UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMNISTRACIÓN II

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE EN BRASIL: UN ENFOQUE DE GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL

REYNALDO MAIA MUNIZ

DIRECTOR DE LA TESIS: DR. ERNESTO CARRILLO BARROSO
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

MADRID, 1997

A Denise

AGRADECIMIENTOS

Desde mis primeros contactos con trabajos académicos, aún como novato del curso de licenciatura, siempre me ha parecido ridículo, por lo hueco y formal que sonaba, el ya clásico refrán: "son tantas las personas a quien debo la realización de este trabajo que al nombrarlas temo cometer alguna injusticia".

Sólo ahora descubro en qué medida, ridículo o no, esto es verdad.

A pesar de mi incondicional adhesión a la justicia como un valor primordial, debo mencionar algunas personas, sin cuyo apoyo, estoy seguro, no habría realizado este trabajo.

Abigail de Oliveira Carvalho, en la época de doctorado, jefe del departamento de la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) a la que sigo vinculado, con la sensibilidad que le es peculiar, supo percibir la inquietud intelectual en que me encontraba, convirtiéndose por ello la principal responsable de mi oportunidad de cursar un doctorado en el exterior. Junto con ella, en esto labor, estuvo Suzana Braga Rodrigues, entonces coordinadora del Centro de Postgrado e Investigación en Administración de la misma Universidad.

Ernesto Carrillo Barroso, mi director de tesis, a través de su gran dominio teórico en el campo de las relaciones y de la gestión intergubernamental, no sólo me ha llevado á tratar el tema de mi tesis de una forma mucho más fecunda de la que inicialmente imaginaba poder hacerlo, sino que con mucha paciencia y disponibilidad logró ir alejando paulatinamente una a una mis muchas dudas e incertidumbres sobre mi trabajo. La amistad con que Ernesto y sus familiares nos acogieron es algo aparte.

Ramón García Cotarelo, mi tutor académico, a pesar de sus muchas ocupaciones, encontró tiempo para leer mi proyecto original y hacer importantes objeciones que me han convencido incluso de la oportunidad de replantear mi problema de investigación.

Paloma Roman Marugan, con rara habilidad, logró desencadenar en sus seminarios interesantes polémicas que acabarían por hacer inolvidables mis mañanas de los martes de la primavera de 1992.

Miguel Ángel Ruiz de Azúa Antón, a través de su amabilidad en nuestros encuentros por los pasillos de la facultad contribuyó para disminuir mi sentimiento de extranjero.

Haber recibido del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil (CNPQ), la beca que propició las condiciones para llevar a cabo este doctorado es un motivo de gran orgullo, teniendo en cuenta el rigor y corrección con que esta institución gestiona los recursos federales destinadas al fomento de la investigación y el desarrollo, bajo su responsabilidad.

Alfredo Alves de Mello, jefe del departamento de Ciencias Administrativas de la UFMG no ha ahorrado esfuerzos para facilitar las tareas necesarias para poner el broche final de mi tesis, tanto a través de soporte financiero como concediéndome el tiempo que requerían.

Mauricio, mi asistente de campo en Brasil, con mucha obstinación y disciplina supo garantizar el cumplimiento de una vasta agenda de entrevistas durante el periodo de tiempo reducido y no postergable que me ha sido posible estar en Brasil para llevarlas a cabo.

La eficiencia de Carminha Bezerra, ha evitado que me perdiera en los intrincados meandros de la administración federal en Brasil, principalmente con motivo de las renovaciones anuales de la autorización para ausentarme del país, manteniendo mi condición de profesor de la Universidade Federal de Minas Gerais . De ella quiero mencionar, además, la amabilidad y dulzura con que siempre aclaró mis dudas, no sólo en este proceso, sino en muchos otros en los que he necesité su profesionalidad.

La competencia de todos aquellos que se dispusieron a gastar parte de su precioso tiempo con mis entrevistas me hacen optimista: al depender de profesionales como ellos, la administración pública en Brasil, estoy seguro, logrará superar los serios desafíos que le han sido impuestos. La dedicación de José Claudio Junqueira, quien incluso me recibió un domingo por la noche para una entrevista, junto con su reconocida competencia a la frente de una de las direcciones de la Fundación Estatal de Medio Ambiente(FEAM), es una muestra clara de que no mi equivoco con mi optimismo.

Concha Miralpeix, quien con su minuciosa revisión de mi precario castellano, ha reiterado lo que ya sabia desde hace algún tiempo: no están equivocados los que hablan del gran salto de España hacia la modernidad y son optimistas con relación a su futuro.

Si no hubiera sido por la determinación y firmeza de Denise, mi mujer, quizá estuviera aún en un piso de Calle Hortaleza, ahogado en papeles, pensando la forma más adecuada para llevar a cabo mi trabajo de campo.

Mauricio Merino , Marisol Carretero y Vicente Sanchéz, me han permitido no olvidar la transcendencia de la amistad.

Jorge Crosa, Myrian Nemirovsky, Ana Rotman, Pepe Cobos y Concha Cintas, grandes amigos con quien tuve el privilegio de compartir momentos de ocio en inolvidables escapadas cinéfilas hacia la Calle Martín de los Heros me dieron además la certeza de cuan estúpidos son los que ven el mundo desde generalizaciones superficiales y estereotipos. De entro estos, en especial a Pepe y Concha, os echaré de menos cuando esté en Brasil, y quizá, por ser demasiado generosos, duden de cuántas razones tengo para ello.

Envidio la generosidad de mis amigos Mônica y Fernando Zoghbi, sobradamente demostrada en sus innumerables gestiones junto al CNPQ en Brasilia sobre a mi beca de estudios. La hospitalidad con que me recibieron en su casa en Brasilia, cuando estuve allí por imposición de mi trabajo de campo, gratifican el alma.

Fernando Coutinho Garcia, amigo y director de mi tesis de maestria, con sus sugerencias sobre mi trabajo confirmó lo que ya sabia sobre él: se trata de alguien con vasto dominio sobre los clásicos y un especial sentido para plantear cuestiones relevantes y actuales.

Allan Claudius, además de amigo, profesor en la UFMG, a través de su inestimable apoyo logístico a mi trabajo de campo en Brasil, ha demostrado una vez más lo acertado que estuve al decidir dirigir su tesis de maestria.

Marco Aurelio Rodrigues, antiguo amigo, con quien aprendí casi todo de lo poco que sé sobre el oficio de profesor, como mi apoderado en Brasil me ha permitido dormir tranquilo en Madrid.

Dos personas dieron muestra de gran delicadeza al ocuparse de forma detenida y desinteresada de cuestiones pequeñas, pero de gran relevancia para mi. Mi maestra Moema Miranda Siqueira que ha leido y hecho sugerencias de alteraciones al proyecto que presenté al CNPQ para obtener la beca de doctorado; y mi amiga, Maria Dilerne Marques, que entre sus

actividades de profesora y militante del partido de los trabajadores, logró encontrar un tiempo para leer y hacer comentarios a los borradores de mi tesis.

Wagner Saleme, por puro compañerismo, utilizando su experiencia como ex vice rector de la UFMG, y también ex-aluno de doctorado en el extranjero, me ha dado preciosas orientaciones tanto en el campo académico, administrativo, como también en el afectivo.

Mi hija Mariana, a quien no se le escapan mis muchos defectos, con ternura me viene introduciendo en el arduo camino de la humildad, esencial para quien desea saber.

Mi madre, de quien logro percibir, ahora, la sabiduría de su sentido de humor. Aunque no esté nada seguro de saber utilizarlo con la debida frecuencia, gracias por pasarme este "gen".

Dª. Conceição y D. Antonio Morais, con quien me gustaría convivir un poco más para aprender a envejecer con dignidad y sin perder el sentido lúdico de la vida.

Tereza Millani, César Rodrigues y Antonio Beneti saben por qué no podría dejar de mencionarlos aquí, y esto es bastante.

Sólo, rodeado de apoyo, puse todo mi empeño para que mis errores no empañasen tanta generosidad y, sinceramente, espero haberlo conseguido.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 1
I.1. El objeto de estudio 1
I.2. Marco Teórico de la investigación 5
I.2.1. Las relaciones intergubernamentales 5
I.2.2. La gestión intergubernamental 11
I.2.3. El estudio de las políticas públicas 14
I.3. Los estudios sobre las relaciones intergubernamentales en Brasil 26
I.4. Metodología 30
I.5. Resultados esperados 36
I.6. Esquema de la exposición 39

PRIMERA PARTE - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTADO Y SOCIEDAD EN LA TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN BRASIL

INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA PARTE 43

II. LA TRANSICIÓN Y EL CAMBIO EN LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS 47
II.1. Transición del régimen autoritario hacia una "situación democrática" 49
II.1.1. El Proyecto de "distensión" y la "politización" de la agenda gubernamental 49
II.1.2. Los límites operativos de los "anillos burocráticos" 53
II.1.3. El declive de los "anillos burocráticos" 60
II.2. Transición de una situación democrática a un régimen democrático 64
II.2.1. El gobierno de la "Nueva República" y el declive de la acción tecnocrática 64
II.2.2. Transición y clientelismo: el deterioro de la acción pública en Brasil 69

III. EL DESAFÍO DE LA GOBERNABILIDAD BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1988 75
III.1. El sistema del 88 como una democracia liberal pluralista 75
III.2. Las condiciones de gobernabilidad del nuevo sistema 81
III.2.1. La forma de gobierno del sistema de 88 81
III.2.2. El sistema electoral y el marco de los partidos 84
III.2.3. Relación entre el ejecutivo y el legislativo y la administración pública en el post-88 90

CONCLUSIÓN A LA PRIMERA PARTE 99

SEGUNDA PARTE - RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN BRASIL: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS ACTUALES

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA PARTE 105

IV. EL FEDERALISMO EN LA FORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO NACIONAL EN BRASIL 106
IV.1. Los fundamentos del federalismo en Brasil 106
IV.2. República liberal oligárquica: federalismo dual y autonomía selectiva ... 111
IV.3. El período de 1930 a 1945: centralización y germinación de la tecnocracia 117
IV.4. El período democrático de 1945 a 1964: populismo desarrollista y autonomía marginal 128

V. EL RÉGIMEN MILITAR Y LA "COOPERACIÓN" JERARQUIZADA 142

VI. LA CONSTITUCIÓN DEL 88 Y EL NUEVO MODELO DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN BRASIL 155
VI.1. Reforma del Estado y descentralización en América Latina 157
VI.2. El nuevo marco institucional de la estructura territorial del Estado Brasileño 160
VI.3. Evolución de las RIGs desde el derrumbamiento del modelo vigente en el régimen militar hacia la consolidación del nuevo modelo 168
VI.4. La recuperación de la capacidad de iniciativa de estados y municipios en el marco de la Constitución de 1988 178
VI.5. La interacción intergubernamental y los instrumentos de operación de las RIGs post-88 186
VI.6. El sistema de partidos y las RIGs en el post-88 192

CONCLUSIÓN A LA SEGUNDA PARTE 197

TERCERA PARTE - ESTUDIO DE CASO: LAGESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL

VII. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EN BRASIL 205
VII.1. La política medioambiental: contenido y alcance 205
VII.2. La formación del soporte institucional de la política medioambiental en Brasil 209
VII.3. La política de medio ambiente en el sistema democrático 215
VII.4. El marco institucional en el estado de Minas Gerais 220

VIII. EL PROYECTO JAIBA Y LA TRANSICIÓN EN LAS RIGs: El CHOQUE DE LA PERSPECTIVA JERÁRQUICA CON UNA DINÁMICA DEL MODELO SUPERPUESTO 230

VIII.1. Introducción 230
VIII.2. El entorno del Plan de Medidas Mitigadoras del Impacto Ambiental del Proyecto Jaíba 233
VIII.3. La formulación del Plan 242
VIII.4. La puesta en marcha del Plan 256
VIII.5. Conclusión 273

IX. PROSAM: DESARTICULACIÓN E INCERTIDUMBRE EN LAS RIGs EN EL NUEVO PACTO FEDERATIVO 278
IX.1. Introducción 278
IX.2. El Entorno del PROSAM 281
IX.3. La formulación del PROSAM 297
IX.4. La puesta en marcha del PROSAM 321
IX.5. Conclusión 354

X. CONCLUSIÓN 362

BIBLIOGRAFÍA 377

APÉNDICES 394
SIGLARIO 420

I. INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es examinar los impactos de la transición y consolidación democrática de Brasil (1974-1994) sobre la administración pública, intentando responder a dos cuestiones básicas: ¿cuál fue el efecto de la transición sobre las Relaciones Intergubernamentales (RIGs)? y ¿a qué tipo de problemas se enfrentan los actores de políticas cuya andadura supone una fuerte interacción intergubernamental y qué mecanismos de gestión utilizan para solucionarlos?

Tales preguntas dirigieron nuestro análisis hacia dos direcciones. Una, centrada en el nivel macro en el que se intenta describir durante el período estudiado la mutua influencia entre la administración pública, Estado y sociedad poniendo especial énfasis en la evolución de las RIGs. Y otra a nivel micro, en la que se analiza la trayectoria de las políticas de un sector específico, teniendo en cuenta sobre todo la gestión de las relaciones intergubernamentales que supone.

Son varios los motivos que nos han impulsado a optar por este problema de investigación. Entre otros, podrían destacarse los siguientes.

El sistema político surgido de la Constitución del 88 en Brasil, supone unas relaciones entre los niveles de gobierno con un grado de complejidad no alcanzado en períodos anteriores y cuyos requisitos técnicos de gestión pasan a contar como elementos estratégicos para el desarrollo de las políticas. Planteada de esta forma, la cuestión parece falsa o demasiado obvia, pues nadie que se haya dedicado al estudio del aparato administrativo en Brasil desconoce que, de alguna forma, el problema de la distribución de poder entre los niveles de gobierno y sus consecuencias sobre su dinámica siempre estuvo presente, al menos porque la tradición republicana en Brasil es de una permanente afirmación del federalismo como forma de estructuración político-territorial del Estado. En este sentido, la novedad planteada por el sistema del 88, y que motiva la presente investigación, no es propiamente que los gestores públicos brasileños se vean en la contingencia de articular los diferentes niveles de gobierno para que quede garantizada una acción estatal mínimamente estable y eficaz, sino que la superposición de un sistema democrático y, de hecho, federal a una sociedad - como la brasileña en los años 90 - que alcanzó un considerable nivel de complejidad y diversidad,

acercó por fin la problemática de las relaciones entre sus niveles de gobierno a la que viene manifestándose desde hace tiempo en los Estados federales de las naciones desarrolladas.

Dado que la complejidad de las RIGs en estos países ha surgido de la sustitución del papel absentista del Estado por el intervencionista, habría que entender por qué en el caso de Brasil, aunque el Estado haya sufrido la misma inflexión en sus funciones las RIGs no hayan asumido también la misma complejidad, al menos con respecto a la andadura de las políticas públicas.

Aunque al abandonar la actitud liberal y asumir la intervención sistemática, Brasil viviese un sistema democrático y federal[1], la perspectiva de la planificación con que lo hizo no le imponía un carácter multifuncional - gracias a la baja complejidad de su tejido socioeconómico en la época - y mucho menos le exigía una acción centrada en las funciones, donde el concurso de las esferas subnacionales de gobierno es imprescindible, caso de la función social, dominante en el *Welfare State* de los países industrializados y fruto de la forma que la intervención asumió allí.[2]

Así, mientras los Estados federales de los países desarrollados, a medida que avanzaba la práctica intervencionista se veían presionados a compatibilizar sus acciones con las de otras esferas de gobierno autónomas, con el riesgo de que quedase comprometida la andadura de sus políticas, en Brasil, por el contrario, ésta pudo desarrollarse de forma centralizada, por dos motivos. Por un lado, porque la baja diversidad socioeconómica permitía que se controlase el sistema desde unas pocas zonas de incertidumbre[3], sin la necesidad, por lo tanto, de hacer grandes esfuerzos de coordinación y compatitibilización de las acciones de otras esferas de gobierno. Por otro, porque el bajo grado de desarrollo del tejido político - o, en la mejor de las hipótesis, sus niveles muy desiguales de desarrollo (Dilon Soares, 1973) - con que funcionaba el sistema democrático del 45 al 64, se encargó de poner el ejercicio de la autonomía de los estados en un plano secundario y marginal, alejándolo de las áreas estratégicas de la intervención estatal.

---

[1] Se viene considerando como punto de partida de esta práctica el año de 1945, que es cuando se llevan a cabo los primeros intentos de acción planeada del Estado en Brasil. Un proceso que gana toda su fuerza con el Plan de Metas en el gobierno Juscelino Kubitschek, en la segunda mitad de los años 50. A este respecto, véase Daland (1969).

[2] A este respecto parece pertinente dejar constancia de que el Ministerio de Seguridad y Asistencia Social fue creado en Brasil apenas en el año de 1974. Un buen análisis de la trayectoria de la política social del estado brasileño puede ser encontrada en Guilherme dos Santos (1979)

[3] Este fue el caso del Plan de Metas del gobierno Juscelino Kubitschek, según el excelente análisis de Lafer (1975b)

A su vez, a partir del momento en que, a causa del propio éxito de esta planificación sectorial centralizada desarrollada entre 1945 y 1964, la economía y la sociedad brasileña se diversificaron y pasaron a requerir no sólo una expansión de las funciones públicas - que se concretó en los años 70 - sino un gran esfuerzo de coordinación intersectorial y regional para garantizar el éxito de la acción estatal sobre el sistema productivo, el Estado acepta estos requisitos con la condición de cerrar el sistema político, llevado a cabo por el golpe militar de 1964. La necesidad de una intervención del Estado con rasgos multifuncionales que podría haber llevado al Estado federal brasileño a tener que convivir con una problemática compleja de relaciones intergubernamentales - como se manifestó en los EE.UU. con la creación del *New Deal* - acaba por ser conducida en Brasil en un contexto, el del post-64, en que el principio constitucional federal que establecía la autonomía de los estados y municipios era papel mojado.[4] En esta época, tratándose de políticas que implicaban esferas subnacionales de gobierno, la preocupación del gobierno central era tan sólo cómo promover una asignación de recursos lo más racional posible y cómo lograr un control eficaz sobre entidades de otros niveles de gobierno que en la práctica constituían sub-agencias administrativas del centro; de esta forma, cualquier consideración relativa a la autonomía estaba oscurecida por la búsqueda de eficiencia. Araujo y otros (1973)

Si el predominio en la mayoría de la geografía nacional de unas relaciones políticas clientelares, típicas de sociedades tradicionales rurales, garantizó en el período democrático del 45 al 64 el equilibrio necesario para una intervención bajo una forma sectorial y centralizada, con la dictadura militar, el predominio del Estado sobre la sociedad civil permitió que los militares, a través de la tecnocracia, su principal aliada, constituyesen a lo largo de todo el territorio nacional una acción estatal global, multifuncional, sin que para ello tuvieran que tenerse en cuenta manifestaciones políticas locales y regionales.

Sin embargo, con la llegada del sistema del 88 ni la sociedad brasileña presenta ya, en su mayor parte, los rasgos tradicionales del período 45-64 - aunque se verifique la incidencia del clientelismo con un carácter diferente al de las sociedades rurales[5] - ni la tecnocracia tampoco tiene ya, por una serie de motivos, el protagonismo que tuvo durante el régimen militar en la formación de políticas.

---

[4] No cabe duda de que el federalismo bajo el régimen militar era un federalismo nominal, tal como lo define Silva (1988:441): "*toda forma de federalismo formalmente establecido en la constitución, mediante el enunciado de fórmulas genéricas, que no encuentran desarrollo sustancial en las demás normas constitucionales*".

[5] Una cuestión que está tratada en el capítulo 2 de este trabajo.

La Constitución del 88, al haber establecido un sistema federal democrático que, todos los estudiosos coinciden en ello, garantiza las condiciones jurídica y financieras para el efectivo ejercicio de la autonomía de las esferas subnacionales de gobierno, va a concretarse en un contexto en que, al contrario del de su antecesora del 46, se mezclan clientelismo, autoritarismo tecnocrático, corporativismo, y la acción de los más variados grupos de presión en el Congreso Nacional y Cámaras legislativas de los demás niveles de gobierno; contexto en el que, principalmente, el mayor desarrollo del tejido social hace más consistente el ejercicio del autogobierno por parte de entidades subnacionales. Un hecho que dificultaba cualquier tipo de arreglo político que permitiera la preponderancia del ejecutivo en la andadura de las políticas a través del aislamiento o de la neutralización de la autonomía, como ocurrió en el período 45-64 (Leff,1977) o, incluso, de cualquier tipo de acción del gobierno central que pudiera simplemente ignorar la fuerza de los estados y municipios, como ocurrió durante el régimen militar.

De esta forma, por primera vez existen en Brasil ciertas condiciones para el funcionamiento de un estado inmerso en una sociedad compleja, lo que obliga a que su acción sea multifuncional y compatible además con las reglas de un sistema democrático federal cuyo grado de desarrollo político, aunque todavía no ha sido suficiente para dotar a este sistema de la estabilidad deseada, lo es, sin embargo, para impedir cualquier tratamiento sencillo de las políticas públicas, tal como el que aspirase, por ejemplo, a verse libre o ignorar las presiones que llegan, tanto de la dimensión social como territorial, en el desarrollo de estas políticas. Con esto, la negociación del gobierno central con vistas a hacer compatible su acción con las de otras esferas de gobierno - cuya autonomía, insistimos, ya no puede ser marginada ni tampoco sofocada - pasó a convertirse en uno de los núcleos principales del intrincado proceso de formación de las políticas en el país.

I.2. Marco Teórico de la investigación

I.2.1. Las relaciones intergubernamentales.

Analizando la creciente multiplicidad de funciones de los estados democráticos occidentales a partir de los años 50, Rose (1984) apunta como uno de sus resultados el aumento de la complejidad de su funcionamiento en su dimensión territorial. Las consecuencias de ahí resultantes plantearon ciertas dudas sobre la utilidad analítica de la distinción entre Estado unitario y federal, cuando se pretende entender la forma concreta en que el estado se articula territorialmente para llevar a cabo las funciones que les son atribuidas. En un estudio sobre el federalismo americano, fechado en 1978, Wright, considera insuficiente esta noción jurisdicista[6], proponiendo como referencia para el análisis de la dimensión territorial de la acción estatal el concepto de las relaciones intergubernamentales (RIGs), ya anteriormente definido por Anderson (1960:13) como *"un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel dentro del sistema federal"*. Pero, aunque en nuestra investigación la consideramos válida, debemos hacerle una pequeña objeción: para nosotros, las unidades de gobierno a que se refiere Anderson pueden estar inmersas tanto en gobiernos federales como unitarios.

Wright (1988) destaca cinco atributos que dan una gran operatividad al concepto de relaciones intergubernamentales. El primero se debe a que éste remite a la observación de la

[6] Para Wright (1978), al compararlo con el concepto de relaciones intergubernamentales, el concepto de federalismo presentaría las siguientes desventajas : a) el federalismo ha tendido a centrarse sobre todo en las relaciones entre el gobierno central y estatal, excluyendo a veces la parte relativa a los gobiernos locales; b) el federalismo ha sido desarrollado basándose en métodos de análisis fuertemente legalistas y formalistas, que subrayan las condiciones estáticas mucho más que los cambios dinámicos del sistema; c) el federalismo ha sido interpretado de forma incorrecta como una serie jerárquica de relaciones entre el gobierno nacional y los estados, como en el modelo de federalismo "estratificado", en que el gobierno central se presenta como el estrato superior, los estados en el medio y los gobiernos locales como estratos inferiores; d) los teóricos del federalismo no han tenido en cuenta los esfuerzos simultáneos en las últimas décadas para construir un cuerpo teórico que aclarase la forma en que se formulan e implantan las políticas públicas y la dinámica de las relaciones entre las esferas territoriales de gobierno, de forma que el estudio de estas relaciones acabó por entrelazarse con el estudio de las políticas; e) el concepto de federalismo ha sido utilizado en exceso y de forma poco cuidadosa, lo que ha mermado su utilidad analítica y empañado tanto su imagen popular cuanto académica. Siguiendo los pasos de Wright, Agranoff (1991) argumenta que lo que hace que el concepto de relaciones intergubernamentales sea imprescindible para entender el funcionamiento del estado moderno en su funcionamiento cotidiano, así como para establecer las bases de referencia para la formación de una posible normativa sobre su funcionamiento es el carácter al mismo tiempo legal y no legal de las acciones estatales que incluye este concepto; esto, a su vez, nos eleva hasta un mirador desde el que se hace posible analizar el comportamiento del estado en las acciones efectuadas en su territorio, que supera las insuficiencias del formalismo intrínseco al concepto de federalismo.

acción estatal a lo largo de su línea territorial no limitada a los marcos de lo constitucionalmente establecido, ya que, por definición el concepto de RIGs, al contrario del de federalismo, pone su énfasis en interacciones que van más allá de las que se establecen solamente entre los gobiernos nacional y estatal o interestatal. Motivo por el que abarca todas las combinaciones de interacciones posibles en la producción de políticas - como las procesadas entre el gobierno nacional y local, entre el estatal y local o incluso interlocal - y las relaciones entre las agencias sectoriales del gobierno en diferentes niveles (empresas públicas, fundaciones, etc.) y los organismos no gubernamentales.

El segundo atributo se refiere a la importancia del elemento humano contenida en el concepto de RIGs, pues

> "estrictamente hablando, no hay relaciones entre gobiernos; existen solamente relaciones entre funcionarios que dirigen diferentes unidades de gobierno. Las acciones y actitudes individuales de los funcionarios públicos constituyen la esencia de las relaciones intergubernamentales. Su comportamiento es decisivo, por ejemplo, para obtener una ayuda financiera, proveer un servicio o cambiar una política. Y sus acciones están fuertemente influidas por la forma en que perciben las actitudes y acciones de los otros participantes". Wright (1988:17).

El *tercer atributo consiste en que, desde la perspectiva de las RIGs, las interacciones* entre los funcionarios de las diferentes niveles de gobierno no deben ser vistas como casuales y sólo formales, ya que

> "los participantes en las relaciones intergubernamentales están fundamentalmente preocupados por hacer que las cosas "salgan adelante", y para ello utilizan mecanismos informales, prácticos, orientados hacia objetivos que pueden ser realizados dentro del contexto institucional oficial y legal". Wright (1988:21).

El cuarto atributo se refiere a que, con el concepto de RIGs, todos los funcionarios del estado son considerados como participantes potenciales o efectivos de las decisiones sobre las políticas. En este sentido, al analizarlas debe tenerse en consideración no sólo a los actores vinculados al ejecutivo en las distintas esferas de gobierno, sino también a los vinculados al legislativo y judicial, cuando sea el caso[7], debiéndose también tomar en cuenta tanto a los "funcionarios electos" - políticos en cargos ejecutivos - como a los funcionarios nombrados - los burócratas de carrera, por así decir.

El quinto y último atributo está muy relacionado con el anterior, y consiste en la estrecha vinculación que existe entre las políticas y las RIGs, una vez que

[7] A pesar de que *"la preocupación y los intereses de los implicados en las relaciones intergubernamentales y de sus estudiosos estén enfocados más directamente hacia el área de la burocracia que hacia la del legislativo, judicial o incluso hacia la cúspide del ejecutivo"*. Wright (1988:23).

> "las políticas consisten en intenciones y acciones (o no acciones) de funcionarios públicos y las consecuencias de estas acciones. Y en el contexto de las relaciones intergubernamentales, las políticas son generadas por interacciones entre todos los funcionarios públicos de las diferentes esferas de gobierno". Wright (1988:23).

Debido a que en los estados políticamente descentralizados ninguna de sus esferas territoriales posee todos los recursos necesarios - humanos, financieros, legales e informativos - para el desarrollo de una política, la interacción entre ellas se hace imprescindible para esta formación, siendo los aspectos financieros un factor crucial para el análisis de esta interacción, entendiéndose que *"las cifras monetarias son desde luego un método conveniente para medir la envergadura y el efecto de las influencias entre unidades de gobierno"*. Agranoff (1991:7).

El marco de referencia para la observación empírica de relaciones intergubernamentales específicas se completa añadiendo a su concepto operativo ciertos modelos que resaltan los rasgos esenciales de los pocos patrones posibles que las RIGs pueden asumir, capaces de generar hipótesis sobre sus dinámicas concretas.

Basándose en la experiencia histórica del sistema político americano y tomando por criterio el tipo de relación de la autoridad entre los diversos niveles de gobierno, Wright (1988) establece tres modelos de RIGs.

En el primero, al que denomina modelo inclusivo, la relación básica es de jerarquía[8], prevaleciendo una interacción en que las esferas subnacionales son meras extensiones administrativas del gobierno central, además de enteramente dependientes del centro. El aumento de poder y su mantenimiento sobre las otras esferas por parte del gobierno central, se daría en este modelo a partir de un juego de suma cero, en que los avances del centro se realizarían mediante la debilitación de los demás niveles, o mediante un simple aumento del volumen del estado, que produjera un crecimiento lineal de todas las esferas, manteniéndose la relación de jerarquía.

En el modelo llamado separado, habría una perfecta y rigurosa separación entre las esferas de gobierno y tendería a prevalecer una relación de independencia entre ellas. Como regla general, en este modelo sólo quedarían constitucionalmente reconocidos los gobiernos

[8] Por este motivo en el contexto de nuestro trabajo utilizamos el término modelo jerárquico de RIGs para referirnos a este modelo.

nacional y estatal, siendo las unidades locales entes del centro, cuya existencia está condicionada a su arbitrio, y cuyo funcionamiento depende de los gobiernos estatales.

El tercer modelo, el superpuesto, prevalece en las democracias occidentales actuales, y se constituye en paradigma del funcionamiento de estados en los que se producen complejas relaciones interorganizativas y entre organizaciones de esferas territoriales de gobierno distintas. A pesar de que el modelo supone ciertas áreas de competencia privativa de alguna esfera específica de gobierno, estas suelen ser muy restringidas, pues al prevalecer este modelo, el ejercicio de una buena parte de las funciones del estado no puede llevarse a buen término sin la participación de todas las esferas de gobierno; de ahí el alto grado de interdependencia entre ellas. En la vigencia del modelo superpuesto, también existiría la tendencia o, mejor dicho, el imperativo, de la negociación como principal instrumento de interacción intergubernamental, ya que esta sería, naturalmente, la forma más idónea de evitar conflictos y promover la imprescindible cooperación entre los niveles de gobierno. Esta tendencia no impide, con todo, que el modelo muchas veces presente de forma simultánea rasgos de cooperación y competición.

Establecidos el concepto y modelos para las RIGs, cabe por último señalar las distintas formas de abordarlas, para completar un marco de referencia capaz de suministrar elementos satisfactorios para guiar la investigación. Del análisis de estudios comparados sobre las RIGs, y en función de en qué componente se ponga énfasis, Agranoff (1991) identifica seis enfoques posibles de abordarlas.

El primero se dedicaría al estudio de la integración política entre centro-periferia, consistiendo básicamente en *"el análisis de la historia de las relaciones entre grupos y a consideraciones sobre la pugna entre dos tipos de derechos, unos vinculados a áreas geográficas concretas, otros basados en principios universalistas"*. Agranoff (1991:13-14).

El segundo estaría volcado en la observación de sus aspectos legales, tales como las normas que contribuyen a las diferentes configuraciones de RIGs, de las cuales se destacan: las reglamentaciones de las subvenciones entre los niveles de gobierno; la reglamentación del reparto de responsabilidades entre ellos y de la competencia en materia tributaria. Tal acercamiento se basa en el hecho de que *"si bien el estudio de las RIGs ha de transcender el nivel del marco legal, éste no debe ser ignorado. Independientemente del carácter formal de ciertas prácticas y conductas intergubernamentales, la ley es básica en la configuración y*

funcionamiento de los distintos gobiernos y sus relaciones". Agranoff (1991:18). Este enfoque concedería también una especial atención a las normas que reglamentan la participación política de la sociedad, ya que

> "el modo en que la participación política se canaliza hacia el sistema también afecta a la actuación pública y a las RIGs. Es particularmente importante: a) el modelo de acceso de los grupos de interés a los procesos de formulación e implantación de las políticas; y b) el papel de los partidos políticos y su grado de estabilidad; factores tales como el número de partidos y la eventual necesidad de formar gobiernos de coalición que afectan al modo de adopción de decisiones y, en consecuencia, a las políticas producidas". Agranoff (1991:21).

El componente de las RIGs que sirve de base al tercer enfoque, sería el de las relaciones financieras entre unidades territoriales de gobierno. La cantidad de estudios con esta perspectiva y el realce que se les ha dado, fue de tal orden que el enfoque llegó casi a constituirse por sí sólo en un campo de estudios aparte, relacionados con aspectos como: la capacidad de recaudación de cada nivel de gobierno; la capacidad de gastos de estos niveles, tanto en volumen como en autonomía para decidir su aplicación; los intrincados procesos del flujo de recursos entre un nivel y otro de gobierno - que constituye las llamadas transferencias intergubernamentales - sus mecanismos de control, etc.

El cuarto enfoque se fijaría en el componente político, procurando desvelar las conductas y puntos de vista de los distintos participantes de las RIGs, tanto si se trata de burócratas - que, desde este enfoque, despiertan interés para el análisis debido al grado de discreción que pasaron a tener - como, naturalmente, de los políticos, que actuando a través de partidos políticos, expresan una gran variedad de asuntos que afectan directamente a la cuestión intergubernamental, como las reivindicaciones de un tratamiento regional diferenciado en función del idioma, etnia, particularidades culturales, aspectos socioeconómicos, etc. Este enfoque se preocuparía además por desvelar el grado y las formas de acceso de los actores locales o regionales a los centros de decisiones nacionales de las políticas públicas.

El quinto enfoque considera las políticas públicas al mismo tiempo fruto y vehículo de transacciones intergubernamentales, y pone su énfasis en el estudio de las estructuras de producción de estas políticas, conocidas como "redes de asuntos" y "subsistemas de políticas". La importancia que estos dos conceptos ocupan en el desarrollo de esta investigación, justifica dejar fijadas sus definiciones. Así, se entiende que las "redes de asuntos"

> "no son grupos cohesionados por su deseo de dominio sobre un programa y tampoco hay nadie que controle enteramente las políticas y sus problemas. Cualquier interés material directo suele ser secundario con respecto a su implicación intelectual y emocional en la cuestión. Para los miembros de la red, su interés está en el significado de la cuestión...en la

> red pueden estar presentes grupos de interés muy poderosos, pero también individuos dentro y *fuera del gobierno que tienen la reputación de conocedores del tema. Algunos profesionales* pueden ser dominantes, pero los verdaderos expertos son los especialistas experimentados en cuestiones específicas, es decir, muy bien informados acerca de lo que verdaderamente cuenta en un particular debate político. Los integrantes de la red no son sólo técnicos especializados y expertos, sino que son los activistas de una política que se conocen entre sí *precisamente por su dominio de la cuestión". Heclo (1978:103-104).*

Los "subsistemas de políticas"

> "se componen de actores muy diversos: instituciones, organizaciones, grupos e individuos. Todos ellos articulados por el hecho de que comparten importantes intereses en una política particular. En el sistema norteamericano[9] son las burocracias gubernamentales de diversos tipos, grupos de intereses, comités y subcomités legislativos, individuos poderosos". Milward y Wansley (1984:15).

El sexto y último enfoque se preocuparía por la gestión de las transacciones que surgen de la necesidad de la cooperación de diferentes niveles de gobierno para llevar a cabo la mayoría de las políticas públicas en los estados democráticos occidentales. Desde esta perspectiva, lo más importante entonces sería observar las formas de transacciones intergubernamentales y analizar los instrumentos de coordinación y control utilizados para que éstas se desarrollen correctamente, caracterizándose así el campo de estudio conocido como Gestión Intergubernamental (GIG).

En la presente investigación, se ha puesto el énfasis en un enfoque que se fija al mismo tiempo en la interrelación entre políticas públicas y RIGs, y en la problemática de GIG de ahí resultante. Tal selección se ha basado no en consideraciones que, de forma abstracta, diesen mayor relieve al atributo de gestión de las RIGs, sino en el supuesto concreto, ya mencionado, de que con el sistema político de la Constitución del 88 tiende a imponerse en Brasil el modelo superpuesto de RIGs, al que la problemática de GIG parece ser intrínseca. No obstante a la hora de analizar la evolución de las RGs en Brasil se han tomado en cuenta los diversos enfoques y variables desde las cuestiones legales a las financieras, destacando siempre los aspectos político-institucionales

Tratándose, por lo tanto, de un punto central en el enfoque adoptado en nuestra investigación, pasaremos a desarrollar en el próximo apartado los aspectos teóricos relacionados con la gestión intergubernamental.

[9] Y en el brasileño también.

I.2.2. La gestión intergubernamental

Analizando el modelo superpuesto de RIGs de los Estados Unidos a finales de los 70, Wright (1983) detecta una serie de factores[10] que habrían llevado a una interdependencia, incertidumbre y riesgos todavía mayores en la operación del modelo y, por lo tanto, a la necesidad de emplear técnicas de gestión para superarlos.

En función de esto, los estudios sobre las RIGs fueron dirigiéndose cada vez más hacia el análisis de los procesos reales de coordinación y cooperación entre esferas de gobierno para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia, lo que ha llevado a la aparición del campo específico de la gestión intergubernamental, entendido como aquél que

> "hace referencia a transacciones cotidianas y a la planificación de las relaciones entre distintas unidades de gobierno involucradas en los programas. El concepto hace hincapié en los procesos dirigidos a la consecución de objetivos inherentes a las relaciones intergubernamentales, desde que la gestión es un proceso por el cual diversos empleados públicos cooperan para encaminar sus acciones hacia las metas que se han propuesto". Agranoff (1989:132).

A pesar de la actitud pragmática predominante en estas interacciones cotidianas, resultante del comportamiento volcado en la consecución de objetivos específicos, sus participantes la llevan a cabo *"reconociendo la importancia de operar dentro del contexto político, técnico y estructural-legal, vigente en las relaciones intergubernamentales"*. Agranoff y Lindsay (1983:228).

Esto no debe encubrir, sin embargo, que sus participantes están constantemente empeñados en combinar aspectos positivos del sistema formal legal con el uso intensivo de mecanismos informales creados por ellos para superar las trabas que este sistema suele imponerles. A su vez, la noción de transacciones entre individuos de diferentes organizaciones y de distintos niveles de gobierno para resolver los problemas cotidianos trae a la superficie la importancia para el estudio de la GIG de las redes de comunicaciones y de los contactos personales de ahí resultantes, como vía privilegiada para la búsqueda de estas soluciones.

---

[10] Son: a) la creciente importancia del cálculo en el comportamiento de los actores involucrados en las RIGs; b) la prevalencia del juego de fungibilidad, que significa la habilidad para desviar los recursos recibidos y originalmente destinados para un propósito específico hacia la realización de otro propósito juzgado más prioritario; c) la sobrecarga del sector público, que habría conducido a una inflación de los costes, a la regulación excesiva y a la ineficacia.

La GIG, con todo, trata no sólo del intercambio de informaciones, sino del intercambio intensivo de otros recursos que se encuentran bajo responsabilidad compartida y parcial, por lo que necesitan contactos relativamente permanentes y estables entre los actores. De ahí que sean de *"particular importancia para la gestión intergubernamental las "redes de asuntos" funcionales que exhiben altos grados de interacción, interdependencia, confianza, y áreas de consenso"* Agranoff (1989:135) y, en el seno de las cuales operan también las redes de comunicaciones.

Hay que resaltar también que el conflicto, el desacuerdo en torno a los objetivos de un programa es un hecho consustancial a la GIG, ya que los integrantes de las "redes de asuntos" funcionales tienen intereses y puntos de vista que no siempre coinciden.

Generalmente, los empleados públicos implicados en estas redes juegan un doble papel *por un lado, representan los intereses - y han de defenderlos, por lo tanto - de sus* respectivas organizaciones. Por otro, están obligados a actuar dentro de la red para alcanzar una solución satisfactoria a los problemas de gestión de los programas.

En función de sus características, la GIG, asume la forma de gestión indirecta, es decir: su realización suele requerir la creación en el punto de contacto de las organizaciones de diferentes niveles de gobierno de mecanismos e instrumentos especializados en el intercambio de recursos e informaciones entre ellos, estando sus responsables, la mayoría de las veces, distanciados de los objetivos sectoriales del programa. Rosenthal (1984).

El éxito de la GIG está condicionado a la capacidad de mantener un foco permanente en el problema en cuestión y a la capacidad de negociación con el fin de resolver los problemas específicos, donde queden claras no sólo las razones técnicas de la solución adoptada, sino *también la naturaleza política de la propia GIG.* Agranoff y Lindsay (1983).

Una GIG con éxito tiene, por otra parte, que enfrentarse a los problemas comunes de cualquier programa de políticas públicas. Entre estos, se destacan: a) la necesidad de alcanzar y mantener un consenso mínimo entre sus distintos actores, cuyas posibilidades de concretarse son inversamente proporcionales al potencial de conflicto del programa, que, a su vez, está condicionado al número de actores implicados, a la escasez de recursos estratégicos, al grado de complejidad del programa y al grado de compatibilidad de los objetivos de sus distintos actores; b) la necesidad de superar la tendencia de los actores a no definir claramente los

objetivos del programa en su formulación inicial, en función de la decisión de evitar los conflictos que impedirían su rápido inicio.

Además, en GIG suele suponer la aplicación de un abanico de técnicas de gestión, de las cuales Agranoff (1989) enumera nueve, siendo relevante mencionar entre ellas: la regulación, bien como alteraciones de las rutinas intergubernamentales, con la intención de determinar el comportamiento de otras unidades de gobierno; la administración de subvenciones, tanto por parte de quien las recibe como de quien las concede, con el fin de canalizarlas para sus intereses; la negociación mediante mecanismos más o menos formales desde un enfoque, sin embargo, en que se conciben como pérdidas para las demás partes los beneficios logrados por una de ellas; la resolución de problemas, implicando intereses comunes, una relativa apertura hacia el intercambio de información y la búsqueda y selección de alternativas que beneficien a todas las partes; la gestión cooperativa, que supone alguna forma de acuerdo - que van desde los informales hasta convenios formalizados por escrito - entre unidades jurisdiccionales distintas; el desarrollo de las capacidades de cada nivel de gobierno, que le *permitan adquirir las habilidades de prever e influir en los cambios, para tomar* decisiones bien fundamentadas, atraer, absorber y gestionar recursos y también para evaluar *las actividades con vistas a adquirir referencias para acciones futuras.*

Debido a su carácter pragmático, es casi inevitable que las consideraciones sobre la GIG se revistan de una perspectiva prescriptiva. Sin embargo, en la medida en que la mayoría de ellas se basan en estudios explicativos del proceso de la GIG, tal como empíricamente se ha producido, se encuentra fundamento para tomar estas consideraciones, también, como una sistematización de los patrones observados. Por ello, parece adecuado considerarlas como referencias para estudios en el campo explicativo, como el presente.

Pero a pesar de ello debemos hacer constar que no esperamos encontrar en nuestra investigación todos los elementos de GIG apuntados en este apartado y tampoco pretendemos tomar lo planteado como un modelo para la investigación, sino que lo consideraremos como un conjunto de factores que delimitan las pautas de comportamiento más plausibles, tratándose de GIG, y que por ello sirven como base para establecer las pistas que orienten la investigación.

Habiendo establecido las referencias que dirigirán nuestro trabajo en el campo de las relaciones y de la gestión intergubernamental, se hace necesario aclararlas en el de las políticas públicas, ya que, además, la decisión de enfocar las RIGs a partir de su componente de gestión

supone, sino el imperativo, al menos la opción de acercarse al estudio de los programas de las políticas.

I.2.3. El estudio de las políticas públicas.

El campo de estudio de las políticas públicas es tan vasto que su debido tratamiento debería poseer también una amplitud que va mucho más allá de nuestro modesto propósito específico de tan sólo establecer aquí las referencias indispensables para la investigación.

Esta amplitud empieza por la propia diversidad de lo que se considera el estudio de políticas públicas. Según Meny y Thoenig (1992:85)

> "existen unas cincuenta definiciones diferentes de lo que es y no es el estudio de las políticas públicas. Una distinción clásica consiste en separar el *análisis de políticas (policy analysis)* del *diseño de políticas (policy design)*. El *análisis de políticas* implicaría un mirada neutral, una postura no comprometida...y por *diseño de políticas* cabría entender, en cambio, un enfoque más comprometido, más activo ... con una orientación prescriptiva".

Pero a pesar de la dificultad de establecer dónde acaba la dimensión descriptiva y dónde empieza la prescriptiva[11], debemos aclarar desde luego nuestra orientación en el presente trabajo como esencialmente descriptiva y, por lo tanto, su encuadre en el campo del *análisis de políticas*. En otras palabras, tomando la distinción hecha por Lasswell (1971) entre análisis **del** proceso de la política y análisis **en el** proceso de la política, nosotros nos proponemos desarrollar un trabajo desde la primera perspectiva.

El acercamiento a las claves que deben dirigir al *análisis de políticas (policy analysis)* impone, en principio, la aclaración de qué se entiende por *policy*, un término que, así como *politics*[12], se traduce al castellano como política, pudiendo adquirir en este idioma distintos significados.

---

[11] Como afirma Hogwood y Gunn (1990:29): *"la distinción entre descripción (la forma en que se hacen las políticas) y prescripción (la forma en que deberían hacerse) es necesaria, pero puede ser llevada más lejos, y no creemos que ninguna de estas dimensiones pueda ser excluida de la enseñanza, especialmente, el entrenamiento en policy analisis".*

[12] El término *politics*, traducido al castellano como política con la connotación en su sentido "noble", que hace referencia sobre todo a los fenómenos relacionados con la lucha por el poder, las competición entre los partidos, grupos de intereses, categorías sociales para influir y ocupar una posición de autoridad en la comunidad, en un mercado político y en las decisiones públicas. Sin embargo, en su sentido vulgar, puede tener la connotación de

El uso de política, cuando corresponde al término *policy* - que es lo que nos interesa aquí - se refiere a un marco de orientación para la acción, a una etiqueta para un campo de actividad - política de salud, política educacional, etc. - a una decisión, a propósitos específicos, a una autorización formal, a un programa o a una perspectiva de actividad, que en el caso de *public policy* - la política pública - viene asumida por una autoridad pública. Meny y Thoenig (1992).

En Hogwood and Gunn (1990:23-24), podemos encontrar una definición de las políticas públicas adecuada para nuestros propósitos. Para ellos:

> "cualquier política pública es subjetivamente definida por un observador y de forma usual se la percibe como si abarcara una serie de patrones de decisiones relacionados, para los cuales muchas circunstancias e influencias de personas, grupos y organizaciones han contribuido. El proceso de formación de políticas supone muchos sub-procesos y puede extenderse por un período de tiempo considerable. Los objetivos y propósitos que dan base a una política son de forma usual identificables en la etapa inicial del proceso, pero pueden cambiar a lo largo del tiempo y en algunos casos pueden ser definidos solamente de manera retrospectiva. Los resultados de las políticas requieren ser estudiados y, cuando sea el caso, comparados y contrastados con las intenciones de sus formadores. La no acción, ya sea deliberada o accidental, puede contribuir al resultado de una política. El estudio de las políticas requiere el entendimiento de los comportamientos, especialmente de los comportamientos que suponen interacciones intra e interorganizativas. Para que una política pueda ser caracterizada como pública, tiene que, al menos en cierto grado, haber sido generada, o por lo menos procesada, dentro de influencias y procedimientos de estructuras gubernamentales".

Merece destacarse la atención puesta en la necesidad de entender las interacciones intra e interoganizativas para el análisis de una política, ya que se trata de una cuestión que, principalmente en las políticas sociales, cuyas interacciones suelen producirse entre miembros de organizaciones de diferentes esferas de gobierno, nos remite a la importancia no sólo de la problemática de las RIGs en general para analizar las políticas, sino, más precisamente, a la pertinencia en este análisis del que constituye el principal tema de nuestro estudio, la gestión intergubernamental.

A su vez, la noción de las políticas como un proceso dividido en fases que se extienden durante un período de tiempo, posee un gran valor analítico en la medida en que *"el problema que se plantea al analista de políticas es la manera de descomponer su objeto de estudio en elementos empíricos más pequeños sin por ello perder de vista el conjunto del paisaje"*. Meny y Thoenig (1992:105).

"politiquería", es decir: toda suerte de arreglos, no siempre movidos por causas "nobles", llevados a cabo por los partidos o por políticos en su prácticas diarias. Véase Meny y Thoenig (1992).

Este proceso se puede dividir en fases[13] de distintas formas, aunque todas ellas giran en torno a una supuesta lógica que podría ser adecuadamente resumida en las siguientes fases: definición de un problema, formulación de alternativas de solución, elección de una solución particular como la legítima, ejecución de la solución y terminación de la acción. Meny y Thoenig (1992:106).

En el presente trabajo hemos reducido estas fases a tres grandes momentos: la formulación, la puesta en marcha y la evaluación de las políticas, sobre los cuales presentaremos más adelante un breve marco de análisis específico, excepto el tercero, pues nuestra investigación recae sobre casos que todavía se están llevando a cabo, por lo que no parece ni conveniente ni pertinente intentar realizar ahora una evaluación de los mismos.

De transcendental relevancia para el análisis de las políticas, por su poder heurístico, es también la clasificación establecida por Lowy. Aceptando que la política en general no existe, sino arenas de políticas delimitadas por los impactos de los costes y los beneficios que los grupos de interés esperan de su puesta en marcha, Lowy (1964) ha delimitado tres categorías para las políticas y sus respectivas arenas, a las cuales añade otra, en 1972, al adoptar un criterio más de clasificación: el tipo de coerción ejercida por el estado mediante la política.

Así, para Lowy, toda política se encuadraría fatalmente en una de las categorías siguientes: a) las políticas reguladoras, formadas por normas, y cuya coerción se ejerce de forma directa e inmediata sobre el comportamiento individual; b) las políticas distributivas, consistentes en el reparto de los recursos mediante su disgregación en pequeñas unidades independientes unas de otras y libres de toda regla general. La coerción se ejerce de forma indirecta y remota sobre el comportamiento de los individuos y lo que tiende a prevalecer en esta arena es el acuerdo entre demandantes no antagónicos; c) las políticas redistributivas, que implican el establecimiento de criterios por parte del sector público dando acceso a ventajas que se otorgan no a sujetos específicos, sino a clases de casos o de sujetos. La coerción se ejerce de forma inmediata y directa sobre el contexto del comportamiento de los afectados. Esta es la arena más conflictiva de todas; d) las políticas constitutivas, que se traducen en definiciones por parte del poder público de las reglas del juego en general, pudiendo significar reformas

[13] Lasswell (1971), por ejemplo, toma en consideración siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación. Para Hogwood y Gunn (1990) el proceso estaría constituido por 9 fases: decidir sobre qué decidir; decidir cómo decidir; definir la cuestión; pronóstico; establecer objetivos y prioridades; análisis de opciones; implementación, monitoreo y control de la política; evaluación y revisión; mantenimiento, sucesión o terminación de la política.

constitucionales, institucionales o administrativas. La coerción se ejerce de forma indirecta y remota sobre el contexto del comportamiento de los individuos, siendo su dinámica muy similar a la de las políticas reguladoras, que tiende a presentar un elevado grado de conflictos.

El rechazo de Lowy a hablar de las políticas en general y su esfuerzo por dividirlas en categorías reposa en su proposición teórica de que, al contrario de lo que se creía hasta entonces, las políticas son variables independientes del sistema político; una proposición cuya validez analítica, aunque no cuestionada en sus fundamentos, viene siendo matizada, sin embargo, por muchos autores en la actualidad, como Ham y Hill (1993:17-18) para quienes:

> "el entorno del sistema político y su influencia en las políticas es una cuestión importante en el estudio de los resultados de las políticas...la economía y la sociedad afectan a las políticas y viceversa. Resulta entonces que el análisis de las políticas debería tener más en cuenta el contexto socioeconómico y político en que se tratan los problemas. De esto resulta además que los estudios del proceso de las políticas deberían alejarse un poco del mundo de la política (*politics*) del cada día, para poder formular alguna de las cuestiones mayores acerca del papel del estado en la sociedad contemporánea y de la distribución del poder entre los diferentes grupos sociales."

De ahí que, a pesar de no ignorar el planteamiento de Lowy en cuanto al hecho de que uno solamente se acerca al entendimiento de una política en la medida en que tiene en cuenta la dinámica específica de la arena a la que pertenece, hemos desarrollado en la primera parte de este trabajo ciertas consideraciones contextuales como condición *sine qua non* para entender los casos investigados. Sin embargo, tanto o más necesario que armarse de los instrumentos analíticos necesarios para investigar las políticas, es - una vez definidos estos instrumentos - adoptar una forma concreta de abordarlas.

Allison (1969) apunta la existencia de tres modelos de análisis de las políticas, restringidos a su formulación, cuyos presupuestos, sin embargo, son perfectamente extensibles a su puesta en marcha.[14]

El primero, el modelo de política racional, se basa en la proposición de que las políticas se forman a partir de elecciones racionales y considera que tanto los que toman las decisiones como los que las ponen en marcha se mueven guiados por la racionalidad, es decir,

[14] En este sentido, es importante dejar registrada la observación de que: *"por política suele entenderse un conjunto de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular"; o más aún: "una política no es la simple decisión en la cúspide del estado. Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes gubernamentales y extra-gubernamentales que, en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola con el desenlace muy probable de que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales".* Aguilar (1992b:24-25).

maximizando las ganancias y minimizando los costes, poseyendo, además, todas las informaciones necesarias para elegir entre las diferentes alternativas, teniendo en cuenta los objetivos y estrategias que tienen claramente definidos.

Los presupuestos de este paradigma son compartidos en el campo de estudios de la política entendida como análisis **en** la política, por la obra ya clásica de Quade (1975).

Los otros dos modelos han surgido, según todo parece indicar, como consecuencia de la crítica de Simon (1945) al presupuesto de una racionalidad absoluta presente en las decisiones y en las acciones, a partir de su concepto de racionalidad opuesto a éste, al que llamó de racionalidad limitada. Un concepto en cuya base se encuentra la idea del "hombre administrativo" que, al contrario del *homus economicus*, postulado por el paradigma racionalista, poseería una capacidad de conocimiento y de elección limitada y por lo tanto una racionalidad imperfecta, que trata de hallar soluciones satisfactorias, antes que maximizar a toda costa sus ventajas.

De esta forma, el segundo modelo, denominado modelo del proceso organizativo, concibe las acciones de las políticas como resultados de comportamientos organizativos, en los que las labores rutinarias de utilización de sus recursos son las opciones que realmente están a disposición de los que toman las decisiones sobre problemas que estructuran y delimitan teniendo en cuenta los productos que las organizaciones son capaces de procesar.

La importante obra de Lindblom[15], con su proposición de la regla de elaboración de las políticas como un movimiento de "salir del paso", o de la regla del "análisis del incrementalismo", podría ser entendido como una extensión de los presupuestos de este modelo al campo prescriptivo, es decir al campo del análisis **en** la política. En sus propias palabras *"los ajustes partidarios mutuos juegan un papel en el análisis y diseño de políticas tanto o más importante que el de la búsqueda y aplicación de una teoría rigurosa para tomar decisiones racionales"*. Citado por Aguilar (1992b:51).

Sin embargo, con ello Lindblom parece postular que las políticas no sólo no se mueven en el campo de la racionalidad absoluta, a la que llama de omnicomprensiva, sino que, más que un resultado de los comportamientos organizativos, constituyen fundamentalmente un proceso de transacciones políticas (*politics*); de este modo, su obra estaría mejor encuadrada como una

[15] Véase sobre todo Lindblom (1959; 1964; 1979; y 1980).

manifestación, en el campo del análisis **en** la política, del tercer modelo de análisis **de** las políticas, al que Allison denomina modelo de política burocrática.

En los términos de Allison, tal modelo se basa en el presupuesto de que las políticas son esencialmente resultados políticos (*politics*) y lo son *"porque lo que ocurre no ha sido escogido como solución a un problema, sino porque es consecuencia de compromisos, coaliciones, competiciones, malentendidos...Son políticos, en el sentido de que la actividad que da origen a los resultados puede ser caracterizada como negociación"*. Allison (1969:707-710).

En nuestra investigación nos alejamos del primer modelo, no sólo por compartir la crítica de Simon a la racionalidad absoluta, sino por entender que la prescripción del modelo racional y, por lo tanto, su efectividad, si es que llega a producirse, sólo se realizaría en sistemas políticos autoritarios, donde los canales de acceso a la decisión son reducidos y están bajo control de los gobernantes y las formas de eventual contestación a las decisiones están proscritas como ilegales e ilegítimas.

A su vez, el segundo modelo, aunque rompe con la ilusión de la racionalidad absoluta, no da cuenta de la intensa transacción política que se presenta no sólo entre actores gubernamentales, sino entre éstos y los demás actores de la sociedad, en una democracia plural, al elaborarse y ponerse en marcha las políticas.

Como uno de los presupuestos de este trabajo es que el sistema vigente en Brasil post-88 tiene todas las características de una democracia liberal, se han elegido para abordar los casos investigados los presupuestos del tercer modelo, aunque con una objeción. En el estudio de una política se reconoce como necesario tomar en consideración el papel del análisis racional como elemento de juicio en el debate que siempre se suscita en el seno de la política estudiada; en esto nos hacemos eco de Wildavsky (1981) quien, compartiendo con Lindblom la idea de que la política (*policy*) es el resultado de la política (*politics*) - en su caso al que llama de "interacciones sociales" - subraya sin embargo la importancia de contrastar el análisis intelectual con la "interacción social" pues, aunque este proceso intelectual no se sobreponga al político, cumple una relevante función suplementaria para el desarrollo de las políticas (*policy*). Concretamente, este autor argumenta de forma muy apropiada, que *"la función del análisis (racional) es aumentar el nivel de los argumentos entre los intereses en disputa...el resultado final sería la más alta calidad en el debate y quizás unas eventuales elecciones públicas entre las mejores alternativas conocidas"*. Wildavsky (1981:13).

También se hace necesario insistir en que, a pesar de que estos modelos se atribuyen a la interpretación de la formulación de políticas, los tomamos como válidos para la interpretación de todo el proceso de las políticas, incluyendo la puesta en marcha. Para apoyar esto, basta con recordar que carece de cualquier fundamento empírico la perspectiva que aborda los momentos de formulación e implantación como si fueran distintos, atribuyendo al primero un carácter esencialmente decisorio, de elección, y por ello político (*politics*) y al segundo el de mera ejecución de un mandato, ya anteriormente definido, por parte de un aparato administrativo que en los moldes del ideal tipo de Weber carecería de discrecionalidad, debido a su impersonalidad y principalmente a su neutralidad con relación a sus fines, siendo por esto la puesta en marcha considerada como el momento administrativo de las política, por excelencia.

Una serie de estudios empíricos acerca del comportamiento de las agencias burocráticas[16] ya demostró que, a pesar de estar sometidas a las normas generales de procedimientos administrativos y técnicos, están lejos de constituirse en un instrumento inerte en las manos de los que toman las decisiones, los "políticos". De ahí que *"la mayor parte de los actores administrativos, o quizás todos ellos, hagan política y la cambien al intentar implantarla. En este caso debemos analizar la implantación (además de la formulación) como parte del policy-making".* Lindblom (1980:64).

La separación que se establece, entonces, en la presente investigación entre formulación y puesta en marcha de los proyectos debe ser entendida solamente como un artificio analítico pues, insistimos, al interpretarlos se deben enfocar como si formaran parte de un *continuun*[17], cuyo rasgo esencial es la interacción política entre los actores; idea reforzada por May y Wildavsky (1977) que, en función del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, defienden que, en rigor, no se debería hablar de proceso sino de "ciclo de la política".[18]

El análisis de la formulación de las políticas implica observar un conjunto de acciones y operaciones relacionadas, pero sin que necesariamente guarden un orden secuencial entre sí, que suelen descomponerse en: percepción y definición de un problema, su inclusión en la agenda pública[19], formulación y elección de su solución y selección de los procedimientos y recursos necesarios para resolverlos.

---

[16] Como los trabajos de Worms (1965); Croizier (1964); kaufmann (1967); Selznick (1949).

[17] Véase Ham y Hill (1993).

[18] Véase Aguilar (1993a).

[19] Definida, según Cobb y Elder (1974), como *"las cuestiones que los miembros de la comunidad política perciben como dignas de atención pública y... que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente".*

Sin consistir en un dato objetivo, sino en una construcción en la que están presentes la subjetividad y los intereses de los actores implicados[20], la definición de un problema suele implicar un acuerdo, del que el análisis de la forma en que se ha llegado al mismo es de transcendental importancia. Por eso es útil destacar que en el caso de que éste sea fruto de un rechazo cauteloso al tratamiento abierto de los agudos conflictos sobre el asunto - llevando, por ejemplo, a una definición amplia e imprecisa del problema y consecuentemente al establecimiento de objetivos para el programa también vagos y imprecisos[21] la gestión de la interacción entre los actores en el momento de la puesta en marcha, para especificar los procedimientos y metas específicas que se deben alcanzar puede convertirse en algo altamente problemático. Wildavsky y Pressman (1973).

En este sentido, gana relevancia, por su valor heurístico, la distinción de dos clases de asuntos en función del potencial de consenso o conflictos que la definición de un problema situado en su ámbito puede generar: los "asuntos de valencia", entendidos como los que despiertan repuestas afectivas fuertes, consensuales, no controvertidas y los "asuntos de posición", caracterizados por comportar dos o más conjuntos optativos de preferencias, y por ser conflictivo y controvertido.[22]

Desde el punto de vista analítico, la definición del problema y su inclusión en la agenda son momentos interdependientes, de forma que la inclusión del problema en la agenda del gobierno incluye una definición aceptable para el público y el posible tratamiento por parte del gobierno. Aguilar (1993a). Siendo así, la "etiquetación" al plantear un problema que se intenta definir, puede contribuir sustancialmente para su aceptación o no por la comunidad y por el gobierno, según tenga o no una connotación favorable para el consenso sobre el mismo. Este proceso de "etiquetación" puede suscitar, incluso, una especie de guerra de *slogans*, entre actores con posiciones enfrentadas en relación con la pertinencia del asunto. Una tendencia reforzada por el hecho de que

> "...en la formación de la agenda, lo que se considera es el hecho y no la realidad misma del hecho como lo que verdaderamente importa. Para tener acceso a la agenda, la definición de

[20] Véase Subirats (1989).

[21] Resultante muchas veces del cálculo deliberado por parte de uno o más actores para ganar tiempo para introducir posteriormente cuestiones que le interesan y que sería inadecuado introducir en esta fase de la formulación de la política.

[22] Véase Nelson (1978).

> un problema tiene que ser creíble y aceptable. No necesita ser, de hecho, correcta e incontrovertible".[23] Elder y Cobb (1984:91).

Sin embargo, en el análisis de estos dos momentos interdependientes, lo más imprescindible de todo es no dejar de hacer el mapa de las "redes de asuntos" y del subsistema de políticas en que el problema se inserta, entendiendo, además, su dinámica.

En lo relativo a la formulación de soluciones alternativas al problema, nunca es demasiado recordar que la selección de los instrumentos y opciones de las acciones para superarlo ya viene condicionada por la definición que se le atribuye. De hecho, ya en la observación del proceso de definición del problema es importante identificar en qué medida se plantea o, mejor dicho, "se estructura", de modo que pueda tratarse con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos existentes, lo que significa indagar en qué grado el problema es planteado de una forma en que tenga solución[24] y, en consecuencia, en qué grado tendrá dificultades en su posterior gestión.

En resumen, el proceso de formulación de una política debe ser enfocado como el producto de un conjunto de decisiones que son *"resultantes de presiones, compromisos, coaliciones y negociaciones entre una pluralidad de actores que se encuentran en situaciones de interdependencia y, por lo tanto, que se necesitan mutuamente, a pesar de que desde el punto de vista estructural sus intereses pueden estar enfrentados"*.[25]

De este modo en los casos investigados, aún en su formulación se ha intentado identificar la masa de los recursos disponibles, caracterizar la estructura de las decisiones mediante la identificación de los intereses afectados por el problema con respecto a su grado de organización, valores e ideas, capacidad de representación y acceso a las autoridades públicas (Meny y Thoenig, 1992), así como fijarse en la historia institucional e inclinaciones valorativas e ideológicas de las entidades de las diversas esferas de gobierno responsables del problema o que, actuando en el subsistema de políticas del asunto en cuestión, pudiesen constituirse en actores claves de su puesta en marcha y en esta condición buscar alguna forma de influir en el momento de la decisión inicial de la misma, es decir, convertirse también en elementos activos de su formulación. Bardach (1977).

---

[23] En la medida que se considera la trayectoria de las políticas como un *continuun*, en que se dan disputas políticas con vistas a definir o redefinir sus objetivos, nos parece adecuado considerar válido este planteamiento no sólo para la fase de formulación, sino para las fases de implantación y evaluación.

[24] Véase Aguilar (1993a).

[25] Según Allison (1971). Citado por Subirats (1989:80).

El análisis de los casos no descuidó tampoco el hecho de que, en función de elementos constitutivos del propio asunto, suelen hacerse presentes en la formulación de una política los siguientes condicionamientos: el contexto de la cuestión estudiada; las características internas del tema, tales como su complejidad técnica o incluso social; el grado de incertidumbre que inspira; el grado de repercusión que el problema puede suscitar y los costes de la acción capaz de solucionarlo. Subirats (1989).

En lo que se refiere a la puesta en marcha, para conseguir una mayor precisión para el término, cabe aclarar que, en principio, la entendemos como un *"proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plano o programa de un gobierno) en un curso de acción efectivo y es también el proceso de convertir algo que es sólo uno deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva".* Aguilar (1993b:47).

Su estudio se inició en 1973, con la obra de Pressman y Wildavsky titulada *Implementation*, siendo notable la importancia atribuida en esta obra a las relaciones intergubernamentales, a consecuencia de que la noción de implantación como "complejidad de acción conjunta" de la que habla, supone reconocer que esta fase de las políticas , al menos en los sistemas federales, requiere la interacción de un gran número de entidades pertenecientes a distintos niveles de gobierno, involucradas en numerosos puntos de decisiones con el fin de emprender acciones conjuntas que, para concretarse, necesitan la aprobación y consentimiento individual de cada una de estas entidades. No es difícil percibir que esta noción conlleva el presupuesto, expuesto de forma reiterada por Wildavsky y Pressman en su libro, de que la puesta en marcha es un proceso esencialmente político; lo que, para estos autores, se pondría de manifiesto en las recurrentes negociaciones para alcanzar el necesario consenso entre actores con distintas perspectivas, intereses e intensidad de adhesión al objetivo del programa, a cada punto de decisión de acción conjunta que se va haciendo presente a lo largo de su puesta en marcha.

Sin embargo, si a Wildavsky y Pressman les corresponde el haber desvelado el carácter político de la puesta en marcha de las políticas, a Bardach, con su obra de 1977, titulada *Implementation Game* debe serle atribuido el gran mérito de haber desarrollado esta idea de una forma que logra delimitar un concepto de implantación con un valioso poder heurístico -

debido a su empeño en establecer tipologías y explicaciones válidas más allá de los estudios de casos concretos a partir de los que se establecieron estos elementos.[26]

Este autor, inicialmente, plantea la puesta en marcha como un

> "proceso de "ensamblar" diversos elementos del programa... que se encuentran en manos de diferentes partes, la mayoría de las cuales son independientes entre sí. La única manera de que estas partes puedan lograr que el otro contribuya con los elementos del programa que tiene bajo su control es la persuasión y la negociación; lo que lleva al entendimiento de que el proceso es un resultado político, aunque yo crea que se trata de un tipo distinto de política". Bardach (1977:37)

El planteamiento alude a la metáfora de la política como una máquina cuyo "ensamblaje" se hace a partir de sus componentes, como los recursos financieros y administrativos, de los proveedores públicos y privados de bienes y servicios, fuentes de recursos, de los grupos de soporte político del programa, de las actitudes de los beneficiarios o clientes y de las reglamentaciones.

A su vez, el rasgo distintivo de la política del "ensamblaje" consiste, para Bardach, en que ésta es llevada a cabo por sus participantes desde una perspectiva altamente defensiva - implicando un gran despilfarro de energía en maniobras que intentan escapar a las responsabilidades, supervisión y censura - ya que las tácticas y estrategias de los actores en este proceso político están condicionadas por la existencia previa de un mandato no sólo ya bien definido, sino legal y legítimamente autorizado.

La contribución decisiva de Bardach, con todo, consiste en atribuir otra característica a la implantación, además de las de "ensamblaje" y "política". Según el propio Bardach

> "la concepción de la implantación como "ensamblaje político" no difiere significativamente de otras concepciones encontradas en la literatura académica... yo propondría sin embargo la idea de que las partes de "ensamblaje" y "política" del proceso se integran a través de un "sistema de juegos" débilmente cohesionados". Bardach (1977:38).

Y a través de esta metáfora del juego[27], Bardach pudo elaborar una tipología, estableciendo un marco conceptual descriptivo de las actividades básicas del proceso de

---

[26] Como señala el propio Bardach (1977:55), tras reconocer los avances del trabajo de Wildavsky y Pressman en el campo de estudio de implementación *"el principal problema del acercamiento de Wildavsky y Pressman es que no va lo suficientemente lejos ... no se esfuerza por caracterizar de una forma relativamente abstracta y sistemática las interacciones que conectan los diferentes tipos de instituciones o funciones usualmente involucradas en el proceso de montaje de un programa".*

[27] Sintetizados por Aguilar (1993b:63) como *"las "estrategias" y "técnicas" de interacción por medio de las cuales entran en relación recíproca actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa de política contempla como componentes necesarios para la producción del evento deseado".*

implantación. Desde esta perspectiva, intentó aclarar las características de los jugadores, sus estrategias y tácticas, las reglas del juego y las que estipulan los límites de lo lícito y legítimo, la naturaleza de la comunicación entre los jugadores y el grado de incertidumbre en torno a los posibles resultados del "ensamblaje".

La metáfora del juego supone también que la atención del observador se dirige hacia la identificación de quien no está interesado en jugar y cuales son sus razones para hacerlo, y de los actores empeñados en cambiar algunos de los parámetros como una condición para jugar. Bardach (1977:56)

La verificación empírica de los juegos que afectan el grado de éxito o fracaso de la puesta en marcha de una política, del "ensamblaje" del producto, por así decir - medido por el grado con que el "producto final" se acerca, en el tiempo, a su *design* inicial - puede ser realizada a partir de la localización y "radiografía" de las principales consecuencias de estos juegos: los retrasos intencionados en los calendarios, la desviación de objetivos y los incrementos en los costes.

La forma en que estos juegos se desarrollarán está condicionada por las características de los actores participantes en el "ensamblaje" - tanto por su posición objetiva en el programa como por su posición subjetiva, favorable o no al mismo, por ejemplo - por las especificaciones del "producto" que va a ser "ensamblado" - particularmente en lo que se refiere a la forma en que están planteados los objetivos del programa - por los recursos financieros del "ensamblaje", y por la estructura de la red organizativo mediante la que se procesa este "ensamblaje" - caracterizada, a su vez, por el perfil de la entidad principal del proceso y por el grado de multifuncionalidad del "ensamblaje".[28]

Finalmente, hay que añadir que la noción de la interacción entre actores interdependientes en la fase de puesta en marcha como un juego de maniobras en que cada uno busca defenderse e incluso alcanzar posiciones ventajosas (Bardach,1977:51) puede extenderse, a nuestro parecer, a la de formulación. Pero hay que tener en cuenta que seguramente los tipos de juegos desarrollados en ambos procesos son muy distintos, debido a que también algunas de sus condiciones cambian, como la brutal diferencia de intensidad entre la implicación de un actor en un programa a partir de una declaración de apoyo hecha en su formulación y otra hecha en la fase de implantación.[29]

---

[28] Entendida esta coincidencia, en su dimensión sectorial, como una resultante directa del número e importancia de las agencias que creen poseer jurisdicción sobre el sector en que se inserta el programa y, en su dimensión vertical, como el nivel de competitividad sobre la competencia de las diferentes esferas de gobierno sobre el problema tratado.

[29] En el primer caso, la declaración puede no tener mayores consecuencias y quedarse por ello en el campo puramente retórico, ya en el segundo las declaraciones de apoyo suelen implicar actitudes concretas, operativas que

I.3. Los estudios sobre las relaciones intergubernamentales en Brasil.

La tradición constitucional federalista de Brasil y la innegable influencia norteamericana sobre la vida académica de aquel país, hizo que la observación de las RIGs desde el enfoque esbozado aquí, es decir, huyendo de la perspectiva estrictamente jurídico para analizar la interferencia de la dimensión político-territorial sobre el funcionamiento del Estado, tuviese su primera manifestación en el país casi en el mismo momento en que este enfoque se consolida en los EE.UU. En efecto, la primera tentativa de enfocar de forma sistemática la cuestión en Brasil se dio en 1974. Una investigación exploratoria llevada a cabo por el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM), en este año, buscaba sistematizar un marco para el análisis de las RIGs en el país, sin pretender presentar conclusiones de mayor alcance. (IBAM,1974)

Paralelamente, en la misma época, tomó cuerpo el estudio de las RIGs en su dimensión financiera, más bien en la perspectiva del federalismo fiscal, que se expresó en varios artículos publicados en la Revista de Finanzas Públicas y en trabajos de mayor envergadura como los de Mahar (1970), Araujo y otros (1973), Rezende (1982) y Afonso (1989). Desde el punto de vista del estudio estricto de las RIGs, estos trabajos son insuficientes por centrarse en uno sólo de sus aspectos, el financiero, ignorando los demás.

Medeiros en su tesis doctoral de 1986, buscó suplir las lagunas del campo del estudio, realizando un trabajo que tomó en cuenta, además de los aspectos financieros, los recursos administrativos y políticos de las RIGs durante el régimen militar. Su trabajo supuso una gran contribución al análisis de la problemática centro y periferia en Brasil en años recientes, cuestión que ya había encontrado su primer tratamiento en el país en la obra clásica de Nunes Leal (1976), que explora la importancia de los llamados "coroneles" para la articulación político-territorial del Estado brasileño a principios de este siglo, y que recibe un tratamiento sistemático en Cintra (1974), aunque sea considerable también la importancia de los trabajos de Schwartzman (1975) y el de Uricoechea (1978) para estudiar la misma problemática.

En su tesis, Medeiros presupone una fuerte ligazón entre el sistema político y la forma en que el gobierno central se articula territorialmente para garantizar el pacto de dominación vigente en la época. Así, su trabajo pone el énfasis en la política, destacando la dimensión

---

pueden requerir recursos humanos, financieros o de cualquier otra especie; consecuencias que limitan, por ejemplo, la posibilidad del juego de apoyo meramente simbólico a un programa, presente en el apoyo retórico, con el fin de sacar el mejor partido de ello, principalmente si este programa se relaciona con un asunto de gran atractivo popular.

centro-periferia de las RIGs, y logra aclarar importantes aspectos de la dinámica del sistema político del régimen militar, pero poco nos dice del funcionamiento cotidiano de las RIGs de entonces.[30]

Es bastante comprensible que ninguno de estos estudios hayan buscado entender la dinámica de las RIGs desde un enfoque que indaga la forma en que se realizan concretamente acciones conjuntas de diferentes esferas autónomas de gobierno, es decir, desde la perspectiva de la gestión intergubernamental.

Como ya se ha constatado, a pesar de que en los años setenta se haya producido una diversificación de funciones del Estado brasileño[31], ésta no supuso mayores preocupaciones por las RIGs - al contrario de lo que ocurrió en las democracias de los países industrializados, con la emergencia del *Welfare State* - pues el gobierno militar, a través la reforma tributaria de 1966[32] combinada con el acto institucional número cinco (AI-5)[33] se encargó de desfigurar el federalismo, convirtiéndolo en una norma "constitucional" sin ningún efecto material.

La reforma supuso un esquema de transferencias de recursos desde la Unión hacia las demás unidades de la federación a base de las llamadas vinculaciones obligatorias, lo que convirtió tanto a municipios como a estados en meras agencias ejecutoras de las decisiones del gobierno central, a la vez que el AI-5 concentraba de forma brutal las decisiones en el ejecutivo federal. No sería razonable, por lo tanto, esperar una repercusión significativa del efecto de las interacciones intergubernamentales sobre la andadura de las políticas públicas en esta época.

En realidad, durante el régimen militar, con respecto a la administración pública, la atención de los estudiosos estuvo acaparada por las consecuencias de la reforma administrativa de 1967, aunque se haya registrado la mencionada preocupación por el

---

[30] De acuerdo con el propio Medeiros (1986:26): *"esta tesis aborda el tópico de cleavages territoriales y poder político, explorando empíricamente tres recursos críticos que son la base para las ligaciones entre el gobierno central, estatal y local en Brasil - políticos, administrativos y financieros - y, así, pregunta: a) ¿Cómo se relaciona la política periférica con el estado nacional, para proveer el régimen nacional de legitimidad? y b) ¿cómo se relaciona la periferia con el centro para que se lleve a cabo el proceso de modernización y crecimiento económico en el Brasil contemporáneo?".*

[31] Para mayores detalles, véase Rezende (1971).

[32] De la que trataremos en el capítulo 5.

[33] Decretado por el gobierno militar el 13 de diciembre de 1968, el acto institucional número 5 fue, junto la ley de seguridad nacional de 1969, el instrumento de poder que permitió a los militares el disfrutar de las ventajas de mantener al Congreso Nacional funcionando de forma puramente ritual. De entre sus disposiciones podemos destacar: abolición del *habeas corpus* para personas detenidas por motivos políticos, autoridad del Jefe del ejecutivo federal para decretar receso del Congreso, cesar el mandato de parlamentarios o privar a los ciudadanos de sus derechos políticos cuando así lo juzgase el necesario.

federalismo fiscal. Los trabajos de Martins (1985) y Abranches (1978), son decisivos para entender estas consecuencias, imprescindibles, además, para analizar las RIGs en la actualidad.

La década de los ochenta, estuvo marcada por reflexiones de carácter macroestructural en las que, por un lado, se puso en tela de juicio el papel ejercido por el Estado, hasta entonces, ante la economía, y por otro, se intentó aclarar el modelo de relación Estado/sociedad que el régimen militar conllevaba. Estas reflexiones van a repercutir directamente sobre la forma concreta de actuación del Estado y plantear nuevos temas a los analistas de la administración pública en Brasil, en especial los relacionados con su mayor eficiencia y eficacia.

La polémica en torno al papel del Estado estalló con la crisis económica de los años 80 que puso en jaque la política de desarrollo mediante la sustitución de importaciones que había justificado la existencia de un sector público acentuadamente intervencionista. Por su parte, la sociedad brasileña que, bajo el impacto de un crecimiento continuo a lo largo de los últimos cincuenta años se había modernizado, entraba en esta misma época en un proceso de intensas movilizaciones cuestionando a las instituciones autoritarias del régimen militar. De ahí que los ochenta hayan visto crecer el consenso con relación a la necesidad de replantear el papel del Estado, a la vez que se manifestaba con todo su vigor la quiebra del estilo tecnocrático y centralizador que ataba políticamente a la sociedad organizada[34] y crecían los clamores por la descentralización del Estado.[35] Concretamente, estos clamores desembocarían en la tendencia descentralizadora de la Constitución del 88 conllevando un vigoroso renacimiento, en los años 90, de las investigaciones basadas en las RIGs, desde dos perspectivas distintas.

Una, centrada en el análisis del nuevo marco político e institucional de las RIGs, con investigaciones tanto a nivel global, como específico. Estas ultimas intentan estudiar lo que se denomina "municipalización", es decir, el proceso mediante el cual los municipios se hacen cargo de servicios que anteriormente estaban bajo la responsabilidad del gobierno central. En rigor, estas investigaciones, al contrario de las que siguen una línea más amplia, no plantean cuestiones desde un enfoque propiamente de RIGs, ya que estudian el municipio no en relación con las demás esferas, sino cerrado en sí mismo, poniendo énfasis en el estudio de las formas administrativas y la capacidad de los municipios para asumir los servicios. Los trabajos de Rabi

[34] Véase Castor y França (1986).

[35] Véase Lobo (1988).

(1993) y Santos y Garcia (1993) van esta línea. Al tiempo que en los estudios de carácter más amplio se destacan los de Selcher (1990), Levin (1991), Leme (1992), Lobo y otros (1993), Lobo y Medeiros (1993), Ferreira y otros (1994). La otra reedita la tradicional vertiente del federalismo fiscal, inaugurada como hemos visto en los años 70, destacándose en esta línea los trabajos de Shah (1990), Serra y Afonso (1991), y el de Afonso (1993). Este último, aunque estructurado en torno de la cuestión fiscal, va más allá de ella, analizando el marco institucional y jurídico de las RIGs post-88, sus mecanismos de interacción, y algunos de sus aspectos políticos. A nuestro parecer es la más completa investigación sobre la nueva dinámica de las RIGs en Brasil, a pesar de que no suple la gran falta de investigaciones centradas en los aspectos operativos de las RIGs, concretamente en el tema de la gestión intergubernamental (GIG), y también las que estudiasen las RIGs, a partir de la observación de la trayectoria de políticas públicas específicas.

Entre toda la literatura consultada se encuentran dos trabajos que, a pesar de no estar propiamente dirigidos hacia un enfoque de GIG - problemática que, insistimos, se hizo crucial en el post-88 en Brasil no sólo para el funcionamiento del modelo de RIGs recién inaugurado, sino para el entendimiento de la propia andadura de las políticas en el país - tratan de cuestiones bastante cercanas a este campo.

El primero - de Cunha y Santos (1993) - expone, brevemente, la experiencia del proyecto de reconstrucción y defensa contra inundaciones en Río de Janeiro, financiado por el Banco Mundial y que implicaba al gobierno federal, al gobierno del estado, al ayuntamiento, además de a los gobiernos de otros cinco municipios de la región metropolitana de Río de Janeiro. El segundo - de Monticeli y Martins (1993) - consiste en una descripción muy rica, de una experiencia de asociación entre gobiernos de un mismo nivel, en concreto los municipios que forman el consorcio de la cuenca del río Piracicaba.

Así, al menos de entre todas las obras que hemos podido encontrar, nuestra investigación supone el primer intento en el país de observar la trayectoria de una política pública dada, teniendo en cuenta la problemática específica de la gestión de la interacción intergubernamental que implica.

I.4. Metodología.

Se ha elegido como unidad empírica de la presente investigación dos programas de medio ambiente desarrollados en Brasil tras 1988. Tres razones fundamentan la elección del sector de política medioambiental. En primer lugar, a partir de 1988, la responsabilidad de la política de medio ambiente en Brasil quedó constitucionalmente definida como común a los tres niveles de gobierno.[36] En segundo lugar, independientemente de las premisas constitucionales, *técnicamente, la realización de la política medioambiental supone la convergencia de las tres* esferas de gobierno, ya que difícilmente el ámbito geográfico de los problemas de que trata coincide con el de la jurisdicción de un sólo nivel de gobierno. En tercer lugar, la política medioambiental no sólo satisface los requisitos impuestos por el encuadre teórico del problema de la presente investigación - en especial, la implicación de más de un nivel de gobierno en su desarrollo - sino que presenta una ventaja adicional comparada con otras políticas que posiblemente presentan los mismos requisitos: lo oportuno del tema, dado que pone a Brasil en *el punto de mira de la opinión pública internacional.*

Como hemos visto, uno de los rasgos más típicos del análisis de la gestión intergubernamental es su énfasis por observar minuciosamente las transacciones cotidianas entre los actores de un programa. Esto hace del estudio de caso el método de investigación empírica ideal para nuestra investigación descriptiva, pues como muestra Grenwood (1973:125),

> "la principal virtud del método del estudio de caso es que permite una comprensión profunda del fenómeno como un todo, tal como se da en el caso estudiado. Al no verse distraído por una multiplicidad de unidades de observación y no estar restringido a un cierto número de factores que deben observarse, el investigador puede centrar su atención en un pequeño número de casos y explorar con gran detalle todas y cada una de las facetas de los casos que prometan brindarle cierta luz sobre el fenómeno. Este grado de amplitud y profundidad no se puede obtener con ninguno de los otros métodos empíricos". (el subrayado es mío)

La elección de los casos específicos se hizo teniendo en cuenta tres criterios.

Primero hemos procurado que tuviesen al menos cuatro años de existencia, considerando que este es el período mínimo de vigencia de un proyecto para poder analizarlo de una forma empírica significativa. En segundo lugar, a causa de la propia naturaleza del objetivo de la investigación, hemos tenido en cuenta que el proyecto, independientemente de

[36] Artículo 23 de la Constitución de la República Federal de Brasil - 1988.

cualquier otro rasgo, no sólo implicase necesariamente a entidades de al menos dos niveles de gobierno, sino que ocupase una posición destacada en la agenda del gobierno en que estuviese formalmente ubicado. En tercer lugar, nos hemos preocupado por las posibilidades de establecer parámetros para realizar una observación contrastada, por lo que elegimos casos situados en posiciones extremas con relación a una dimensión teóricamente significativa a la luz de nuestro marco de análisis: las características del actor principal de la implantación de las políticas. Por eso hemos elegido un caso cuyos objetivos son enteramente compatibles - en términos técnicos, de voluntad política, etc. - con la misión y "cultura" de una de las principales entidades encargadas de implantarlo, y otro cuyos objetivos, a la luz de la misión y "cultura" de la principal entidad encargada de articular su ejecución, son factores externos de un proyecto más amplio.

El primer caso seleccionado, el PROSAM[37], es fruto de la financiación del Banco Mundial al gobierno del estado de Minas Gerais para el saneamiento ambiental de las cuencas de los dos principales ríos que cortan su capital, Belo Horizonte, y la creación de una agencia de gestión integrada de la cuenca del río das Velhas, del cual estos dos ríos son afluentes. Participan también en el proyecto los gobiernos de los municipios de Belo Horizonte y de Contagem, que presenta la mayor concentración industrial de la región metropolitana y es el más poblado, después, naturalmente, del municipio sede de Belo Horizonte. Dos de los principales ejecutores del programa, cuya formulación se inició en febrero del 91, son la Compañía de Saneamiento de Minas Gerais (COPASA) empresa pública del estado, cuya misión la inserta en el sector de medio ambiente y la Fundación Estatal de Medio Ambiente (FEAM), vinculada a la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y cuya misión exclusiva es ejecutar la política ambiental del estado.

El segundo caso consiste en un programa de desarrollo regional, el proyecto Jaíba, mediante la agricultura irrigada. Aunque su concepción se remonta a los 70, su implantación empieza en 1989 con la firma de un contrato financiero entre el Banco Mundial y el gobierno federal. El programa supone obras de ingeniería para el sistema de irrigación y de infraestructura para el asentamiento de sus colonos. Los 100.000 hectáreas de tierras semiáridas que están siendo irrigadas se sitúan al norte de Minas Gerais en una zona geo-económicamente perteneciente al nordeste de Brasil, la región más deprimida del país en

[37] Programa de Saneamiento Ambiental de las Cuencas del Onça y del Arrudas en la Región Metropolitana de Belo Horizonte.

términos económicos, a causa de la escasez de agua y de la estructura de la propiedad de la tierra.

Por otra parte, una empresa federal que tiene un radio de acción transestatal, la Compañía de Desarrollo del Valle del São Francisco (CODEVASF) se ocupa de la implantación y del mantenimiento de las obras de ingeniería del sistema de irrigación y una entidad de la administración indirecta estatal, la Fundación Rural de Colonización y Reforma Agraria de Minas Gerais (RURALMINAS) se encarga de las obras de infraestructura (carreteras, redes eléctricas, etc.) necesaria para el asentamiento de los colonos y de la selección de los mismos.

Por una resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA)[38], de fecha de 1986, todo proyecto de irrigación para poder implantarse está obligado a solicitar al órgano competente - en el caso del Jaíba, el Consejo de Política Ambiental del Estado de Minas Gerais (COPAM) - la concesión de una licencia previa presentación de un estudio sobre su impacto ambiental, donde conste, además del análisis de sus posibles daños ambientales, las medidas necesarias para corregirlos. La licencia ambiental del proyecto se concedió con la condición de que sus responsables implantasen 51 medidas con el fin de paliar su impacto ambiental, que constituye el Plan de Medidas Mitigadoras del Impacto Ambiental del proyecto Jaíba. Plan cuya formulación y ejecución constituye el foco de nuestras observaciones en este caso. Mientras la implantación del Plan quedó bajo responsabilidad de CODEVASF, de su supervisión se hizo cargo la Fundación Estatal de Medio Ambiente (FEAM).

Se trata, así, de un caso en que, al contrario del PROSAM, las acciones ambientales intentan hacer frente a subproductos negativos de un proyecto más amplio y perteneciente a otro sector público, y en el cual, por lo tanto, la misión de los responsables de estas acciones no los sitúa en el subsistema de política medioambiental, aunque algunas entidades de este subsistema posean recursos jurídicos y técnicos suficientes para influir en su contenido y ejercer una presión constante para su ejecución.

El contraste entre los dos casos viene realzado también por el hecho de que el primero aborda el medio ambiente desde una perspectiva preventiva y el segundo desde una perspectiva correctora, lo que condiciona el grado de visibilidad que tienen frente a la opinión pública, y el tipo de reacción a los mismos.

[38] Como se verá en el capítulo siete, órgano máximo del sistema nacional de medio ambiente.

Otro elemento de contraste es que mientras el Proyecto Jaíba, es decir la creación de un polo de desarrollo mediante agricultura de irrigación, tiene su origen en una época y en un órgano en el que imperaba el pensamiento tecnocrático, el PROSAM nace en el contexto del sistema federal democrático del 88, con todas las consecuencias que esto supone para el desarrollo de las políticas, como se verá en la primera parte de este trabajo.

Desde una perspectiva más amplia, se han podido establecer otros elementos de contraste, basados en que, mientras el Proyecto Jaíba se sitúa en la arena de las políticas reglamentarias, el PROSAM parece bien mejor ubicado en la arena de las políticas distributivas.

En cada uno de los casos se han intentado identificar las características de cada actor, su posición tanto objetiva como subjetiva ante los objetivos de los proyectos y reconstituir su historia con vistas a localizar puntos críticos[39] de los casos a partir de los cuales definir los actores decisivos en la formulación e implantación de cada proyecto y el tipo de juego que realizaban.

Los datos "objetivos", se han obtenido mediante la consulta de todos los documentos producidos en el transcurso de cada proyecto - actas de reunión, informes técnicos, material publicitario, términos de acuerdos, contratos y convenios, declaraciones oficiales, leyes, organigramas, artículos de periódicos o de revistas especializadas, etc.

Para garantizar una reconstitución histórica que no se atuviese a los aspectos formales del proceso, captándolo del modo en que ocurrió **de hecho**, los datos documentales se contrastaron con los obtenidos mediante entrevistas abiertas con el "hombre clave" de cada proyecto, definido como el actor individual que poseía su "paternidad", ya sea por haber sido quien articuló la introducción del asunto que lo generó en la agenda del gobierno, ya sea porque poseía la mayor responsabilidad en su implantación, vale decir, que ocupaba un puesto de relieve en la entidad de mayor peso en su "ensamblaje". Esta entrevista, además de ser, naturalmente, un medio de obtener elementos para la interpretación del caso como un todo, se centró también en la identificación de quién era quién en cada caso, así como sus respectivos puntos de vista sobre el proyecto, y en la identificación de hechos específicos que sirviesen de base para elaborar otro guión para futuras entrevistas a los demás actores. En función de la visibilidad que le confiere la posición de liderazgo en la red de asunto del subsistema de cada

[39] A las que definimos para la fase de implantación, por ejemplo, como los retrasos, los incrementos de costes, las desviaciones de objetivos.

proyecto, fruto de la propia condición de "hombre clave", fue fácil idenficarlos en ambos casos incluso ya en la primera toma de contacto con los mismos.

Los otros datos, los considerados subjetivos y por lo tanto relacionados con los puntos de vista - como, por ejemplo, el entendimiento que un determinado actor tiene de los objetivos del proyecto - se obtuvieron mediante entrevistas semi-estructuradas aplicadas a dos tipos de "informantes claves". Por un lado, los individuos que tenían un peso significativo en la red de asunto del subsistema del proyecto o que estaban ligados a las entidades principales del proyecto, es decir, directamente implicados en su formulación o en su implantación. Por otro, los ligados a entidades secundarias, es decir, individuos no directamente implicados con ninguna fase del proyecto y que tampoco tenían un significativo peso específico en su red del asunto, aunque activos en ambas fases.

Se realizaron 18 entrevistas, con una duración media de una hora y media, sin mayores preocupaciones por el grado de adecuación entre la visión de cada actor sobre los hechos y su supuesta verdad objetiva. Lo que condiciona la forma de interacción de un actor con el proyecto y, consecuentemente, el tipo de juego que está dispuesto a jugar es, al fin y al cabo, su percepción del mismo, independientemente de que esté adecuada o no a su supuesta verdad objetiva.

Se han elaborado los guiones de ambos tipos de entrevistas - las de los "informantes claves" ligados a entidades principales y las de los ligados a entidades secundarias - teniendo en cuenta tanto los datos que pudiesen ser considerados con relativo grado de seguridad como "objetivos" como los susceptibles de distintas interpretaciones, los datos subjetivos.

En todas las entrevistas semi-estructuradas se ha hecho hincapié en los datos "objetivos", aunque ya hubiesen sido recogidos y esto haya producido cierta reiteración, debido a que su presentación, ya sea adecuada o no, por un actor, es un excelente indicador de su grado de información sobre el proceso. Y esto no sólo afecta a su percepción del mismo, sino que también condiciona su estrategia de juego.

Estas entrevistas semi-estructuradas también trataron del historial del proyecto - aunque ya anteriormente se hubiera obtenido mediante documentos y la entrevista abierta a su "hombre clave" - con el fin de extraer las opiniones de los entrevistados relativas a: la pertinencia y adecuación de tratar el problema en los términos oficialmente planteados; las alternativas de solución encontradas y la subsecuente fijación de los objetivos del proyecto; los

hechos que han generado retrasos, desviaciones de objetivos e incrementos de costes. Lo que se buscaba con estas entrevistas era un permanente "diálogo" entre la posición "objetiva" de cada actor - anterior y provisionalmente definida por nosotros a través de la entrevista con el "hombre clave" - y sus percepciones de los hechos, procurando establecer a la luz de la conjugación de estos dos elementos una referencia para la "lectura" de sus actitudes, un marco para el análisis de sus estrategias y tácticas o, mejor dicho, un descodificador del tipo de juego que este actor podría estar llevando a cabo en el proyecto.

Otro procedimiento imprescindible para descodificar el tipo de juego de cada actor fue la yuxtaposición de "su" historial del caso - es decir, su discurso sobre todo el transcurso del proyecto - a la descripción de los demás participantes sobre sus actitudes frente a los acontecimientos.

Los puntos concretamente tratados en estas entrevistas semi-estructuradas se definieron a la luz de lo establecido en el marco teórico, pudiéndose verificar en los apéndices IA y IB.

La estrategia cualitativa de investigación empírica supone muchas ventajas, con relación a la cuantitativa, fruto del carácter no estructurado de sus técnicas de recogida de datos y permite al investigador tener en cuenta o, mejor dicho, sacar provecho de los gestos fortuitos y los discursos ocasionales, producto del dinamismo que es propio de la interacción establecida con la utilización de estas técnicas. En contrapartida, la estrategia, a causa de esta naturaleza de sus instrumentos de recogida de datos, supone en el momento de realizar el análisis la ausencia de un procedimiento patrón, imponiendo un gran desafío al investigador: crear, con vistas a la interpretación, sin romper con sus inferencias los límites de consistencia, actualidad y de coherencia con el marco teórico que fundamenta su investigación.

Así, para un análisis de datos que fuera lo más fértil y satisfactorio posible, inicialmente se dedicó un especial cuidado a la profundización y dominio de dicho marco teórico, ya que además es ahí donde se puede adquirir una mayor nitidez a la hora de sacar consecuencias de los "hechos". En seguida se procedió a un análisis del contenido mediante una lectura exhaustiva, es decir, sucesivas lecturas de las entrevistas y documentos escritos con el fin de "impregnarse" del discurso y, a la luz de la teoría, lograr aislar sus elementos reincidentes, y poder constituir un todo comprensivo del caso, una descripción e interpretación de los "hechos" teóricamente relevante.

I.5. Resultados esperados

Mediante la investigación de los casos esperamos encontrar una base empírica para los supuestos siguientes.

Tanto en el sentido vertical, es decir, de la dimensión territorial del Estado, como en el sentido horizontal, entre los sectores de un mismo nivel de gobierno, hubo no sólo un aumento significativo del número de actores, sino una diversificación y, en consecuencia, se hizo más compleja la relación entre los que, en efecto, participan en la formulación e implantación de las políticas públicas en Brasil. Esto se debe al impacto del sistema democrático establecido por la Constitución del 88 sobre la relación estado y sociedad en este país.

El aumento y diversificación de los actores en el sentido vertical, combinado con una relación estado y sociedad basada en el pluralismo, supuso una nítida transformación en la dinámica de las RIGs, pudiéndose decir que éstas también sufrieron una transición. Con ello no *sólo se hizo crucial y estratégica la gestión cotidiana de estas relaciones para lograr el éxito en* el desarrollo de las políticas públicas - la GIG -, sino que la forma de esta gestión también cambió.

Por otra parte, se han podido constatar dos cuestiones diferentes, aunque con una sola consecuencia, relativas a las políticas públicas y a las relaciones intergubernamentales en el Brasil post-88. Por un lado, las entidades de los estados y municipios, en su afán de garantizar y ampliar los espacios recién conquistados, tendieron en el inicio de la transición democrática a actitudes intransigentes y cerradas en su interacción con el gobierno central. A este nivel, por su parte, muchas entidades insistieron, tanto de forma intencionada como involuntaria, en el uso de los mismos instrumentos de gestión - basados sobre todo en la jerarquía - de su interacción con entidades de las demás instancias de gobierno que habían prevalecido anteriormente con la nueva Constitución. Por otro lado, el hecho de que la democracia sea muy reciente no ha permitido todavía la construcción de algunas reglas e instrumentos operativos para la interacción intergubernamental, no sólo en términos generales, sino volcados en sectores específicos de políticas, como el de medio ambiente. Esto potencia la incertidumbre que suele prevalecer en las RIGs inmersas en sistemas democráticos descentralizados, generando una interacción intergubernamental marcada por la desconfianza y por la precariedad en la comunicación y en la articulación político-administrativa.

Ambas cuestiones dificultan, aunque con una intensidad diferente, la negociación entre los gobiernos. Práctica considerada como la más adecuada para el tratamiento de los conflictos que son al mismo tiempo producidos y productores de los "juegos" apuntados por Bardach (1977) y muy frecuente, principalmente en políticas de carácter social que se desarrollan bajo sistemas democráticos federales, como el Brasil a partir de 1988.

Aspectos relativos al ámbito específico de la política medioambiental hacen que los conflictos que conlleva vengan siempre mezclados, es decir, nunca bajo una forma estrictamente intergubernamental, nuestro principal objeto de investigación. En efecto, el alcance de los programas medioambientales nunca se reduce al ámbito exclusivo del subsistema de políticas de medio ambiente, con la excepción quizás de las actividades de protección de la fauna y flora en áreas de preservación y en parques. La implantación de programas directamente relacionados con el uso de recursos naturales para la producción, conlleva una dimensión esencialmente multisectorial y, por lo tanto, marcada por la interferencia de diferentes valores, procedimientos y culturas, haciendo que las dificultades del tratamiento de los conflictos vayan más allá de las relacionadas con las interacciones intergubernamentales.

En términos restringidos a las RIGs, y de forma genérica, se parte de la suposición de que la principal dificultad para el tratamiento de los conflictos en el sector está provocada por la siguiente situación.

Las agencias estatales del sector del medio ambiente quienes, de hecho, ponen en práctica la legislación medioambiental en el país, y que, por lo tanto, se constituyen, de una cierta forma, en los principales actores de la implantación de programas del sector, nacieron y se consolidaron en el curso de la transición democrática. Así, sus técnicos son, por convicción o no, sus ardientes defensores, o al menos favorables al estímulo que supuso para la descentralización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil. Ya las entidades públicas dedicadas al uso económico de los recursos naturales, o a su reglamentación - la concesión de autorización para el uso del agua con fines económicos, la irrigación, la producción de energía hidroeléctrica - forman parte de sectores que han sido importantes en la estrategia de desarrollo y seguridad nacional del régimen militar. Por ello constituyen espacios en donde todavía actúan técnicos supervivientes de la práctica y pensamiento tecnocrático dominante en el mismo, a los que no sólo les conviene la centralización, sino a los que les repugna tener que rendir cuentas de sus actos ante la opinión pública. Aunque presente fundamentalmente en los órganos federales, la problemática se reproduce también con menor intensidad en las entidades

estatales de sectores relacionados con el uso económico de los recursos naturales que, en su momento, compartieron la hegemonía con la tecnocracia federal. De ahí la inevitable tendencia al choque entre técnicos federales y estatales, tratándose de proyectos que suponen el uso y control de recursos naturales, o mejor dicho, directa o indirectamente relacionados a la política medioambiental.

Los técnicos estatales ligados al medio ambiente creen que los federales que actúan en estos mismos sectores son insensibles al asunto medioambiental y todavía están imbuidos por un ideal de "Brasil como potencia", que ya se había hundido junto con el régimen militar. Los federales, por su parte, en especial los pertenecientes a sectores en que se basó la propuesta de desarrollo y seguridad nacional de los militares, tienden a percibir a los técnicos estatales del medio ambiente como idílicos, desinformados y, sobre todo, técnicamente incompetentes para apreciar los programas de los que ellos, los federales, se hacen cargo. Estas percepciones mutuamente negativas están facilitadas por la discontinuidad institucional del sector medioambiental a nivel federal, que agudiza su debilidad frente a los demás sectores, mientras que a nivel estatal esta discontinuidad casi no existe.

Como principal blanco de las críticas y presiones internacionales con respecto a los problemas ecológicos del país, el gobierno federal se ve en la necesidad de dar alguna respuesta a estos problemas, lo que, añadido a la mencionada discontinuidad hace que su estrategia de acción esté volcada en la publicidad, en medidas simbólicas más que efectivas. Una estrategia que las agencias del medio ambiente estatales, aunque quisiesen, no pueden adoptar - principalmente tratándose de la necesidad de penalizar a los depredadores del medio ambiente - dado que están obligadas a rendir cuentas ante un público que, al contrario de la opinión pública internacional, sufre en su propia piel los problemas planteados y por ello, además, susceptibles de ser movilizados por las entidades ecologistas.

Finalmente, esperamos aportar datos confirmando que la ausencia de mecanismos institucionales para la operatividad de las RIGs en general y de unos principios que estructuren los subsistemas de políticas específicos y orienten, así, la interacción intergubernamental de sus programas, ponen de relieve en Brasil, de forma particularmente fuerte, lo apuntado por Agranoff con respecto a la importancia del contacto informal para que se entablen negociaciones entre esferas distintas de gobierno implicadas en programas en los que se requieren acciones conjuntas. De tal manera que si estos contactos fallan, el programa encuentra dificultades para salir adelante y allí donde, por el contrario, están presentes, tiene más facilidades en su desarrollo.

I.6. Esquema de la exposición

Hasta aquí hemos intentado en esta introducción aclarar el problema de la investigación y el marco teórico que da base a su delimitación, orienta la recogida y análisis de los datos, además de haber presentado la metodología de la investigación y las hipótesis de trabajo. A partir de ello, hemos estructurado la exposición del trabajo en tres partes.

Las dos primeras tienen por objetivo delimitar el contexto del problema de la investigación y tratan sobre el sistema político, las relaciones intergubernamentales y las administraciones públicas en Brasil, desde las perspectivas diacrónica y sincrónica, mientras la tercera está centrada en la exposición de los resultados de la investigación empírica.

La primera parte consta de dos capítulos en que se intenta analizar el proceso de formación de las políticas públicas tanto en la transición como en la consolidación del sistema democrático del 88, desde un enfoque que considera este proceso condicionado por la mecánica de funcionamiento del sistema político. Con ello buscamos, también, seguir el presupuesto de Wright (1988), para quien el entendimiento de cómo se desarrollan las RIGs requiere tener en cuenta las características del sistema político en que se procesan. Por lo tanto, queremos exponer los mecanismos de representación y procesamiento de intereses, con especial atención para las relaciones entre el ejecutivo y legislativo, y entre la burocracia del ejecutivo y los grupos de intereses, y las consecuencias de las características de estos mecanismos sobre el funcionamiento del aparato administrativo en todos los niveles de gobierno.

En resumen, lo que intentamos en esta parte es situar la dinámica de la relación estado y sociedad o, en otras palabras, el funcionamiento de la estructura de la toma de decisión, tanto con respecto a los rasgos esenciales de sus actores como a la estructuración del sistema político-administrativo del Estado en torno al cual van a desarrollarse las políticas públicas. Y lo hacemos así por creer que, si bien es verdad que el proceso de toma de decisiones de una política es una función relativa al tipo de arena política en que estas tienen lugar[40], también es verdad que, consonante al mencionado matiz hecho por Ham y Hill a la proposición de Lowy sobre la relación entre *policy* y *politics*

[40] De acuerdo con lo que ya hemos visto sobre la tipología de Lowy (1964).

> "la definición de los actores o de las esferas que efectivamente participan en una decisión, del peso específico de cada uno de ellos en la misma, y la propia sistemática en base a la cual estas decisiones son tomadas, está condicionada en primera instancia por la estructura político-administrativa del sistema, y secundariamente por las características específicas de los beneficios en juego y de los organismos responsables por la distribución de los beneficios".

En el segundo capítulo - primero de esta primera parte - se ha intentado tratar estas cuestiones poniendo el énfasis en los cambios que fueron produciéndose a lo largo de la transición democrática, en el papel que juegan la tecnocracia, los políticos y las organizaciones de la sociedad civil en la formación de las políticas. Por eso hemos descrito el proceso que condujo al hundimiento de los "anillos burocráticos" como mecanismos de mediación entre Estado y sociedad.

A su vez, en el tercer capítulo - segundo de esta parte - con una perspectiva sincrónica se analiza el contexto en que se desarrollan los casos investigados: la situación de consolidación democrática. Se ha puesto el énfasis en los desafíos que la estructura y funcionamiento del sistema político post-88, suponen para su gobernabilidad.

La segunda parte está dividida en tres capítulos y tiene por objetivo establecer unos parámetros de contraste para fundamentar y poner de manifiesto lo "nuevo" en las RIGs, tras 1988, a lo que ya nos hemos referido en esta introducción.

El cuarto capítulo - primero de esta parte - consiste en un recorrido histórico con el objeto de entender las bases para la formación del Estado-nación en Brasil, en el siglo XIX, donde ya están presentes muchas de las características que volverían a manifestarse en su posterior estructuración político-territorial. En el mismo capítulo también se analiza la trayectoria de las RIGs durante la llamada "República Vieja" (1889-1930), en que el Estado era funcionalmente poco diversificado y estaba inmerso en una estructura social tradicional. Con ello recuperamos algunas de las prácticas políticas que todavía hoy siguen presentes en las RIGs en Brasil.

En el quinto capítulo - segundo de esta parte - tratamos de las RIGs en un Estado ya *funcionalmente diversificado, inmerso en una sociedad que, si no es del todo moderna*, tampoco es tradicional, y que funciona bajo el sistema político autoritario impuesto por los militares en 1964. En este capítulo discurrimos sobre algunos mecanismos de las RIGs - en especial los establecidos para las transferencias intergubernamentales - que, al haber sido implantados como un requisito de la diversidad funcional del Estado, van a permanecer a pesar

del cambio de régimen, aunque con algunas alteraciones. Con este capítulo esperamos aportar elementos de contraste que logren atribuir relieve a la proposición de que la Constitución del 88 inaugura un modelo de RIGs en Brasil que se acerca a lo que Wright ha denominado superpuesto.

En el sexto capítulo - tercero de esta parte - analizamos el perfil de las RIGs post-88, tratando de su marco institucional, de cómo se intenta consolidar un modelo superpuesto en sustitución al jerárquico que se hundió junto con los militares, de las formas de interacción intergubernamentales, así como sus mecanismos de operación y de la dimensión política del nuevo modelo de RIGs que se esboza.

En la tercera parte - divida en tres capítulos - se exponen los resultados de la investigación empírica.

En el séptimo capítulo - primero de esta parte - se intenta establecer referencias para la observación de las políticas medioambientales, discutiendo sus principales elementos conceptuales. Además, se describe el marco institucional del subsistema de política medioambiental, en Brasil y en el estado de Minas Gerais, con el fin de delimitar el escenario específico de los casos investigados. Los otros dos capítulos, el ocho y nueve, constituyen el núcleo de la tercera parte. El ocho trata del Plan de Medidas Mitigadoras del Proyecto Jaíba y el nueve del PROSAM. Con el fin de dar validez a comparaciones, a pesar de que ciertas diferencias entre los casos han supuesto estructuras narrativas también diferentes, hemos intentado estructurarlos con la máxima uniformidad posible. Así, ambos están precedidos por una introducción y por una exposición de su entorno geo-económico e institucional. A continuación se describe su formulación e implantación, estableciendo ciertos epígrafes con el fin de demarcar los aspectos de los casos que sean teóricamente relevantes.

PRIMERA PARTE

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTADO Y SOCIEDAD EN LA TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN BRASIL

INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA PARTE

Tradicionalmente se ha venido estableciendo una separación entre política y administración. Así, se entiende

> "la función política como la elaboración de las leyes y la administrativa como la de su aplicación. Al proceso político le corresponde determinar objetivos de acción, es decir, constituir una voluntad con determinado contenido y también encontrar la aprobación de tales objetivos... la aplicación, la ejecución de la voluntad política - manifiesta entre otras formas en las leyes - sigue siendo una función específica de la administración". Mayntz (1985:54)

Tal separación, irrefutable a nivel abstracto sobre lo que es propio del acto político y lo propio del administrativo, no nos debe llevar a analizar los sistemas administrativos desde una perspectiva restringida únicamente al acto administrativo, es decir, centrada en la organización óptima de los medios y recursos para el logro de objetivos previamente trazados[1]. En el caso del sector público, el análisis ha de tener en cuenta la voluntad política hegemónica en la sociedad en un momento dado. De hecho, en el mundo empírico, una separación radical entre la función política y administrativa no se verifica enteramente. La burocracia[2] pública, por ejemplo, con frecuencia se implica en el desempeño de funciones políticas, relativas a la fijación de objetivos, a sus intentos de influir sobre las acciones del Estado y de mantener sus posiciones[3]. En efecto, cuanto se trata de la administración pública, las dos funciones se entrelazan de forma tal que, para entenderla, tiene mayor importancia verificar los efectos del sistema político - su estructuración y la distribución de su poder de decisión - sobre el *modus operandi* de los órganos públicos, que cualquier otra consideración restringida al campo de la teoría administrativa.

El análisis de la dinámica del sistema político en lo que supone de clarificador respecto a la relación Estado y sociedad y, por lo tanto, de su distribución de poder, parece ser la clave

---

[1] Aunque no se deba ignorar la validez de considerar la administración pública con este enfoque, ya que es innegable para su buen desempeño el concurso de una adecuada selección y eficiente organización de medios y recursos a su alcance.

[2] Panebianco (1991) relaciona cinco significados para el término burocracia. De entre ellos, hemos elegido el de *"burocracia como administración por parte de funcionarios asalariados"* que, como subraya el autor, es el significado que *"aparece con más frecuencia en la literatura científica y también quizás es el más fecundo"*. De hecho es en este campo donde se pueden abordar las características estructurales de la burocracia en la perspectiva clásica de Max Weber.

[3] De ahí que no se pueda hablar de la administración sin tratar también de la formulación de las políticas.

para el entendimiento de las peculiaridades de la administración en los Estados modernos que, en rigor, se estructuran de forma similar al modelo de burocracia descrito por Max Weber.

Como se sabe, los rasgos destacados por Weber en la burocracia conforman un tipo ideal del perfil que, desde el fin del absolutismo, ya se intentaba imponer a la administración del Estado, con el fin de garantizar su neutralidad política, mantenerla en el campo de la racionalidad instrumental y con ello poder convertirla en una herramienta dócil en la manos del gobierno[4].Sin embargo, esta neutralidad es de difícil realización. Abundan los ejemplos históricos que revelan la poca neutralidad en el comportamiento de ciertas burocracias cuya estructura se acerca al tipo puro de Weber. Kingsley, investigando el tema, constató que el presidente Roosevelt tuvo que nombrar a casi un equipo completo de nuevos funcionarios para poder hacer efectivas las reformas previstas en el *New Deal.* Mayntz (1985:76)). En el caso de Brasil, es conocida la decisión del presidente Kubitcheck (1956-1960) que, para implantar su Plan de Metas tuvo que crear una "administración paralela", única forma de escapar a las influencias de las fuerzas políticas sobre la implantación de su Plan.

Una serie de rasgos presentes en mayor o menor grado en las burocracias de los Estado modernos y en la formación de sus políticas, las hacen propensas a influir en la marcha de la política[5]. Entre otros rasgos Mayntz (1985:79) destaca:

> a) que, debido a su gran complejidad, algunas funciones del Estado moderno requieren, para su buen funcionamiento, una asesoría técnica sistemática que, tarde o temprano, acaba por imponer sus propias convicciones en el momento de definir los problemas y al elegir las soluciones alternativas, produciendo lo que se conoce como "tecnificación" de la política;
>
> b) que las directivas contenidas en un plan gubernamental se concretan mediante su disgregación en un sin fin de proyectos involucrando a una amplia red de instituciones de la burocracia pública, que necesitan de un relativo poder de decisión para concretarlos y que pueden estar bajo la influencia de actores sociales directa o indirectamente afectados por el plan;
>
> c) que el desempeño de gran parte de las tareas administrativas, al requerir un conocimiento especializado, unas informaciones puntuales y el dominio sobre los escasos recursos de que dispone, hace que la administración sea reacia al control y adquiera un carácter discrecional.[6]

---

[4] Gobierno entendido en el sentido sajón, es decir, como cúpula. Véase García Cotarello y Blas Guerrero (1987).

[5] Proceso que, en última instancia, se resume en la sustitución de regímenes oligárquico-liberales por democracias de masas en las que se da *"el creciente intervencionismo estatal, la expansión burocrática y una conexión más compleja entre los negocios privados y el sector público"*. Oszlak (1982:18).

[6] Estos dos últimos factores se refieren más a la tendencia a la "politización" de la burocracia, que llega incluso a suponer que la ejecución de una política posibilita reconstituir su contenido. Véase Meny y Thoenig (1992:180-183).

A pesar de ser un fenómeno permanente y genérico en los Estado modernos, la incursión de la burocracia en la función política varía de un país a otro, dependiendo de la mayor o menor autonomía que tenga frente al sistema político y de la forma en que pueda utilizar su poder de decisión para imponer, por motivos supuestamente técnicos, sus propios objetivos políticos. A su vez, el grado de esta autonomía está condicionado a aspectos tanto *internos como externos al área administrativa.*

Es un hecho sabido que la burocracia, por mucha discreción que pueda poseer, siempre está marcada por la normativa que la estructura: el imperativo de su neutralidad política (Hall,1963), lo que tiende a contrarrestar su actual tendencia a la autonomía. De este modo, los aspectos internos que condicionan su autonomía se asocian a los factores que inhiben o estimulan la realización de esta normativa. Entre estos factores destacan: las características del personal, su *ethos* profesional, su origen y *status* social, los rasgos estructurales de la administración, así como su tamaño y grado de centralización y los tipos de tareas, particularmente si son rutinarias o de planificación. (Mayntz,1985). Los aspectos externos se refieren sobre todo a los espacios del sistema político capaces de inducir o no a la burocracia a la acción política, particularmente a sus posibilidades de articularse con actores externos para lograr una mayor autonomía y de estar presentes en el centro de los procesos de decisión de las políticas.

La primera cuestión está directamente relacionada con la diversidad de los intereses que ejercen una presión directa sobre el Estado y, por lo tanto, con el nivel de complejidad alcanzado por la sociedad. La segunda parece relacionarse con la capacidad del sistema político de desarrollar un juego político que procese debidamente los intereses y los transforme en directrices hegemónicas para el conjunto de la administración pública; directrices que vendrían a dificultar la formación de polos autónomos en su seno y garantizar la cohesión y funcionalidad del área propiamente política frente a los intentos de conquistar espacios por parte de la burocracia.

Tanto en una como en otra situación tiene particular importancia verificar las características de los mecanismos de mediación de intereses, tanto por su naturaleza, como por la existencia o no del predominio de una entre sus distintas formas legítimas, que disciplinara y simplificara la articulación y el procesamiento de intereses. A su vez, la capacidad del sector público de procesar intereses se relaciona con el grado de funcionalidad presentado por el sistema de gobierno.

Por último, hay que considerar que la forma de estructuración político-territorial fijada por el sistema político interfiere, no sólo en la dinámica en que los intereses se articulan y se procesan, sino en las posibilidades de control de la ejecución de las políticas resultantes de este proceso.

A lo largo de toda esta primera parte intentaremos estudiar los aspectos internos y externos, con el fin de situar las principales cuestiones que caracterizan a la actual administración pública brasileña y que delimitan el contexto de formación de sus políticas. Se pondrá el énfasis en la descripción del impacto del sistema político sobre la administración, no sólo porque se trata de un período caracterizado por cambios profundos en el ámbito político, sino también porque los aspectos internos de la administración están sometidos, en última instancia, a la dinámica del sistema político[7].

Para confirmar las afirmaciones expuestas hasta aquí, los dos capítulos que siguen tienen la finalidad de analizar las peculiaridades del desarrollo y funcionamiento del sistema político brasileño que, además de fijar las condiciones del control gubernamental sobre su sector administrativo, conforma un determinado espacio de relación Estado/sociedad, en el que se mueven los actores de las políticas, siendo la burocracia uno de ellos.

[7] En este sentido se asume que al fin y al cabo *"el estado, como aparato técnico-burocrático es regulado por el sistema político"*. Abranches (1991:57)

II. LA TRANSICIÓN Y EL CAMBIO EN LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS

La relación entre el Estado y la sociedad en que se basa la acción pública en Brasil en la actualidad, se inscribe dentro de los límites establecidos por el sistema democrático que, tras un largo período de transición, se hizo vigente mediante la Constitución promulgada en octubre de 1988. Pero resulta imprescindible analizar previamente las principales características de esta transición - al fin y al cabo, propósito principal de este capítulo - con el fin comprender los dilemas que se imponen al funcionamiento concreto del nuevo sistema, actualmente en fase de consolidación.[1]

La transición de un régimen autoritario hacia la democracia, además de reformas políticas para establecer un Estado de Derecho, suele implicar, con mayor o menor intensidad y grado de importancia, otras reformas y cambios - reflejados en la formulación e implantación de políticas, cuya dinámica está en función de las demandas de cada sociedad - que, a corto plazo, neutralicen los intentos de introducir un retroceso político y, a largo plazo, aseguren la estabilidad del orden democrático.

Para hacer frente al desafío, se suelen utilizar dos vías:

> "La primera consiste en fijar las nuevas reglas del juego político, dejando que las decisiones sobre esas reformas y el conflicto de intereses que suscitan, principalmente cuando son de naturaleza social, se procesen ya en el marco de ese nuevo juego. La segunda es realizar estas reformas y cambios al tiempo que se fijan una nuevas reglas para el juego político". Martins (1989:228)

A diferencia de España, que siguió la primera vía en su transición, Brasil ha seguido la segunda. *Quizá esto, junto a su larga duración, explique la complejidad de la transición en Brasil* y los síntomas de ingobernabilidad que conllevó.

La "transición vía transacciones" (Share y Mainwaring,1986), en la que prevalecen el ajuste de las fuerzas políticas y la negociación mientras se mantienen los líderes del antiguo régimen, produce un inevitable enfrentamiento entre la lógica pactista de las élites que la tutelan

[1] Como observó Schimitter (1991) si *"usted desea conocer las posibilidades de consolidación presente o futura de la democracia, eche una mirada al pasado, es decir, observe las transiciones de donde vinieron"*. Citado por Weffort (1992:11). Aunque no nos interese verificar las posibilidades de su consolidación, sino el funcionamiento de las instituciones dentro del nuevo sistema, la observación sigue siendo pertinente, al alertar sobre el hecho de que estas instituciones no son fruto exclusivo del nuevo orden, sino que tienen la marca del proceso que llevó al nuevo orden.

y la de ruptura de las organizaciones reacias a esta tutela, imponiendo en un primer momento un fuerte *cleavage* político entre demócratas y adeptos del régimen autoritario. En el caso de la transición en Brasil, se sumaron a éste otros *cleavages*, resultantes de sus desigualdades socioeconómicas[2] que, además de dificultar y extender demasiado la negociación acerca de las nuevas reglas del juego político, produjeron tercas disputas - facilitadas por la liberación (1974-1985) - por el espacio para definir y dirigir las reformas que pudiesen aliviar estas desigualdades.[3]

De este modo, el Estado quedó expuesto a intensas presiones que afectaron profundamente a su proceso decisorio mucho antes de que la nueva Constitución definiera una nueva legitimidad para la mediación de los intereses de la sociedad. Hecho que, como se verá, tuvo graves repercusiones sobre la administración pública. Se ha podido comprobar que:

> " En la transición política brasileña el marco jurídico-institucional permaneció, pero la forma de actuar del régimen fue siendo paulatinamente vaciada de su contenido autoritario. Estructuras de poder antes secundarias, como los partidos, el Congreso Nacional, los gobernadores, fueron ganando autonomía en relación al ejecutivo central así como una mayor representatividad popular. En la última etapa del gobierno Figueiredo (1979-1984), prevalecía aún la Presidencia de la República "imperial", desde el punto de vista legal, pero de hecho con un reducido poder de mando sobre los dirigentes políticos del régimen, principalmente los civiles". Sallum y Kugelmas (1991:154).

De esta forma, las disputas sobre las cuestiones de fondo, y durante mucho tiempo, marcadas por la falta de definición institucional, hicieron comunes ciertas prácticas de los actores frente al Estado que afectarían profundamente al funcionamiento real de las instituciones desarrolladas a la sombra del nuevo sistema. Razón de más para centrar el análisis en la transición, antes de profundizar en el estudio de la consolidación y del funcionamiento del nuevo sistema democrático.

---

[2] Para tener una idea de la extensión de esta desigualdad basta con saber que el 10% del rango superior de la Población Económicamente Activa (PEA) poseía, en 1960, el 39,6% de la renta, el 46,7% en 1970 y el 50,9% en 1980. A su vez, el 50% inferior de la PEA poseía en 1960 el 17,4% de la renta, el 14,9% en 1970 y el 12,6% en 1980. Guilherme dos Santos (1986:269).

[3] Disputas que también se manifestaron en el seno del Congreso Constituyente, en torno a la reforma agraria, derecho de huelga, reserva de mercado, y que desarticularon los ya débiles partidos políticos existentes a la época.

II.1. Transición del régimen autoritario hacia una "situación democrática".

O'Donnell (1987:9) registra la existencia de "dos transiciones" en una misma: " *La primera, de un régimen autoritario (que podría ser llamado de gobierno autoritario) hacia "situaciones democráticas" (parafraseando a Juan Linz en un libro célebre sobre el Brasil) y, la segunda, de gobiernos o "situaciones democráticas" a un régimen democrático consolidado"*

Tales etapas no están disociadas, pero como plantean problemas distintos, al menos en el caso de Brasil, deben ser tratadas por separado.

La "primera transición" se hizo en Brasil en dos movimientos: la "distensión lenta y segura" del gobierno del general Geisel (1974-1979) y la "apertura" del gobierno del general Figueiredo (1979-1984). Ambos gobiernos significaron una liberalización del régimen[4], con relativa continuidad entre sí, aunque sus estilos y el ritmo de sus cambios no fuesen los mismos y hayan debido enfrentarse a coyunturas económicas diferentes.

II.1.1 El Proyecto de "distensión" y la "politización" de la agenda gubernamental

Ya en su toma de posesión, en marzo de 1974, el general Geisel se proponía llevar a cabo ciertas reformas en el régimen con la intención de *"revivir el debate político y recuperar el prestigio del legislativo, imponer un control sobre la autonomía adquirida por los órganos de seguridad del Estado y estimular la actividad de los partidos"*. Klein y Figueiredo (1978:80).

El proyecto, bautizado por el propio gobierno como una "distensión lenta y segura", empezó efectivamente con su decisión de ablandar el control sobre la publicidad en las elecciones previstas para noviembre de 1974[5]. El resultado electoral presentó una votación

[4] Tal como lo entienden O'Donnell y Schimitter (1986): *"un proceso de nueva definición y extensión de derechos"*

[5] El régimen militar nunca llegó a desactivar totalmente los instrumentos del gobierno constitucional, habiendo mantenido en funcionamiento el Congreso, con innegable carácter ritual, y un sistema bipartidista artificial, lo que llevó a Linz (1973) a caracterizarlo como una "situación autoritaria" y no un régimen autoritario.

significativa para el Movimiento Democrático Brasileño (MDB)[6] que, si no fue suficiente para suponer una derrota del régimen a nivel nacional[7], se entendió como tal, sin embargo, *"en las más importantes áreas metropolitanas, que fueron las verdaderas beneficiarias del crecimiento rápido y desigual"* desencadenado por el propio régimen. De forma que *"tanto el régimen como la oposición interpretaron los resultados electorales como un rechazo parcial al gobierno militar"*. Share y Mainwaring (1986:210).

Los nuevos condicionamientos impuestos a la dinámica del régimen por la crisis económica que se instaló en 1973[8] como resultado inmediato de la primera crisis mundial del petróleo, explican la innegable "funcionalidad" del proyecto de "distensión". Como se ha podido observar

> "mientras en las fases de crecimiento se puede mantener el "equilibrio de compromiso" entre las clases dominantes y sus facciones, con el juego de pérdidas y ganancias impuesto por la crisis, la heterogeneidad de intereses tiende a romper este equilibrio y estallan a la luz del día encarnizadas luchas en el seno del bloque en el poder [9], mientras cada uno lucha por asegurar su posición. Este fue el cuadro en Brasil, especialmente a partir de 1975". Oliveira (1991:157).

La "funcionalidad" a la que se alude, se hacía visible de dos formas. Por un lado, ampliaba la capacidad del régimen para absorber el impacto del conflicto entre élites, intensificado por las medidas gubernamentales que buscaban superar la crisis, que tendía a extrapolar los estrechos límites de la "pluralidad limitada" Linz (1985) del régimen.[10] Por otro lado, la "distensión" atendía a la necesidad del gobierno de aminorar el coste de una eventual coerción política en un contexto económico adverso. Ante la imposibilidad de mantener su aceptación mediante la eficiencia económica, la "distensión" creaba una nueva fuente de

---

[6] El acto institucional nº 2 de 1965, abolió los partidos vigentes entre 1945 a 1964 y creó un bipartidismo artificial, compuesto por ARENA (Alianza Nacional de Renovación), el partido del gobierno, y el MDB (Movimiento Democrático Brasileño), designado para hacer oposición; lo que le valió incluso el apodo de "oposición consentida". En 1974, sin embargo, ya se encontraban en su seno políticos deseosos del retorno al Estado de Derecho y Democrático.

[7] En estas elecciones, la ARENA obtuvo un 40,9% de los votos para la cámara federal contra el 37,8% del MDB. Sin embargo, el MDB obtuvo para el senado el 50,0% contra 34,7% de la ARENA, además de sobrepasar a la ARENA en la representación para la Cámara Federal en las regiones del sureste y del sur, justamente donde se concentra el 80% del PIB nacional. FIBGE (1992).

[8] El crecimiento del PIB cae de un 14% en 1973 a un 9,0% en 1974, y el crecimiento industrial de un 16,6% a un 7,8%.

[9] La campaña contra el "estatismo", puesta en conocimiento del público por algunos empresarios en 1974 fue la más clara expresión de esto. Para mayores detalles, véase Melo (1990).

[10] *"No es - como frecuentemente se ha supuesto - la falta de legitimación política per se la que hace al régimen autoritario vulnerable a la crítica política, sino al contrario, las críticas de estos grupos estratégicos son los que se convierten en disidentes en ausencia de mecanismos legítimos de expresión."* Martins (1986:72-73)

legitimidad para el régimen: prescindir de la represión, "invitando" a toda la sociedad al diálogo y a la participación política[11].

Cierto es que hasta 1978 la "distensión" no conllevó ningún nuevo arreglo jurídico-formal que estableciera, por ejemplo, un cambio sustancial en la estructura de poder[12], significando sólo la reivindicación de legalidad por parte del régimen, debido al relajamiento del control represivo del Estado. Esta estrategia, sin embargo, tenía su precio. Hubo un crecimiento vertiginoso de la oposición, tanto en las élites empresariales y políticas, como en la población en general, mediante sectores del movimiento sindical e incluso por el crecimiento de asociaciones profesionales de clase media y del movimiento popular urbano[13], impulsado por la iglesia progresista[14]. Por ello, el gobierno, al tiempo que buscaba ampliar su legitimidad a través de medidas liberalizadoras, emprendía una serie de medidas para enfrentarse a la amenaza de la pérdida de su poder ante el esperado avance electoral de la oposición y mantener bajo su control a la competencia política. Entre estas medidas se destacaron:

> a) la llamada ley Falcão[15] de julio de 1976, que ampliaba las restricciones a la propaganda electoral para las elecciones municipal de noviembre de 1976.
>
> b) establecimiento de un receso parlamentario y publicación del llamado "paquete de abril" en 1977, que redujo el número de votos necesarios para la aprobación de enmiendas constitucionales, de dos tercios a la mayoría absoluta del quórum; estableció que un tercio de los senadores serían elegidos de forma indirecta, en 1978[16]; cambió la composición del Colegio que elegía el presidente de la república y mantuvo elecciones indirectas para los gobernadores.

Con este "paquete" el gobierno se aseguró del control de la reforma política por la vía constitucional, aun cuando hubiera una victoria de la oposición en las elecciones de noviembre de 1978. De esta forma, el régimen pudo avanzar en su proyecto de establecer su "legalidad" y rehacer su "legitimidad" - con la vista puesta en las elecciones de noviembre - enviando al

---

[11] Para mayores detalles, véase Lafer (1975a).

[12] En junio de 1975, el General hizo hincapié en el mantenimiento del acto institucional nº 5, que, como se ha visto en la nota número 35 del capítulo anterior, consistía en la piedra angular del régimen autoritario de 1964.

[13] El "movimiento contra la carestía" desencadenado en São Paulo en 1977 por asociaciones de amas de casa fue la expresión más fuerte del ascenso de los movimientos urbanos.

[14] Creadas después de la Conferencia de los Obispos Latinoamericanos de 1968 en Medellín, las Comunidades Eclesiales de Bases (CEBs) en 1974 llegaban a las 40.000, teniendo cada una de ellas de 25 a 50 miembros, y se extendían por todo el país. Skidmore (1988). Sobre la importancia de las CEBs para los movimientos populares urbanos en Brasil, véase Mainwaring (1986:182-206)

[15] Apellido del Ministro de Justicia que la firmó.

[16] Que el pueblo, en alusión a un personaje televiso de *science fiction*, mitad hombre, mitad máquina, artificial, se encargó de llamar, irónicamente, senadores "biónicos".

Congreso, en octubre de 1978, una enmienda constitucional revocando su más odiado y criticado instrumento ejecutivo: el acto institucional nº 5 (AI-5).

Mientras tanto, el resultado de las elecciones de noviembre de 1978 fue una vez más favorable al MDB, confirmándose su vocación de convertirse en el canal de expresión de las movilizaciones populares, mediante el voto plebiscitario[17].

A pesar de estos pasos dubitativos, la "distensión" presentó una constante: el desplazamiento, durante el gobierno Geisel, de la fuente de legitimación del régimen desde el campo puramente económico hacia el propiamente político. De este modo, el imperativo electoral *se hizo presente en la lógica de funcionamiento del sistema, introduciendo en los* cálculos del gobierno los costes electorales[18] de sus acciones, lo que remodeló el *status* y comportamiento de los otros actores de la escena política.

Naturalmente, su impacto sobre la dinámica de formación de las políticas fue significativo[19], como se estudiará en detalle más adelante.

Medeiros (1985:92), sintetizaba así los nuevos desafíos que la "distensión" supuso para el régimen:

> "A partir de 1975, el Congreso pasó a ser relevante en la configuración de las políticas públicas. De hecho, las elecciones, la política partidaria y los políticos empezaron a influir en el comportamiento del régimen como actores independientes. No es por otra razón por lo que las elecciones de 1974 se convirtieron en un punto de inflexión en la política brasileña y en el régimen. Sin "milagro" económico que le suministrara legitimidad por la eficacia[20], cada elección se transformaba en una amenaza para la estabilidad del régimen. Era necesario, por lo tanto, hacer política, y sobre todo partidaria".

---

[17] El MDB, en el período que va de 1966 hasta 1978, creció sistemáticamente en el Congreso Nacional. En el Senado, sus escaños pasaron del 34.2% del total en 1966, al 46,4% en 1978 y en la Cámara Federal del 28,4% al 39,3%. *Lo mismo sucedió también en las Asambleas Legislativas de los estados, en las que en su totalidad,* el MDB pasó del 29,2% en 1966 al 39,6% en 1978.

[18] De hecho, aunque el régimen, como se ha dicho, nunca hubiese dejado de cumplir con el calendario electoral para los legislativos federales y estatales, el grado de control del ejecutivo sobre el legislativo, proporcionado por el Acto Institucional nº 5, era tal que hasta 1974 se daba muy poca importancia a estas elecciones. No era mediante ellas como el régimen articulaba su apoyo y establecía la fidelidad de su liderazgo.

[19] *"De hecho la liberación llevada a cabo por el gobierno Geisel eliminó el monopolio de la máquina del estado sobre la generación y discusión de programas de políticas".* Lafer (1975a:127).

[20] *Localizado entre 1967 y 1974, el "milagro" presentó la siguiente evolución del PIB:* 1967=4,2%; 1968=9,8%; 1969=9,5%; 1970=10,4%; 1971=11,9%; 1972=12,1%; 1973=14,0%; 1974=9,0; 1975=5,2%. El crecimiento de la producción industrial, muy superior al de servicios y agricultura, presentó la siguiente evolución: 1967=2,2%; 1968=14,2%; 1969=11,2%; 1970=11,9%; 1971=11,9%; 1972=14,0%; 1973=16,6%; 1974=7,8%. Abreu y otros (1992)

Para entender el impacto de esta "politización" sobre los mecanismos de mediación entre Estado y sociedad existentes en esta época y, en consecuencia, sobre la dinámica de formulación e implantación de las políticas, es imprescindible entender cómo se hicieron posibles estos mecanismos.

II.1.2 Los límites operativos de los "anillos burocráticos"

Aunque aparentemente se imponía sobre la sociedad, el aparato de Estado del régimen militar estaba lejos de ser un bloque compacto e impermeable, poseyendo, por el contrario, una gran porosidad por la que penetraban sus principales intereses. Como demostró Cardoso (1975), el régimen tenía unas estructuras selectas de enlaces de la burocracia estatal con la civil que, al integrar intereses sectoriales específicos en la formulación e implantación de sus políticas, generaban la cohesión de los grupos dominantes en torno al régimen. A estas estructuras Cardoso las denominó "anillos burocráticos"[21].

Situando este concepto en la historiografía brasileña sobre el análisis de la relación Estado y sociedad, Diniz y Boschi (1977:22) observan que:

> "la idea de "anillos burocráticos" gana relieve no como una novedad por la posibilidad de que los grupos privados entraran en el estado, sino como un canal privilegiado de negociación e influencia, dadas las características del sistema político, en un contexto autoritario, que implican un control más rígido sobre las vías de representación".

Por esto mismo los "anillos", como *locus* de enlace entre el Estado y la sociedad civil, deben ser vistos como una revitalización de la coyuntura de tendencias macro-estructurales de

[21] Refiriéndose al modelo de relación Estado y sociedad en el período militar, Cardoso (1975:182-208) concluye que *"... a la hipótesis del fortalecimiento y de la expansión de un poder tecnocrático en oposición a la sociedad civil y sus mecanismos clásicos de lucha por el poder - los partidos - yo presentaría la alternativa de pensar en los diferentes sectores del Estado como facciones en lucha política, cada uno ligado a intereses distintos. La tecnocracia podría ser enfocado como el aparato al servicio de intereses...es preciso pensar el sistema político en términos de "anillos" que cortan horizontalmente las estructuras burocráticas públicas y privadas. Así, una parte de las empresas públicas, o mejor de su tecnocracia y dirigentes puede ser captada por los intereses multinacionales. Lo mismo puede ocurrir con Ministerios, etc. Inversamente, parte del sector de las empresas privadas - incluso sus sindicatos y federaciones - pueden aliarse con segmentos de la burocracia pública formando un "anillo" de presión y así en adelante... No se trata de lobbies - forma organizativa que supone tanto un Estado como una sociedad civil más estructurados y racionalizados - sino de círculos de información y presión, y por lo tanto de poder, que se constituyen como mecanismos para permitir la articulación entre el Estado - incluyendo las fuerzas armadas - y determinadas clases sociales... lo que los distingue de un* ***lobby*** *es que son más amplios - o sea no se limitan al interés económico - y más heterogéneos en su composición - incluyen funcionarios, empresarios, militares, etc. - y, especialmente, que para tener vigencia necesitan centrarse en torno a algún alto cargo".*

largo alcance, resultantes de la trayectoria específica del desarrollo capitalista en Brasil, cuyos elementos más sobresalientes estuvieron presentes en la estrategia de los militares. Guilherme dos Santos (1978:125) ya había llamado la atención sobre esto cuando, refiriéndose a las relaciones entre grupos gubernamentales y privados durante el gobierno Geisel, comentaba:

> "ese es el modelo que aparentemente venía siguiendo el gobierno anterior, pero que en realidad tenía su base en la década de los treinta, sobre todo después del 37; fue retomado con algún vigor en el período de Juscelino Kubitscheck (1956-1960) y que fue no sólo perfeccionado, sino elevado a la condición de filosofía explícita en los sucesivos gobiernos militares".

Sin embargo, no hay que dejar de considerar que, en términos coyunturales, la alta funcionalidad de los "anillos" en los diez primeros años del régimen militar se hizo posible por las profundas alteraciones promovidas por los militares en la dinámica interna de la administración pública, mediante su reforma de 1967.

Antes de entrar en esta cuestión, recordemos las características impuestas a la relación Estado/sociedad por las mencionadas tendencias macro-estructurales de largo alcance, pues, además de aclarar la base de formación de los "anillos", puede contribuir a un entendimiento preciso de su declive a medida en que se avanzó en la liberación del régimen. Estas tendencias se remontan a la inflexión que se produjo en la relación Estado y sociedad en todo el mundo capitalista, a causa de la propuesta de Keynes para superar la gran depresión del 29. En América Latina supuso profundos cambios, bajo la égida de un pensamiento cuyos matices, en relación a su matriz Keynesiana, atribuyeron un colorido especial a esta inflexión.

Tanto estas reflexiones de Keynes, que fundamentan la intervención estatal en general, como la propuesta de industrialización mediante la sustitución de importaciones, en los países latinoamericanos, son ya bastante conocidos. Sin embargo, quizá sea útil, sino indispensable, desde una perspectiva comparada, fijarse por un lado en el contexto y por otro en las concepciones teóricas que permitan distinguir entre la dirección y resultado del proceso de intervención del Estado brasileño y los europeos - donde esta intervención presentó un perfil más difundido y debatido.

Así, mientras en Europa la intervención del Estado, y la consecuente "politización" de su economía, quedó limitada al estrecho espacio de maniobra dejado por un largo período de estructuración de los mecanismos de representación de clases, en Brasil, como en América Latina en general, esta intervención se produjo en el seno del cambio de una sociedad tradicional a otra moderna. Como todo proceso de cambio social, este también supuso la

disgregación y reorganización de los actores sociales. Las consecuencias que resultaron de ahí para América Latina - y naturalmente válidas a Brasil - están muy bien sintetizadas por Touraine (1989:163), para quien en el proceso

> "surgen nuevas categorías, otras pierden su importancia, hasta desaparecer, algunas clases aumentan su peso específico en el escenario, otras lo disminuyen, etc... En este contexto, el Estado surge como la única entidad capaz de mantener la continuidad de la sociedad nacional en medio de sus cambios económicos y sociales y frente a otros Estados, sean amigos o enemigos".

Esta dinámica no es particular de un proceso de cambio socioeconómico en concreto, sino común a todos. Sin embargo, la idea de la posición central del Estado en los procesos de cambio,[22] constituye una importante clave para nuestras reflexiones, pues la forma en que es ejercida los diferencia. En el caso de América Latina y de Brasil, esta "posición central", vino acompañada por una gran autonomía de la política con relación a la economía, pues se trataba de una sociedad que presenta lo que Touraine (1989:136) denomina "desarticulación social", es decir: *"la ausencia de correspondencia directa entre el ámbito económico, político e ideológico de la acción colectiva".*

Esta "desarticulación social" hizo posible que actores de la clase media se apropiasen de la dirección del proceso de modernización del país, recurriendo a movilizaciones directas del pueblo, lo suficientemente fuertes como para neutralizar la falta de base económica de sus planteamientos y permitirles tener el predominio en la intervención del Estado - con alto grado de "libertad", dada la "desarticulación social". Al mismo tiempo, la disciplina y control sobre la fuerza de trabajo necesarias para la acumulación del capital, así como una reglamentación de la relación capital/trabajo[23], fiable y segura para la industrialización (identificaba con la modernidad), exigían que se encauzasen las movilizaciones populares en los límites impuestos por las élites y que se mantuviese a las organizaciones populares bajo el estricto control del Estado.

De estos imperativos resultó una simbiosis entre Estado y sociedad, donde los actores sociales tendían a definirse más en reacción al sentido de la intervención del Estado que a partir de los intereses, fruto de su inserción en la producción. Las manifestaciones más evidentes de

---

[22] "Posición central", cuyo mayor o menor grado de subordinación a otros elementos del proceso de cambio va a depender del "modo de desarrollo" de cada sociedad, un concepto creado por Touraine (1989) para explicar diferentes procesos de cambio. Touraine establece seis "modos de desarrollo", y sitúa a Brasil entre el "modo de desarrollo dependiente" y el "modo de desarrollo Bismarkiano", característico del cambio alemán en el siglo pasado y que en nada se diferencia del concepto clásico de "revolución desde el tope" establecido por Barrington Moore (1983), para explicar el mismo proceso.

[23] De la que se hizo cargo la Consolidación de las Leyes del Trabajo en 1943.

esto se pueden observar en el corporativismo como forma de inserción política y en la estrategia de acción que se pone relieve en la movilización en detrimento de la representación. Estas circunstancias dejaron como herencia una cultura política que tiene cierto menosprecio por las formas de representación corrientes entre las democracias de Europa Occidental y exalta las formas directas de democracia[24].

En lo que se refiere a las concepciones teóricas que fundamentaron la intervención estatal en uno y otro continente, es forzoso remitirse a las peculiaridades del papel que el pensamiento Cepalino atribuye al Estado,[25] comparado al que le confiere la matriz de pensamiento más puramente Keynesiana que prevaleció en Europa.

De forma muy sintética, el planteamiento de CEPAL - con larga aceptación y aplicación en América Latina durante los años 50 y 60 - se resume en las siguientes consideraciones.

El secular modelo de "desarrollo hacia afuera" de los países latinoamericanos genera un retraso tecnológico e industrial, además de una fuerte dependencia económica que, a medio y largo plazo no hacen más que agravar este retraso. Y esto, debido al deterioro creciente de los términos de intercambio comercial entre países exportadores de materia prima, cuyos precios tienden a una baja constante, y los productores de bienes manufacturados, cuyos precios presentan la tendencia justamente inversa, es decir, subidas constantes. La solución a esta situación estaría entonces en un "desarrollo hacia dentro", basado en la industrialización mediante la sustitución de las importaciones de bienes de consumo. Al Estado le correspondería no sólo planificar, sino también promover directamente la industrialización.

El contraste entre una y otra concepción teórica y entre uno y otro contexto conllevó ciertos rasgos y algunas consecuencias sobre el intervencionismo en América Latina que se alejan bastante de las que se dieron en los países del capitalismo central. La figura II.1 pretende ser una síntesis de ello:

[24] Es significativo el énfasis que la Constitución del 88 pone en la participación directa, al establecer en su primer artículo que: *"el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente, en los términos de esta Constitución"*. (el subrayado es mío).

[25] Buenas síntesis de este pensamiento, cuyo exponente fue el economista argentino Raul Présbith, pueden ser encontradas en Green (1982) y Rodríguez (1980).

FIGURA II.1: Esquema comparativo de la intervención del Estado

Países Centrales	***América Latina***
• *Keynes = demanda agregada*	• *CEPAL = demanda + oferta*
• *Social-democracia y distributivismo*	• *Populismo y desarrollismo*
• *Estados de Bienestar*	• *Estados Nacional-populares*
• *Consolidación de mecanismos de representación*	• *Participación por movilización en detrimento de la representación*
• *Juego democrático parlamentario*	• *Juego corporativo*

El intervencionismo tal como se desarrolló en América Latina dejó huellas que, en el caso de Brasil todavía hoy condicionan su transición: la fragilidad de los mecanismos clásicos de mediación entre estado y sociedad y el pluralismo restringido con una fuerte presencia del corporativismo en el quehacer político. Esta herencia facilitó el ascenso de poderosas tecnocracias al mando de la administraciones públicas, notoriamente en los dos países del continente donde el desarrollismo industrial se hizo más intenso, México y Brasil.

Es cierto que el fenómeno tecnocrático, muy típicamente asentado en un discurso que se asume "objetivo", "apolítico", "no ideológico" y que, por lo tanto, cree poder prescindir de la participación de actores que sólo vendrían a comprometer su presumida racionalidad, no es una prerrogativa de América Latina. También allí, en los países centrales, el creciente papel de los servicios atribuidos al Estado-benefactor forzó su aparición.

Sin embargo, mientras en Europa la aparición de este pensamiento encuentra una barrera en una poderosa legitimidad del parlamento[26], en Brasil crece en campo fértil, debido no sólo a las mencionadas herencias, comunes a toda América Latina, sino al encorsetamiento por parte del régimen militar de los ya débiles órganos de representación de la sociedad y a la hipertrofia del aparato administrativo del Estado seguida de una brutal centralización.[27]

[26] Aunque no se deba olvidar que en Europa la tecnocracia conllevó al neocorporativismo y a una "tecnificación" de la política que debilita al parlamento. A esto hay que añadir la tendencia de los partidos a vaciarse de significado como órganos de mediación, a finales de los 70, resultado de la "desideologización" a que les sometió la "mercantilización de la política" presente en el estado de bienestar "Keynesiano". Offe (1988).

[27] El *incremento del peso de la tecnocracia en la política económica, mediante un ejecutivo fuerte, durante el* régimen militar parece ser bastante significativo: *"los datos relativos al número de agencias ligadas al ejecutivo central y volcadas en la política económica revelan que, de un total de 120 existentes hasta 1975, el 12,55% fueron creadas hasta 1945, el 35% entre 1946 y 1963, y 52,55% entre 1964 y 1975".* Diniz y Boschi (1988:90).

La tecnocracia, teniendo a los militares como sus principales garantes, extiende, mediante esta centralización, su dominio a todas las políticas, pues si

> "el nuevo orden legal configuró un espacio, en el que se destacaban las fuerzas armadas en el proceso de decisiones, la contradicción entre su función profesional y política tendió a acentuarse en la medida en que se amplió su poder. Esto la llevó a crear ciertos mecanismos para contener sus movilizaciones internas y a limitar su papel político. Para ello recurrió a una especie de bifurcación de funciones, reservándose las de dominio o soberanía y transfiriendo las controvertidas hacia el sector administrativo del gobierno, es decir la tecnocracia". Klein y Figueiredo (1978:98).

A su vez, la hipertrofia del aparato del Estado está asociada a la concepción que predominó en la reforma administrativa de 1967. La "modernización conservadora" de los militares, llevó a una mayor intervención directa[28] del Estado, y en consecuencia, a su expansión, que se hizo mediante la llamada administración indirecta o descentralizada, compuesta por las autarquías, fundaciones y empresas públicas[29].

Debido a las características de su misión, estas entidades adoptaron la lógica empresarial en su funcionamiento y adquirieron una gran autonomía con relación al control de la administración directa, cuyos instrumentos operativos y capacidad técnica de gestión eran superados por su *ethos managerista*. Martins (1985). De este modo los entes de la administración indirecta: *"pasan a conducirse, no como entidades públicas subordinadas al interés general, sino como corporaciones privadas, movidas por intereses que son como mínimo, su conservación y, si es posible, su expansión máxima".* Sallun y Kugelmas (1991:152).

La progresiva autonomía financiera y administrativa de estas entidades generó lo que Abranches (1978) llama "jurisdicciones burocráticas sectoriales" (base para la operación de los "anillos burocráticos") que confluían hacia los poderosos órganos Colegiados centrales de decisión, donde la tecnocracia imperaba incontestada. Fue este el caso del Consejo Monetario Nacional (CMN) que, entre 1964 y 1974

> "funcionó como un *locus* donde la tecnocracia representante de los "anillos burocráticos" negoció y acomodó en el seno de la máquina gubernamental y bajo el liderazgo del Ministro de Hacienda, que era su presidente, a los intereses que no siempre eran convergentes con sus respectivas funciones." Lafer (1975a:93).

---

[28] *"En 1969, el gobierno (con inversiones directas y de empresas públicas) aportó más del 60% de la inversión fija del país...Entre las 500 mayores empresas no financieras en Brasil en 1971, 59 eran públicas, 29 de la Unión y 30 de los estados".* Lafer (1975a:80). También según Lafer (1975a:81), la formación bruta de capital del país entre 1964 y 1973 presentó la siguiente evolución: a) ahorro personal: 69,8% en 1964 y 35,5% en 1973; b)ahorro del gobierno: 2,9% en 1964 y 35,1% en 1973; c)depreciación: 30,4% en 1964 y 21,9% en 1973; d)saldo en cuenta corriente: - 3,1% en 1964 y + 7,5% en 1973.

[29] De un total de 440 entidades productivas del sector público existentes hasta 1983, el 62,9% fueron creadas en el período posterior a 1964, el 37,7% entre 1964 y 1973 y el 25,2% entre 1973 y 1984. Diniz y Boschi (1988:90)

Los órganos colegiados, lejos de rebasar la racionalidad sectorial e integrar las políticas en un plan global, capaz de contrarrestar la autonomía de las entidades indirectas y su conexión informal a una clientela externa - puntos vitales para la operación de los "anillos burocráticos" - *"en verdad, traducían el juego implícito de lucha por un espacio dentro del círculo de poder"*, y *"frecuentemente representaban más un coso donde distintos órganos se enfrentaban con vistas a incrementar su poder"*. Diniz y Boschi (1978:105). De ahí que estos órganos colegiados fueran muy decisivos para la consolidación de los "anillos" como mediadores de intereses.

Sin embargo, las medidas para implantar el II Plan de Desarrollo Nacional (PND) concebido en el gobierno Geisel, sumadas a las dificultades de negociación y ajuste de intereses en una coyuntura de crisis económica, truncaron la continuidad de este "pluralismo limitado", procesado mediante las estructuras colegiadas de decisión. Con esto empezaron a manifestarse impedimentos, procedentes de la propia máquina del Estado, para el funcionamiento de los "anillos burocráticos". La prioridad del II PND era reemplazar el polo dinámico de la economía desde el sector de bienes de consumo hacia al de bienes de producción, promoviéndolo mediante la sustitución de importaciones. En función de las elevadas inversiones requeridas para la puesta en marcha de industrias de bienes de producción, se impuso la necesidad de centralizar la asignación de los recursos federales. En términos institucionales, esto supuso desautorizar al Consejo Monetario Nacional y la creación de un nuevo órgano de política económica, el Consejo de Desarrollo Económico (CDE), cuyas decisiones finales, al contrario de lo que ocurría con sus predecesores, quedaban directamente subordinadas al Presidente de la República.

En efecto, mediante este reajuste institucional, se le asignaba al Presidente un total control sobre la toma de las decisiones económicas, desapareciendo no sólo la figura del super ministro - siempre desempeñada por un tecnócrata, el Ministro de Hacienda y presidente del Consejo Monetario Nacional - sino también el Ministerio del Planificación, transformado en órgano de *staff* del presidente. Además, el II PND buscaba *"retomar una intervención del estado más planificada en oposición a la administración pragmática vigente en el período anterior"* (Mello,1990:449), como medio de contener la tendencia a la fragmentación provocada por el vertiginoso crecimiento de la administración indirecta. Empieza, entonces, la ruptura con la lógica que, debido la división del trabajo entre militares y tecnócratas, había posibilitado a estos

últimos tener una gran autonomía y protagonismo en las decisiones sobre las principales políticas económica y sociales.

II.1.3. El declive de los "anillos burocráticos"

No es difícil percibir que la débil "politización" de la agenda del gobierno provocada por la liberalización del régimen, asociada a los cambios institucionales promovidos por el II PND del gobierno Geisel, significó un duro golpe en el papel de intermediario y gestor de intereses ejercido por la tecnocracia. Un golpe que, es verdad, no la llevó a perder todavía su capacidad de iniciativa en la formación de las políticas, que mantuvo incluso durante la "Nueva República" (1984-1989), aunque, como veremos, de una forma enteramente distinta. Sin embargo, el gobierno Geisel, al fortalecer los mecanismos clásicos de representación y permitir la influencia de los más variados protagonistas en la formación de opinión, mediante la liberación de la censura contra la prensa, amplió el debate político y con ello disminuyó el espacio de maniobra de la tecnocracia.[30]

> "En efecto, el clima de tolerancia que reinó durante las elecciones de 1974, tuvo efectos multiplicadores en lo que se refiere a la discusión tanto en el ámbito político como en el de los partidos de las políticas públicas del régimen... si tomamos el número de Comisiones Parlamentarias de Investigación (CPI) creadas como uno de los indicadores posibles[31] de la discusión de las políticas por parte del legislativo, verificamos que su número desciende de 16 a 0 en el período 1969/1972, sube a una en 1973 y llega a siete en 1975. La CPI sobre la política de sueldos y concentración de renta en 1975, por la notoriedad que alcanzó, es paradigmática en este proceso". Mello (1990:450)

Los "anillos burocráticos" se vieron fuertemente afectados en su funcionamiento, empezando a partir de ahí a aparecer los primeros síntomas de su declive como instrumentos centrales en la formación de políticas, aunque había de pasar un tiempo antes de que

---

[30] Se podría argumentar aquí, y con razón, que, frente al peso que se dio a las tendencias macroestructurales de largo alcance en la formación de los "anillos", el tímido revivir de los partidos políticos significaría muy poco para explicar cambios en su funcionamiento. Por ello se hace necesaria realizar la siguiente objeción. Cuando se habla del declive de los "anillos" a partir de la liberalización del régimen, no se está hablando de una transformación radical en la relación Estado y sociedad, sino que su mediación por los "anillos" va perdiendo espacio, hasta ya no ser funcional en los años 80, cuando la crisis del modelo de sustitución de importación instaura otras macrotendencias que requieren un nuevo papel del Estado frente a la economía y a la sociedad.

[31] No siendo naturalmente el único. Cabría incluso añadir que, años más tarde, en 1983, el poder del ejecutivo en el ámbito de la política económica fue ampliamente contestado por el Congreso, que se negó a aprobar un decreto-ley que pretendía agudizar la política de bajos sueldos de los militares; algo que se puede tomar como un símbolo de la pérdida definitiva de la total autonomía que tenía el ejecutivo para dictar las políticas durante el régimen militar.

desaparecieran. A su vez, el fortalecimiento del Presidente de la República en la estructura de decisión de políticas y los intentos para frenar la fragmentación de la administración pública, resultantes, como hemos visto, de las medidas institucionales necesarias para la implantación del II PND, contribuirían todavía más a acentuar la tendencia al declive de los "anillos burocráticos" de dos formas.

Por un lado, minando el poder de sus "dirigentes" en los órganos colegiados que decidían sobre la asignación de los recursos sectoriales, en los que el Presidente pasó a tener la palabra final.

Por otro, los intentos de frenar la fragmentación de la administración restringieron la autonomía de las entidades indirectas aisladas y, dificultaron, por lo tanto, el funcionamiento de los mecanismos informales, mediante los cuales, al mismo tiempo que sus burócratas captaban la clientela externa para enfrentarse a las disputas intraburocráticas, los intereses privados se insertaban en la administración.

Así, la liberalización del régimen militar desencadena significativas alteraciones en las circunstancias que permitían la andadura de las políticas mediante los "anillos burocráticos".

El funcionamiento de los "anillos", antes facilitado por la centralización política, que ponía las decisiones en manos de la tecnocracia, y por la descentralización funcional, que le permitía articularse con los intereses de la sociedad, era ahora dificultado por la débil descentralización política, fruto de la liberalización, que fortalecía otros polos de influencia en las políticas, como el poder legislativo, los gobernadores y la opinión pública en general. También la relativa centralización administrativa funcional, mediante el rígido control que el Presidente pasó a ejercer sobre los órganos colegiados, minó la anterior garantía de que sus decisiones serían positivas, tanto para la burocracia como para los actores privados, a los que se enlazaban mediante los "anillos".

Sin embargo, la "politización" de la agenda del gobierno y la centralización funcional promovidos por el II PND en el seno de la liberalización del gobierno Geisel (1974-1979) no fue suficiente para eliminar a los "anillos" como instrumentos de mediación entre Estado y sociedad y, por lo tanto, actores importantes en la formación de las políticas. La pérdida de esta condición sólo se produjo en la primera mitad de los 80 con la llamada "apertura" del gobierno Figueiredo (1979-984), al posibilitar que la complejidad adquirida por la sociedad brasileña consiguiese

tener una forma de expresión organizada, mediante la proliferación de organismos políticos de base.

La "apertura" profundizó la liberalización del régimen y desencadenó su derrumbamiento, que se inició con la pérdida del control sobre el juego político por parte de los militares y tuvo su desenlace con la ascensión de un civil a la Presidencia de la República, a través de una amplia y heterogénea alianza partidaria. Ya en 1979, frente al crecimiento electoral del MDB, el régimen promovió una reforma de los partidos, con vistas a dividir la oposición y crear una alternativa de centro que le fuese leal y pudiese asumir el gobierno en una eventual rotación en el poder. También en agosto de 1979, tras intensas movilizaciones, el Congreso aprobó la ley de amnistía, volviendo a la escena personalidades políticas que disfrutaban de gran aceptación popular.

En 1982, se celebraron elecciones para el Senado, Cámara Federal, Asambleas Legislativas y, lo más importante, las primeras elecciones directas para gobernadores de todos los estados después de diecisiete años de dictadura. En estas elecciones, el PMDB lograría un 44% de los votos para la Cámara Federal, contra el 42% del PDS y el 15,5% de los demás partidos de oposición. Sin embargo, el PDS contaba todavía con 12 de los 22 gobernadores y con 359 de los 660 escaños del Colegio Electoral que elegiría al Presidente en 1984. A pesar de esto, el ascenso de la sociedad organizada durante la "apertura" acabó por debilitar la capacidad de iniciativa política del régimen. En este ascenso se destacan, por su importancia histórica y estratégica, las gigantescas huelgas obreras (con fuerte contestación al sindicalismo corporativo vigente desde 1943) y la multitudinaria campaña de las "directas ya" en 1984.

Habiéndose constituido en un polo aglutinante de las organizaciones de resistencia a la dictadura, formadas en los 70, de las huelgas surgiría el Partido de los Trabajadores, con transcendental importancia en la escena política de los 80 y 90.

También la crisis económica del 81 y el 83, imponía sacrificios todavía mayores a las capas menos favorecidas de la población y se expandió la insatisfacción obrera, galvanizando una oposición popular generalizada al régimen. A su vez, entre la élite oposicionista crecía la convicción de que sólo mediante las urnas se conseguiría un gobierno legítimo y lo suficientemente fuerte como para atacar los problemas socioeconómicos agraviados por la crisis.

Fueron estos los hechos que desencadenaron el más significativo movimiento de masas de la historia del país, en torno a una enmienda a la Constitución (presentada al Congreso por un miembro del PMDB) proponiendo elecciones directas para Presidente de la República en 1984. Conocido por "directas ya", el movimiento reunió tanto en las calles de São Paulo como de Río de Janeiro más de un millón de personas, además de a centenares de miles en las capitales de los demás estados. A pesar de ello, la oposición no logró los dos tercios de los votos del Congreso necesarios para aprobar la enmienda.[32] Sin embargo, el movimiento había sido lo suficientemente fuerte como para precipitar una rápida disgregación del régimen y promover el traspaso del liderazgo de la transición a las manos de Tancredo Neves. De inmediato, el movimiento hizo que 52 parlamentarios del PDS lo abandonasen[33] para fundar el Partido del Frente Liberal (PFL), alegando su disconformidad con la designación del candidato del PDS para competir en el Colegio Electoral por la sucesión del general Figueiredo.[34]

Tras negociar el apoyo de los militares, tranquilizándolos sobre una posible revancha, como entendían había sucedido en Argentina, Tancredo Neves articuló la Alianza Liberal - compuesta por el PMDB y el PFL - mediante la cual logró su victoria en el Colegio Electoral. Con todo, su muerte accidental dos días antes de la toma de posesión, eleva a la presidencia a su vicepresidente, José Sarney, un político mediocre y de primera línea en el antiguo régimen[35].

Se inicia así el período conocido por "Nueva República"[36] (1984-1989), en que se configura la transición desde una "situación democrática" hacia un "régimen democrático". Este se instalaría formalmente con la promulgación - por un Congreso Constituyente libremente elegido en 1986 - de una nueva Constitución en octubre de 1988.

Los contratiempos en el traspaso de la presidencia a un civil - muerte de Tancredo Neves y toma de posesión de José Sarney - afectaron negativamente al proceso de transición democrática, como se verá más adelante. Sin embargo, no consiguieron borrar las huellas

---

[32] El control del PDS sobre el senado, a través del mandato de ocho años recibido por los senadores "biónicos" nombrados en 1978, como ya se había establecido en el ya citado "paquete de abril", jugó un papel decisivo en este resultado.

[33] De entre los que José Sarney, ex-presidente del PDS que vendría a ser Presidente de la República con la muerte de Tancredo Neves en vísperas de su toma de posesión.

[34] El candidato escogido por el partido no ha sido el indicado por el general Figueiredo, y sí un ex-gobernador de São Paulo, no elegido sino nombrado y, por lo tanto, hombre también del régimen, pero con pésima reputación, incluso entre sus compañeros de partido. El hecho va a contribuir a minar todavía más la autoridad del general Figueiredo y proyectar Tancredo Neves como líder de la transición.

[35] La designación de José Sarney para vicepresidente de Tancredo Neves es un indicio del peso de las fuerzas del antiguo régimen en el pacto que se hizo para llevar a cabo la transición. Para mayores detalles véase Moisés (1989).

[36] Término creado por su principal artífice, Tancredo Neves.

dejadas por las movilizaciones del período de "apertura" del gobierno Figueiredo, principalmente con respecto al desplazamiento de los criterios en las políticas, desde el eje "técnico" hacia el "político" que acabó destruyendo la base de legitimación para el funcionamiento de los "anillos burocráticos".

II.2. Transición de una situación democrática a un régimen democrático

II.2.1. El gobierno de la "Nueva República" y el declive de la acción tecnocrática

La "Nueva República" constituye un período de cambios políticos muy largo y marcado por un profundo *gap* entre normas consagradas y conductas efectivas. Almeida (1989). Es decir, con respecto a la recuperación de los derechos políticos mucho se había caminado durante la "distensión" y la "apertura". Sin embargo los mecanismos político-institucionales que hacen posible la administración cotidiana del Estado seguían prácticamente inalterados al iniciarse la "Nueva República".[37]

Aunque la abolición del Acto Institucional nº 5 en 1979, y otras reformas del régimen, atribuyeron una mayor presencia al Congreso, permanecía vigente sin embargo la Constitución del 69 que concentraba enormes poderes en manos del ejecutivo[38], no existiendo ninguna posibilidad de que, a corto plazo, el legislativo pudiese cambiarla a iniciativa propia.

Cierto es que, como hemos visto, desde 1974 en función de la liberalización del régimen y de las sucesivas derrotas del partido oficial, el PDS, el legislativo y la opinión pública lograron tener una relativa influencia sobre su decisiones. Este hecho, incluso, llevó a una "politización" de la agenda gubernamental, que empezó a modificar la dinámica de mediación de intereses

---

[37] En el principio de la "Nueva República", *"se logró aprobar una serie de medidas, iniciándose lo que entonces se llamó la remoción del escombro del régimen autoritario. Entre ellas cabe mencionar la libertad plena de todos los partidos políticos (incluido el partido comunista), el reconocimiento de las centrales sindicales, la elecciones para las capitales y municipios considerados de interés para la seguridad nacional, etc. Pero otras cuestiones fundamentales, que se referían a la limitación de los poderes del ejecutivo, como el uso del decreto-ley, la aprobación de leyes por agotamiento del plazo, la ley de seguridad nacional, no fueron cambiadas".*

[38] De esta forma, seguía vigente la norma según la cual *"el Presidente de la República tiene poderes legales y controla recursos de tal orden que puede interferir en los partidos, dividiéndolos o inmovilizándolos; invertir las tendencias en el Congreso; subyugar y forzar la obediencia de los gobiernos de los estados y "alcaldías"; silenciar a las emisoras de radio y televisión e inundar los media con publicidad".* Albuquerque (1989:193).

entre Estado y sociedad, aún durante la dictadura. Sin embargo, también es cierto que algunas medidas políticas de los militares habían logrado minimizar las consecuencias de estas sucesivas derrotas de su partido oficial, y de la propia revocación del Acto Institucional Nº. 5. Así, durante la liberalización, el Congreso Nacional seguía todavía bastante limitado para controlar al ejecutivo.

En efecto, el poco control que ya había adquirido estaba condicionado a factores puramente circunstanciales[39]. Esto es verdad incluso para el gobierno Figueiredo que utilizó con mayor frecuencia que sus predecesores los acuerdos parlamentarios para evitar obstrucciones a sus decreto-leyes, debido tan solo a su empeño por mantener la "apertura", pues, como los de sus predecesores, su gobierno se había formado prescindiendo de la "clase" política" - gracias ahora a la medida que instituyó a los senadores "biónicos". Además, a través de estos mismos senadores "biónicos", este gobierno mantenía su poder para vetar cualquier iniciativa de los políticos de realizar cualquier cambio constitucional que pudiese invertir la correlación de fuerzas y forzarlo a someterse al Congreso.[40]

Ya en la "Nueva República", con los militares absteniéndose de hacerse cargo directamente del gobierno, el Presidente no pudo prescindir del Congreso Nacional para gobernar[41]. Porque, si desde el punto de vista jurídico las relaciones entre ejecutivo y legislativo

---

[39] La prerrogativa del Gobierno de legislar por decreto-ley, consistía en que, una vez emitidos, pasaban a entrar en vigor y transcurridos 40 días sin que el Congreso los hubiera puesto a votación, eran considerados aprobados por el llamado "agotamiento de plazo". Para la aprobación de cualquier ley, incluyendo decreto-ley, la norma era clara: *"Las deliberaciones de cada cámara serán tomadas por mayoría de votos, estando presentes la mayoría de sus miembros"*. (art. 31 de la Constitución del 69). Como entre 1979 y 1982, la ARENA gozaba de mayoría en ambas cámaras, el General Figueiredo no tuvo problemas para gobernar por decreto-ley. A partir de las elecciones de 1982, reuniéndose los escaños de todos los partidos de oposición en la Cámara Federal se llegaba a un total de 240 contra 235 de la ARENA; y en el Senado a 23 contra 46. En función de estos resultados de las elecciones legislativas de 1982, pasó a ser posible la obstrucción de decretos leyes, y consecuentemente su no aprobación por agotamiento de plazo, siempre que se lograse la presencia de todos los parlamentarios de la oposición en el pleno para obtener *quórum*; lo que requería una compleja articulación. Además, con respecto a cambios constitucionales, el gobierno seguía dominando el Congreso, de lo que hizo uso para derrotar la enmienda de las "directas ya" en 1984.

[40] La reforma constitucional de junio de 1983 volvió a establecer el quórum de 2/3 para la aprobación de enmiendas constitucionales, con el propósito de conservar el poder de veto del gobierno sobre una eventual mayoría de la oposición en la Cámara, a partir de las elecciones de 1982. En el Senado, la mayoría gubernamental estaba asegurada por los senadores "biónicos" cuyo mandato iba hasta 1986.

[41] Lo que llevó a Abranches (1988) a crear el concepto de "presidencialismo de coalición" para definir a su gobierno. Como subraya Abranches, Brasil es el único país en el mundo moderno con este tipo de gobierno, debido a su singular mezcla de multipartidismo, sistema electoral proporcional, federalismo y presidencialismo. El "presidencialismo de coalición" es *"inestable, de alto riesgo y cuyo sostenimiento se basa casi exclusivamente en el funcionamiento cotidiano del gobierno y en su disposición a respetar estrictamente los puntos ideológicos o programáticos considerados no negociables, los cuales no siempre son explícitos y fijados de modo coherente al formarse la coalición...el mayor riesgo para el funcionamiento de la coalición está en el marco institucional del estado para decidir, negociar e implantar políticas. Y esto porque, como el potencial de conflicto es muy alto, la tendencia es sacar adelante un programa mínimo, o compromiso básico de alianza, dejando las cuestiones más decisivas para otras fases del proceso decisorio"*, concluye Abranches (1988:27-

seguían siendo las mismas de antes, desde el punto de vista político habían cambiado: el ejecutivo, al contrario que antes, se apoyaba ahora en un frente político. En otras palabras,

> "El propio hecho de que la sucesión de Figueiredo se hubiese decidido efectivamente en un Colegio Electoral compuesto por miembros del Congreso Nacional y por representantes de las Asambleas Legislativas de los estados, supuso complejos acuerdos entre los candidatos, las direcciones de los partidos y los gobernadores. De esta forma, cualquiera que hubiera sido el vencedor de la disputa, se encontraría en la misma posición: gobernaría atado por una *maraña de compromisos con la "clase" política*". Sallun y Kugelmas (1991:156).

Entonces, en la práctica se produjo una inflexión en el sistema de gobierno[42], pasando a hacerse presente la influencia de los políticos profesionales, a través de sus partidos, en la andadura de las políticas.

Antes de 1974, como hemos visto, una alianza entre los militares y la tecnocracia, les garantizó a éstos la autonomía en la toma de las decisiones, siempre que no estuviesen relacionadas con la seguridad y soberanía nacional. Había una perfecta adecuación entre, por un lado, los militares que necesitaban a los tecnócratas para promover el "progreso a cualquier precio", única base de legitimación de la que disponían, y por otro los tecnócratas que, debido a su discurso "apolítico", excluyente y reacio a la negociación, necesitaban la represión militar para ser eficientes.

En su intento por ampliar la base de apoyo al régimen más allá del sector militar, la "distensión" empezó por inhibir la autonomía de los tecnócratas y hacer "políticas" las decisiones. Tendencia reforzada por la "apertura" que entre otras cosas, hizo *"...directamente "electoral" el comportamiento de los que ocupaban cargos electivos*[43] *tanto de la burocracia, como del sector militar o incluso del empresarial y, de forma simétrica, llevó a los políticos a cargos ejecutivos"*. Mello (1990:454)

Sin embargo, los cambios provocados por ambos procesos no fueron lo suficientemente profundos como para acabar con el poder de la tecnocracia en las decisiones.[44]

---

29). Las consecuencias de esta situación serán objeto de reflexión en las páginas que siguientes y en el próximo capítulo.

[42] Entendido en este caso como *"no sólo las instancias decisorias del ejecutivo sino también las fuerzas políticas y de los partidos que constituyen su base de apoyo político y/o disponen de recursos para influir en las decisiones gubernamentales"*. Martins (1989:254)

[43] No debe olvidar el lector las importantes elecciones de 1982 que, como ya hemos dicho, entre otras cosas, por primera vez desde 1965, permitieron que se eligiera directamente a los gobernadores en todos los estados.

[44] Delfin Neto, por ejemplo, apodado el zar de la economía en el gobierno del general Médici (1969-1973) y artífice del "milagro", como titular del Ministerio de Planificación del General Figueiredo (1979-1984) reeditaría

Ya la "Nueva República", debido no sólo a la lógica de formación de su gobierno, sino a la composición de su base de apoyo, además de profundizar en la "politización" de la agenda gubernamental, conformó una relación de poder que apuntaba hacia el Congreso como *locus* central de decisión. Sin embargo, la decisión de las políticas no tomó este rumbo, pues factores circunstanciales convertirían al Presidente de la República en un actor central en la definición de políticas, que volvía así a poseer un gran poder de decisión.

El primer factor se refiere a que la coalición que hizo viable el gobierno de la "Nueva República" - la Alianza Liberal - ya a principios de este gobierno empezó a presentar graves fisuras, que la hizo incapaz de asumir, como fuerza mayoritaria en el Congreso, el protagonismo en la formación de las políticas. En efecto, esta Alianza se apoyaba en bases muy poco sólidas, en cuanto a sus principios. El ímpetu de renovación que demostrara al instalarse la "Nueva República", no representaba ninguna perspectiva ideológica a largo plazo, expresando tan sólo, como quedó claro después, una visión estrecha de la democracia muy distinta incluso de la que la sociedad había expresado en la campaña de las "directas ya".

El PFL, por ejemplo, no pasaba de ser un partido de notables, cuya estrategia de poder se resumía en lograr puestos claves en la máquina federal, dejando en un segundo plano la elaboración de las directrices programáticas que lo habilitasen para las disputas electorales y naturalmente para ser un gobierno consistente. Ya el PMDB, aunque había mantenido una cierta cohesión y coherencia de principios en su oposición al régimen, al ser una alternativa concreta de gobierno, revelando una enorme debilidad ideológica, se dividió en diversas facciones[45] y se hizo presa fácil de un ejecutivo de prebendas determinado a construir una base de apoyo propia mediante el intercambio de favores.

El segundo factor se relaciona con una coyuntura económica al borde de la hiperinflación, situación en que

> "la formación de políticas públicas se convierte en un juego de suma cero, en que la asignación de recursos en un área implica la no asignación en otras, "hiperpolitizando" en ese movimiento los procesos decisorios; o incluso, en que el crecimiento de la incertidumbre provocada por la crisis económica y por la transición política reduce el horizonte temporal de los planes de los actores, dificultando las alianzas". Melo (1990:461)

---

la figura del super Ministro, de vital importancia durante el gobierno Médici y en desuso durante el gobierno Geisel (1974-1978).

[45] Para mayores detalles, véase Martins (1989).

La posibilidad de que estallase la hiperinflación llevó a que innumerables sectores reclamasen una intervención más firme del gobierno. Ante la enorme dispersión del Congreso, el ejecutivo toma para sí las iniciativas, utilizando las prerrogativas de acción arbitraria, heredadas del régimen militar, y aun vigentes en la "Nueva República", particularmente el decreto-ley. Se produjo, entonces, una aparente ruptura de la parálisis gubernamental con medidas de gran impacto, los llamados planes heterodoxos de estabilización económica. Reflejando todavía la influencia del estilo tecnocrático[46], estos planes fueron adoptados sin consultas y negociaciones previas con ninguno de los sectores sociales de peso, que por esto no se sentían responsables de ellos: de ahí las enormes dificultades para implantarlos, y su efecto de corta duración.

La negociación de un proyecto nacional con los sectores representativos de la sociedad, que podría romper de hecho la inercia gubernamental y dar un nuevo rumbo a la administración pública, quedaba postergada a un futuro incierto. Los sucesivos fracasos del gobierno por estabilizar la economía disminuían todavía más el horizonte temporal de los actores, lo que a su vez volvía a alimentar la tendencia del ejecutivo a actuar basándose en los dispositivos heredados de la dictadura y en la cooperación de tecnócratas. Sin embargo, no se la debe entenderla como una regresión a la dinámica que hizo posible los "anillos burocráticos" o incluso a una lógica estrictamente tecnocrática en las decisiones de políticas. Sobre todo, debido a los siguientes rasgos del intento de reforma administrativa del gobierno Sarney:

> "a) *modificación del organigrama de la administración directa, con vistas a crear puestos que* pudiesen ser usados como "moneda de intercambio" para la conquista del apoyo a la presidencia. Su principal consecuencia fue la destrucción de los núcleos de competencia o excelencia en el gobierno federal... b) intento de traspasar todo el funcionariado federal a la administración directa, mediante la extinción y fusión de órganos. Quizás su peor efecto, haya sido la desorganización de todo el área de apoyo al desarrollo urbano en el ámbito federal... c) intento de implantar la "operación desmonte"[47] para aliviar los problemas financieros de la Unión y forzar la descentralización de responsabilidad... todos estos cambios hicieron que ya en el gobierno Sarney, la tecnocracia federal empezase a disgregarse". Ferreira y otros (1994:29) (el subrayado es mío)

Los tecnócratas se insertaban ahora en un contexto de "hiperpolitización" de las decisiones, en que el presidente podía manipular las eventuales pérdidas y ganancias. A las políticas se las impuso, además, una dinámica plebiscitaria[48] que sustituyó la racionalidad tecnocrática por una lógica de política fácil, del agrado inmediato de las masas, e inauguró un

---

[46] Aunque ahora formulados por la "inteligencia" tecnocrática de oposición al régimen militar y bajo responsabilidad política de ésta. Véase Martins (1989:257).

[47] De la cual hablaremos detalladamente en el capítulo VI.

[48] En todos los planes de choque implantados en Brasil, en los momentos inmediatamente posteriores a su adopción, la popularidad presidencial creció mucho, estableciéndose una fuerte conexión directa del presidente - "salvador de la patria" - con las masas, muy al estilo del viejo populismo latinoamericano.

estilo de dirigir la cosa pública, que se tachó como "administración electoralista" de las políticas. Albuquerque (1989). La consecuencia fue el bajo grado de racionalidad en las decisiones y el deterioro de la acción administrativa del Estado. Una prueba clara de esto es el mantenimiento de la "congelación" de los precios del "Plan Cruzado", por un tiempo inadecuado desde punto de vista técnico, según los propios economistas que asesoraban al Presidente, pero que respondía a los intereses electoralistas presentes en las elecciones que se acercaban (noviembre de 1986).[49]

Al final de la "Nueva República", por lo tanto, la forma de mediación de intereses en la relación Estado y sociedad carecía de definiciones. Ya no estaba monopolizada por la tecnocracia, a través de los "anillos", y tampoco los partidos políticos, tradicionalmente débiles en Brasil, eran capaces de presentarse como una alternativa segura para aunar y procesar los intereses y con esto crear políticas coincidentes con las aspiraciones liberadas por la transición. Esto tendría consecuencias importantes para la consolidación del sistema político surgido de la transición y, naturalmente, sobre una de las más importantes manifestaciones concretas de su buen funcionamiento: la formación de las políticas.

El tema será tratado en el próximo capítulo. Antes veamos primero qué Estado este sistema político heredó, intentando resaltar las consecuencias más importantes de la transición democrática sobre su sector administrativo.

II.2.2. Transición y clientelismo: el deterioro de la acción pública en Brasil

En un estudio reciente, uno de los más prestigiosos científicos políticos de Brasil constataba en tono melancólico que

> "Entre los 40 y los 70, Brasil fue capaz de montar el más moderno Estado del tercer mundo. Un Estado que con respecto a la universalización de sus normas, su capacidad tributaria y de asignaciones racionales, de sus servicios se seguridad interna y externa, de sus relaciones diplomáticas y de eficacia en la gestión de sus propios negocios y de los intereses económicos y sociales del país, se comparaba favorablemente a diversos Estados del sur de Europa. A partir de finales de los 70, sin embargo, y de modo acelerado en el curso de los 80, se verificó su creciente deterioro". Jaguaribe (1992:211).

[49] Hay que constatar que en función de esta "administración electoral" del plan, el PMDB, principal partido que sostenía al gobierno, logró elegir 22 de los 23 gobernadores de los estados, algo jamás ocurrido anteriormente en la política brasileña.

Algunos pocos datos nos pueden indicar este dramático declive de la capacidad de acción del Estado brasileño, particularmente el fuerte deterioro de su sector administrativo.

La mayoría de los estudiosos de la realidad brasileña coincide en que una intervención competente del Estado fue crucial para que, entre 1950 y 1980, el PIB del país haya crecido en un promedio inusual del 7% al año, y el PIB *per capita*, en una media anual del 4,5%. Y si en los 70 el Estado brasileño, con un 6,11% del PIB de superávit, financiaba la iniciativa privada, y realizaba grandes inversiones directas en sectores productivos considerados estratégicos, como petroquímica, y en infraestructura, a finales de los 80 presentaba un déficit del 1,93% del PIB, pasando a ser financiado por la iniciativa privada. Respecto a la capacidad de exacción, la presión fiscal bruta[50] del Estado brasileño, que era de un 26% del PIB en 1970 descendió a un 21% en 1988[51] y la presión fiscal neta en el mismo período descendió del 16% al 9% del PIB. Simonsen (1992:86)

La inercia presupuestaria, a causa de la creciente capacidad de organización de los grupos de presión con poder para vetar los recortes en el presupuesto, combinada con la displicencia del gobierno con relación a los gastos, contribuyó a que el descenso de la exacción no haya sido procedida de un recorte planificado de los gastos. De este modo, el balance financiero del gobierno federal que, en 1970 presentaba un saldo positivo de un 1,7% del PIB, cayó hasta el 0,1% en 1980, alcanzando en 1987 un saldo negativo del 3,8%, en un contexto en que las inversiones federales pasan del 4,4% del PIB en 1970 para 2,5% en 1987. Doellinger (1992:135). La deuda interna federal[52] saltó del 4,4% del PIB en 1970 al 12,6% en 1981, alcanzando el 31,2% en 1987. Abreu y otros (1992:412). El interés pagado sobre la misma pasó del 0,5% del PIB al 1,5% en 1988. Durante la década de 80 los ingresos propios de las empresas federales disminuyen; a causa de esto pierden su capacidad de inversiones haciendo que, al final de la década, en algunos casos, no fuesen suficientes para cubrir la depreciación de sus activos.

[50] Según la metodología de las finanzas públicas en Brasil, la presión fiscal bruta está constituida por el total de los impuestos directos e indirectos de todos los niveles de gobierno, incluyéndose las contribuciones, económicas y sociales, las tasas, etc. La presión fiscal neta es el resultado de sustraer a la presión fiscal bruta los servicios de la deuda interna, la contribución para la seguridad social y los subsidios de todo tipo.

[51] Según los analistas, esta caída fue determinada por la inflación y la exención fiscal para aumentar la exportación y poder pagar los intereses de la deuda externa. Sin embargo, hay que tener en cuenta también el fraude fiscal que, según el coordinador de la Secretaría Federal de Hacienda fue, en 1986, del 9% del PIB. Rezende y otros (1992:120).

[52] Según los especialistas, el problema no sería propiamente la cuantía de la deuda, similar al de algunos países desarrollados, sino su forma de financiación, que llega a ser diaria.

Aunque en su gran mayoría presentasen beneficios procedentes de su actividad productiva, estas empresas pasaron a registrar pérdidas de ingresos propios, debido a que el gobierno mantuvo estables los precios de sus servicios con el fin de aliviar la inflación y a que también las utilizó para captar recursos externos destinados a cubrir déficit en su balanza de pagos, sometiéndolas a un super endeudamiento. Entre 1975 y 1988 la discrepancia de precios, con relación a la inflación, impuesta a las empresas federales de energía eléctrica fue del 35%, de telefonía del 53%, de transporte ferroviario del 42% y a las de correos del 46%. En consecuencia, en los 80 los servicios tanto en estos sectores como en los demás se degradan, siendo mucho menos eficientes que los de la década anterior.

En los sesenta y setenta se ha consolidado en Brasil un sistema público de seguridad social[53], formalmente similar al del *Welfare State* (Almeida,1989) y aunque en 1987 los gastos sociales de Brasil - por los que el Estado respondía con más del 60% - alcanzasen el 18,3% del PIB, cifra cercana a la de muchos países desarrollados[54], un informe del Banco Mundial constataba que los resultados de la política social del país no se diferenciaban de los de la mayoría de los países subdesarrollados. Esto es debido, no sólo a las fuertes distorsiones en la asignación de recursos - que beneficiaban a la clase media en detrimento de los pobres - sino también a los altos costes de las políticas sociales, fruto de las deficiencias de la máquina pública. World Bank (1988).

Se estima que en 1988 existían siete millones de empleados en las administraciones públicas brasileñas - Unión, estados y municipios juntos - o sea, cerca del 18% de la Población Económicamente Activa (PEA). Esto representaba, en 1988, un gasto cercano al 7,8% del PIB, mientras en 1970 estaba en el 8,3%. Tomando la evolución del PIB como referencia, el gasto público de personal, entre 1970 y 1984, creció en términos reales un 55,8%, con un promedio anual, por lo tanto, del 3,2%, contra el 6,2% de crecimiento medio anual del PIB; mientras entre 1984 y 1988, el crecimiento real fue del 70% con una media anual del 14,18%, contra un 5,2% de crecimiento medio anual del PIB. IPEA (1992). De esta forma, si en 1970 el gasto de

---

[53] Iniciado en la década de 40, *"su núcleo de seguridad social tiene una cobertura bastante extensa, aunque con prestaciones distintas para el sector urbano y rural. Incluye prestaciones por jubilación, pensiones, asistencia para la enfermedad, seguro de accidente de trabajo, seguro de desempleo (desde 1985), asistencia a la salud y algunos programas de asistencia social. El sistema incluye además, programas de vivienda, de saneamiento básico y de desarrollo urbano, un conjunto significativo de programas en el área de alimentación y nutrición dirigidos a las poblaciones de baja renta, políticas de salud pública y asistencia médica no vinculadas al sistema de seguridad social y una extensa red pública de enseñanza, responsable, en 1985, del 63% de las matrículas en pre-escolar, del 88% de la enseñanza del primer grado, del 6% de enseñanza del segundo grado y del 41% de la enseñanza universitaria"*. Almeida (1989:52)

[54] Para mayores detalles, véase Draibe (1988 y 1989).

personal de los tres niveles de gobierno representaba un 48% de los ingresos netos del Estado, en 1988 pasó a representar un 80%.

Aunque una evaluación precisa de la productividad del funcionariado público en Brasil sea prácticamente imposible, se sabe con todo que el aumento de gastos de personal no se debe, por ejemplo, a contrataciones de personal con alta calificación, mejor pagados, que hubiesen mejorado la productividad del sector. Por el contrario, *"son notorios no sólo los excesos de contingente de baja productividad y el visible deterioro del servicio público brasileño, sino que también es innegable la degradación de los sueldos reales medios y de las condiciones de trabajo del funcionariado público"*. Doellinger (1992:138).

La opinión, compartida por la mayoría de los analistas del asunto, indica que el crecimiento en los gastos de personal durante la "Nueva República", significó un abultamiento disfuncional de la administración pública.[55] Las consecuencias de esta situación no se hicieron esperar. Ya en aquel mismo año de 1988 Abranches (1991:72), constataba:

> "la visible quiebra de la capacidad de planificación del Estado. El sistema de planificación, que era de muy buena calidad cuando fue estructurado, perdió sustancia y, en alguna medida, objeto. La sucesión de crisis generó una especialización en el "a corto plazo", que fue diluyendo gradualmente la cultura de planificación, programación, previsión y análisis. Esta trayectoria de declive comprometió el desarrollo - que solamente se iniciaba - de mecanismos, de técnicas y de prácticas de seguimiento y evaluación de programas y proyectos. Hoy, se planea mal y no se cuida ni la implantación y ni la evaluación".

Naturalmente, este deterioro de la capacidad de acción del Estado - tendencia vigente en toda América Latina durante los 80 - estuvo condicionado en el caso de Brasil por una inadecuada respuesta al agotamiento, ya a principios de los 80, del modelo sustitutivo de importación y por la consecuente pérdida de funcionalidad de la intervención del Estado sobre la economía. Pero si esto echa alguna luz sobre las dificultades financieras del Estado brasileño - y que sin duda afectó a su funcionamiento - a causa de que en 1982 México declarase una moratoria unilateral y la crisis de la deuda externa iniciada en 1973 asumiese proporciones catastróficas, poco nos aclara por qué, con relación a la calidad de la acción estatal sus consecuencias alcanzaron en Brasil tan graves proporciones. Esto parece haber sido fruto, en

[55] Corroborando esta tesis, Camargo (1990:62), en alusión a los que proponen disminuir el tamaño del estado en Brasil, va a alertar que *"otro indicador utilizado para justificar el sobre dimensionamiento del Estado sería la cantidad excesiva de sus funcionarios... Discusiones y datos recientes indican que el problema está más en la disfuncionalidad de la administración pública - en la heterogeneidad del funcionariado - y en la ausencia de criterios profesionales, promociones por mérito, programas de especialización, entrenamiento, sueldos adecuados, contratos sin oposiciones, altas concentraciones de personal en áreas en que su presencia es inútil y su carencia en áreas estratégicas. Todo esto configura la situación dramática de la parálisis del Estado y del servicio público"*.

gran parte, de la combinación de una coyuntura de crisis económica con un proceso de transición política, cuyo sistema de gobierno - en especial durante la "Nueva República" - presentaba dificultades para aunar y procesar los intereses, transformándolos en políticas claras, precisas y que gozasen de un consenso y adhesión mínima de los principales actores que se disputaban el escenario político. Naturalmente, la ambigüedad institucional por el largo período de tiempo que fue la transición contribuyó mucho para mantener esta dificultad.

Ya en su inauguración, la "Nueva República" se enfrentó a la tragedia de la muerte de Tancredo Neves, por lo que su gobierno fue sometido a fuertes tensiones entre el legislativo y el ejecutivo. No sólo se crean rápidamente fuertes disputas sobre la sucesión presidencial, sino sobre la duración del mandato de José Sarney, político de escasa legitimidad entre el grueso de las fuerzas políticas que de hecho sostenían la transición. Así, la situación se resumía en este momento, a la existencia de un gobierno constituido por un presidente políticamente débil, pero institucionalmente fuerte, y un Congreso tradicionalmente débil, pero en términos políticos lo suficientemente fuerte como para ejercer influencia sobre el Gobierno, aunque no para gobernar, debido al clientelismo y a la fluidez de los partidos políticos.

Por los motivos ya expuestos, las presiones para que se rompiera la irritante parálisis a la que conducía esta situación, condujeron al presidente Sarney al centro del proceso decisorio. En la forma en que desempeñó este papel - que le brindaba la oportunidad de materializar su principal empeño de gobierno: mantenerse por cinco años en el cargo, y no por cuatro como se comprometiera verbalmente Tancredo Neves con la coalición que le apoyaba - está gran parte de la explicación para los descalabros de la administración pública brasileña durante la transición.

Careciendo de apoyo político permanente en el Congreso Nacional y fiel al estilo que le permitiera sobrevivir hasta entonces, el presidente José Sarney buscó formar una base política propia con la cooptación a gran escala del apoyo de parlamentarios a cambio de favores - es decir recursos y cargos en la administración federal bajo su control - retomando el clientelismo en el trato de la *res* pública. Un clientelismo, sin embargo, con un nuevo ropaje, al que por ello Albuquerque (1989) denominó "clientelismo de consorcio", para diferenciarlo del clientelismo clásico, difícil de concebir en una sociedad que en los últimos cincuenta años había transformado radicalmente su estructura productiva, relegando a un plano secundario y residual sus formas tradicionales. Según este autor:

> "el "clientelismo de consorcio" mantiene muchos puntos de contacto con el clientelismo oligáquico, particularmente con respecto a la distribución de sinecuras y al intercambio de

> favores. Sin embargo sería un equívoco considerarlos idénticos. El clientelismo oligárquico es un sistema de lealtad que distribuye prestigio y autoridad a cambio de apoyo político. La distribución de recursos tanto para los empleos como para las obras públicas, es producto del reconocimiento mutuo de las autoridades locales y regionales, y no su razón de ser. Ya en el "clientelismo por consorcio" la distribución de recursos es la propia finalidad de la relación entre los "socios", por así decir, y el apoyo político, sin lealtades a largo plazo, su contraparte inmediata...No se trata, tampoco de una repetición de los "anillos burocráticos", pues no sólo le faltan para esto cohesión y permanencia, sino que el tipo de clientes a los que se destina y de "negocios" que promueve es disfuncional con relación a la racionalidad tecnocrática de que se nutren los "anillos". De ahí el haber caracterizado ese neoclientelismo como un consorcio: un sistema de alianzas directas entre los socios con la única finalidad de distribuir recursos en función de intereses inmediatos". Albuquerque (1989:189-190).

Esta práctica, que se hizo posible, como veremos, gracias a los rasgos del sistema electoral y de partidos de Brasil, potenció la irracionalidad administrativa del gobierno Samey, como la de aumentar gastos corrientes - particularmente con personal - a la vez que se verificaba una caída de la presión fiscal. El predominio del "clientelismo de consorcio" durante la "Nueva República" hizo también corriente un procedimiento al que se denominó "subasta de cargos" de la administración pública, de cuyo significado nos ocuparemos en el próximo capítulo. Los cambios producidos en la relación Estado y sociedad por la transición, que hemos intentado exponer, al llevar al "clientelismo de consorcio", degradó la acción del Estado en proporciones tales que Jaguaribe, un autor de convicciones democráticas, en 1988, hizo un sombrío pronóstico

> "en las condiciones en que actualmente se encuentra el Estado brasileño, no puede haber ninguna duda de que, o bien se moderniza, de forma acelerada, nuestro sistema político-partidario, o bien el Estado - como ya está ocurriendo - se enfrentará a un dilema fatal: si quiere mantenerse democrático, tiene que dejar de ser moderno; si quiere ser moderno tiene que dejar de ser democrático". Jaguaribe (1990:93).

Pasados ocho años, el pronóstico no se ha materializado, lo que, sin embargo, no lo invalida como síntesis de la tensión a que se vio sometida la administración pública brasileña en su transición hacia unos patrones coherentes con el nuevo sistema democrático, a lo largo de su consolidación y de la cual la ingobernabilidad tratada en el próximo capítulo es la expresión más acabada.

III. EL DESAFÍO DE LA GOBERNABILIDAD BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1988.

III.1. El sistema del 88 como una democracia liberal pluralista.

En el último apartado hemos visto que el período en el que se instala el Congreso Constituyente y transcurre la transición democrática propiamente dicha, conocido como "Nueva República", presentó algunos factores que potenciaron las dificultades de la ya de por sí compleja transición por transacción, como la brasileña, y afectaron incluso el funcionamiento de su administración pública.

Entre estos factores, se destacan: a) la adopción de medidas de impacto con el fin de superar la crisis económica, de forma simultánea a las transacciones políticas necesarias para sacar adelante la transición; b) la mediocre actuación del Presidente, político de segunda línea aliado del antiguo régimen que, de forma accidental fue alzado a una posición decisiva en la transición, sobre todo porque los trabajos constituyentes transcurrirían aún bajo las normas del régimen autoritario, que permitían al Jefe del ejecutivo superponerse al legislativo; c) la falta de cohesión del Frente político que sostenía la transición, de hecho, un grupo que era fruto del "clientelismo de consorcio" y que se desintegró ante las primeras discusiones sobre la sucesión presidencial.

A pesar de estos trastornos, el Congreso Constituyente instalado en 1987 logró responder de forma satisfactoria a los anhelos de participación de la sociedad brasileña, elaborando los marcos de un sistema político claramente democrático, al menos desde el punto de vista de la concepción de democracia liberal ampliamente difundida.

> "... desde Kelsen y posteriormente, Shumpeter, Sartori y Dahl, la democracia liberal ha sido definida como un método, o más precisamente, como un conjunto de reglas que permiten a las élites competir políticamente y garantizan la participación de todos los ciudadanos adultos. Estas reglas están conformadas en estructuras y procedimientos que posibilitan la resolución pacífica de los conflictos eventualmente generados y aseguran los derechos políticos y civiles básicos del ciudadano (derecho de votar, libertad de expresión y de prensa, libertad de formar y adherirse a organizaciones, etc.)... Elecciones libres, sucesivas, con competencia y justas, sufragio universal masculino y femenino, la implicación de más de un partido político en las elecciones, la acción abierta, incluso colectiva de varios grupos de intereses, la existencia de fuentes alternativas de información y la elección de los que están en las posiciones políticas más importantes son los indicadores mínimos de un sistema democrático". Morlino (1992:148)

Contrastando uno a uno todos los indicadores descritos arriba con los dispositivos de la Constitución de octubre de 1988 - y con las condiciones de organización política de la sociedad que la sostiene - afloran a la superficie los fundamentos que permiten identificar el sistema al que configura como una democracia liberal.

La nueva Constitución establece la libertad de expresión y comunicación para todos, independiente de censura o permiso previo, y contempla la libre creación de asociaciones - a excepción de las militares - vedando cualquier interferencia del Estado en su funcionamiento[1]. Esto fue particularmente importante para los sindicatos, cuya estructura corporativista, los sometía, desde 1943, a la permanente amenaza de una intervención del Estado cuando éste la juzgase conveniente. Respaldado por estas franquicias, se consolida en el post-88 un abanico de asociaciones económicas, profesionales, confesionales, que van a formar una compleja red de grupos de presión con una intensa actividad como *lobbies*, tanto en el ámbito nacional, como en el regional o local.

También la modernización de la sociedad brasileña entre los 50 y 70 impulsa el significativo crecimiento de estas asociaciones. En efecto, en este período el PIB brasileño creció de forma ininterrumpida a una tasa media anual del 7%, haciendo que el país se transformase

> "de una sociedad rural en una sociedad urbana, de una economía agraria en una economía industrial, de una sociedad bajo control de sus capas superiores en una sociedad poliárquica, en que emergen diferentes centros de poder y en que la clase obrera, a través de sus organizaciones sindicales y políticas, pasó a tener un gran peso[2], y en cierta medida, un efectivo poder de veto". Jaguaribe (1992:36)

Sin embargo, el precio que se debía pagar por haber hecho que Brasil, a finales de los 80, fuese ya una economía integrada y compleja, fue una desigualdad social que le sitúa como un de los países más injustos del mundo. En 1990 el 10% más rico de la población poseía un 47,9% de la renta nacional, y el 50% más pobres tan sólo 14,1%. Valle e Silva (1992:86). Así el sistema democrático creado en el 88 va a estar marcado por un fuerte *cleavage* socioeconómico.

---

[1] Art. 5 de la Constitución del 88, incisos IX, XVII, XVIII y XX.

[2] El nacimiento del llamado "nuevo sindicalismo" a finales de los 70 junto con el Partido de los Trabajadores, cuyo crecimiento en los 80 hizo que su candidato a las elecciones presidenciales del 89 las perdiese por un margen de sólo el 4% de los votos, refleja el peso que los obreros pasaron a tener en la política nacional.

En la formación de los actores colectivos, producto de esta realidad socioeconómica, que se hacen voz activa en el sistema del 88, se destaca la aparición, a finales de los 70, de organizaciones al margen de las estructuras corporativas forjadas en los 40 a la sombra del Estado, principalmente de los grupos de presión de empresarios, cuya actuación directa en la política se hizo más intensa.[3]

Entre los más activos a nivel nacional están la Asociación Brasileña de Industria Electro-electrónica (ABINEE), la Asociación Brasileña para el Desarrollo de las Industrias de Base(ADIBE) y la Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores (ANFAVEA). Enlazándolas, surgió, en 1987, una organización que contribuyó de forma decisiva a la presencia de prácticas neocorporativas en el nuevo sistema político brasileño, la Unión Brasileña de Empresarios (UBE), *"órgano responsable de la articulación de las diferentes entidades de los empresarios, en sus distintos segmentos e integrada por las confederaciones de la industria, comercio, bancos y agricultura".* Diniz y Boschi (1988:71).

Los obreros, a su vez, aunque hayan también incrementado su acción como grupo de presión a lo largo de los 80[4], lo han hecho no tanto mediante nuevas organizaciones independientes, como los empresarios, sino bien más transformando las formas de actuar de las organizaciones corporativas existentes, desde dentro de ellas mismas.

El nacimiento, a finales de los 70, ya como un reflejo de la modernización de la economía brasileña, del llamado "nuevo sindicalismo", supuso quitarle a la estructura sindical su contenido corporativista, pues, en efecto, instauró una distancia entre la práctica - caracterizada por una independencia fáctica de los sindicatos con respecto al Estado - y la norma corporativista que les había transformado, principalmente durante el régimen militar, en algo similar a una sección administrativa del Ministerio del Trabajo.

También fue muy importante para el aumento de la capacidad de presión política obrera, el reconocimiento oficial en 1985, de sus centrales sindicales independientes que, desde finales de los 70, actuaban en la semilegalidad al lado de las centrales corporativas

[3] Según Diniz y Boschi (1988), el 32% de los constituyentes eran empresarios. Además, en 1986, el candidato a las elecciones para gobernador de São Paulo era el presidente de uno de los mayores grupos empresariales del país, y el de las elecciones en el estado de Ceará, era un empresario con fuerte presencia regional. Se registra también que, en 1986, el Ministro de Hacienda, clave en la administración federal, era un empresario de São Paulo.

[4] En 1989, existían 6.397 sindicatos en el país, con más de 6 millones de afiliados. El 55,4 % de los sindicatos estaban relacionados con actividades urbanas y el 44,6% rurales. Existían también 13 confederaciones nacionales formadas por 786 federaciones estatales.

oficiales.[5] De esta forma, se han hecho legales la Central Única de los Trabajadores (CUT), creada a principios de los 80, vinculada al PT y que en 1989 presentaba 965 sindicatos asociados; la Central General de los Trabajadores (CGT), ya existente antes de 1964 bajo influencia del Partido Comunista y recreada a principios de los 80, presentando en 1989, 307 sindicatos asociados a ella; y la Fuerza Sindical, creada en los 80, con orientación sintonizada al llamado "sindicalismo de negocios" norteamericano y con 58 sindicatos asociados en 1989.

Especial atención merece, con respecto a los grupos de presión obrera, el sorprendente crecimiento de las afiliaciones a los sindicatos en el medio rural, particularmente en los 70. De los 2.852 sindicatos de trabajadores rurales existentes en el país, el 60% se creó a partir de la segunda mitad de los 70, debido a la penetración de la gran empresa capitalista en el campo en este período.

Entre los grupos de presión confesionales, se destaca la todopoderosa Conferencia Nacional de los Obispos Brasileños (CNBB), cuya determinación en hacerse oír, la hace mantener su sede en Brasilia, como si fuera una especie de representación diplomática. Sosteniendo la acción de la CNBB - e indirectamente al Partido de los Trabajadores e innumerables asociaciones vecinales - se distribuyen por el país decenas de millares de las llamadas Comunidades Eclesiales de Base (CEBs).

Ya entre los grupos de presión profesional, llaman atención por su capacidad de influir directamente en la política general -mientras los demás logran hacerlo sólo en aspectos sectoriales - la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), la Asociación Brasileña de Prensa (ABI) y la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC). En este campo se registra además la creación en los 70 de numerosas asociaciones de la llamada nueva clase media, un indicador de la modernización y correspondiente pluralismo adquirido por la sociedad brasileña. Según Diniz y Boschi (1988) mientras en 1960 los trabajadores administrativos y científico-técnicos representaban el 11% de la población económicamente activa, en 1980 representaban el 19,1%. El número de administradores y de los llamados profesionales liberales pasó de 924.302 en 1970 a 2.549.917 en 1980, mientras el número de licenciados en profesiones liberales, sindicalizados, entre 1969 y 1978 pasó de 40.491 a 147.307. No es por casualidad que mientras entre los obreros industriales la proporción de huelga cayó de un 75,9% en 1978 a un 29,7% en 1981, en este sector creció del 5,8% en 1978 al 44,6% en 1981.

[5] La Confederación Nacional de los Trabajadores en la Industria y la Confederación Nacional de los Trabajadores Agrícolas.

Respecto al flujo de informaciones, la Constitución del 88 atribuye al Estado la función de reglamentar, no el contenido, sino el acceso a la emisión en la prensa no escrita, correspondiéndole, por lo tanto, *"al poder ejecutivo otorgar, y renovar las concesiones, para el servicio de radiodifusión sonora y de sonidos e imágenes".* (art. 223)[6]

En el caso de la televisión, que debido a las altas tasas de analfabetismo entre la población de baja renta del país constituye una importante fuente alternativa de información, se hallan en funcionamiento en el ámbito nacional cinco cadenas privadas y una pública, además de decenas en el ámbito regional y vía cable.[7] Se configura entonces una situación caracterizada por Mainwaring (1991) como un desarrollo precoz de los media modernos en Brasil, si se toma la renta *per capita* como parámetro de comparación con otros países.[8]

En cuanto a las reglas que rigen las urnas, la Constitución del 88 estableció el sufragio universal, con voto directo, secreto, obligatorio para hombres y mujeres mayores de 18 años, y facultativo para analfabetos[9], ciudadanos mayores de 70 años y entre los 16 y 18 años. (art.14)

Cada cuatro años se celebran elecciones para los cargos ejecutivos - gobernadores y alcaldes - y legislativos - senadores, diputados federales, diputados a las asambleas estatales y concejales municipales - con la excepción del presidente, cuyo mandato es de cinco años. Puede optar a la candidatura de cualquier cargo todo ciudadano brasileño[10], que cumpla el límite de edad establecido, debidamente empadronado ante la justicia electoral, que esté en pleno ejercicio de sus derechos políticos y asociado a un partido político. (art. 14). Con respecto a estos últimos, la nueva Constitución establece que su creación, fusión, incorporación y

---

[6] No obstante, la vigencia de estos actos está condicionada a la posterior aprobación del Senado. (art. 223, párrafo 1º).

[7] Respecto a la prensa escrita, a finales de los 80 se registraban, además de decenas de periódicos regionales, 4 de circulación y distribución nacional. El más leído, la *Folha de São Paulo*, tenía una tirada de 1.300.000 ejemplares al día. Los otros tres- *Jornal do Brasil, O Globo, O Estado de São Paulo*, una media de 800.000 ejemplares al día. Había dos revistas semanales con circulación nacional: *VEJA*, con una tirada de 1.500.0000 ejemplares e *ISTO E* con 600.000.

[8] *La elección de Color de Mello para la presidencia en 1990, parece confirmar la importancia y peso de la televisión en el sistema político brasileño, pues "como fenómeno nacional, Color ha empezado como una curiosidad de los media - un joven gobernador de buena apariencia que había combatido a burócratas altamente remunerados ejerciendo funciones ambiguas...como Jimmy Carter, él ascendió de ningún lugar, haciendo uso inteligente de métodos de campaña política modernos, especialmente la televisión y los sondeos de opinión. Su tasa comenzó con el 5% de las preferencias de los electores a primeros de febrero de 1989, subió al 32% a principios de mayo. Su popularidad se dobló en los primeros meses de 1989, tras una única aparición en la televisión".* Schneider (1991:323)

[9] Una decisión crucial para hacer efectivo el sufragio universal, debido a una media nacional del 24% de analfabetos.

[10] A excepción de los analfabetos. (art. 14, párrafo 1ª, inciso II).

extinción será libre *"preservados la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluripartidismo, los derechos fundamentales de la persona humana y observados los siguientes preceptos: I - carácter nacional... III - rendir cuentas ante la Justicia Electoral..."*. (art.17); además de garantizarles el acceso gratuito a la radio y la televisión. (art. 17, párrafo 3º).

Las últimas elecciones generales (nov. del 94) contaron con más de 80 millones de electores y un número muy elevado de partidos, aunque seis sean los que concentren la representación en el Congreso Nacional.[11]

Las consecuencias de que todos los partidos sean de ámbito nacional, de acuerdo con la ley, serán tratadas sobre todo en el capítulo 6, en el que hablaremos de las RIGs post-88.

Para el control de la corrección y transparencia de las elecciones se mantuvo la Justicia Electoral, poder separado e independiente del ejecutivo y del legislativo.[12]

Si estos dispositivos, son eficaces para la realización de elecciones democráticas de los gobiernos, no lo vienen siendo sin embargo para garantizar su funcionamiento estable. Esto incluso dificulta la consolidación de la democracia en el país, todavía por realizarse, si consideramos como Morlino (1992), que sólo es efectiva al cabo de 12 años de la instalación de la democracia.

Sin embargo, en nuestro trabajo interesa analizar el carácter inestable de los gobiernos post-88, fijándonos no tanto en sus consecuencias sobre las posibilidades de consolidación de la democracia en el país, sino en sus efectos sobre el entorno de las políticas públicas en general y sobre el funcionamiento de la administración pública en particular.

[11] Que poseían el 70% de los escaños del Congreso Nacional elegido en 1990.

[12] Cuya origen se remonta, como hemos visto, a los 30. La independencia de la Justicia Electoral queda retratada, por ejemplo, en los comentarios de Ducatenzeiler (1992:179) sobre las elecciones presidenciales de 1989, *"descontentos con la forma de la campaña de Color, algunas personas cercanas al presidente Sarney, lanzan algunos días antes de las elecciones la candidatura de un conocido hombre de televisión, Silvio Santos. Pero la maniobra falla, cuando el Tribunal Superior Electoral (TSE), demostrando su independencia, impide, basada en la ley, una candidatura de última hora".*

III.2. Las condiciones de gobernabilidad del nuevo sistema.

Una serie de factores contribuyen al carácter altamente inestable de los gobiernos post-88 y la consecuente persistencia de la ingobernabilidad que ya se manifestara de forma tajante en la "Nueva República".

Si en la "Nueva República" el hecho de que se hacía una transformación desde dentro del antiguo régimen oscurecía y creaba ambigüedades en las reglas de funcionamiento del sistema, pues el antiguo que se estaba desplomando convivía con el nuevo y fáctico que se intentaba institucionalizar. Por lo contrario, los gobiernos post-88, se desarrollan bajo reglas claramente establecidas por un Congreso Constituyente libremente elegido. Esto sugiere la existencia de ciertos agravantes para la ingobernabilidad en el nuevo sistema. Pero antes de analizarlos, se hace necesario hacer una breve descripción de la lógica de gobierno bajo el sistema del 88.

III.2.1. La forma de gobierno del sistema de 88.

Reafirmando la tradición republicana del país, los constituyentes del 88 optaron por el presidencialismo como forma de gobierno del nuevo orden.

Las características generales del presidencialismo, principalmente los problemas de gobernabilidad que supone, son ya bastante conocidas. Sin embargo, en función de algunos elementos coyunturales del proceso constituyente del 88 y de ciertas herencias relativas al sistema electoral y partidista de Brasil, esta forma de gobierno va a presentar allí algunos matices, cuya exposición parece importante para entender las dificultades de gobernabilidad específicas del nuevo - aunque no tanto - presidencialismo brasileño.

Mucho ya se ha hablado de las dificultades estructurales básicas, y comunes a los sistemas presidencialistas, en comparación al parlamentarismo. En el presidencialismo insertado en un sistema democrático, el Jefe del ejecutivo, al llegar al poder mediante

elecciones específicas, está enteramente separado del Congreso, que así acapara las atenciones políticas, pues la definición de las leyes necesarias para que el Jefe del ejecutivo actúe, se hace altamente incierta.

En el parlamentarismo, por el contrario, como el Jefe del ejecutivo se forma mediante una mayoría parlamentaria, estas decisiones se concentran de hecho en el equipo ministerial, que las toma asumiendo por cierta su aprobación por el legislativo. La no aprobación implica pérdida de sostenimiento del gobierno y riesgos políticos para los parlamentarios, sobre todo en la imposibilidad de formar una otra mayoría que sostenga un nuevo ejecutivo, pues requiere la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones. De esta forma,

> "la gran diferencia entre los dos sistemas no reside en un supuesto mejor desempeño del parlamentarismo sobre el presidencialismo, sino en el tipo de incentivo institucional producido por cada uno de ellos. Los mecanismos básicos del parlamentarismo tienden a estimular o premiar la coordinación de acciones entre los poderes, haciendo más flexible el proceso decisorio, mientras la tendencia a la bipolaridad inherente al presidencialismo apunta en sentido contrario, estimulando un patrón de interacción basado en la competencia, que produce una fragmentación del proceso decisorio... el problema básico de la arquitectura constitucional presidencialista por lo tanto, es la desarticulación entre responsabilidad de gobierno y capacidad para deliberar; el presidente carga con toda la responsabilidad de la ejecución, y por imposición de las necesidades contemporáneas, de la propia concepción y planificación de las acciones de gobierno, mientras el legislativo, que posee el monopolio de decisión sobre gran parte de los instrumentos que autorizan la acción gubernamental (toda la legislación constitucional, complementaria y ordinaria), no tiene responsabilidad política directa sobre los fracasos o éxitos del gobierno. La asimetría entre responsabilidad política y capacidad de decisión produce una debilitación del ejecutivo ante el legislativo, pues no cuenta con un instrumento institucional para forzar al Congreso a cooperar para el éxito de las acciones de gobierno. Andrade y Jaccoud (1993:206).

Confirmando la regla general, el presidencialismo de la Constitución del 88, enfatiza la bipolaridad entre ejecutivo y legislativo, que posee un gran protagonismo en la formación de las políticas en todos los niveles de gobierno mediante su competencia para la aprobación final del presupuesto público.[13]

Además al haber fijado, de acuerdo con la tradición latinoamericana, elecciones directas para la Presidencia de la república, la Constitución del 88 acentuó esta bipolaridad, pues hace que el Jefe del ejecutivo, más allá de sus prerrogativas intrínsecas al presidencialismo [14], se

[13] El art. 165, párrafo 1, de la Constitución obliga al ejecutivo a enviar a la aprobación del Congreso un Plan Presupuestario Plurianual, que debe ir desde el segundo año del gobierno que lo elabora hasta el final del que le sucede. *También le corresponde al ejecutivo enviar al Congreso, anualmente y cuatro meses antes del proyecto de* presupuesto anual, la previsión de la Ley de Directrices de Presupuestos contemplando *"las metas y prioridades de la administración"*. (art.165, párrafo 2).

[14] La Constitución del 88, como la de los EE.UU, por ejemplo, le atribuye al presidente el poder para: a) vetar las leyes aprobadas por el Congreso; b) nombrar y cesar a los Ministros; c) preparar el presupuesto, sufriendo el Congreso, en el caso de Brasil, ciertas restricciones para enmendarlo; d) la iniciativa para legislar, lo que le permite ser la fuente de las decisiones más importantes; e) celebrar los tratados, convenciones, actos internacionales, y,

sienta poseedor de un mandato para gobernar en nombre del pueblo y por encima de los intereses particulares, que le estimula a ignorar al Congreso, o a pasar por encima de él.

Otros dispositivos de la Constitución del 88, hacen además que su presidencialismo padezca un fuerte desequilibrio, principalmente por atribuir poderes excesivos al legislativo, al menos con respecto a su forma tradicional en la república brasileña. La Comisión de Sistematización del Congreso Constituyente optó en principio por el parlamentarismo y con tal planteamiento concibió la ingeniería política del sistema del 88. El pleno del Congreso, sin embargo, se decidió a última hora por el presidencialismo, pues complejas circunstancias hicieron que la votación de la forma de gobierno por el Pleno se mezclase a la propuesta de la Comisión de reducir el mandato presidencial a 4 años, y sufriese junto a ésta una brutal presión de José Sarney en su contra. Así

> "el documento que se aprobó mantuvo la previa atribución al Congreso de poderes extremadamente amplios sin que, a pesar de todo, le confiriesen ninguna responsabilidad de gobierno. Se ha creado un híbrido presidencial-congresualista, en que la posibilidad de dirigir de forma eficaz al país quedó pendiente de un estrecho y continuo entendimiento entre el Presidente y la mayoría del Congreso". Jaguaribe (1992:212)

Son muchos los dispositivos Constitucionales que debilitan el Presidente ante el ejecutivo. El Presidente sigue pudiendo adoptar decisiones con fuerza de ley sin la previa aprobación del Congreso, mediante la llamada "medida provisional". Sin embargo, en caso de que el Congreso no la ponga a votación hasta 30 días después de su promulgación, la "medida provisional" caduca, al contrario de lo que ocurría con el decreto-ley que se transformaba en ley.

Se limitó la prerrogativa presidencial de promulgar decretos, así como sus intentos de legislar mediante los mismos, fijándose la competencia exclusiva del Congreso Nacional para *"suspender los actos normativos del poder ejecutivo que vayan más allá de su poder de reglamentación o de los límites de la delegación legislativa que le es concedida*". (art.49, inciso V). Se atribuyó también al Congreso Nacional la competencia exclusiva para *"fiscalizar y controlar, directamente o mediante cualquiera de sus cámaras, los actos del poder ejecutivo, incluyendo los de la administración indirecta"* (art.49,inciso X), además de *"velar por la preservación de su competencia legislativa ante la atribución normativa de los otros poderes".* (art.49,inciso XI). Lo más significativo es que, según la nueva Constitución, para anular el veto presidencial a una ley, pasó a ser suficiente la mayoría absoluta de sólo una sesión conjunta del

---

declarar la guerra en caso de agresión por otro Estado, siempre que estas decisiones sean ratificadas por el Senado. e) nombrar a los miembros del Tribunal Supremo Federal - Tribunal Supremo en el caso de los EE.UU - también de conformidad con el Senado.

Congreso Nacional; hecho que, en el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, requiere la mayoría calificada (2/3) de la Cámara baja y del Senado por separado.

El presidencialismo del 88 presenta así una mayor intensidad en la bipolaridad típica de esta forma de gobierno, suponiendo, en consecuencia, una fuerte presión para mantener una continuada cooperación entre el ejecutivo y legislativo como única forma de garantizar un gobierno efectivo, es decir que las demandas de la sociedad sean debidamente transformadas en leyes, que se traduzcan en políticas implantadas por la máquina administrativa del Estado.

A la luz de tales consideraciones se presentan en la figura III.1 las posibilidades de gobernabilidad del sistema de 88, tomándose por parámetro las características del mandato del presidente (o gobernador, o alcalde) y de su relación con el legislativo.

Figura III.1.: Escenarios posibles de condiciones de gobernabilidad en Brasil pos 88

		Relaciones con el Congreso	
		Antagónicas	*Cooperativas*
Respaldo Electoral del Presidente	*Amplio*	.Presión populista para aprobación de legislación urgente. (primer año de gobierno Color de Melo) .Parálisis decisoria con consecuencias imprevisibles. (*Impeachement* de Color de Mello -1992)	.Gobierno fuerte, con gran capacidad de superar las restricciones constitucionales dentro de la legalidad y amplias posibilidades de acción (pronóstico p/ el gobierno electo en 03/10/94).
	Estrecho	.Parálisis decisoria, con consecuencias imprevisibles	.Gobierno estable, con gran capacidad de superar las restricciones constitucionales pero con pocas posibilidades de acción. (gobierno Itamar Franco - 1992/94)

Elaborado a partir de Lamoounier (1989)

En este proceso adquieren importancia, por un lado, los partidos políticos, como mediadores entre Estado y sociedad, y por lo tanto principales instrumentos encargados de integrar las demandas y procesarlas en interacción con el ejecutivo y, por otro, la capacidad de la administrativa pública como responsable de la puesta en marcha de estas demandas.

En los apartados siguientes trataremos de ambas cuestiones por separado, con el fin de analizar las condiciones de gobernabilidad del sistema político brasileño post- 88.

III.2.2. El sistema electoral y el marco de los partidos[15].

Naturalmente, la dinámica político-partidaria de un determinado régimen en un momento cualquiera, depende, además de las normas que rigen su sistema electoral, de otros muchos factores, tales como: la forma de gobierno, siendo corriente la opinión de que el parlamentarismo refuerza a los partidos, mientras el presidencialismo los debilita; la estructuración del Estado, creyéndose que el federalismo en general tiende a fragmentarlo; las características de la sociedad, es decir, su mayor o menor homogeneidad con relación a las dimensiones que suelen producir *cleavages* en el sistema - aspectos étnicos, lingüísticos, culturales, sociales y económicos; y las formas de actuación de los partidos que se arraigan en función de la cultura política y de la propia tradición jurídica del país.

Hemos decidido, al analizar el marco de los partidos brasileño, resaltar la legislación que regula su sistema electoral debido al innegable peso que muchos autores clásicos le atribuyen en la configuración de la dinámica de los partidos[16]. También porque, con respecto a los factores que condicionan esta dinámica, la legislación electoral es el único que se puede considerar como exclusivo del sistema del 88, ya que es fruto de una opción deliberada de los constituyentes. Este énfasis está respaldado, además, por la evidencia de que *"en varios aspectos la legislación electoral brasileña no tiene paralelo (o tiene poco) en el mundo"*. Mainwaring (1991:35).

La actual legislación electoral refuerza dos características históricas de los partidos brasileños[17]: su fragmentación y el vínculo tenue que los políticos mantienen con ellos. Por este

---

[15] La descripción del sistema electoral que se hace a continuación, así como de sus consecuencias para los partidos se apoya en Mainwaring (1991).

[16] Caso de Duverger que postula *"a) el 'dualismo natural' de los partidos y b) una tendencia a la proliferación de partidos (mediante la división de los viejos y la formación de otros nuevos). El primero es explícito (Political Parties:215-216). La segunda es implícita, y se trata de un problema real de todos los países que Duverger estudia. El sistema electoral, según Duverger, determina cuál de estas fuerzas dominará"*. Leyes (1981:187).

[17] Que llevan a Meneguello y Lamounier (1986:9) a definir la situación de Brasil como de "subdesarrollo partidista", caracterizado por la no adecuación del sistema de los partidos a la modernización y diversidad alcanzados por la sociedad brasileña.

motivo son ineficaces al desempeñar el papel que la ingeniería política de la Constitución del 88 les atribuye y que es indispensable para la gobernabilidad del sistema: la integración de los intereses y la racionalización del proceso de selección de las formas alternativas de satisfacerlos. La gran importancia que este papel adquiere está asociada con el aumento del poder del Congreso para interferir en el gobierno, como hemos visto en el apartado anterior, razón por la cual se centrará la atención en la mecánica de las elecciones para el poder legislativo.

Con excepción del Senado, las elecciones para representantes en todas las cámaras legislativas en Brasil son proporcionales, y su jurisdicción electoral es el estado, en el caso de los diputados estatales y federales, y el municipio, en el de los concejales. Debido sobre todo a las distorsiones que se han producido en la representación en la Cámara Federal, al fijarse para cada estado un número mínimo y máximo de representantes[18], este *"sistema de representación proporcional en Brasil es probablemente el más desproporcionado del mundo". Mainwaring (1991:36).* Los escaños son distribuidos en función del número de votos obtenidos por el partido y éste, para lograr alguno, tiene que alcanzar un cociente electoral, que se obtiene de la división de su número de votos por el de escaños disponibles. Cada partido puede presentar un número de candidatos hasta un 50% mayor que el de escaños disponibles. Al contrario de lo que ocurre en todas las democracias con sistemas de representación proporcional, en que el partido ejerce algún control sobre la selección intra partidos que hace el elector - presentándose a la votación una lista cerrada y restringida o, si no, una lista ordenada en que el elector puede alterar su orden mediante el llamado voto preferencial, pero no su composición - en Brasil este control no se ejerce, pues las listas de candidatos son abiertas[19].

Según este sistema, el partido presenta una número de candidatos sin ningún orden y el elector vota, no al partido, sino a uno de los candidatos, no pudiendo indicar la transferencia de su voto de un nombre a otro y ni siquiera establecer ningún orden que evite que su voto, al ser válido para el partido, sea para un candidato al que no desea elegir. Los escaños se distribuyen entre los partidos según el número de votos obtenidos por el conjunto de sus candidatos, y a continuación dentro de cada partido se asignan los escaños a los candidatos más votados. Esto significa que la jerarquía de la lista se hace a *posteriori*, sin la interferencia de los partidos. Concretamente, la cantidad de escaños de cada partido corresponde al número entero obtenido

[18] Esta distorsión es tal que la proporción entre el estado más sobrerepresentado - Roraima - y el más subrepresentado - São Paulo - es de 1 contra 22, es decir, el voto de un elector de Roraima vale por el de 22 electores de São Paulo.

[19] En que Brasil tiene un único paralelo en el mundo: Finlandia.

al dividir sus votos totales por el cociente electoral. Sólo por una coincidencia este procedimiento lleva al número exacto de escaños disponibles. Por eso, los escaños que suelen faltar para completar el total son llenados por el método de "mayores restos"[20], aplicado a los partidos que alcanzaron el cociente electoral, es decir, los que lograron obtener por lo menos un representante. Como los candidatos más votados serán los representantes de cada partido - aunque en un número determinado por el total de votos del partido - *"este sistema estimula fuertemente el individualismo en las campañas"* y, consecuentemente, las prácticas clientelares, ya que *"la elección o no de un candidato depende sobre todo de su capacidad individual para obtener votos"* Mainwaring (1991:39), y no de la actuación, o programa, del partido.

Este aspecto es sin duda, uno de los principales responsables de la indisciplina intema de los partidos en Brasil, verdaderos partidos *catch all*, o partido "ómnibus" según expresión de Cardoso (1985). Y esta, como se viene insistiendo, es una cuestión crucial para entender el impacto de la dinámica de la relación entre el ejecutivo y el legislativo sobre las políticas y el funcionamiento de la administración pública en el post-88.

La heterogeneidad ideológica típica de los partidos *catch all*, es todavía más acentuada en Brasil por la posibilidad, e incluso estímulo, a que presenten un gran número de candidatos, por la falta de restricciones para que los políticos cambien de partido una vez elegidos, y por haber sido abolido el artículo 152 de la constitución del régimen militar que exigía de los parlamentarios que votaran según el liderazgo de su partido en cuestiones consideradas transcendentales.

El estímulo a que se presente un elevado número de candidatos, además de comprometer la inteligibilidad del sistema electoral y el funcionamiento del principio de representación, esenciales para la eficacia de la democracia liberal[21], fomenta el individualismo, pues como supone una mayor posibilidad de obtener el cociente electoral, los partidos suavizan lo más posible los criterios de composición de su lista de candidatos.

---

[20] Para mayores detalles, véase Mainwaring (1991:38).

[21] Según Lamounier (1990:127) *"En una definición aproximada, la inteligibilidad sería la posibilidad de un elector medio de prever qué tipo de gobierno está ayudando a constituirse al votar. Carencias educacionales y desigualdades diversas evidentemente limitan la inteligibilidad, incluso en los países avanzados. Pero es importante indagar si una estructura partidista intermitente y unas reglas electorales exageradamente individualistas y permisivas, como las de Brasil, no potencian el efecto de estos factores, haciendo el proceso electoral incomprensible y, en consecuencia, vulnerable a serias crisis de legitimidad."*

También la superposición del sistema federativo a la exigencia legal de que los partidos sean nacionales contribuye mucho a minar su cohesión interna. El federalismo suele existir en función de *cleavages* político-territoriales en el sistema político - caso evidente de Brasil - motivo por el cual en su vigencia, a veces se hacen presentes partidos que expresan realidades regionales. Con la exigencia legal de que sean nacionales, los partidos tienden a aflojar su disciplina interna para acoger en su seno a los inevitables regionalismos de la realidad brasileña y obtener su registro.

Tanto la falta de restricciones para que el político cambie de partido, una vez elegido, como del dispositivo de fidelidad al partido, acaban por hacer imposible el control del partido sobre sus miembros ya no en el período electoral - caso de la lista abierta - sino en el ejercicio de su mandato. La combinación de todos estos factores lleva a

> "la autonomía de los representantes electos con relación a su partidos. Los representantes *pueden actuar independientemente de programas con casi ninguna posibilidad de sufrir* sanciones. Ellos no deben sus mandatos al partido, sino a su propia iniciativa. Los partidos aceptan violaciones flagrantes de los programas partidarios y de los compromisos organizativos, cuando un político consigue una gran suma de voto". Mainwaring (1991:44)

Se pueden encontrar algunos indicadores de la autonomía y heterogeneidad resultante de esta situación en las tablas III.1 a III.4

TABLA III.1: Cambio de partido de los congresistas en la legislatura 1986/1990

	PMDB	*PDS*	*PDT*	*PTB*	*PT*	*PFL*	*PSDB*	*PDC*	*PSB*	*PCB*	*PRN*	*PL*	*OTROS*
set. 87	306	38	26	18	16	132	-	6	2	3	-	7	5
set. 88	235	34	28	29	16	125	48	13	6	3	-	7	15
mar. 90	151	33	47	33	17	105	73	21	10	3	33	13	33

Fuente: Amaury de Souza (1992: 192).

TABLA III.2: Composición ideológica de los partidos en el congreso (nov. de 1987)[22]

Partidos	*Izquierda*	*Centro Izquierda*	*Centro*	*Centro Derecha*	*Derecha*	*N. Escaños*
PMDB	7,2	34,5	41,4	13,7	3,2	303
PFL	-	2,3	28,2	46,8	22,9	133
PDS	-	-	5,4	29,7	64,9	38
PDT	19,3	53,8	15,5	11,4	-	26
PT	100,0	-	-	-	-	16
PCB/PSB	90,0	-	10,0	-	-	10
OTROS		6,2	34,4	43,8	15,6	33

Fuente: Amaury de Souza (1992:193).

[22] Es necesario hacer dos observaciones sobre estos indicadores. En primer lugar, la arbitrariedad que supone la inevitable subjetividad presente en clasificaciones de este tipo. En segundo lugar, son datos relativos a un Congreso formado antes de la vigencia de la nueva Constitución, aunque en este caso, no hay motivos para grandes objeciones. La nueva Constitución amplió los factores que favorecen lo que se quiere mostrar: la heterogeneidad y falta de cohesión interna de los partidos

TABLA III.3: Opción sobre la acción del estado a restringirse a sus área clásicas (nov. 1991)[23]

OPINIÓN	PMDB	PFL	PDT	PDS	PRN	PSDB	PTB	PT	OTROS
Concorda	49	71	17	69	53	42	55	-	40
En términos	23	23	33	14	29	30	28	13	19
Discorda	27	6	50	17	15	27	17	87	40
Otras respuestas	-	-	-	-	3	-	-	-	1

Fuente: Lamounier (1991: 4).

TABLA III.4: votación por partido en cuestiones constitucionales controvertidas
(% votos que apoyaron (+) y que se opusieron (-) a la posición vencedora

CUESTIÓN	PMDB	PFL	PDS	PDT	PTB	PT	TOTAL (%)	VOTOS
Participación popular	+59	+14	+14	+92	+32	+100	+48	(227)
	-41	-86	-80	-8	-68	-0	-52	(248)
Derechos ilimitados de	+66	+15	+12	+92	+32	+100	+51	(248)
propiedad	-34	-85	-88	-8	-68	-0	-49	(236)
Estabilidad en el empleo	+73	+93	+94	+4	+42	+0	+71	(373)
	-27	-7	-6	-96	-58	-100	-29	(151)
Unicidad sindical	+91	+43	+46	+92	+91	+0	+77	(340)
	-9	-57	-54	-8	-9	-100	-23	(103)
Sistema presidencialista	+49	+85	+61	+96	+63	+100	+62	(344)
	-51	-15	-39	-9	-37	-0	-38	(212)
Mandato presidencial	+55	+86	+68	+8	+70	+0	+60	(298)
de cinco años	-45	-14	-32	-92	-30	-100	-40	(198)
Sistema económico	+69	+19	+29	+93	+41	+100	+57	(279)
	-31	-81	-71	-7	-59	-0	-43	(218)
Monopolio nacional de	+80	+40	+36	+100	+89	+100	+73	(343)
los recursos nimerales	-20	-60	-64	-0	-11	-0	-27	(120)
Reforma agraria	+36	+84	+86	+15	+68	+0	+49	(253)
	-64	-16	-14	-85	-32	-100	-51	(268)
Mandato de cinco	+61	+86	+70	+7	+64	+0	+64	(323)
años para Sarney	-39	-14	-30	-93	-36	-100	-36	(202)
Cancelación de deudas	+64	+66	+72	+94	+80	+0	+64	(286)
de pequeños y Micro	-36	-34	-28	-6	-20	-100	-36	(163)
empresarios								
Índice Rice*	33	58	47	86	41	100	-	-

*Índice medio de cohesión de los partidos para las votaciones incluidas en la tabla. Se calcula sustrayéndose al porcentaje de los miembros del partido que votan con la mayoría el 50% y dividiéndose esta cantidad por el 50%. Rice (1959).

Fuente: Mainwaring (1992:38)

Es frecuente en la literatura política, la idea de que los sistemas mayoritarios inducen a la sedimentación del bipartidismo, mientras que los proporcionales al multipartidismo. (Sartori,1986). Esto se confirma en el caso concreto de Brasil, principalmente debido a la combinación del voto proporcional con otros mecanismos de su sistema electoral.

[23] Tabla obtenida a partir de la pregunta: *"Muchos consideran hoy que el Estado debería actuar sólo en las áreas clásicas, como seguridad y justicia. ¿Está usted de acuerdo con esta afirmación.?*

Aunque establezca que, para registrarse legalmente, los partidos deben ser nacionales, la Constitución no fija ningún mecanismo de exclusión de los partidos pequeños y no representativos en la Cámara Federal, como lo hacía la legislación entre 1985 y 1989 que exigía como condición para la representación al menos un 3% del total de los votos, distribuidos al menos en cinco estados, con por lo menos el 2% del total de los votos en cada uno de ellos.[24] Esto, naturalmente, facilita la proliferación de partidos, incluso porque la no restricción a que se cambie de partido, combinada con la exigencia de que sean nacionales, estimula los llamados "partidos de alquiler", es decir, *"partidos que en realidad sólo tienen condiciones para implantarse en un determinado estado o región, y que se ven forzados o invitados por la legislación a celebrar acuerdos espurios, con vistas a su formación a nivel nacional".* Lamounier (1990:146)

Tanto en la legislatura de 1986 a 1990 como en la de 1990 a 1994 era grande la fragmentación del sistema de partidos. En la primera

> "había 21 partidos con representación, diez de los cuales estaban efectivamente en la Cámara Federal, es decir, con posibilidades de influir en el resultado de las decisiones cuando las posiciones estaban divididas... (en la segunda) este número se elevó a 11, aunque el de los partidos con representación se haya reducido hasta 19". Abranches (1992:135)

Establecidas las peculiaridades estructurales del presidencialismo en Brasil y las características del espacio en que se mueven los actores que de hecho tienen poder para interferir en el gobierno, cabe aclarar la dinámica resultante, particularmente en lo que se refiere a la formación de las políticas y a su implantación. Un tema que nos conduce al análisis de la relación entre el ejecutivo y el legislativo y de los grandes rasgos de la administración pública post-88.

III.2.3. Relación entre el ejecutivo y el legislativo y administración pública en el post-88.

La relación entre el ejecutivo y el legislativo interfiere en la dinámica de la administración pública, aunque lo contrario también ocurre, es decir, muchos de los aspectos de la dinámica de la administración interfieren en la andadura de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, lo que intentaremos tener en cuenta en los próximos apartados.

---

[24] También la actual Constitución Federal alemana fija para la representación en su Cámara baja, la condición de tener al menos el 5% del total de los votos.

Además del análisis del desarrollo de esta relación en sí misma - marco en el que se formulan las políticas, o al menos en el que ganan su necesaria expresión jurídica, es decir, en el que la definición de problemas y las propuestas de su solución se transforman en leyes que deben ser ejecutadas - nos interesa analizar su impacto sobre la administración pública. En efecto, son estos los dos factores que indican las condiciones de gobernabilidad del sistema, si consideramos que supone no sólo un adecuado procesamiento de las demandas y la formulación de respuestas a ellas, sino también la capacidad para ponerlas en marcha. Labores que están profundamente entrelazadas, pero por razones analíticas las estudiaremos por separado. Así el énfasis en la observación de cómo se formulan las políticas recae sobre la relación entre el ejecutivo y el legislativo y el de cómo se las implanta, en el modo de funcionamiento de la administración pública.

Antes de considerar estas cuestiones es importante fijar la atención en los rasgos de la administración pública que no son un producto directo del impacto de la relación entre el ejecutivo y el legislativo, sino más bien de los cambios producidos en su entorno más amplio, entre los que la instalación de la democracia es el más evidente y significativo.

III.2.3.1. Principales rasgos estructurales de la administración pública en Brasil a finales de los 80 y principios de los 90.

La crisis de la administración pública que acompaña a la transición democrática en Brasil contiene tres ingredientes que afectan directamente a la gobernabilidad del nuevo sistema, con respecto a su capacidad de implantar políticas, fase más nítidamente identificada con la función administrativa. Son: a) una gran desarticulación del sector público; b) una fuerte discontinuidad administrativa; y c) una acentuada indefinición de los mecanismos de funcionamiento del nuevo pacto federativo establecido por la Constitución del 88.

La desarticulación compromete seriamente cualquier intento de implantar macropolíticas lo suficientemente consistentes como para sacar al país de la profunda crisis económica en que se ha metido a partir de la primera mitad de los años 80. Además, dificulta enormemente la propia administración rutinaria del Estado que, forzado a acompañar la diversificación y complejidad alcanzada por la sociedad, tiene como condición crucial para su buen

funcionamiento una adecuada coordinación intersectorial. Esta desarticulación se manifiesta de dos modos.

En primer lugar, en la dificultad del Jefe del ejecutivo, en los tres niveles de gobierno, para lograr la cooperación entre sus diversos sectores funcionales, tanto en la dimensión más política, es decir, entre los altos cargos que fijan las metas de gobierno, como en la más operativa, es decir, entre los que se hacen cargo de la gestión y coordinación de los recursos humanos y materiales de los diversos sectores funcionales.

La segunda dificultad se relaciona sin duda con la superposición del presidencialismo al multipartidismo - lo que procuraremos aclarar más adelante - pero está también muy directamente vinculada a la decadencia de la función de planificación en los 80. Como hemos insistido, el sistema político no fue capaz hasta el momento de sustituir la práctica cerrada y autoritaria de la planificación tecnocrática por otra que, en consonancia con los nuevos tiempos, integrase funcionalmente a los nuevos actores puestos en escena por la democracia. Como constató Rezende (1992:40) *"en un contexto democrático, los problemas de planificación cobran una mayor complejidad. No es suficiente reunir un cuerpo técnico cualificado para alcanzar un buen resultado; la elaboración de un proyecto nacional para la década de los 90 precisa ser negociado políticamente".*

A nivel federal, por ejemplo, es cierto que siguen existiendo órganos vinculados directamente a la Presidencia y formalmente encargados de articular sus sectores funcionales. Sin embargo, además de ser incapaces de responder al nuevo desafío impuesto a la planificación señalado anteriormente, la gran mayoría de estos órganos están enzarzados en tercas disputas entre sí.

La Secretaría de Administración Federal (SAF), creada en 1986, en sustitución del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), con la misión de elaborar e implantar la política administrativa del gobierno federal, hasta 1992 sufrió nada más y nada menos que 5 alteraciones en su *status* y forma de inserción en el organigrama de la administración federal. Esto, naturalmente, le impidió realizar una acción que tuviese continuidad y la debilitó ante los órganos centrales de la administración de cada ministerio - las Secretarías de Administración General - que pasaron a actuar aislados y según sus propias directrices (Andrade y Jaccoud,1993). Un ejemplo claro de la incapacidad de la SAF, es que hasta 1993 ni siquiera conocía el número exacto de funcionarios federales, dado que no había logrado censarlos.

La articulación política del ejecutivo, a cargo del Gabinete Civil de la Presidencia, y la articulación macroeconómica y financiera, formalmente dividida entre la Secretaría de Planificación de la Presidencia (SEPLAN) y el Ministerio de Hacienda, irónicamente, sucumben a lo que deberían evitar. Así,

> "La Secretaría de Administración Federal lucha con el Gabinete Civil, la Secretaría de Planificación y con el Ministerio de Hacienda, por el control sobre la gestión de personal de la *administración directa - especialmente sobre la política de sueldos. La Secretaría de* Planificación, a su vez, se halla al margen de las decisiones de la política macroeconómica del gobierno, y sencillamente no existe un órgano exclusivo para realizar la articulación *política del ejecutivo con el Congreso. Esta actividad, crucial para la eficacia gubernamental,* es objeto de una intensa disputa entre el Gabinete Civil y el Ministerio de Justicia, tradicionalmente encargados de la articulación política y de las relaciones con el Congreso, y el Ministerio de Hacienda que "articula al margen" cuando las cuestiones tratadas en el Congreso son de naturaleza económica". Andrade y Jaccoud (1993:214)

La segunda forma en que la mencionada desarticulación se manifiesta es la falta de coordinación dentro de cada sector funcional, entre su alta dirección y las entidades de la administración indirecta. La tendencia de éstas a escapar de la supervisión del ministerio, en el caso federal - o secretarías, en el caso estatal y municipal - a las que se vinculan se remonta a *un tiempo anterior a la transición, como hemos visto en el capítulo 2, a la reforma administrativa* del 67. Con la democracia, sin embargo, la pérdida del control sobre estas entidades se agudizó, en función de que al politizarse la administración pública, las agencias de planificación, ya en declive, adquirieron una perspectiva a corto plazo que les hizo imposible llevar a cabo cualquier acción estratégica no sólo multisectorial, sino también intrasectorial. Y, aunque la Constitución haya creado dispositivos con el fin de someter la administración indirecta al control del Congreso - obligando, por ejemplo, a que las empresas públicas le presenten sus presupuestos - debido a su clientelismo, el Congreso es presa fácil de los *lobbies* de estas empresas que, de controladas pasan entonces a ser controladores.[25]

Con respecto a la discontinuidad administrativa, son paradigmáticas las frecuentes alteraciones del organigrama de la macroestructura federal, ya sea por necesidad de absorber los intereses políticos cuyo apoyo el Presidente necesitaba - caso de los gobiernos Samey (1984-1989) e Itamar Franco (1993-1994) -*ya sea por motivaciones ideológicos, como en* la propuesta neoliberal de disminución del tamaño del Estado - más retórica que efectiva[26] - del gobierno Color.

---

[25] Un ejemplo de esto es la existencia en la legislatura desde 1986 a 1990, del *"grupo parlamentario de la siderurgia", con más de cincuenta diputados de varios partidos. El bloque es producto de la combinación de la acción de los* ***lobbies*** *con la heterogeneidad e indisciplina interna de los partidos brasileños.* Goes (1990:202).

[26] De hecho, todas las medidas de la "reforma administrativa" de Color, al fin al cabo produjeron la disminución del número de estos órganos directivos federales, tan sólo de 25 a 24. De los 16 ministerios se pasó a tener 12 y de las 9 Secretarías directamente ligadas a la presidencia se pasó a tener 12.

Para medir el grado de discontinuidad de un gobierno, Andrade y Jaccoud (1993) crearon un índice (E) que está en función del número de órganos de la macroestructura - Secretarías de la presidencia y Ministerios - y del número de alteraciones que han sufrido en este gobierno[27], tales como fusiones, desapariciones, divisiones, creaciones y otros cambios de *status* de Ministerio a Secretarías presidenciales o a la inversa. De acuerdo con este índice elaboraron la tabla III.5.

Es visible el predominio de la discontinuidad en los gobiernos democráticos, cuyas consecuencias más graves son la pérdida de memoria de gestiones pasadas, la ausencia de equipos directivos con estabilidad, experiencia y planes de acción a largo y medio plazo en cada sector. Consecuencias que, añadidas a las de la mencionada desarticulación de la administración pública, suponen enormes dificultades para la implantación de políticas, en particular para las que requieren el concurso de más de un sector funcional. Esta situación está agravada por la desarticulación en el sentido vertical, es decir por la ausencia de normas y procedimientos que delimiten las relaciones entre los órganos de los tres niveles de gobierno en todos los sectores funcionales del Estado.

TABLA III.5: Grado de estabilidad organizacional en gobiernos sucesivos

Gobiernos	*N. de Órganos*	*N. de Alteraciones*	*E*
Castelo Branco (1964-1968)	13	05	0,722
C. e Silva/Medici (1968-1972)	23	00	1,000
Ernesto Geisel (1972-1978)	23	02	0,913
João Figueiredo (1978-1984)	24	02	0,917
José Sarney (1984-1989)	24	10	0,583
Color de Mello (1990-1992)	25	25	0,000

Fuente: Andrade y Jaccoud (1993:129).

La convivencia de una efectiva descentralización de recursos con una indefinición de las atribuciones de cada nivel de gobierno viene generando tanto una sobrecarga de demandas para el gobierno federal - pues se le sigue cobrando las mismas acciones de antes sin que ahora tenga recursos para realizarlos - como un juego de "tira y afloja" entre los órganos de los diferentes niveles gobiernos en los sectores que son de competencia común y, específicamente, en programas que no producen dividendos electorales. Un juego reforzado por la escasez de recursos impuesta por una severa crisis económica. Además,

> "la nueva estructura tributaria creada por la nueva Constitución, constituye, al ser autoaplicable, la más inmediata e importante alteración en la forma de institucionalización de la competencia política democrática, con sus créditos y débitos. Se altera, desde luego, la

[27] E=(N-n)/N. Donde E= Estabilidad Institucional; N= número de órganos; n = número de alteraciones.

> jerarquía del espacio formal de poder. El Alcalde pasa a depender, de hecho, del apoyo político de la Cámara Municipal y gana grados de libertad ante el Gobernador. Este, a su vez, se liberta en gran parte de la tutela del gobierno central y, precisamente por ello, de las presiones clientelares de "su" grupo parlamentario federal, pero al precio de verse efectivamente cobrado por la Asamblea Estatal". Guilherme dos Santos (1990:169)

La observación nos remite directamente al análisis del modelo de la relación entre el ejecutivo y el legislativo en los tres niveles de gobierno y a su impacto sobre la formulación e implantación de políticas.

III.2.3.2. El presidencialismo multipartidista y el síndrome de la parálisis decisoria.

Comparando la democracia brasileña, tanto la del 88 como la del 45, con las 15 más estables del occidente, Abranches (1990) constata que no tiene paralelismo con respecto a la convergencia del presidencialismo, federalismo, representación proporcional y multipartidismo. Concluye que la gran inestabilidad del sistema democrático entre 45 y 64, por ejemplo, no se debe a ninguno de estos elementos por separado, sino a su combinación simultánea.

En este sentido resalta la dificultad existente para construir gobiernos estables, sobre todo a base de la superposición del presidencialismo a un marco multipartidista, altamente fragmentado a causa de los aspectos de la legislación electoral, que ya analizamos. La gran dificultad que esto produce es que el Presidente de la República, sobre quien recae la responsabilidad de gobierno, porque ha sido elegido directamente para ello, se ve imposibilitado para obtener un recurso imprescindible para hacerlo: las leyes. En un marco multipartidista con acentuada fragmentación, es prácticamente imposible que el partido del presidente - o gobernador, o también Alcalde de las grandes ciudades - logre gobernar en mayoría en el legislativo[28]. Una cuestión particularmente delicada en el sistema del 88, en que, como hemos visto, el legislativo se halla mucho más fuerte frente al ejecutivo de lo que suele estar en el sistema presidencialista en general.

Para el ejecutivo no hay más remedio que formar coaliciones partidistas que le pongan en condiciones de movilizar los recursos legales que necesita para gobernar. Coaliciones que empiezan por ser alianzas electorales y se concretan en la formación del equipo de gobierno, mediante el reparto de la dirección de los ministerios entre las fuerzas que apoyaron el

[28] Esto sólo ocurrió una vez en la historia de la democracia en Brasil, en el gobierno Dutra (1945-49).

presidente, gobernador o alcalde, en las elecciones.[29] Como la fragmentación partidaria es alta y la heterogeneidad ideológica de los partidos grande, las coaliciones gubernamentales que se forman suelen ser muy amplias.[30]

El problema para la gobernabilidad - traducida en la capacidad del ejecutivo para transformar los puntos de su agenda en leyes que le permitan realizar acciones coherentes y consistentes[31] - no proviene de que los gobiernos sean de coalición - la historia está poblada de gobiernos de este tipo con mucho éxito en sistemas parlamentarios - sino de que las coaliciones, al contrario de lo que sucede en el parlamentarismo, sean necesariamente inestables. Como ya hemos dicho, en el sistema parlamentario, un determinado partido al integrarse en una coalición de gobierno se hace responsable de su funcionamiento y un eventual abandono de la coalición supone riesgos políticos, pues puede requerir nuevas elecciones. Ya en el presidencialismo, el único responsable del gobierno es el Presidente, y además, la ruptura de una eventual coalición, con su consecuente pérdida de la mayoría en el Congreso no supone nuevas elecciones. Es muy fácil, por lo tanto, para un partido abandonar una coalición movido exclusivamente por sus intereses electoralistas. Esta actitud suele no tener otro precio político que la pérdida de cargos directivos en el gobierno, pudiendo incluso eventualmente producir ganancias políticas.

El factor decisivo para la inestabilidad de las coaliciones de gobierno, a que los Jefes de ejecutivo están obligados a formar en el sistema del 88, es la indisciplina de los partidos. Como nada impide a un parlamentario ir en contra de la orientación de su partido y votar en el Congreso según sus intereses estrictamente particulares, la participación de un partido en el equipo de gobierno, mediante un ministro, por ejemplo, no supone ninguna garantía del sostenimiento al Presidente en el Congreso. Es frecuente, entonces, el conflicto entre el Presidente que, para hacer justicia al mandato que se ha depositado en él en las umas, persigue la elaboración de un plan de ámbito nacional y ajeno a intereses particulares, y el Congreso, cuyos miembros están empeñados sobre todo en la defensa de sus intereses

[29] Lo que, como hemos dicho, hace más profundas las dificultades de coordinación de la máquina que el Jefe del ejecutivo tiene bajo mando. No sólo la lealtad de los Ministros, o secretarios en el caso de estados y ayuntamientos, está dividida entre el Jefe del ejecutivo y el partido, sino que las disputas entre ellos, impiden que uno ejerza la dirección del equipo y libere al Jefe del ejecutivo de la labor diaria, que desgasta mucho, de tratar las divergencias y compaginar los intereses de sectores funcionales bajo distintas orientaciones ideológicas.

[30] Es importante observar que estas coaliciones, aunque concertadas entre los partidos, suelen de hecho obedecer a dos criterios: el partidista y el regional, lo que hace que no siempre el grado de participación de un partido en el equipo de gobierno corresponda a su peso en la coalición electoral.

[31] Lo que, a su vez, hace más profunda la tendencia estructural de la administración brasileña en los 80 y 90 hacia la fragmentación. A falta de directrices básicas y claras, cada sector funcional pasa a actuar aisladamente, preocuparse de que sus acciones estén articuladas con las de los demás sectores.

particulares. Tal conflicto[32], en el límite, puede llevar hacia una parálisis decisoria que suponga la ruptura del sistema.

Al fin y al cabo, el sistema democrático del 88 presenta una ingobernabilidad endémica, por no contar con partidos políticos lo suficientemente eficaces como para racionalizar la demanda de la sociedad al Estado. Esto se refleja en las dificultades para aprobar leyes ordinarias, en todos los niveles de gobierno, formalizando las políticas que es necesario implantar y, lo más grave, leyes complementarias que regulen la nueva Constitución y establezcan, así, los parámetros para el funcionamiento de los diversos sectores de políticas en consonancia con sus principios democráticos. Hasta hoy, por ejemplo, no se hizo la *"ley complementaria fijando las normas para la cooperación entre la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios en el ejercició de la competencia comun." (art.23, párrafo único)* que, además de crear patrones y mecanismos generales para las RIGs, debería establecer las condiciones del ejercicio de la competencia común entre Unión, estados, y municipios para *"proteger el medio ambiente y combatir la contaminación en cualesquiera de sus formas". (art.23,inciso VI).*

En el contexto de esta investigación, es pertinente registrar también, como una de las manifestaciones de la ingobernabilidad del nuevo sistema, la tramitación en el Congreso Nacional desde noviembre de 1991 del proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hidráulicos y de otro desde 1992 que instituye las directrices de la Unión para el sector de saneamiento.

Las consecuencias del presidencialismo superpuesto al multipartidismo fragmentado no se restringen a las expuestas hasta aquí. Desde el gobierno de José Sarney (1984-89), se verifica el fenómeno de "subastar los cargos" de la administración pública. Como forma de contrarrestar su debilidad frente al legislativo, el Jefe del ejecutivo usa algunos cargos de la administración como moneda de cambio ante los parlamentarios tanto de la coalición que le sostiene como de los otros. Estos cargos son conocidos como DAS (Dirección y Asesoramiento Superior) y su rango varía en orden creciente de importancia del nivel 1 al 6. Siendo transitorios y de confianza política, tienen como rasgo principal

> "la ausencia del concurso público como condición para el acceso a estos cargos y el criterio de libre nombramiento como regla general... aunque los dirigentes de los órganos del poder ejecutivo están obligados por ley a destinar al menos el 50% de DAS del rango 1,2 y 3 a

[32] Mientras en los EE.UU la Corte Suprema, como manda la Constitución, se hace cargo de su arbitraje, en la República Federativa de Brasil, se carece de mecanismos constitucionales para hacerlo.

> *funcionarios en ejercicio de algún cargo efectivo en estos respectivos órganos, tienen total* libertad para nombrar a los de rango 4 hacia al 6". Andrade y Jaccoud (1993:251)

En noviembre de 1992, la administración federal poseía 16.363 DAS, de los cuales el 90% estaban situados entre los niveles 1 y 3. El Jefe del ejecutivo suele utilizarlos como moneda de cambio de dos modos: a) el nombramiento de los cargos queda bajo control del articulador político del ejecutivo - el jefe del gabinete civil, por ejemplo - que nombra y cesa a sus ocupantes sin la interferencia directa de los partidos que integran la coalición y poseen la dirección de los ministerios; b) los cargos son reunidos en lotes, por ministerio o sector, y el nombramiento de sus ocupantes queda como una prerrogativa del partido o grupo político de la coalición que ostenta la dirección del Ministerio o la hegemonía en el sector.

La primera modalidad supone el aumento de la descoordinación interna de los sectores de la administración federal, pues el ocupante del cargo, que suele estar en el segundo o tercer puesto directivo, debe su lealtad al "padrino político" que logró su nombramiento, que no necesariamente es el Ministro, en el caso federal, o el Secretario, en el caso estatal y municipal. La segunda modalidad supone el riesgo para el Jefe del ejecutivo de perder su poder para coordinar y controlar la máquina administrativa, ya que tiende a crear "feudos" pertenecientes a los partidos o grupos que poseen el control del Ministerio o Secretaría.[33]

En ambas modalidades, el fenómeno lleva a una gran inestabilidad organizativa, con la *"pérdida, por un lado, de la identidad institucional y profesional del funcionariado y por otro, de la capacidad de acción estratégica (planificación, coordinación y evaluación de políticas públicas) y de eficacia de los órganos de la administración pública".* Andrade y Jaccoud (1993:256).

[33] Para mayores detalles, véase Andrade y Jaccoud (1993)

CONCLUSIÓN A LA PRIMERA PARTE

La transición democrática en Brasil trajo consigo una dinámica de formación de las políticas públicas que supuso unos cambios tan significativos para el *modus operandi* de la burocracia del Estado, que se puede incluso hablar de un "antes" y un "después" de la transición en lo que a ella se refiere.

Notable en este sentido ha sido la pérdida del protagonismo de la tecnocracia en la formación de las políticas y la consecuente quiebra de "los anillos burocráticos" como *locus* privilegiado del enlace entre Estado y sociedad, como sucedía bajo el régimen militar.

El cambio desde una dinámica del sistema político basada en el "pluralismo limitado" hacia otra en que todos los intereses presentes en la sociedad tienen derecho a expresarse en una consecuencia lógica, hizo de los partidos políticos, forjados en el seno de la propia transición, los principales instrumentos de mediación de estos intereses. Sin embargo su gran debilidad acabó por producir un gran deterioro de la administración pública, puesto de manifiesto, sobre todo, en el declive de su capacidad de planificación. Al no existir una articulación eficaz de las demandas de la sociedad hacia al Estado, de las que debían hacerse cargo los partidos, la administración se quedó sin unas referencias mínimas - unas directrices políticas amplias - y se puso a merced de unos arreglos políticos *ad hoc*, que ignoraban los criterios racionales para la utilización de los recursos públicos, ya bastante escasos.

La pérdida del protagonismo de la tecnocracia en la formación de las políticas y su sustitución por políticos pertenecientes a unos partidos débiles, por sí sólo, no explica el deterioro. Lo que antes se había asumido como condición para una administración eficiente - su descentralización funcional mediante órganos de la llamada administración indirecta con un perfil nítidamente *managerista* - con la llegada de la democracia se convirtió en un factor decisivo para este deterioro. Al debilitarse el poder de la tecnocracia en la cima de la administración, el ya tenue control que se ejercía sobre la administración indirecta se rompe y se hace imposible la más mínima coordinación y planificación de las acciones del Estado.

No todos los problemas de la administración pública en el período deben ser vistos, sin embargo, como una consecuencia automática de la transición democrática. Algunos de ellos son producto más bien de la forma que asumió la transición ante las circunstancias específicas a que se ha enfrentado.

De entre éstas llama la atención el impacto de la crisis económica que se instaló a partir de la primera mitad de los 80. Además de repercutir directamente sobre la capacidad del gasto del Estado y, por lo tanto, sobre su capacidad de atender a las demandas que le llegaban, la crisis, por su gravedad, impuso como punto impostergable de la agenda política de la transición la búsqueda de una forma de solucionarla. Sus artífices, así, se han visto ante la contingencia de crear nuevas reglas para el juego político a la vez que atacaban los graves problemas económicos de largo alcance. En consecuencia se trunca el proceso de creación de las nuevas reglas políticas y así, la configuración del espacio político que permitiese el embate de intereses del que surgiesen metas capaces de orientar la máquina pública, a la deriva en un entorno turbulento y con un gran poder de afectarla directamente.

Así, en el período en que transcurre la transición propiamente dicha, la "Nueva República" (1984-1989), ya no estaban vigentes los "anillos burocráticos" como mediadores de intereses y la racionalidad tecnocrática daba lugar no a una nueva racionalidad acorde con los principios democráticos, sino a los criterios clientelares en la asignación de las prioridades de la acción del Estado. Se produce, entonces, una brutal caída en la eficiencia de la administración pública, que asume una actitud simplemente reactiva y volcada en el "a corto plazo". En otras palabras

> "el lento proceso de transición política ha destruido el mecanismo de decisiones centralizado y hermético, adoptado por el autoritarismo y no ha sido capaz de sustituirlo por un proceso adecuado de negociación, abierto, transparente y participativo - característico de las sociedades democráticas avanzadas - de la cual resultan decisiones pactadas, técnica y económicamente viables y políticamente legítimas". Albuquerque (1991:6)

Esta situación va a sobrevivir a la "Nueva República", siendo grave que no se debiese a factores circunstanciales sino a "imperfecciones" estructurales del sistema político gestado a lo largo de año y medio de discusiones y negociaciones en el Congreso Constituyente. Naturalmente, dificultades económicas seguían presentes, no pudiéndose por lo tanto ignorar su impacto negativo sobre el funcionamiento de la administración pública post-88.

Sin embargo, más allá de esto, se pueden detectar en la dinámica del Estado del post-88 rasgos como el de la "parálisis decisoria" y la fragmentación institucional, que son síntomas de las mencionadas "imperfecciones" del nuevo sistema político. "Imperfecciones" que le atribuyen una fuerte tendencia a la ingobernabilidad cuyo

> "foco más evidente está en la gestión de la economía y en las articulaciones internas al aparato estatal, y que tiene su referencia en el sistema de gobierno. Es en este plano por lo tanto desde donde se debe enfocar esta crisis de ingobernabilidad, debiendo aclararse que por sistema de gobierno se entiende no sólo las instancias de decisión del ejecutivo, sino

> también los partidos que constituyen su base de sostenimiento político y/o disponen de recursos políticos para influenciar sobre las decisiones gubernamentales". Martins (1989:254)

En este sentido hay dos puntos, tratados en el último apartado del capítulo 3, que merecen una atención especial: las peculiaridades constitucionales del presidencialismo y el perfil del sistema de los partidos en Brasil. La combinación de ambos produce entre otras cosas, una situación de difícil sostenimiento en la relación entre el ejecutivo y el legislativo y, en consecuencia, una gran incapacidad del sistema para generar leyes - recurso imprescindible para que el ejecutivo gobierne.

Antes de considerar detenidamente estos puntos, es necesario hacer ciertas observaciones.

La administración pública al mismo tiempo que condiciona, está condicionada por la mayor o menor capacidad de gobernabilidad del sistema. Condiciona, al ser responsable de la puesta en marcha de las políticas, que no son más que las demandas de la sociedad transformadas en propuestas de soluciones. Y como es la capacidad de respuestas de un sistema a sus demandas, lo que en última instancia cuenta para su gobernabilidad, no es difícil percibir su dependencia de una eficiente administración pública. Pero está condicionada en función de que la ingobernabilidad, lleva a una fuerte discontinuidad administrativa. Además, la "parálisis decisoria" típica de la ingobernabilidad en Brasil, supone la ausencia de referencia que orienten la interacción de las entidades públicas, tanto en sentido horizontal, es decir intersectorial, como vertical, es decir, intergubernamental.

Como hemos visto, Brasil es el único país del mundo que combina presidencialismo, elecciones proporcionales, federalismo y multipartidismo. Condiciones en que los gobiernos sólo se hacen viables bajo la forma de lo que Abranches (1988) llamó "presidencialismo de coalición". Es una forma en que el presidente (o gobernador en el caso de los estados, o alcalde en el de los municipios) para ser elegido y gobernar tiene que construir unas coaliciones partidarias relativamente amplias y heterogéneas.

De esta forma de constitución de gobierno - presente en todos los gobiernos elegidos post-88 - surge una primera consecuencia para el funcionamiento de la administración pública: su fragmentación en el ámbito de los altos cargos de los diversos sectores. El procedimiento natural para la formación de un gobierno de esta naturaleza es la distribución del puesto de Ministro (o Secretario en el caso de los estados y municipios) entre los partidos que integran la coalición.

Otra consecuencia significativa, las eventuales "parálisis decisorias" que impiden al ejecutivo gobernar, surgen, no tanto de la necesidad de la coalición en sí, sino de las condiciones en que esta tiene lugar, principalmente, las que están relacionadas con la dinámica de funcionamiento de los partidos y en menor medida con el grado de poder relativamente desproporcional, en un sistema presidencialista, que el legislativo adquirió con la Constitución del 88.

La forma relajada con que la legislación electoral y de los partidos toma la formación de éstos, su funcionamiento interno y la composición de la lista de candidatos en elecciones proporcionales - abiertas y sin posibilidades de que el elector pueda expresar su orden de preferencia - produce una gran fragmentación del sistema de los partidos, además de una total indisciplina interna en ellos; que se encuentran libres de los mecanismos de control de la fidelidad al partido. Así, las coaliciones que sostienen al presidente (gobernador o alcalde) son altamente inestables, pues no sólo la gran fragmentación de los partidos las hacen demasiado amplias, sino que la falta de mecanismos de fidelidad hace que la participación de un partido en el equipo del gobierno no suponga garantía ninguna del apoyo de sus miembros a las propuestas que el ejecutivo somete al legislativo.

Presionado por la necesidad de que el legislativo apruebe leyes que le permitan gobernar, el ejecutivo se ve inmerso en una incesante negociación con el mismo. Esto, además de consumir su tiempo y quitarle cualquier posibilidad de planificar su gobierno a largo plazo - comprometiendo la coherencia administrativa a lo largo del tiempo - llevó a un deterioro de la calidad de los cuadros directivos de las instituciones de segundo y tercero rango de la administración pública. Dado que tales cargos se convirtieron en una importante moneda de permuta política en esta incesante negociación.

Finalmente, hay que constatar que la difícil relación entre el ejecutivo y el legislativo, aunque no llegó a su punto limite, donde una grave "parálisis decisoria" comprometiera la continuidad del régimen constitucional, se manifestó como un impedimento a las decisiones pequeñas y específicas, pero cruciales para adecuar la administración pública al nuevo orden constitucional.

A título de ejemplo se recordará que, una vez transcurridos seis años desde la promulgación de la Constitución, no se había elaborado todavía, según su exigencia la *"ley complementaria regulando las normas para la cooperación entre la Unión, estados y los*

municipios en el ejercicio de las competencias comunes" (art.23, párrafo único). Entender las causas de este hecho, por sí sólo, fundamentaría la pertinencia de esta primera parte para el desarrollo de nuestra investigación, cuyo objeto se centra en el campo del que nos ocuparemos en la segunda parte: las relaciones intergubernamentales en Brasil.

SEGUNDA PARTE

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN BRASIL: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS ACTUALES

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA PARTE

Este segunda parte pretende estudiar la evolución de las relaciones intrgubernamentales en Brasil y describir la situación actual del país. Con este recorrido histórico, se hace eco de Wright (1988:12), para quien

> "las relaciones intergubernamentales tienen substanciales raíces en el pasado que conllevan importantes consecuencias para la forma en que el Estado va a configurarse en el futuro en cuestiones como educación, medio ambiente, salud, transporte, bienestar y similares".

El análisis de la mutua influencia entre administración pública y RIGs que se propone, se centra particularmente en los períodos más remotos en los impactos de la dimensión centro/periferia sobre el aparato público. El motivo es que en estos períodos se dieron los primeros pasos en la construcción del Estado nacional, proceso en el cual es de gran relieve la influencia de las relaciones centro-periferia sobre la formación de la estructura de la administración del Estado.

IV. EL FEDERALISMO EN LA FORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO NACIONAL EN BRASIL.

IV.1. Los fundamentos del federalismo en Brasil

La historia de la estructura político-territorial del Estado brasileño está marcada tanto por fuertes medidas centralizadoras, como por significativos impulsos a la descentralización. Su trayectoria describe un movimiento pendular que le sitúa, a medio camino entre un Estado unitario y una federación clásica, a pesar de las reiteradas formulaciones legales federales que se le han atribuido en los cien años de república.

La junta militar, que mediante un golpe de Estado derrocó el imperio el 15 de noviembre de 1889, lo sustituyó por una república a la que definió a través de un decreto como una federación. Hecho que sería confirmado dos años más tarde por un Congreso Constituyente elegido en 1890.

La influencia norteamericana sobre este Congreso Constituyente era clara, aunque en Brasil se configurase una situación bastante distinta a la de Estados Unidos. En éste, la federación se creará a partir de los estados que, preocupados por su seguridad exterior, abdican de su soberanía originaria, congregándose en una federación. Por el contrario, en Brasil, la unión federal se forma concediendo autonomía política - inicialmente por decreto y después por una constitución - a entidades de un Estado originariamente unitario, las provincias del imperio.

La cuestión marcaría sin duda la dinámica del federalismo "a la Brasileña", aunque no se debe ignorar la observación de Silva (1988:414) de que en el momento de la fundación de la república *"el federalismo no sólo traduce el deseo de imitar el sistema norteamericano, sino que corresponde a la verdadera comprensión de las circunstancias, a las condiciones de nuestro país y a la opinión dominante entre nuestros intelecutales y políticos".*[1]

[1] El hecho de que el periódico oficial del partido republicano, fundado en 1883, se llamase *A Federação* es muy ilustrativo a este respecto. Significativas también son las palabras de Rui Barbosa, ministro del imperio y el más influyente miembro de la asamblea constituyente de 1891: "*yo era, señores, federalista antes de ser*

De hecho, rasgos sociológicos, culturales, políticos y económicos de la formación social brasileña, tanto en su fase colonial como imperial, alimentan la aspiración federalista de la primera Constitución republicana.

La ocupación territorial de Brasil-colonia se hizo bajo la iniciativa privada y el estricto control de la corona portuguesa que, de acuerdo con su perfil patrimonial, la impulsó mediante favores y prebendas reales. Así, en 1534 el gobierno portugués dividió el territorio en doce inmensos latifundios que se extendían a lo largo de cerca de 300 kilómetros en orilla del mar y de forma indefinida hacia el oeste, conocidos como capitanías hereditarias y distribuidos a unos pocos agraciados reales[2] .

De esta forma, se consolidan en la inmensa extensión del imperio portugués en América, unas unidades económico-político y administrativas con escasa o ninguna comunicación entre sí. La única base física que podría unificarlas, el mar, era lo que también atraía la atención hacia afuera, al mercado exterior y al centro político: Lisboa.

La economía agrícola de tecnología rudimentaria dedicada a la exportación hacía innecesaria la comunicación intraterritorial, hecho que corrobora el argumento de que la larga extensión territorial, condicionó la diversidad cultural en las tierras conocidas hoy por Brasil.

En tal diversidad, que llevó incluso a Torres (1961) a definir el imperio luso-americano como un "archipiélago de culturas", se forjaron las bases materiales del regionalismo, ya presentes durante el imperio en las provincias, que, en la república, constituirían las unidades federadas, los estados.

La constitución del Estado-nación en Brasil, en el siglo XIX, así como en los demás países de América latina, no se vio afectada por fuerzas centrífugas de naturaleza étnico-regional, a diferencia de lo sucedido en el continente europeo. Sin embargo, mientras que en el imperio hispanoamericano la ruptura con la metrópoli y la subsiguiente

---

republicano. No me hice republicano sino cuando la evidencia de los hechos me convenció de que la monarquía se incrustara de forma inamovible en la resistencia a la federación". Citado por Torres (1961:23).

[2] Según Uricoechea (1978:32) estas capitanías *"eran concesiones perpetuas a los propietarios de tierra, y aunque hereditarias, el título permanecía en las manos del rey y el prebendatario tenía solamente el derecho de posesión y de usufructo... El señor de la capitanía, el* ***capitán-mor*** *tenía una variedad de privilegios y obligaciones a cambio de los deberes de proteger el monopolio real y promover la explotación agrícola de la capitanía, así como de su posición de comandante militar supremo y de más alta autoridad militar, civil y fiscal de sus dominios".*

formación de sus diversos Estados nación se vio fuertemente afectada por fuerzas centrífugas de naturaleza distinta a la étnica, en el imperio luso-americano se produjo a iniciativa de un poder central ya anteriormente establecido y cómodamente asentado en los jefes locales, interesados en mantener su unidad política.

Tal peculiaridad de Brasil con relación a hispanoamérica se explica por la diferencia del impacto que tuvieron sobre la corona portuguesa, con relación a la española, las invasiones napoleónicas de la península Ibérica en el inicio del siglo XIX.

Mientras en España ésta fue seguida por la prisión de Fernando VII, con la consecuente debilitación de la autoridad de la metrópoli sobre el imperio y la pérdida de cohesión de sus grandes unidades administrativas en la América española, en Portugal, a la invasión napoleónica le siguió la huida del rey D. João VI a Brasil que, en 1808, instala la corte en Rio de Janeiro y transforma el virreino de Brasil en reino, que pasa a constituirse en un reino unido, junto a Portugal y el Algarve.

En torno a Joäo VI se creó una conciencia prematura de nación en Brasil, que dio a su posterior independencia en 1822 el carácter de una "federación preventiva"[3] , es decir, de un movimiento unificador de provincias débilmente unidas, teniendo por centro al futuro emperador, Pedro I[4] , que era una reacción a las amenazas de disgregación resultado de las presiones de las cortes liberales portuguesas. Estas, sintiéndose económicamente perjudicadas por las medidas de João VI[5] , intentaban que Brasil volviera a su *status* colonial, alentando el separatismo entre sus provincias.[6]

---

[3] Comentando las estructuras de poder vigentes durante el primer reinado (1822-1831), Faoro (1984:315) observa que *"las juntas provinciales y cámaras municipales son el fundamento de los intereses congregados bajo la presidencia de D. Pedro I en un pacto monárquico. Esta informal "confederación", sostenida por la hegemonía de las provincias del sur, apoyó al príncipe en la guerra de la independencia"*.

[4] Que se quedara en Brasil como príncipe regente cuando D. João VI regresa a Portugal por exigencia de las Cortes constitucionales instaladas en Oporto.

[5] Principalmente, la apertura de los puertos a las naciones amigas, lo que había afectado de forma muy negativa a sus rentas, porque quebró el monopolio comercial portugués, existente en la época colonial.

[6] Tanto es así que en abril de 1821, estas Cortes declaran a los gobiernos provinciales independientes de Rio de Janeiro y los subordina directamente a Lisboa. En noviembre del mismo año, decretan y exigen el regreso del príncipe regente, D. Pedro I, a Portugal. Tal medida provocó fuertes reacciones en las provincias de Rio de Janeiro, São Paulo y Minas Gerais, que presionan al príncipe para que *fique* (se quede) en Brasil. El día del *fico* - nombre que se ha dado a la decisión de D. Pedro I de no acatar las cortes portuguesas - significó no sólo la afirmación de la condición de reino de Brasil, en rechazo a la de colonia, como querían los liberales de Lisboa, sino también el refuerzo de la autoridad legítima del príncipe regente, que proclamaría la independencia, en septiembre de 1822 y promovería la unificación de la nación bajo la forma de un imperio unitario.

Por ello, la posterior consolidación del Estado independiente se hizo de forma consensuada y con una baja centralización, si se compara con los demás países latinoamericanos, en los que la unidad nacional se consiguió mediante la dominación, por imposición, tras décadas de guerras civiles.[7]

Por otra parte, la relativa homogeneidad de la élite económica en Brasil, basada en el trabajo de los esclavos, parece haber sido decisiva para la consolidación de la unidad por consenso, pues

> "en un país como el nuestro, de características geográficas y económicas tan diversificadas, si las provincias estuviesen dotadas de amplios poderes, podría suceder que en algunas de ellas el trabajo libre pusiera fin a la esclavitud. Y como no sería posible la coexistencia en un mismo país de estos regímenes de trabajo antagónicos, los esclavócratas que dominaban el escenario político nacional no podían dejar de recurrir a la centralización para salvaguardar en todo el imperio la continuación de la esclavitud. La centralización, dicen los historiadores, salvó la unidad nacional, pero también salvó la unidad del sistema productivo basado en el trabajo de los esclavos". Nunes Leal (1978:75).

El imperio (1822-1889) significó el crecimiento continuo del aparato administrativo central, particularmente en la segunda mitad del siglo XIX.

La magnitud de los requisitos técnicos y financieros para extender su acción directa hacia la periferia, hizo con todo que el imperio, en el esfuerzo de consolidar su unificación, a la vez que expandía su administración central asalariada, buscase unirse con sus rincones más alejados, mediante un aparato administrativo patrimonial.

La creación de la Guardia Nacional, en la década de 1830, formada por ciudadanos libres que, sin remuneración de ninguna especie y de forma paralela a sus otras ocupaciones, ejercían a nivel local funciones policiales, judiciales y militares, fue la expresión más perfecta de la cooperación privada en el ejercicio del poder público[8] - rasgo típico de administraciones patrimoniales.[9]

---

[7] Véase Balán (1974)

[8] Véase Uricoechea (1978).

[9] La dirección de la Guardia Nacional era siempre una prerrogativa de terratenientes esclavócratas. La patente de "*coronel*", *que significativamente daría nombre al fenómeno político de articulación entre el centro y* la periferia en la "república vieja (1889-1930) - el "*coronelismo*" - correspondía a la dirección de una legión de una comarca con más de mil guardias - un número significativo para la época - y era concedida al más poderoso de la comarca en términos económicos.

Sólo a partir de 1840, comienza a extenderse también hacia la periferia una administración de carácter racional, con funcionarios asalariados que van sustituyendo lentamente a los funcionarios *amateurs* típicos de la administración patrimonial a nivel local[10] . Un factor decisivo para ello fue sin duda la creación de dos partidos políticos nacionales cuya dirección estaba fuertemente centralizada[11] - los liberales y conservadores - y que se intercambiaban en el poder durante la monarquía parlamentaria del segundo reinado (1841-1889), bajo el control del poder moderador ejercido por el emperador. Uricoechea (1978:116) sintetiza con mucha propiedad la formación del funcionariado público en el imperio, tomando como eje de este movimiento la forma de enlace entre el gobierno central y el poder privado local

> "es posible reconocer un modelo muy esquemático y simplificado: cuanto más nos desplacemos hacia la periferia y hacia los períodos más remotos del imperio, serán las relaciones de parentesco, de carácter patrimonial y tradicional, las que configuren la estructura definitiva que estereotipe las oportunidades de apropiarse de los cargos públicos; y a la inversa, cuanto más nos desplacemos hacia el centro y hacia los períodos más recientes del imperio, encontraremos a los partidos, esenciales para definir las oportunidades de acceso a los cargos públicos, mediante una racionalización burocrática".

Sin embargo, esto no implica que la burocracia creada por el imperio se aproxime al tipo ideal de Weber. Además, aunque significativamente extensa y fuerte, esta burocracia no fue capaz de impedir que, con la llegada de la república y la sustitución de los partidos nacionales por otros regionalistas, - profundamente permeables a la influencia de los notables locales - el "compromiso *coronelista*" que conformaba esta influencia se convirtiese en el principal instrumento de mediación centro/ periferia. Un instrumento crucial

---

[10] *"La creación de la policía, por ejemplo, en 1841 fue interpretada por muchos como un cercenamiento del poder local, pues la innovación que introducía la formación de comisarías de policía en los municipios para los cuales eran nombrados licenciados en derecho, parecía quitarles a los jueces de paz locales - marionetas de los "coroneles" - los amplios poderes que estos poseían... incluso aunque al principio la ley se hubiera configurado preservando el poder de los coroneles, en realidad a partir del siglo XIX, leyes y decretos tendieron cada vez más a fortalecer instituciones como el poder judicial, asegurándoles independencia con relación a los poderosos locales, regionales e incluso nacionales".* Queiroz (1989:183). De hecho, en la década de 1870 *"la carrera judicial ya estaba más profesionalizada y había menos personas que la utilizaban como un peldaño político. Ello contribuye a explicar las débiles relaciones del grupo con la propiedad privada. Sin embargo, un factor más importante aún, también ligado a la tendencia a profesionalizarse, era la dependencia de los magistrados y funcionarios públicos en general para con el poder ejecutivo central que poseía el control de sus carreras"* . Carvalho (1973). Citado por Uricoechea (1978:116).

[11] En apoyo a la tesis de un imperio jerárquico y centralizador - expresión de esta dinámica en los partidos políticos mencionados - Schwartzman (1975:106), cita el trabajo histórico de Iglesias sobre Minas Gerais, situado en el segundo reinado: *"No se siente en la monarquía que el espíritu regional influya en el gobierno, como es común en la república. Los estadistas de esa época fueron hombres nacionales: aunque representativos de sus tierras, con los rasgos de Pernambuco, Minas Gerais o Rio Grande del Sur, no le seguían el juego al regionalismo en la vida pública".*

para la estabilidad del Estado, basada en un federalismo dual y por lo tanto sometido a fuertes tensiones centrífugas.

IV.2. República liberal oligárquica: federalismo dual y autonomía selectiva

El crecimiento del movimiento republicano en los años que anteceden a la caída del imperio, particularmente intenso en el estado de São Paulo, está asociado a la agudización de *cleavages* regionales, consecuencia de la expansión del café en este estado. Como observó Schwartzman (1975:80), en esta época,

> "mientras el centro de gravedad económico y demográfico se desplazaba hacia el sur, la base política del gobierno parecía moverse hacia el norte. São Paulo y Rio Grande del Sur estaban claramente infra-representados, y no es por azar que fueron focos de la oposición republicana al imperio".

A su vez, la identificación del ideal republicano con el federalista, principalmente en Säo Paulo, se debe a que, al estar estrechamente vinculada la expansión de la economía del café al mercado exterior, era imprescindible la autonomía de los estados para establecer contacto directo con el mercado financiero internacional; hecho que chocaba violentamente con la rígida centralización monárquica.

Para Säo Paulo, además, pasaba a carecer de sentido la función unificadora del monarca, una vez que la expansión del café en este estado, al contrario de la que tuvo lugar en años anteriores en la provincia de Rio de Janeiro, prescindía del trabajo de los esclavos, que fue sustituido por el de los inmigrantes europeos.[12]

Abolida la esclavitud en 1888, se desarticula la economía nacional esclavócrata, deshaciéndose los lazos que unían a las provincias entre sí. El fuerte impulso centrífugo resultante se reflejó en la constitución de 1981, llevándola a establecer las bases legales de una república federal para Brasil.

[12] El número de inmigrantes europeos que entran en São Paulo sube de 13.000 en 1870 a 184.000 en 1880 y 609.000 en los años 90. El total en los últimos 25 años del siglo ha sido de 803.000, de los que 577.000 proceden de Italia. Véase Furtado (1984:128).

Esta constitución concedía una gran autonomía a los estados, siendo unánime entre los estudiosos la opinión de que *"el federalismo de 1891 se caracterizaba por la debilitación de la Unión y municipios ante los estados miembros"*. Ulysséa (1984:37).

De entre las medidas constitucionales que sustentan esta opinión podemos destacar las siguientes prerrogativas de los estados: el autogobierno, garantizado por asambleas legislativas y Jefes del ejecutivo directamente elegidos, y regido por constituciones propias; el derecho a contraer préstamos con el exterior directamente; el derecho a cobrar impuestos de exportación; el derecho a poseer fuerzas militares y leyes electorales y judiciales propios; el poder de dictar las leyes de sus propios municipios; de supervisión y recuento de los votos a nivel municipal; el poder de creación del aparato policial de los municipios, que quedaba bajo el control de los estados, la autoridad para reglamentar el poder tributario en los municipios y el poder de los bancos estatales para emitir monedas y títulos.[13]

La autonomía de los estados se apoyaba en una estructura tributaria tan sencilla como la economía entonces existente. Así, la constitución de 1891, establecía que era competencia de la Unión el impuesto sobre importación y de los estados los de exportación de mercancías de su propia producción, que podían, incluso, establecer impuestos municipales.[14]

La tabla IV.1, da una idea del grado de descentralización alcanzado por el sistema de 1891, desde el punto de vista financiero.

TABLA IV.1: *Ingresos y gastos de las administraciones públicas (1906-1931)*

	Ingresos		*Gastos Totales*	
	Unión	*Estados y Municipios*	*Unión*	*Estados y Municipios*
1907/1911	60,7	39,3	62,2	37,8
1912/1916	57,5	42,7	64,2	35,8
1917/1921	57,3	42,7	64,1	35,9
1922/1927	55,6	44,4	68,8	41,2
1927/1931	54,0	46,0	52,5	47,5

Fuente: Serie Estadística Retrospectiva, v.1., FIBGE, 1986.

[13] Véase Cardoso (1989).

[14] *En plan secundario se asignaba a la Unión la competencia del impuesto sobre los derechos de entrada y* salida de navíos, tasas de sello, tasas de correos y telégrafos federales y a los estados la competencia de los impuestos sobre inmuebles rurales y urbanos, transmisión de propiedades, industrias y profesiones, tasas de sellos y servicios de correos y telégrafos propios.

Se puede comprobar la tendencia al crecimiento de la capacidad de exacción de impuestos por parte de los estados, en detrimento de la Unión, y también un significativo aumento de gastos en este nivel de gobierno, particularmente en los años 20. Esto último, según todo parece indicar, es un reflejo de la maduración del amplio abanico de responsabilidades y competencias atribuidas a los estados.

Con todas las características del federalismo dual, el sistema del 91 propició una dinámica de RIGs marcada por intensos conflictos entre los estados en torno principalmente al impuesto de importación. Frecuentemente, con el fin de estimular sus economías, los estados intentaban obtener del gobierno federal ciertas medidas proteccionistas aumentando las tasas sobre determinados productos importados.[15]

El problema de alcanzar un mayor equilibrio en la distribución de ingresos en la federación fue también motivo de conflictos entre los estados. São Paulo, principalmente, acusaba al gobierno federal de obtener de él más de lo que le devolvía.[16]

La competencia de los estados para imponer impuestos interestatales fue otra fuente de conflictos intergubernamentales en la "república vieja" (1889-1930) . Además de ser un indicador del bajo grado de integración del mercado nacional, reflejaba una clara orientación de aislamiento por parte de los estados - quizá el más típico de los rasgos del federalismo dual. Este federalismo impuso, como principal desafío para la estabilidad del sistema del 91, una adecuada y compleja articulación política entre el centro y la periferia.

El fuerte *cleavage* regional impedía la formación de partidos nacionales capaces tanto de conducir de forma serena la elección del ejecutivo central cada cuatro años, como de permitir que este mantuviese unas relaciones satisfactorias con el legislativo. La solución a este conflicto fue la formación de una alianza informal, conocida como "política de los gobernadores", basada en el compromiso entre jefes locales[17] : esta alianza transformó el federalismo dual de 1891 en un sistema en el que sólo los estados más poderosos - São Paulo y Minas Gerais - gozaban de una autonomía efectiva.

---

[15] Para la descripción de algunos de estos conflictos, véase Wirth (1989).

[16] *"según cifras oficiales, la Unión, en ciertos años llegó a recaudar hasta diez mil reis por cada mil reis (moneda brasileña en esta época) que gastaba en São Paulo".* Love (1989a:70).

[17] Una de las piedras angulares de la política de los gobernadores *"es la relación de la presidencia con el regionalismo y la multiplicidad de intereses locales y de las facciones. Es decir: como podrían las oligarquías articularse para configurar el* ***semblant*** *de un partido".* Cardoso (1989:46).

El dinamismo económico de São Paulo, a la vez que lo convertía en el único estado que no necesitaba los favores del gobierno federal[18] , le permitía imponer al centro sus intereses cafetaleros. Ideada para mantener esta hegemonía, la "política de los Gobernadores" permitía la puesta en marcha de unos gobiernos centrales estables mediante un arreglo muy operativo: el gobierno federal se comprometía, junto a la mayoría política de cada estado, a no apoyar a sus grupos disidentes, y ésta, a cambio, debía apoyar al presidente en el congreso - condición imprescindible para mantener su autoridad y, naturalmente, el proteccionismo al café.

Desde el punto de vista institucional, este arreglo estaba basado en que la competencia para la "verificación de poderes" - una vez finalizadas las elecciones tanto en el Congreso Nacional como las presidenciales - era atribución del propio legislativo federal y no del judicial, como vendría a ocurrir a partir de 1932 con la creación de la Justicia Electoral.

Cardoso (1989:48) muestra de qué forma una pequeña alteración en este mecanismo de "verificación de poderes" contribuyó a hacer viable la "política de los gobernadores. Se trata de la llevada a cabo por el presidente Campos Sales (1898-1902) quien hizo que el jefe de la comisión de "verificación de poderes" pasara a ser el presidente de la cámara anterior y no el parlamentario más mayor entre los electos, como ocurría anteriormente

> "Hasta entonces, al ser habitual el fraude, los grupos disidentes presentaban resultados electorales distintos a los oficiales en cada municipio, lo que les permitía, con apoyo federal, ampliar el número de sus representantes. Desde ese momento, por acuerdo aprobado en la Cámara de Diputados Federales, la "comisión de verificación de poderes", que debería resolver las dudas sobre quién había sido elegido, pasaría a aceptar las actas firmadas por la mayoría de cada cámara municipal (que eran competentes para hacerlo) y el sistema de control parlamentario sería dirigido por el presidente de la Cámara Federal anterior, de manera que se evitasen las sorpresas, que podría ocasionar la costumbre, vigente hasta entonces, de atribuir ese control al más mayor de los electos (nunca se sabía de qué facción sería este más mayor) ".

[18] Aunque Minas Gerais ocupase durante toda la "república vieja" (1889-1930), el segundo lugar en términos de fuerza económica, su capacidad productiva no era suficiente para hacerla independiente del gobierno federal. Su fuerza era sobre todo política, resultante de su peso electoral y estratégicamente condicionada al control de los nombramientos políticos (un importante recurso federal), lo que se conseguía a través de los políticos de Minas Gerais que ocupaban cargos públicos en todos los ministerios, gracias a su capacidad de cohesión interna.

El peso económico y demográfico de los estados de São Paulo y Minas Gerais, era una importante condición para garantizar su dominio en las elecciones directas para Presidente de la República[19] .. A los demás estados[20] tan sólo les quedaba ofrecer su apoyo a la coalición dominante, con la esperanza de que, una vez tomadas las decisiones más importantes, pudiesen obtener los favores del gobierno federal, de quien eran bastante dependientes.

Los partidos estatales en el poder que se mostrasen reacios a la autoridad central eran simplemente alejados del mismo por el uso de la fuerza federal, mediante las llamadas intervenciones[21] , que casi siempre contaban con el apoyo de los grupos de la oposición estatal, en violenta competición por el poder. En caso de una eventual oposición al gobierno central, sólo tres estados tenían su autonomía garantizada, gracias al poder de sus fuerzas militares independientes[22] .

Sin embargo, el punto crítico de la "política de los gobernadores" estribaba en que el poder de las oligarquías estatales no dependía de la fuerza pura y simple, sino de su capacidad para mantener el control sobre el voto de un electorado que, comparado al del imperio, había aumentado sobremanera.

En esta situación se hacía imprescindible la mediación del poder privado local, los "coroneles", pues *"los políticos - tanto gobierno como oposición, a nivel federal y estatal*

---

[19] Además de la superioridad económica y electoral del sudeste y sur, la representación de estos estados en el congreso totalizaba 124 escaños, mientras que los del nordeste y norte juntos totalizaban 90 escaños; los estados del norte y nordeste tenían su fuerza debilitada no sólo por su alto grado de analfabetismo - de forma que, poseyendo cerca del 40% de la población, tenían solamente un 23% de los electores - sino también por las fuertes disputas a que se veían sometidos estos estados en torno a cuestiones de jurisdicción territorial. Con respecto a estas disputas véase Levine (1989:133).

[20] A excepción del Rio Grande del Sur, según observa con acierto Love (1989b:120).

[21] Recurso contemplado por el artículo 6º de la constitución que permitía al gobierno federal intervenir en los estados solamente ante la necesidad de repeler una invasión extranjera o de un estado a otro; para mantener la forma republicana representativa; para establecer el orden y la tranquilidad en los estados, a petición de los respectivos gobernadores; para asegurar la ejecución de las leyes y sentencias federales. El texto de la ley en este caso era de menor importancia, ya que siempre se encontraba un pretexto que permitía encuadrar la intervención en uno de estos ámbitos.

[22] Verdaderos ejércitos estatales. En la observación de Freire (1947) *"la fuerza de la policía de São Paulo era casi tan poderosa como el ejército nacional. Tenía sus propios instructores militares franceses (desde 1906, cuando el ejército pasaría a tenerlos solamente en 1918) y otras modalidades características de un verdadero ejército nacional. Lo mismo, o casi lo mismo, ocurría en Rio Grande del Sur y en Minas Gerais. Cuando estuve en Minas Gerais regresé con la impresión de haber estado en una Prusia Brasileña."* Citado por Torres (1961:238). En términos numéricos, se sabe que la fuerza pública estatal de São Paulo poseía en 1920 cerca de 8.000 hombres, Minas Gerais 3.000 y Rio Grande del Sur cerca de 2.000. De forma que estos tres estados, cuyo territorio local abarca el 13% del nacional, poseían más del 40% del número de efectivos del ejército nacional, de los cuales un 25% se concentraba en la capital federal, otro 25% en la frontera sur, en el Rio Grande del Sur, y el restante 50% se encontraba disperso por el territorio nacional. Una cantidad y dispersión que dan una idea del grado de debilidad de las fuerzas militares del gobierno federal frente al poder de unas *fuerzas públicas como las de Sao Paulo. Véase Vieira da Cunha (1963).*

- sabían que el voto antes de serles entregado, tenía que ser recogido por el cacique local" Cintra (1974:43); cuya condición de propietario rural le daba ascendencia casi absoluta sobre una gran masa de trabajadores/electores que dependían de él para sobrevivir.

La garantía de que el "coronel" iba a adecuarse a esta función, es decir, que iba a apoyar a los candidatos oficiales, consistía en que para mantener su prestigio y liderazgo, dependía de los favores y de la buena voluntad del partido dominante en el estado, a pesar de su poder privado. Además de controlar las finanzas y los empleos, los estados tenían en sus manos la fuerza policial de los municipios, factor clave de la autoridad de los "coroneles".

Además, la funcionalidad política del "compromiso *coronelista*" que, de forma resumida era el resultado de la mezcla de una amplia representación electoral con una estructura socioeconómica rural basada en la gran propiedad, requería un aparato de administración pública típico de un Estado liberal, es decir: de una administración en la que la ausencia de presiones producto de una intervención sistemática permitiera su bajo grado de diversidad y especialización funcional.

La implantación de una burocracia diversificada, compuesta por especialistas y poseedora de valores y objetivos propios, como la exige un Estado intervencionista, chocaría de modo inevitable con el estilo de gestión personal, no profesional, del "coronel", resultante del ejercicio de la autoridad de una forma patrimonial.[23] En efecto, con respecto a las implicaciones entre el modelo de relaciones centro/periferia y la formación del aparato administrativo del Estado nacional en este período, fue notable la capacidad del poder privado - responsable tradicionalmente del orden y de la autoridad a nivel local - para frenar la implantación de normas y procedimientos universales, y la especialización de funciones. Así, la formación de una burocracia según el modelo Weberiano se haría en Brasil a un ritmo muy lento. Ya en el imperio, en 1841, el Ministro de la Justicia asumió el control de la policía[24] , control que se extendería, en 1850, a la Guardia Nacional, y en 1871 una ley

[23] En este sentido, son pertinentes, en lo que se refiere también a las relaciones en el interior del aparato estatal, las consideraciones de Queiroz (1989:184), sobre el tipo de sociedad y de relaciones sociales que conllevan el "compromiso *coronelista*": *"poco a poco se iba haciendo visible que el "coronelismo" era compatible con un tipo muy especifico de sociedad, definido por la ausencia de distinción de funciones, por la pequeña diversificación de las ocupaciones, por la poca necesidad de especialización, por la tímida división del trabajo, es decir, por el significado modesto de la instrucción, ya que cualquier individuo podría desempeñar con un mínimo de entrenamiento una gran variedad de funciones."*

[24] Función anteriormente atribuida a nivel local a una figura electiva, los jueces de paz, y por esto naturalmente sometidos al control del poderoso local.

separó la función policial de la judicial; luego vendrían, con la república de 1891, la separación entre el ejecutivo y legislativo a nivel local, y la atribución, en 1916, de la responsabilidad del empadronamiento de los electores y del recuento de los votos a jueces federales vitalicios[25] , prerrogativa que finalmente se extendería también a los jueces estatales, en 1926. Sin embargo, hubo que esperar a la inflexión sufrida por el Estado a partir de 1930 - quien, de una posición liberal pasa a la intervencionista, cuya puesta en marcha requiere una cierta preparación técnica - para que el poder privado local empezase a declinar como autoridad y se implantase un aparato administrativo más racional[26] , que ganaría importancia en todo el territorio nacional.

IV.3. El período de 1930 a 1945: centralización y germinación de la tecnocracia.

El levantamiento de octubre de 1930, provocaría unos cambios en la dinámica del Estado que asestarían tal golpe al sistema federal en Brasil, que éste jamás volvería a ser el mismo.

Desde una perspectiva de largo alcance, por los profundos cambios socio-políticos y económicos que ha desencadenado, el período de 1930 a 1945 debe ser visto como una época de transición entre una sociedad tradicional agroexportadora y otra moderna, urbana e industrial. Un buen indicador de esta transición es el cambio que se produce en la estructura tributaria del Estado. La evolución en el período de la exacción de tributo del Estado brasileño está expuesta en las tablas IV.2 y IV.3.

TABLA IV.2: *Exacción de la Unión (1930-1955) (%)*

Tipo de Impuesto	*Año*						
	1930	*1935*	*1937*	*1940*	*1945*	*1950*	*1955*
Importación	50,4	47,9	50,8	35,9	14,6	10,9	4,9
I.P. Industrializados	28,2	27,5	28,9	38,7	40,0	41,1	38,5
Impuesta s/ la Renta	5,0	8,2	10,0	15,1	33,2	35,8	42,4
Sellos y Afines	16,4	16,4	10,3	10,3	12,2	12,2	14,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Baer (1988:628)

[25] Un gran avance sin duda, con relación a la legislación de 1904, que atribuía el ejercicio de esta función a los presidentes de las cámaras, lo que significaba dejarla de hecho en manos de los "coroneles".

[26] A este respecto, véase Vieira da Cunha (1963).

TABLA IV.3: *Porcentaje de los tributos estatales en los ingresos públicos totales (1930-1955)*

Tipo de Impuesto	*Año*					
	1930	*1936*	*1939*	*1945*	*1950*	*1955*
Exportación	32,7	12,5	6,0	n.d.	-	-
Ventas y Consignaciones	-	17,0	25,1	39,4	44,0	48,6

Fuente: FIBGE y Baer (1988)

En relación con la estructura territorial del Estado, el cambio en la función del Estado ante la economía en este período supondría una fuerte expansión del centro, tanto política como administrativamente. En función de la acentuada autonomía con que el Estado pudo intervenir en la economía, esta centralización sería elevada. El fenómeno recibió de Weffort (1966:144) una interpretación ya clásica con la acepción de "Estado de Compromiso", en que:

> "el Estado podrá abrirse a todos los tipos de presiones sin subordinarse exclusivamente a los objetivos inmediatos de cualquiera de ellas. En otros términos: ya no es una *oligarquía. No es tampoco el Estado tal como se forma en la tradición occidental. Es un* cierto tipo de Estado de masas, expresión de una prolongada crisis agraria, de la dependencia de los sectores de clase media y urbanos y de la presión popular"[27] .

Aunque forma parte de un único proceso, la expansión del centro en este período puede ser dividida en dos etapas, en función de los objetivos de la intervención del Estado: una con propósitos claramente industrializadores (de 1937 en adelante)[28] y otra no volcada hacia este sector de forma específica (1934-37).

La etapa de 1937 en adelante presentó una significativa intervención directa del Estado en la producción. Ya entre 1934 y 1937 la intervención tuvo como fundamental objetivo mantener los precios del café - que continuaba siendo el principal producto nacional - aunque bajo un enfoque distinto al de la "república vieja" (1889-1930) : *"la crisis del café ya no sería planteada en términos de una estrategia de preservación del predominio del sector exportador, en el conjunto de la economía, sino en términos de la*

[27] Más recientemente, Touraine (1989) se hace eco de esta interpretación cuando analiza el papel del mismo en lo que llama modos de desarrollo dependientes.

[28] *"El período (1939-1946) marca la definitiva emergencia del sector industrial como el área más dinámica de la economía brasileña. Tomando la primera fecha como base, el producto real industrial aumentó en un 60%, al paso que el crecimiento del sector agrícola fue del orden del 7%".* Cohn (1987:304)

reducción de la vulnerabilidad de la satisfacción de todas necesidades internas" . Diniz (1989:102)

La pérdida de legitimidad de la identificación entre intereses nacionales y los del café, hizo indeseable e insostenible, la estructura descentralizada del federalismo dual del 91, que había permitido la hegemonía del sector cafetalero en el gobierno central.

Al contrario que en el período anterior, el gobierno federal buscaba ahora estructurarse de forma que pudiera tener en cuenta, por encima de los intereses particulares y regionales, es decir, en nombre de toda la nación, la modernización y diversificación económica requeridas para solucionar la crisis.[29]

El primer síntoma fue la creación, en 1931, del Consejo Nacional del Café por el gobierno central con la intención de hacerse cargo de las decisiones de las políticas en este sector, y hacerlas compatibles con otras medidas. Para aclarar este punto, primero trataremos de los rasgos de la expansión del centro en su dimensión política y después en la administrativa en cada una de las etapas para después sacar conclusiones sobre la influencia recíproca entre RIGs y Administración Pública en el período en su totalidad.

Desde el punto de vista político, el gobierno provisional de 1930, respondiendo a las presiones por un poder central fuerte, promulgó, en noviembre de 1930, un decreto por el que disuelve el Congreso Nacional, las Asambleas Estatales y las Cámaras Municipales. Mediante este mismo decreto se creaba, en sustitución de los antiguos gobernadores directamente elegidos, la figura del interventor federal que, a imagen del jefe del gobierno provisional federal, pasaba a hacerse cargo de los poderes legislativos y ejecutivos en los estados. Tal verticalización se completaba con la prerrogativa del ejecutivo central de nombrar a los interventores, y ponerlos bajo su responsabilidad directa.

La desintegración definitiva del federalismo dual anterior se produciría al aplicarse una medida estructural que afectó duramente al regionalismo político y acabó

[29] En 1931 se publicó el "Informe Niemeyer", elaborado por Sir Otto Niemeyer, que fue invitado por el gobierno brasileño para estudiar la precaria situación económica del país, y buscar alternativas a la crisis. *"Niemeyer ha sido el primero en declarar en público lo que ya habían visto muchos brasileños: la principal debilidad del país consistía en apoyarse en la exportación de uno o dos productos agrícolas... Niemeyer afirma que el objetivo básico de las autoridades brasileñas debería ser el de diversificar la estructura económica del Brasil".* Baer (1988:25).

desarticulando el principal instrumento de dominación política de las oligarquías. Se trata de la reforma electoral plasmada en un decreto de febrero de 1932, por la que se crean el nuevo código electoral y la Justicia Electoral como poder independiente.

En 1932, como reacción a la centralización política, tanto horizontal como vertical, estalló en São Paulo una revuelta en contra del gobierno central - conocida como "revolución constitucionalista". Fácilmente reprimida, esta revuelta fue el canto del cisne del regionalismo y del aislamiento político estatal característicos del federalismo dual del 91.[30]

Así, la expansión política del centro en la primera mitad de los años 30 mermó la importancia de la *cleavage* regional en el país, ya de por sí bastante débil, en función de los cambios producidos en la estructura productiva y de ocupación[31] . Cambios que serían responsables incluso de la aparición de los primeros partidos políticos modernos de ámbito nacional ya en los años 30.[32]

En esta etapa, la expansión administrativa del centro significó sobre todo una diversificación, que puede deducirse, por ejemplo, del aumento del número de funcionarios federales de 186.000 en 1920 a 483.000 en 1940[33] . Efectivamente, este incremento reflejaba la ampliación de funciones y modalidades de acción de los órganos superiores de la administración central, así como los cambios producidos en sus procedimientos. Estos

---

[30] Esta revuelta adquirió además fuertes tintes separatistas. Como muy bien observa Oliveira (1930) *"el hilo conductor de la unidad del Partido Republicano Paulista - el partido de la oligarquía del estado de São Paulo en la "república vieja" (1889-1930) - era la convicción, ampliamente compartida, de que São Paulo representaba un centro de progreso y civilización en un país de América del sur desorganizado"*. Citado por Love (1989a:58).

[31] Mientras la tasa anual de crecimiento de la agricultura entre 1933 y 1939 fue del 1,7%, la industrial fue del 11,2%. Así, *en 1919, la agricultura suponía un 79% de los productos físicos de la nación, pero en 1939 este* porcentaje desciende hasta el 57%. La industria pasa del 21% en 1919 al 43% en 1939. Del total de las 49.418 fábricas existentes según el censo de 1940, 34.691 habían sido fundadas después de 1930. Véase Diniz (1989:90-91). De forma muy significativa, en 1939, la industria rebasaría a la agricultura en São Paulo, como factor de producción. Love (1989a:54).

[32] El partido comunista, creado en 1922, ocupó en la primera mitad de los años treinta un papel significativo en la política nacional, culminando con la creación de la Alianza Libertadora Nacional (ALN) y el levantamiento en varios estados del sur y del norte, prontamente reprimido por el gobierno central. Los *integralistas*, versión brasileña del fascismo y movimiento numéricamente más significativo que el de los comunistas, tuvieron un importante papel en la trama del golpe de 37, aunque después fueran descartados por el dictador Vargas. Se registra además la existencia del *tenentismo*, término *"usado para indicar el conjunto de planteamientos e intervenciones políticas producidas por una parte de la joven oficialidad militar"*. (Dicionário de Ciencias Sociais da Fundação Getúlio Vargas,1987:1207). Aunque con una organización interna mínima, el *tenentismo* era un movimiento que se extendía por todo el país, haciendo justicia a su vocación nacional, o mejor dicho, nacionalista. En verdad una idea muy querida por este movimiento era la construcción de un Estado fuerte, centralizado, que pudiera quebrar la hegemonía de los sectores tradicionales regionalistas e impulsar desde arriba la modernización del país en su conjunto.

[33] Véase Vieira da Cunha (1963)

últimos, aunque tímidos en la primera etapa del período, adquirirían gran transcendencia en el "Estado Nuevo" (1937-40).

A lo largo de la "república vieja" (1889-1930), el Estado brasileño se atuvo a las funciones clásicas de un Estado gendarme (justicia, y seguridad tanto interior como exterior). Se componía de los ministerios de Marina, Guerra, Hacienda, Relaciones Exteriores, Transporte y Obras Públicas, Justicia e Interior, además del ministerio de Agricultura.[34]

En 1930, el gobierno provisional creó el Ministerio de Trabajo y el de Industria y Comercio, y en 1931 el de Educación y Salud. Una diversificación que reflejaba su determinación de intervenir en la economía, claramente patente incluso en los discursos de Vargas, jefe del gobierno provisional. En el curso del mismo proceso se crearon en 1932 las juntas de conciliación y de juicios de demandas laborales, además de los órganos de la entonces recién creada Justicia Electoral.

En cuanto a la ampliación de sus modalidades de acción, en esta etapa del período (1930-1937) el Estado ya asumía las funciones de reglamentación y control sobre la economía. No sólo se editaron una serie de leyes en este sentido sino que se crearon un conjunto de órganos colegiados de estas funciones. Más importante fue, con todo, la creación de las autarquías, entidades que

> "tienen presupuesto propio, disponen de cierto grado de autonomía y tienen la función de desempeñar diversas misiones relacionadas con la educación y la cultura, dirección y administración de servicios de utilidad pública, fiscalización de actividades económicas y profesionales, controles y reglamentos de política económica". Baer (1988:79)

Más de una decena de importantes autarquías aparecieron entre 1930 y 1937.[35]

[34] Este último, a diferencia de los demás, fue creado en 1906, casi veinte años después de instaurada la república. Sus objetivos eran esencialmente el apoyo técnico al desarrollo de la agricultura nacional y combatir las plagas, *constituyéndose en "un gran laboratorio para apoyar la acción privada"*. Vieira da Cunha (1963:59).

[35] De las principales autarquías y Consejos creados en esta etapa, se registran los siguientes: en 1931 el Departamento Nacional del Café y el Instituto del Cacao; en 1933 el Instituto de Azúcar y de Alcohol; en 1934 el Instituto Nacional de Estadísticas, el Instituto de Biología Animal, la Comisión de Similares y el Consejo Federal de Comercio Exterior; en 1937 el Consejo Brasileño de Geografía, el Consejo Técnico de Economía y Finanzas y la Cartera de Crédito Agrícola e Industrial del Banco de Brasil.

En esta etapa, el gobierno central también se hizo cargo de las actividades de la seguridad social - hasta entonces a cargo de las Cajas de Jubilación y Pensiones organizadas en cada empresa y bajo la iniciativa y gestión privadas - mediante la creación de los primeros Institutos de Jubilación y Pensión organizados en categorías laborales[36] , germen del sistema de seguridad social consolidado en los 70. En 1931, con la intención de reglamentar la actividad económica, se introdujo el control directo sobre el cambio de divisas y se editó el primer decreto por el que se imponían reglas al funcionamiento de los sindicatos. En 1932, se editó una ley regulando el horario de trabajo en el comercio y en la industria, y el de los menores; y en 1933, otra ley relativa al de las mujeres. En 1934 fueron editados el Código de las Minas y el Código de las Aguas, con el fin de centralizar en la Unión las decisiones sobre asuntos de gran interés económico y social.[37]

La llegada del "Estado Nuevo," en 1937, tras un golpe de Estado promovido por Vargas, posibilitó que el Estado interviniera con todavía mayor autonomía ante los intereses sectoriales de la sociedad, materializándose con más nitidez el "Estado de compromiso", a que se refiere Weffort. No sólo se intensifica entonces la expansión centralizada del gobierno, iniciada en 1930, sino que también la intervención estatal se caracterizaría por tener una finalidad específica.

En los intentos por industrializar el país que vinieron a continuación, los militares jugarían un papel más importante que los industriales, mientras el proceso adquiría tintes de una brutal centralización política. Como principal fuerza material e ideológica de la unificación de la nación, el ejército, desde su perspectiva autoritaria, la *concebía como fruto del desarrollo dirigido por un Estado fuerte y centralizado.*[38]

Los conceptos de Estado nacional e intereses comunes de la nación serían las claves ideológicas del "Estado Nuevo". En su discurso en el día del golpe, Vargas se

---

[36] Así, en 1933 se creó el Instituto de Jubilación y Pensiones de los Trabajadores Marítimos (IAPM); en 1934 el Instituto de Jubilación y Pensiones de los Trabajadores del Comercio (IAPC) y el Instituto de Jubilación y Pensiones de los trabajadores de la Banca (IAPB); y en 1938 - con el "Estado Nuevo" ya implantado - se creó el Instituto de Jubilación y Pensiones de los Trabajadores de la Industria (IAPI), el Instituto de Jubilación y Pensiones de los Trabajadores del Transporte (IAPETEC) y el Instituto de Pensiones y Jubilación del los funcionarios del Estado (IPASE). Véase Guilherme dos Santos (1979:15-48)

[37] Véase Vieira da Cunha (1963:62). La jurisdicción sobre las riquezas del subsuelo, por ejemplo, era un antiguo contencioso entre la Unión y los estados, que el Código de las Minas resuelve favoreciendo a la Unión. Ya el Código de las Aguas abre un importante precedente para el control de precios en el mercado por parte del gobierno federal, pues le atribuía el poder de fijar las tasas de la energía eléctrica.

[38] *"el "Estado Nuevo" no sería una dictadura militar. Actuando como árbitro político del régimen, el ejército tendría, con todo, una participación activa en el proceso decisorio, sobre todo en cuestiones relacionadas con el desarrollo de la infraestructura industrial del país".* Diniz (1989:118)

refería a una *"condición anómala en la política del país, que podrá conducirnos a la desintegración como resultado final de los inevitables choques de tendencias y del predominio de particularismos de orden local".* Hablaba además de una *"situación de riesgo inminente de la soberanía nacional",* y clamaba por la restauración de la *nación "en su autoridad de acción... dándole los instrumentos de poder real y efectivo para sobreponerse a las influencias disgregadoras internas".* Sola (1987:256-257). Ese mismo mes de noviembre de 1937, el dictador promovió una manifestación pública, en la que se quemaron las banderas de los estados federados. No sin razón observó Skidmore (1976:55) que *"El "Estado Nuevo" trajo cambios irreversibles para las instituciones de la vida pública y de la administración pública. Y lo que es más importante, transformó las relaciones entre el poder federal y estatal, acercando a Brasil a un gobierno nacional de* ***hecho".***

La Constitución otorgada por Vargas en 1937, no sólo consagra la figura del interventor federal en los estados, sino que perfecciona el control directo del ejecutivo federal sobre los mismos, mediante la creación de los llamados Departamentos Administrativos, que funcionaban paralelamente a los ejecutivos estatales. El presidente nombraba a sus directivos, jerárquicamente subordinados al Ministro de Justicia, que con ello respondía a la articulación Unión/ estados.

> "Además de este resultado político, los Departamentos Administrativos representaban, por sus funciones y composición profesional y social - jóvenes abogados, ingenieros, técnicos en agricultura, estadísticos - la introducción de nuevos modelos de eficiencia y del burócrata con formación técnica en la administración pública en Brasil". Sola (1987:268)

Los Departamentos Administrativos eran, de hecho, una extensión regional del Departamento de Administración del Servicio Público (DASP), órgano creado en 1938, cuya vida e importancia transcendería a la dictadura de Vargas.[39]

La aparición del DASP significó un importante hito en la administración brasileña, al introducir el criterio técnico en el acceso a la función pública, actuando al mismo tiempo que las influencias políticas que, dicho sea de paso, nunca dejaron de existir[40] . Creado como

[39] El DASP desapareció en 1986, cuando fue sustituido por la Secretaría de Administración Federal (SAF); aunque desaparecer no sea la palabra adecuada, ya que el nuevo órgano, en cierto sentido, presenta elementos de continuidad con su antecesor.

[40] En el campo de la reforma administrativa llevada a cabo por Vargas y cuyo liderazgo quedó a cargo del DASP, permaneció la distinción entre dos tipos de empleados públicos. Los funcionarios *"cuya investidura en el*

> "un instrumento racional, científico y central del control administrativo tal como está concebido por Willoughby en sus *pinciples of public administration*, el DASP tenía por objetivo promover la racionalización de todo el sistema administrativo brasileño, empezando por dirigir una reforma en el sector del funcionariado público, con la implantación del sistema de mérito para el acceso y la promoción de los funcionarios, así como por el establecimiento de procedimientos burocráticos en la ejecución de tareas. *También era competencia de este órgano el prestar consultoría técnica a la* presidencia y sus ministerios, correspondiéndole la elaboración anual del presupuesto de las administraciones públicas, así como la supervisión de la ejecución del mismo". Daland (1969:16)

No sólo a nivel federal, sino también estatal, el DASP poseía un gran poder e influencia, ya fuera mediante los Departamentos Administrativos, ya fuera porque *"el aumento del número de ministerios y la proliferación de autarquías condujeron a una ampliación de las puntas de lanza de la administración federal en los estados"*, todas ellas bajo su control.

Por otra parte, y continuando con la tendencia anterior, el "Estado Nuevo" impulsó la proliferación de autarquías y Consejos.[41] Ya en el ámbito legislativo, además de editar una ley, en 1939, por la que se abolían los impuestos interestatales para integrar el mercado nacional, merecen especial atención, en esta etapa, el conjunto de leyes laborales dictadas con el fin de crear unas condiciones estables para el crecimiento económico. En 1939 se creó la Justicia del Trabajo[42] y editó un decreto exigiendo a los sindicatos, como condición previa a su legalización, su vinculación al Ministerio del Trabajo. En 1941 se instituyó el salario mínimo y finalmente en 1943 surgía la Consolidación de la Legislación del Trabajo (CLT), que inspirada en la *carta del lavoro* de Musollini, dio forma corporativa a la estructura sindical hasta hoy vigente en Brasil.

---

cargo se hacía mediante concurso de pruebas o de títulos" y los denominados extra-numerarios que no tenían *los derechos de los funcionarios garantizados por el Estado y cuyo ingreso en el servicio público no estaba* acompañado por pruebas de acceso por méritos. Por medio de esta categoría de los extra-numerarios se hizo posible la política de padrinazgo en la administración pública brasileña, particularmente en el período *democrático de 1945 a 1964, cuando fue muy necesaria para el equilibrio del sistema, como se verá. Para un* análisis en profundidad del crecimiento de este padrinazgo en este período, véase Grahan (1968).

[41] Así, en 1938, con el objetivo de diversificar la producción agrícola, se creó el Instituto del Mate; en 1940 el Instituto de la Sal; en 1941 el Instituto del Pino y en 1944 el Servicio de Expansión del Trigo. Con funciones técnicas y de apoyo, fueron creados en 1938 el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE); en 1942 el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), y en 1944 el Servicio Social del Comercio (SESI). A su vez, con vistas a la concesión de incentivos y al establecimiento de las condiciones de infraestructura para la industrialización, se crearon los siguientes consejos: el Consejo Nacional del Petróleo, el Consejo Técnico de Economía y Finanzas del Ministerio de Hacienda, en 1938; el Consejo de Aguas y Energía, en 1939; la Comisión Ejecutiva del Plan Siderúrgico Nacional y la Comisión de Defensa de la Economía Nacional, en 1940; la Comisión de Combustibles y Lubrificantes y el Consejo Nacional del Ferrocarril, en 1941; la Comisión de la Cuenca del Rio Doce, en 1942; el Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial en 1944; y en 1945 la Superintendencia de la Moneda y del Crédito (SUMOC).

[42] Compuesta por un Tribunal Federal y varios Tribunales Regionales del Trabajo y por las Juntas de Conciliación y Juicios.

Las medidas de carácter social, como la creación de los Institutos de Jubilación y Pensiones, y las laborales, reunidas en la CLT, además de cruciales para la dinámica político-económica post-45, tuvieron gran influencia en las RIGs, ya que

> "las fuentes de ingresos canalizadas a través de los institutos de seguridad social y de los sindicatos de los trabajadores, aunque no formaban parte de los ingresos federales, eran, a pesar de ello, transferencias supervisadas por las autoridades federales. Su finalidad era aumentar el contacto federal directo a nivel local, minando de este modo las bases de la política de los gobernadores vigente antes de 1930". Skidmore (1976:56)

En el contexto de la intervención seguida de una creciente expansión del centro, *"se han creado las bases para una política económica dirigida más hacia los problemas de las relaciones entre sectores económicos que a los de las regiones políticas; y por esta vía se caminaba, por considerarse problemas difícilmente concebibles anteriormente". Cohn (1987:299)*

Empeñado en dotar las decisiones públicas de una mayor racionalidad, y forzado por la guerra a intensificar la industrialización, Vargas se adhiere oficialmente a la planificación. Así, en 1939, el DASP elabora el Plan Especial de Obras Públicas y Equipamiento de la Defensa Nacional, en el que, mediante la creación de varias empresas públicas[43] , quedaba clara la decisión del Estado de invertir directamente en la economía. La aparición de estas empresas, asociada tanto a los primeros pasos dados por el DASP para introducir el mérito como método de acceso a la función pública y posibilitar una carrera estable para el burócrata con formación técnica, como a la actividad planificadora que se iniciaba, estableció

> "las bases institucionales de las cuales emergería una especie nueva de burócrata - *compuesta por militares y por civiles, más duradera que el propio régimen de Vargas*, y que proliferaría en los años 50 - una "burocracia industrial", bien pagada y con prestigio. Surgía así un nuevo agente económico (y político), el tecnócrata". Sola (1987:275)

La maquinaria pública sale del "Estado Nuevo" conteniendo en su seno los gérmenes de la dualidad, que todavía hoy presenta entre la llamada administración directa

[43] En 1941 se crea la Compañía Siderúrgica Nacional, en 1943 la Compañía Nacional de *Alcalis*; en 1939 se transforma la *Lóide* Brasileña, principal empresa brasileña de marina mercante, en una autarquía; en 1940 se crea el Servicio Nacional de Navegación de la Amazonia y Administración del Puerto de Pará (SNNAPP), en 1942 la Compañía Nacional de Navegación de Cabotaje, el Servicio de Navegación de la Cuenca del Plata; en 1943 la Fábrica Nacional de Motores, destinada a la producción de motores de avión y de camiones y en 1942 se forma la Compañía del Valle del Río Doce, todavía hoy la mayor exportadora de minerales del país.

- poco eficiente y formalista - y la administración indirecta - *managerista* y reticente al control.

La existencia de una mutua influencia entre la dinámica de las RIGs y la formación del aparato administrativo en los primeros sesenta años de república aquí descritos, parece clara, aunque sea necesario realizar una recapitulación.

Al carecer de un verdadero sistema político liberal que estableciera una separación entre lo público y lo privado y que permitiese la aparición de una burocracia de acuerdo con el tipo ideal Weberiano, el aparato administrativo del Estado brasileño surge a partir de una para-legalidad que es el resultado de la ambigüedad entre lo público y lo privado. Al ritmo de la influencia de un movimiento pendular de centralización y descentralización - y sus respectivos modelos de RIGs - sobre la administración pública, esta para-legalidad se procesaría y manifestaría en dos direcciones distintas.

Aunque a lo largo del imperio se haya ido formando un aparato central con un grado aceptable de racionalidad legal, el mantenimiento de la unidad del Estado-nación impuso al centro la necesidad de establecer alianzas con la periferia, cuya base para el ejercicio de la autoridad era esencialmente patrimonial y por esto sólo viable mediante procedimientos administrativos que rozaban la para-legalidad. Esta realidad permanecería, con ligeras alteraciones, en la "república vieja" (1889-1930), pues la implantación del federalismo dual debilitó la unidad nacional e impuso la "política de los gobernadores" como condición necesaria para la existencia de gobiernos centrales estables. Política que a su vez reposaba sobre un pacto - conocido como "compromiso *coronelista*" - cuya clave de funcionamiento, era, por un lado, la asignación de servicios a nivel local como una concesión del gobierno central condicionada al apoyo político y, por otro, el nepotismo como procedimiento sistemático de acceso a la función pública. Los esfuerzos posteriores del DASP para racionalizar esta maquinaria chocarían con fuertes resistencias[44] , por lo que estuvieron acompañados de una expansión <u>física</u> del aparato.[45]

---

[44] Según Daland (1969:16) *"el DASP no ha conseguido aislar el ejercicio de sus considerables poderes "técnicos" de la influencia política. más que cualquier otra agencia de control . De hecho el DASP era un super ministerio que controlaba las burocracias estatales y la nacional. Esta nueva situación ha producido en la burocracia y en los líderes, acostumbrados a los favores y beneficios que extraían de aquella, una gran hostilidad contra el DASP".* Tras veinte años de su creación se constataba todavía un fuerte nepotismo en la administración pública brasileña. Así en 1961, el número de funcionarios que no habían superado ninguna oposición, los llamados extra numerarios, suponía al 85% de los funcionarios públicos federales. Véase Grahan (1968).

[45] Confirmando así el *"gran dilema con que se enfrentan los agentes de racionalización de los servicios públicos en países poco industrializados: aquel por el cual una reforma consecuente del aparato administrativo*

Como quedaría demostrado por la experiencia reciente de la administración pública en Brasil, la tecnocracia, fruto de este esfuerzo de racionalización se caracteriza por su tendencia a huir de cualquier control. Lo que, añadido a su propósito de actuar según criterios de eficiencia empresarial - donde la consecución de resultados se superpone a consideraciones de orden legal-procesual - la llevó también a la para-legalidad, aunque en términos diferentes a lo sucedido en el orden patrimonial. En el caso de la tecnocracia, esta para-legalidad se pone de manifiesto, por ejemplo, en su tendencia a conectarse informalmente a grupos de presión para ampliar su poder.

Finalmente, sería necesario plantear una objeción relativa a algunas deducciones que podrían inferirse de la expansión de las funciones del Estado entre 1930 y 1945. Los hechos hasta aquí expuestos no dejan duda de que esta expansión estuvo acompañada por el monopolio del centro sobre las decisiones políticas y por su estrecho control sobre las actuaciones de las administraciones estatales y municipales. Sin embargo, junto con esta centralización político-territorial, Vargas se empeñó en conseguir una inequívoca descentralización administrativa territorial[46] , que puede ser verificada, por ejemplo, por la distribución de ingresos por esferas de gobierno en este período. Comparada con la de otro país latinoamericano federal - México - sería la siguiente:

	1931/37	*1938/45*
*Total de los ingresos estatales de **Brasil** como % de los ingresos federales*	*57,9*	*55,7*
*Total de los ingresos estatales de **México** como % de los ingresos federales*	*22,7*	*17,3*

Fuente: Wirth (1989:76)

---

público, conllevaría una disminución de sus efectivos de personal, cuando la situación general del sistema impone una sobrecarga de candidatos al empleo en este área, por falta de un sector privado lo suficientemente dinámico como para absorberlos. Sin embargo, desde esta perspectiva, la racionalización administrativa destinada también a dinamizar el sector privado dependerá de una previa dinamización de este sector, que le permita a la burocracia pública aliviarse de la presión políticamente poderosa de una clientela deseosa de empleo. Esto configura un círculo vicioso, que se resuelve con el aumento de aquellas presiones". Cohn (1987:300)

[46] Que en su esencia presupone, según Boisier (1991:32) "*el traspaso del poder de decisión a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituida por un territorio o localidad. Aunque tales órganos tienen personalidad jurídica propia mantienen una relación de dependencia jerárquica en la generación de sus autoridades, al contrario de lo que ocurre con la descentralización político-territorial vigente en el federalismo, donde la autonomía de la estructura de gobierno territorial queda garantizada, entre otras cosas, por la inclusión de sus dirigentes en procesos electorales que involucran a los afectados*"; no siendo este el caso en el período en cuestión, donde los interventores estatales eran nombrados por el dictador, mientras ellos a su vez nombraban a los Jefes del ejecutivo municipal.

Tal distribución era consecuencia natural de las directrices que Vargas imprimió a la administración del "Estado Nuevo". En efecto, habiendo garantizado el control político del ejecutivo central sobre sus actividades en todo el territorio nacional, Vargas, de acuerdo con la orientación "científica" para la administración pública que buscaba, no podría quedar ajeno a la consideración técnica, un tanto obvia, de que su eficiencia en un país con las dimensiones de Brasil y la diversidad económica ya alcanzada en aquel momento, pasaba por la descentralización administrativa-territorial, por lo menos. Medida que, asociada a los intentos de racionalizar no sólo su aparato central, sino toda la máquina pública, ha contribuido a que el ejercicio del principio federativo, restablecido de hecho con la constitución del 46, no tuviera que empezar de cero sino a partir de administraciones estatales relativamente experimentadas, a pesar de ser muy deficitarias en los estados más deprimidos y con estructuras de producción tradicionales.

IV.4. El período democrático de 1945 a 1964: populismo desarrollista y autonomía marginal

Ya es una teoría aceptada que la democracia no conlleva necesariamente la descentralización político-administrativa, aunque que se la considera condición necesaria para la misma.[47]

El primer medio siglo de república en Brasil confirma esta teoría. El hecho, por ejemplo, de que ante la tendencia a la centralización de los Estados federales a partir de 1930 las RIGs no hayan asumido en Brasil - como en algunos de estos Estados - la forma de cooperación entre Unión y estados autónomos, no puede ser atribuida a una carencia de tradición constitucional federativa[48] . Tampoco a la ausencia de una realidad financiera,

[47] Véase Nohlen (1991)

[48] Todas las constituciones republicanas hasta entonces (1891,1934) habían sido federales. Incluso la constitución del 37 del "Estado Nuevo" se declaró federativa, aunque evidentemente, por todo lo que se ha visto, este federalismo no pasaba de ser papel mojado. De hecho *"la tesis del federalismo en Brasil antecede a la independencia y se manifiesta ya en la revolución Pernambucana de 1817. Esta tesis fue una de las ideas principales de las élites liberales que luchaban contra la asfixia centralizadora del imperio, y está presente en los grandes acontecimientos políticos de varias décadas. La hallamos en la Confederación del Ecuador de 1824; en la sedición Paraense de 1832; en la Guerra de los Farropilhas en 1835, con la república de Piratini; en la Disposición Adicional de 1834; en el programa del partido liberal radical de 1868; en el manifiesto republicano del 3 de diciembre de 1870; en la convención de Itú del 18 de abril de 1873; en la convención paulista del primero de julio de 1873; en el Manifiesto del 2 de julio de 1873; en el proyecto de constitución del estado de São Paulo, de perfil federalista, del 19 de octubre de 1873; en los congresos republicanos Riograndenses de 1882 y 1883 y sobre todo en el tercer congreso republicano Riograndense del 10 de mayo de 1884, que se solidarizaba con la bandera del partido republicano brasileño y postulaba la transformación de las provincias en estados*

o a la falta de recursos político- administrativos[49] que hicieran viable el principio federativo y ni siquiera a una supuesta ausencia de diversidades socioeconómicas y culturales que suelen justificar su adopción por un país[50] .

De hecho, fue única y exclusivamente la falta de tradición democrática lo que hizo que esta tendencia a la centralización producida por la creciente intervención del Estado post-30, llevase a una ruptura del sistema federal **de hecho** en Brasil.

La instauración de un régimen democrático por una Asamblea Constituyente libremente elegida en 1945, permitió la *"práctica del federalismo... con razonable ajuste entre norma y realidad"* (Silva,1988:442) hasta 1964. Con la Constitución de 1946, los estados pasaron a gozar de una autonomía efectiva. Su capacidad de autogobierno fue recuperada mediante elecciones legislativas y ejecutivas, por voto directo, secreto, extendido a hombres y mujeres mayores de 18 años - con la excepción de los analfabetos - y bajo la supervisión de la justicia electoral independiente, creada, como hemos visto, en 1932. Durante este régimen, al contrario de lo que sucedió con la "república vieja" (1889-1930), ninguna intervención federal destituyó gobernadores legítimamente elegidos. En este período, incluso, era corriente encontrar a algunos gobernadores pertenecientes a partidos opuestos al del Presidente. Trigueiro (1985)

De poca importancia práctica, pero simbólicamente relevante - pues refleja la determinación de ser coherentes con el principio de autonomía estatal que debe prevalecer en una federación - fue el freno que se impuso a la competencia del Jefe del ejecutivo central para convertir una parte de la superficie de un estado en territorio federal, mediante un simple decreto, algo inaceptable y que sin embargo había prevalecido en el "Estado Nuevo".

También los municipios tenían garantizada la autonomía política, no sólo por el retorno de las elecciones para sus Cámaras legislativas y Alcaldías, bajo reglas similares

---

autónomos; en el proyecto de monarquía federativa introducido por Joaquim Nabuco en 1885 y renovado en 1888 en vísperas de la caída del imperio; en el congreso del partido liberal de São Paulo, con la aprobación del manifiesto del 11 de junio de 1888; y finalmente en las célebres campañas de Rui Barbosa en la prensa, que hicieron temblar las estructuras del imperio... Tuvo razón Joaquim Nabuco cuando dijo que "la federación es un fenómeno recurrente de nuestra historia". Bonavides (1984:22)

[49] La dualidad del poder judicial, estatal y federal, y la existencia de policías estatales, así como de sus milicias armadas son el ejemplo más claro de esto.

[50] A este respecto véase Schwartzman (1975).

a de las demás instancias gubernamentales, sino también por la atribución de competencias para instituir tributos.

Pese a estos dispositivos, la constitución del 46 no podría dejar de reflejar las consecuencias de una mayor intervención del Estado en la economía, principalmente la ya mencionada tendencia a la centralización. Así, la recuperación de la autonomía por las esferas subnacionales de gobierno en 1946 vino acompañada por una pérdida relativa de sus poderes de reglamentación.

> "la Constitución de 1946 en su artículo 5, siguiendo las de 1934 y 1937, y al contrario de la de 1891, desarrolla, a lo largo de 15 párrafos, desglosado el último de ellos en 18 epígrafes, las competencias de la Unión para legislar, en la mayoría de los casos con exclusividad, sobre el poder policial, de tasación, de comunicación, de producción y consumo, sobre la administración de justicia, la propiedad, la educación, la moneda, los bancos e instituciones de crédito, y sobre los indígenas y la ciudadanía". Guilherme dos Santos (1987:32).

Ya en el reparto de competencias tributarias, la constitución del 46 guardó gran coherencia con la autonomía política que prescribía a los estados y municipios[51] . Si, además, se considera la cuantía de los recursos de exacción propios de cada instancia gubernamental como un indicativo del grado de descentralización de un Estado, y se comparan los datos de Brasil con los de Estados Unidos - patria del federalismo - la conclusión es que la federación del 46 era de hecho muy efectiva. La tabla IV.4, presenta la proporción de ingresos propios de las instancias gubernamentales en relación al total de los ingresos recaudados en ambos países.

[51] Correspondiendo por su artículo 29: a la Unión, los impuestos sobre: a) consumo; c) renta; d) producción, comercio, consumo, exportación e importación de lubrificantes y combustibles líquidos y gaseosos, de minerales y energía eléctrica; e) importación (art. 15 de la Constitución). A los estados, los impuestos sobre: a) ventas y consignaciones; b) la transmisión de la propiedad *causa mortis*; c)la transmisión de la propiedad *inter vivos;* d) la propiedad territorial, excepto la urbana ; e) las exportaciones (art. 19 de la constitución). A los municipios, los impuestos: a) predial y territorial urbano; b) de licencia; c) de industrias y profesiones; d) de diversiones públicas.

TABLA IV.4: *Brasil/EUA: % de ingresos por instancias gubernamentales (1941-1963)*

	BRASIL			*EUA*		
	Unión	*estados*	*municipios*	*Unión*	*estados*	*municipios*
1941	63,20	27,33	9,46	38,50	26,10	35,40
1944	62,00	30,97	6,97	82,10	8,30	9,60
1946	63,50	30,76	5,73	78,30	10,60	1,10
1952	56,14	37,40	6,45	75,60	12,40	12,00
1957	53,54	39,52	7,13	70,70	14,70	14,50
1963	50,80	42,60	6,60	66,40	16,60	17,00

Fuentes: ***Brasil:*** Baer (1988:626-627) y Revista de Finanças Públicas n. 337, p.47.
Estados Unido: Wrigth (1988:126).

Se puede observar que, juntos, los estados y los municipios, poseían en Brasil un porcentaje de ingresos propios más significativo que en Estados Unidos[52] , aunque está claro que es mayor de hecho en el caso de los estados, mientras que la capacidad financiera de los municipios brasileños está en una posición bastante inferior a la de los de Estados Unidos. La elevada participación de los estados se debe a que el Impuesto sobre Ventas y Consignaciones (IVC) que se les atribuyó en 1946, era de fácil exacción y por esto altamente rentable, llegando a ser en 1964 el más importante del país, al pasar a representar un 45% de los ingresos fiscales del Estado brasileño.[53]

La posición de los municipios, en este cuadro comparativo, parece reflejar la intención de los constituyentes del 46 de preocuparse más por liberarlos de la tutela financiera de los estados - atribuyéndoles competencias para instituir impuestos, por ejemplo -que por garantizarles una autosuficiencia financiera. Al prever un sistema de transferencia de recursos federales para los municipios, la Asamblea Constituyente asumía de antemano su incapacidad para recaudar ingresos propios, suficientes para el ejercicio de sus funciones.

La cuestión apunta al hecho de que una alta participación de estados y municipios en la exacción de impuestos, aunque es un buen indicador del grado de descentralización, puede no serlo tanto del grado de autonomía; en este caso, sería más adecuado observar la proporción de transferencias recibidas y de ingresos propios, en el total de ingresos disponibles de cada esfera de gobierno. La tabla IV.5 intenta expresar esta proporción.

[52] Un dato que está en consonancia con la observación de Guilherme dos Santos (1987:34) basada en un estudio realizado por Lijphart (1985) según el cual *"de seis países de régimen federativo examinados por Lijphart, tres de ellos presentaban un grado superior de centralización al de Brasil - Austria, Australia y Estados Unidos - y tres un grado inferior - Alemania, Canadá y Suiza"*.

[53] Véase Oliveira (1991) y también Araujo y otros (1973).

TABLA IV.5: *Evolución de los ingresos* de estados y municipios (1957-64)*

	estados		*municipios*		*%*	*%*
	propio(a)	*disponible(b)*	*propio(c)*	*disponible(d)*	*(b-a)/a*	*(d-c)c*
1957	24.191	25.950	4.777	6.200	7,27	28,79
1958	27.160	29.428	4.930	6.421	8,35	30,24
1959	29.748	32.396	4.381	6.062	8,90	38,37
1960	32.933	24.391	4.565	6.201	6,07	35,83
1961	34.601	37.346	4.632	6.432	7,93	38,83
1962	35.849	38.520	5.048	9.060	7,45	79,47
1963	35.972	38.856	5.542	10.163	8,01	83,38
1964	42.209	43.345	6.103	11.120	7,42	82,23

* valores en millones de cruceiros corrientes.

Fuente: Revista de Finanças Públicas n. 337, p.47.

Mientras los estados estaban en condiciones muy favorables para ejercer su autonomía, los municipios seguían siendo fuertemente dependientes del gobierno federal, obligado por la constitución a transferir a los mismos - con excepción de las capitales de estado - un 10%[54] del total de su impuesto sobre la renta[55] . Un 50% de estos recursos tendrían que ser aplicados a beneficios rurales y la cuantía transferible resultante debería ser distribuida en partes iguales entre los municipios; esto ha generado un crecimiento fantástico del número de municipios en este período[56] , que de 1.574 en 1940, pasan a 1.889 en 1950, llegando a 3.230 en 1963.

A pesar de algunas distorsiones de este orden y de su carácter todavía embrionario, este modelo de cooperación fiscal significó un avance porque rompió con la concepción estancada del federalismo dual[57] - tal como ya había ocurrido en Estados Unidos en los años 30 - y preparó las bases para el sistema de transferencias intergubernamentales, racional y sistemático, que vendría a ser implantado por el régimen militar del 64 y sería vital para su estrategia de articulación centro/ periferia.

En el ámbito de la cooperación fiscal fue importante también el hecho de que la Constitución del 46 creara los fondos de desarrollo regional, pues introdujo, aunque muy

[54] Al que por enmienda Constitucional de 1961, le sería añadido un 15% del impuesto federal sobre el consumo.

[55] Segunda fuente de ingresos del gobierno federal en 1945, que en 1955 se convertiría en la primera, representando el 39,8% del total frente al 36,0% del impuesto sobre el consumo. Véase Oliveira (1991:25)

[56] Pues *"bastaba que se creasen los municipios para que se garantizase el cobro de cierta cuantía, suficiente para cubrir el mínimo de gastos para el funcionamiento de su administración. Existían municipios cuyos ingresos no superaban el 10% de la cuota-parte recibida del gobierno federal".* Araujo y otros (1973:47)

[57] Tesis asumida por varios estudiosos del tema en Brasil. Entre ellos, Machado Horta (1964), Mahar (1970), Oliveira (1991) y Araujo y otros (1973).

tímidamente, la planificación pública regional en Brasil, que *"entre 1945 y 1958... se concretaría en la creación de algunos órganos, como la Superintendencia del Plan de Valoración de la Amazonia (SPVEA) en 1953, del Banco del Nordeste de Brasil (BNB) en 1952*[58] *y de la Comisión de la Cuenca del São Francisco en 1948".* Jatobá (1978:2).

La aparición en 1959 de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE) representaría un hito en la historia de la planificación en el país, tanto desde el punto de vista teórico como práctico.[59]

La existencia de estas agencias supuso cambios significativos en el proceso de decisión de políticas aplicadas a amplios espacios territoriales del país, como una relativa pérdida de poder por parte de algunos estados y municipios. Aunque no fuesen estructuras de gobierno regionales, y por lo tanto formalmente no ejerciesen ninguna jurisdicción sobre los territorios comprendidos por su misión "técnica", las acciones de estas agencias tenían peso suficiente para determinar su rumbo socioeconómico. Así, los estados y municipios pertenecientes a estos espacios territoriales se veían con frecuencia forzados a adecuar sus decisiones a los designios de estas agencias, principalmente porque, siendo en su mayoría pobres, eran incapaces de implantar planes por iniciativa propia. En esta línea, así sintetiza Cardoso (1975b:175) la actuación de la más célebre de estas agencias:

> "La SUDENE fue importante como técnica global y como forma de ruptura del sistema tradicional en su toma de decisiones, en la medida en que para poder desarrollar las políticas adoptadas a partir de criterios técnicos y de su concepción de desarrollo nacional, su consejo directivo tuvo que interferir en el campo de las decisiones privadas de los gobernadores. Los éxitos de la agencia de planificación no hubieran podido darse sino en función de la relación entre el Estado nacional y los gobiernos estatales...la integración nacional requería la disminución de las desigualdades regionales y consecuentemente favorecía la intervención y el fortalecimiento del ejecutivo central en detrimento del poder de los estados".

El aumento de la complejidad de las RIGs, resultado de la creación de los fondos regionales, no fue despreciable. Para Mahar (1976:257)[60] *"quizás el aspecto más*

---

[58] *"Los técnicos del Banco del Nordeste de Brasil (BNB) tenían como misión básica estimular el crecimiento de nuevas actividades en la región. Para realizarlo, el BNB emprendió las primeras investigaciones sobre este campo, elaborando estadísticas básicas y preparando personal técnico cualificado"*. Barros (1975:120). Esta transición muestra el inicio de la penetración de una tecnocracia central en la periferia, característica de las RIGs bajo el régimen militar.

[59] El hombre que coordinó los estudios y elaboró el plan que conduciría a su fundación, Celso Furtado, fue también quien dirigió el primer intento de estructuración de un sistema integrado de planificación federal, asumiendo la dirección del Ministerio Extraordinario de la Planificación, creado en 1962.

importante de la constitución del 46 haya sido el énfasis puesto en la cooperación financiera intergubernamental", en contraste con la "república vieja" (1889-1930) en la que *"el gobierno federal y los estados eran esencialmente competidores"* y con la era Vargas en la que *"la esfera federal dominaba a las demás".* Sin duda, la cooperación fiscal entre unidades de gobierno, al inducir acciones conjuntas, o en la peor de las hipótesis, su convivencia forzada, llevó, en la mayoría de los casos y a largo plazo, a cambios substanciales tanto en la estructura como en las actitudes de los funcionarios de la administración de estas unidades. Sin embargo, de ahí a concluir, como lo hace Mahar, que la cooperación fiscal fue la cuestión más importante del período, queda una larga distancia. La cuestión gana relevancia tan sólo como precedente de una práctica que posteriormente (1966) vendría a ser fundamental para las RIGs en el país.

Por sus consecuencias sobre las administraciones públicas, mucho más significativo que esta embrionaria cooperación fiscal, fue el particular arreglo que se adoptó entre el congreso y el ejecutivo en el período. Consistente en una especie de división de tareas tácitamente establecida entre el ejecutivo y el legislativo, este arreglo concilió las fuerzas centrífugas del sistema, alejándolas, mediante el clientelismo en el Congreso, del núcleo de las funciones estratégicas del Estado. A causa de esto, el ejecutivo, por su parte, mediante una fuerte política desarrollista, podía asegurarse el apoyo y control sobre fuerzas delimitadas por *cleavages* sectoriales - ya significativas desde los años 40 y decisivas para la supervivencia política del Presidente - política que, para hacerse efectiva, necesitaba justamente neutralizar las posibles influencias de las fuerzas centrífugas, ya mencionadas, sobre sus decisiones.

Con este arreglo, el ejecutivo federal pasó a ocupar la posición central en la formación de las políticas. Su origen se basa en aspectos muy peculiares del funcionamiento del sistema federal del 46, habiendo sido facilitado además por el tipo de intervención que requería del Estado en la época.

El Keynesianismo llevado a Brasil por CEPAL, terminó en una propuesta de intervención que, al contrario de lo sucedido en los Estados del bienestar, no llevó a la creación de una amplia red de agencias prestadoras de servicios para la protección social

[60] Para tener una visión más detallada de la cuestión del federalismo fiscal en Brasil, véase del mismo autor: "Fiscal Federalism in Brasil", PHD disertation, University of Florida, June de 1970.

del ciudadano, sino a la formación de un sistema de planificación económica[61] que promoviese la asignación racional de recursos - justificado por querer hacer frente a la escasez de recursos resultante de la falta de acumulación primitiva en el país, mediante la competencia técnica.

Aunque se puedan imaginar subsistemas de políticas sociales centralizados, razones de orden técnico hacen pensar que el concurso de entidades de gobierno local es crucial para el desarrollo de estas políticas. Hecho sobradamente confirmado en países donde el Keynesianismo condujo al Estado de bienestar. Ya en el ámbito de la política económica, aunque sea plausible imaginar su conducción de forma descentralizada, razones también de orden técnico hicieron que en la mayoría de los países en que fueron intensas, se haya optado por llevarlas a cabo bajo de forma centralizada. Sin escapar a esta regla general, el Estado brasileño en esta época era más proclive a centralizarse que a descentralizarse, o, en otras palabras, su tipo de intervención le predisponía a prescindir a gran escala de estados y municipios para realizarla. Paradójicamente, el mismo sistema federal que garantizaba una elevada autonomía a sus estados vendría a contribuir con su funcionamiento efectivo a que se produjese una intervención de carácter centralizador. Como hemos visto, la existencia de gobiernos centrales estables durante la "república vieja" supuso una forma específica de política de las oligarquías estatales, cuyo resultado fue el dominio de unos pocos estados sobre los demás.

El sistema federal de 1946 presenciaría el declive de esta forma de política, principalmente del poder de los "coroneles" que la sostenía, que si bien no ha llevado a su total desaparición, ha sido lo suficientemente fuerte como para dar paso a otra dinámica en la formación de gobiernos centrales estables. El declive mencionado está sin duda relacionado con profundos cambios en el perfil del electorado.[62] Con el sufragio universal, la proporción de electores en la población, que era del 4% durante la "república vieja" (1889-1930), pasó al 13,4% en 1946 y alcanzó en 1960 el 17,7%.[63] A su vez, la

[61] En términos de política social *"después de la consolidación de las leyes del trabajo en 1943 y de la unificación de la cajas de pensión de los ferroviarios en 1953, nada efectivo sucede hasta el 26 septiembre de 1960, cuando se promulga la ley orgánica de la seguridad social"*. Guilherme dos Santos (1979:33).

[62] Habría que considerar otros factores, como el impacto del desarrollo de los medios de comunicación sobre el "compromiso *coronelista*" produciéndole una profunda debilitación. Pero el tratamiento de una cuestión como ésta, se aleja mucho de nuestros objetivos. Los interesados pueden consultar a Cintra (1974).

[63] En términos absolutos, sabemos que, en 1945 existían 6 millones de electores frente a los 1,4 millones de 1933; cifra que en las elecciones presidenciales de 1960 llegaría a los 12 millones. Grahan (1968:113-117)

transformación de la base productiva del país[64] , hizo que de los seis millones de electores en 1945, cerca de un millón y medio fuesen obreros industriales. Dillon Soares (1973).

Este cambio de composición del electorado, añadido a su simple aumento numérico, fue un duro golpe para el poder oligárquico regionalista, haciendo incluso imposible elegir al presidente a partir de un único estado, por más poderoso que fuese. Con esto se acelera la formación de partidos de ámbito nacional, inevitable además por el peso que adquiere la *cleavage* sectorial con los cambios socioeconómicos antes mencionados.[65]

El rasgo peculiar y clave del funcionamiento del sistema del 46, según apuntó Dillon Soares (1973) en su clásica investigación, está en que estos cambios se produjeron a ritmo desigual a lo largo del territorio nacional, forzando al sistema a convivir con dos "culturas políticas" muy diferentes: la del Brasil desarrollado, situada en el sudeste y el sur, y la del Brasil subdesarrollado, en las demás regiones. Partiendo de algunos indicadores socioeconómicos, Dillon Soares (1973:159-170) halló la siguiente situación:

TABLA IV.6: *Brasil desarrollado y subdesarrollado (datos comparativos)*

	Sur y Sureste		*Demás Regiones*	
	1950	1960	1950	1960
*renta industrial**	39.890	409.905	8.527	83.273
*renta industrial per capita***	1,84	12,98	0,28	2,11
*alfabetización****	65,50	-	35,50	-
% población ocupada en la industria	17,20	-	6,40	-
% de urbanización	37,70	46,60	13,10	20,90
distribución de la tierra*****	5,50	4,00	24,00	19,40

* en cruceiros corrientes; ** en 1.000 cruceiros corrientes;
*** % de personas de 10 años o más que saben leer y escribir; **** % de fincas de 10.000 hectáreas o más.

El autor ha encontrado una alta correlación entre estos indicadores y los definidos para identificar las dos culturas. La "cultura del subdesarrollo", uno de cuyos rasgos principales es el tradicionalismo, tiene *"una orientación particularista por naturaleza... profundamente influida por relaciones interpersonales, en contraste con orientaciones universalistas e ideológicas"*, características de la "cultura del desarrollo". La yuxtaposición de esta doble realidad con unas condiciones de representación

[64] *"durante el período de postguerra la industria contribuyó con aproximadamente un 25% del PIB brasileño y el moderno sector terciario con otro 15%"*. Leff (1977:114).

[65] No habiendo sido constituidos, sin embargo, partidos nacionales de masas, la estructura sindical corporativa montada por Vargas durante el "Estado Nuevo", *"actuaría como un poderoso instrumento de subordinación de los intereses regionales y locales a los intereses de la colectividad"*. Diniz (1989:81)

distorsionadas, generaría el peculiar pacto funcional entre ejecutivo y legislativo que intentamos analizar.

A nivel federal, el sistema poseía dos cámaras legislativas, que formaban el Congreso Nacional - el Senado con tres representantes por estado, elegidos mediante voto mayoritario, y la Cámara Federal, compuesta por representantes elegidos por voto proporcional en los estados. Aunque proporcional a la población de cada estado, quedaba fijado un número máximo y mínimo de representantes por estado, independientemente del número de electores. De esta forma los menos poblados quedaban sobrerrepresentados, y los más poblados sub-representados. A su vez, el Presidente era elegido por voto directo y mayoritario de toda la nación.

Mientras los estados del Brasil desarrollado, por su población más numerosa y electorado más activo, definían en última instancia las elecciones presidenciales, los estados más pobres y de menor población, que constituían el Brasil subdesarrollado, debido a la distorsión de representación en la Cámara Federal, predominaban en el Congreso Nacional .

Presionado por reivindicaciones que pedían una mayor integración por parte de la gran masa del electorado urbano, el Presidente tenía que asumir forzosamente osadas propuestas de modernización y desarrollo. Este electorado, aunque no fuera cautivo, como el de las zonas tradicionales, carecía de los necesarios canales de expresión, al no existir partidos verdaderamente de masas en la época. Por esto la elección del Presidente adquiría un tono plebiscitario, en que el candidato establecía un contacto directo con el "pueblo".[66]

Curiosamente, el desacompasamiento entre un ejecutivo forzadamente modernizador y un legislativo constitutivamente tradicional, resultó muy funcional. Si examinamos, por ejemplo, la presidencia de Kubitscheck (1956/1961) - desde luego la más representativa del período - sorprende la facilidad con que logró imprimir a la asignación de recursos públicos la racionalidad que la propuesta desarrollista, expuesta en su Plan de Metas, necesitaba para ser un éxito.

[66] Véase Weffort (1968)

El ejercicio de gobierno requería complejas coaliciones del ejecutivo con fuerzas políticas del congreso. El tradicionalismo del mismo permitió, sin embargo, llevarlas a cabo de modo que, a la vez que se dirigían políticas desarrollistas tendentes a amortiguar las tensiones sociales de forma fuertemente centralizada, se promovía la reconciliación con el federalismo del sistema, aceptando las reivindicaciones regionalistas y localistas procedentes del congreso.

Marcados por las relaciones personales y el particularismo - rasgos intrínsecos de la política tradicionalista - los políticos del congreso se concentraban *"en la obtención de favores para sus clientes particulares, dentro de un criterio de asignación y presupuestos predeterminado"*. Así

> "la principal fuente de alimentación interna de tal sistema, era la concesión de favores a *solicitantes aislados, correspondidas con recompensas personales directas para los* políticos, en vez de formulaciones programáticas o ideológicas generales sostenidas por grupos de apoyo amplios". Leff (1977:107)

Naturalmente, la posibilidad del ejecutivo de conceder favores estaba materialmente limitada por los recursos de que disponía el Estado.

El hecho de que la planificación de la época fuera todavía sectorial[67] y no involucrase por lo tanto a la totalidad de los recursos del Estado, fue fundamental para que las concesiones no comprometiesen asignaciones hechas bajo los criterios de racionalidad y planificación de la estrategia desarrollista[68] . Habría que entender incluso, cómo sin mecanismos de integración de intereses, el ejecutivo logró mantener sus iniciativas articuladas y sincronizadas con los intereses difusamente puestos de manifiesto por las masas. Dos factores contribuyeron a ello.

Por un lado, la ideología nacionalista que - presente desde el "Estado Nuevo" y decisiva en la campaña de masas en 1953 que llevó a la creación de Petrobrás (la estatal brasileña del petróleo) - va a ganar entre 1953/1955, con la formación de la comisión mixta BNDE-CEPAL, las bases para su racionalización mediante el planteamiento de un desarrollo hacia dentro, que acabó cimentando un amplio consenso entre las élites en

---

[67] Es muy significativo el hecho de que un de los conceptos centrales del Plan de Metas fuese el del *"punto de estrangulación"* - definido por Lafer (1975b:35) como *"ciertas zonas de demanda no satisfecha que estrangulaban la economía"* - que, localizadas, pasaban a sufrir una intervención puntual, sectorial, del Estado.

[68] En la interpretación de Lafer (1975b:38) este argumento es decisivo para explicar el éxito del Plan de Metas, que según el autor abarcaba sólo alrededor de un cuarto de la producción nacional.

torno a una política económica volcada en "el desarrollo de la nación". Su base era tan fuerte que *"incluso los grupos funcionales y regionales que no eran directamente beneficiados con las políticas de asignación y que podrían tener intereses conflictivos, aceptaban la legitimidad de las decisiones gubernamentales".* Leff (1977:127)

Por otro lado, la existencia de un grupo de intelectuales y técnicos lo suficientemente competentes como para formular los problemas y soluciones concretas, logró atribuir un sentido inequívoco a la política económica del gobierno. Este cuerpo de *técnicos*[69] *era fruto de la lenta implantación del mérito como criterio de acceso* y promoción en la administración pública por parte del DASP, y de la creación, en los 40 y 50, de algunas instituciones claves. De entre ellas podemos destacar la Fundación Getúlio Vargas, creada en 1944, como un importante centro de entrenamiento de personal, la Superintendencia de la Moneda y del Crédito (en 1945) y el Banco Nacional de Desarrollo (BNDE) (en 1952).

Al tiempo que establecieron la estabilidad necesaria para que individuos con formación técnica se dedicasen a la carrera pública y pasasen a ocupar cargos desde los que podrían influir en las políticas presidenciales, estos órganos formaban el núcleo en que Kubitschek basó la estrategia administrativa con que implantó su Plan de Metas.

La "sumisión clientelar" del Congreso Nacional ante las decisiones relativas a la política desarrollista tenía su precio para la presidencia: el nepotismo. Esta era una barrera prácticamente inamovible para toda reforma administrativa que pretendiera abarcar todo el aparato del Estado y, por ello, una peligrosa amenaza, pues era capaz de comprometer la eficiencia administrativa necesaria para implantar estas políticas. Tal realidad *no dejó a la presidencia otra alternativa que poner en marcha su Plan mediante la* llamada "administración paralela" - es decir, al margen de la pesada burocracia pública, inflada por el nepotismo - constituida por órganos, *"donde aún no se había diluido el sistema de méritos, o por nuevos órganos para los cuales se reclamó a los funcionarios competentes disponibles en el servicio público en ese momento, como es el caso, por ej., de los Grupos Ejecutivos*[70] *, y del Consejo de Política Aduanera".* Lafer (1975b:40)

---

[69] En su mayoría compuesta por economistas e ingenieros. *"Los economistas tendieron a predominar en las agencias que se relacionaban con la política monetaria y el cambio exterior y los ingenieros eran mayoritarios en la política de inversiones y en las actividades de producción".* Leff (1977:129).

[70] Los grupos ejecutivos estaban constituidos por técnicos pertenecientes a órganos donde se mantenía el sistema de méritos del DASP, como el Banco Nacional del Desarrollo (BNDE), la Superintendencia de la

La mayoría de los órganos de la "administración paralela" actuaban mediante partidas presupuestarias, que les eran concedidas especialmente, para permitirles alcanzar una relativa autonomía de gastos y un cierto distanciamiento ante cambios políticos. Leff (1977). En consecuencia, se hace más profunda la dualidad de la administración pública brasileña, embrionaria en la creación de las primeras autarquías y empresas públicas incluso en los años 30 y ahora puesta de manifiesto en los 50.

Además, la expansión de la "administración paralela" en los 50 representaría un reforzamiento de la tendencia al control por parte del centro sobre el sistema administrativo en su totalidad[71] . A través de ella, el gobierno logró controlar las zonas de incertidumbre del sistema[72] , y como es sabido *"en un sistema de relaciones y de actividades, los que controlan una zona de incertidumbre disponen de un poder considerable, una vez que la situación de los demás componentes del sistema puede resultar afectada por esta incertidumbre".* Lafer (1975b:41)

En función de distorsiones en el sistema federal, del 46 al 64 el poder de decisión del ejecutivo central creció de tal forma que al término del período, en un movimiento "natural" de expansión, se vuelve contra el principio federal, sobreponiéndose de forma tajante a otros niveles de gobierno en los asuntos que de hecho contaban para la nación.[73] Tal proceso alcanzaría proporciones inmensas cuando, a través del golpe militar del 64, se impuso una perspectiva esencialmente tecnocrática en la dirección política.

Finalmente, se constata que la aplicación de criterios técnicos a buena parte de las políticas públicas entre 1945-64, por parte de las "islas de excelencia" que controlaban las zonas de incertidumbre del sistema, afectaría de forma significativa al

---

Moneda y Crédito (SUMOC). Creado en función de los sectores que el Plan abarcaba, se formó, por ejemplo, el grupo ejecutivo de la industria de coches, el de la producción de energía eléctrica, etc.

[71] Véase Oliveira (1977) y también Leff (1977)

[72] El argumento es de Lafer (1975b), para quien la principal zona de incertidumbre en este período de industrialización por sustitución de importaciones era la zona del comercio exterior y para cuyo control los más indicados eran los órganos que constituían el núcleo de la "administración paralela".

[73] Nada mejor para ilustrarlo que la fuerte política de subsidios fiscales - particularmente del impuesto sobre la renta - concedidos por el gobierno central a través de la SUDENE y del BNB, a empresas que quisiesen fijar su sede en la región nordeste. Como señala el análisis desarrollado por Rezende (1982) tal política significaba un enorme atentado del gobierno central contra los límites jurisdiccionales de cada esfera de gobierno, pues con tales medidas, en la práctica, el gobierno central estaba tomando decisiones económicas unilateralmente y que según la Constitución eran competencia de las esferas inferiores.

comportamiento de los actores involucrados en las RIGs, abriéndose un precedente que también se generalizaría con el régimen militar. Según Dillon Soares (1973:142)

> "la expansión de las funciones del Estado, la aparición de una tecnocracia pública y la industrialización, cambiaron completamente las reglas de integración personal en el interior del juego político. La simplicidad, la sagacidad tosca que eran cualidades apreciadas en la política estatal de la vieja república fueron siendo sustituidas por otras que pasaron a ser más importantes, como un cierto conocimiento técnico que permitía la presentación de proyectos a las fuentes de recursos, ciertos tipos de oratoria que permitían la utilización de medios de comunicación de masas con fines electorales, etc. En muchos casos, la presentación de los recursos del municipio, ya no se hacía ante un cacique urbano, sino a un tecnócrata. Los bancos de desarrollo, las carteras de crédito, las secretarías de obras públicas, pasaron a contar con una tecnocracia propia, con un *ethos* urbano. Sus miembros tienen nivel universitario y exigen sofisticación verbal cognitiva de sus interlocutores y un ritual técnico de los proyectos presentados. El "coronel" no estaba preparado para cumplir con estos requisitos, siendo necesaria en el escenario político una nueva élite".

V. EL RÉGIMEN MILITAR Y LA 'COOPERACIÓN' JERARQUIZADA.

El golpe de 1964 fue la respuesta de los militares a la "parálisis decisoria"[1] resultante de la ideologización del congreso - provocada por un lado por el crecimiento y radicalización de las fuerzas de izquierda y por otro por la pérdida del consenso de las élites en torno al nacional-desarrollismo - que llevó a la quiebra del arreglo entre el congreso tradicional y el ejecutivo "moderno".

A causa de esto, la represión de la izquierda y la ruptura con esta situación de paralización, llevada a cabo por un gobierno fuerte y lo suficientemente sólido como para recuperar el dinamismo de la acción pública, eran los puntos que los militares ofrecían como base de su legitimidad. Un elemento clave en esta estrategia era la racionalización de las decisiones de todo el sistema, mediante la planificación, que ahora tenía su papel invertido pues, enfocado antaño *"como uno de los instrumentos políticos de los gobiernos... bajo la revolución la actividad política del gobierno quedaba al servicio de la planificación"*. Daland (1969:191).

La creación del Ministerio de Planificación, en 1964, buscó responder a nuevos desafíos que se imponían a la planificación y hacer efectiva la voluntad política de racionalización. El desarrollismo de los años 50 había generado una economía diversificada e integrada, requiriendo una mayor complejidad de la acción estatal en términos tanto funcional como organizacional. Por ejemplo, la consolidación de las agencias de planificación regional y sectorial, creadas en los años 50, imponía ahora el desafío de una coordinación capaz de compaginar sus metas: *"Igualmente, el cambio en la zona de incertidumbre del macro-sistema brasileño, que pasó de ser exterior a interior, implicaría la necesidad de utilizar toda la administración y no sólo algunos órganos punteros, si se desease proseguir con éxito la planificación"*. Lafer (1975b:50)

En 1962 aparece el primer intento de suplir esta necesidad con la creación del Ministerio Extraordinario de Planificación.

[1] Véase Guilherme dos Santos (1973a,1973b).

La mayor complejidad funcional del Estado, medida en términos de gastos, quedaba patente ya en 1969, por ejemplo, cuando los gastos de la unión (asistencia y seguridad social incluidos) alcanzaron un 28,9% del total, aunque los de educación llegaran sólo al 3,8%, los de sanidad y saneamiento al 6,9%, los de vivienda y servicios urbanos al 0,2%, mientras transportes y comunicaciones - sector privilegiado en el Plan de Metas - al 17,6%. IBAM (1976:29).

En términos organizativos, esta complejidad se manifestó en la creación del Ministerio de Sanidad en 1954 y de los Ministerios de Minas y Energía y de Industria y Comercio en 1961. *También en 1966 los Institutos de Seguridad Social se unificarían en el Instituto Nacional de* Seguridad Social, hasta que en 1974 la función ganó *status* ministerial con la aparición del Ministerio de Seguridad y Asistencia Social. En 1967 se creó, además, el Ministerio de Comunicaciones y se dividió el Ministerio de Interior y Justicia en el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia.

Por ser estratégica para su supervivencia política, la planificación requirió en los primeros años del régimen una cuidadosa preparación de las condiciones que le permitiesen actuar en nuevos términos. Para ello se llevan a cabo reformas en el campo político, tributario y administrativo, que conducen a un punto común: la centralización de las políticas, implicando significativos cambios en la composición y comportamiento de los actores de las RIGs. En el ámbito político-institucional, el régimen del 64 negó a los partidos la legitimidad necesaria para mediar en los intereses[2] políticos, destituyó de sus funciones a los legislativos de los tres niveles[3] y convirtió en indirectas las elecciones para gobernador y alcaldes de las capitales estatales y de los 600 municipios (Medeiros,1986) declarados zona de seguridad nacional. Estas medidas según IBAM (1976:19) tuvieron el siguiente impacto sobre las RIGs:

> a) los gobiernos estatales que, en el pasado, por sus estrechos vínculos político-partidarios, *habían sido cruciales para articular el centro con los municipios, se transformaron en una* extensión administrativa del gobierno central, quedando bloqueada la política como posible vía de esta articulación.
>
> b) A esto hay que añadir que los parlamentarios - a causa del encorsetamiento de los *legislativos - fueron relevados de su papel de canalizadores de las peticiones regionales* y locales, haciendo que la articulación entre las esferas de gobierno encontrara una única vía: la administrativa. Los alcaldes, por ejemplo, pasaron a ser clientes directos de la tecnocracia del ejecutivo central.

[2] En 1965, mediante el Acto Institucional nº 2 se abolieron los partidos existentes, creando un bipartidismo artificial, compuesto por ARENA, el partido del régimen, y el MDB, la "oposición consentida".

[3] *Los legislativos durante el régimen siguieron existiendo, pero de forma ritual. El Acto Institucional nº 1, de abril de* 1964, permitía al dictador cesar a los miembros del legislativo de cualquier nivel de gobierno. El Acto nº 5, de 1968, le permitía suspender los trabajos del Congreso y Asambleas estatales.

> c) prescindiendo del voto como base de su legitimidad, el gobierno central podía ignorar los criterios políticos para asignar los recursos a los estados y los municipios. Así la adaptación de los objetivos de los gobiernos locales y estatales a las prioridades trazadas por la planificación central, pasó a ser un factor decisivo para obtener una actitud favorable por parte del gobierno federal.

Para que las RIGs se desarrollasen exclusivamente por la vía administrativa se requería no sólo la "docilidad" política sino también un discurso y mentalidad distintos a la del político profesional. En este sentido los siguientes datos sobre el perfil de los gobernadores, relativos a su formación y modo de acceso al puesto, son significativos.

TABLA V.1: *Gobernadores estatales 1966/1970*[4]

Formación	***Vías de Acceso***			
	política	*burocracia técnica*	*fuerzas armadas*	*TOTAL*
ingeniero	02	01	-	03
médico	01	-	-	01
abogado	11	-	-	11
profesor	01	-	-	01
empresario	03	-	-	03
militar	01	-	01	02
contable	01	-	-	01
TOTAL	20	01	01	22

Fuente: Guilherme dos Santos (1971)

TABLA V.2: *Gobernadores estatales 1970/1974*

Formación	***Vías de Acceso***			
	política	*burocracia técnica*	*fuerzas armadas*	*TOTAL*
ingeniero	02	05	02	09
médico	02	-	-	02
abogado	08	-	-	08
profesor	01	-	-	01
empresario	01	-	-	01
economista	01	-	-	01
TOTAL	15	05	02	22

Fuente: Guilherme dos Santos (1971)

La tendencia al predominio de gobernadores con formación técnica, oriundos de la burocracia o de las fuerzas armadas, reflejan la orientación del régimen para

> "establecer mecanismos, prácticos y sistemáticos, que le permitiera conectar la programación nacional del desarrollo con los planes de los estados, hacer que las prioridades nacionales fuesen observadas y que la actuación de las diferentes esferas de gobierno fuesen consistentes en sus respectivas áreas de competencia". Guilherme dos Santos (1971:123)

[4] Once de estos gobernadores, habían llegado al cargo por elecciones directas en octubre de 1965, antes que el Acto Institucional nº 2 estableciese elecciones indirectas para el cargo.

En esta línea apareció, en 1965, la División de Planificación Regional y Municipal dentro del Ministerio de Planificación, cuyo objetivo era *"nada menos que implantar en Brasil un sistema de planificación de ámbito nacional, regional y local"*, buscando primero el apoyo para *"la planificación en general, incluyendo la económica, social y sectorial" y después "establecer instituciones de planificación a nivel local, de forma que la planificación general abarcase también a lo local no sólo en el contenido de sus planes"*. Daland (1969:131)

Una vez obstruidos los canales políticos de articulación intergubernamental, en 1972 se institucionaliza la vía administrativa, creándose la Secretaría de Articulación con los estados y municipios (SAREM) en el seno del Ministerio de Planificación. Su función explícita era compaginar e integrar las acciones de estados y municipios en la planificación federal, mediante la asistencia técnica y el perfeccionamiento, principalmente en los municipios, de sus sistemas de planificación, tributación, presupuestos, estadísticas y administración en general. Para llevarlo a cabo la SAREM, debido al elevado número de municipios, se apoyó en los estados, promoviendo la creación de unidades administrativas vinculadas a sus secretarías de planificación. Ulysséa (1984)

El rasgo esencial de la estructura adquirida por las RIGs en la que predominan los mecanismos administrativos de interacción fue resultado de los cambios provocados por la reforma del decreto 200, de 1967, en la administración pública en general. Con el fin de preparar las condiciones necesarias para alcanzar la mencionada racionalización de la planificación , esta reforma dividió la administración pública en directa e indirecta[5], imponiendo a esta última - constituida principalmente por empresas - unas formas flexibles para acceder a la administración que *"asegurasen a las empresas públicas y sociedades de economías mixtas unas condiciones de funcionamiento idénticas a las del sector privado"*. (Decreto 200, párrafo 1, art. 27)

El *ethos managerista* que se atribuye al sector público, con la creación de la administración indirecta, se hace visible al comparar su productividad - medida por la relación entre gastos corrientes/gastos totales, gastos de personal/gastos totales y gastos

[5] *La administración directa está constituida por órganos sin personalidad jurídica propia, sujetos a la subordinación* jerárquica, integrantes de la estructura administrativa del poder ejecutivo y sometida a la dirección superior del Jefe del *ejecutivo; la administración indirecta está constituida por entidades dotadas de personalidad jurídica propia,* integrantes de la estructura del poder ejecutivo del nivel de gobierno a que pertenece y vinculadas a los ministerios, en *el caso de la unión, y a los secretarios, en el caso de estados o ayuntamientos, en cuya área competencial debe* desarrollarse la misión de la entidad. La vinculación implica supervisión del Ministerio - o Secretaría en el caso de *ayuntamientos y estados - sobre la entidad comprendida en su ámbito de competencia y no sujeta, por su naturaleza* jurídica, a la subordinación jerárquica. Definiciones basadas en el SEPLAN/MG (1993).

personal/gastos corrientes - con la de la administración directa, según puede observarse en la tabla V.3.

TABLA V.3: *Gastos de la unión por categoría económica y tipo de administración*

	% de gastos corrientes con relación a gastos totales			
	1949	*1959*	*1970*	*1973*
Administración Directa	79,68	82,47	92,09	92,61
Administración Indirecta	64,18	74,89	86,27	88,39
	% gastos con personal con relación a gastos totales			
	1949	*1959*	*1970*	*1973*
Administración Directa	37,43	38,71	38,30	38,70
Administración Indirecta	16,41	14,58	14,37	11,03
	% gastos con personal con relación a gastos corrientes			
	1949	*1959*	*1970*	*1973*
Administración Directa	46,90	46,90	41,60	37,80
Administración Indirecta	25,58	19,47	16,67	12,47

Fuente: Revista de Conjuntura Econômica, n.6, pp. 85 y 86.

El grado de expansión de la administración indirecta promovida por la reforma se puede ver en la tabla inferior:

TABLA V.4: *Evolución de la administración descentralizada*

	BUROCRACIA AUTONOMIZADA[6]						*SECTOR PRODUCTIVO*[7]		*TOTAL*	
año de creación	*fundaciones*		*empresas con función de gobierno*		*empresas públicas*		*empresas públicas*			
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
antes 1964	-	-	6	16,2	5	20,0	24	17,0	35	14
1964-1973	26	61,0	14	37,8	16	64,0	60	42,0	118	47,2
1974-1986	18	39,0	17	45,9	4	16,0	58	41,0	97	38,8
TOTAL	46	18,4	37	14,8	25	0,0	142	56,8	250	100,0

Fuente: Abranches (1992:141-142)

De modo significativo, esta expansión tuvo lugar tanto a nivel federal como estatal, lo que puede ser confirmado contrastando la tasa de inversiones y de gasto corriente de ambos tipos de administración en los dos niveles, según las tablas V.5 y V.6. El hecho refleja la decisión de los estados de modernizarse en el mismo sentido en que lo hacía el gobierno federal - única forma de garantizar su inserción en subsistemas de políticas en que éste pasó a

[6] "*Constituida por fundaciones, empresas públicas y algunas pocas autarquías que ejercen funciones típicas de las burocracias públicas y reguladoras, pero que se han vuelto autónomas para obtener ventajas de un mayor poder decisorio y reducir el control externo de sus gastos y contratación del personal*". Abranches (1992:136)

[7] "*Compuesto por empresas públicas y sociedades de economía mixta que ejercen actividades industriales, de suministro de servicios o comerciales e insertadas en relaciones de mercado*". Abranches (1992:136)

ser dominante. Se trataba de lograr una actitud favorable de la tecnocracia central en la asignación de recursos.

Así, la administración indirecta federal se convertía en el núcleo de la estructura de las RIGs en este período. El poder para huir del control de la administración directa hacía posible la existencia de unas estrechas alianzas entre tecnócratas de entidades indirectas federales y sus congéneres estatales[8] y una lealtad por parte de los mismos mucho más fuerte para con sus "iguales" - los de la esfera federal - que para con sus "no iguales" - los funcionarios de las Secretarías estatales a las que se encontraban legalmente vinculados. Con ello se centralizaban todavía más las decisiones en la tecnocracia federal. Esta penetración de la periferia por la lógica modernizadora del régimen militar contribuiría a consolidar una burocracia técnica, sobre todo a nivel estatal[9], manifestándose en los municipios tan sólo como presión para que pasasen a configurar técnicamente su administración - excepto las grandes capitales, Rio de Janeiro, Säo Paulo y Belo Horizonte que siguen la pauta de los gobiernos estatales.

TABLA V.5: *% de inversiones por nivel de gobierno y tipo de administración (1949/1973)*

			UNIÓN	
	1949	*1959*	*1970*	*1973*
Administración Directa	61,29	52,27	28,20	24,55
Administración Indirecta	38,71	47,73	71,80	75,45
			ESTADOS	
	1949	*1959*	*1970*	*1973*
Administración Directa	65,63	62,89	24,28	18,79
Administración Indirecta	34,37	37,10	75,70	81,20

Fuente: Revista de Conjuntura Econômica, v.29, n,6, p.86

TABLA V.6: *% gasto corriente por nivel de gobierno y tipo de administración (1949-1973)*

			UNIÓN	
	1949	*1959*	*1970*	*1973*
Administración Directa	7,60	63,34	42,15	34,89
Administración Indirecta	22,40	36,66	57,85	65,11
			ESTADOS	
	1949	*1959*	*1970*	*1973*
Administración Directa	96,86	96,14	77,45	74,76
Administración Indirecta	3,14	3,96	22,55	25,24

Fuente: Revista de Conjuntura Econômica, v.29, nº6, pp. 85 a 89.

La tercera condición para racionalizar la planificación, la reforma tributaria, puso todas las finanzas públicas bajo el control de la tecnocracia federal *"transformando el sistema*

[8] Véase Medeiros (1986)

[9] Como confirmación, en 1985, se registra la existencia de 434 entidades de la administración directa en todos los estados, sin contar a las empresas estatales productivas. Véase Afonso (1993).

tributario en una poderosa y eficaz herramienta para impulsar y orientar el proceso de acumulación". Oliveira (1991:49)

Alterando la distribución de los ingresos por nivel de gobierno y adjudicándole un sistema de transferencias intergubernamentales, la reforma tributaria, a la vez que liberó a la unión de la ejecución de las políticas, reservó al mismo su formulación.[10]

Esta "división de tareas" sufría algunas limitaciones, pues si *"la centralización de funciones normativas y de planificación en el ámbito federal fue indudable",* la descentralización de su ejecución se hizo con *"intensidad variable en los diferentes sectores... en función de las características de cada uno de ellos."* IBAM (1976:22)

Fueron muchas las medidas de la reforma para conseguir este tipo de centralización. Una de ellas fue la concentración del número de impuestos en manos de la unión. De los 14 impuestos existentes en la época, diez quedaban bajo su competencia[11], dos en la de los estados[12] y dos en la de los municipios.[13] La otra, de impacto centralizador más visible, fue la pérdida, en 1965, de la competencia de las esferas subnacionales para decretar impuestos. La unión no sólo pasaba a monopolizar esta competencia, sino que, al contrario de lo que prevaleciera en el régimen del 46, podía hacerlo sin tener que compartir lo recaudado con las demás esferas de gobierno. Oliveira (1991:55-56). Además, adquirió la prerrogativa de algunos incentivos fiscales mediante exención de impuestos estatales y municipales. (Constitución del 67, párrafo 2º, art. 19)

Por último, se le quitó a los estados el poder para fijar sus propias alícuotas del Impuesto de Circulación de Mercancías (ICM), que pasó a ser exclusivo del senado federal.[14]

---

[10] Cuestión que se pondría de manifiesto, por ejemplo, en la política de medio ambiente en Brasil, conforme se espera dejar claro en el capítulo que tratará de la formación del marco institucional de este sector.

[11] En orden de importancia por su volumen recaudado entre 1967-1978 eran los siguientes: a) impuesto sobre productos industrializados; b) sobre la renta; c) sobre importación; d) sobre operaciones financieras; e) sobre combustible y lubrificantes; f) sobre energía eléctrica; g)sobre minerales; h) sobre exportaciones; i) sobre la propiedad territorial-rural; j) sobre servicios de transportes y comunicaciones.

[12] El impuesto sobre circulación de mercancías y el impuesto sobre transmisión de bienes inmuebles.

[13] El impuesto sobre la propiedad territorial urbana y el impuesto sobre servicios de cualquier especie.

[14] *"Es cierto que con esta medida se eliminaron las entonces frecuentes guerras fiscales interestatales llevadas a cabo a través de la manipulación de las alícuotas, pero se anularon, por otra parte, las posibilidades de los estados de ajustarlas en caso de dificultades financieras".* Oliveira (1991:58)

En términos numéricos la centralización se revela en la evolución de la exacción de tributos, expuesta en la tabla V.7.

TABLA V.7: *Exacción propia por nivel de gobierno (en %)*

	Unión	*Estados*	*Municipios*
1960	63,9	31,3	4,7
1965	63,6	30,8	5,6
1970	65,0	32,2	2,8
1975	70,8	26,1	3,1
1980	72,8	24,0	3,2
1985	70,4	27,0	2,6

Fuente: Afonso (1992a)

Mientras el peso relativo de la unión creció en este período un 10%, el de los estados cayó en un 12% y el de los municipios se redujo a la mitad. A esta centralización de la exacción se añadieron mecanismos sistemáticos de transferencias intergubernamentales, tratándose de hacer viable la mencionada "división de tareas" , en los subsistemas de políticas, entre la unión y los demás niveles. Según la tabla VI.8, la dependencia de los estados con relación a la unión era alta. Aunque experimentó un crecimiento en todas las regiones, fue en las que están ubicados los estados más pobres - el norte, nordeste - donde la dependencia alcanzó grados más elevados.

TABLA V.8: *Participación de las transferencias y de los ingresos propios en los ingresos totales de los estados, por región.*

	NORTE		*NORDESTE*		*SUDESTE*		*SUR*		*CENTRO. OESTE*	
	I.P.	*Tr.*	*I.P.*	*Tr.*	*I.P.*	*Tr.*	*I.P.*	*Tr.*	*I.P.*	*Tr.*
1957/66	65,4	34,5	83,6	16,4	94,5	5,5	93,5	6,5	76,2	23,8
1967/71	40,3	59,7	61,1	38,9	91,9	8,1	87,7	12,3	75,7	24,3
1972/76	37,9	62,1	58,4	41,6	89,4	10,6	85,8	4,2	74,0	26,0

I.P. = Ingresos propios *Tr. = Transferencias recibidas*

Fuente: Revista de Finanças Públicas, n. 336, p.51.

Sin embargo, la relativa independencia de los estados del sur y sudeste era más aparente que real, ya que la reforma obligaba a todos los estados a transferir automáticamente a sus municipios un 20% de su principal impuesto, el ICM. Esto significaba abrir la mano sobre cerca de un 19% de sus ingresos propios sin ninguna posibilidad de interferir en su gasto. De esta forma, la media del 86% de ingresos propios presentada por los estados del sur, significa

de hecho un 70%, mientras que la elevada media del 90% de la región sudeste se debe a un único estado de la región, São Paulo.

La simple concentración de exacción e incluso esta dependencia, no implican de por sí un control del gobierno central sobre el presupuesto de las administraciones públicas. Debido a las transferencias, la capacidad del gasto de estados y municipios juntos, era relativamente alta. Las tablas V.9 y V.10, conteniendo respectivamente los ingresos disponibles[15] y los gastos por nivel de gobierno, dejan esto claro.

A pesar de haber sido centralizada la exacción, estados y municipios juntos seguían teniendo en 1985 la misma capacidad de gasto que tenían en 1960 - cuando era vigente aun la constitución del 46, claramente descentralizadora - habiéndose duplicado, incluso, la capacidad del gasto de los municipios. Comparada con la de los ingresos disponibles, la participación relativa de estados y municipios en los gastos netos fue todavía mayor, sobre todo después de 1975, cuando crecen[16] las llamadas transferencias negociadas[17] - no computadas en el cálculo de ingresos disponibles.

TABLA V.9: *Ingresos disponibles por nivel de gobierno (en %)*

	Unión	*Estados*	*Municipios*
1960	59,4	34,0	6,5
1965	54,8	35,0	10,2
1970	58,7	30,6	10,7
1975	64,8	25,7	9,5
1980	66,2	24,3	9,5
1985	57,0	29,8	13,2

Fuente: Afonso (1992a)

[15] Los ingresos disponibles en cada nivel de gobierno consisten en los ingresos propios + y/o - las transferencias recibidas y/o donadas de/para otras esferas de gobierno en función del reparto de tributos constitucional o legalmente determinado. Serra e Afonso (1991). Lo que significa que los ingresos disponibles por una esfera de gobierno, representan la parcela de los ingresos totales del Estado que efectivamente componen su capacidad del gasto, siendo por lo tanto un indicador bastante válido del nivel de centralización o descentralización de las actividades del Estado.

[16] *"las transferencias negociadas efectuadas por la unión, respondían en 1970 al 15% del total de sus transferencias, en 1980 al 22% y en 1988 al 43%".* Serra e Afonso (1991:49)

[17] Las transferencias negociadas se hacen en la mayoría de las veces a través de convenios, un instrumento que *"por definición del decreto-ley n. 200/67 que lo crea, debe ser utilizado como forma de descentralización de las actividades administrativas federales, a través del cual se delegará la ejecución de programas federales de carácter local, en el todo o en parte, a los órganos estatales o municipales encargados de los servicios correspondientes, y que estén debidamente equipados...la esencia del convenio es, formalizar la delegación de una competencia federal a estados o municipios, pudiendo suponer cargas financieras para una o ambas las partes. Por lo tanto, por su concepción, el convenio representa la delegación de recursos federales a otra esfera de gobierno solamente cuando es atribuida a ésta una responsabilidad propia de la unión. El objeto continúa siendo entendido como una responsabilidad federal - la autoridad estatal o local estaría recibiendo los recursos solamente como una intermediaria del servicio u obras. Esto explica, en parte, las dificultades para identificar las transferencias negociadas en la contabilidad federal. El instrumento ha sido distorsionado a lo largo de los años: pasó a servir para la ejecución de obras y servicios típicamente locales, es decir, se ha convertido en instrumento de delegación de recursos para la ejecución de lo que es competencia de los gobiernos estatales y municipales".* Afonso (1988:196)

TABLA V.10: *Gastos netos por nivel de gobierno (en %)*

	Unión	*Estados*	*Municipios*
1960	54,0	39,2	6,2
1965	57,0	35,1	7,9
1970	57,1	32,8	10,0
1975	64,1	26,1	9,8
1980	62,8	26,3	10,8
1985	50,4	34,9	14,7

Fuente: Afonso (1992a)

Sólo mediante el examen de la forma de dependencia financiera de estados y municipios con relación al gobierno central se puede observar su alto grado de control sobre la decisión de gastos. Se ve clara entonces su determinación de reservarse la concepción de las políticas, al tiempo que dejaba en manos de las demás esferas su ejecución. Con un sistema de transferencia basado en vinculaciones obligatorias y en exigencias de procedimientos técnicos que debían ser seguidos por quien las recibía, la reforma tributaria logró *"centralizar los recursos en el ente mayor que posteriormente determinaba cómo deberían ser hechos los gastos".*

Los principales mecanismos de transferencias, el Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y el Fondo de Participación de los Estados (FPE), estaban formados por porcentajes de los dos impuestos federales más importantes: el impuesto sobre la renta (IR) y el impuesto sobre productos industrializados (IPI).

En 1971, *"el 50% del total recibido por los estados estaba vinculado a su aplicación en diversos sectores, mientras que para los municipios este porcentaje bajaba hasta un 30%".* Araujo y otros (1973:60). En efecto, por decreto de aquel mismo año[18], de las transferencias realizadas por la unión, tanto a los estados como a los municipios, un 20% deberían ser forzosamente aplicadas a educación y un 10% a salud y saneamiento. Además, a los estados se les obligaba a aplicar un 10% a gastos de apoyo a la agricultura y otro 10% más para la creación de fondos de desarrollo. Añadido a esto, desde 1966, tanto el FPM como el FPE obligaban[19] a aplicar el 50% de sus transferencias en gastos de capital. Por otra parte, las transferencias del FPE y FPM estaban también condicionadas a la previa presentación de un programa de utilización de los recursos por parte de los estados y de todos los municipios con

[18] El número 69.775.

[19] Por la ley número 5.172.

población superior a 50.000 habitantes[20], *"especificando su naturaleza, finalidades y el calendario de la aplicación de los recursos transferidos"* (Rezende,1987:20); de cuya supervisión y aprobación se encargaba el Ministerio del Planificación. (Decreto-ley 835/1969). Todas las esferas de gobierno, incluyendo los municipios con población inferior a 50.000 habitantes, según la constitución del 67, debían presentar las cuentas ante el Tribunal de Cuentas de la Unión.

Además de gran número de vinculaciones obligatorias y de la minuciosa especificación de requisitos técnicos necesarios para recibir las transferencias originarias de estos fondos, el gobierno federal, en función de sus conveniencias, cambiaba de forma arbitraria el porcentaje de los impuestos que se les destinaba. La tabla V.11 presenta la evolución de este porcentaje en este período.

Tabla V.11: *Porcentaje de IR y IPI transferidos a estados y municipios*

	FPE	*FPM*	*FE**
1966-68	10,0	10,0	-
1969-75	5,0	5,0	2,0
1976	6,0	6,0	2,0
1977	7,0	7,0	2,0
1978	8,0	8,0	2,0
1979-80	9,0	9,0	2,0
1981	10,0	10,0	2,0
1982-83	10,5	10,5	2,0
1984	12,5	13,5	2,0
1985	14,0	16,0	2,0
1986	14,0	7,0	2,0

* *Fondo Especial*[21]

Fuente: Revista de Conjuntura Econômica, v.40, n.9, p.9.

Queda patente la relación entre porcentaje transferido y recuperación del poder de negociación de los políticos municipales y estatales con la "politización" del régimen. Tras sufrir una abrupta caída en 1968, el porcentaje empezó a crecer en 1976 (cuando ganaba cuerpo la "distensión lenta y segura" del general Geisel, (1974/1979) se elevó todavía más con la "apertura" del general Figueiredo (1979/1984), hasta presentar un significativo salto con la transición propiamente dicha a partir de la nueva república (1984/1989).

[20] 374 en 1980. Es decir, el 10% de los municipios brasileños, en los que vivía el 50% de toda la población nacional.

[21] Consistiendo en una pequeña parcela de los impuestos sobre la renta y sobre productos industrializados, destinada a ser transferida a los estado de las dos regiones más pobres, el norte y nordeste.

Entre las demás transferencias federales con vinculaciones obligatorias, se destacaron las del Impuesto Único sobre Combustibles y Lubrificantes (IUCL) (Araujo y otros,1973) no sólo por su volumen, sino por la dinámica de las RIGs que moldearon - paradigma de la existente durante el régimen militar.

Tras 1967 y hasta 1983, una media del 75% del producto de la exacción del IUCL conformaba el Fondo Nacional de Carreteras, administrado por el Departamento Nacional de Carreteras (DNER) y distribuido en una proporción media del 36% para la unión , del 31% para los estados y del 8% para los municipios. Rezende (1987)

Las transferencias a estados y municipios estaban enteramente vinculadas a la inversión de capital en autopistas, condicionándose su traspaso a la creación de órganos estatales y municipales dedicados a la construcción, mejora y conservación de carreteras. De esta forma

> "tanto estados como municipios debían presentar cuentas al DNER, pudiendo los Departamentos Estatales de Carreteras enviar los informes municipales. Naturalmente, la concesión de las transferencias estaba condicionada a la aprobación de las cuentas estatales y municipales. Las obligaciones de las esferas inferiores eran extensas y minuciosas, correspondiendo al DNER no sólo el control de todas sus actividades, sino la redacción de las instrucciones. Se trata de un sistema en que se produce la descentralización solamente en la ejecución del servicio; en otras palabras, las autarquías estatales y municipales funcionan menos como departamentos de su gobierno que como secciones del DNER". Araujo y otros (1973:63)

Este caso ilustra a la perfección el movimiento de penetración del centro en la periferia, en el que las congéneres de las entidades federales indirectas en los niveles inferiores se unían fuertemente con su matriz federal, al margen de cualquier conexión con la administración directa a que estaban vinculadas. Aunque en este caso esta dinámica se apoyase en un mandato constitucional, el relato no pierde su valor, pues de una forma general se producía con frecuencia por la "fusión espontánea" entre entidades descentralizadas de las distintas esferas, formándose extensas redes de políticas, a partir de las cuales operaban los "anillos burocráticos" como mediadores de intereses.

El esbozo que se hizo de las características de las RIGs bajo el régimen militar en sus dimensiones administrativa, política y financiera, permite concluir que en el período se ha llevado a cabo una centralización con descentralización.

La centralización se hizo en el sentido político-territorial, mediante ejecutivos fuertes en todos los niveles de gobierno, la ausencia de elecciones para gobernadores y alcaldes de capitales de estados, y la concentración de la exacción de impuestos en la unión que, combinada con la vinculación de transferencias, puso en las manos del centro el control sobre la asignación de recursos.

La descentralización se hizo en dos sentidos: el funcional, mediante el estímulo a la creación y consolidación de órganos de administración indirecta, principalmente a nivel federal, y el administrativo territorial, con el traspaso de la ejecución de las políticas a los gobiernos subnacionales.

El proceso coronó la dualidad instalada en la administración pública desde "Estado Nuevo" y reafirmó la tendencia secular en el país a concentrar el esfuerzo de modernización en el centro, haciendo caso omiso de las relaciones tradicionales en la periferia, mediante las cuales el acceso de funcionarios por favoritismos y no por su competencia técnica es lo corriente. Este último argumento es de Medeiros (1986:184) quien para comprobarlo, aporta los siguientes datos:

> "Mientras, antes de 1964, el gobierno federal era el principal empleador público (respondiendo por cerca del 50% del total en 1950), en 1973 respondía sólo por el 35,4% del empleo total de todos los niveles de gobierno. Y más aún, el empleo público creció de un millón de empleados en 1950 a 3,4 millones en 1973 - o sea del 6% al 8,5% de la población activa...entre 1973 y 1984 la masa de crecimiento de empleo público fue asumida en primer lugar por las agencias directas de los estados y municipios - 709.900 nuevos empleados - y en segundo lugar por las entidades indirectas del gobierno federal - 569.000 nuevos empleados. Una vez que la mayoría de las entidades indirectas están mucho más marcadas por el *ethos managerista* y sistemas de mérito que por el nepotismo, estos datos sugieren que el centro ha asumido sus objetivos 'modernizantes' sobre todo a través de las entidades indirectas, mientras transfería hacia las entidades directas de la periferia la carga del favoritismo."

VI. LA CONSTITUCIÓN DEL 88 Y EL NUEVO MODELO DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN BRASIL

La Constitución de octubre de 1988 atribuye una significativa autonomía a los gobiernos subnacionales, conformando en Brasil un Estado federal **de hecho**. Esto fijó como punto crítico de la eficiencia de su sector público un tratamiento de las RIGs que iba más allá de la dimensión puramente administrativa, tal como sucedió mientras estuvo vigente el modelo jerárquico y piramidal del federalismo **nominal** del régimen militar.

Restringido a la realidad brasileña, el análisis de los nuevos rasgos de su Estado revelan la influencia tanto de la vocación federal del país - que hace que este principio emerja con fuerza siempre que se pone libremente en cuestión la forma de estructuración de su Estado - como la crisis socioeconómica y política iniciada en los 80. Con propiedad, Leme (1992:49-50) apunta que, ya a comienzos de los 80, cuando se iniciaba la transición democrática en Brasil:

> *"la propuesta genérica de descentralización tenía una resonancia positiva ante los más* variados grupos de intereses... ya sea por sus reales propósitos democráticos, ya por el cálculo empresarial, por el mantenimiento de los viejos privilegios en un contexto de incertidumbre, o por la resistencia de los excluidos en el nuevo pacto en el poder... la crisis financiera del Estado, al reducir de forma drástica la disponibilidad de los recursos e inversiones públicas, así como la inexistencia de un proyecto nacional que amalgamase los diversos intereses, llevaron al crecimiento de reivindicaciones particulares, sectoriales y regionales, reforzando los planteamientos descentralizadores ... la descentralización con todos los significados que sintetizaba iba a repercutir con *intensidad en el seno de la Asamblea Constituyente, convirtiéndose en prioridad de su* agenda".

Desde un enfoque más amplio, es decir, desde una perspectiva de análisis en el contexto latinoamericano, la importancia de las RIGs en la administración del Estado en Brasil aparece redoblada, pues salen a la luz los cauces profundos de su descentralización. Desde este punto de vista, el caso brasileño se convierte en uno más de la "ola descentralizadora"[1] que invadió el continente en los 80.

[1] El uso de esto término, se contrapone a la baja efectividad de sus manifestaciones empíricas, aun así se presenta adecuado al sentido que verdaderamente interesa en el fenómeno, el de descentralización como un nuevo rasgo de la cultura política del continente, como utopía, en fin, que orienta la acción de importantes actores en la actual coyuntura de estos países. O según Nohlen (1991:357): *"Aún cuando existe una gran distancia entre los proyectos de descentralización y su instrumentalización, como utopía política es un fenómeno nuevo en el continente latinoamericano".*

Ya en 1979, la nueva Constitución del Perú establecía una forma de descentralización, regulada por una ley de 1987 creando regiones como nuevas unidades político-administrativa del Estado.[2] Se sabe que junto a las elecciones municipales de diciembre de 1989 en aquél país se eligieron asambleas legislativas en cinco de estas regiones y que, junto a la presidencial del 90, se formaron por el voto directo más seis de estas asambleas.[3] También en Argentina, las constituciones provinciales votadas en 1986 crearon dispositivos que reforzaban la autonomía municipal.[4] Colombia y Venezuela, por primera vez en su historia, promoverían en los 80 elecciones directas a nivel local. Colombia, tras un largo proceso de reforma municipal iniciado en 1986, las llevó a cabo en marzo del 88; y Venezuela, en diciembre del 89, cuando promovió además elecciones para gobernadores con vistas a materializar al federalismo que se remonta a su primera Constitución como Estado independiente, en 1818.[5] Finalmente hay que señalar la reforma del artículo constitucional nº 115 en 1983 promoviendo la descentralización en México, aunque algunos resten importancia al proceso.[6]

Por lo tanto, antes de tratar del nuevo modelo de RIGs específico de Brasil, se considerarán, aunque de forma breve, los cambios políticos y económicos comunes a los países del sub-continente que parecen haber provocado estos intentos de reforma. Después presentaremos el cuadro de las RIGs en Brasil post-transición distribuido de la siguiente forma: a) el marco institucional de la organización territorial del Estado, dando énfasis a la identificación del grado de autonomía jurídico-institucional de los niveles de gobierno y a la distribución de sus competencias; b) las etapas de implantación del nuevo modelo de RIGs, desde el inicio de la transición hasta hoy, resaltando las dificultades para desarticular su antigua estructura y estabilizar su funcionamiento bajo una nueva forma; c) los indicadores de la actual capacidad de iniciativa político-administrativa de los gobiernos subnacionales, poniendo de relieve el grado de descentralización alcanzado con la nueva Constitución; d) las principales formas de interacción intergubernamental y sus instrumentos operacionales; e) la dimensión política de las RIGs, discutiéndose sobre todo las implicaciones entre la estructura federal y el sistema de partidos. Por último, expondremos una conclusión de esta segunda parte del trabajo, con la intención de

[2] Véase González de Olarte (1989).

[3] Aunque abortado por el "Fujigolpe", el proceso sigue siendo una significativa demostración de la reciente tendencia a la descentralización en América Latina.

[4] Véase Peñalva y otros (1989).

[5] Véase Javier Orjuela (1991) en el caso de Colombia y Brewer-Carías (1991), en el de Venezuela.

[6] Véase Merino (1993:36).

sintetizar los rasgos de las RIGs en cada período y señalar los principales desafíos y problemas planteados a la administración de Brasil por el modelo de RIGs inaugurado en 1988.

VI.1. Reforma del Estado y descentralización en América Latina

El hecho de que la "ola descentralizadora", a que se hizo referencia, se haya producido a la vez que un huracán barrió las dictaduras creadas en el continente entre los 60 y 70, no autoriza a establecer una relación automática entre democracia y estructuras descentralizadas.[7]

Sin embargo, en aparente paradoja, el análisis en profundidad revela que la democratización en América Latina, ha conducido a una reforma del Estado pasando *necesariamente por algún tipo de descentralización.*[8] *La práctica simultaneidad del* fenómeno en los diversos países hace emerger incluso la sospecha de un nexo común entre ellos.

Síntoma de los más significativos es que incluso Pinochet, antes de que se iniciara la transición en Chile, promovió una verdadera descentralización administrativa del Estado, mediante un ambicioso proceso de transferencia de competencias a los gobiernos locales.

A nivel general este nexo es producto de la tendencia universal a la globalización de la economía y formación de bloques económicos, que a la vez que disminuye la funcionalidad de Estados nacionales fuertes, estimula las iniciativas locales.[9] Esto se *reflejaría incluso en organismos multilaterales, cuyas actividades tienen mucho peso en la*

---

[7] Francia por ejemplo, uno de los países con más fuerte tradición democrática en occidente, es también donde han estado más profundamente implantadas las estructuras centralizadas de gobierno. Sin embargo, es *necesario alertar sobre el hecho de que la democracia, aunque no es suficiente, es una condición necesaria* para la descentralización política. Véase Boisier (1991).

[8] Un término que, según Smith (1985), debe ser tomado como variable y no atributo dicotómico. Así, la referencia que se hace aquí a una inevitable descentralización en América Latina, debe ser vista en relación a la tradición centralista del Estado en el sub continente. Que no se entienda, pues, que se mira el proceso como una ruptura, en que se pasó súbitamente de Estados altamente centralizados a otros totalmente descentralizados.

[9] Para una visión detallada, véase mi trabajo, Maia Muniz (1992).

economía de la región. Por ejemplo, el Banco Mundial, en 1983, exigiendo mayor eficiencia de los Estados de países en desarrollo, afirmaba:

> "En la visión del Banco Mundial, el proceso de desarrollo en diversas naciones produjeron un aumento extraordinario de la participación del Estado en la economía, lo que perjudicaría la utilización de los recursos disponibles. En tal situación, la descentralización configuraría una medida para que las empresas y burocracias públicas estuviesen más sintonizadas con la clientela y capaz también de establecer una conexión eficiente entre *inputs* y *outputs*". World Bank (1983:123), citado por Guimarães (1993:227)

A nivel nacional, en cada país, el nexo común proviene del modo en que se han producido sus transiciones, particularmente de la similitud entre las trayectorias de los sectores que se resistieron a sus dictaduras. Por la cantidad de problemas sociales que generaron, ya en la vigencia de estos regímenes fue imposible contener la proliferación de asociaciones urbanas reivindicativas y de autodefensa. Debido al contenido de sus proposiciones, sus formas de lucha y a la práctica ausencia de otros espacios para la acción política, estas asociaciones se transformaron en una especie de iman para las diversas fuerzas opositoras.

En sus contenidos, desde luego es cierto que no constituían movimientos de proletarios en contra de burgueses, ya sea porque en ellos se reflejaba el ascenso de la clase media proletarizada, ya sea también porque, al contrario de lo que ocurriera en los 60, sus líderes ya no estaban empeñados en vincular sus reivindicaciones a una vivienda, al transporte, a la salud, etc., a dinámicas globales, como la lucha de clases. Siendo así, estos problemas pasaban a ser tratados como tal y no como instrumentos para conseguir aspiraciones mayores.

En sus formas de lucha, la mayor parte de estas asociaciones tenían en la autonomía, en la ruptura con el clientelismo y con el paternalismo, los valores básicos de su acción; y creían además que sólo mediante la participación directa se cambiaría el sentido anti-popular de las políticas públicas en el continente.[10] Con esto, sus movilizaciones atribuyeron gran relieve al poder local, ya que el contenido inmediato, cotidiano y concreto de sus reivindicaciones llevaba su atención hacia las instituciones que les eran inmediatamente cercanas, los ayuntamientos. No por azar, sus aspiraciones

[10] La iglesia progresista ha ejercido gran influencia sobre estos movimientos, en particular su perspectiva organizativa conocida por "basismo" que, como el propio nombre indica, alimenta una profunda aversión a cualquier tipo de representación, resultado de su empeño por abolir la distancia entre direcciones y "bases".

democráticas se confundían con proposiciones más bien de descentralización político-territorial.

Dos hechos más parecen dar sustancia, al hacer hincapié estas asociaciones en la democracia directa y en la identificación de la democracia en general con estructuras descentralizadas, abiertas a la participación popular en las decisiones políticas. En primer lugar, no estaban ante un Estado liberal que, por limitarse a realizar funciones mínimas de justicia, seguridad interna y externa, había encontrado en la representación parlamentaria la forma ideal para absorber las reivindicaciones populares de participar en las decisiones del Estado. Al contrario, los Estados con que trataban, tomaban decisiones que involucraban a casi todos los aspectos de sus vidas. Por ello, sus líderes, ya sea por experiencia, elaboración teórica o intuición, estaban convencidos de que la inserción política eficaz iba más allá de la representación, requiriendo una participación directa en los foros de decisión. En segundo término, estos sectores identificaban el fracaso de la política económica de los regímenes autoritarios - al menos para la parte de la población que permanecía excluida y marginada - con su forma tecnocrática de conducir el sector público.

No sorprende así que en sus aspiraciones democráticas rechazasen la simple recuperación de derechos políticos y se dedicasen a hacer más racional el nuevo aparato estatal. Una racionalidad, que en el mejor estilo de la proposición un tanto utópica de Habermas (1983), de "acción comunicativa", se guiase por un diálogo efectivo entre actores políticos, propiciado por el acercamiento Estado/ciudadano que, supuestamente, la descentralización traería.

En términos Weberianos se verificaba la confrontación entre la racionalidad "instrumental" y la "sustancial". Como esto significa poner en tela de juicio los objetivos - función primordial de la política - lo que se presenciaba de hecho era la presión por la "politización", por la "ideologización" de las políticas - verdadera amenaza al mundo aséptico de los tecnócratas.

Debido a esta parcela de la sociedad que, marginada, golpeaba las puertas del aparato tecnocrático del Estado, luchando por participar en sus decisiones políticas, es por lo que se tomó por cierto la inevitabilidad de la descentralización del Estado en paralelo a la democratización en América Latina. Un fenómeno que se hizo presente también en la transición en Brasil y acabó por materializarse de forma inequívoca en su nueva Constitución.

Situando la descentralización brasileña a este nivel se despeja cualquier duda en cuanto al hecho de que la ruptura con el modelo jerárquico del régimen militar fue más allá de veleidades constituyentes que, reiterando sin mayores consecuencias la tradición federal, terminase al fin y al cabo en un simple cambio formal de la estructura territorial de su Estado.

VI.2. El nuevo marco institucional de la estructura territorial del Estado Brasileño.

Desde el punto de vista político y administrativo, el Estado democrático de derecho del 88, se define como una República Federativa *"formada por la unión indisoluble de los estados, municipios y Distrito Federal* (art.1) ... *todos autónomos, en los términos de la Constitución".* (art.18)

La condición de entidad federada de los municipios parece ser única en el mundo. Al menos es lo que consta en un documento de una misión del Fondo Monetario Internacional (FMI) de paso por el país en 1992 con el fin de estudiar la posibilidad de una reforma fiscal: *"Aunque no sea solamente Brasil el que tiene una estructura federal, es el único de entre los países federales en que los municipios tienen garantizados una autonomía total, ya que estos están bajo tutela en el resto de los otros países - al menos en un sentido legal".* Tanzi (1992:137)

En coherencia con el principio federativo que proclama, la Constituyente del 88 garantiza el poder de cada esfera de gobierno para elaborar y ejecutar sus correspondientes presupuestos. Garantiza también el derecho de los estados a regirse por constituciones y leyes propias elaboradas por sus Asambleas Legislativas, observándose los principios generales que fundan la federación.

Los municipios, a su vez, tienen asegurado su derecho a organizarse por si mismos mediante una ley orgánica aprobada por dos tercios de su poder legislativo - las Cámaras Municipales - respetando la constituciones federales y del estado a que pertenezcan. A los municipios también se les atribuye el poder de legislar sobre asuntos locales y con carácter complementario, sobre las leyes federales y estatales, y competencia para instituir

y recaudar impuestos. Es necesario reconocer entonces que por la nueva Constitución *"no hay subordinación o sumisión del municipio al estado o a la Unión, porque ninguna de estas entidades puede sustituir al gobierno local en la solución de casos relacionados con la administración municipal"*. Ferreira y Otros (1994:13). Los municipios se crean mediante una ley estatal, previa consulta plebiscitaria a la población involucrada, habiéndose establecido un techo de tan sólo 10 mil habitantes para poder recibir los recursos del Fondo de Participación de los Municipios. Esto no sólo facilitó, sino que estimuló, la creación de nuevos municipios. Su número, que en 1987 era de 4.180, alcanzó en 1990 los 4.491, habiendo sido creados en los primeros cinco años de la nueva Constitución más de 500.[11] La tabla VI.1 expone la evolución del número de municipios y presenta aun su distribución por rangos de población.

TABLA VI.1: Evolución del número de municipios según la clase de población

	1940	*1950*	*1960*	*1970*	*1980*	*1991*
Hasta 5.000	31	68	278	658	278	740
5.000 a 10.000	249	348	651	1058	951	1055
10.000 a 20.000	577	615	847	1159	1102	1299
20.000 a 50.000	597	691	783	826	672	926
50.000 a 100.000	97	129	143	157	241	284
100.000 a 500.000	21	35	57	83	125	162
500.000 a 1.000.000	0	1	5	6	8	13
más de 1.000.000	2	2	2	5	10	12
Total	1574	1889	2766	3952	3774	4491

Fuente: Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (FIBGE)

Durante el proceso Constituyente surgieron tres nuevos estados. Uno, resultado de la partición del estado de Goiás, y los otros de la transformación de dos territorios federales en estados. Durante este período, hubo incluso otras iniciativas fracasadas para crear otros estados, mediante la partición de Bahía y Minas Gerais. Sin embargo, y al contrario de lo que podía suponerse, no se trataba de *"intentos separatistas... sino del resultado de activistas ambiciosos que buscaban cargos administrativos y acceso a los recursos financieros federales. Era una cuestión de administración pública y de favoritismo, no una crisis regionalista"*. Selcher (1990:178).

La Constitución del 88 dificultó este tipo de maniobra al condicionar la creación de nuevos estados - ya sea por fusión, partición o por transformación de territorios federales - a un previo plebiscito de su población y posterior aprobación por el Congreso Nacional (art.18, párrafo 3º).

[11] Que el lector se fije en la diferencia entre municipios creados y municipios efectivamente instalados.

La competencia para instituir regiones metropolitanas u otros agrupaciones de municipios - antigua atribución de la Unión - fue traspasada a los estados. La medida tuvo escasa repercusión hasta el momento pues, si bien en los años 70 los órganos de planificación federal con jurisdicción sobre las regiones metropolitanas les han atribuido gran relieve, con la disgregación de la función planificadora en Brasil fueron perdiendo lentamente su importancia, sin que los estados hayan logrado hasta ahora darles un papel definido en su administración.

Bajo estas normas brevemente descritas, la federación brasileña funciona con 9 regiones metropolitanas[12], 4.973 municipios distribuidos en 26 estados y el distrito federal. En la tabla VI.2 se puede observar la evolución del número de unidades presentes en las RIGs en Brasil.

TABLA VI.2: Evolución de la división político-administrativa de Brasil (1940-1990)

	1940	*1950*	*1960*	*1970*	*1980*	*1990*
*Distritos**	4.840	5.407	6.583	7.833	8.091	8.172
Municipios	1.574	1.889	2.766	3.952	3.974	4.491
*Regiones Metropolitanas***	-	-	-	-	9	9
*Estados****	21	21	23	23	23	27
Territorios federales	1	7	4	4	4	0

** unidades administrativas de los municipios, cuya creación es una competencia de los propios municipios.*
***** "agrupamiento de municipios limítrofes, cuya finalidad es integrar la organización, el planeamiento y la ejecución de funciones públicas de interés común". Ocho de estas regiones fueron creadas en 1973 por ley complementaria del congreso n. 14/73 y la otra restante ha sido creada en 1974 por ley complementar n. 20/74.***
**** incluyendo el Distrito Federal, Brasilia.*

Fuente: Anuario Estadístico de Brasil, FIBGE, 1992.

Con el fin de permitir simplificar las estadísticas, la nueva Constitución mantuvo la antigua división del país en cinco regiones basada en criterios geográficos, pero sin ningún significado político-institucional: el Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sur y el Sudeste.[13]

La nación brasileña está marcada por fuertes desigualdades socioeconómicas y políticas, además de por sus significativas diferencias culturales entre sus regiones. Si esto, por un lado, refuerza la adecuación de atribuirle una organización federal, por otro, hace bastante compleja la interacción entre sus niveles de gobierno.

[12] La de São Paulo, con 14 municipios y 15.393.445 habitantes; la de Rio de Janeiro con 38 municipios y 9.795.919 habitantes; la de Belo Horizonte con 18 municipios y 3.428.858 habitantes; la de Porto Alegre con 22 municipios y 3.026.029 habitantes; la de Recife con 12 municipios y 2.530.202 habitantes; la de Salvador con 10 municipios y 2.493.494 habitantes; la de Fortaleza con 8 municipios y 2.303.645 habitantes; la de Curitiba con 14 municipios y 1.998.777 habitantes; la de Belém con 2 municipios y 1.332.723 habitantes. FIBGE (1992).

[13] Véase mapa en el apéndice II.

El norte y Nordeste son pobres y subdesarrollados, mientras el sudeste y sur son ricos e industrializados, siendo el estado de São Paulo, ubicado en el sudeste, el que presenta los indicadores socioeconómicos cercanos a los de los países desarrollados. Afonso (1993). La tabla VI.3 suministra algunos indicadores de las desigualdades presentes en la federación brasileña.

TABLA VI.3: Desigualdades socioeconómicas entre las regiones de Brasil

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sur		Centro Oeste		Brasil	
	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990
% territorio nacional	45,2		18,3		10,8		6,8		18,9			
% población nacional	3,9	7,0	30,1	28,9	42,8	42,7	17,1	15,0	5,5	6,4	100,0	
Densidad demográfica	1,0	2,7	18,2	27,3	43,4	67,8	29,4	38,9	2,7	5,9	11,0	17,3
% del PIB nacional	2,2	5,4	11,7	15,7	65,6	56,4	16,7	16,8	3,9	5,7	100,0	
% del PIB nacional per capita	56,3	79,5	37,5	54,1	150,0	132,5	93,8	110,8	68,8	88,8	100,0	
% analfabetos	36,0	14,0	54,0	39,0	21,1	11,1	22,0	11,0	34,0	18,0	32,0	20,0
Esperanza de vida	54,6	64,2	44,4	51,6	56,9	63,6	63,6	67,0	56,0	64,7	52,6	60,1
% población ocupada con renta menor o igual a dos sueldos mínimos nacionales*		44,0		75,8		42,2		52,5		49,4		53,6

** línea de pobreza.*

Fuente: Anuario Estadístico de Brasil de 1992 (FIBGE); Guilherme dos Santos (1979).

La descentralización política en sentido vertical, intrínseca a las federaciones, requiere, como condición necesaria para su funcionamiento efectivo la descentralización política horizontal. Por esto la Constitución del 88 establece poderes independientes para cada nivel de gobierno, con la reserva de que los municipios no poseen poder judicial, como podemos comprobar por la figura VI.1.

FIGURA VI.1: Estructura político-territorial de gobierno en Brasil

UNIÓN	Ejecutivo	Presidente	
	Legislativo	Congreso Nacional	Senado Federal
			Cámara de Diputados
	Judicial	Tribunales y Jueces Federales	
ESTADOS	Ejecutivo	Gobernador	
	Legislativo	Asamblea Legislativa	
	Judicial	Tribunales y Jueces Estatales	
MUNICIPIOS	Ejecutivo	Alcalde	
	Legislativo	Cámara Municipal	

El presidencialismo prevalece en las tres esferas, con elecciones directas y mayoritarias para sus ejecutivos. El Senado Federal es una cámara de representación territorial compuesta por un número igual de representantes por estados.

La Cámara de Diputados tiene una composición proporcional a la población de cada estado, respetándose el límite mínimo de 8 y el máximo de 70 representantes por estado. Componen también la Cámara cuatro representantes de cada territorio federal.

El límite máximo y mínimo de diputados, causa una distorsión de poder en la Cámara que perjudica a los estados más ricos y poblados del país. Bajo el criterio de proporción simple São Paulo, por ejemplo, debería poseer 108 diputados y no los 70 de que efectivamente dispone. La tabla VI.4 refleja esta distorsión.

TABLA VI.4: Participación de las regiones en la población y en la Cámara Federal

Regiones	*nº. de escaños (a)*	*% de escaños*	*% población*	*nº. ideal de escaños (b)*	*diferencia (a-b)*
Norte	47	9,7	6,05	29	+18
Nordeste	149	30,6	29,06	142	+7
Centro Oeste	40	8,2	6,38	31	+9
Sudeste	169	34,7	43,03	210	-41
Sur	82	16,8	15,48	75	+7
Total	487	100,0	100,00	487	

Adaptado de Lamounier (1990)

El número de miembros de la Asamblea Legislativa de cada estado corresponde al triple de sus representantes en la Cámara de Diputados. Una vez alcanzados los treinta y seis diputados se le añade un número de miembros igual al número de diputados federales por encima de 12 que posea el estado. (art. 27)

El número de "vereadores" (concejales municipales) en cada Cámara Municipal es proporcional a la población del municipio, habiéndose fijado el mínimo de 9 y el máximo de 21 en municipios de hasta 1 millón de habitantes; el mínimo de 30 y el máximo de 41 en los de más de 1 millón y menos de 5 millones de habitantes; el mínimo de 42 y el máximo de 55 en municipios de más de 5 millones.

El órgano máximo del poder judicial es el Tribunal Supremo Federal, compuesto por once miembros nombrados por el Presidente de la República, tras la aprobación de sus nombres por mayoría absoluta del Senado Federal. Su función es juzgar acciones de inconstitucionalidad de ley o acto normativo federal o estatal, demandas y conflictos Unión-estados e interestatales. (art. 102). Los jueces, federales y estatales, ingresan en la carrera

por oposiciones, pasando a ser vitalicios, tras dos años de servicios, e inamovibles, salvo motivo de interés público.

La interacción entre las numerosas entidades federadas se lleva a cabo en el marco legal de la competencia común entre ellas. Si con este principio la nueva Constitución por un lado dotó a la federación de la flexibilidad necesaria para el tratamiento de sus fuertes desigualdades socioeconómicas y políticas, por otro, atribuyó una gran complejidad a la interacción intergubernamental, pues las fronteras de actuación de las esferas de gobierno quedaron poco precisas.

Según la Constitución del 88 son competencia común de la Unión, estados, distrito federal y municipios,[14] las funciones de salud, educación, viviendas, protección medioambiental, bienestar social y saneamiento, entre otras. Existe también la competencia común para legislar sobre derecho económico, producción y consumo, derecho tributario y financiero, presupuesto, educación, cultura, deportes, seguridad social y protección a la salud y a personas deficientes.

Como forma de disciplinar el ejercicio de esta competencia común y reducir la complejidad de su dinámica, la Constitución prevee la elaboración de una ley complementaria que fije *"normas para la cooperación entre la Unión, los estados, el distrito federal y los municipios, teniendo presente el equilibrio del desarrollo y bienestar en el ámbito nacional"*. (art 22, párrafo único).

Sin embargo, la nueva Constitución es reticente sobre los instrumentos institucionales capaces de dar curso a interacciones intergubernamentales implícitas a este régimen de competencias. ¿Cómo conducir la negociación necesaria para dividir el área de acción de cada esfera de gobierno? ¿En qué foro negociar el traspaso a estados y municipios de las funciones antes concentradas en la Unión? Son cuestiones críticas para la realización de la descentralización prevista en la nueva Constitución, que quedan sin respuesta. En efecto, con el nuevo pacto federativo en Brasil:

[14] Además de las exclusivas de cada nivel y no sujetas a delegación. La de la Unión ya fueron descritas en el texto. las de los demás niveles eran: a)Estados: suministro de servicios de gas canalizado, mantenimiento de policías militares, civiles y del cuerpo de bomberos; c) Municipios: ordenar y controlar el uso del suelo, guardia municipal, suministrar directamente, o bajo concesión, servicios públicos de interés local, incluyendo transporte colectivo, considerado esencial. Los municipios tienen también entre sus competencias exclusivas, la de legislar sobre asuntos de interés local.

> "... lo que quedó vacío ha sido la existencia de instrumentos que asegurasen la integración y coordinación mutua de esfuerzos y recursos entre los diferentes niveles de gobierno... la falta, por ejemplo de un sistema y, principalmente, de un proceso de planificación articulado, hace que las RIGs estén marcadas por el aislacionismo... " Ferreira y Otros (1994:18)

El ejecutivo federal, importante actor en la dinámica de las RIGs en Estados descentralizados, carece de medios institucionales para conducirlas en consonancia con los nuevos preceptos constitucionales. En todos aquellos sectores en que - independiente de que las competencias sean concurrentes o no - el tratamiento de las RIGs es crucial para su funcionamiento, se desactivaron los mecanismos de la antigua estructura piramidal sin que fueran sustituidos por otros. Este es el caso, por ejemplo, del sector de viviendas, saneamiento básico, transportes urbanos y recursos hidráulicos, cuyos medios institucionales tendentes a un adecuado tratamiento de las RIGs implícita en sus políticas, están pendientes de una ley complementaria que cree el sistema nacional de gestión de recursos hidráulicos (art. 21, párrafo XIX) y trace las directrices para el desarrollo urbano. (art. 21, párrafo XX).

El único área en que el ejecutivo federal tiene medios para intervenir de forma efectiva en la dinámica de las RIGs es la fiscal[15]. La nueva Constitución creó el Consejo Nacional de Política de Hacienda (CONFAZ), presidido por el Ministro de la Hacienda y con la función de promover la armonía entre la política de los estados para el Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) y evitarse así la guerra fiscal muy frecuente entre ellos en el pasado.[16] Más adelante veremos detenidamente su modo de operar y atribuciones.

A excepción del CONFAZ y del Tribunal Supremo Federal, los medios institucionales de la Unión para interferir en la interacción intergubernamental se concentran en el legislativo, especialmente en la Comisión Mixta Permanente de Senadores y Diputados Federales, encargada de coordinar la elaboración del presupuesto Federal.[17] Como la Constitución no dice dónde debe o no debe actuar la Unión, esta

---

[15] Aunque no se deben ignorar otros instrumentos del ejecutivo federal que van en esta dirección, como la competencia que tienen las autoridades monetarias centrales para hacer restricciones a préstamos concedidos a estados y municipios por el sistema bancario, así como para juzgar la conveniencia y prioridad de los préstamos externos contraídos por estos niveles y de la emisión de títulos que realizan. Véase Afonso (1993:37).

[16] Por el artículo 146 *"cabe a la ley complementaria (federal) disponer sobre conflictos de competencia, en materia tributaria entre la Unión, los estados, el distrito federal y los municipios"*.

[17] En el área financiera es además competencia del Senado: *"autorizar operaciones externas de naturaleza financiera, de interés de la Unión, de los estados, del distrito federal, de los territorios y de los municipios...fijar límites globales para la cuantía de la deuda consolidada de la Unión, de los estados, del distrito federal y de los*

comisión acaba por definirlo. En ella convergen presiones de los ejecutivos estatales y federal y de los diputados federales y senadores "portavoces" de los intereses regionales y locales, ya que en su seno se negocian recortes en los gastos federales requeridos, como se verá, por la disminución de sus recursos disponibles, producto de la reforma tributaria llevada a cabo por la nueva Constitución. Además de las competencias concurrentes y de las exclusivas de cada nivel, la nueva Constitución reserva a los estados todas las que no son exclusivas de la Unión. (art. 25).

De entre las competencias exclusivas de la Unión y no sujetas a delegación están: defensa nacional, emisión de monedas, relaciones exteriores, administración de reservas de divisas, fiscalización de operaciones financieras, directrices para el desarrollo urbano, servicios postal y de correo aéreo nacional, policía federal, policía de carreteras y de ferrocarriles federales, actividades estadísticas, geográficas, geológicas y cartográficas en todo el territorio nacional. Los servicios de energía eléctrica, telefonía y telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, transporte por ferrocarriles, radiodifusión, sonido e imagen, están también a cargo de la Unión, que los suministra directamente o bajo el régimen de concesión.

La Unión posee también una competencia exclusiva para formular leyes en las áreas del derecho civil, comercial, penal, procesal, social, electoral, agrario, marítimo, aeronáutico y espacial. A la Unión está reservada, por ejemplo, la competencia para legislar sobre operaciones comerciales y financieras externas e interestatales. Préstamos contraídos en el exterior por estados y municipios requieren así la previa autorización del Senado, a quien compete además fijar límites y condiciones para que cualquier nivel pueda obtener créditos externos o internos.

Sin embargo, el gobierno federal tiene escasa interferencia en las cuentas de estados y municipios, ya que el control externo, es decir la fiscalización financiera, presupuestaria y contable de las instituciones de cada nivel, es atribución de su legislativo.

El control interno, es decir, la evaluación del desempeño administrativo de cada poder en los tres niveles, es ejercido por estos mismos poderes, que tienen así autonomía de gestión administrativa, financiera y patrimonial.

---

municipios...disponer sobre los límites globales y las condiciones para las operaciones de crédito externo e interno de la Unión, de los estados, del distrito federal y de los municipios". (art. 52, párrafos V, VI, VII).

El montaje del complejo marco institucional en que se procesan las RIGs en el Brasil post-88, debe ser visto como el coronamento de un largo proceso de presiones para la descentralización del Estado por parte de segmentos de la sociedad que, a medida que avanzó la transición democrática fueron adquiriendo un peso cada vez mayor en la determinación de su resultado. Por enfocar la creación del nuevo marco institucional de RIGs desde esta perspectiva dinámica - es decir, en la que el juego político entre las diversas fuerzas en disputa es lo que determina en última instancia las opciones jurídicas de la Constituyente - pasaremos en seguida a tratar de sus diversas etapas.

VI.3. Evolución de las RIGs desde el derrumbamiento del modelo vigente en el régimen militar hacia la consolidación del nuevo modelo.

Es difícil establecer una línea divisoria clara que nos permita delimitar unos períodos nítidos en las RIGs durante la transición democrática en Brasil, debido, sobre todo, a que la semi-parálisis decisoria del Congreso durante este proceso hizo errática la necesaria reestructuración del régimen de RIGs. A pesar de esto se pueden detectar tres grandes momentos en su trayectoria durante la transición y consolidación democrática.

El primero va de 1982 hasta 1986 y se caracterizó por la contestación al modelo jerárquico impuesto por el régimen militar, por parte de gran número de organizaciones políticas y de autoridades ligadas a los gobiernos subnacionales. El segundo va de 1987 hasta 1988 y consistió en el derrumbamiento definitivo del modelo jerárquico y ejecutivo de los militares, combinado con la construcción del nuevo marco institucional de las RIGs. El tercero empezó en 1989 y tuvo como rasgo distintivo los intentos de promover los ajustes necesarios para poner en marcha este nuevo marco, o mejor dicho, para transformar y sustituir definitivamente las estructuras jerárquicas de RIGs vigentes.

Si, debido a la ausencia de leyes que regulen el nuevo modelo de RIGs, quedan dudas sobre las fronteras precisas entre los períodos que definimos, no existe ninguna, sin embargo, sobre el paso - con la promulgación de la nueva Constitución - de un dinámica de RIGs jerárquica hacia una no jerárquica, en la cual se mezclan rasgos de confrontamiento-competición y de negociación-cooperación. Una mezcla que es consecuencia de la

concreción de nuevas formas de interacción político y financiera entre los niveles de gobierno, antes incluso de que se terminase de definir las normas reguladoras del nuevo marco institucional de las RIGs.

1982 marca el inicio del primer período con las primeras elecciones directas para gobernador desde 1965. Las posibilidades de libre expresión política - traídas por la "apertura" que se iniciaba - permitieron que la oposición no sólo ganase las elecciones en 10 de los 21 estados, sino que ampliase de forma significativa su número de alcaldes[18], pues también en los municipios hubo elecciones.[19] Su impacto sobre las RIGs debe ser visto desde dos niveles.

A nivel municipal, las elecciones democráticas pusieron bajo el punto de mira a los gobiernos locales y lo hicieron lo suficiente como para fundamentar y dar concreción a las exigencias por parte de las organizaciones sociales para que se llevasen a cabo acciones destinadas a solucionar los agobiantes problemas que se vivían. Presionados y vigilados de cerca por sus bases, los alcaldes buscaron recuperar su capacidad de iniciativa, articulando un movimiento "municipalista"[20], cuya principal bandera era una reforma tributaria que rompiese con la extrema dependencia política y económica de los municipios para con el centro[21].

A nivel estatal, las elecciones de 1982 forzaron un cambio de comportamiento por parte del gobierno central, al desplazar sus bases de sostenimiento desde el estamento tecnocrático hacia el político. Con esta situación la capacidad de los gobernadores de hacerse oír por el poder central pasó a ser cualitativamente distinta de la que poseían, si es que la poseían, los antiguos gobernadores designados por el ejecutivo federal. La legitimidad de un mandato apoyado en el voto popular, convertía el cortejo a los gobernadores en un factor decisivo para los cálculos del gobierno central, con la mirada

[18] Según datos presentados por Leme (1992:41) sólo en el estado de São Paulo el principal partido de la oposición en esta época, el PMDB, que en 1980 contaba con 38 alcaldes pasó a contar con 309 tras estas elecciones superando al partido del gobierno, cuyo número de alcaldes quedó reducido a 237. También en Minas Gerais, el PMDB, que en 1980 contaba con 50 alcaldes pasó a contar en 1982 con 263.

[19] A excepción de las capitales estatales y municipios considerados de seguridad nacional, cuyas elecciones directas, como ya se ha dicho, se realizarían en 1984.

[20] Cuyas organizaciones más representativas eran el Movimiento de Alcaldes de las Capitales Estatales y el Frente Nacional "Municipalista". También muchas organismos profesionales se unieron al movimiento, siendo el más importante de ellos el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM).

[21] Leme (1992:44) registra la realización en Brasilia en 1983 del Encuentro Nacional pro Reforma Tributaria con mil alcaldes, concejales y diputados, que fueron a exigirle al Presidente una mayor participación de los municipios en los ingresos públicos.

puesta en las elecciones presidenciales de 1984, aunque estaban previstas para desarrollarse según las antiguas reglas del régimen militar. A esto hay que añadir que los nuevos gobernadores se encontraban en la difícil posición de tener que atender a las crecientes demandas sociales - que la "apertura" política se encargara de hacer presentes al desatar los lazos que les estrangulaba - en un contexto de pérdida de ingresos impuesta por la crisis económica. Una situación que llevó a los nuevos gobernadores, fuesen de la oposición o no, a sumarse a la propuesta de realizar una drástica revisión de la estructura tributaria, planteada por el movimiento "municipalista". Esta contestación al centro no tardó a surtir sus efectos. En diciembre de 1983 el Congreso Nacional aprobó una medida - la enmienda Passos Porto - elevando el porcentaje de transferencia del Fondo de Participación de los Estados del 10,5% al 14% y el del Fondo de Participación de los Municipios del 10,5% al 16% En esta época, como se indicó en el capítulo 5, gran parte de las vinculaciones obligatorias para estas transferencias ya habían sido abolidas, motivo por el cual la medida implicó un cambio significativo en la capacidad de iniciativa de estados y municipios.

En verdad, la medida minaba el cimiento de las RIGs del régimen militar que, para desarrollarse, necesitaban combinar la concentración de la recaudación de los ingresos en el centro al control del gasto de buena parte de estos ingresos por los demás niveles, mediante las vinculaciones obligatorias para realizar la transferencia a estos niveles.

Sin embargo, el ataque más grave al modelo de RIGs vigente en este período sería producto, no del aumento de recursos en manos de gobiernos subnacionales, sino de la pérdida de relevancia del criterio técnico como requisito de las transferencias a estados y municipios - base para el protagonismo de los tecnócratas en las RIGs mediante los "anillos burocráticos".

El apoyo de los gobernadores de la oposición, elegidos en 1982, fue decisivo para que en 1984 un civil - Tancredo Neves - ganase las elecciones presidenciales bajo reglas del propio régimen militar. Esto aumentó el poder de intercambio de los gobernadores con el gobierno federal, pues no sólo la victoria sino también el propio sostenimiento político del nuevo Presidente quedó pendiente de su apoyo. Así, el gobierno de la "Nueva República" (1985-1989), debilitado por no estar basado en el voto popular y tampoco poder actuar arbitrariamente, como lo hacían los gobiernos militares, adoptó el mecanismo de transferencias negociadas con una intensidad desconocida hasta entones, para al mismo tiempo negociar el apoyo de gobernadores y alcaldes y aliviar sus presiones por la mayor

participación en los ingresos públicos - traducida en la permanencia del movimiento por la reforma tributaria.

Como se ha visto, las principales características de las transferencias negociadas eran la ausencia de criterios técnicos y su carácter *ad hoc*, reacio a la planificación, y en consecuencia al estilo de acción de los tecnócratas. Por esto se presentaban como la forma más propicia de la política de "intercambio de favores" no sólo entre el centro y la periferia, sino entre el ejecutivo y el legislativo federal, dominado por parlamentarios clientelistas.

La tabla VI.5 deja claro el relieve delas transferencias negociadas en el período.

TABLA VI.5: Transferencias negociadas (1970-1986)
(% del PIB)

Años	*Unión*	*Estados*
1970	0,29	0,05
1975	0,45	0,02
1980	0,46	0,04
1983	0,71	0,03
1984	0,63	0,07
1985	0,95	0,11
1986	1,01	0,09
1987	1,90	0,07
1988	1,83	0,13

Fuente: Afonso (1993).

Si en 1970 las transferencias negociadas de Unión y estados juntos totalizaron el 0,35 % del PIB, y entre 1975 y 1980 se estabilizaron en tomo al 0,50 %, entre 1980 y 1986 se duplicaron, alcanzando en 1986 el 1,10 % del PIB.

El segundo período de las RIGs se inicia con las elecciones de noviembre de 1983 para un Congreso Nacional que tenía la misión de reunirse como Asamblea Constituyente a partir de enero de 1987. En el período anterior (1982 a 1986), la existencia de un "enemigo común" fácilmente identificable, el régimen militar, dirigió las presiones por la reestructuración político-territorial del Estado hacia un blanco que se consideraba crítico: la omnipotencia del poder central; de forma tal que llegaron a confundirse con la lucha por la democratización del país. Así, el trabajo constituyente se inicia en un contexto en que: *"... el discurso anti centralista adquiriera expresión nacional, se convirtiera en* ***slogan*** *de gobernadores, objeto de innumerables declaraciones de parlamentarios y acumulará*

propuestas no sólo de los partidos sino de entidades y líderes de la sociedad civil". Leme (1992:48).

Sin embargo, en la medida en que avanzaron los trabajos Constituyentes, fue ganando cuerpo uno de los rasgos más intensamente presente en las RIGs en este segundo período: la combinación del conflicto en su aspecto vertical, es decir, entre gobiernos subnacionales y el central, con el de sentido horizontal, o sea, entre las mismas esferas de gobierno o regiones.

El eje del conflicto se había desplazado desde el centralismo contra la descentralización hacia las disputas en torno a la cuota de recursos que debían distribuirse a cada esfera de gobierno o región con la reforma tributaria - cuya necesidad era un consenso.[22] Según observó Selcher (1990:178):

> "... presionado por dificultades económicas, el diálogo político de la "Nueva República" (período en que se elabora la nueva Constitución) sobre federalismo tiene poco contenido filosófico refiriéndose, generalmente al peso tributario y a la distribución de recursos, dejándose de lado los conceptos de estructura, esferas de responsabilidad, representación gubernamental, objetivos de la política autonómica, o eficacia administrativa".

De ahí la ausencia de una clara definición en la Constitución sobre la responsabilidad de cada nivel de gobierno, con serias consecuencias sobre las RIGs, como se verá.

En torno a la disputa acerca de la distribución de recursos por regiones, transcendiendo las fronteras partidarias, se perfilaron por un lado los parlamentarios de las regiones con bajos niveles de desarrollo e ingresos, encabezados por el Nordeste y por otro lado, las regiones Sur y Sudeste, congregando los tres estados más ricos y desarrollados del país, São Paulo, Minas Gerais y Rio de Janeiro. Mientras *"el norte y nordeste afirmaban que el gobierno federal tenía la obligación moral de concederles ventajas en razón de sus bajos niveles de desarrollo e ingreso"* (Selcher,1990:178) y luchaban por la concentración de la recaudación en la Unión con su posterior transferencia bajo unos criterios lo más ampliamente redistributivos: *"el sur y sudeste se veían como productores perjudicados por el sustancial drenaje de recursos, producto de la ayuda*

[22] Según una investigación del semanario VEJA publicada en el nº 4 de febrero de 1987, el 95 % de los constituyentes estaban a favor de una mayor participación de los municipios en los ingresos fiscales del Estado.

federal al norte y Nordeste, cuyos resultados, afirmaban, habían sido débiles". Selcher (1990:178). De ahí su propuesta de ampliar las bases y funciones tributarias de los estados caracterizándose su posición no tanto como regionalista, sino más bien "estatalista".

Paralelamente a este debate en la Constituyente, los programas públicos relativos a las RIGs seguían su curso rutinario. Aunque se desarrollaban todavía dentro de la estructura formal de RIGs heredada del régimen militar, el tratamiento efectivo de su dinámica - ya enteramente modificada por hechos desencadenados en la "apertura" - mediante transferencias negociadas creció con la "Nueva República" y alcanzó tal intensidad durante la Constituyente que el antiguo marco de las RIGs se convirtió en papel mojado, antes de que se diseñara uno nuevo.

La fragilidad e inestabilidad de la alianza que formaba el gobierno de la "Nueva República" le inducía a buscar el apoyo de que carecía entre gobernadores y diputados federales de los estados más pobres, mediante una ayuda condicionada al acatamiento de sus proposiciones en el seno de la Constituyente: *"se hacían transacciones políticas ad hoc basadas en la habilidad política de cada gobernador y su promesa de apoyo a cuestiones cruciales en un intercambio pragmático de favores a corto plazo, sin preocupaciones por los principios federativos".* Selcher (1990:177)

En efecto, el gobierno de José Sarney (1984-1989) fue pródigo en la asignación de recursos, con criterios clientelares. Paradigmático en este sentido fue el episodio de la decisión sobre el tiempo de duración de su mandato presidencial. Deseando que su duración fuese mayor que la concertada, utilizó el traspaso de recursos a esferas subnacionales bajo la rúbrica de transferencias negociadas, teniendo a los parlamentarios como intermediarios. No por azar las transferencias negociadas de la Unión crecieron en 1987 un 90 % con relación al año anterior, habiéndose estabilizado su volumen en un 1,9 % del PIB durante el período de la Constituyente (1987-1988). Esto significaba, en 1987, un 44 % de las transferencias de la Unión y 13 % de sus ingresos fiscales. Afonso (1989:214)

Tan intensa transacción financiera entre la Unión, los estados y los municipios, mediante el intercambio de favores, rompió la forma de interacción de las RIGs anteriormente creada por la tecnocracia, no sólo acabando con su predominio sino que también la autonomía política de las esferas subnacionales, ya de hecho vigente, rompía

con la posibilidad de mantener esta interacción según la formula en virtud de la cual el centro decidía sin más las políticas de los demás niveles.

El tercer período de las RIGs se caracterizó por la falta de definición de instrumentos de interacción y por su forma confusa de desarrollarse, debido a la ausencia de una ley reguladora de los aspectos operativos de las RIGs y sobre los cuales la Constitución es reticente. Con esto no sólo no se ha llenado el vacío dejado por la caída del antiguo modelo de RIGs sino que no se evitó la irracionalidad de una interacción entre Unión y el resto de las esferas basada en el criterio clientelar para la distribución de recursos - de uso corriente en la "Nueva República".

Este período comienza con la votación y aprobación en septiembre del 88, por la Asamblea Constituyente de la competencia para tributar de cada unidad federada y los criterios de transferencias intergubernamentales. La estructura tributaria de ahí resultante, se examinará adelante, pero es necesario dejar constancia de los cambios profundos producidos en la capacidad del gasto público, que se desplazó desde la Unión hasta los estados y municipios.

Para adecuarse a la nueva realidad, el gobierno federal concibe, en 1989, la operación desmonte - evento cuyo desenlace sintetiza los obstáculos que se pusieron a la negociación y programación de la puesta en marcha del nuevo marco de RIGs. La operación desmonte, surgió más de la necesidad que de la convicción, por así decir, pues obligaba al ejecutivo federal a abrir la mano del mecanismo que venía utilizándose para captar fuerzas resistentes a sus políticas: las transferencias negociadas. La drástica disminución de los recursos disponibles de la Unión o, mejor dicho, su significativa pérdida de capacidad efectiva del gasto, añadida a su esfuerzo por controlar el déficit público y combatir la inflación, forzó al ejecutivo federal a intentar racionalizar, en el presupuesto de 1989, sus aplicaciones directas en las unidades subnacionales de gobierno. Esto significaba contener el uso de sus mecanismos de transferencias voluntarias, es decir: deshacer convenios con estados y municipios y recortar el volumen de las transferencias negociadas. Con estas medidas se esperaba forzar el traspaso de responsabilidades hacia estos niveles concomitante al aumento de su capacidad de gasto, especialmente en las funciones que pasaron a ser de competencia común. En resumen, la operación desmonte consistió:

> "... *en el análisis de las propuestas presupuestarias para el ejercicio de 1989 por parte* de los órganos federales con vistas a identificar y recortar las asignaciones de recursos para actividades que habían sido delegadas por la Constitución recién promulgada a estados y municipios (bajo la forma de competencia común con la Unión) y que comprendían actividades típicas o más apropiadas para el ejercicio de aquellos *gobiernos*". *Afonso (1993:82).*

La propuesta fue rechazada por el Congreso Nacional que, para aprobar el presupuesto de la Unión de 1989, exigió el mantenimiento de programas que el ejecutivo federal, en nombre de la operación desmonte, juzgaba necesario desactivar. Más que una disputa entre legislativo y ejecutivo, el hecho expresó el embate entre gobierno central y los demás niveles. El rechazo al recorte de gastos por parte de los parlamentarios, estaba lejos de cualquier consideración racional sobre política nacional o sobre la asignación justa de recursos, basándose, en realidad, en la defensa de intereses particularistas y exclusivamente regionales.

Con una percepción del federalismo muy cercana a su arcaica concepción dual, la *autonomía de estados y municipios para estos parlamentarios se resumía en conquistar el* mayor volumen posible de recursos para sus reductos electorales, despreciando cualquier razonamiento cooperativo. Independientemente de sus partidos, no se les ocurría buscar ninguna "actuación conjunta" con el gobierno federal. Su atención al relacionarse con éste se fijaba en un punto específico: extraer la mayor cantidad de recursos, sin ninguna contrapartida.

Tras la derrota de la operación desmonte, el ejecutivo federal abandonó la idea de promover de forma ordenada y sistemática, el traspaso de programas bajo su responsabilidad, que el nuevo régimen de competencias permitía asumir a estados y municipios.[23] Esto se debía no sólo a las disputas resultantes de la forma peculiar con que los parlamentarios concebían su interacción con el centro, pues existían también resistencias al traspaso de funciones del centro a la periferia. Estas resistencias se basaban en dos puntos. Por un lado, el posible cierre de órganos federales se presentaba como muy poco interesante a los ojos de unas autoridades federales acostumbradas a utilizar el nombramiento de los directivos de estos órganos como moneda de cambio político. Por otro lado, la posible extinción de los programas federales encontraba la

[23] El abandono de la transferencia de responsabilidades, tuvo su excepción en el sector de salud donde, a través del Sistema Único de Salud (SUS), el gobierno federal dejó de ser el ejecutor, encargándose sólo de *normalizar, acompañar, apoyar y desarrollar la política del sector, además de transferir recursos a las unidades* subnacionales ejecutoras de los servicios. Sin embargo, el SUS fue concebido, en 1987, por las presiones de profesionales del área, por lo que su trayectoria de descentralización no es típica en el contexto de reajuste que estamos tratando.

oposición de funcionarios públicos federales recelosos de perder sus cargos, aunque con algún matiz. Estudiando las actitudes sobre la descentralización del Estado brasileño post-88, Lobo y otros (1993:8) concluyeron que

> "... las reacciones son ambiguas. Una parte de la burocracia federal del tercer rango hacia abajo reacciona movida hasta por un cierto instinto de supervivencia y se siente "traicionada por el neoliberalismo". De esta reacción viene una acción administrativa que obstruye el proceso decisorio, por el fenómeno de resistencia burocrática, y que ansía un retorno a la centralización... Otra parte, más informada, entiende que la reforma del Estado brasileño, en consonancia con las nuevas tendencias internacionales, debe promover el siguiente cambio en el papel del gobierno federal: a) de propulsar a fomentar; b) de formar a arbitrar; c) de una preocupación pura y simple *por los aspectos económicos hacia una preocupación por los aspectos sociales.*"

El número de funcionarios que se resistían a la descentralización, denominándola "hija del neoliberalismo", se intensificó en el gobierno Collor, que interpretaba los ajustes necesarios para la puesta en marcha del nuevo marco institucional de RIGs tan sólo como un elementos más de la propuesta de disminución del tamaño de la máquina federal. Así, estos ajustes se confundían con las medidas centrales de la reforma administrativa de Collor, tachadas de neo-liberales: privatización, desreglamentación y desburocratización.

A lo largo de 1993 y 1994 el tema de los ajustes volvió a ganar relieve en la agenda nacional, sin presentar, con todo, resultados significativos. En junio de 1993, Fernando Henrique Cardoso, asumió el Ministerio de Economía y lanzó un Plan de Acción Inmediata, donde apuntaba como principal medida para combatir el déficit federal la efectiva puesta en marcha de la descentralización. Una consigna reiterada por su equipo en la prensa de forma exhaustiva. Lobo (1993). En enero de 1994 el gobierno federal instituyó

> "... el Programa Nacional de Descentralización, con el objetivo de fortalecer la federación y proporcionar mejores condiciones para el desarrollo nacional, cuya implantación y ejecución debía hacerse de forma progresiva mediante el reparto y descentralización de las atribuciones de la Unión, para hacer que la red de servicios públicos sea más accesible a la población y establecer unas condiciones que mejoren la aplicación de los recursos públicos, eliminando la dualidad y superposición de acciones de los órganos y entidades de la administración federal". (Decreto 1.044/94, art. 1).

El programa preveía descentralizar inicialmente las áreas de asistencia social, abastecimiento, defensa sanitaria, educación, electrificación rural, irrigación, recursos hidráulicos, salud, saneamiento básico, telefonía rural, transportes y vivienda. (Decreto 1.044/4, art. 4). Habiéndose detectado la carencia de medios institucionales que hiciesen viable el nuevo modelo de RIGs, se creaba la Cámara Especial del Consejo de Gobierno con el fin de dirigir, coordinar y supervisar el Programa Nacional de Descentralización.

(Decreto 1.044/94, art. 5).Sin embargo, el programa *"se quedó sólo en buenas intenciones,... pues chocó, en la práctica, con la falta de voluntad política para implantarlo y la fuerte oposición del corporativismo".* Ferreira y otros (1994:31)

En contraste con el permanente conflicto de ideas e intereses que hizo imposible el traspaso negociado y programado de funciones a los gobiernos subnacionales, en este período, tuvieron lugar acontecimientos y experiencias apuntando en sentido justamente contrario al enfrentamiento, es decir, hacia la negociación y cooperación, ya sea entre entidades de un mismo nivel de gobierno o entre distintos niveles.

Con la recuperación de su autonomía política, el aumento de su capacidad efectiva de gasto y la vigencia del régimen de competencias comunes, muchos municipios y estados asumieron de forma "espontánea" el encargo de servicios básicos, antes en manos del gobierno federal. Para esto contaron con el apoyo decisivo del Banco Mundial, que a partir de los 90 pasó a negociar la financiación de programas directamente con estados y municipios.

En función de la naturaleza de los servicios asumidos "espontáneamente" por estados y municipios, se establecieron algunas formas avanzadas de cooperación intergubernamental. En el sector de recursos hídráulicos, por ejemplo - y principalmente en las regiones sur y sudeste - surgieron en los 90 consorcios municipales con la intención de iniciar acciones conjuntas en cuencas hidrográficas - que casi siempre abarcan una superficie bajo jurisdicción de más de un municipio. También en los sectores de saneamiento básico y servicios de transporte por metro, los préstamos del Banco Mundial impulsaron en Río de Janeiro, São Paulo y Belo Horizonte, programas que implicaban una estrecha cooperación entre los gobiernos estatales y municipales de sus regiones metropolitanas, exigiendo mucha creatividad en los convenios institucionales capaces de hacerla posible.

La descripción en los próximos apartados del grado de autonomía financiera alcanzada por estados y municipios, así como de la estructura e instrumentos de interacción intergubernamental en el Brasil pos 88, completa la visión del cuadro que llevó a una dinámica de RIGs marcada por la convivencia del confrontamiento-competición - manifiesto por ejemplo en la operación desmonte - y la negociación-cooperación - como la de los consorcios municipales.

VI.4. La recuperación de la capacidad de iniciativa de estados y municipios en el marco de la Constitución de 1988.

El cauce de la autonomía de las entidades federadas prescrita en la Constitución del 88, es, por un lado, un sistema político con plenas garantías democráticas para todos los niveles de gobierno, y por otro, una estructura tributaria que puso bajo control de los gobiernos subnacionales más del 50% de los recursos del Estado brasileño. El grado de descentralización tributaria alcanzado es de tal orden que recibió el siguiente comentario por parte del FMI:

> "El perfil del federalismo fiscal en Brasil es único entre países con su mismo nivel de ingresos... El federalismo fiscal en Brasil está más desarrollado que en cualquier otro país con un nivel similar de ingresos. Es similar a tres de las más descentralizadas economías industriales: Canadá, Australia, y Estados Unidos... Recientes tendencias a una gran descentralización fiscal en Brasil han mermado el control de la Unión sobre el uso del total de los impuestos recaudados...". Tanzi (1992:10-11).

El comentario se fundamenta en las cifras de la tabla VI.6. Un examen detenido de la reforma tributaria que se produjo en el país, revela que el fortalecimiento financiero de sus esferas subnacionales, se debe menos a una ampliación de competencias tributarias que a una estructura de reparto de dinero beneficioso para los niveles subnacionales de gobierno.

TABLA VI. 6: Brasil. Comparación de federalismo fiscal para un muestreo de países con nivel de ingresos medianos y tres países industrializados con sistema federal bien desarrollado

(en % del PIB)

	total general de ingresos tributarios	*ingresos tributarios local y estatal s / total general de ingresos tributarios*	*gastos local y estatal s / gastos total general**	*ingresos propios local s/ gastos local*	*gastos total general con personal*	*gastos local y estatal con personal*	*(6)/(5)*
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Brasil (prom. 90-91)	**24,0**	**33,0**	**50,0**	**32,0**	**8,0**	**5,8**	**70,0**
Argentina (1986)	22,3	17,0	53,0	-	9,0	5,0	55,5
Chile (1989)	25,9	4,0	6,0	61,0	7,1	1,3	19,0
México (1990)	20,5	5,0	23,0	-	4,8	1,0	25,0
Colombia (1990)	14,2	18,0	45,0	59,0	5,8	3,2	56,0
Turquía (1986)	19,1	11,0	13,0	-	5,4	0,6	11,0
corea (1990)	20,0	19,0	43,0	-	5,5	2,7	49,0
Portugal (1988)	33,8	5,0	5,0	-	10,0	1,4	14,0
Tailandia (1990)	18,0	5,0	7,0	56,0	5,8	0,3	5,7
Promedio países c/ ingresos medianos	**22,0**	**13,0**	**27,0**	-	**6,4**	**2,4**	**37,6**
Canadá (1989)	34,8	56,0	54,0	52,0	5,8	1,4	23,6
Australia (1989)	30,7	26,0	44,0	60,0	-	-	-
USA. (1989)	27,8	34,0	49,5	66,0	8,9	4,4	49,4
Promedio países industrializados	**31,0**	**39,0**	**49,1**	**66,0**	-	-	-

* excluidos los gastos con intereses

Fuente: Tanzi (1992:12).

Como el principal impuesto de los estados - una especie de impuesto sobre el valor añadido, llamado ICMS - está directamente relacionado con el grado de actividad económica, los estados de economía deprimida, pero sobrerrepresentados en el Congreso Constituyente, hicieron prevalecer en su seno una posición que, en lugar de intentar ampliar sus bases y funciones tributarias, presionaban para elevar el porcentaje de transferencias de la Unión a los demás niveles. No obstante, algunos cambios en la competencia de las esferas de gobierno se han concretado, como muestra la figura VI.2.

FIGURA VI.2: Cambios en las competencias tributarias en los tres niveles de gobierno

ANTES DE 1988	*POS 1988*
UNIÓN	
Impuesto sobre:	***Impuesto sobre:***
1 - importación	1 - importación
2 - exportación	2 - exportación
3 - renta y patrimonio	3 - renta y patrimonio
4 - *productos industrializados*	4 - *productos industrializados*
5 - operaciones financieras	5 - operaciones financieras
6 - propiedad territorial rural)	6 - propiedad territorial rural
Contribuciones	***Contribuciones***
a) económicas	*a) económicas*
a.1) cuota s/ combustibles p/ integración regional	a.1) cuota s/ combustibles p/ integración regional
a.2) adicional de flete de marina mercante	a.2) adicional de flete de marina mercante
a.3) sindical y servicio social	a.3) sindical y servicio social
a.4) formación profesional	a.4) formación profesional
b) sociales	*b) sociales*
b.1) seguridad social	b.1) seguridad social
b.2) de empresas sobre la facturación	b.2) de empresas sobre la facturación
	b.3) de empleadores sobre el lucro
b.3) fondo de garantía por tiempo de servicio	b.4) fondo de garantía por tiempo de servicio
	b.5) seguro desempleo
b.4) *salario educación*	b.6) *salario educación*
ESTADOS	
Impuesto sobre:	***Impuesto sobre:***
1 - circulación de mercancías	1 - circulación de mercancías y suministro de servicios de transportes y comunicaciones
2 - propiedad de vehículos automotores	2 - propiedad de vehículos automotores
3 - traspaso de bienes inmuebles	
	3 - traspaso *causa mortis* y donaciones
	4 - adicional al impuesto de renta de la Unión
MUNICIPIOS	
Impuesto sobre:	***Impuesto sobre:***
1 - propiedad predial y territorial urbana	1 - propiedad predial y territorial urbana
2 - servicios de cualquier naturales	2 - servicios de cualquier naturaleza
	3 - ventas al por menor de combustibles
	4 - traspaso *inter vivos* de bienes inmuebles

A los municipios se les atribuyen dos impuestos más, siendo el impuesto sobre ventas al por menor de combustibles el de mayor importancia. Los estados, a su vez, reciben el llamado impuesto adicional sobre la renta, que consiste en su poder para cobrar hasta un 5% del que fuera pagado a la Unión por personas físicas o jurídicas domiciliadas en sus respectivas jurisdicciones y con incidencia sobre el lucro y el rendimiento de capital. (art. 155 de la Constitución del 88).

Por su parte la Unión, al tiempo que adquiere un nuevo tributo, el Impuesto sobre Grandes Fortunas[24], pierde cinco de sus antiguos impuestos - los llamados impuestos únicos, absorbidos por el Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Suministro de Servicios de Transportes y Comunicaciones (ICMS), de competencia estatal y que pasó a ser el más importante del Estado brasileño, habiendo respondido en 1991 al 27% de su recaudación tributaria.[25] El Banco Mundial ya alertó incluso sobre el hecho de que Brasil es el único país del mundo en que los gobiernos estatales recaudaban su mayor tributo que es, además, indirecto. World Bank (1990).

En términos estrictamente numéricos, el fortalecimiento financiero de los gobiernos subnacionales se hizo según figura en la tabla VI.7.

TABLA VI.7: Exacción propia por niveles de gobierno

	Unión	*Estados*	*Municipios*
1980	72,8	24,0	3,2
1985	70,4	27,0	2,7
1988	70,2	26,9	2,0
1989	65,4	31,7	2,9
1990	64,8	31,6	3,6
1991	62,2	32,3	5,7

Fonte: Afonso (1992a)

El peso relativo de la Unión en la exacción propia disminuyó en más del 10%, desde el momento inmediatamente anterior a la Constitución hacia 1991, mientras que el de los estados creció cerca de un 20% y el de los municipios prácticamente se duplicó.

Sin embargo, si se considera el aumento de la autonomía financiera de estados y municipios sólo en su dimensión numérica, se pasa por alto, un de sus aspectos más

[24] De importancia más simbólica, debido a su volumen.

[25] En segundo lugar quedaron las contribuciones de patrones y empleados a la seguridad social, con el 19%; en tercer lugar, el impuesto sobre la renta con un 15% y en cuarto el impuesto sobre productos industrializados con un 12%.

importantes: la adquisición de la competencia para crear impuestos, establecer sus alícuotas y alterarlos mediante una legislación propia. A estados y municipios se les garantiza además autonomía para recaudar y controlar la aplicación de sus impuestos, estando *"vedado a la Unión instituir exenciones de tributos que son de competencia de los estados, distrito federal y municipios"* (art. 151 de la Constitución del 88) - exenciones que durante el antiguo régimen dieron como resultado la injerencia del centro sobre la periferia.

El cambio más significativo en esta situación de injerencia fue la alteración en la forma de fijación de las alícuotas del impuesto sobre el valor añadido de los estados, el ICMS. Antes de 1988 el Senado Federal fijaba un techo, exigiendo homogeneidad en su valor para todos los estados. Ya con la nueva Constitución éstos tienen plena libertad para fijar sus propias alícuotas. Frente al riesgo de su manipulación agresiva, provocando desequilibrios en el mercado nacional integrado, se creó un foro para negociar su valor, el Consejo Nacional de Política de Hacienda (CONFAZ) , compuesto por los Secretarios de Estado de Hacienda y por el ministro de Hacienda.

Se ha determinado, además, que mientras la fijación de las alícuotas por encima del 17% depende sólo de la ley estatal, por debajo de este porcentaje, al constituir un incentivo fiscal generador de competencias desleales, requiere la aprobación unánime de los 27 miembros del CONFAZ. En la eventualidad de que el CONFAZ no desempeñara adecuadamente la mediación entre los estados y estallara una guerra fiscal en torno al ICMS, la nueva Constitución atribuyó al Senado la competencia facultativa de fijar un límite máximo y mínimo de su alícuota, válido para todos estados.

El refuerzo de la autonomía financiera de estados y municipios se dio mediante otro importante cambio: el aumento de la cuantía de las transferencias de la Unión a las demás esferas - constituidas básicamente por el porcentaje del impuesto sobre la renta y por el impuesto sobre productos industriales[26] - y desde los estados a los municipios - constituidas por un porcentaje del ICMS. El porcentaje del Fondo de Participación de los Estados pasó del 16 al 21,5% y el del Fondo de Participación de los Municipios del 17% al 22,5%. Por su parte, la transferencia de estados a municipios pasó del 20% al 25% de su ICMS recaudado.

[26] Que juntos totalizaban cerca del 37% de los tributos de la Unión, en 1991.

Debido a estos cambios, la distribución de recursos disponibles por niveles de gobierno - es decir los que quedan en sus manos tras las transferencias y que desde el punto de vista conceptual representan su capacidad efectiva de gastos - presentó la siguiente evolución:

TABLA VI.8: Recursos disponibles por nivel de gobierno

	unión	*estados*	*municipios*
1980	66,2	24,3	9,5
1985	61,0	27,3	11,6
1986	57,0	29,8	13,2
1987	60,7	27,8	11,5
1988	61,3	27,4	11,4
1989	57,3	29,8	12,9
1990	53,8	30,4	15,9
1991	51,4	30,4	18,2

Fuente: Afonso (1992a)

Tras 1988, no sólo disminuyeron los recursos disponibles de la Unión sino que los estados pasaron a transferir más impuestos que a recibirlos, convirtiendo a los municipios en los grandes beneficiados con relación a la capacidad efectiva de gastos. Si los estados, a partir del 88, presentaron una subida del 11 % en su peso relativo y la Unión una caída del 16%, los municipios experimentaron un aumento del 60%.

Sin embargo, la evolución de los recursos disponibles por nivel de gobierno puede fallar como indicador de su capacidad de iniciativa, si no viene acompañada por el grado con que se puede determinar el destino de estos recursos. Durante el régimen militar, por ejemplo, no sólo era poco relevante, como indicador de su capacidad de iniciativa, la cuantía de los recursos disponibles por nivel de gobierno - debido a que estados y municipios no contaban en la decisión de cómo gastarlos - sino que, por los mismos motivos, la distribución de gastos por nivel de gobierno nada indicaba sobre su capacidad para tomar la iniciativa.

No obstante, con los cambios habidos en los criterios para realizar las transferencias intergubernamentales post-88 - en particular la disminución de las vinculaciones obligatorias - la distribución de gastos por niveles de gobierno se convirtió en un precioso indicador de su poder para formular y poner en marcha las políticas. Esta distribución se detalla en la tabla VI.9.

TABLA VI.9: Evolución del gasto neto por nivel de gobierno

	Unión	*Estados*	*Municipios*	*Total*
		(% del PIB)		
1970	14,82	8,52	2,61	25,94
1980	13,60	5,69	2,35	21,64
1985	10,89	6,86	2,70	20,52
1986	11,35	7,86	3,31	22,52
1987	12,34	8,13	3,28	23,74
1988	10,41	7,46	3,62	21,49
1989	14,45	8,17	3,68	26,29
1990	14,16	10,20	4,37	28,73
1991	11,92	7,16	5,68	24,76
		(% Horizontal)		
1970	57,10	32,80	10,00	100,00
1980	62,80	26,30	10,80	100,00
1985	52,90	33,90	13,20	100,00
1986	50,40	34,90	14,70	100,00
1987	52,00	34,20	13,80	100,00
1988	48,40	34,70	16,80	100,00
1989	54,90	31,10	14,00	100,00
1990	49,30	35,50	15,20	100,00
1991	48,20	28,90	22,90	100,00
		evolución real (índice=año base 1980)		
1970	*47,60*	*65,40*	*48,60*	*52,40*
1980	100,00	100,00	100,00	100,00
1985	84,30	129,10	121,70	100,00
1986	94,80	158,70	160,10	118,20
1987	106,80	168,00	164,30	129,10
1988	90,00	154,10	181,30	116,80
1989	29,00	174,30	190,30	147,60
1990	121,40	208,80	217,20	154,80
1991	103,40	148,30	285,60	135,00

Fuente: Afonso (1992a)

A lo largo de los 80, el gobierno central, en términos reales, mantuvo prácticamente inalterados sus gastos, aunque en función de un crecimiento real de cerca del 35 % de los gastos de las administraciones públicas esto signifique de hecho una caída de su peso relativo en el total de gastos. Esta tendencia permanece en los años inmediatamente posteriores a la Constitución, sólo que con una caída menos acentuada.

Los municipios, a su vez, duplicaron su peso relativo a lo largo de la década, aumentándolo en cerca del 40% tras la Constitución. En términos reales hubo una triplicación de sus gastos entre 1980 y 1991, de forma que sólo en los tres años inmediatamente posteriores a la Constitución suben en términos reales en un 50%.

Los estados, aunque aumentaron su peso relativo a lo largo de la década en un 10% - lo que en términos reales indica que sus gastos prácticamente acompañaron el ritmo de los gastos totales en el período - en los años inmediatamente posteriores a la

Constitución presentaron una caída en su peso relativo de cerca del 20%. Todo esto, debido no sólo al crecimiento de la cuota del ICMS transferida a los municipios que pasa del 20% al 25%, sino a que el recorte de las ayudas del centro a los gobiernos subnacionales - mediante las transferencias negociadas - afectó justamente a los estados, ya que eran los principales beneficiarios de este tipo de ayuda.

La distribución de gastos con formación de capital fijo, por nivel de gobierno - *"una variable crucial porque determina el futuro gasto corriente y, por lo tanto, señala el mantenimiento o no de la tendencia a la descentralización"* (Afonso,1992a:17) - se presenta en la tabla VI.10.

Mientras entre 1970 y 1975 de lo 4,18% del PIB de tasa media de inversiones públicas, la Unión aportó un 41%, los estados un 37,5% y los municipios un 21%, entre 1990 y 1991 del 3,35% del PIB de tasa media de inversiones, la Unión aportó el 16,5%, los estados más del triple de este porcentaje (el 53,5%) y los municipios casi el doble con una media del 30%.

Si se consideran entre 1970 y 1975 sólo las inversiones autónomas de estados y municipios, los valores son todavía menores, pues estaban obligados a invertir el 50% de las transferencias recibidas en capital, no siendo este el caso tras 1988.

TABLA VI.10: Formación bruta de capital fijo (FBKF) pública por nivel de gobierno

	evolución real			*tasas*		*nivel de gobierno*		
	PIB	*FBKF Global*	*FBKF Gobierno*	*% PIB*	*% FBKF global*	*Unión (%)*	*estados (%)*	*municipios (%)*
1970	44	39	82	4,42	23,0	36,0	42,0	22,0
1975	71	80	118	3,95	17,0	46,0	33,0	20,0
1980	100	100	100	2,37	10,0	30,0	39,0	31,0
1985	106	76	103	2,32	14,0	22,0	52,0	26,0
1986	114	93	146	3,05	16,o	28,0	47,0	25,0
1987	118	92	156	3,15	14,0	34,0	39,0	27,0
1988	128	87	157	3,17	14,0	33,0	38,0	29,0
1989	121	88	150	2,93	12,0	29,0	48,0	23,0
1990	117	81	172	3,50	16,0	15,0	61,0	24,0
1991	118	-	156	3,13	-	18,0	46,0	36,0

- Evolución Real (base=100).
- Corrección PIB e FBKF global y gobierno, conforme factor de deflación del PIB.
- Gasto con FBKF = gastos con inversiones en construcción y adquisición de máquinas y equipos nuevos.

Fuente: Afonso (1992a).

La evolución del reparto de gastos por función y nivel de gobierno está en la tabla VI.11.

TABLA VI.11: Evolución de los gastos por función y nivel de gobierno

	UNIÓN			ESTADOS			MUNICIPIOS			TOTAL		
	(% del PIB)											
	89	90	91	89	90	91	89	90	91	89	90	91
Defensa y seguridad pública	1,9	1,6	1,4	0,7	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0	2,6	2,4	2,2
Educación y cultura	1,9	1,1	1,0	1,3	2,0	1,9	0,8	1,1	1,2	4,0	4,2	4,1
Salud	2,5	2,3	1,7	1,2	1,1	1,1	0,4	0,6	0,7	4,1	4,0	3,5
Seguridad y asistencia social	6,9	8,6	9,0	1,1	1,4	1,3	0,3	0,4	0,4	8,3	10,4	10,7
Viviendas y servicios urbanos	0,1	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2	0,5	0,9	1,0	0,7	1,1	1,4
Asuntos y servicios económicos	1,3	1,1	0,7	1,4	1,7	1,0	0,5	0,8	0,7	3,2	3,6	2,4
Servicios de gobierno en general	1,0	2,6	2,0	2,6	3,0	2,6	1,0	1,1	1,2	4,6	6,7	5,8
Total	15,6	17,3	16,0	8,4	10,2	8,9	3,5	4,9	5,2	27,5	32,4	30,1
	% HORIZONTAL											
	89	90	91	89	90	91	89	90	91	89	90	91
Defensa y seguridad pública	73,0	66,7	63,6	27,0	33,3	36,4	0,0	0,0	0,0		100,0	
Educación y cultura	47,5	26,2	24,4	32,5	47,6	46,3	20,0	26,2	29,3		100,0	
Salud	60,9	57,5	48,6	29,3	27,5	31,4	9,8	15,0	20,0		100,0	
Seguridad y asistencia social	83,1	82,7	84,2	14,1	13,5	12,1	3,6	3,8	3,7		100,0	
Viviendas y servicios urbanos	14,2	0,0	14,3	14,2	18,2	14,3	71,6	81,8	83,4		100,0	
Asuntos y servicios económicos	40,6	30,6	29,1	43,8	47,2	41,8	15,6	22,2	29,1		100,0	
Servicios de gobierno en general	21,8	38,8	34,5	56,4	44,8	44,8	21,8	16,4	20,7		100,0	
Total	55,6	53,4	53,1	31,1	31,5	29,6	13,3	15,1	17,3		100,0	

Fuentes: Mussi y Otros (1992); Afonso (1993); "Balanços Gerais da União"; "Sistema de acompanhamento das finanças estaduais e municipais"

Comparando los gastos añadidos por nivel de gobierno con los asignados a cada función en el mismo período - a pesar de las distorsiones entre una y otra tabla resultantes sobre todo de las dificultades para procesar los gastos por funciones[27] - se evidencia en ambos casos la misma tendencia: baja en los gastos de la Unión, con excepción de seguridad social y servicios de gobierno en general; incremento de gastos municipales y una cierta estabilidad en los estatales, aunque en este nivel hayan aumentado los gastos en seguridad pública y educación y cultura. Muy significativo es el crecimiento de gastos municipales en funciones sociales, como salud, educación y vivienda.

Tomando en consideración los recursos humanos, y en términos estrictamente numéricos, la capacidad de iniciativa de los niveles en 1993, era la siguiente:

[27] *"Las estadísticas de los gastos por funciones y programas de gobierno es muy precaria, entre otras cosas, porque: los procedimientos presupuestarios y contables vigentes no preveen un informe de matriz (cruzando gasto por categoría y función) y dificultan la consolidación de los datos por entidades, unidades y niveles de gobierno; la clasificación detallada de los programas no es uniforme a nivel nacional; y los municipios con menos de 50 mil habitantes están dispensados de escriturar sus gastos según la clasificación funcional programática"*. Además de esto, *"el análisis de gastos funcional programático es parcial y limitado y sólo existen informaciones de los gobiernos subnacionales para la administración directa y cuya consolidación de datos presenta gran dificultad para eliminar las transferencias intergubernamentales"*. Afonso (1993:56-58).

TABLA VI.12: Empleados por nivel de gobierno (1993)

	Unión	*estados*	*municipios*	*total*
número (en millones)	1,7	3,4	1,9	7,0
% vertical	24,6	49,1	26,3	100,0
% población ocupada	2,7	5,3	3,0	11,0

Fuente: Andrade y Jaccoud (1993: 40).

Los más de dos tercios de funcionarios empleados por estados y municipios, pueden aumentar en caso de que se realice el traspaso de funciones a estos niveles como consecuencia de su recuperación de la capacidad de gasto.

VI.5. La interacción intergubernamental y los instrumentos de operación de las RIGs post- 88

De forma general, la interacción entre gobiernos que gozan de grados significativos de autonomía, además de una dimensión sectorial y al detalle - resultado de la existencia de programas compartidos - suele presentar otras dos dimensiones más. La judicial, que es para donde confluyen los conflictos relativos, por ejemplo, al alcance y límites de la jurisdicción de cada nivel y de sus competencias; y la financiera, especialmente en el reparto de recursos.

En el caso de Brasil, la dimensión judicial está centrada en el Tribunal Supremo Federal que es quien procesa y juzga las demandas intergubernamentales. A pesar de que algún caso requiera su decisión, el Tribunal Supremo Federal parece ser poco relevante para la interacción intergubernamental. El mismo hecho de que entre los datos sobre sus actividades facilitados al público por el propio Tribunal Supremo Federal, no conste el número de acciones de inconstitucionalidad de leyes federales presentadas por los estados[28] o estatales presentadas por la federación - algo que suele ser en algunos países un importante indicador de la dinámica de interacción intergubernamental - revela la insignificancia de la actividad de mediación en los conflictos intergubernamentales en el abanico de acciones del Supremo. Lo que a su vez indica la poca relevancia de la dimensión judicial para la interacción intergubernamental en Brasil. Muy probablemente esto se debe a que la Constitución no sólo es muy flexible en cuanto a las posibilidades del

[28] Que pueden ser propuestas por gobernadores o Asambleas Legislativas, según el art. 103 de la nueva Constitución.

ejercicio de funciones por los niveles de gobierno,[29] sino que también es muy clara y precisa en lo relativo a los límites y capacidades de los mismos a autoadministrarse y formular sus propias leyes.

En efecto, tanto la intensidad como los rasgos más característicos de la dinámica de la interacción intergubernamental en Brasil se concentran en la dimensión financiera. La intensidad se pone de manifiesto mediante el examen del volumen de transferencias intergubernamentales - cuestión a que ya se hizo referencia al apuntarse el aumento por parte de la Constituyente del porcentaje de impuestos federales destinados al Fondo de Participación de los Estados (FPE) y al Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y del porcentaje de impuestos estatales transferidos a los municipios. La evolución de estas transferencias presenta en la tabla VI.13.

Si entre los años 70 y 80 el porcentaje de transferencias con relación a los gastos permaneció estable, en la primera mitad de los 80, reflejando el creciente poder de la presión de los gobernadores y alcaldes y en consonancia con la tendencia a descentralizar los gastos, este aumentó en un 50% y se mantuvo creciente en la segunda mitad de los 80, de modo que en 1991, alcanzó el doble del de 1980.

TABLA VI.13: Evolución de las transferencias intergubernamentales (1970-1991)

	total de transferencias intergubernamentales			*% sobre total de transferencias intergubernamentales*	
	US$ millones (1991)	*% sobre el PIB*	*% sobre gasto público*	*Unión p/ estados y municipios*	*estados p/ municipios*
1970	5.133	3,30	12,72	56,98	43,02
1975	7.538	3,00	11,80	64,21	35,79
1980	11.261	3,17	13,86	66,94	33,06
1985	15.829	4,22	20,57	72,40	27,60
1986	19.548	4,84	21,49	70,92	29,08
1987	22.977	5,49	23,12	77,84	22,16
1988	22.796	5,45	25,54	78,05	21,95
1989	21.223	4,91	18,68	67,23	32,77
1990	26.735	6,45	22,45	69,16	30,84
1991	24.241	5,78	23,34	67,95	32,12

Elaborado a partir de Afonso (1992a y 1993)

Los altos porcentajes en los años inmediatamente anteriores a la Constituyente confirman lo que ya se ha indicado, es decir, la significativa ampliación del uso en este período de las transferencias negociadas por parte del gobierno central como forma de cooptación política. Algo que viene corroborado no sólo por la caída del porcentaje de

[29] Lo que, si por un lado evita conflictos jurídicos, como los originados por la situación en que algún nivel lucha contra otro nivel por la competencia de algún suministro de servicio; por otro lado genera una especie de "huida de responsabilidad" en el suministro de algunos servicios.

transferencias con relación a los gastos en 1989 - año en que a la vez que caían las transferencias negociadas no se había puesto en marcha todavía los dispositivos constitucionales que incrementaban los porcentajes de transferencias corrientes (FPM, FPE, FE) - sino también por el hecho de que en 1990 y 1991, justamente cuando empiezan a hacerse efectivos estos dispositivos, el porcentaje de transferencias con relación a los gastos volvió a crecer.

La fuerte caída en la primera mitad de los 80 del porcentaje de transferencias estatales, se debe por un lado a que el tributo sobre el que inciden, el ICMs, es altamente pro cíclico - los años de 1981, 1982 y 1983 fueron de fuerte crisis económica - y por otro a su propio incremento por la Constituyente. Debido a esto, y a pesar de que en 1990 también se produjo una recesión económica, el volumen de transferencias estatales se mantuvo por encima del existente en 1985.

La casi duplicación en el período del porcentaje de transferencias en general, con relación al PIB y al gasto público neto, gana mayor relieve como indicativo de una nueva dinámica en las interacciones intergubernamentales, si se sitúa en el contexto de los cambios habidos en la mecánica de estas transferencias.

Con relación a la Unión, en el post-88, al contrario que en el período anterior en que a su arbitrio el ejecutivo federal podía alterar los porcentajes transferibles, quedaron fijados por mandato constitucional tanto estos porcentajes como los principios de distribución[30]. Con esto las transferencias desde la Unión adquirieron estabilidad y los estados y municipios pasaron a planificar su uso. La Constituyente estableció también como mandato constitucional, la total libertad de aplicación de las transferencias por parte de los gobiernos subnacionales, es decir, la nueva Constitución abolió las innumerables vinculaciones obligatorias hasta entonces vigentes en las transferencias. Su artículo 160 afirma que *"está vedada la retención o cualquier restricción a la entrega y empleo de recursos transferibles a los estados, distrito federal y municipios"*.[31]

[30] El art. 161 prevee una ley complementaria que establece *"normas sobre la presentación de recursos, especialmente sobre los criterios de distribución del Fondo de Participación del Estado y Fondo de Participación de los Municipios"*.

[31] Excepto la retención para el cobro de préstamos vencidos.

La figura VI.3, suministra una síntesis de las alteraciones introducidas en la mecánica de transferencias, con énfasis en los cambios producidos en las vinculaciones obligatorias.

FIGURA VI.3: Cambios constitucionales en las transferencias de impuestos

RÉGIMEN ANTERIOR (EN 1980)							CONSTITUCIÓN DEL 88					
Impuestos transferidos	*titular del impuesto*	*vinculación*		*porcentaje*			*titular del impuesto*	*vinculación*		*porcentaje*		
		estado	*municipio*	*Uni*	*Est*	*Mun*		*Est.*	*Mun*	*Uni.*	*Est.*	*Mun*
Impuesto s/ la renta (IR) + Impuesto s/ productos indust. (IPI)	Unión	Entre 20 y 50% en capital. 20 % en enseñanza secundaria. 10% en agricultura 5% en salud 5% fondo de desar. 5% en desarrollo de región metropolitana	Entre 30 y 50% en capital 20% en enseñanza primaria 2% en el PASEP 10% en salud y saneamiento 10% en desarrollo de región metropolitana	80	11	9	Unión (IR)	no	no	53,0	21,5	22,5
							Unión (IPI)	no	no			
IPTR	Unión	-	no vinculado	50	-	50						
IUEE	Unión	100% en producción de energía eléctrica		40	50	10						
IUCL	Unión	100% en transporte urbano	100% en transporte urbano	40	40	20						
IUM	Unión	100% en desarrollo producción mineral	100% en desarrollo producción mineral	10	70	20						
IST	Unión	100% en obras de carreteras	100% en obras de carreteras	55	45	-						
IPVA	estado	-	no vinculado	50	50	-	estado	-	no	-	50	50
ICM	estado	-	no vinculado	80	20	-	estado (ICMS)	-	no	-	75	25
ITBI	estado	-	no vinculado	50	50	-	mun.	-	-	-	-	100

PASEP = Patrimonio del Servidor Público
IPTR = Impuesto sobre Propiedad Territorial Rural
IUEE = Impuesto Único sobre Energía Eléctrica
IUCL = Impuesto Único sobre Combustibles y Lubrificantes
IUM = Impuesto Único sobre Minerales
IST = Impuesto sobre Servicios de Transporte
IPVA = Impuesto sobre Propiedades de Vehículos Automotores
ICM = Impuesto sobre Circulación de Mercancías
ICMS = Impuesto sobre Circulación de Mercancías y sobre Servicios
ITBI = Impuesto sobre el Traspaso de Propiedad de Bienes Inmuebles

Estas alteraciones, combinadas con la recuperación de autonomía política por parte de estados y municipios, hicieron que después del 88 el aumento de recursos disponibles en manos de estos niveles se tradujese en una descentralización no circunscrita al ámbito de la mera ficción jurídica, como sucedió con el régimen militar.

Esta efectividad en la descentralización ha impuesto, a su vez, la necesidad de crear unos instrumentos capaces de hacer operativa la intensidad de la interacción intergubernamental que trajo consigo. En el seno de la operación desmonte, se había extinguido el principal instrumento operativo de las RIGs, la Secretaría de Articulación con los Estados y Municipios (SAREM), sin ser sustituida por otra entidad similar, acorde con el nuevo modelo de RIGs. Con ello se ha desarticulado, no propiamente la estructura - que ya

venía dando muestras de agotamiento desde inicio de los 80 - sino la planificación intergubernamental, extinguiéndose los programas de asistencia técnica y financiera a estados y municipios originalmente a cargo de SAREM. Esto repercutiría de forma negativa en la operatividad de las RIGs, aunque su nuevo modelo exigiese unos requisitos de asistencia técnica diferentes de los de SAREM.

El mencionado fracaso de la creación, en 1993, de la Cámara Especial del Consejo de Gobierno para dirigir, coordinar y supervisar el Programa Nacional de Descentralización, acentuó la falta de mecanismos operativos de las RIGs bajo la estructura político-administrativa descentralizada del post-88. El resultado fue una descentralización forzada, es decir, impuesta por las circunstancias[32], carente de una estrategia que:

> "*tuviese en cuenta: la distribución de responsabilidades gubernamentales, como un* precioso mecanismo para restaurar y conformar el pacto federativo en el país, entendiéndose y tomándose como interlocutores válidos para el poder, los intereses regionales; la necesidad de trazar un conjunto de directrices que orientasen la labor de definir las competencias, tales como la flexibilidad, la sensibilidad a incrementarlas gradualmente, la evaluación de ventajas comparativas, la equidad del suministro de los servicios, la distinción entre su previsión y producción y control social, *accountability* y la transparencia decisoria". Lobo (1993:123).

Es posible que la insistencia en resaltar la forma errática y desordenada con que se descentraliza el suministro de servicios en Brasil post-88[33], induzca al lector a una percepción equivocada sobre la evaluación que se tiene de este proceso, entendiéndola como algo cercano a una nostalgia del modelo jerárquico y sin duda eficiente de los militares, pero de eficacia dudosa. La insistencia se basa tan sólo en la determinación de alertar sobre el hecho de que la dimensión positiva del alejamiento de los gobiernos subnacionales de los mecanismos rígidos y autoritarios de planificación y el acercamiento a acciones basadas en su entorno inmediato, no debe oscurecer graves problemas provocados por la forma desordenada, espontánea, con que esta ruptura se lleva a cabo.

---

[32] Como observó Santos (1993:5): "*La descentralización se produce no sólo a causa de una política claramente formulada sino de acciones tendentes a llenar el hueco que se crea en la función ejecutora del gobierno federal, resultante de la reforma tributaria y de la discontinuidad institucional en esta esfera de gobierno. En la medida en que la descentralización no representa una acción orquestada por el gobierno federal, la municipalización de los servicios públicos no se generaliza. Es, de hecho, fruto de decisiones políticas locales y refleja el esfuerzo en atender demandas, valiéndose de las condiciones ampliadas de gobernabilidad que hoy poseen y del aumento de sus ingresos disponibles tras el 88. Tal constatación, a nuestro juicio, prevalece para cualquier de los servicios urbanos y sociales donde existe injerencia directa o compartida de la Unión en su suministro*".

[33] Con la excepción del sector de salud por los motivos someramente expuestos en la nota número 23.

La ausencia de directrices claras hizo que en vez de un desmonte racional de la otrora todo poderosa máquina central - en que por ejemplo se traspasasen funcionarios y patrimonio federal a otras esferas en los sectores cuya ejecución ya no estuviese a cargo del centro - se haya producido un verdadero desarreglo de esta máquina. Su funcionamiento pasó a ser inconexo, y su inserción en las diversas políticas definida *ad hoc*, quedando visible que la administración central no ha encontrado todavía su lugar, un papel adecuado, en el nuevo modelo de RIGs. Por lo tanto, se ha salido de una realidad en que el centro, omnipresente y omnipotente, asumía desde la formulación hasta la ejecución de las políticas, a un vacío en relación a tareas que incluso en un modelo no jerárquico de RIGs, debe asumir, tales como

> "el establecimiento de los servicios mínimos en todo el territorio nacional, para garantizar la igualdad de los ciudadanos, y su normalización...homologación de las características técnicas de los equipos y normalización de procedimiento...la gestión bilateral y multilateral de las políticas con otras administraciones... la distribución de recursos y mediación entre los distintos niveles y gobiernos subnacionales... representación de la sociedad nacional en los organismos multilaterales... transferir tecnología de forma habitual para crear actores calificados... (ser) la referencia del conocimiento experto... (ser) el nexo necesario de relación entre los gobiernos subnacionales y los organismos multinacionales, entre los estados, entre los estados y los municipios... (ser) el pensador estratégico, pues es la única administración que puede observar todas las fases del ciclo de las políticas públicas y también todas las políticas sectoriales... (ser) definidor de problemas, impulsor y promotor de políticas e iniciador... (ser) desactivador de conflictos entre gobiernos subnacionales... (ser)árbitro político entre los gobiernos subnacionales". Bañon y Tamayo (1994:33-38).

La descentralización forzada, por vía no planeada, es decir, por la combinación del aumento en la capacidad de gastos de los gobiernos subnacionales con los recortes en el presupuesto federal mediante las restricciones a transferencias negociadas[34], condujo además a una distribución irracional, desde el punto de vista técnico, de las pérdidas y ganancias entre los distintos niveles de gobierno. En este sentido, las administraciones de los estados y municipios más dependientes de ayudas federales fueron severamente afectados, pero no sólo ellas.

En efecto, la falta de instrumentos operativos para las nuevas RIGs y la ausencia de puntos de referencia que le atribuyesen alguna racionalidad, constituye una importante fuente de problemas para toda la administración pública en Brasil, cuya dinámica pasó a depender de la fuerte interacción intergubernamental.

---

[34] A pesar de la resistencia clientelar del Congreso a realizar recortes en el presupuesto federal: *"el volumen de las transferencias negociadas de la Unión ha disminuido de forma significativa... entre 1988 y 1991, este equivale al total de los recursos perdidos por la Unión con el nuevo sistema tributario"*. Afonso (1993:85).

Para terminar con lo que nos proponíamos en este capítulo, trataremos de la dimensión política de las RIGs post-88, haciendo hincapié en la influencia del perfil del sistema de partidos sobre la actuación de las RIGs en un contexto descentralizado.

VI.6. El sistema de partidos y las RIGs en el post-88

Al tratar de la asociación entre sistema de partidos y principio federal, Nohlen (1984) llama la atención sobre la necesidad de considerarla en dos sentidos: uno que examina el impacto de la organización federal sobre el funcionamiento y perfil de los partidos y otro que analiza la interferencia de las características del sistema de partidos en la generación y posterior evolución de la estructura federal del Estado.

La importancia, no de los partidos propiamente dicha, sino del juego político para determinar el Estado federal en 1988, aunque no ha sido tratada en ningún apartado específico, ha sido bastante analizada a lo largo de este capítulo.

Sin embargo, hay dos cuestiones que quedan por responder: a) ¿de qué forma el principio federativo viene influyendo en el funcionamiento de los partidos políticos el Brasil? y ¿en qué medida el sistema de partidos, pero más que esto, la política, encarnada por gobernadores, alcaldes y parlamentarios, ha interferido en la dinámica del nuevo modelo de RIGs?

La principal virtud de la organización federal es la de abarcar las diferencias de una nación, abriendo posibilidades de expresión de identidades regionales forjadas a partir de la condición socioeconómica, cultural o lingüística común a áreas geográficas específicas del territorio. Por otro lado, si llevado al límite, lo que era virtud se torna vicio, una vez que las identidades regionales en este caso comprometerían el desempeño de la importante función del sistema político - y de resolución particularmente delicada en sistemas federativos - de aunar intereses. Una función que requiere el abandono de particularismos y la existencia de dos o más partidos que, sin borrar las diferencias regionales, promuevan valores u objetivos que sensibilicen a todas las regiones y galvanicen el sentimiento de la nacionalidad mayor que funda la federación. No son otros los motivos que llevaron a los

Constituyentes de 1945 en Brasil a exigir que un partido, para registrarse, tuviera carácter nacional[35]. Una medida que la Constitución del 1998 mantuvo a pesar de que en esta época, al contrario de en 1945, la unidad del Estado nacional en Brasil ya estaba consolidada. En efecto, *"Brasil no dispone desde las elecciones de 1986 de partidos que puedan ser clasificados como regionales"* (Selcher,1990:176), aunque algunos presenten una inserción geográfica más amplia que otros, según puede verse en la tabla inferior.

TABLA VI.14: Representación de los partidos en el Congreso Nacional por región (1990) (%)

	Norte	*Nordeste*	*Sudeste*	*Sur*	*Centro Oeste*	*Total*
PMDB	18,6	24,6	28,3	17,1	11,2	133
PFL	11,2	59,2	14,3	8,1	7,1	99
PDS	17,4	19,5	23,9	32,6	6,5	45
PDT	7,7	23,1	44,2	21,1	3,8	52
PT	11,1	5,5	55,5	22,2	5,5	36
PSDB	4,2	34,0	42,5	14,9	4,7	47
PRN	2,3	38,6	34,1	18,2	6,8	44
PCB/PC do B	9,5	57,1	23,8	4,7	4,7	21
Otros (10 pequeños)	25,5	17,9	33,0	3,8	19,5	107
Escaños en el congreso	14,4	30,5	31,0	14,5	9,6	584
Población (en millones - 1989)	6,5	28,5	43,6	15,1	6,2	150

Fuente: Amaury de Souza (1992:195).

Una lectura rápida de estas cifras puede llevar a la conclusión precipitada de que la legislación logró por fin neutralizar el impacto de las diferencias regionales - que por cierto marcan la federación brasileña - sobre el perfil de su sistema de partidos. La cuestión, sin embargo no es tan simple. De hecho, en el contexto brasileño:

> "El federalismo produce una gran diferencia en el modo de funcionamiento de los partidos, especialmente en la limitación de su disciplina interna y del peso de su dirección central y en el estímulo a la heterogeneidad. Los partidos a nivel estatal toman las decisiones más importantes; la dirección central no tiene mucho poder sobre las estatales. Ello significa que hay 23 grupos de jefes de los partidos, uno por estado, y no un grupo centralizado. Naturalmente que la coordinación de ideas y planes entre 23 grupos distintos es mucho más difícil de la hecha por un liderazgo partidario central. Así como ocurrió en los EE.UU., el federalismo en Brasil trabaja contra la unidad de los partidos, obliga a los principales grupos a tolerar diversidades y autonomía en su seno y favorece una ligazón débil entre el partido y sus miembros". Mainwaring (1991:4)

El último punto es particularmente significativo debido a su funcionalidad para el sistema, pues estimula la integración política, al permitir en un contexto de partidos de ámbito forzosamente nacional, la necesaria expresión de diferencias regionales. Sin

[35] Los criterios para definir el carácter nacional de un partido cambiaban con el tiempo. Así, entre 1945 y 1964 se exigía que tuviesen al menos 10.000 miembros en 5 estados por lo menos; ya entre 1979 y 1988, para su registro provisional, un partido tenía que crear en un año secciones al menos en el 20% de los municipios en 9 estados por lo menos y para obtener su registro definitivo era obligatorio lograr el 5% del total de los votos para las elecciones de la Cámara Federal, de al menos 9 estados, con un mínimo del 3% en cada uno de ellos. La Constitución del 88 no fija los criterios de empadronamiento de los partidos como partidos nacionales.

embargo, esta ligazón débil viene dificultando por otro lado decisiones que, transcendiendo la visión estrecha de los particularismos, atribuyan a la acción del Estado una racionalidad compatible con valores globales e imprescindibles para el equilibrio del sistema como un todo.

Independiente de saber si la organización federal merma la disciplina partidaria o si, por el contrario, la aumenta, lo cierto es que debido a esta relación débil, en los temas marcados por *cleavages* regionales, la división del Congreso Nacional basada en partidos suele simplemente desaparecer para dar lugar a verdaderos grupos regionalistas. Esto quedó muy bien ilustrado en la votación del artículo de la Constitución que estableció los criterios de proporcionalidad para la representación en la Cámara Federal. De transcendental importancia como hecho fundador del nuevo federalismo del 88 - ya que trata directamente de la distribución del poder entre los estados en el órgano legislativo máximo de la federación, el Congreso Nacional - su desenlace mantuvo una fuerte distorsión de la representación en la Cámara Federal, como ya se indicó al tratar del marco institucional del federalismo brasileño en general.[36]

Las discusiones previas a esta votación giraban en torno a dos posiciones: una que, alegando estar ya contemplada en el Senado la representación territorial, defendía la concepción de la Cámara Federal como *locus* de representación de todo el pueblo y por lo tanto su representación basada, si no en la igualdad absoluta del voto entre los ciudadanos - independientemente del estado a que perteneciesen - al menos en una proporcionalidad que ampliase el número máximo de representantes de un estado, considerando su población. La otra posición, partiendo de un enfoque regionalista, entendía que a falta de un techo máximo bajo de representación, se generaría una federación muy desequilibrada, pues los estados superpoblados - y ricos - del sudeste pasarían a tener una representación de 7 a 8 veces mayor que la de los estados poco poblados - y pobres - como los del norte y nordeste.

Tras difíciles negociaciones, se presentó la propuesta de elevar el techo - con relación al vigente - de 60 a 70. La propuesta que era del partido mayoritario, el PMDB, contaba con la adhesión de las direcciones del PFL y PDS, segundo y tercer partidos más importantes, respectivamente, en la Constituyente. Sin embargo, como el asunto implicaba a la distribución de poder entre regiones en un sistema de partidos nacionales, pero

[36] Para mayores detalles sobre esta distorsión en términos históricos, véase Souza (1976).

altamente indisciplinados, la votación presentó un resultado que ni de lejos reflejaba las posiciones partidarias, pues la mayoría de los Constituyentes se decantaron por criterios regionales.

De hecho en este tema, así como en muchos otros, los partidos se han visto abiertos en canal por el regionalismo. En este caso concreto se perfilaron, por un lado, los diputados de los estados del sudeste - con São Paulo al frente - favorables a la propuesta, y por otro los diputados de los estados más deprimidos, dirigidos por los del nordeste, en contra de la misma. La tabla VI.15 muestra esta situación.

TABLA VI.15: Votación de los tres mayores partidos en la cámara de los diputados acerca del aumento del techo de representación por estado
(% de votos favorables con relación al total de diputados del partido por región)

	Norte	*Nordeste*	*Centro Oeste*	*Sudeste*	*Sur*	*Total*
PMDB	22,8	41,4	75,6	74,7	68,4	58,1
PFL	43,7	19,1	50,0	65,4	50,0	36,4
PDS	20,0	18,6	100,0	100,0	77,8	57,9

Elaborado a partir de Leme (1992).

De los parlamentarios del partido que hizo la propuesta, el PMDB, el 42% votaron en contra de la misma. De éstos, cerca del 60% eran del nordeste y el 80% del norte. En el caso del PFL, hubo una verdadera rebelión regionalista contra la dirección del partido, ya que cerca del 65% de sus parlamentarios se pusieron en contra de la propuesta, siendo esta la posición del 80% de los del nordeste y del 60% de los del norte. En el PDS, en una clara demostración regionalista, el 100% de sus parlamentarios del sur y sudeste, regiones beneficiarias de la propuesta, votan a su favor y solamente un 20% de los del norte y un 28% de los del nordeste adoptan esta posición.

En lo relativo al impacto del sistema de partidos sobre el funcionamiento del Estado federal, se nota que a la vez que la falta de disciplina de los partidos brasileños está parcialmente condicionada por la organización federal del Estado, su consolidación viene sufriendo una fuerte influencia de esta indisciplina.

La funcionalidad de la indisciplina de los partidos para el sistema federal brasileño, mediante la integración de expresiones regionales, tiene por contrapartida la dificultad de tomar decisiones que reglamenten la operación del sistema de forma equilibrada, eficiente y armónica. El fracaso de la operación desmonte ilustró esto muy bien. Sin que hubiese ninguna interdicción de los partidos, el regionalismo hizo a los parlamentarios

intransigentes a la transferencia ordenada y racional de funciones, paralela a la de los recursos, impuesta por mandato constitucional.

Ya el rasgo *catch all* de los partidos brasileños - que no sólo es perfectamente compatible sino que hace necesaria la indisciplina partidaria - facilita en mucho la operación de las RIGs en el contexto de la democracia descentralizada del post-88. El enfoque regionalista de las actuaciones de la mayoría de los parlamentarios federales - posible gracias a la débil disciplina partidaria a que están sometidos - les sitúan en una confortable posición de intermediarios, verdaderos *brokers* de los intereses de sus bases, insertándolos en una amplia red de intercambio y negociación en que gobernadores y alcaldes juegan también un importante papel. Los alcaldes son la mayoría de las veces los que definen la elección de los diputados, al poseer los canales de acceso a las bases. Para la conquista de tan precioso apoyo, los diputados se presentan como posibles intermediarios de los alcaides ante al gobernador. Estos, a su vez, a cambio de aceptar las peticiones de los diputados, les exigen apoyo en el Congreso Nacional a las eventuales propuestas que presentan como si fueran en interés del estado que gobiernan. Naturalmente, si en una dinámica como ésta la articulación entre los niveles de gobierno puede llegar a buen término, las decisiones a su vez tienden a presentar una baja consistencia y racionalidad, ya que se carece de una instancia que permita aunar y procesar los intereses con un enfoque global.

Es razonable inferir entonces que la indisciplina de los partidos brasileños afecta al funcionamiento de su federación de forma contradictoria: a la vez que la fortalece, suministrando un soporte de integración política, la debilita, dificultando una concentración de intereses en que esté garantizada la racionalidad de la asignación de los recursos y el equilibrio del sistema.

CONCLUSIÓN A LA SEGUNDA PARTE

La trayectoria de la estructuración político-territorial del Estado brasileño se caracteriza por un movimiento pendular entre dos polos extremos: descentralización y centralización. Sin embargo, la permanente afirmación del ideal federativo ya desde el imperio, hace sospechar que la aspiración federal en Brasil no es una simple imitación de los Estados Unidos de América[1], y que su razón de ser se basa en características socioeconómicas, políticas y culturales propias de la realidad brasileña. En el acto de fundación de Brasil como Estado-nación independiente, en 1822, al contrario de lo sucedido en los demás países latinoamericanos, la ruptura con la metrópoli se hizo por un movimiento centrípeto en torno al entonces príncipe regente y futuro emperador. Un movimiento, denominado de "federación preventiva", cuya intención explícita era salvar la unidad del imperio colonial lusitano en América, a pesar de que el grado de heterogeneidad y aislamiento entre las provincias que lo protagonizaron fuese de tal orden que muchos estudiosos conciben al imperio como un "archipiélago de culturas".

Aspiraciones federalistas se manifestarían a lo largo de los 67 años de imperio en Brasil (1822-1889). Algunas de ellas como contestación armada al poder central - altamente cohesionado en torno al emperador - pero en su mayoría como medidas jurídicas, siendo este el caso de la Disposición Adicional de 1834, que en la práctica creó un imperio casi federal en Brasil, entre 1834 y 1841.[2]

Hemos visto también que el principal impulso del movimiento republicano en los últimos 20 años de existencia del imperio, fue justamente el deseo de fundar un Estado federal. Una aspiración a la que los defensores de la monarquía se oponían radicalmente.

Un peculiar arreglo entre el centro y la periferia con vistas a garantizar la unidad del Estado se materializó en la creación de la llamada guardia nacional. Mediante la figura de los "coroneles" - notables locales, comandantes de la guardia en sus zonas - este arreglo asentó un tipo de práctica política, conocido como "coronelismo", que vendría a ser la base del funcionamiento del federalismo dual de la denominada "república vieja" (1889-1930).

---

[1] A pesar de la innegable influencia norteamericana sobre los autores de la primera Constitución republicana en Brasil.

[2] Cuando se publica la llamada ley de interpretación, cuyo nombre se debe justamente al hecho de haber promovido una interpretación de la Disposición Adicional de 1834, excluyendo de ella todos sus dispositivos descentralizadores.

En su dimensión administrativa, este arreglo forjó un aparato público cuyo perfil se alejaba bastante del tipo ideal de burocracia descrito por Weber, ya que su acción estaba basada en la paralegalidad intrínseca al ejercicio de una autoridad - "los coroneles" - constituida a partir de la indiferenciación entre lo público y lo privado. Estos notables locales - que en el mejor estilo de un orden patrimonial poseían poder sobre la vida y la muerte de sus gobernados - no deben ser identificados con los caudillos locales, típicos de la América española. Si bien es verdad que la investidura de los "coroneles" de un *status* político-administrativo por si sola ya indica la capitulación del centro ante la evidencia de que para mantener el orden no podía prescindir del poder económico que ellos poseían; lo contrario también es cierto, es decir, estos notables tenían plena conciencia de que el mantenimiento de su poder económico dependía de un Estado nacional cohesionado. Cohesión que el federalismo dual de la "república vieja" (1889-1930) se encargó de debilitar. Perfectamente compatible con las funciones típicamente liberales del Estado brasileño de entonces, este federalismo dual estuvo marcado por una acentuada asimetría en las posibilidades del ejercicio de autonomía por parte de sus entes federados. En efecto, los tres estados más poderosos - São Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais - eran no sólo los únicos que poseían autonomía **de hecho** sino que también eran los que ejercían la hegemonía sobre los demás a través de la política de sus oligarquías, cimentada en el pacto "coronelista" y conocida como "política de los gobernadores". El pacto "coronelista" implicaba en sistemático intercambio de favores entre el centro y la periferia, lo que en su vertiente administrativa institucionalizaba el nepotismo como forma de acceso a las administraciones públicas.

La ruptura constitucional de octubre de 1930, conocida como revolución del 30, puso en el orden del día la necesidad de una intervención del Estado para combatir los impactos de la crisis del 29 sobre la economía nacional, con la implícita propuesta de la centralización del Estado como condición necesaria para hacerla efectiva. Así, el federalismo de las dos revisiones constitucionales que se llevaron a cabo entre 1930 y 1945 era tan sólo **nominal**. Como consecuencia del aumento de las funciones del Estado requeridos por el intervencionismo, la centralización de ahí resultante, vino acompañada por una fuerte expansión del centro. De este modo se creó en el período un conjunto de entidades públicas federales, que no sólo esbozó la dualidad que marcaría la administración pública brasileña durante el régimen militar - dividida entre las llamadas administraciones directa e indirecta - sino que también gestó el embrión de la tecnocracia que vendría a compartir el poder bajo este régimen.

En 1945, Vargas, que se había impuesto como dictador mediante un golpe de estado en 1937, fue destituido y se instaló una Asamblea Constituyente, de la que surgió un régimen democrático en que se retoma el principio federativo con indudable materialidad, pero ya no bajo la forma dual de la "república vieja" (1889-1930). Las fuertes desigualdades regionales del país incidieron sobre el sistema político del 45, recortándolo en dos partes contrapuestas. Una, compuesta por los estados del sur y sudeste, que representaban el Brasil desarrollado y se expresaban políticamente a través del Jefe del ejecutivo federal, ya que tenían peso decisivo en su elección debido a la superioridad de su población sobre las demás regiones. Otra, compuesta por los estados del nordeste, norte y centro-oeste, representando el Brasil subdesarrollado y que, debido a una distorsión en la proporcionalidad de la Cámara Federal de Diputados, dominaba el Congreso transformándolo en su vehículo de expresión política. De esta contraposición surgió, por un lado, un ejecutivo cuyas bases de legitimidad le impulsaban a empuñar la bandera del desarrollo y modernización del país y, por otro, un Congreso Nacional, que al basar su legitimidad en las relaciones patrimoniales del Brasil subdesarrollado, se guiaba por una política clientelar. Al estar el Congreso Nacional incapacitado para forjar un proyecto global para el país, el Jefe del ejecutivo acaparó la atención política de la nación, continuando con la expansión del centro iniciada en el período anterior, sólo que en una dirección relativamente distinta.

No pudiendo prescindir del legislativo para gobernar, pues se vivía una democracia, el Jefe del ejecutivo hizo del defecto una virtud, pasando a utilizar el propio clientelismo del Congreso Nacional para neutralizar su posible interferencia en sectores en que ésta no era deseada. Así, a la vez que entregaba al Congreso la paternidad de la mayor parte de los programas, el Jefe del ejecutivo exigía a cambio libertad de decisión en la zona crítica de la intervención dirigida al desarrollo y modernización del país. Un arreglo que sólo fue posible, debido la reducida amplitud de esa zona crítica en esta época. No habiendo logrado, sin embargo, preservar el área del acceso de funcionarios por favoritismo al Congreso Nacional, el Jefe del ejecutivo - al menos durante el gobierno que encarnó de forma más representativa la propuesta de modernidad y desarrollo en el período, 1956/1960 - creó una "administración paralela" volcada en la zona crítica que dominaba. Sus funcionarios fueron reclutados de algunas pocas islas de excelencia que anteriormente se lograra formar en el seno de la administración corriente. Esta dirección dada a la expansión del centro en el período, además de acelerar la consolidación del núcleo de la tecnocracia - aún embrionaria, como hemos visto, en el período anterior - abrió el precedente de la

cultura que impregnaría la administración indirecta bajo el régimen militar: una tendencia a actuar de forma autónoma en el interior de la máquina pública.

El desarrollo logrado entre 1950 y 1960, diversificó la economía brasileña, ampliando su zona crítica y haciéndola más compleja. Se agotan entonces las condiciones del arreglo que mantuviera el Congreso alejado de esta zona, hasta el punto de que una "parálisis decisoria" precipita el golpe militar de 1964. Empeñados en seguir con la modernización del país, una de las primeras medidas de los militares, fue la centralización del Estado en un sentido tanto horizontal como vertical, paralelamente a su descentralización funcional. Se buscaba el control no sólo sobre una zona específica sino sobre todas las decisiones políticas, pues la complejidad asumida por la economía unió a los sectores y pasó a exigir una intervención con un enfoque global.

La centralización horizontal se concretó en medidas que impedían la libertad de organización y expresión y concentraban en el Jefe del ejecutivo federal el control sobre la vida política nacional. Curiosamente las cámaras legislativas de los diversos niveles no serían cerradas, siéndoles atribuida una función ritual: mantener una fachada legal para el régimen.

La descentralización funcional profundizó la estrategia de administración paralela, o mejor aún, la institucionalizó, pues a través de la reforma administrativa promovida en 1967, se estimuló la proliferación de órganos de la administración indirecta, cuyas acciones - fieles al enfoque *managerista* - se volcaban más en su adecuación a los resultados que a las leyes.

Ya la centralización vertical se apoyó en una reforma tributaria que a la vez que concentró la recaudación fiscal en manos de la Unión, instaló un sofisticado sistema de transferencias intergubernamentales con vinculaciones obligatorias con el fin de concentrar también en la Unión las decisiones sobre las políticas. Con esto, las esferas subnacionales se transformaron en meras agencias administrativas del centro, estableciéndose un modelo de RIGs jerárquico, con "cooperación" forzada entre esferas de gobierno.

La centralización vertical superpuesta a una descentralización funcional, que daba rienda suelta al movimiento de la tecnocracia en el interior de la máquina pública, permitió que la tecnocracia federal, con el fin de consolidar su poder, forzase la creación de entidades parecidas a las suyas en los estado y grandes municipios. De este modo se

formaron "redes de asuntos" en los más diversos subsistemas de políticas - en verdad los "anillos burocráticos" de los que se trató en la primera parte - donde la tecnocracia federal reinaba de modo incontestable.

Con los cambios promovidos por la Constitución del 88 se entró en los 90 con la certeza de que era una cuestión de tiempo que este modelo ejecutivo y jerárquico de RIGs se viniera abajo. Empieza entonces la transición hasta un modelo de RIGs basado en la autonomía de los gobiernos subnacionales y en garantías democráticas que, trayendo consigo transformaciones en la relación gobierno y sociedad, abrió la posibilidad de que los gobernados controlasen a los gobernantes. Se abrió también un largo proceso de aprendizaje caracterizado por la búsqueda de formas de convivencia con la incertidumbre intrínseca a un modelo de RIGs superpuesto.

Las naturales vacilaciones de entrar en este cuadro de incertidumbre se han visto potenciadas, en el caso de Brasil, por desconfianzas y recelos de todo orden. Estas provocaron tal dificultad a las negociaciones políticas con el fin de crear las condiciones necesarias para el funcionamiento del nuevo modelo que *"es en el campo funcional-administrativo donde se encuentra hoy el principal problema del proceso de descentralización del Estado Brasileño"*. Lobo (1993:5).

La no definición de las atribuciones de cada nivel de gobierno, combinada con la ausencia de un proceso negociado de descentralización ya sea por la vía del **derecho** - mediante una ley reguladora del régimen de competencias comunes[3] - ya sea por la vía de **hecho** - mediante la racionalización del presupuesto federal que produjese una nueva distribución de responsabilidades por nivel de gobierno - creó zonas de intervención e interacciones intergubernamentales ambiguas y confusas. De modo que al mismo tiempo todos son responsables de la intervención y nadie lo es de hecho. Tras el 88, por ejemplo,

> "los tres niveles de gobierno suministran educación, servicios de salud, asistencia social y cuidado de niños y mayores. El gobierno federal no limita su papel en la educación a la definición de objetivos nacionales, suministrando servicios de enseñanza secundaria y universitaria y, en algunos casos, primaria. En muchos municipios, los gobiernos federal y estatales realizan funciones puramente locales, tales como la gestión de los mercados públicos. Con frecuencia no se coordina la distribución de servicios entre niveles de gobierno". Boadway y otros (1993:4)

[3] Tras siete años de vigencia de la nueva Constitución, no se ha tomado hasta ahora ninguna iniciativa en este sentido ni por el legislativo, ni por el ejecutivo.

Tamaña ambigüedad y confusión ampliaron las incertidumbres del nuevo modelo de RIGs, ya que ningún nivel posee referencias claras en cuanto a lo que debe y puede esperar o cobrar del otro.

La ausencia de mecanismos de coordinación entre las esferas viene impidiendo, además, la negociación de algunas directrices básicas para el traspaso de responsabilidades, teniéndose en cuenta las diferencias regionales y las características de las funciones. Este traspaso, al revés, viene realizándose de forma errática, mediante una "descentralización forzada", es decir vía *"desmonte del gasto, que ignora el real impacto de esta medida en el espacio geográfico, ya que la distribución espacial de los recursos aplicados del presupuesto federal obedece primordialmente a intereses políticos y no a efectivas necesidades locales".* Rezende (1993:55).

Severas limitaciones se imponen así a muchos gobiernos municipales y estatales, principalmente a los más dependientes de la ayudas federales realizadas mediante transferencias negociadas. Los criterios esencialmente políticos de este mecanismo de transferencia hacen entonces que la pérdida de la capacidad de gasto de la Unión reciba un tratamiento muy poco racional, desde el punto de vista técnico. Son frecuentes los intentos de recortar el presupuesto federal teniendo en cuenta las conveniencias estrictamente clientelares, y no las de orden técnico, que tengan en cuenta la capacidad de las entidades de cada nivel de ir asumiendo funciones anteriormente en manos del gobierno federal.

En el ámbito propiamente administrativo, la no definición de atribuciones de cada nivel, hizo que el gobierno federal, sin replantear su función, siguiese desempeñando una acción ejecutiva en programas de áreas que vienen requiriendo del gobierno central, por un lado la coordinación técnica, que facilite la incorporación de otras esferas de procesos administrativos ya conocidos, y por otro el traspaso de funcionarios y patrimonios.

En resumen, todo indica que las dificultades de consolidación de un modelo de RIGs al que Wrigth denominó superpuesto, se deben en gran parte a la ausencia de un plan ordenado de descentralización que no sólo evitara distorsiones administrativas, como la potenciación de las incertidumbres que le son intrínsecas, por la no definición de fronteras claras en las responsabilidades de cada nivel.

De modo sintético, la ausencia de un programa ordenado de descentralización puede ser atribuida a los siguientes factores:

> a) la permisividad de los partidos a las prácticas clientelares que, además, bajo el impacto de la estructuración federal sobre su ya débil disciplina interna, se hacen permeables a las formas más toscas de regionalismo;
>
> b) la resistencia del ejecutivo federal a abandonar sus prerrogativas de contratar, nombrar y negociar programas y ayudas en los sectores en que podría, ya que *constituyen una importante moneda de intercambio político frente a parlamentarios* e incluso gobernadores, principalmente de los estados más deprimidos de la federación;
>
> c) la resistencia de una parte significativa de la burocracia federal a perder posiciones de poder, en el caso de que se materialice el traspaso de responsabilidades desde el centro hacia la periferia en las áreas funcionales en que no sólo es posible sino deseable;
>
> d) la no percepción de la pertinencia y necesidad de conducir el proceso de forma planificada y a largo plazo por parte de todos sus actores, particularmente del gobierno central.

En el caso de que las condiciones que vienen impidiendo una descentralización ordenada *permanezcan por mucho tiempo, la consolidación del marco institucional de las* RIGs del 88 puede quedar comprometida. La exposición prolongada a despilfarros, desequilibrios administrativos y conflictos resultantes, no de las incertidumbres intrínsecas al modelo de RIGs superpuesto, sino de su potenciación por la ausencia de referencias *firmes para una transición desde el antiguo hasta este nuevo modelo, puede llevar a serios* cuestionamientos sobre su eficacia y eficiencia.

TERCERA PARTE

ESTUDIO DE CASO : LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL

VII. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EN BRASIL

VII.1. La política medioambiental: contenido y alcance.

La ley que creó el sistema nacional de medio ambiente en Brasil define la política medioambiental como la que tiene

> "por objetivo la preservación, mejora y recuperación de la calidad ambiental propia de la vida, con el fin de asegurar, en el país, las condiciones necesarias para el desarrollo *socioeconómico, los intereses de seguridad nacional y la protección de la dignidad de la* vida humana. (art. 2 de la ley 6.938 de agosto de 1981)

A pesar de que en algunos puntos delimita el campo y alcance de la política ambiental, la definición legal es insuficiente, tiene poco valor heurístico.

También en el campo teórico, hay escasas definiciones en este sentido[1] y con pocos ejemplos podemos sintetizar los intentos por conseguir una definición teórica. Para Monosowsky (1989:16) las políticas medioambientales

> "deben ser entendidas como las que presentan una preocupación explícita por la protección, conservación, restauración y uso de los recursos naturales y del medio ambiente. Estas políticas, expresadas en la legislación y en la organización institucional correspondiente, definen los instrumentos de intervención del estado en la administración de los recursos y en la calidad del medio ambiente".

Desde un punto de vista prescriptivo, es decir, enfocado desde lo que esta política debería ser y no de lo que verdaderamente es, Padua (1992:161) considera que

> "*en lo relativo a los problemas ecológicos, las cuestiones son muchas veces transversales*, o sea, traspasan distintos grupos y aspectos de la vida social. Por lo tanto, una política del medio ambiente ideal sería la que involucrase a un amplio conjunto de sectores sociales en defensa de la supervivencia y calidad de vida, expresándose mediante una compleja red de canales de participación. Los mecanismos del estado no deberían estar al margen de este movimiento, pues forma parte de la democracia forzar a los órganos que controlan los recursos públicos a responder a las aspiraciones de la sociedad."

[1] Se ha podido verificar en la consulta de un volumen significativo de la bibliografía especializada, que la mayoría de las investigaciones en el área está dirigida a solamente a uno de los aspectos de la política ambiental: la implantación y cumplimiento de las leyes de control de contaminación.

Por su carácter impreciso y amplio no es posible deducir de estas definiciones los rasgos de la política ambiental que sirvan de referencia inequívoca para analizar sus manifestaciones empíricas - a excepción quizá de lo que apunta la segunda definición, al considerarla una política que cubre varios sectores y grupos sociales.

A falta de otras definiciones que se distingan de éstas significativamente, hemos optado por basarnos, no en una definición formal, sino en el análisis de su principales características, partiendo de nuestras propias reflexiones, a la luz de la literatura existente. En este sentido, Guimaräes resalta una serie de características de la política ambiental muy relevantes para analizarla, sin que para ello haya intentado definirla. Según este autor (1988:262):

> "Parecen muy claras las serias insuficiencias de aplicar métodos tradicionales para evaluar políticas ambientales. Por un lado, recortan el espacio institucional de varias políticas públicas, siendo por lo tanto altamente cuestionable trataría como un sector específico. Por otro lado, si bien es cierto que están unidas a aspectos específicos como el control de la contaminación, no es menos correcto sugerir que su esencia es justamente impulsar todo el resto de las políticas para incorporar sus impactos en los sistemas naturales que sostienen la vida, y, en consecuencia, las actividades económicas. Finalmente, considerando la multiplicidad de grupos, organizaciones y estructuras que ejercen influencia en los temas ambientales, un análisis institucional, genuina, de la políticas ambientales, exigiría prácticamente el estudio de todo el aparato gubernamental."

Además, por ser uno de sus principales objetivos el control de la calidad medioambiental y la penalización de las acciones contaminantes, la política medioambiental suele encontrar dificultades para imponerse a otras instituciones públicas. Esto es particularmente cierto en el Estado brasileño, todavía muy marcado por la ideología desarrollista, y por lo tanto, propenso a percibirla como una política negativa, que impide alcanzar el mayor valor, esto es, el desarrollo.

Se pueden deducir otras características a partir de la naturaleza de los problemas que trata la política ambiental. La primera es que difícilmente los límites físicos de un ecosistema coinciden con los limites jurisdiccionales de las clásicas unidades políticas del Estado federal. Así, cualquier acción medioambiental requiere, necesariamente, el concurso de varias de estas unidades - que, dependiendo de la distribución de los recursos políticos y financieros entre ellos, pueden poseer un alto grado de autonomía. De esta forma queda de manifiesto el peso de las RIGs en la política ambiental.

La segunda es que mientras el medio ambiente es un bien unitario, no divisible, cuyo consumo se realiza, por lo tanto, de forma colectiva, la actividad productiva reposa sobre la apropiación individual de algunos de sus recursos como el agua, el suelo, etc. De ahí, el

inevitable choque de intereses, traducido en una fuerte "politización" del asunto, hace que las discusiones sobre sus aspectos más "técnicos" - baremos de emisión de elementos tóxicos, por ejemplo - terminen en fuertes disputas y negociaciones políticas, haciendo que el tema del medio ambiente venga siempre acompañado de una gran carga emocional del público, pudiendo identificar fácilmente al "villano": el usuario individual y depredador del bien colectivo. Esto convierte a la opinión pública en un espacio vital de las políticas ambientales.[2]

Según su definición legal, el alcance de la política ambiental se extiende a los siguientes ámbitos: a) gestión del uso de recursos naturales, gestión de residuos industriales, agrícolas y urbanos; b) control de contaminación atmosférica, acuática y acústica; c) protección de fauna y flora; planificación territorial, urbana y silvícola; d) inversiones para la recuperación de áreas degradadas; e) desarrollo de tecnologías "verdes"; f) generación de una conciencia ecológica mediante programas educativos.

De acuerdo con la mencionada ley por la que se creó el sistema nacional de medio ambiente, los cuatro instrumentos principales de la política medioambiental son: a) determinación de zonas ambientales; b) evaluación de impactos ambientales; c) concesión de licencia para actividades potencialmente contaminantes; d) incentivos a la producción e instalación de equipos y a la creación o absorción de tecnología encaminada a la mejora de la calidad del medio ambiente.[3] Todos ellos posibilitan acciones preventivas en este sector.

La determinación de zonas ambientales

> "busca regular y promover los mejores usos de los espacios desde el punto de vista ecológico, social y económico y en este sentido es un proceso de ordenación del territorio mediante planes cuya elaboración supone una coordinación interinstitucional y multidisciplinaria además de requerir para su puesta en marcha la participación de estados, municipios y unión". CIMA (1991:51)

La Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) y el Informe del Impacto Ambiental (RIMA),

> "se traduce en un conjunto de procedimientos, algunos de naturaleza científico-técnica, otros *de naturaleza administrativa, con el fin de hacer que los impactos ambientales de cualquier* iniciativa económica sean sistemáticamente analizados... tales procedimientos deben garantizar que los resultados de este análisis influyan en la decisión de llevarlas a cabo o no. En el caso de autorizarse su puesta en marcha, es necesario que se contemplen medidas de control de los efectos medioambientales esperados". CIMA (1991:50)

[2] En efecto el sector de medio ambiente, al menos en el contexto brasileño involucra un "asunto de posición", tal *como lo definimos en el capítulo I.*

[3] Los demás son: fijación de baremos de calidad ambiental; creación de reservas y estaciones ecológicas, áreas de protección ambiental por parte del gobierno federal, estatal y municipal; penalizaciones por no cumplir las medidas de preservación o corrección de la degradación ambiental; sistema nacional de información medioambiental.

La licencia ambiental abarca

> "un conjunto de leyes, normas técnicas y administrativas que establecen las obligaciones y responsabilidades tanto de los empresarios como del poder público con vistas a la autorización de la creación y puesta en marcha de cualquier iniciativa, potencial o efectivamente capaz de alterar las condiciones del medio ambiente". CIMA (1991:48)

El estímulo a la instalación de equipos o a la creación y absorción de tecnología viene siendo aplicado con particular intensidad en el sector del saneamiento, siendo un instrumento que además atribuye a la política medioambiental la función de producción física y no sólo la de reglamentación, fiscalización y control. De ahí que no pueda ser incluida en una sola de las arenas de las políticas establecidas por Lowy (1964), siendo más adecuado incluirla al mismo tiempo en la regulatoria y distributiva.[4]

En las políticas medioambientales suelen estar presentes, no sólo las agencias federales, estatales o municipales encargadas de aplicar su legislación, sino también las instituciones públicas que actúan como sus usuarios[5] o responsables de la recuperación de áreas degradadas y de la producción de tecnologías.[6] El empresario individual u organizado es otro actor decisivo en las políticas ambientales, ya que el control de la contaminación industrial suele ser uno de sus principales objetivos. Participan también de forma activa en la política ambiental individuos o asociaciones de la comunidad científico-técnica, cuyo objeto son los recursos naturales, tales como biólogos, ingenieros medioambientalistas, ingenieros del sector energético, geógrafos, urbanistas, etc. Como política reguladora y con un fuerte atractivo para la opinión pública, en torno a ella suelen formarse grupos parlamentarios, que pueden constituirse o no en partidos específicos. De gran importancia para su dinámica son las diversas organizaciones no gubernamentales (ONGs), integrantes de lo que se conoce como *movimiento ecologista*.

---

[4] Gestión del uso de recursos naturales, control de contaminación acuática, atmosférica y acústica así como planificación territorial se sitúan en la arena política reguladora; al tiempo que, inversiones en tecnología y recuperación de áreas degradadas están situadas en la arena política distributiva.

[5] Compañía federal, estatal o municipal productora de energía eléctrica, de servicio de transportes fluvial o marítimo, de irrigación, etc.

[6] Agencias públicas de saneamiento y gestión de residuos, institutos de investigación y desarrollo, etc.

VII.2. La formación del soporte institucional de la política medioambiental en Brasil.

La acción de protección ambiental del gobierno brasileño está lejos de ser satisfactoria. Esto sirve no sólo para la Amazonia - que siendo la realidad más divulgada por la prensa internacional queda como si fuera el único problema ambiental de Brasil - como para otras zonas del país, cuyos problemas ambientales vienen siendo motivo de movilizaciones dirigidas por asociaciones ecologistas, que incluso ven la Amazonia como uno más entre los innumerables problemas ecológicos del país. Sin embargo, a pesar de sus deficiencias, la existencia del sistema nacional de política de medio ambiente en Brasil muestra el significativo esfuerzo del Estado y de la sociedad en el área ambiental, pues su implantación requirió la movilización de muchos recursos políticos, humanos y financieros.

Sin ignorar la necesidad de tomar medidas que intensifiquen la protección ambiental en el país, pero rechazando la mera denuncia de sus condiciones, lo que ya se ha hecho mucho[7], a continuación nos limitaremos a exponer lo que se ha logrado en Brasil en relación con las instituciones del sector medioambiental. En términos generales, la dinámica de dicho sistema presenta el siguiente perfil:

> a) el gobierno federal se encarga de regular la aplicación de las leyes ambientales en todo el país, además de coordinar y homogeneizar los procedimientos de las iniciativas interestatales y actuar de forma complementaria a los estados cuyas agencias ambientales no puedan ejercer debidamente sus funciones.
>
> b) los estados se encargan de conceder la licencia a las iniciativas potencialmente contaminantes, además de fiscalizar y penalizar a los infractores de las leyes ambientales y promover la conciencia y educación ecológicas.
>
> c) los municipios, a sugerencia de una ley federal, deben crear un Consejo Municipal de Defensa del Medio Ambiente (CONDEMAS) con la función de apoyar al órgano estatal en el análisis y fiscalización de las pequeñas iniciativas y en la realización de campañas de educación junto a la comunidad, además de cuidar de las unidades de conservación municipales.

La importancia de las RIGs en este sistema queda patente al analizar la trayectoria de su formación, pues pone de manifiesto cómo se fue atribuyendo a su estructura uno de sus rasgos más significativos: una relativa descentralización.

[7] Fuerte denuncia de los crímenes cometidos contra la Amazonia brasileña, se encuentra en la conferencia del ex ministro del medio ambiente brasileño, José Lutzsemberg, en 1992, en Madrid, publicada por Síntesis.

Su origen se remonta a 1973 cuando el gobierno brasileño, bajo el impacto de la Conferencia Mundial del Medio Ambiente que tuvo lugar en Estocolmo, creó la Secretaría Especial de Medio Ambiente (SEMA).[8] Parecen haber contribuido también a esta decisión las manifestaciones iniciadas en 1972 en Porto Alegre - capital del estado del Río Grande del Sur - en protesta contra los graves problemas ambientales producidos por una fábrica de celulosa instalada allí, con tal repercusión que el Gobernador decidió cerrarla. El acto de creación de la SEMA la subordinó al Ministerio del Interior con la justificación de *"la existencia en este ministerio de un número significativo de entidades... que actúan en el campo de la preservación del medio ambiente... en términos técnicos, administrativos y financieros... especialmente en el área de los recursos hidráulicos".*[9] Las atribuciones de la SEMA[10] abrieron el camino para la ruptura con el tratamiento de la cuestión ambiental fragmentada por sectores[11], viendo que la concepción del medio ambiente requería un sector funcional específico. Sin embargo, su actuación fue muy tímida[12], incluso porque surgió en un momento en que la euforia por los resultados económicos del régimen militar producía un amplio consenso en torno a la idea del "desarrollo a cualquier precio" y a una gran indiferencia de la sociedad hacia el asunto del medio ambiente.[13] A pesar de esto, la SEMA logró elaborar un conjunto de normas y parámetros que establecían las bases para que algunas entidades ya existentes en los estados fiscalizasen el uso de los recursos naturales (la CETESB en São Paulo, la FEEMA en Río de Janeiro y la CEPAM en Bahia).

---

[8] El documento que presentaba la posición oficial de Brasil para esta conferencia hacía constar la decisión de instituir una entidad para normalizar y coordinar el área del medio ambiente en el país.

[9] Exposición de motivos del Ministerio de Interior y el de Planificación para crear la SEMA (1973:8).

[10] De entre las que se destacaban: seguir los cambios del medio ambiente a través de técnicas de medición directa y del rastro a distancia, identificando hechos adversos; asesorar a órganos y entidades cuya función sea la conservación del medio ambiente, teniendo presente el uso racional de recursos; elaborar normas para la preservación del ambiente; colaborar con los órganos dedicados al control y fiscalización de normas y baremos establecidos; promover en todos niveles la formación y entrenamiento de técnicos expertos en asuntos ambientales ;obtener financiación de entidades públicas y privadas para la recuperación de recursos naturales,; cooperar con órganos especializados en la preservación de especies animales y vegetales amenazadas de extinción y en el mantenimiento de *stock* de material genético; mantener actualizada la relación de agentes contaminantes y sustancias nocivas; promover a escala nacional, la educación del pueblo para el uso de recursos naturales.

[11] Que ya se manifestara en Brasil mediante políticas dedicadas a algunos recursos naturales, tales como: el Código de las Aguas de 1934, cuyo aplicación corría a cargo del Departamento Nacional de Agua y Energía Eléctrica; el Código Forestal de 1965, a cargo hasta 1989 del Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal.

[12] Guimarães (1988:263) es mucho más contundente con respecto a esto, al afirmar que: *"La SEMA ha sido creada sobre todo para no hacer nada. El simple hecho de que pasaron dos años para que fuera reglamentado el decreto de su creación y fuesen firmados los primeros contratos para sus recursos humanos y financieros, demuestra que la intención del gobierno era crear un órgano, no para formular una política de medio ambiente, sino simplemente para neutralizar cualquier bandera de oposición que pudiera surgir en este área, aun más por inspiración internacional a partir de Estocolmo".*

[13] A excepción de pocos científicos ligados a las ciencias biológicas y a la población de Porto Alegre, estado de Río Grande del Sur, movilizada en 1972 en contra de la fábrica de celulosa, a que hicimos alusión.

En 1975 se editó un decreto-ley sobre el control de la contaminación industrial, atribuyendo a estados y municipios la competencia para imponer condiciones al funcionamiento de fábricas y marcando con esto al sistema nacional de política ambiental, ya desde su origen, con rasgos claramente descentralizadores. Este decreto-ley fue modificado, en octubre de 1975, por otro que establecía siete regiones metropolitanas[14] y dos ciudades[15] como áreas críticas de contaminación y disponía las penas aplicables a los eventuales infractores del medio ambiente[16]. Fue justamente en estas regiones metropolitanas - a excepción de una del nordeste, (el resto estaban situadas en estados del sur y sudeste) por lo que surgieron agencias estatales[17] dedicadas a aplicar la legislación ambiental.

No obstante, en la segunda mitad de los 70, la actividad de estas agencias ha sido pequeña y las acciones del sistema siguieron siendo básicamente normativas, pues en 1977 el Presidente dictó un decreto por el que les quitaba a los estados el poder de intervenir en sectores industriales considerados de alto interés para el desarrollo y la seguridad nacionales. Bresan Junior (1992). La acción normativa, de las agencias que superficialmente puede ser interpretada como meramente formal, acabó estableciendo, sin embargo, una base sólida para la posterior operatividad del sistema.

Al fijar unos límites máximos de emisión de productos contaminantes y unos mínimos de calidad que si se superaban implican sanciones, las normas y parámetros obligan a medir la calidad de los factores productivos, al autocontrol por parte de los potenciales contaminadores, a diagnosticar los problemas y a definir claramente los objetivos que se querían alcanzar con el control y defensa de medio ambiente. Dos actos normativos fueron especialmente importantes en esta época[18], porque además de este efecto de inducción, apuntaban hacia la ruptura con una política estrictamente correctiva, al crear parámetros para la concesión de licencias a las empresas contaminantes. Estos actos son los decretos nº 13 y nº 231, ambos elaborados en 1976 por el Ministerio del Interior, al cual se subordinaba la SEMA.

---

[14] *Las de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Salvador e Curitiba.*

[15] Volta Redonda, en el estado de Rio de Janeiro, con gran concentración de industrias siderúrgicas y Cubatão, en el estado de São Paulo que, además de siderúrgicas, abriga un complejo de industria química y petroquímica.

[16] *Consistiendo en las restricciones de incentivos y beneficios fiscales, en líneas de crédito y financiación de* agencias oficiales y en el cierre de la empresa contaminante.

[17] En el Río Grande del Sur surgió el Departamento del Medio Ambiente, vinculado a la Secretaría de Salud, en Minas Gerais la Comisión de Política Ambiental, formada por miembros del gobierno estatal y sociedad civil y también vinculada a la Secretaría de la Salud; la Superintendencia de Recursos Hídráulicos y Medio Ambiente, vinculada a la Secretaría del interior en el Paraná; en el estado de Pernambuco, la Compañía Pernambucana de Recursos Hídricos vinculada a la Secretaría de Planeamiento ; en el estado de Santa Catarina, la Fundación de Tecnología del Medio Ambiente vinculada a la Secretaría de Estado del Interior

[18] En esta época se promulgaron la ley reguladora de la creación de áreas especiales y locales de interés turístico, la ley que trazando directrices para el "distribución zonal" industrial, y una ley sobre áreas de protección ambiental.

El primero agrupaba las aguas interiores en clases según su uso y los baremos de calidad mínimos exigidos, atribuyendo a las agencias de control ambiental el poder de definir los objetivos de cada subsistema público usuario del agua y para intervenir en la defensa de la calidad del agua, aunque haya quedado

> "en el ámbito del Departamento Nacional de Agua y Energía Eléctrica (DNAEE), órgano vinculado al Ministerio de Minas y Energía, la aplicación del antiguo Código de las Aguas de 1934 y la legislación posterior, así como las atribuciones de consultor, orientador y controlador del uso del agua para la producción de energía eléctrica". Bresan Junior (1992:115)

El segundo decreto establecía baremos para la calidad del aire y *"la posibilidad de colaboración entre los niveles federal, estatal y municipal para alcanzar los objetivos de control de calidad atmosférica, quedando bajo los Consejos estatales de control ambiental la responsabilidad de elaborar y aplicar planes de acción para situaciones de emergencia"*. CIMA (1991:46)

En la primera mitad de los 80 las agencias de política de medio ambiente se extienden por todos los estados, consolidándose el sistema nacional de política ambiental. Los principales factores que contribuyeron a ello fueron: a)la sensibilización de la sociedad civil hacia la cuestión ambiental, que encontró en los partidos de izquierda su expresión institucional, principalmente en las elecciones de 1982[19]; b) la creación anterior de un conjunto de normas capaz de fundamentar una actuación consistente del sistema; c) la acumulación de capacitación técnica por parte de agencias ambientales estatales creadas en los 70[20]; d) la denuncia de casos dramáticos de degradación ambiental, como el de la ciudad de Cubatão, que al llegar al público causó una fuerte conmoción nacional.

En 1981 se promulgó una ley que definía las finalidades y mecanismos de formulación y aplicación de la política nacional de medio ambiente, además de establecer sus instrumentos e instituir formalmente el sistema nacional de medio ambiente. Su estructura está formada por entidades medio ambientales de la Unión, estados, distrito federal y municipios. En la actualidad, sus órganos federales son el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) el Ministerio de Medio Ambiente y el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA).

---

[19] Mayores detalles, véase Comisión Interministerial Preparatoria de la Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente (CIMA) (1991:69).

[20] Principalmente la CETESB, en el estado de São Paulo, y la FEEMA, en el estado de Rio de Janeiro.

El Ministerio del Medio Ambiente fue creado en septiembre de 1993, en sustitución de la antigua Secretaría de Medio Ambiente (SEMAM), con la responsabilidad de planificar, coordinar y controlar la política nacional, además de trazar sus directrices.

El IBAMA es un órgano de la administración indirecta, creado en 1989 a partir de la fusión de otros cuatro[21], vinculado al Ministerio del Medio Ambiente, cuyas funciones son: a) coordinar y regular la aplicación de la legislación ambiental en todo el territorio nacional; b) actuar complementariamente a los estados en que las agencias ambientales no estén cumpliendo debidamente sus atribuciones; c) promover la coordinación y homogeneización de las condiciones de aplicación de la ley en iniciativas interestatales; d) mantener las unidades de conservación federal.

El CONAMA, cuyo funcionamiento es regulado por decreto de junio de 1983, posee competencias consultivas y deliberativas, debiendo asesorar, estudiar y proponer directrices de políticas federales para el medio ambiente y recursos naturales, así como deliberar sobre normas y baremos compatibles con el equilibrio ecológico y la buena calidad de vida.

Su estructura es colegiada y está compuesta por: presidentes de los órganos federales del medio ambiente, representantes de cada ministerio y secretarías de la presidencia, representantes de cada estado y del distrito federal; representantes de la confederaciones nacional de la industria, del comercio y de la agricultura, así como de las confederaciones nacionales de trabajadores de cada un de estos respectivos sectores y por miembros de organizaciones no gubernamentales de defensa ambiental. El mismo decreto que reguló el funcionamiento del CONAMA, también reguló, en líneas generales, los instrumentos de política medioambiental, ya mencionados.

Un hecho importante en la trayectoria del CONAMA, fue la resolución nº 1 de 1986 que reguló la Evaluación del Impacto Ambiental y estableció la relación de iniciativas económicas para cuya realización era imprescindible esta evaluación. La coordinación de la Evaluación del Impacto Ambiental quedó a cargo de las agencias estatales de medio ambiente. Buscando el máximo de objetividad, se determinó que la Evaluación del Impacto Ambiental debe se hecha por equipos técnicos independientes de la parte proponente de la iniciativa. Una resolución

[21] Son: a) Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal; b)Superintendencia del Desarrollo de la Pesca; c) Secretaría Especial de Medio Ambiente; d) Superintendencia de Desarrollo del Gaucho.

posterior del CONAMA, concedió a entidades de la sociedad civil el derecho de pedir una audiencia pública en la Evaluación del Impacto Ambiental de empresas cuyo impacto medioambiental sea considerado relevante.

La reglamentación de la evaluación fue fundamental para hacer efectivo otro instrumento estrechamente ligado a ella: la licencia ambiental. La resolución que la reglamentó también atribuyó a las agencias estatales competencia para aplicarla, estableciendo su obligatoriedad para la puesta en marcha de iniciativas empresariales a partir de la fecha de reglamentación de la Evaluación de Impacto Ambiental (1986). Esta medida fue decisiva para las agencias estatales de medio ambiente, pues, forzando a los agentes económicos a tomar en serio la variable ambiental, las convirtió en interlocutores legítimos a los que ya no se podía ignorar.

Haciendo uso de su competencia deliberativa, el CONAMA, en sus primeros años de actividad, perfeccionó la normativa ambiental en los diferentes sectores en los que es fundamental para la normalización de las condiciones de aplicación de la licencia. Una actividad en torno a la que se consolidó el sistema nacional del medio ambiente.

Dos de estas iniciativas de perfeccionamiento son de particular importancia: a) una nueva clasificación de aguas[22], en la que se apuntaba a la sustitución del enfoque del control de las fuentes contaminantes de forma aislada por el de la gestión integrada de las cuencas; b) la revisión de los parámetros de calidad del aire[23] y la creación del Programa Nacional de Calidad del Aire (PRONAR) contando entre sus prioridades el estímulo a las intervenciones conjuntas entre Unión, estados y municipios a corto, medio y largo plazo.[24]

Al finales de los 80, el Sistema Nacional de Medio Ambiente se encontraba consolidado en todos los estados, a pesar de que su volumen de actividades había quedado comprometido, porque este período de consolidación coincidió con una profunda crisis en el sector público brasileño. Algunos datos de 1987 de la Asociación Brasileña de Entidades de Medio Ambiente (ABEMA), revelan fuertes distorsiones y deficiencias del sistema. Aunque de los 26 estados solamente tres no poseían agencias de medio ambiente, éstos estaban ubicados en la

[22] Anteriormente clasificadas, conforme hemos visto, por decreto de 1976.

[23] Anteriormente establecidos, como hemos visto, por decreto de 1976

[24] A corto y medio plazo, se fijó como meta alcanzar en las zonas degradadas, los baremos primarios de calidad, es decir valores máximos de partículas contaminantes presentes en el aire sin comprometer la salud de la población. A largo plazo, se estableció alcanzar los niveles deseados de calidad, expresados en baremos secundarios, o sea, valores de concentración de partículas contaminantes en el aire por debajo de los cuales se producen el mínimo de efecto adverso sobre el bienestar de la población y el mínimo daño a la fauna y flora.

Amazonia brasileña, representando el 14% de su superficie. Existían 5.446 funcionarios en todo el sistema y su presupuesto era de U$ 60.913.858, siendo Säo Paulo y Rio de Janeiro los que concentraban el 52,28 % de los funcionarios y el 80,59% de los recursos disponibles.

> "Si imaginamos una distribución equitativa en el territorio nacional, en 1987 el sector ambiental de los estados contaba con un funcionario por cada 1.560 km2. Había 96 embarcaciones disponibles para todo el Brasil, correspondiéndole a cada una de ellas la cobertura de un área de 77 Km2 de litoral y 580 Km2 de aguas interiores. Había 93 despachos estatales de medio ambiente en el país, correspondiéndole a cada uno territorio medio de 91.500 km2. Seis estados no disponían de laboratorios y en solamente cinco habían equipos de "cromatología", necesarios para el análisis de agrotóxicos, a pesar de ser el país el tercer consumidor mundial de estos productos". CIMA (1991:39)

Hecho notable de esta deficiente estructuración es que se llevó a cabo teniendo como principal pilar las agencias estatales. La confrontación entre este perfil descentralizado del sistema de política medioambiental y la tendencia a una fuerte centralización de todos los demás subsistemas de políticas durante el régimen militar, quizás responda en gran parte a las insuficiencias del sistema creado.

La posible expansión del conjunto de las agencias estatales de medio ambiente se truncó, no sólo debido a dificultades financieras, sino a medidas que estaban en consonancia con la regla básica del régimen de centralizar las políticas en general. Este fue el caso de la mencionada ley que prohibía a los estados interferir en sectores industriales considerados de alto interés para el desarrollo y seguridad nacionales y de la clara resistencia, se diría incluso el rechazo, por parte de las grandes empresas públicas de someter sus planes de expansión a la consideración de otro sector distinto al suyo, como es el de las agencias de medio ambiente. Así, habría que esperar hasta la promulgación de la Constitución del 88, para que el perfil descentralizado del Sistema Nacional de Medio Ambiente hallase un campo más apropiado para desarrollarse.

VII.3 La política de medio ambiente en el sistema democrático.

Antes de entrar en el tema de este apartado creemos imprescindible hacer algunas consideraciones sobre dos puntos relacionados con el apartado anterior. Como ya se indicó en este capítulo, uno de los rasgos inherentes a las políticas medioambientales está en la no coincidencia entre los límites geográficos en que se manifiestan los problemas ambientales y los

límites jurisdiccionales de las unidades político-administrativos del Estado federal. Justamente en este rasgo se halla la explicación para la aparente paradoja de la formación en el seno de un régimen dictatorial con innegable vocación centralista, de un subsistema político con una estructura descentralizada.

Otro rasgo de las políticas medioambientales apuntado en este capítulo se refiere a que, a la vez que el medio ambiente es un bien unitario, indivisible, y por ello consumido de forma colectiva, la actividad productiva se desarrolla mediante la apropiación individual de determinados recursos, como el agua y el suelo, que son partes importantes de este bien colectivo. De ahí resulta lo que podría tomarse como una paradoja: la creación por parte de un régimen autoritario y excluyere, como lo fue la dictadura militar en Brasil, de unos órganos políticos deliberativos con estructuras colegiadas, donde está garantizada la participación de representantes de la sociedad civil en sus decisiones. Según todo parece indicar, la necesidad del concurso de varias unidades político-administrativas y de una multiplicidad de actores de la sociedad para dirigir la política ambiental, hizo que el origen de la configuración de sus estructuras deliberativas proceda más de la naturaleza del bien de que se ocupa esta política, el medio ambiente, que de una voluntad política que le impusiera una dirección concreta.

Sin embargo, las disposiciones que rigen un sistema político y la estructura político-territorial de su Estado, no pueden ser ignoradas como componentes necesarios para entender la dinámica de la política ambiental. La Constitución del 88 facilitó, sin duda, el funcionamiento de un sistema de política ambiental que, debido su perfil estructural, está fuertemente condicionada por un lado, a una relación Estado y sociedad basada en los principios de la democracia plural y, por otro, a una organización político territorial que preserve la capacidad de iniciativa de cada nivel de gobierno.

Según el artículo 24 de la nueva Constitución, es competencia concurrente de estados, distrito federal, y Unión legislar sobre:

> VI - bosques, caza, pesca, fauna, conservación de la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del medio ambiente y control de la contaminación.
>
> VII - protección del patrimonio histórico, cultural, artístico y paisajístico;
>
> VIII - responsabilidad por daños al medio ambiente,...
> parr. 1° - En el ámbito de la legislación concurrente, la competencia de la Unión se limita a establecer normas generales.

A la Unión se le reservó, según el artículo 22 de la Constitución del 88 la competencia privativa de legislar sobre:

> IV - aguas, energía...
>
> XII - yacimientos, minas, otros recursos minerales y metalurgia;
>
> XXVII - actividades nucleares de cualquier naturaleza.

Ya en lo que se refiere a la puesta en marcha de la política ambiental, la Constitución estableció como competencia común de Unión, estados, distrito federal y municipios:

> III - proteger los documentos, las obras y otros bienes de valor histórico, artístico y cultural, los monumentos, los paisajes naturales notables y los sitios arqueológicos;
>
> VI - proteger el medio ambiente y combatir la contaminación en cualesquiera de sus formas;
>
> VII - preservar los bosques, la fauna y la flora;
>
> XI - registrar, acompañar y fiscalizar las concesiones de derecho de investigación y exploración de recursos hidráulicos y minerales en sus territorios.

A causa de esta competencia común algunos municipios vienen utilizando de forma autónoma la concesión de la licencia *"a actividades de impacto ambiental localizado, que provocan incomodidades significativas a los vecinos, por estar diseminados por todo el tejido urbano".* CIMA (1991:49)

La competencia común estimuló el nacimiento de nuevos arreglos institucionales para la gestión ambiental, como los consorcios municipales. De los principales consorcios municipales surgidos en el seno de este nuevo marco constitucional se destacan: a) el de la cuenca de los ríos Piracicaba y Capivarí, en el estado de São Paulo, creado el 13 de septiembre de 1989 por la reunión de 20 municipios; b) el consorcio de las cuencas del alto Tietê y Billings, en la región metropolitana de São Paulo, creado en noviembre de 1990 y formado por siete municipios.

Sin embargo, si por un lado el régimen de competencia común permitió el nacimiento de estas formas, mucho más adecuadas para enfrentarse a los desafíos impuestos a la política ambiental, por otro potenció conflictos intergubernamentales en el sector, que todavía encuentra gran dificultad para constituir foros eficaces para su tratamiento. Por ejemplo, en diciembre de 1990, el periódico *Estado de Minas* informaba sobre el conflicto entre un órgano federal, el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA), y otro estatal, el Instituto Estatal de Bosques (IEF) en torno a la exigencia legal de registrar las

sierras eléctricas. En julio de aquel año los dos órganos habían promulgado por separado sendos decretos por los que se regulaba esta exigencia, haciendo que los propietarios de sierras eléctricas en Minas Gerais necesitasen de dos registros: uno basado en el decreto del IBAMA, y otro en el decreto del IEF. La situación fue resuelta de forma provisional en diciembre de 1990, mediante un acuerdo entre los dos órganos que establecía que mientras no se aclarase qué decreto iba a prevalecer, sus fiscales aceptarían los registros de cualquiera de los dos. No ha sido posible averiguar los hechos posteriores del caso que, por si sólo, es muy elocuente sobre la falta de coordinación capaz de prevenir los conflictos resultantes de la competencia común para aplicar la ley ambiental.

El mismo periódico relataba en la misma fecha otra situación de conflicto relativa a la implantación del proyecto de drenaje de la laguna de la Pampulha[25] en Belo Horizonte.

> "por el artículo 23 de la Constitución, Unión, estados y municipios deben proteger el medio ambiente, pero por el artículo 24 sólo los dos primeros tienen derecho a legislar a este respecto. A partir de ahí se creó el caso del drenaje de la laguna de la Pampulha. Los estudios de las obras fueron sometidos por el ayuntamiento al Consejo Municipal de Medio Ambiente - basándose en la resolución del CONAMA que determina la apreciación del estudio del impacto ambiental por la agencia del medio ambiente local. Sin embargo, el Consejo de Política Ambiental del Estado (COPAM) entendió que estos estudios deberían ser sometidos al órgano estatal responsable por la legislación ambiental". (Periódico *Estado de Minas*, diciembre de 1990)

Debido a la superposición de competencias sobre los recursos naturales, incluso entre sectores de una misma esfera de gobierno, son muy frecuentes los choques entre entidades de un mismo nivel, o de niveles distintos, usuarias de estos recursos - como las del sector de minas y energía, agricultura, industria y comercio - y los órganos ambientales. La competencia exclusiva de la Unión, por ejemplo, para formular la política de usos de agua y producción de energía, lleva de forma inevitable al choque entre el órgano federal responsable de estas áreas, el Departamento Nacional de Agua y Energía Eléctrica (DNAEE) y las agencias ambientales de ámbito federal, estatal - e incluso municipal - responsables del control y fiscalización de la calidad del agua.

En lo que se refiere a la forma de relación entre Estado y sociedad y a la dinámica del subsistema de medio ambiente, el principio democrático que rige la Constitución y la definición que hace del medio ambiente como un bien de uso común, trajo como consecuencia lógica la efectiva participación ciudadana en la política ambiental. De entre sus mecanismos podemos

[25] Proyecto arquitectónico y urbanístico de Oscar Niemayer implantado en la década de 50 que creó un amplio espacio de ocio en la ciudad, además atrajo en esta época la instalación de residencias de alta renta para esta zona de la ciudad que, sin embargo, en los 80 empezó a presentar señales de relativa decadencia.

destacar: a) la obligatoriedad del Estado a informar sobre el medio ambiente y su política para el sector cuando así sea requerido; b) la posibilidad de crear audiencias públicas para evaluar los impactos ambientales; c) la consolidación de órganos colegiados como estructuras predominantes de deliberación en el sistema nacional de medio ambiente.

Hay que destacar también el desarrollo de entidades técnicas de medio ambiente por parte de asociaciones empresariales con vistas a participar en las decisiones sobre política medioambiental en estos órganos colegiados. El caso más típico fue la creación del Departamento Técnico de Medio Ambiente de la poderosa Federación de las Industrias del Estado de Säo Paulo (FIESP).

También el movimiento ecologista viene desplazando su foco de atención de la simple denuncia de la contaminación y exigencia de cumplimiento de la ley ambiental hacia un campo de acción más técnico. Mediante ONGs, creadas exclusivamente para esto, el movimiento se convierte en ejecutor, por ejemplo, de proyectos de desarrollo de tecnologías basadas en consideraciones ecológicas y de educación ambiental formal e informal. El apoyo financiero de organizaciones internacionales de defensa del ambiente, fue decisivo para el desarrollo de este tipo de intervención.

La conclusión general es que la democracia profundiza el carácter descentralizador atribuido al sistema de política medioambiental en su fase de formación. No obstante, ello incrementa las dificultades para su tratamiento debido a la mayor complejidad que adquiere, en función justamente de los dispositivos constitucionales responsables de esta profundización - ya sean los genéricos relativos a las RIGs y a la relación Estado y sociedad, ya sean los específicos del sector medioambiental. Dificultades que realzan la importancia de la gestión intergubernamental para las políticas ambientales en Brasil post-88.

VII.4. El marco institucional en el estado de Minas Gerais.

VII.4.1. Minas Gerais: situación geo-económica y ambiental.

Situado en la región sudeste del país, el estado de Minas Gerais posee una superficie de 586.624 kilómetros cuadrados que representa el 6,89 % del territorio nacional. Sus 15.731.961 habitantes se distribuyen en 723 municipios[26] . En este estado se concentra el 9,88% del PIB del país - el tercero en importancia tras São Paulo (35,43%) y Rio de Janeiro (12,41%) - y presenta la siguiente estructura productiva:

TABLA VII.1. Estructura productiva del Estado de Minas Gerais

Agropecuaria	18,25%
Industria	35,54%
Servicio de comercio	7,81%
Servicio de transporte y comunicaciones	6,59%
Servicio de instituciones financieras	9,90%
Servicio de las administraciones públicas	5,27%
Otros tipos de servicios	16,64%

El presupuesto global de su administración pública, en 1991, fue de U$ 8.562,258 y su exacción tributaria de U$ 5.085,596.

El estado posee 25 unidades de conservación de la naturaleza[27] totalizando cerca de 300.000 hectáreas de superficie protegida. Según el catastro del Consejo de Política Ambiental del Estado (COPAM) existían en el estado, en 1988, 12.000 fuentes contaminantes.

De las 207.157 fábricas del país, 23.643 están situadas en Minas Gerais que, en términos de desarrollo industrial, se encuentra sólo por detrás del estado de São Paulo. Estas se concentran en la región metropolitana de Belo Horizonte - particularmente en los municipios de Betim y Contagem - y en el llamado "Valle del Acero", a cerca de 300 kms de Belo Horizonte.

[26] 200 de los cuales tienen menos de 5.000 habitantes, 190 entre 5.000 y 10.000, 175 entre 10.000 y 20.000, 100 entre 20.000 y 50.000, 41 entre 50.000 y 100.000 y 16 entre 100.000 y 500.000. Hay todavía una región metropolitana con 3.428,858 habitantes, de los cuales 2.017,115 pertenecen a su municipio, sede y capital del estado, Belo Horizonte.

[27] Definidos por ley como áreas públicas o pertenecientes a particulares destinadas a la conservación de los recursos naturales, debido a su importancia, belleza, escasez, valor científico, de ocio o cultural.

La región metropolitana de Belo Horizonte contiene un parque industrial del sector metal-mecánico, cuyas bases son la plantilla de producción de FIAT - una de las cuatro montadoras de coches ubicadas en el país[28] - y la fábrica siderúrgica Mannesman, empresa de capital alemán.

El impulso a la industrialización del estado se remonta a los años 50, en que de la minería - vocación económica histórica del estado[29] - surgieron la siderurgia y la metalurgia. Tales actividades, como se sabe, suelen causar un fuerte impacto sobre el medio ambiente a consecuencia no sólo de la propia naturaleza de su proceso productivo[30], sino también en función de que son típicamente urbanas o creadoras de concentraciones urbanas. En Minas Gerais, esta urbanización tuvo por único criterio factores de localización multiplicadores de ganancias. La distribución desigual de la renta, añadida al déficit en el suministro de servicios públicos de *infraestructura - saneamiento básico, salud, viviendas - potenció el impacto* ambiental de la sobrexplotación de recursos naturales, resultado de esta concentración de industrias en algunos puntos del territorio. FEAM (1992). El sector siderúrgico del estado - *notablemente las pequeñas fábricas de hierro colado - utiliza el carbón vegetal como fuente* principal de energía. Por esto, cerca de 30% de toda su matriz energética está constituida por biomasa, haciendo del estado consumidor del 80% del carbón vegetal del país.

La realidad ambiental resultante del perfil productivo del estado está sintetizada en entrevista concedida al periódico *Estado de Minas*, en noviembre de 1991, por su Secretario de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, para quien:

> "sus principales problemas ambientales son la deforestación impuesta por la expansión de la frontera agrícola y de la producción de carbón vegetal... la contaminación resultante de un aspecto muy típico del estado que son los *garimpos*[31] y las empresas de minería ... su otro problema ambiental grave es la contaminación industrial de los recursos hidráulicos y del aire por los vertidos tóxicos en general. La contaminación urbana es también grave, especialmente en las ciudades mayores, donde se detecta una contaminación sonora, desagüe de aguas residuales directamente en los cursos de agua, problemas de basura y

[28] Las demás son: Wolkswagen, Ford y General Motors. En la región metropolitana de Belo Horizonte, se encuentran fábricas de Caterpila, Holand y Fiat Allis, dedicadas a producción de tractores y máquinas agrícolas.

[29] En la actualidad, el estado sigue respondiendo del 80% de la extracción del mineral de hierro del país, del 41% de la producción de acero y del 55% de hierro colado, además de ser el principal productor de cemento *portland* del país, cuya materia prima, el carbonato de calcio, es obtenida de minerías a cielo abierto.

[30] *Que implica el lanzamiento a la atmósfera de gran cantidad de gases, de materiales bajo forma de partículas, de* lanzamiento de residuos sólidos sobre el suelo en general y en los cursos de agua, que son utilizadas para las operaciones de lavado y tratamiento de las materias primas, así como las consecuencias sobre la flora y fauna de la retirada de la capa superficial del suelo requerida por la minería a cielo abierto, típica del estado.

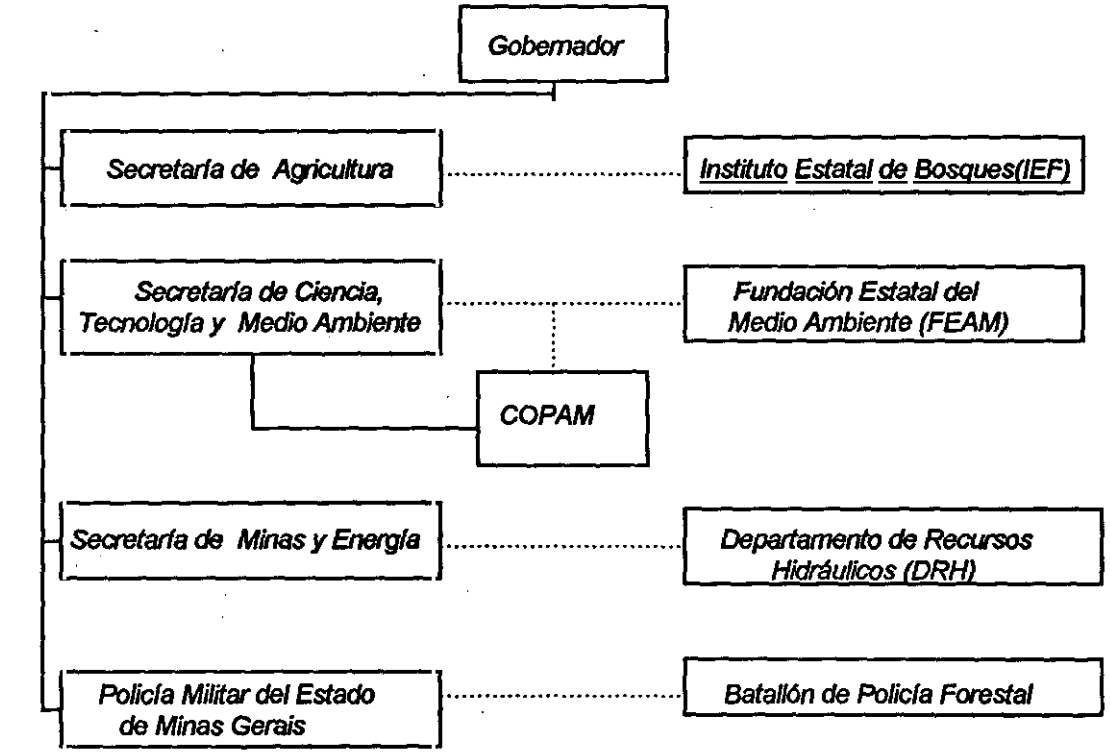
[31] Actividad de minería desarrollada de forma artesanal por individuos aislados - o en pequeños grupos - los llamados *garimpeiros*, es decir: buscadores de oro, diamantes y piedras preciosas en general. El principal impacto ambiental del *garimpo*, se debe al mercurio utilizado por los *garimpeiros* para separar el oro en los ríos, que se quedan contaminados por este elemento altamente tóxico para la vida animal.

ocupación inadecuada del espacio urbano, provocando el deslizamiento de cuestas e inundaciones".

VII.4.2. Las instituciones de la política medioambiental en Minas Gerais.

La red institucional del sector de medio ambiente del gobierno de Minas Gerais está configurada de la siguiente forma:

FIGURA VII.1. La organización del sector medioambiental en Minas Gerais



——— *órganos subordinados.*
····· *órganos vinculados.*

Esta es solamente la estructura básica de la red, que para funcionar cuenta también con la acción paralela de:

a) Instituciones del poder judicial volcadas hacia el medio ambiente, formadas por un procurador estatal del medio ambiente y fiscalías del medio ambiente instaladas en las 466 comarcas del estado;

b) empresas estatales que manejan recursos naturales renovables;

c) la Fundación Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC) vinculada a la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y que desde 1977 a través de su división de tecnología ambiental viene desempeñando las funciones técnicas de la política medioambiental del estado, tales como el control de la calidad del aire y del agua, desarrollo de tecnologías correctoras de la contaminación, etc.;

d) entidades federales directa o indirectamente, insertadas en la red institucional del medio ambiente estatal, tales como la Superintendencia Estatal del Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA), y la Superintendencia Estatal del Departamento Nacional de Aguas y Energía Eléctrica (DNAEE) y la Superintendencia Estatal del Departamento Nacional de Producción Mineral (DNPM).

e) entidades municipales directamente relacionadas con el medio ambiente, como los Consejos Municipales de Defensa del Medio Ambiente (CONDEMAS), habiendo sido instituidos ya en 142 de los 723 municipios del estado.

Como se puede comprobar, debido a su natural complejidad, el sector se basa en la interacción de una variedad de órganos, coordinada por la Secretaría de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente, que para esto echa mano del Consejo de Política Ambiental del Estado (COPAM) y de la Fundación Estatal del Medio Ambiente (FEAM).

Creado en 1977 como órgano máximo del subsistema, el COPAM tiene una estructura colegiada constituida por representantes de los gobiernos estatal y federal, y un abanico de organizaciones civiles que va desde asociaciones ecologistas hasta la Federación de las Industrias de Minas Gerais. El COPAM tiene carácter consultivo y deliberativo en el ejercicio de su misión de definir la política ambiental del estado y hacer cumplir su legislación sobre el medio ambiente. Para esto desempeña, entre otras funciones, las de: establecer normas técnicas y baremos de protección, conservación y mejora del ambiente; ejercer poder de policía en caso de infracción de leyes ambientales y no obediencia de normas y baremos fijados; decidir la concesión de las solicitudes de licencias de las actividades contaminantes. El COPAM posee un pleno y seis Cámaras Especializadas. Las reuniones ordinarias del pleno tienen lugar cada tres meses. A través de reuniones periódicas, las Cámaras Especializadas desarrollan sus actividades cotidianas, como por ejemplo, decidir sobre las peticiones de concesión de licencias medioambientales. De los 24 miembros que forman su pleno, 9 representan instituciones estatales, 2 a instituciones federales, 1 a la Asamblea Legislativa del Estado, 1 al poder judicial, 3 a entidades ecologistas, 5 a asociaciones de categorías profesionales o del sector productivo

y 3 a científicos de "excelso" saber en el área ambiental[32] .Con siete miembros cada una, la Cámaras Especializadas son las siguientes: Política Ambiental, Cuencas Hidrográficas; Contaminación Industrial, Defensa de Ecosistemas, Minería, Actividades Agropecuarias y Bosques.

La FEAM fue creada por una ley estatal de 1987, en sustitución a la antigua Superintendencia del Medio Ambiente, con la función de suministrar apoyo técnico, jurídico y administrativo al COPAM.[33] Su efectiva instalación en 1989 fue decisiva para la consolidación del COPAM, que así se capacitó para la inspección y control de actividades con licencia ambiental o en curso de tenerla, y deliberar sobre las peticiones de licencia, considerando sus aspectos técnicos y jurídicos. De esta forma, los técnicos de FEAM ejercen una gran influencia en las reuniones de las Cámaras Especializadas del COPAM, aunque a su criterio, puedan nombrar un relator *ad hoc* para presentar su informe técnico, complementario o concurrente al de la FEAM.

En términos concretos y detallados, la FEAM tiene las siguientes atribuciones legales: a) investigar, diagnosticar, hacer el seguimiento y controlar la calidad del medio ambiente; b) desarrollar investigaciones, estudios, sistemas y baremos y elaborar normas para el control de la degradación y protección ambiental; c) proponer al Consejo de Política Ambiental del Estado (COPAM), las medidas necesarias para la protección, conservación y mejora ambiental; d) suministrar servicios para la utilización racional del medio ambiente; e) desarrollar actividades educativas para la comprensión social de los problemas ambientales; f) apoyar los municipios en la implantación y desarrollo de los sistemas locales de defensa ambiental; g) actuar, en nombre del COPAM, en la fiscalización del cumplimiento de leyes, normas y baremos de

[32] Concretamente, las entidades que en la actualidad toman asiento en el pleno del COPAM son las siguientes: Secretaría de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, Secretaría de Estado de la Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento; Secretaría de Estado de Recursos Minerales, Hidráulicos y Energéticos; Secretaría de Estado de la Educación; Secretaría de Estado de Planificación y Coordinación General; Secretaría de Estado de la Salud; Secretaría de Estado de la Industria y Comercio, Policía Militar de Minas Gerais; Instituto Estatal del Patrimonio Histórico y Artístico; Compañía de Saneamiento de Minas Gerais; Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables; Departamento Nacional de Producción Mineral; Fiscalía General de la Justicia; Comisión Permanente del Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa del Estado de Minas Gerais; Asociación Brasileña de Ingeniería Sanitaria y Ambiental; Asociación Brasileña de Biólogos; Asociación de los Consejos Municipales de Defensa del Medio Ambiente; Asociación Comercial de Minas Gerais; Federación de las Industrias de Minas Gerais; Asociación de Defensa del Ambiente de Minas Gerais (AMDA); Centro para la Conservación del Medio Ambiente en Minas Gerais; tres científicos de "excelso" saber.

[33] Funciones ejercidas entre 1977 y 1983 por La Fundación Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC) que a pesar de su excelencia técnica, encontró problemas para ejercerlas, pues, como entidad prestadora de desarrollo de tecnología en apoyo a actividad privada, se veía en la situación de, al mismo tiempo, ser la entidad que elaboraba el proyecto de muchas empresas y el órgano que las fiscalizaba.

protección, conservación y mejora del medio ambiente, así como en la licencia de fuentes o actividades contaminantes y otras actividades delegadas por el mencionado Consejo[34] .

El Instituto Estatal de Bosques (IEF), una autarquía creada en 1962 y vinculada a la Secretaría de Agricultura del estado de Minas Gerais, aunque no está dedicado exclusivamente al medio ambiente, tiene una fuerte presencia en este sector, ya que se halla bajo su jurisdicción la política de fauna y flora del estado. El IEF, además de poseer una respetable experiencia tecnológica en el manejo de fauna y flora, es el órgano del estado relacionado con los recursos naturales mejor dotado de recursos humanos e infraestructura en general[35] .

La Policía Militar de Minas Gerais, a través de los 980 miembros de su Batallón de Policía Forestal, tiene entre sus atribuciones garantizar el poder policial del COPAM y ejercer *"vigilancia ostensiva de bosques y manantiales y de las actividades relacionadas con la fauna y la flora"*. (art.142, párrafo IV de la Constitución estatal de 1989).

El Departamento de Recursos Hidráulicos (DRH), una autarquía creada en 1987 vinculada a la Secretaría Estatal de Recursos Minerales, Hidráulicos y Energéticos tiene la competencia de conceder licencias para el trasvase del agua de ríos estatales, además de *"desarrollar, en cooperación con el Consejo de Política Ambiental del Estado (COPAM), las funciones técnicas y administrativas tendentes a reducir los efectos nocivos sobre el medio ambiente por la utilización de los recursos hidráulicos"*. (art. 6 de la ley estatal nº 9.528). La inserción de este órgano en la red institucional de la política medioambiental estatal es de las más problemáticas, pues

> "En el ámbito de las aguas, la impresión general que la organización institucional brasileña produce es de una gran fragmentación de atribuciones entre sus diversas instancias gubernamentales - sin que ninguna de ellas desempeñe un papel coordinador - y de una gran compartimentación de los servicios. La organización federal del país favorece, evidentemente, esta dispersión". Beture-Setame y Secretariat D'etat a L'environnement de France (1988:3).

---

[34] Cerca del 90% de los recursos de la FEAM proceden del estado, y el 10% restante de la aplicación de multas, firma de convenios y contratos, etc. De entre sus 143 funcionarios en 1991 (Un número muy reducido, comparado a los 1.100 de la agencia del estado de Rio de Janeiro, cuyo territorio es diez veces menor que Minas Gerais, e incluso al del estado sureño de Santa Catarina, cuyo territorio es seis veces menor que el de Minas Gerais, cuya agencia ambiental contaba en 1991 con 280 funcionarios), 102 poseían formación escolar superior, 36 formación de nivel medio y 06 formación básica. De los 102 profesionales con formación superior, 03 eran doctores, 10 eran maestros y 47 tenían curso de *master*. La FEAM cuenta con 3 unidades regionales, cada una con dos funcionarios y un vehículo. Para fiscalizar los más de 500 000 Kilómetros cuadrados del estado, la FEAM cuenta tan sólo con 28 coches turismo, una furgoneta, un camión y cuatro embarcaciones. La Fundación no posee laboratorios y encarga sus análisis de laboratorio a otras instituciones, particularmente a la división de tecnología ambiental de la Fundación Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC).

[35] Posee cien despachos regionales y 250 vehículos para la fiscalización, y más de 1000 funcionarios frente a los 143 de la FEAM

La falta de una definición precisa de las atribuciones institucionales sobre los recursos hidráulicos, añadida al hecho de que - al igual que sucede en el Departamento Nacional de Aguas y Energía Eléctrica (DNAEE) en el plano federal - el DRH a nivel estatal está sometido a una fuerte influencia del sector energético, lo que dificulta la cooperación en la política de recursos hidráulicos del estado. La interacción entre el DRH y la FEAM es causa, incluso, de conflictos, puestos de manifiesto bajo la acusación de "desarrollismo" por parte de la Agencia Técnica Ambiental al DRH, que contesta, acusándola de "conservacionismo" anti-progresista.

VII.4.3. Actuación del gobierno de Minas Gerais en la política medioambiental.

En la época de creación del COPAM, 1977, *"la ecología era vista como una subversión anti progreso ... y a la que era muy difícil imponer procedimientos de protección ambiental y más aún, cerrar fábricas o restringir su funcionamiento en el caso de que no cumpliesen las normas ambientales". (Entrevista con el presidente de FEAM).* Las dificultades para el ejercicio cotidiano de la autoridad por parte de un órgano dedicado al medio ambiente, quedan expresadas claramente en las palabras del director de la Superintendencia del Medio Ambiente durante el año de 1988: *"al principio cuando el COPAM iba a fiscalizar una empresa acusada de contaminar el ambiente, nos llamaban "los soñadores verdes" y los empresarios se reían de nosotros".* A pesar de ello, entre 1983 - año de creación de la antecesora de la FEAM, la Superintendencia de Medio Ambiente - y finales de los 80, fueron penalizadas 1.400 empresas contaminantes, habiéndose cerrado en el período 31 de estas empresas. (Periódico *Estado de Minas*, diciembre de 1988).

A pesar de estar ya prevista en la ley desde 1980 y reglamentada por el COPAM a lo largo de 1981, la licencia ambiental sólo se hizo efectiva en el estado en 1986, cuando el CONAMA elaboró una lista de empresas, para cuya creación era necesario obtener la licencia. De ahí la existencia, en la actualidad, de dos tipos de licencias ambientales en el estado. Una de carácter corrector, que obliga a las empresas ya instaladas antes de febrero de 1986 a elaborar un plan de Control Ambiental que, debe ser aprobado por el COPAM, y que constituye la base para la firma de un compromiso de la empresa a cambio de la licencia para seguir actuando. El no cumplimiento del Plan de Control Ambiental implica la suspensión de las actividades de la empresa por el pleno del COPAM o, *ad referéndum*, por su presidente. La otra, de carácter preventivo, formado por la concesión inicial de una licencia previa, seguida de

licencia de instalación y por licencia de puesta en marcha, válida para todas las empresas instaladas después de febrero de 1986. En este caso, la concesión de la licencia está condicionada al Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y la presentación del Informe del Impacto Ambiental (RIMA)[36], indicando medidas de protección ambiental y acciones mitigadoras de los impactos de la empresa.

La licencia requiere la negociación entre el COPAM y otras instituciones, particularmente en empresas de minería o que supongan la explotación de los recursos de los bosques

> "si hablamos de producción forestal, estamos hablando de política agrícola. Si tenemos por objetivo la preservación forestal, ahí sí estamos hablando de política ambiental. Ambas tienen que ser compaginadas. Así, toda licencia de deforestación en el estado tiene que pasar, además de por el Instituto Estatal de Bosques (IEF), también por el COPAM". (Declaración del presidente de la FEAM al periódico *Estado de Minas,* junio de 1991)

Ya en lo relativo a las empresas de minería

> "el gobierno federal, mediante el Departamento Nacional de Producción Mineral (DNPM) es responsable de la concesión de licencia de explotación mineral. El estado tiene la responsabilidad de las licencias y su fiscalización a nivel ambiental. Por lo tanto, tiene que haber una compatibilidad entre la liberación por el DNPM de la actividad de minería y la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente en lo que se refiere a los problemas ambientales que de ella puedan resultar". (Declaración del Secretario de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente al periódico oficial del estado, *El Minas Gerais*, noviembre de 1991).

De ahí la firma de convenio en 1988, entre el DNPM y COPAM estableciendo que sin su autorización no se concediese licencia para la explotación de minerales. Convenio similar se firmó con las Centrales Eléctricas de Minas Gerais (CEMIG), en que ésta asumía el compromiso de no suministrar energía eléctrica a industrias sin la debida licencia ambiental. También en 1988 firmó el COPAM un convenio con la Procuraduría General de Justicia de Minas Gerais, en que ésta se comprometía a mantener un fiscal de la justicia permanentemente en el COPAM, para hacer más rápida y eficiente la solución de casos de contaminación ambiental. (Periódico *Estado de Minas*, diciembre de 1988).

A pesar de estas medidas, en 1992 *"el 90% de las iniciativas económicas potencialmente contaminantes en todo el estado no tienen todavía licencia y no se sabe cuando la tendrán".* (Periódico de la Asociación de Defensa del Ambiente de Minas Gerais, junio/agosto de 1992). Los motivos para esto van desde la carencia de recursos financieros, humanos y

[36] Hechos por empresas de consultoría debidamente habilitadas por el CONAMA.

legales[37] hasta la baja legitimidad de la política ambiental que, a partir de la transición, y debido la presión de grupos ecologistas, va aumentando. Un buen indicador de esto, es la evolución del número de sanciones impuestas por el COPAM, tal como figura en la tabla VII.2.

TABLA VII.2: número de autos de infracción del COPAM (1986-1991)

1986	129
1987	160
1989	160
1990	213
1991	301

Fuente: FEAM (1991a:96).

Sin embargo, la evaluación de la más importante ONG del sector en el estado, la Asociación de Defensa del Ambiente de Minas Gerais (AMDA), sobre la trayectoria del COPAM entiende como un grave problema

> "la debilidad de las consecuencias de sus decisiones... La Secretaría de Agricultura, por ej., se hizo notable a lo largo de estos años, por su desprecio hacia las leyes ambientales, principalmente a través de RURALMINAS[38] : drenajes de vegas y lagunas, rectificaciones de cursos de agua, implantación de proyectos de irrigación, todo hecho sin licencia ambiental, son algunos ejemplos de esto... para que se pudiera afirmar que el estado posee de hecho una política ambiental, sería preciso que hubiese una mayor integración entre los órganos que actúan en el sector." (Periódico de AMDA, junio/agosto de 1992).

La evaluación pone relieve un rasgo de la política ambiental, ya mencionado: la multiplicidad de actores que supone y la fuerte interacción que ello impone. En un documento de 1992 que evalúa de la política ambiental del estado, FEAM profundizó en la crítica del AMDA, de forma tan precisa que se justifica incluso transcribir gran parte de ella:

> "Desde hace mucho tiempo, Minas Gerais viene buscando dar a la estructura de gestión del medio ambiente un carácter más integrado. Mientras tanto, por un lado la complejidad propia de la cuestión medioambiental, con su extensión y variedad de formas de manifestación y por otro, la cultura administrativa aun vigente en el sector público, con una tradición departamentalista de competencias exclusivas y cerradas, ha retardado la formulación de estructuras bajo la forma de matriz que permitan a un sólo tiempo, y de acuerdo con la complejidad de este sector, promover la división del trabajo y la coordinación de esfuerzos en un clima de unidad política, optimizando el uso de los recursos y la eficiencia global del sistema administrativo... La división de competencias institucionales y la falta de articulación entre órganos ligados a secretarías diversas, como FEAM, Departamento de Recursos Hidráulicos, Instituto Estatal de Bosques, Batallón de la Policía Forestal e incluso entre los que se unen a una misma secretaría, como FEAM y Fundación Centro Tecnológico de Minas Gerais, hace difícil la dirección de los trabajos... No obstante, al basarse el espíritu de la legislación del medio ambiente en el estado y en la integración y participación en la formulación de las política del sector, en su ejecución prevalece todavía un alto grado de

[37] No se olvide el lector de que a pesar de estar creado en 1977, sólo en 1981 el COPAM adquiere poder policial sobre el medio ambiente y que la implantación del sistema de concesión de licencia ambiental en el estado se dio sólo en 1986.

[38] Fundación estatal responsable por el Proyecto Jaíba, un de los casos investigados en este trabajo.

> departamentalización y fragmentación, lo que recomienda realizar esfuerzos adicionales para concentrar recursos en torno a la solución de problemas prioritarios en un contexto de integración de políticas tanto de los órganos sectoriales del estado de Minas Gerais, como de los órganos de las diversas instancias de gobierno con actuación en el territorio de la unidad federada...la articulación de las acciones al nivel federal -IBAMA y SEMAM - y estatales es hoy objeto de gran discusión por la variada existencia de conflictos casi siempre generadores de perjuicios para la buena acción de protección ambiental...es punto de acuerdo entre los estados que el IBAMA debe actuar sólo de forma complementaria, sin interferir en cuestiones en las que los estados tienen competencia y condiciones para actuar... es por ello inadecuada la política federal de crecer y ampliar su estructura física, cuando podría auxiliar en la consolidación de sistemas estatales de control". FEAM (1992:2-4)

Ilustrativo de la falta de articulación entre instituciones de sectores distintos de la administración estatal, es el hecho de que la masa de los recursos del Fondo de Defensa Ambiental - procedentes de las multas impuestas por el COPAM - acumulada desde 1980 hasta 1991, se encontraba todavía retenida, en 1992, en una cuenta bancaria de la Secretaría de Hacienda, a pesar de los esfuerzos del presidente de la FEAM para su liberación con el objetivo de implantar un sistema de rastreo de la deforestación en el estado vía satélite.

Otro ejemplo de falta de articulación es el caso de la empresa de minería Paraopeba, cuya petición de deforestación de una determinada área fue aprobado por el IEF, mientras que el COPAM todavía analizaba la concesión de las licencias ambientales para la actividad de minería que iba a desarrollarse en este área. (periódico de AMDA, junio/agosto de 1992).

VIII. EL PROYECTO JAIBA Y LA TRANSICIÓN EN LAS RIGs: El CHOQUE DE LA PERSPECTIVA JERÁRQUICA CON UNA DINÁMICA DEL MODELO SUPERPUESTO.

VIII.1. Introducción.

El proyecto Jaíba consiste en la irrigación de tierras semiáridas ubicadas al norte de Minas Gerais, con vistas a impulsar la creación de un polo agroindustrial en la zona[1]. Es una iniciativa conjunta de los gobierno federal y del estado de Minas Gerais - concebido a través de sus tecnócratas a mediados de los 70 - y cuenta con la financiación del Banco Mundial.

Iniciado efectivamente en 1988, su andadura provocó graves problemas medioambientales[2], cuyo tratamiento por los órganos del estado encargados de aplicar la legislación ambiental supuso la formulación de un Plan de Medidas Mitigadoras del Impacto Ambiental del proyecto. Por resolución del Consejo Nacional de Política Ambiental (CONAMA) los responsables del proyecto estaban obligados a requerir una licencia ambiental para ponerlo en marcha. La decisión de concederla o no supuso una discusión exhaustiva en el seno del órgano colegiado estatal encargado de examinarla en torno a las condiciones que se deberían imponer para mitigar los daños ambientales del proyecto. Basándose en las consideraciones técnicas del Informe del Impacto Ambiental (EIA-RIMA) del proyecto entregado por la empresa federal, por exigencia legal, junto con su petición de licencia, el órgano ambiental del estado impuso a sus responsables el compromiso de llevar a cabo 51 medidas medioambientales con

---

[1] Conocida como *Mata de la Jaíba*, la zona ocupa 300.000 hectáreas pertenecientes a los municipios de Matias Cardoso y Jaíba - formados en los 90 de la división del antiguo municipio de Manga, como un reflejo de la atracción que el proyecto supuso para los campesinos sin tierra de la zona - distantes 700 Km. de la capital de Minas Gerais, Belo Horizonte. La zona está limitada a la derecha por el río São Francisco, el más largo de Brasil y de donde se recoge el agua para la irrigación, y a la derecha por el río Verde Grande, frontera natural de los estado de Minas Gerais y Bahia (perteneciente a la región nordeste de Brasil)

[2] En realidad, entre agosto de 1993 y marzo de 1994 se libró una fuerte disputa en la prensa en torno al proyecto, cuyo contenido es un reflejo nítido de estos problemas medioambientales que su implantación suponía. Por un lado, la empresa federal, responsable de implantarlo hacía alarde de sus virtudes, presentando datos económicos y sociales bajo titulares como: "*Jaíba adiós, al fruto prohibido*" (Revista *VEJA*, marzo de 1994); "*Proyecto Jaíba va a erradicar la pobreza del norte de Minas*". (Periódico *Estado de Minas*, agosto de 1993). Por otro lado, los ecologistas, particularmente la Asociación de Defensa Ambiental de Minas Gerais (AMDA), que, refiriéndose a su origen tecnocrático declaraba a la prensa: "*el Consejo de Política Ambiental Estatal (COPAM), tiene la mayoría absoluta del poder público y ante proyectos megalómanos como el de Jaíba, se pone de manifiesto su pseudo democracia*" (Periódico *Estado de Minas*, marzo de 1994).

el fin de paliar estos daños. Este proceso de discusión duró cerca de dos años y consistió al fin y al cabo en la fase de formulación del Plan de Medidas Mitigadoras.

Tanto esta formulación como la implantación de las medidas son ilustrativas (así como en el otro caso, el PROSAM) de la transición de un modelo jerárquico, o inclusivo, en la expresión de Wrigth (1978), hacia uno sobrepuesto y de sus consecuencias sobre la gestión intergubernamental de los programas, cuyo desarrollo, como el de este Plan, supone la convergencia de entidades de más de un nivel de gobierno.

Acostumbrados a decidir, mientras los estatales no tenían la posibilidad de hacerlo, los funcionarios federales tuvieron dificultades para rendir cuentas ante la Agencia Estatal del Medio Ambiente con respecto a la implantación de su proyecto de irrigación. Su sesgo tecnocrático y desarrollista les llevaba a restar importancia al asunto del medio ambiente[3], haciendo difícil también la formulación del Plan, pues no lograban entender el porqué de tantas discusiones en torno a su petición de licencia ambiental.

Los funcionarios de la Agencia Estatal, en su mayoría formados en el seno de la transición y quizá por esto muy críticos con el modelo desarrollista de los tecnócratas, ya en el momento de la formulación del Plan encuentran fuerzas en el crecimiento de la sociedad organizada para ir en contra de la dinámica del modelo jerárquico de RIGs e integrar en el seno de las instituciones públicas el problema que las entidades ecologistas habían conseguido incluir en la agenda pública. En la implantación del Plan Mitigador, ya pueden contar incluso con una dinámica de hecho de un modelo superpuesto, basada en una efectiva reestructuración de la distribución de recursos entre los niveles de gobierno, aunque no estuviese todavía establecido el marco institucional de este nuevo modelo.

En realidad, durante el desarrollo del Plan, la situación de las RIGs no era propiamente de transición, sino de indefinición, en la que no predominaba ninguno de los dos modelos. En especial durante la formulación del Plan, pues, aunque es cierto que, en 1988, ya se podía dar por terminada la transición democrática, y el consecuente hundimiento de las estructuras que sostenían el modelo jerárquico de RIGs de los militares, el efectivo ejercicio de la autonomía política por parte de los estados y municipios, que la nueva estructura tributaria había rescatado,

[3] Para tener una idea de lo que pensaban los tecnócratas del régimen militar sobre la cuestión ambiental, quizá sea suficiente recordar la declaración del representante de Brasil en la Conferencia de Estocolmo de 1972 sobre el medio ambiente, General Costa Cavalcanti: *"Si el precio del progreso es la contaminación, pueden llevarla a nuestro país. Nosotros la queremos"*. (el subrayado es mío)

sólo empezaría a hacerse efectivo con el presupuesto para las administraciones públicas de 1990.

Con respecto a la Gestión Intergubernamental (GIG), este caso, es decir, la trayectoria del Plan desvela las consecuencias de no reconocer el conflicto intergubernamental como algo normal dentro de un sistema que, de hecho, era democrático y federal, combinado con la ausencia de instituciones o de mecanismos informales que pudiesen tratarlo.

Aun en el campo de la GIG, el caso ilustra también cómo al oponer dos concepciones distintas de RIGs en su fase inicial, la transición de un modelo hacia otro de RIGs hizo imposible la negociación basada en objetivos específicos y así poder establecer puntos concretos que habría que desarrollar, lo que permitiría que los inevitables conflictos, tanto en la formulación como en la implantación de los programas que suponen una fuerte interacción intergubernamental, fueran tratados con éxito.

Quizá lo más relevante en la fase inicial de la transición desde un modelo de RIGs hacia otro, sea que ya no existe ninguna "red de asunto" hegemónica en el seno de los subsistemas de políticas. Por un lado, la antigua red, aunque que siga estructurada y formalmente con atribuciones, ya no suele tener la funcionalidad suficiente, y tampoco principios compatibles, para absorber en su seno a los nuevos actores. Por otro, estos nuevos actores, aunque poderosos de hecho, debido especialmente al apoyo de los "agenda *setters*" liberados por la democracia, tardan en lograr la creación de una red articulada, presente en todos los niveles de gobierno y lo suficientemente fuerte como para desplazar o neutralizar la acción de los integrantes de la antigua red.

No sólo la ausencia de una red hegemónica se hace importante, sino también la disgregación de los subsistemas, con respecto a las normas y procedimientos usuales del antiguo modelo de RIGs, y la dificultad que suele existir para que las reglas, normas y procedimientos del nuevo modelo se hagan efectivas. De tal manera que, añadida a la presencia simultánea de actores de la antigua y de la nueva red en un mismo programa, esta ausencia de un nuevo conjunto de normas y procedimientos, fácticos o legales, para las RIGs de los diversos subsistemas de políticas supone, realmente, una gran dificultad en el intercambio de información y de los recursos entre los niveles de gobierno y, en consecuencia, para la Gestión Intergubernamental (GIG).

La existencia de dos redes de asuntos actuando en paralelo y fruto de dinámicas distintas de las RIGs, lleva también a que los actores efectivamente implicados en programas que supongan la simultaneidad de ambas dinámicas, no sólo se desconozcan, sino que mantengan mutuos prejuicios, que, para deshacerse, necesitan un período largo de contactos fructíferos. De ahí la casi imposibilidad de establecer relaciones informales, esencial para la gestión intergubernamental, y que, además, permitiesen prescindir o ignorar la "confusa" estructura formal que supone un programa desarrollado durante una transición de modelos de RIGs.

El Plan de Medidas Mitigadoras del Impacto Ambiental del Proyecto Jaíba pone al descubierto también otro aspecto, no relacionado con las RIGs, sino con algo típico de la política medioambiental. Se trata de lo ya observado por Mayntz (1978) con respecto a un descompasamiento entre la acción de las entidades públicas volcadas en el aspecto "técnico" del asunto y las volcadas en su aspecto "deliberativo", a pesar de formar parte de una misma "red de asunto" y mantener, eventualmente, alguna relación jerárquica entre sí. Este descompasamiento supone una gran dificultad para el desarrollo de las políticas medioambientales pues, mientras la agencia "técnica" al manejar datos "objetivos" está relativamente protegida de las injerencias políticas, aunque no de las presiones de este orden, el órgano "deliberativo", que es quien en efecto decide, se caracteriza por la negociación entre los diversos sectores del Estado y entre éste y la sociedad. Una negociación que no siempre tiene en cuenta los "datos objetivos" (de los que se hace cargo la agencia "técnica") ni los utiliza para buscar soluciones.

VIII.2. El entorno del Plan de Medidas Mitigadoras del Impacto Ambiental del Proyecto Jaíba

VIII.2.1. La Especificidad político-institucional de la región de la Jaíba.

El norte de Minas presenta la peculiaridad de estar al mismo tiempo bajo la jurisdicción estatal y la federal.

Geo-económicamente la zona forma parte del llamado "polígono de la sequía"[4], que, debido a sus graves problemas socioeconómicos, está considerado por el gobierno federal como una "zona especial"[5], por lo que, además de las acciones del gobierno estatal, sufre también la intervención de entidades federales cuya misión es paliar estos problemas[6].

Esta superposición de jurisdicciones enfatiza la existencia simultánea de dos "redes de asuntos" en el programa y las diversidades de enfoque y de modo de actuar de sus actores, que han llevado a las mencionadas dificultades de Gestión Intergubernamental del Plan de Medidas Mitigadoras del Proyecto Jaíba.

Así, por un lado se halla la realidad del estado de Minas Gerais, industrializado y desarrollado, considerando la situación del resto del país, en la que desde el principio de la transición democrática ya están de manifiesto una vigorosa movilización y organización de la sociedad. Además, en el transcurso de la consolidación de la democracia, y a consecuencia del nuevo pacto federativo que conllevó, el gobierno de Minas Gerais, debido al mencionado desarrollo económico, logra hacer efectiva la autonomía político y administrativa que este nuevo pacto supone. Por otro lado, está la realidad del nordeste, cuyo retraso económico y social le impide alcanzar la independencia del gobierno federal, a pesar del nuevo pacto federativo. Dicho retraso, además, hace que la sociedad de los estados de la región sea muy débil desde el punto de vista de su movilización y organización, lo que, a su vez, permite a sus gobiernos seguir actuando según el estilo de política y de administración tradicional.

---

[4] El norte de Minas Gerais es la única zona del sureste de Brasil que pertenece al "polígono de la sequía". Ubicada en su extremo sur, representa un 8% de los 1.689.533 Km2 de su superficie. Los 1.537.653 habitantes del norte de Minas representan el 3% de la población total del polígono y tan sólo el 9% de la del estado de Minas Gerais, a pesar de abarcar un 23% de su superficie total.

[5] Uno 92% de la superficie del "polígono" está formada por los 1.509 municipios de los 9 estados que componen el nordeste de Brasil. El clima del "polígono" es semiárido y su índice medio de precipitación pluviométrica está por abajo de los 600 mm anuales, lo que explica la casi inexistencia de ríos cuyo caudal no sea intermitente en la región. (World Bank,1992c, vol. IV). Tales condiciones, combinadas con la concentración de la propiedad rural, hacen de la región la más deprimida de Brasil. Su renta per capita representaba en 1990 un 51% de la media del país y un 43% de su población era analfabeta, en contra de un 23% en el resto del país.

[6] Estos problemas han producido grandes flujos migratorios del "polígono" hacia la periferia de las ciudades ubicadas en la orilla del nordeste Brasileño y hacia las del sudeste, principalmente São Paulo y Rio de Janeiro. La necesidad de contener este flujo fue la principal justificación para implantar la irrigación en la Jaíba: *"además de integrar la región en el contexto socioeconómico del país y de Minas Gerais, dos factores merecen ser destacados como inductores de las acciones de desarrollo de la Jaíba. El primero es la necesidad de contener los flujos migratorios, que generan tensiones sociales y problemas de urbanización y saneamiento en las grandes ciudades...".* (CETEC, 1988:11).

De esta manera, a la vez que forma parte del nordeste con respecto a su realidad geoeconómica, y del sureste, mientras formalmente pertenece al estado de Minas Gerais, el proyecto va a suponer un diálogo de sordos. Como más de 90% de las actividades de la empresa federal encargada de la irrigación de la Jaíba está concentrada en el nordeste, ésta siguió actuando según el antiguo modelo de RIGs sin darse cuenta, o sin disponerse a aceptar que para las entidades del medio ambiente del estado de Minas Gerais este modelo había perdido su materialidad, y que ya no tenía razón de ser.

VIII.2.2. Aspectos técnicos de la irrigación de la Jaíba

La concepción del proyecto se remonta a 1975, cuando se firma un convenio entre el gobierno federal y el estatal creando un equipo, además de intergubernamental, interdisciplinario, para proyectar y diseñar la irrigación de 100.000 hectáreas en la zona de la Jaíba[7]. La fecha es importante pues deja claro quién estaba a su cargo: los tecnócratas que en esta época tenían el mando en las empresas públicas encargadas de las obras y demás entidades de la administración indirecta.

El proyecto consistía en crear cuatro niveles distintos con altitudes medias progresivas de irrigación. Para su funcionamiento sería necesario realizar obras de irrigación, consistentes en cuatro estaciones con bombas conectadas por canales revestidos de hormigón.[8] Las obras duraron diez años debido a problemas técnicos y a la falta de definición de la mejor forma de ocupación de la tierra irrigada.[9] Sin embargo, en 1985, ya con una buena parte de las obras concluida[10] y habiendo fijado el gobierno federal las directrices generales para ocupar las

[7] En función de que en 1965 un estudio de los recursos hidráulicos y del suelo de la cuenca del río São Francisco, realizado mediante convenio entre los gobiernos brasileño y norteamericano, llamó la atención sobre unas 230.00 hectáreas de tierras ubicadas en la zona de la Jaíba como de gran potencial agrícola, siempre que fuese irrigada artificialmente.

[8] Quizás se adquiera una idea de las dimensiones físicas del proyecto, sabiendo que el caudal extraído del río São Francisco por la primera bomba es de 80 m3/s.

[9] En 1975 se trazó la estrategia de ocupar el área mediante incentivos a los empresarios dispuestos a realizar inversiones a gran escala en la agricultura de irrigación. En 1980, se la cambió, integrándose la irrigación de la Jaíba en el programa nacional de sustitución de la gasolina por el alcohol como combustible. Un grupo privado, con larga experiencia en la producción de alcohol pasó a poseer el 55% de las 100.000 hectáreas que deberían ser irrigados.

[10] Entre 1975 y 1985, el gobierno federal brasileño invirtió U$ 200.000.000 de sus propios recursos en estas obras.

superficies irrigadas en el nordeste, se estableció la ocupación de las tierras en la Jaíba en cuatro etapas.

La primera, llamada proyecto Jaiba I, consiste en la irrigación de 28.240 hectáreas - cuyos aspectos relativos a su impacto ambiental son el objeto de la presente investigación - de las cuales el 50% se destinaba a la instalación de campesinos sin tierra en fincas de 5 hectáreas, el 35% a pequeños y medianos empresarios en fincas de 20 y 50 hectáreas, dejando el 15% restante en manos de grandes empresas.[11]

La segunda etapa, consistente en la irrigación de 30.000 hectáreas, cuyo contrato de financiación se firmó entre Japón y el estado de Minas Gerais en 1991, llamada Proyecto Jaíba II y a pesar de no ser objeto del presente estudio, por los motivos que veremos, ejerció una significativa influencia en la trayectoria del Plan de Medidas Mitigadoras del Impacto Ambiental del proyecto Jaíba I.

Las etapas tercera y cuarta, que abarcan respectivamente una superficie de 25.000 y 22.000 hectáreas, todavía están a la espera de sus proyectos de ingeniería y de definir su fuentes de financiación.

La puesta en marcha del proyecto Jaíba I supuso la aplicación de 150 millones de dólares, 71 procedentes de un préstamo del Banco Mundial, y los restantes de la contraparte federal y estatal, según contrato de préstamo firmado en 1989.

Mediante la firma del convenio, ya en 1988, entre los gobiernos federal y estatal, se fijó un calendario para crear el proyecto Jaíba I - en adelante denominado proyecto Jaíba - y se establecieron las atribuciones de cada uno de ellos.

La infraestructura - carreteras, red eléctrica, saneamiento, etc. - para el asentamiento de los colonos en la zona irrigada, así como la selección y la asistencia técnica a los mismos, se le encargó a una entidad de la administración indirecta del estado de Minas Gerais. De la ingeniería de la irrigación - construcción de canales, instalación de bombas - se hizo cargo una

[11] La ocupación de la superficie del proyecto Jaíba I se realizó a partir de su división en grandes zonas, como se puede ver en el mapa del apéndice IV. Las 13. 313 hectáreas de las zonas A, B, D, F, C3, contienen fincas de 5 hectáreas. Los 10.482 hectáreas de la zona C2, fincas de 20 y 50 hectáreas. 4.391 hectáreas pertenecen a dos grandes empresas. El Parque Forestal creado en 1973, tiene 6.800 hectáreas y 6.500 hectáreas han sido preservadas por obligación legal, como reserva de vegetación de la zona.

empresa federal dedicada al desarrollo de la cuenca del río São Francisco[12], cuya plantilla estaba constituida enteramente por técnicos formados en el seno del antiguo régimen. Por ello, la inclinación de la propuesta final del proyecto por una forma de ocupación de la tierra más social, no le quita su fuerte sesgo desarrollista. Esto se pone de manifiesto tanto en la grandiosidad de su concepción, propósitos y recursos, como por el menosprecio de sus inevitables impactos ambientales, en función de la utilización de los recursos naturales en las magnitudes propuestas. Un sesgo reforzado por el perfil y estilo de actuación de la empresa federal encargada de implantar el proyecto, como se dejará claro al tratar de su entorno institucional en el próximo apartado. Este sesgo "desarrollista" en la concepción del proyecto de irrigación acentuó los problemas ambientales que suponían su implantación y que dieron origen al Plan de Medidas Mitigadoras.

VIII.2.3. Actores implicados en la irrigación a gran escala en el Brasil post-88.

El proyecto de irrigación de la Jaíba implica la acción de entidades federales, estatales, internacionales y de organizaciones no gubernamentales (ONGs). Las federales son de tres tipos. En primer lugar, están las que poseen jurisdicción formal sobre el área - pues su misión es paliar los problemas de la "zona especial" en que se ubica la Jaíba, el "polígono de la sequía" - aunque no hayan influido directamente en el programa. Las más importantes son:

- el Departamento Nacional de Obras contra la Sequía, dedicado a la construcción de presas en la región que, a pesar de tener bajo su jurisdicción, por ley, a *"todas las cuencas hidrográficas del polígono de la sequía"* no intervino ni en la irrigación ni en el Plan Mitigador

- la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE), cuya misión es coordinar a todas las agencias federales con acción interestatal en la región junto con su agente financiero, el Banco del Nordeste de Brasil (BNB) quienes, de acuerdo con la desarticulación del sistema de planificación brasileño, entran en una profunda decadencia[13] y por ello - a pesar de algunas incursiones en el proyecto de irrigación[14] - no participaron en ninguna fase del Plan de Medidas Mitigadoras.

[12] Para una visión de la cuenca y del "polígono de la sequía", véanse los mapas del apéndice III.

[13] Según el Banco Mundial: *" aunque en principio SUDENE haya abierto la vía para una acción planificada del desarrollo del nordeste, en la práctica su iniciativa chocó con numerosos obstáculos... interferencias políticas de intereses hostiles en el Congreso Nacional, así como las divergencias entre gobernadores de los estados en los propios límites de la SUDENE dificultaron seriamente el logro de los objetivos más importantes de la agencia"*, World Bank (1992c, vol.IV, 7-8).

[14] En agosto de 1993, por ejemplo, el Banco del Nordeste de Brasil abrió una línea de créditos de U$ 60.000.000 para los empresarios que quisiesen instalarse en la Jaíba.

En segundo lugar, está la empresa federal responsable de la concepción y ejecución de las obras de irrigación y por ello obligada a responder de su impacto ambiental ante la administración estatal, siendo así un actor decisivo en la trayectoria del Plan de Medidas Mitigadoras. Su origen se remonta a 1948, cuando la Unión, preocupada por la integración nacional, creó la Comisión del Valle del Säo Francisco[15] que, en 1967, pasó a llamarse Superintendencia del Valle del Säo Francisco y en 1974 adquirió su *status* y nombre actual: Compañía de Desarrollo del Valle del Säo Francisco (CODEVASF). Inicialmente vinculada al Ministerio del Interior, se encuentra desde 1989 vinculada al Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria.

En tercer lugar están las entidades federales encargadas de aplicar la legislación sobre los recursos naturales que, por motivos diversos, y a pesar de estar objetivamente ligadas al Plan, no intervinieron en él, prefiriendo ponerse a la sombra de CODEVASF. Son las siguientes:

- el Departamento Nacional de Agua y Energía Eléctrica (DNAEE), creado en 1965 para planificar y ejecutar estudios hidrológicos, controlar los servicios de electricidad y del aprovechamiento de las aguas y de hacer cumplir el Código de las Aguas de 1934 y las posteriores leyes sobre el agua y la electricidad.

- la Secretaría Nacional de Irrigación (SNI), creada en 1989, bajo la jurisdicción del Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria, para ejecutar el Programa Nacional de Irrigación. Su relación con el proyecto, así como la del DNAEE, es directa, pues *"tratándose el Säo Francisco de un río federal, la autorización del uso de sus aguas para la irrigación es competencia de la Secretaría Nacional de Irrigación, que junto al DNAEE, analiza las peticiones con respecto a este asunto"*. Kettelhut y Beekman (1993:121). De esta manera, aunque objetivamente tenían un gran poder para intervenir en el Plan, no lo hicieron, debido a que, además de estar en el mismo nivel de gobierno que CODEVASF - ya que la SNI pertenecía incluso a la misma jurisdicción ministerial que ésta - profesaban la misma filosofía desarrollista que CODEVASF.

- el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA), responsable de la aplicación del Código Forestal de 1965 y de la ley del mismo año relativa a la fauna - importantes atribuciones en el contexto de la irrigación de la Jaíba - y por ello objetivamente, en una posición de fuerte influencia sobre el Plan Mitigador. Una influencia que hubiera podido ejercer, al formar parte del COPAM y disponer de 230 funcionarios en Minas Gerais, aunque nunca llegó a ejercerla. Naturalmente, el hecho de que su competencia fuese complementaria, en un estado además en que la política de medio ambiente comparada con otros era

[15] *"concebida según el modelo de la **American Tenessee Valley Authority**, con el ambicioso objetivo de supervisar el desarrollo integrado de la totalidad de la cuenca. Para alcanzar este objetivo se encargó a la Comisión la regulación del flujo del río, el control de las inundaciones', la irrigación, la mejora de las comunicaciones, del transporte fluvial y por carretera de la región y la planificación del uso de la tierra".*(World Bank,1992c,vol.IV, p.6)

fuerte, facilitó que el IBAMA no actuara, lo que le era incluso muy conveniente, en vista de su debilidad y de las posibles consecuencias de un enfrentamiento directo con poderosas entidades de su mismo nivel de gobierno (DNAEE y CODEVASF). A esto hay que añadir su comportamiento enteramente errático en todo el territorio nacional, sin unos objetivos claros ni prioridades en su planificación.[16]

Las entidades estatales son también de tres tipos. En primer lugar están las encargadas de la política medioambiental, directamente implicadas en el Plan de Medidas Mitigadoras:

- el Consejo de Política Medio Ambiental de Minas Gerais (COPAM) con gran influencia en el proceso, mediante su Cámara de Defensa de Ecosistemas (CDE), *locus* de discusión y deliberación sobre las cuestiones ambientales del proyecto de irrigación o, mejor dicho, órgano donde se formuló el Plan de Medidas Mitigadoras y se discutieron los problemas surgidos en su implantación.

- la Fundación Estatal del Medio Ambiente (FEAM), brazo ejecutivo del COPAM. Debido al poder que le confiere la función de elaborar los informes técnicos y jurídicos sobre las solicitudes de concesión de las licencias y el de fiscalizar el cumplimiento de las condiciones requeridas para su concesión, sus técnicos ocuparon una posición central tanto en la formulación como en la implantación del Plan.

- el Instituto Estatal de Bosques (IEF), responsable de la política estatal de la fauna y la flora - elementos que sufrieron un gran impacto con la irrigación de la Jaíba - y miembro de la Cámara del COPAM que decidió sobre la petición de licencia. Así, el IEF no sólo participó en la formulación del Plan, sino que se hizo cargo de la ejecución de algunas de sus medidas, siendo un actor muy influyente durante todo el desarrollo del mismo.

- el Batallón de la Policía Forestal de la Policía Militar, que, como miembro de la Cámara de Defensa de Ecosistemas (CDE) y base del poder policial del COPAM, participó tanto en la formulación como de la implantación del Plan, aunque con poca influencia.

- el Instituto Estatal del Patrimonio Histórico y Artístico, también miembro de la CDE y encargado de ejecutar una de las medidas del Plan, ejerció una influencia todavía menor que el Batallón.

En segundo lugar, está la Fundación Rural de Colonización y Reforma Agraria (RURALMINAS) que, mediante el mencionado convenio de 1988 con el gobierno federal, se hizo cargo de las obras de infraestructura necesarias para el asentamiento de los colonos. A pesar de estar objetivamente en una posición de fuerza en el proyecto, se puso a la sombra de

[16] Como muy bien resumió un directivo del Ministerio del Medio Ambiente: *"Con la Constitución del 88, la cuestión ambiental gana un nuevo status, fruto de la toma de conciencia de la sociedad sobre este tema a lo largo de los 80. Pero la administración federal no ha logrado dar respuesta a este nuevo status, no poseyendo hasta hoy una política clara, definiendo las estrategias de acción necesarias para sus dos principales órganos de medio ambiente - el IBAMA y el Ministerio de Medio Ambiente. El IBAMA tiene una forma de actuación por lo menos curiosa. Mientras existen graves problemas ecológicos, como las especies amenazadas de extinción en estados que no pueden controlar a los depredadores, sus funcionarios son vistos en los estados del Sur y Sureste cuidando a especies de peces sin ningún peligro de extinción".*(Entrevista con un asesor del Ministro de Medio Ambiente y de la Amazonia Legal)

CODEVASF, dado que, en efecto, era una de estas organizaciones de la administración indirecta de los estados que, como expresión de las federales, dieron estructura a los anillos.

En tercer lugar, están las no dedicadas al control del uso de recursos naturales, pero directamente implicadas en la ejecución del Plan, aunque no muy empeñadas en cooperar para llevarlo a cabo. Entre ellas se destacan:

- la Secretaría de Planificación y Coordinación del Estado de Minas Gerais (SEPLAN), que por su labor de coordinación general de las actividades del proyecto por parte del estado, se hallaba en una posición estratégica frente al Plan Mitigador, principalmente en su implantación.

- la Fundación João Pinheiro, encargada de evaluar y proponer alternativas a la estrategia de ocupación de la zona irrigada, teniendo en cuenta el aspecto social. A pesar de hacerse cargo de una medida relevante, su influencia en el proceso es prácticamente nula.

- la Compañía de Saneamiento de Minas Gerais (COPASA), encargada de velar por las condiciones de saneamiento ambiental para el asentamiento de los colonos, en una posición muy distante del proceso.

- la Secretaría de Estado de la Salud, encargada de las medidas sanitarias también muy ajena al Plan.

- la Secretaría de Estado de la Educación, con la misma posición que las anteriores, era responsable de la escolarización de los hijos de los colonos.

- el Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC) no sólo fue responsable de la ejecución de algunas medidas mitigadoras, sino también partícipe en la formulación de todo el Plan, como entidad contratada por CODEVASF para elaborar el Estudio del Impacto Ambiental (EIA) del proyecto y el respectivo Informe del Impacto Ambiental (RIMA), exigidos por la ley, para obtener la licencia.

De las entidades internacionales, a pesar de la indirecta actuación de las ONGs internacionales sobre el proyecto, la que cuenta de hecho es el Banco Mundial. Su condición de financiador de la irrigación hace que su presencia sea fuerte durante el desarrollo del Plan, aunque no se implicó al principio directamente en la ejecución de sus medidas. Lo hizo, pero un poco más al final, a causa de la intensificación, en los 90, de las denuncias que desde 1983 venía recibiendo de los ecologistas internacionales por los proyectos que financiaba en Brasil.

Entre las entidades no gubernamentales (ONGs) se destacan:

- la Asociación de Defensa Ambiental de Minas Gerais (AMDA), cuyo labor en la prensa, en la justicia federal y ante las instituciones estatales del medio ambiente, la hace efectivamente el "agenda *setter*" del problema que dio origen al Plan,

además de ser la entidad más fuertemente empeñada en su efectiva implantación, manteniendo durante toda esta fase un verdadero pulso en los medios de comunicación con CODEVASF. Creada en agosto de 1978, esta asociación publica todo los años una relación con las diez empresas más contaminadoras del estado, tanto públicas como privadas. Conocida como lista sucia, esta relación pasó a ser, a finales de los 80, una amenaza real para la imagen de las empresas, pues en esta época la cuestión ambiental llegó a la agenda pública en el estado.

- el Centro para la Conservación de la Naturaleza de Minas Gerais, con una menor presencia que el AMDA, pero con visible participación en el caso. Creada en 1973, la entidad se aleja del AMDA no sólo en su concepción de la ecología, influenciada por la iglesia progresista[17], sino en sus métodos de lucha en defensa del medio ambiente. Así, mientras AMDA plantea una estrategia de denuncias sistemáticas en la prensa, el Centro defiende el diálogo directo; mientras AMDA defiende el rígido control sobre los contaminadores como principal instrumento de su política medioambiental, el Centro no cree que sea tan eficaz; mientras el AMDA pone énfasis en la sociedad civil organizada, manteniendo incluso una posición crítica hacia los órganos públicos colegiados de política medioambiental, el Centro los considera como el *locus* más adecuado para debatir el asunto, canalizando hacia ellos su lucha en defensa del medio ambiente.

- la Federación de los Trabajadores Agrícolas del Estado de Minas Gerais (FETAEMG) que, a pesar de estar también objetivamente involucrada en el problema medioambiental del proyecto - debido a los graves daños sufridos por los colonos causados por la utilización intensiva de agrotóxicos - se mantuvo al margen del Plan. Sus directivos, de hecho, se vieron atrapados entre dos fuegos: como militantes sindicales vinculados a fuerzas progresistas, recogían las denuncias de los protectores del medio ambiente, pero como representantes de los campesinos sin tierra - fuertemente identificados con los objetivos del proyecto - no podían denunciarlo abiertamente.

Finalmente, hay que considerar la esfera municipal. Aunque activa en la política ambiental del país en general[18], poco influyó en el caso de Jaíba, debido a que los dos municipios con jurisdicción sobre la tierras del proyecto - Matias Cardoso y Jaíba - nacen del propio "éxito" del proyecto y por esto están fuertemente identificados con sus objetivos.[19]

---

[17] El presidente del Centro, en una entrevista concedida al periódico de AMDA de junio de 1993, se declara un seguidor de los escritos del teólogo Leonardo Boff - ideólogo de la teología de la liberación - sobre el tema de la ecología.

[18] Dado que la Constitución del 88 establece como competencia común entre la Unión, estados y municipios la aplicación de la legislación ambiental.

[19] Es esto, al menos, lo que puede inferirse de la llamada de atención del alcalde del municipio de Jaíba en agosto de 1993 para *"que los dirigentes de las entidades de protección del medio ambiente de Minas Gerais tomen conocimiento de la importancia de no dificultar la implantación del proyecto Jaíba, que será el mayor área irrigada sin interrupción de América Latina... deben enterarse de que el Norte de Minas tiene que desarrollarse, que la región posee un alto potencial hidráulico aprovechable y, por esto, no deben mantener posiciones radicales que inhiban el desarrollo".* (Periódico *Estado de Minas*, agosto de 1993).

VIII.3. La formulación del Plan

Los nuevos "agenda setters" llegados con la transición.

Como un síntoma de la democratización y de que una nueva red de asunto relacionada con el uso y control de los recursos naturales se estaba formando, el problema ambiental del proyecto Jaíba fue puesto en la agenda pública por la acción de una entidad ecologista y tuvo una buena acogida por parte de los funcionarios de la Agencia Técnica de Medio Ambiente del estado[20], que se encontraban políticamente articulados con esta entidad.

Así, la denuncia de los daños ambientales del proyecto llegó al conocimiento del público por primera vez, en junio de 1987, cuando la Asociación de Defensa del Ambiente de Minas Gerais (AMDA) distribuyó carteles publicitarios con la lista sucia por todos los rincones de Belo Horizonte en la que estaban incluidas dos instituciones públicas, la Fundación Rural de Colonización y Reforma Agraria de Minas Gerais (RURALMINAS) y el Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal (IBDF)[21], debido a su implicación en la *"devastación forestal sin discriminación en la región de Jaiba ubicada en el Norte de Minas"*. (Periódico *Diario del Comercio*, junio de 1987).

Era la primera vez que en el estado se ponía en conocimiento del público una denuncia contra una gran empresa, que podría suponer una acción clara e incisiva por parte del Consejo de Política Ambiental del Estado de Minas Gerais (COPAM). Como el proyecto Jaíba, al contrario de la mayoría de las otras grandes iniciativas económicas que se desarrollaban en el estado y que habían resultado contaminantes, se inició después de 1986, estaba obligado, según una resolución del CONAMA, a obtener una licencia ambiental para poder ponerse en marcha[22].

---

[20] *Siempre que decimos Agencia Técnica de Medio Ambiente, nos estaremos refiriendo al brazo ejecutivo del* Consejo de Política Ambiental del Estado de Minas Gerais (COPAM), que, durante el caso cambia de nombre: inicialmente Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), pasa a llamarse después Fundación Estatal de Medio Ambiente (FEAM).

[21] Órgano Federal, encargado de la aplicación del Código Forestal hasta 1989, cuando se une a otros tres más para formar el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA).

[22] La mencionada resolución del CONAMA fue editada en febrero de 1986, y determinaba que a partir de la fecha todas las iniciativas económicas que supusiesen daños o amenazas de daños al medio ambiente estaban obligadas a obtener una autorización de las agencias ambientales para ser puesta en marcha. Entre estas actividades estaban incluidas las *"obras hidráulicas para la explotación de recursos hídricos, tales como... aperturas de canales para... irrigación"*. (Art.2, párrafo VII de la resolución 01/96 del CONAMA).

La exigencia de que se presentase el Estudio del Impacto Ambiental (EIA) y el respectivo Informe del Impacto Ambiental (RIMA) del proyecto para poder decidir sobre la concesión de su licencia, le permitía al COPAM someterlo a una evaluación técnica, teniendo en cuenta sus consecuencias ambientales, y condicionar su implantación a las medidas correctoras necesarias. Esto, añadido a la gravedad de los impactos esperados al ponerse en marcha el proyecto Jaíba, abrió el camino para que el AMDA diese curso a su denuncia en el ámbito institucional. Así, en septiembre de 1987, su representante denunció el proyecto ante el pleno del COPAM solicitando que su Secretaría ejecutiva, la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA)[23] lo inspeccionase. El pleno no sólo aceptó la solicitud, sino que determinó que se le comunicase a RURALMINAS la exigencia legal de presentar el EIA-RIMA del proyecto. Tres meses después, algunos técnicos de la SMA visitaron el área, corroborando las denuncias del AMDA y, en febrero de 1988, la SMA ha incoado un auto de infracción contra RURALMINAS *"por iniciar obras de irrigación sin la debida licencia ambiental"*, instándola a explicarse en un plazo de veinte días.

El hecho de que la denuncia fuera acogida por el Consejo de Política Ambiental del Estado, y que, a través de este auto, se buscase penalizar a una empresa federal, muestra cómo en Minas Gerais el nuevo pacto federativo, en el que se basaba el nuevo modelo de RIGs, empezaba a hacerse realidad.

Con ello quedaban puestas las condiciones objetivas para el choque entre dos perspectivas de RIGs, que tanto la formulación como la implantación del Plan supuso, pues la empresa federal fue muy reacia al principio a discutir el asunto y esto por dos razones. En primer lugar, su sesgo desarrollista y tecnocrático le impedía ver la importancia de tener en cuenta la dimensión ambiental de su proyecto de irrigación, principalmente porque era la opinión pública la que lo planteaba.[24] En segundo lugar, para la empresa era inconcebible tener que rendir cuentas ante una entidad estatal en cualquier asunto, ya que el modelo de RIGs a que estaba acostumbrada suponía que en el ámbito de cualquier política, a los del estado les

---

[23] Transformada, en 1989, en Fundación Estatal del Medio Ambiente (FEAM)

[24] Según un funcionario de CODEVASF: *"el proyecto había sido hecho por ingenieros formados en los 70, que habían participado en el milagro económico, acostumbrados a hacer que las cosas fueran a su manera. Estos eran los que a finales de los 80 dirigían el proyecto. Al entrar en contacto con el personal de medio ambiente del estado, haciéndoles una serie de preguntas, queriendo discutir demasiado cosas que no creían relevantes, reaccionaban diciendo: esta gente sólo quiere conversación, de hacer algo, nada... estos mecanismos nuevos de participación de la sociedad eran totalmente incompatibles con nuestra forma de actuar hasta entonces. ¿O piensa usted que el modelo anterior, por ejemplo, admitía la posibilidad de una audiencia pública a un proyecto? ¡Nunca! Ahora, coja usted un proyecto y coloque al pueblo para dar su opinión. Se escuchan las mayores tonterías del mundo... era una cuestión de democracia y nosotros teníamos que acostumbrarnos a todo aquello. Pero era difícil. En algunos momentos yo pensaba: esto es demasiada democracia"*. (Entrevista con el Gerente del Distrito de Irrigación de Jaíba).

competía ejecutar sus determinaciones y no rebatirlas[25]. En el caso de CODEVASF esto era todavía más acentuado, dado su entorno inmediato, el nordeste[26]. Por esto,

> "nadie de CODEVASF entendía y podía aceptar lo que estaba pasando. La reacción general era de incredulidad y rechazo: ¿qué era esto de Minas Gerais? ¿Por qué teníamos que sometemos a todas estas críticas, contestaciones y procedimientos, si en los otros estados en que operábamos no necesitábamos pasar por nada de esto? En el nordeste siempre habíamos resuelto las cuestiones relativas a las leyes estatales a través del contacto directo con los gobernadores. Cualquier problema que se tuviera, era sólo hablar con ellos, y las cosas quedaban resueltas. Entonces el personal de Brasilia se preguntaba: ¿Qué pasa en Minas Gerais? ¿Es que no hay autoridad en este estado? (Entrevista con el responsable del sector ambiental de CODEVASF en Belo Horizonte a partir de 1992).

Un comentario de un miembro del equipo del CETEC que entre 1987 y 1988 elaboró el Estudio del Impacto Ambiental (EIA) y el Informe del Impacto Ambiental (RIMA) del proyecto, resume la impresión general en esta época con relación a la empresa:

> "la actitud de los funcionarios de CODEVASF era visiblemente arrogante, antipática, siempre cuestionando la validez de lo que hacíamos y proponíamos. Según ellos, CODEVASF ya tenía una metodología propia para manejar los proyectos de irrigación, con eficiencia comprobada en el nordeste."

La escisión del sector en un espacio "técnico" y otro "deliberativo" se ajusta a las expectativas de ambos gobiernos

El acercamiento del gobierno de Minas Gerais al nuevo pacto federal no carecía de contradicciones pues, aunque es cierto que en 1988 ya se podía dar por terminada la transición democrática, la base para un ejercicio más vigoroso de la autonomía política que rescataba - es decir, la reforma tributaria de la Constitución del 88 - sólo vendría a hacerse efectiva, como ya hemos dicho, con el presupuesto para las administraciones públicas de 1990. En 1988, por lo tanto, seguía vigente todavía la necesidad de los gobiernos estatales, principalmente los más pobres de quedar bien con el gobierno federal para obtener recursos económicos.

---

[25] Es muy ilustrativa en este sentido la declaración hecha en 1988 por el ingeniero de CODEVASF que coordinaba de ejecución de las obras de ingeniería del proyecto: *"CODEVASF no debe hacer caso alguno de las exigencias de los ecologistas, y tampoco debe intentar complacer al órgano ambiental del estado con explicaciones sobre ninguno de sus actos"*

[26] Donde *"la gente tiene tantas ganas de que se realicen proyectos de irrigación como éste de la Jaíba, y esto es tan vital para ellos que los planteamientos medioambientales dejan de tener ninguna importancia"*. (Entrevista con el gerente del Distrito de Irrigación de Jaíba). La visión está enteramente corroborada por la declaración de un representante de los colonos en la audiencia pública realizada en Belo Horizonte para discutir el proyecto: *"¿Por qué tanto impedimento para una medida del gobierno que es la esperanza de gente sufrida que desde hace doce años aguardan allí en la Jaíba la oportunidad de obtener un trozo de tierra donde puedan plantar y sobrevivir?"*

No fue por azar que, diez meses después de la inclusión formal del problema en la agenda gubernamental del estado, no se hubiera hecho nada concreto. Durante el primer semestre de 1988, el COPAM se limitó a contemplar la dilación de la entrega del EIA-RIMA, imprescindible para decidir sobre la petición de la licencia ambiental, mientras CODEVASF seguía con la ejecución del proyecto de irrigación y, en consecuencia, con las deforestaciones ilegales. Sin pensar en penalizar a la empresa por esta práctica, en junio del 88 el órgano contestó a una solicitud del AMDA - formulada en marzo - de convocar una reunión extraordinaria para tratar de la licencia, simplemente alegando la inexistencia del EIA-RIMA. Y aunque la reacción del AMDA[27] provocara una reunión de la Cámara de Defensa de Ecosistemas (CDE), en la que se requirió a los responsables del proyecto a presentar el EIA-RIMA en 15 días, los consejeros de la CDE, contrariando un parecer de la Agencia Técnica del Medio Ambiente (SMA), decidieron posponer el dictamen sobre el auto de infracción incoado en febrero, además de - en clara desautorización de la SMA - crear una comisión *ad hoc* para una nueva inspección de área del proyecto.

En efecto, el Gobernador del estado - inmerso en la mencionada ambigüedad en que el estado poseía autonomía política, sin tener, todavía, una sólida base económica para gestionarla - a la vez que acogía, mediante la Agencia Técnica, las denuncias más candentes sobre la degradación ambiental con el fin de aplacar a la opinión pública, cada vez más activa, se veía forzado a guiar las deliberaciones sobre estas cuestiones, intentando dejar siempre un espacio abierto para realizar eventuales negociaciones con el gobierno federal. Una estrategia que sólo fue posible debido a lo que, como ya se ha dicho, parece ser una característica específica de las políticas medioambientales: los que manejan los datos "objetivos" del sector - pertenecientes a lo que podríamos denominar su espacio "técnico" - no deciden, mientras que los que deciden, es decir, los del espacio "deliberativo" - no siempre los tienen en cuenta. A pesar de que la presión de los nuevos "agenda *setters*" sostenía la acción de la Agencia Técnica a nivel institucional, su posibilidad de influir en las decisiones chocaba con el hecho de que el órgano deliberativo estaba compuesto por altos cargos de los diversos sectores de la administración estatal[28] que, por circunstancias, o incluso convicciones, eran poco sensibles a

---

[27] Incluyó al COPAM en su lista sucia de julio de 1988, alegando que a pesar de *"haber incoado un auto contra RURALMINAS hace cinco meses, hasta hoy no ha tomado ninguna providencia, permitiendo que la empresa siga destruyendo la región de la Jaíba"*. (periódico *Estado de Minas*, julio de 1988)

[28] Como hemos dicho en el capítulo 7, parece ser también otra característica específica del sector de medio ambiente el hecho de que sus decisiones funcionan mejor mediante órganos colegiados. Y esto, debido a que su política implica un abanico grande de actores y para que sus decisiones sean efectivas - más que en otros sectores donde la legitimidad de la coerción del Estado esta más sedimentada - se requiere el consenso.

la problemática medioambiental, y no siempre dispuestos, ni siquiera preparados, para darle el merecido tratamiento. Tanto la condición ambigua del gobierno del estado, como esta escisión intrínseca al sector medio ambiental, eran convenientes para la empresa federal.

De acuerdo con la perspectiva que estaba acostumbrada a atribuirle a las RIGs que sus proyectos suponían, la empresa asumió dos caminos para enfrentar el problema ambiental del proyecto Jaíba, recurriendo en ambos a la jerarquía y desvelando la existencia simultánea de dos "redes de asunto". Mientras el recurso a la jerarquía fue facilitado por la mencionada ambigüedad del gobierno estatal, las dos redes se acoplaron a la escisión del sector, encajándose cada una de ellas en uno de los dos "espacios" institucionales.

El primer camino tomado por la empresa fue intentar circunscribir el problema al ámbito del estado con la expectativa de que al final prevaleciera la jerarquía en el interior de su administración. Es decir, que una entidad estatal, la Agencia Técnica del Medio Ambiente, no fuera en contra de un proyecto del que el estado era también responsable.

Por una parte lo hizo parapetándose tras la Fundación estatal encargada de la infraestructura de la irrigación, la RURALMINAS, perteneciente naturalmente a su misma "red de asunto" y con posibilidades de expresarse en el espacio "deliberativo" del sector medioambiental del estado y sólo se situó al frente del proceso cuando la discusión de las medidas para obtener la licencia - en efecto, la formulación del Plan - ya estaba bastante avanzada. La RURALMINAS incorporó con facilidad la estrategia. En un oficio dirigido al COPAM, defendiéndose del auto de infracción de febrero del 88, reconoce la existencia de deforestaciones ilegales en la región de la Jaíba y, tras plantearse la necesidad de que otras instituciones estatales también intervengan en el proyecto, concluye

> "se han cometido algunos errores, pero no creemos justo que todos deban ser atribuidos a RURALMINAS. Hoy, más que antes, estamos necesitando sumar esfuerzos. RURALMINAS está convencida de que puede contar con la participación del COPAM para que, en el desempeño de sus nobles funciones, nos ayude en nuestras tareas". (el subrayado es mío).

En una carta, dirigida al Secretario de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, en noviembre de 1988, contestando a su manifestación de desagrado sobre las irregularidades medioambientales del proyecto Jaíba, RURALMINAS volvía a afirmar:

> "las preocupaciones del COPAM encuentran eco en RURALMINAS y, a través de la asesoría de medio ambiente creada especialmente para encargarse de este tema, esta fundación viene manteniendo un contacto permanente con el Consejo... Estamos seguros de que nos comunicarán todos los casos en que existan dudas sobre la actuación de RURALMINAS, con el fin de que puedan ser subsanados a tiempo y puedan ser evitados futuros problemas institucionales". (el subrayado es mío).

Por otra parte, se valió de la contratación de una prestigiosa entidad estatal, la Fundación Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC)[29] para elaborar el EIA-RIMA. Como esta actividad, por ser esencialmente técnica, no le dejaba otra opción que recurrir a una entidad cercana al espacio "técnico" del sector, CODEVASF intentaba al menos reducirla a una cuestión administrativa entre entidades de un mismo nivel, sujeta incluso a la jerarquía. Sin embargo, la posición del CETEC, cercana al espacio "técnico" - que llevaba a que su plantilla estuviese conectada con las entidades ecologistas y con la Agencia Técnica de Medio Ambiente del estado, integrando la red que planteaba el uso y control de los recursos naturales desde un ángulo distinto al de la red tecnocrática dirigida por CODEVASF - se superpuso a cualquier consideración de lealtad al gobierno estatal o de sumisión jerárquica. El EIA-RIMA resultó altamente crítico sobre la devastación del área del Jaíba. Tomada por sorpresa y en consonancia con su perspectiva jerárquica, CODEVASF se dirigió directamente al CETEC y *"preguntó a su presidente, con quien había firmado el contrato: ¿qué pasa? Les contratamos para obtener la licencia y no para lo que han hecho. Exigimos que lo rehagan"*. (Entrevista con el actual Director de Control Ambiental de la FEAM y miembro del equipo de CETEC que elaboró el EIA-RIMA).

El segundo camino tomado por la empresa para enfrentarse al problema ambiental de su proyecto supuso recurrir a un artificio muy de acuerdo con su sesgo tecnocrático, pero enteramente disconforme con la nueva realidad política que empezaba a concretarse: las maniobras entre los altos cargos del gobierno estatal, en especial entre los pertenecientes a la "red de asunto" acoplada al antiguo modelo de RIGs, ignorando a la opinión pública y a la Agencia Técnica del Medio Ambiente. Este artificio le llevó también a presionar al Gobernador - tal como seguía haciendo en el nordeste, ya que, como hemos dicho, el nuevo pacto federal no se había concretado allí todavía - pidiéndole que contuviese a la Agencia Técnica del Medio Ambiente del estado. Los hechos que ilustran esta vía pueden observarse más en la implantación del Plan, ya que en esta fase la empresa se empeñó mucho en cambiar los objetivos - corroborando la teoría de que los actores postergaban los conflictos en torno a los objetivos en la formulación para después volver a plantearlos. Aunque volveremos a tratar este tema al tratar de la implantación, parecen bastante ilustrativas de esta vía las medidas de CODEVASF para enfrentarse a un EIA-RIMA demasiado crítico. Su primera actitud fue buscar una forma de "maquillarlo", con el fin de hacerlo aceptable y obtener la licencia, para lo que contrató como consultor al antiguo jefe del sector de ecosistemas del CETEC, que en esta

[29] *"junto con la FEEMA de Río de Janeiro, ocupaba la vanguardia en Brasil de la metodología de análisis e informes sobre el impacto ambiental"*. (Entrevista con el Director de Control Ambiental de la FEAM).

época trabajaba en Brasilia para la Secretaría Especial del Medio Ambiente de la Presidencia de la República. En seguida obligó al CETEC a someterse a su supervisión, con el fin de rehacer el EIA-RIMA. Es cierto que, a causa de su contrato, el CETEC no podía huir del compromiso, pero sí podría dificultar esta labor. Como precaución, CODEVASF se aseguró de que sus trabajos fuesen más allá del cumplimiento de una obligación[30].

Finalmente se concluyó un nuevo EIA-RIMA, naturalmente, favorable al proyecto, aunque hiciese constar un abanico de 42 medidas con el fin de mitigar sus impactos - y así obtener la licencia - abarcando desde la preservación y protección de la flora y fauna del área, hasta la provisión de la infraestructura social necesaria para el asentamiento de los colonos. Algunas de estas medidas eran de emergencia, otras de medio y largo plazo. Algunas puntuales y correctoras, y otras de carácter permanente. Tal variedad determinaba plazos y actuaciones distintas para la eventual puesta en marcha de las medidas, haciéndolo todo muy complejo.

El intento de la empresa federal de definir el problema como una formalidad jurídica y así vaciar el contenido material de las posibles soluciones

En la medida en que atribuía una base técnica a la críticas a los impactos ambientales del proyecto, la existencia del EIA-RIMA pasaba a exigir también un enfoque técnico en su respuesta. Esto fortaleció a la Agencia Técnica del Medio Ambiente del estado y, en consecuencia, estrechó los caminos adoptados por CODEVASF para tratar del problema - es decir, ocultarse detrás de su "socia" estatal, mientras llevaba a cabo maniobras políticas entre los altos cargos integrantes del espacio "deliberativo" del sector medioambiental del estado - desembocando en un verdadero pulso entre la Agencia técnica ambiental y la empresa federal en torno a la definición del problema que debería prevalecer.[31]

---

[30] Según una técnica del equipo del CETEC, en esta época: *"la presión política se dirigió hacia el presidente del CETEC, con la intención incluso de interferir en el propio texto del informe. El presidente la aceptó e incluso intentó deshacerse de algunos técnicos que estaban en el proceso desde su inicio, y que eran los más críticos contra la concepción del proyecto, pues la empresa alegaba que estaban involucrados de tal forma con el proyecto que se dejarían llevar por la emoción. Aunque no se haya logrado alejarlos, la presión de CODEVASF, mediante el presidente de CETEC, fue muy intensa, no sólo en cuanto a los plazos, sino al propio contenido del informe. El presidente del CETEC, decía, por ejemplo, que el informe inicial llegaba a ser hiriente con el equipo político del Gobernador".* (Entrevista con la coordinadora del equipo de la FEAM encargado del seguimiento del proyecto Jaíba). (el subrayado es mío).

[31] Forzada a ponerla en conocimiento del público después que, en función de este fortalecimiento, la Agencia Técnica Ambiental logró que la Cámara de Defensa de Ecosistemas, en una reunión de noviembre de 1988, juzgase el auto de infracción emitido nueve meses antes en contra de los responsables del proyecto - febrero de 1988 - penalizándolos con pesadas multas.

Para la Agencia Técnica, la decisión de conceder la licencia suponía un proceso en el que el EIA-RIMA servía de base para un análisis del proyecto, desde un punto de vista rigurosamente técnico, y para una efectiva planificación de la acciones correctoras de sus posibles impactos medioambientales.[32]

La empresa federal, a su vez, no teniendo más opción que asumir la dirección del proceso en el campo institucional, lo hace de acuerdo con la visión tecnocrática: menospreciando el asunto y procurando definir el problema ambiental de la Jaíba como una cuestión jurídica - la concesión de la licencia - y por lo tanto, como un trámite más de los innumerables de la administración pública brasileña, algo así como una póliza que le faltaba a su proyecto. El hecho de que en el EIA-RIMA que había presentado al COPAM hacía constar las mencionadas 42 medidas mitigadoras del impacto ambiental del proyecto, era tan sólo un artificio para revestirlo de "seriedad" y convertirlo en un punto a su favor, a la hora de decidirse sobre la "póliza", es decir, la licencia ambiental.[33]

CODEVASF no estaba aislada en esta posición. El Banco Mundial, con quien la empresa, a la vez que trataba el problema ambiental ante el COPAM, negociaba los créditos para el proyecto, le había impuesto como condición para la firma de un contrato de financiación la presentación del documento concediendo la licencia ambiental del proyecto. Sin embargo, la exigencia se debía no a un celo especial del Banco hacia el medio ambiente, sino a su *"posición muy clara de evitar cualquier tipo de problemas con la justicia y las leyes de los países donde operaba, fuesen cuales fuesen"*. (Entrevista con el responsable del sector ambiental de CODEVASF en Belo Horizonte entre 1988 y 1992). En efecto, en esta época, el Banco apenas esbozaba su interés por el asunto medioambiental, y lo hacía desde una perspectiva que se preocupaba sobre todo por su imagen, dañada ante la opinión pública internacional por el combate sin tregua que, desde 1983, un *lobby* ecologista norteamericano, con ramificaciones internacionales[34], venía manteniendo contra sus operaciones, por considerarlas altamente

---

[32] Según el Director de Control Ambiental de la FEAM.

[33] Esta visión del problema, como una cuestión jurídica fue puesta en evidencia reiteradamente por los propios funcionarios de CODEVASF: *"para nosotros la cuestión de la licencia ambiental era igual a la que teníamos, por ejemplo con la Secretaría Nacional de Irrigación, de quien necesitábamos obtener un papel firmado autorizándonos la utilización de las aguas del São Francisco. Una vez elaborado el EIA-RIMA y obtenida la licencia pensábamos: muy bien, el problema ambiental está resuelto, basta de hablar, vamos a poner el proyecto en marcha"*. (Entrevista con el responsable del sector ambiental de CODEVASF en Belo Horizonte entre 1988 y 1992).

[34] Constituido por organizaciones como: *National Wildlife Federation, National Audubon Society, Sierra Club, Greenpeace, Environmental Fund, Friends of Earth*, etc.

agresivas contra el medio ambiente[35]. En el caso de Brasil habían causado un especial impacto en esta época las denuncias internacionales del *Environmental Defense Fund*, sobre los daños medioambientales de dos macro proyectos en marcha con financiación del Banco Mundial[36]:el "Carajás"[37] y el "Polonoroeste"[38].

La actitud escrupulosamente defensiva del Banco de sólo *"evitar el desacuerdo con las leyes del país"*, ha contribuido a que en el contrato de préstamo no se especificaran los recursos para el tratamiento del impacto ambiental del proyecto - corroborando la idea de que la definición del problema desde la perspectiva jurídica conducía a soluciones sin contenido material - aunque ya estuviese clara un año antes de la firma del contrato la necesidad de poner en marcha medidas mitigadoras de este impacto. De acuerdo con la visión "jurídica" de la cuestión, muy sintomáticamente también, el Banco firmó el contrato de préstamo tan pronto se presentó el EIA-RIMA al COPAM y se tuvo noticia de un informe favorable de la FEAM sobre el mismo, a pesar de que la licencia - que vendría a suponer la exigencia de implantación de un complejo Plan Mitigador - sería concedida un año después.

Sin embargo, la acción de los nuevos "agenda *setters*" fue lo suficientemente fuerte como para que la Agencia Técnica lograse hacer prevalecer en el ámbito institucional una definición del problema desde una perspectiva técnica, que, por lo tanto, requería también una solución técnica y no burocrático-formal. De ahí la formulación del Plan Mitigador como un conjunto de acciones cuya implantación sería exigida y efectivamente fiscalizada. Ilustrativo de su capacidad de imponer una visión técnica al proceso fue el hecho de que la Agencia Técnica Ambiental, tras recibir el EIA-RIMA y hacer una inspección del proyecto *in situ,* al constatar la falta de una serie de datos complementarios, necesarios para una decisión que no fuese una

---

[35] La incomodidad del Banco frente a los ataques de los ecologistas contra su imagen, queda reflejada en las palabras de su Director en Brasil, que en esa época declaraba a la prensa nacional *"la dirección del Banco no esconde su contrariedad con la actuación de los grupos ecologistas que vigilan los programas de las agencias multilaterales en Brasil... particularmente con el* ***Environmental Defense Fund*** *que viene presentando un acercamiento emocional, no analítico, siendo incapaz de contribuir constructivamente y perjudicando con esto al movimiento ecologista en Brasil".* (Periódico *Estado de São Paulo*, junio de 1990).

[36] El propio Banco, en un voluminoso informe sobre la cuestión ambiental de estos proyectos, reconoce que: *"aunque la identificación y gestión de sus grandes impactos sobre el ambiente no hayan sido dejados de lado, no han sido investigados tan sistemáticamente como lo son hoy (1992). Al mismo tiempo hay que tener en mente que la transición, con su mayor sensibilidad hacia los problemas sociales y ambientales en las intervenciones del Banco, no se produjo hasta finales de los 80."* (World Bank,1992c,vol.I,p.2).

[37] Iniciado en junio de 1981 y situado en el Pará, un estado del norte de Brasil situado en el este de la cuenca amazónica, que supone la aplicación de 4 mil millones de dólares para construir un pasillo ferroviario de 900 Km. y para minería de hierro, cuya producción ,destinada a la exportación, es trasladada por este pasillo hasta un puerto cerca de la capital del estado, Belém. Véase World Bank (1992c, vol. III).

[38] Iniciado en mayo de 1981 y concentrado en una área de expansión de la frontera agrícola, con exuberante fauna y vegetación, en el centro-oeste brasileño, con una inversión de 1,5 mil millones de dólares destinados a crear una red de carreteras que consolide la ocupación productiva del área. Véase World Bank (1992c, vol. IV)

simple formalidad, logró convencer a la Cámara de Defensa de Ecosistemas(CDE) de que exigiese y presionase a los responsables del proyecto para presentarlos, aunque ya habían entregado el EIA-RIMA, y no estuviesen, en rigor, obligados a hacerlo.

No obstante, lo más significativo que forzó a la empresa a tener que considerar la dimensión técnica del problema, fue el hecho de que a pesar de que la Agencia Técnica, después de recibir los datos complementarios exigidos, había emitido un informe proponiendo la concesión de la licencia, la empresa tuvo que poner su proyecto en tela de juicio ante la opinión pública. La reunión de la CDE, que examinó este informe de la Agencia Técnica, no dictaminó sobre la concesión de la licencia, porque una ONG, el Centro de Conservación de la Naturaleza de Minas Gerais, haciendo uso de una prerrogativa Constitucional, solicitó una audiencia pública para el examen del proyecto; en lo que fue atendida por la CDE.

Así, no sólo se hacía prevalecer la dimensión técnica del problema - pues, además de quitarle el carácter de decisión burocrática a puerta cerrada, la audiencia permitía la manifestación de varias entidades y personas muy bien preparadas técnicamente para interpelar a la empresa - sino que una vez más se afirmaba la materialidad del nuevo pacto federativo en el estado y el consecuente cuestionamiento al estilo tecnocrático, reacio a rendir cuentas al público[39] y que diera vida a los "anillos burocráticos" sobre los cuales se estructuraba y procesaba el modelo de RIGs jerárquico del período militar.

La postergación de los conflictos por parte de los actores para lograr una "solución"

La audiencia pública refrendó las 42 medidas constantes del EIA-RIMA y le añadió otras 9, cerrando la fase de formulación del Plan Mitigador dos años después de las primeras denuncias de las irregularidades del proyecto Jaíba. Un período tan largo de tiempo es un reflejo de las dificultades que supuso para la formulación del Plan el choque entre dos perspectivas enteramente diferentes no sólo con respecto al medio ambiente, sino, principalmente, a la dinámica de las RIGs. La concesión formal, un mes después de la licencia ambiental del proyecto por la Cámara de Defensa de Ecosistemas, resultó condicionada a la

[39] Es muy significativo que haya atacado la legitimidad de sus interlocutores en la audiencia pública, simulando defender una mayor democracia en el proceso: *"nos ha parecido curioso tener que discutir en Belo Horizonte algo que ocurría a 800 Km de allí y con gente que no se disponía a conocer el proyecto de cerca ¿Por qué no se convocaba la audiencia allá, al borde del río?"* (Entrevista con el responsable del sector ambiental de CODEVASF en Belo Horizonte entre 1988 y 1992).

ejecución de las 51 medidas[40] con el fin de mitigar sus impactos medioambientales. En sus términos, la decisión de CDE hacía constar su prerrogativa de *"establecer condiciones adicionales, cuando lo juzgara necesario"* y advertía CODEVASF que, en el caso de incumplir las medidas exigidas, la licencia sería *"automáticamente cancelada, quedando la empresa sujeta a las penalizaciones previstas por la ley"*. (Oficio de la FEAM, nº. 631, dirigido a CODEVASF el 15 de septiembre de 1989). Estas advertencias sonaban un tanto retóricas teniendo en cuenta los previsibles problemas en la ejecución de las medidas.

La observación de la audiencia pública[41] quien, de hecho, dio el formato final al Plan, pone de manifiesto la imprecisión con que fueron establecidas las medidas. Y esto, debido tanto a la actitud de CODEVASF como a la de la Agencia Técnica Ambiental del estado. Confirmando la teoría, la empresa, con el fin de esquivar los posibles conflictos que pudiesen suponer un retraso en la obtención de la licencia, y en consecuencia, en la firma del contrato de financiación con el Banco Mundial, procuró de todos los modos posibles evitar las discusiones en torno a las medidas, contando con poder maniobrar para cambiar su contenido en la fase de implantación del Plan.

Así, su representante se atuvo a los aspectos técnicos del proyecto, a la vez que ponía énfasis en sus impactos sociales positivos, y se negaba a discutir las concepciones de desarrollo que conllevaba. Acogió todos los planteamientos relacionados con el impacto ambiental del proyecto con respuestas muy vagas, tales como: *"este punto es interesante y el público puede estar seguro de que recibirá el debido estudio por parte de nuestra parte"*. Nueve de cada diez críticas que se le hacían al proyecto, desde el punto de vista ambiental, terminaban con su manifestación de acuerdo, seguida del recuerdo de que los estudios para la solución de los impactos ambientales del proyecto, así como el detalle de las acciones con el fin de mitigarlos estaban pendientes de la aprobación del EIA-RIMA, siendo necesario que los presentes entendieran que *"CODEVASF necesitaba el EIA-RIMA para poner en práctica todas las medidas planteadas a las que, se insistía, no se tenía ningún reparo que hacer"*.

Al preguntarle si se había preocupado de que en el proyecto presentado al Banco Mundial se contemplaran los recursos necesarios para implantar las medidas ambientales, el representante de CODEVASF contestó que el dinero no era problema. Según él, lo que

[40] El apéndice V incluye la lista de estas 51 medidas.

[41] Que duró ocho horas y fue grabada en cintas a las que tuvimos acceso. Esto facilitó no sólo el análisis de la audiencia en sí, sino la posición de los actores importantes en la formulación del Plan, de una cierta forma sintetizadas en la audiencia.

impedía ponerlas en marcha era la falta de la licencia ambiental. Una actitud que reafirmaba su visión formal, jurídica, del proceso[42] , y que, añadida a su estrategia de postergar los conflictos, provocó la siguiente actitud de su plantilla con respecto al Plan:

> "Cuando se aprobó el EIA-RIMA, el cuerpo técnico de CODEVASF concluyó: ¿ ya cumplimos la exigencia ambiental? ¿Nuestra obligación está cumplida? muy bien, vamos a poner el proyecto en marcha de nuevo. No se tenía en cuenta que las medidas suponían un proceso complejo. ¿Se ha cumplido con los trámites legales para obtener la licencia? Muy bien. ¿Esta exigencia, por ejemplo, de traer un médico para el proyecto? Después arreglaremos esto, se decían. ¿Hay que suministrar agua para el consumo doméstico de los colonos? A ver cómo arreglamos esto más tarde. Lo importante ahora es hacer que el proyecto funcione. Hubo un gran desgaste en la implantación de las medidas, resultado de esta posición". (Entrevista con el gerente del Distrito de Irrigación de Jaíba).

La estrategia de la empresa no encontró resistencia en la Agencia Técnica, cuyos profesionales, ansiosos por obligarla a cumplir la ley y optimistas con relación a los logros democráticos, calcularon que si se lograban fijar las exigencias para obtener la licencia, se garantizaba, bajo su fiscalización y la presión de la sociedad - del AMDA, por ejemplo - su implantación. Así, cometían el mismo error de evaluación, corriente en el momento que se vivía, que la empresa federal, sólo que a la inversa. No se daban cuenta de que hasta aquel momento la realidad política había cambiado hasta el punto de esbozar un dinámica típica del modelo superpuesto sólo en Minas Gerais y algunos otros pocos estados, mientras en el resto del país, y naturalmente en el seno de la administración federal, seguían siendo fuertes todavía los que compartían la visión del antiguo modelo de RIGs que permitía la acción federal, ignorando cualquier objeción estatal.

Este comportamiento se puso ya de manifiesto en el informe elaborado por la Agencia Técnica meses antes de la audiencia adoptando una posición favorable a la concesión de la licencia *"no obstante la existencia de algunas deficiencias verificadas mediante nuestro análisis del EIA-RIMA"*. (Informe técnico de la FEAM, febrero de 1989). El mismo comportamiento volvería a manifestarse en la posición que presentó a la audiencia pública:

> "la conclusión favorable a la implantación del proyecto, a partir de lo que ha sido diagnosticado y pronosticado para el factor biótico, por ejemplo, se basa fundamentalmente en la necesidad de poner en marcha de inmediato todas las medidas mitigadoras de los impactos identificados, teniendo en cuenta que gran parte de la infraestructura del proyecto ya se encuentra implantada". (informe técnico de la FEAM, julio de 1989).

[42] Ya que no se negoció con el Banco este dinero, y a la hora de la implantación del Plan la dificultad financiera para implantar las medidas fue presentada por la empresa como justificación de sus incumplimientos.

Marcada por el choque de perspectivas sobre las RIGs, la formulación del Plan supuso la imposibilidad de establecer unas relaciones informales entre los actores para su implantación

La práctica de "hechos consumados" de la empresa federal - es decir, hacer las cosas en rebeldía de la ley y sólo después rendir cuentas ante quien debía hacerla cumplir - las desautorizaciones de los órganos medioambientales, a través de las maniobras entre los altos cargos, los incumplimientos de plazos, el boicoteo de informaciones, fueron constantes en la larga fase de formulación del Plan. De ahí varios incidentes entre la empresa y la Agencia Técnica del Medio Ambiente, haciendo que a medida que se estrechaban los contactos, al contrario de desaparecer sus prejuicios mutuos y acercarse sus perspectivas sobre el funcionamiento cotidiano de las RIGs, éstos fueron agudizándose.

Para una empresa federal que, igual que sus congéneres de la administración indirecta, se negaba a facilitar informaciones al propio Ministro al que estaba vinculada, era muy difícil someterse al juicio de un órgano al que, además de ser estatal, menospreciaba por tratar de un asunto que no tenía en cuenta.[43]

El contacto directo con la Agencia Técnica no les hizo cambiar de opinión. Por el contrario, empezaron a cuestionar la competencia de sus miembros para entablar un diálogo que estuviese técnicamente a la altura de un proyecto como el Jaíba[44] y acabaron por cuestionar su propia capacidad profesional.[45]

Los de la Agencia Técnica del Medio Ambiente del estado, por su parte, formados en el seno de la larga transición democrática, eran por esto muy críticos, en principio, con CODEVASF, a la que identificaban con la tecnocracia del régimen militar - reacia a la participación y a los planteamientos medioambientales - debido a su arrogante discurso racionalista y desarrollista.

---

[43] Para los empleados de CODEVASF todos los ecologistas eran, *a priori "unos utópicos, lunáticos. Unos teóricos que nada saben de la realidad productiva, que dicen tonterías, con un radicalismo lejano de la experiencia de la vida cotidiana de las personas"*. (Entrevista con el gerente del Distrito de Irrigación de Jaíba).

[44] *"Los empleados de CODEVASF, más del 90% ingenieros, miraban a la FEAM y se preguntaban: ¿Por qué allí no hay ingenieros? ¿Por qué esta concentración de biólogos?; y concluían: no son capaces de enfocar el proyecto desde una perspectiva que vaya más allá de la ecología. No ven sus otras dimensiones, que son las más importantes. Su preocupación por la naturaleza es un extremismo, comparada con la utilidad del proyecto, en términos de costes/beneficios para la región. La producción no les interesa mucho, lo importante para ellos es preservar sin presentar razones para hacerlo"*. (Entrevista con el encargado del sector ambiental de CODEVASF en Belo Horizonte a partir de 1992).

[45] *"La FEAM es un órgano nuevo. Su plantilla vive luchando por sus sueldos, que son poco atractivos para profesionales experimentados y bien situados en el mercado de trabajo. Esto genera, además, una discontinuidad en su plantilla. Cada época es un equipo diferente el que analiza un mismo proyecto, equipos no siempre compuestos por buenos profesionales"*. (Entrevista con el gerente del Distrito de Irrigación de Jaíba).

Las maniobras de CODEVASF entre los altos cargos y su menosprecio por la legislación ambiental - caracterizado sobre todo por los mencionados "hechos consumados" - confirmaban a los ojos de los técnicos estatales la imagen inicial que tenían de la empresa. Por ejemplo, en protesta al auto de infracción que le fue incoado en febrero de 1988, CODEVASF alegaba poseer la autorización del Instituto Estatal de Bosques para la deforestación de 2.300 hectáreas - motivo del auto. Instada a presentarla junto con el EIA-RIMA, no lo hizo, porque de hecho nunca había existido, como, en junio de 1989 reconoció en público el representante de CODEVASF. Un pequeño hecho de transcendental importancia, pues contribuyó a que se consolidase la imagen de que *"los compromisos con CODEVASF tendían a quedar en nada, ya que faltaba a la verdad con mucha facilidad"*. (Entrevista con el coordinador del proyecto Jaiba II por la SEPLAN). La empresa también no presentó la autorización de la Secretaria Nacional de Irrigación para el uso de las aguas del São Francisco, ya que era un río federal. Una deuda que había calado hondo entre los ecologistas de Minas Gerais - ONGs y técnicos de la Agencia Ambiental - conmocionados con la noticia de que el río Verde Grande[46], estaba convirtiéndose en un río intermitente, debido al uso no planificado de sus aguas para la irrigación a pequeña escala.

Al comentar el proceso de decisión de la concesión de la licencia, el Director de Control Ambiental de la FEAM sintetiza la imagen que se tenía de la empresa:

> "Aunque algunos de nuestros técnicos hayan cometido errores por tener una visión extremadamente sectorial de la problemática medioambiental, no cabe duda de que al final de aquellos dos años la mayor parte de la culpa de la dificultades en las relaciones la tenía la empresa, que fue demostrando que era una institución poco seria, y nada fiable".

Las dificultades para la negociación que suponían esta agudización de sus percepciones mutuamente negativas, unidas a otra característica del Plan, haría de su puesta en marcha un proceso tanto o más conflictivo que su formulación. Se trata de que el empeño para que ninguno de los impactos ambientales del proyecto, tanto en su dimensión antropológica, biológica, zoológica, geológica como en la cultural, dejase de ser objeto de una medida concreta capaz de paliarlo, paradójicamente, suponía graves obstáculos para la realización del Plan: un elevado número de medidas y su diversidad. Obstáculos provocados por la concepción desarrollista en que se basaba el proyecto como un todo.[47] Así, el Plan

---

[46] Como se ha dicho, afluente del São Francisco que al norte de la Jaiba, marca la frontera entre Minas Gerais y Bahia.

[47] Como observó un ingeniero ambiental, miembro del equipo de Estudio del Impacto Ambiental del proyecto *"la irrigación de la Jaíba ha sido un bello proyecto de ingeniería, en el que se ha olvidado, sin embargo, el aspecto social, y en consecuencia, su impacto sobre el ambiente como un todo. Al mirarlo, nos preguntábamos: ¿Cómo*

resultó un verdadero mosaico, incluyendo labores que iban desde la protección y estudio de la fauna y flora de la región, hasta la conservación del patrimonio histórico, pasando por acciones relativas a salud, saneamiento y educación destinadas a los colonos. Su ejecución requería, por ello, que una empresa federal, CODEVASF, coordinase las acciones de un conjunto de instituciones estatales - que poseían la competencia para ejecutar las tareas - con misiones y formas de actuar muy diferenciados.

En un clima de desconfianza mutua, de fuertes conflictos y tercas disputas, de omisión y negligencia por parte de algunos actores claves en el proceso, se dio salida, entonces, a la implantación del Plan de Medidas Mitigadoras del Impacto Ambiental del Proyecto Jaíba - intrínsecamente complejo y que por esto suponía grandes desafíos para alcanzar el éxito.

VIII.4. La puesta en marcha del Plan.

La ausencia de una opinión pública activa facilita las maniobras de la empresa para cambiar los objetivos del Plan

Las primeras actitudes de CODEVASF con respecto a la puesta en marcha del Plan son una continuidad de su estrategia de huir de la polémica en su formulación con el fin de evitar conflictos y llegar a lo que consideraba la solución del problema: la obtención de una "póliza" para su proyecto, es decir la licencia ambiental. La estrategia supuso intentos de cambiar los objetivos del Plan en su puesta en marcha con el fin de que fuera coherente con esta visión jurídica y obtener las ventajas que esto suponía.

Para conseguirlo la empresa contó con algo que parece caracterizar a las políticas en general: la presencia de la opinión pública, que suele ser muy fuerte en la fase de formulación,

---

van a instalar a la gente allí? ¿Dónde está la preocupación por la educación, por la salud, por la vivienda para los colonos? Por esto, en el EIA-RIMA tuvimos que añadir el suministro de la infraestructura social, si no el proyecto no iba a funcionar. Entonces el gran número de medidas mitigadoras ya era una resultante de la forma en que se había concebido el proyecto de ingeniería... y el resultado fue una licencia con casi sesenta condiciones para su aprobación. ¡Algo muy raro! De hecho, ante tal realidad, se debería incluso haber planteado la no concesión de la licencia, decir a la empresa: miren, ustedes no cumplen el mínimo necesario, rehagan el proyecto y vuelvan después... Pero hay que considerar las limitaciones de la época, el gobierno que existía, las presiones que existieron, el propio hecho de que la Agencia Técnica Ambiental del estado no estaba todavía consolidada".

disminuye significativamente en fase de implantación. En realidad, lo que ocurre es que los ciudadanos comunes tienen la misma percepción que, como hemos señalado en la introducción de la primera parte de este trabajo, durante mucho tiempo tuvieron los estudiosos de la acción estatal: considerar que la decisión es lo relevante en el ámbito de las políticas, pues su implantación sería automática en una administración supuestamente sin poder discrecional.

La empresa utilizó básicamente tres recursos para poner en marcha su estrategia. El primero consistió en buscar contactos informales con la Agencia Técnica, FEAM, según todo parece indicar, no con el objetivo de negociar una cooperación efectiva, sino de obtener dilaciones en los plazos de ejecución, sino de todas, al menos de las medidas más onerosas. Por ejemplo, tras la formalización del Plan por la Cámara de Defensa de Ecosistemas (CDE) - en agosto de 1989 - la empresa propuso que se celebraran ciertas reuniones con los técnicos de la FEAM, que las aceptaron, aunque con bastante frialdad. Al recibir del representante de CODEVASF un documento con la planificación de la ejecución de las medidas - que estaba obligada a presentar a la CDE, 45 días después de la concesión de la licencia - los técnicos de la FEAM se abstuvieron de comentarlas, informando que serían debidamente analizadas y enviadas a quien le competía juzgarlas, a la CDE.

Es muy probable que los prejuicios respecto al gobierno federal provocasen un celo fiscalizador excesivo por parte de los técnicos de la FEAM[48]. Sin embargo, es cierto también que, en función de los sucesos ocurridos durante la formulación, éstos tenían motivos para precaverse de los intentos de CODEVASF de escapar a la ley, precauciones que acabaron, una vez más, siendo confirmadas. CODEVASF, a la vez que se empeñó en que se celebraran estas reuniones - alegando la importancia de los contactos informales para el éxito del Plan - hizo hincapié en los formalismos protestando por escrito ante la FEAM - dos días después de la última reunión - porque se estaba iniciando la implantación del Plan basándose únicamente en un acuerdo verbal[49]. Ese mismo día, el Presidente de la FEAM le comunicó formalmente la

[48] Evaluaciones posteriores, incluso, atribuían a esto las dificultades para ejecutar el Plan: *"ha faltado por parte de la FEAM un poco más de flexibilidad. Desde el principio fue muy reacia a establecer contactos informales y la implantación del Plan parecía una imposición. Los papeles iban y volvían, sin cooperación alguna de la FEAM, sin ninguna disposición para sentarse y negociar los términos en que podrían hacerse efectivas las medidas... ¿Qué problema existía para no coger un teléfono e intentar aclarar las propuestas que no se entendían bien? El apego al papeleo es un defecto muy grave, principalmente en un órgano encargado de aplicar la ley ambiental. En este sector, por lo que he aprendido con todo este proceso, la primera cosa que un gestor debe entender es que nadie posee la verdad, que las verdades parciales tienen que ser traducidas para generar un entendimiento básico común y que la capacidad de comunicación, la disponibilidad para el contacto informal son esenciales para el éxito".* (Entrevista con el Director de la División de Parques y Unidades de Conservación del Instituto Estatal de Bosques).

[49] *"teniendo en cuenta que hasta la presente fecha (15/09/89) no hemos recibido ninguna correspondencia que hiciese oficial la concesión de la licencia para la instalación del proyecto de irrigación de la Jalba y tampoco copia del acta de la reunión que en que se concedió y se fijaron sus condiciones"*

concesión de la licencia ambiental del proyecto, y por una cuestión también formal ésta pasó a ser la fecha a partir de la cual se contarían los 45 días para la entrega de los proyectos de ejecución, aunque la licencia la hubiesen concedido desde hacía mes y medio en una reunión en que la empresa estuvo presente. CODEVASF logró, así, posponer sus compromisos al precio de un agudizamiento de sus dificultades en el contacto informal con la FEAM.

El segundo recurso fue confundir el proceso, para que se replantearan ciertas cuestiones, y si era posible que fueran relegadas al olvido. Más de una vez la empresa entregó informes incompletos y en vísperas de las reuniones de la Cámara de Defensa de Ecosistemas, impidiendo que los técnicos de la FEAM emitiesen dictámenes concluyentes; en otras ocasiones pasó un informe diferente para cada medida por separado - dificultando el análisis global del desarrollo del Plan - con la intención de defenderse de sus incumplimientos, acusando a los técnicos de la FEAM de ser incapaces de desempeñar sus funciones. Con frecuencia la empresa levantaría sospechas, incluso, sobre la legitimidad de las exigencias que se le hacían. Según ella algunos técnicos de la FEAM, bajo influencia de los ecologistas, hacían caso omiso de lo concertado y cada día creaban nuevas exigencias que no constaban en el Plan inicialmente. En efecto, la empresa podía utilizar esta acusación cuando lo desease, ya que, como hemos visto, había logrado que las medidas fuesen formuladas de forma imprecisa.

Un pequeño ejemplo de estos recursos de la empresa está en un incidente que se produjo durante la planificación de la ejecución de las medidas. El informe de la FEAM, presentado en una reunión de la CDE consideró insuficientes los documentos entregados por la empresa que contenían esta planificación: *"no están contempladas todas las medidas mitigadoras exigidas y tampoco están diferenciadas la fecha de entrega de las especificaciones y la fecha inicial y final de su ejecución"*. (Informe de la FEAM, octubre de 1989). El representante de CODEVASF alegó que, al aprobarse la concesión de la licencia, se había acordado la presentación al COPAM de un calendario de ejecución de las medidas y no de los proyectos detallados de su ejecución. A esto respondieron los técnicos de la FEAM que en el acta de la reunión de la concesión sí constaba la exigencia de presentar los proyectos detallados de ejecución. El representante de CODEVASF negó que lo registrado en el acta correspondiera a lo efectivamente concertado, diciendo que su redacción era equívoca. Ante esta situación, el presidente de la CDE determinó que se verificase, mediante las cintas

grabadas en la reunión, el contenido exacto de la decisión tomada, para volver a discutir el asunto posteriormente.[50]

El tercero fue proseguir con una práctica, muy de acuerdo con la visión jerárquica que tenía y, como hemos visto, facilitada por la ambigüedad que en esta época - 1989 - seguía marcando la autonomía de los estados: las maniobras políticas entre los altos cargos, sin tener en cuenta el aspecto técnico del problema, y tampoco, naturalmente, la Agencia Técnica Ambiental del Estado.

Un ejemplo ilustrativo sería una carta enviada por el Director de Ingeniería de CODEVASF al presidente de la empresa en la que, tras alegar que *"la deforestación de la Jalba, fase I, ha de iniciarse de forma inmediata, de lo contrario estaremos pagando de manera innecesaria tasas de compromiso al Banco Mundial"*, afirmaba que *"el proyecto de deforestación necesita el dictamen favorable de la FEAM y después la aprobación de la Cámara de Defensa de Ecosistemas (CDE) del COPAM... (y que) la FEAM está subordinada a la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente "* y formulaba su propuesta:

> "se celebrará una nueva reunión de la CDE el día 17 de noviembre de 1989. La experiencia enseña que, una vez resuelto un asunto, surgen nuevas exigencias. El tono emocional que envuelve a la cuestión medioambiental, hace que no se tomen decisiones sobre el tema en las reuniones. Se llegó a la conclusión de que solamente con la mediación del Excmo. Sr. Gobernador del Estado se podrá resolver el asunto. Es decir: a) conseguir que la FEAM incluyera en el orden del día de la reunión el plan de deforestación; b) actuar políticamente para que la CDE apruebe el plan de deforestación ".

El cambio del enfoque de la empresa con respecto al Plan a causa de la reducción de su espacio de acción política provocado por el avance del nuevo pacto federativo.

Aunque, inicialmente, los recursos de la empresa federal hayan tenido éxito[51] *"debido a su experiencia en otros estados, donde había utilizado soluciones fáciles para problemas difíciles, insistió mucho en mantener sus prácticas habituales, tardando en darse cuenta de que*

[50] En documento fechado un mes después, el COPAM daba constancia formal de que *"oída la cinta, se ha confirmado la exigencia de especificar los proyectos, con sus calendarios de presentación"*; aunque CODEVASF siguiese insistiendo en su posición.

[51] Un informe de la FEAM sobre el "Primer Informe de la Implantación de las Medidas Mitigadoras del Impacto Ambiental del Proyecto Jalba", presentado por la empresa a la Cámara de Defensa de Ecosistemas en mayo de 1990, consideraba atendidas sólo 8 de las 51 exigencias. Atendidas, solamente como *"planificación de la ejecución de las medidas del Plan."*

no era posible seguir obteniendo buenos resultados con ellas en un estado como Minas Gerais." (Entrevista con el responsable del proyecto Jaíba por parte de RURALMINAS). En efecto, a medida que avanzaba la consolidación de la democracia, también avanzaba la transición en las RIGs, de manera que al mismo tiempo que se hacía cada vez más difícil actuar basándose en una dinámica jerárquica, se iba acercando a una dinámica como la del modelo superpuesto de RIGs.

Como hemos dicho, con el presupuesto de 1990 el nuevo pacto federal se consolidó en Minas Gerais, quitando las últimas trabas para la efectiva autonomía político-administrativa del estado. Algunos hechos ocurridos entre 90 y 91 son una prueba de esto.

En abril de 1990, la Justicia Federal juzgó procedente la petición de realizar diligencias preliminares hecha por AMDA, dos años antes, por lo que a partir de la fecha, CODEVASF debería abstenerse de *"toda deforestación en la región denominada proyecto Jaíba, bajo pena de una multa diaria de 400 Bonos del Tesoro Nacional*[52] *en caso de infracción".*[53] Era inconcebible que el poder judicial, a instancias de una organización de la sociedad civil de base regional, penalizase a una empresa que representaba a la tecnocracia aliada de los militares, hasta que se instaló la democracia y se alteró no sólo la relación estado/sociedad, sino centro/periferia e incluso entre los tres poderes.

El dictamen de la justicia federal reabrió la polémica sobre el proyecto ante la opinión pública, y dio relieve al hecho de que el AMDA incluyera al Banco Mundial en su lista sucia del 90. Preocupado sobre todo con su imagen, el Banco tan pronto se enteró de ello, envió a una misión a Belo Horizonte que, tras visitar la sede del AMDA, instó a CODEVASF a resolver su contencioso medioambiental con la justicia brasileña.

En este mismo tiempo, la FEAM, en respuesta a unas recomendaciones de la CDE para que estableciese prioridades en la ejecución del Plan Mitigador, hizo constar que todas sus medidas tenían prioridad absoluta y que era *"imprescindible la entrega de los proyectos completos de ejecución de todas las medidas en un plazo de 60 días".*

También la elección de un nuevo gobernador, en noviembre del 90, dificultó todavía más las cosas para CODEVASF, pues supuso un nuevo perfil en la dirección del sistema

[52] US$ 350 cada una.

[53] Dictamen firmado el 12 de abril de 1990 por un juez del Tribunal de Justicia Federal- Sección Minas Gerais.

estatal de medio ambiente. Aunque fruto de una compleja coalición, el nuevo gobierno no era indiferente a los criterios de formación y calificación profesionales para elegir sus altos cargos y formó un equipo directivo del sector del medio ambiente que estaba sin duda mucho más directamente identificado y comprometido que el anterior con los asuntos específicos del sector.[54] En efecto, la existencia de esto nuevo equipo, superpuesta a una efectiva autonomía del estado fortalecían, a la FEAM[55], poniendo fin al juego del antiguo gobierno que, como hemos visto, consistía en dar rienda suelta a las acciones en el espacio "técnico", para aparentar preocupación por cuestiones que sensibilizaban a la opinión pública, al tiempo que en el espacio "deliberativo" no se las tenían tanto en cuenta, intentando obtener con esto favores políticos del gobierno federal.

Ante estos hechos, CODEVASF se vio obligada a tener en cuenta a los ecologistas y a plantearse acciones efectivas con relación al Plan Mitigador.

Lo primero que hizo fue reconocer la legitimidad del AMDA - lo que significaba en la práctica tener por legítima la participación de la sociedad organizada en el desarrollo de las políticas - solicitando una reunión con sus directivos, en la que los invitó a imponer sus condiciones para alcanzar un acuerdo que anulara la decisión judicial. En diciembre del 90 se firmó un acuerdo[56] y AMDA, entonces, solicitó al Tribunal Regional de Justicia Federal de Minas Gerais la anulación de su acción civil.[57]

---

[54] El nuevo Presidente de la FEAM había organizado el primer grupo de técnicos dedicados al medio ambiente del estado y gozaba de prestigio y reconocimiento nacional gracias a su gestión como titular de la Secretaría Especial de Medio Ambiente del gobierno federal a finales de los años 80. En la estratégica Dirección de Control Ambiental de la FEAM se situó a un experimentado y respetado ingeniero sanitario que fue el primer coordinador de la Comisión de Política de Medio Ambiente del Estado, creada en 1978 y de la cual surgió el actual COPAM. El nuevo Secretario de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, a pesar de su corta experiencia en cargos políticos, (aunque fue diputado constituyente en 1988) poseía un historial con una larga experiencia en la gestión de ciencia y tecnología, que le dotaba de gran sensibilidad técnica y política para cuestiones como las del medio ambiente. Como profesor universitario en el área de geología, fue, durante mucho tiempo, presidente de la Fundación de Desarrollo e Investigación de la Universidad Federal de Minas Gerais.

[55] Que, según consta en las entrevistas con el Director de Control Ambiental de FEAM y con su Presidente, pudo recuperar el eje técnico de la concesión de la licencia ambiental, centrado en su eje jurídico durante el gobierno anterior.

[56] Se impusieron en total 9 condiciones, entre ellas, naturalmente, el compromiso formal por parte de la empresa de efectivamente poner en marcha el Plan Mitigador.

[57] Al hacerlo, acababa de cometer un error fatal en el proceso, según evaluación de sus propios directivos. Aunque el AMDA no fue atrapada enteramente por el acuerdo, logrando incluso mantener, mientras estuvo vigente, una actitud crítica que le permitió romperlo al comprender que CODEVASF no se planteaba en serio la implantación del Plan. No obstante, el equívoco hizo que algunas críticas al proyecto, ya en el desenlace del proceso, perdiesen equilibrio y objetividad, llevándola a desgastarse ante sus aliados de la Agencia técnica ambiental.

Por otro lado, CODEVASF intentó rendir cuentas ante la opinión pública respecto a su deuda medioambiental, firmando a finales de 1990 unos convenios con las entidades estatales[58] que poseían la competencia para ejecutar muchas de las medidas del Plan.

La condición esencial del proyecto se revela mediante la dinámica del modelo superpuesto de las RIGs: un "enclave" federal en el estado, fruto del modelo jerárquico de las RIGs

La puesta en marcha del Plan puso de manifiesto lo crucial que es la quiebra de la estructura de un subsistema, al realizarse la transición entre un modelo y otro de RIGs. El programa de irrigación fue concebido desde la perspectiva del modelo jerárquico de RIGs, que no implicaba al estado en su formulación, aunque sí ha implicado a una de sus entidades de la administración indirecta que sin embargo, como hemos visto en el capítulo 2, según la lógica de los "anillos burocráticos" que hacían viable el modelo, estaba más implicada con la burocracia federal que con el gobierno del estado.

Al plantear, en función de lo que hemos visto en el apartado anterior, la efectiva ejecución de las Medidas, la empresa federal no pudo contar con sus antiguos aliados, integrantes del modelo jerárquico, pues ya no tenían fuerza suficiente para enfrentarse a nivel estatal con la nueva red de asunto relacionada con el uso y control de los recursos naturales. Al buscar la cooperación de las agencias estatales implicadas con la ejecución del Plan, no tuvo éxito, pues éstas no tenían ninguna identificación con el programa ni empeño en él, un programa de cuya formulación no se habían enterado siquiera. Así, el proyecto de la empresa federal se revela como un "enclave" federal, aislado en el estado.[59]

En efecto, un informe de la FEAM de junio de 1992 - dos años después, por lo tanto de que la empresa se viera obligada a tener en cuenta la implantación del Plan - encontraba que

---

[58] Se firmaron así convenios cuyos recursos corrían a cargo de CODEVASF, con las siguientes entidades estatales: Instituto Estatal de Bosques; Fundación João Pinheiro; Instituto Estatal del Patrimonio Histórico y Artístico; Fundación Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC); y Batallón de Policía Forestal.

[59] *"A mi modo de ver, el Jalba no es un simple programa de irrigación. De hecho se trata de un programa de colonización mucho más grande, que supone una infinidad de acciones, en cuya concepción los organismos estatales no estuvieron presentes. De esta manera, el Jalba pasó a ser un enclave federal dentro del estado. La impresión es que se trataba de un proyecto del gobierno federal al que los órganos del estado sólo podían mirar. Cuando el proyecto empezó a funcionar fue cuando se percibió que el estado tenía que intervenir. El único órgano estatal presente desde el inicio, la FEAM, actuó como un fiscal, sin plantear ningún tipo de negociación".* (Entrevista con el Director de Parques y Unidades de Conservación del Instituto Estatal de Bosques). (el subrayado es mío).

17 medidas estaban por ejecutar, y de que ni siquiera poseían un proyecto detallado de ejecución. De estas, 16 dependían del concurso de órganos estatales para ser realizadas, sobre todo del Instituto Estatal de Bosques, de la Compañía Estatal de Saneamiento (COPASA), de la Secretaría Estatal de Salud y de la Secretaría de Educación.

Es cierto que la ausencia del estado en la concepción del proyecto explica el aislamiento de CODEVASF con relación a entidades no pertenecientes a la red de asunto en la que había estado integrada. Aunque las causas de la persistencia de este aislamiento mucho tiempo después del inicio de su puesta en marcha estén en los sucesivos conflictos y en la agudización de los mutuos prejuicios que se hizo presente en la transición de un modelo de RIGs a otro. Aunque también haya podido contribuir a esta persistencia el hecho de que entre 1987 y 1990 la administración estatal estuviese presidida por un gobierno esencialmente electoralista. Por motivos muy específicos, este rasgo del gobierno estatal incidió de forma particularmente rigurosa sobre el aliado estatal de CODEVASF en la concepción del proyecto Jaíba, la Fundación Rural de Colonización y Reforma Agraria de Minas Gerais (RURALMINAS)[60].

A su vez, la ruptura de la antigua red tecnocrática, al suponer la ausencia de una institución estatal lo suficientemente fuerte como para dar empuje y articular a las innumerables entidades estatales implicadas en el proyecto, disminuía sus posibilidades de recibir recursos estatales. La región en que se ubicaba el proyecto ya estaba en franca desventaja en la lucha por las asignaciones en el presupuesto estatal, cuyas prioridades eran determinadas, naturalmente, en función de las demandas más usuales y planteadas con más fuerza. Soluciones para un área tan atípica del estado, como la Jaíba, eran relegadas a órganos federales que tenían la misión exclusiva de paliar los graves problemas de la gran región en que se insertaba geo-económicamente, el nordeste de Brasil. El carácter atípico de la Jaíba en el contexto del estado hacía, además, que CODEVASF no tuviese en Minas Gerais la importancia política que tenía en el escenario del nordeste, y era poco probable que lograse sensibilizar, sin la ayuda de un intermediario estatal, a sus entidades con vistas a una posible cooperación.

---

[60] En palabras del actual coordinador del proyecto por parte del estado de Minas Gerais y antiguo funcionario de RURALMINAS: *"el Gobernador que tomó posesión en 1987 nombró un presidente para RURALMINAS con la misión exclusiva de destruirla. ¿Y por qué? Estaba convencido de que había sido utilizada en su contra en las elecciones y con la justificación de que estaba tomada por el nepotismo ordenó a su nuevo Presidente reducir su plantilla de 3.500 a 500 personas. También se dilapidó su patrimonio y los nuestros ingenieros se quedaron sin recursos para viajar, perdiéndose el contacto directo con nuestros proyectos. Nuestros convenios fueron paralizados o desactivados, con excepción del concertado en 1986 para implantar el proyecto Jaíba, porque no era aconsejable dejar la administración de una gran área del estado en manos de una empresa federal. El convenio se mantendría, sin embargo, sólo formalmente, pues el estado, a partir de 1987 dio la espalda al proyecto".* (Entrevista con el responsable por el proyecto Jaíba por parte de RURALMINAS).

Hay que considerar, también, que, al consumarse, a partir del 90, el derrumbamiento del antiguo modelo jerárquico de RIGs, ya no era posible que el gobierno federal corriese en auxilio de CODEVASF, forzando al estado a destinar más recursos al proyecto mediante, por ejemplo, las vinculaciones obligatorias de transferencias de recursos. Sin embargo, gran parte de la incapacidad de CODEVASF para romper con su aislamiento se debía a sus propios problemas internos, que eran un reflejo del declive de la tecnocracia que se había iniciado, como hemos visto en el capítulo 2, con la "Nueva República":

> "CODEVASF trabaja con realidades muy dispares y la tendencia del modelo actual es trabajar con realidades homogéneas, es decir, cerca de las condiciones locales o regionales resaltando sus cuestiones específicas. En Brasilia, al tratar del Plan, se oía siempre lo mismo: no tenemos ningún problema con el resto de nuestros proyectos. ¿por qué en Minas Gerais se crean tantos problemas? La opinión general era que desde la administración estatal se perseguía al proyecto. Es importante detenerse aquí para entender un poco mejor esta reacción. *La visión de las empresas públicas siempre fue que sus directivos tenían que* poseer alguna afinidad profesional con su negocio. Su sucesión era tratada como en las empresas privadas. Con la apertura política, esta visión cambió y se pasó a nombrar a abogados, por ejemplo, para gestionar empresas de electricidad.[61] Sus directivos pasaron a ser políticos con compromisos a corto plazo. Esto llevó al abandonó de la planificación estratégica. Sus ingenieros no tenían claro que los tiempos eran otros, que con la democracia el entorno se estaba volviendo más turbulento y que debían enfrentarse a cuestiones nuevas como la del medio ambiente. No entendían que ya no era posible trabajar de la misma forma homogénea de otros tiempos pues, con la transición, la consciencia y organización políticas caminaban a velocidades distintas entre los estados, que ahora tenían más vida propia. (Entrevista con el gerente del Distrito de Irrigación de Jaíba).

Por ello no deben sorprender las dificultades de CODEVASF para abrir canales de comunicación - hasta entonces innecesarios - con los órganos estatales, empezando por la Agencia Técnica Ambiental, FEAM, pues era muy evidente la dificultad de sus directivos para tener en cuenta a los nuevos actores puestos en escena por la transición.[62]

Además, CODEVASF perdía no sólo su cultura *managerista*, sino la capacidad financiera para hacer frente a sus retos. Debido a su posición secundaria, el Plan fue el primero en sufrir las consecuencias de los recortes en el presupuesto de la empresa. En el contexto

---

[61] En líneas generales, ésta ha sido también la trayectoria de CODEVASF: *"desde 1985 hasta marzo de 1989, el presidente de CODEVASF fue un tecnócrata, nacido en Minas Gerais. Entre marzo de 1989 y abril de 1991, el presidente fue también un ingeniero, más técnico que político, nacido en el nordeste. A partir del 91, asumió la presidencia un Abogado del nordeste, candidato derrotado a diputado federal en las últimas elecciones, que ya había ocupado además varios cargos políticos en el estado de Pernambuco"*. (Entrevista con el responsable del sector ambiental de CODEVASF en Belo Horizonte a partir de 1992).

[62] *"A las reuniones de la Cámara de Defensa de Ecosistemas suelen comparecer altos cargos estatales, y CODEVASF nunca pensó en enviar a sus directivos a ellas, como lo hacen actualmente muchas empresas poderosas, ya sean privadas o estatales. Esto dificulta el contacto de CODEVASF con la FEAM. Sus directivos van con frecuencia a Belo Horizonte, pero se reúnen con los de siempre, como los de las Centrales Eléctricas de Minas Gerais, nunca con la FEAM o con el Secretario de Medio Ambiente"*. (Entrevista con el responsable del sector ambiental de CODEVASF en Belo Horizonte a partir de 1992).

general de CODEVASF, el proyecto Jaíba competía con otros que ya estaban en marcha en la región nordeste, con los cuales el Presidente de la República se hallaba comprometido.[63]

A raíz de estas dificultades financieras, el contacto entre CODEVASF y los órganos estatales resultó todavía más difícil[64], agravando su condición de "enclave federal" en el estado.

La reconstitución momentánea de una red de sostenimiento del proyecto al reaparecer en una situación de poder el tecnócrata que lo creó.

Confirmando la dificultad - tratada en el apartado anterior - de lograr una cooperación, en función de la ruptura que la transición de un modelo de RIGs hacía otro supone en la red de asunto de los subsistemas de políticas, la puesta en marcha del Plan se hizo efectiva solamente cuando, por imposición de las alianzas que había contraído para resultar elegido, el nuevo Gobernador nombra a un Secretario que - por lo motivos que veremos adelante - logró recomponer una red en torno al proyecto. Su articulación política entre los altos cargos del estado, llevó a la firma de un convenio de cooperación para la ejecución del Plan de Medidas Mitigadoras.

El nuevo equipo directivo de la FEAM empezó su mandato a mediados del 91 sometiendo las grandes cuestiones pendientes en el COPAM a una evaluación global. Aunque debido al acuerdo con el AMDA y a las firmas de los mencionados convenios con las entidades estatales, a finales de 1990, el asunto Jaíba hubiese prácticamente desaparecido de la prensa, estaba incluído entre estas cuestiones. Así, a sugerencia de la FEAM, la CDE, reunida en octubre de 1991, decidió someter su licencia a un balance general y postergar la decisión sobre la deforestación de una de sus zonas (la C2), pendiente de solución desde marzo. Para realizar

---

[63] *"CODEVASF no poseía, entre 1990 y 1992 ningún directivo procedente de Minas Gerais y no hace falta mucha imaginación para conocer la difícil situación del proyecto Jaíba en esta época. Por más ecléctica que fuera CODEVASF, por más grande que fuera su abanico de posibilidades de acción, las cosas fueron imposibles. Todas las inversiones eran canalizadas hacia el nordeste. En este período estaba muy clara la orientación general del gobierno federal: del trópico hacia arriba, todos los recursos posibles, del trópico hacia abajo, nada".* (Entrevista con el responsable del proyecto Jaíba por parte de la SEPLAN).

[64] *"En este período, tanto CODEVASF, como nosotros en el estado estábamos muy debilitados. En 1992, estábamos saliendo del gobierno Newton Cardoso, y la mayoría de las entidades estatales estaban simplemente dañadas. En ciertos momentos, la discusión con CODEVASF se desarrolló como si fuésemos competidores. CODEVASF, careciendo de recursos para implantar las medidas, intentaba compartirlas con el IEF, al menor costo posible para ella. IEF, a su vez, no estando organizado ni siquiera para sus tareas rutinarias, no podía aceptar otras. Por ello la negociación fue muy poco técnica. El representante de CODEVASF llegaba aquí como un comerciante cualquiera. Peor aun, regateando, intentando recortar aquí y allí, sin ocuparse de la calidad del trabajo. De hecho, se ha establecido todo un juego de "tira y afloja" sobre las responsabilidades".*

este balance encargó al representante del Instituto Estatal de Bosques (IEF). De sus conclusiones interesa destacar las siguientes:

> a) de las 51 medidas del Plan Mitigador, 23 tenían el proyecto de ejecución ya elaborado, 13 parcialmente elaborado, 3 ni siquiera lo habían iniciado y en el caso de las otras 2 no se había analizado por falta de datos. 6 de estas medidas podían ser consideradas terminadas, 24 se encontraban en marcha, 9 no habían sido iniciadas, y nada podía decirse sobre las 2 no analizadas;
> b) el Instituto Estatal de Bosques ya había autorizado la deforestación de la zona C2, motivo por el cual sugería que la CDE aprobase su plan de deforestación;
>
> c) era necesaria una reunión inmediata entre CODEVASF y la FEAM para fijar un nuevo calendario de elaboración y presentar los proyectos detallados de ejecución todavía pendientes.

Paradójicamente, la misma apertura que encumbrara en el sector de medio ambiente del estado a un equipo identificado con el asunto medioambiental impedía realizar acciones más contundentes en el mismo. Debido a la amplitud de la coalición que eligió al gobernador, algunos sectores de la administración estatal poseían altos cargos con una visión bastante alejada de la cuestión ambiental que, juntos, tenían fuerza suficiente como para contrarrestar las intervenciones del nuevo equipo directivo del medio ambiente. Entre estos altos cargos estaban los nuevos directivos del IEF, cuya autorización para la deforestación forzaba al COPAM a conceder unos nuevos plazos para la entrega de los proyectos de ejecución de las medidas que seguían pendientes. Lo destacable, sin embargo, es que esta autorización obedecía a los nuevos dictámenes políticos basados en intereses insertados en la propia esfera estatal - y de los cuales, el IEF había pasado a ser el principal portavoz en el COPAM[65] - y no a presiones que, reproduciendo el modelo jerárquico de RIGs, hubiesen partido del gobierno federal en auxilio de CODEVASF. Los primeros síntomas de estos dictámenes podían observarse ya en mayo de 1991. El nuevo Secretario de Agricultura del Estado - a quien el IEF estaba vinculado - dirigiéndose por escrito al de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, alegaba que *"la urgencia por solucionar la liberación de la Zona C2 del proyecto Jaíba para la deforestación y el inicio inmediato de las obras"* le llevaba a solicitar *"el máximo empeño para que el asunto sea considerado por el COPAM, en una reunión fijada lo más pronto posible"*.

El nuevo Secretario de Agricultura había sido Ministro de la Agricultura en el gobierno del general Geisel (1974-1978) y en esta condición tuvo un gran protagonismo en el "anillo burocrático" del que formaba parte CODEVASF. También era el creador del proyecto Jaiba, habiendo sido, incluso, responsable de su impulso inicial en 1975.

[65] No está de más hacer constar que en una reunión de 1990 de la CDE se había logrado el compromiso del IEF de no autorizar las deforestaciones en la Jaíba hasta que no se solucionase la pendencia de los proyectos de ejecución de las medidas del Plan Mitigador.

En septiembre de 1991 este mismo Secretario logró articular la firma de un contrato de financiación entre el gobierno Japonés y el de Minas Gerais[66] para la irrigación de una parte más de las 100.000 hectáreas de la Jaíba - denominada Proyecto Jaíba II. Para que el contrato se hiciese efectivo se impuso como condición la elaboración del EIA-RIMA del proyecto y su aprobación por el COPAM, estando claro que sin resolver los incumplimientos del Plan Mitigador del Impacto Ambiental del Proyecto Jaíba I sería muy difícil, mejor sería decir, imposible, obtener la licencia ambiental para el proyecto Jaíba II.

La determinación del gobierno estatal de ponerlo en marcha lo más rápido posible tuvo dos consecuencias inmediatas. Impulsó la ratificación por la CDE, en noviembre de 1991, del mencionado informe de su miembro, en que se sugería aprobar el plan de control de deforestación en la zona C2 del proyecto Jaíba I. También, señaló la necesidad de alcanzar un mayor compromiso del gobierno estatal con la implantación del Plan Mitigador. Este último se puso de manifiesto en los hechos que se sucedieron a partir de junio de 1992, que dan muestra, incluso, de la labor del nuevo Secretario de Agricultura en el sentido de recomponer una nueva red en torno al Plan Mitigador.[67]

Frente a las constataciones de su mencionado informe de junio de 1992 la FEAM era tajante: cancelación inmediata de la licencia ambiental del proyecto. La proposición provocó mucha polémica entre los consejeros de la CDE, reunidos el 29 de junio de 1992, prevaleciendo, sin embargo, la moderación de su presidente para quien *"la complejidad y el carácter irreversible del proyecto, añadidos a su perspectiva social y a las voluminosas inversiones ya realizadas, se presentaban por sí solos como los factores que impedían cancelar la licencia"*. (Acta de la reunión de CDE del 29 de junio de 1992). Esto lo llevó a proponer que el gobierno del estado, co-responsable del proyecto de irrigación, interviniese directamente en el Plan Mitigador, obligando a sus entidades a implicarse más para detallar y ejecutar sus

---

[66] *Que el gobierno de Minas Gerais se hiciese cargo de la segunda fase del proyecto sin contar con el gobierno federal es una muestra más de la recuperación de la capacidad de iniciativa de los estados a partir de la nueva Constitución.*

[67] *Si bien es cierto que fue la acción de este Secretario la que impulsó al estado hacia la cooperación, cierto es también que, al condicionarse la efectividad del contrato de préstamo del proyecto Jaíba II a la solución del problema ambiental del Jaíba I, se abría para los ecologistas un horizonte de expectativas crecientes para la eficacia de sus presiones para que se cumpliese el Plan Mitigador en su totalidad. Cuestión particularmente significativa para el AMDA, que acababa de romper su acuerdo con CODEVASF y volvía con furia redoblada en contra del proyecto. El acuerdo había resultado desastroso para el AMDA y a sus directivos les resultaba difícil aceptar su equivocación. En defensa contra la demanda del AMDA ante la Justicia Federal, al romperse el acuerdo, CODEVASF fuera implacable con AMDA "si se puede "aceptar" la legalidad en el mencionado acuerdo, es evidente la inmoralidad, pues AMDA es pagada como fiscal de CODEVASF por la propia CODEVASF."* (Autos del proceso). (Subrayado y comillas originales).

medidas. Se decidió encargar a la Secretaría de Planificación y Coordinación (SEPLAN) de la articulación multi-institucional en el estado en los trabajos que debería realizar junto a CODEVASF. El representante de la SEPLAN asistente a la reunión se comprometió a promover un encuentro entre los órganos estatales relacionados con el Plan Mitigador, en un plazo de veinte días.

Se celebró, entonces una reunión en julio del 92[68] y otra en septiembre, en la que la SEPLAN logró un compromiso formal de los órganos estatales responsables de la ejecución del 90% de las medidas todavía pendientes, de no postergarlas más.

La FEAM, alegando su condición de fiscalizador, se negó en principio a participar en dicha articulación, pero fue forzada a integrarse en ella en la segunda reunión por las demás entidades estatales que le exigían el ejercicio de sus otras funciones, además de las de fiscalización, establecidas por la ley. La cuestión fue planteada por primera vez por CODEVASF, empeñada en amortiguar los recelos fiscales de la FEAM y comprometerla con la ejecución de las medidas. Su importancia está, no obstante, en revelar la fuerza de la recomposición de una red en torno al Plan.

El compromiso se consolidó con la firma de un nuevo convenio en febrero de 1993 entre estado y Unión en el que, a diferencia del que había sido firmado en 1988, quedaba incluida de forma explícita la determinación de realizar en el área del proyecto Jaíba *"acciones cooperativas relativas al medio ambiente conforme las leyes federal y estatal de preservación ambiental y en cumplimiento de determinaciones y orientaciones de las entidades estatal y federal que regulan y fiscalizan la aplicación de la legislación ambiental"*.

El convenio hacía constar, además, la responsabilidad específica del estado de

> "desarrollar a través de sus secretarías, empresas e instituciones vinculadas, bajo coordinación de la SEPLAN, un sistema de acciones de apoyo estatal al proyecto con la finalidad de: a) asegurar la implantación, mantenimiento y ejecución de su infraestructura social; b) colaborar en la implantación de acciones relativas al medio ambiente, con participación, orientación y cooperación de las instituciones estatales pertinentes, sobre todo de la Fundación Estatal del Medio Ambiente y del Instituto Estatal de Bosques".

[68] En la que estuvieron presentes, además de la Secretaría Estatal Planificación y Coordinación, CODEVASF, el Instituto Estatal de Bosques, la Fundación Centro Tecnológico de Minas Gerais, el Instituto Estatal del Patrimonio Artístico y Cultural, la Compañía de Saneamiento de Minas Gerais, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Asuntos Municipales, la Secretaría de Agricultura, RURALMINAS y la Fundación João Pinheiro.

Se estipulaba, también, que el estado debería destinar partidas de su presupuesto para obras de la infraestructura social del proyecto y para la ejecución de medidas del Plan Mitigador.

A partir de este momento la puesta en marcha del Plan sufrió una inflexión, adquiriendo una dinámica completamente diferente a la que poseía durante los tres años transcurridos desde su formulación, especialmente en lo que se refiere a la relación de los órganos estatales con el mismo.

La importancia de la opinión pública como ámbito de decisión para evaluar la solución del problema

Caracteriza también la puesta en marcha del Plan algo a lo que hicimos referencia en el capítulo 7: es muy típico de la política medioambiental el tratar de un asunto de posición. Lo que supone fuertes controversias no sólo en la definición del problema, sino en la evaluación de lo que se supone haya sido su solución. Y en esta controversia la opinión pública ocupa una posición estratégica. En efecto, ésta se convirtió en un verdadero campo de batalla entre la empresa federal, la Agencia Técnica del Medio Ambiente y los ecologistas al término de la puesta en marcha del Plan Mitigador, revelando además algo sobre lo que la literatura sobre políticas públicas llama la atención, que ya mencionamos en la introducción: la importancia de la etiquetación en el desarrollo de un programa.

Una vez recompuesta la red y resueltos los conflictos en torno a los proyectos de ejecución de las medidas, se intentó evaluar la puesta en marcha del Plan. En este momento, la misma falta de precisión en la definición de algunas de las medidas del Plan, que tanto dificultó la especificación de su ejecución, volvió a manifestarse, sólo que generando, ahora, una polémica en torno a lo que las dos redes en competición consideraban necesario para poder dar por realizada cada medida.

Los conflictos adquieren a partir de ahí un tinte distinto. Por un lado, el pacto de cooperación entre los órganos estatales para implantar el Plan había reforzado, al menos para los altos cargos, el argumento de lealtad hacia las metas prioritarias del gobierno al que pertenecían. En consecuencia, gran parte de los conflictos confluyeron hacia la administración estatal, principalmente, sobre la FEAM[69]. Las eventuales críticas de sus técnicos a la

[69] El conflicto estalló abiertamente en el interior de la FEAM, a propósito de una posible modificación del proyecto de ingeniería que un cambio en el desarrollo de la implantación de las zonas hacía imperativo, y se

implantación del Plan hacían que se exigiese a sus directivos que hiciesen prevalecer en la institución la lealtad debida al gobierno al que pertenecían y que se les recordase que la FEAM también participaba en el pacto de cooperación para implantar el Plan. Lo que CODEVASF intentara en vano hacer prevalecer en la fase de formulación - es decir, que la discusión del problema quedase restringida al ámbito estatal - se lograba ahora, en las discusiones de la evaluación de su puesta en marcha, aunque debido no a imperativos del modelo jerárquico de RIGs, sino, quizá, a la transición por transacción, a la que mencionamos en el capítulo 2.[70]. Por otro lado, las antipatías y rencores personales acumulados en los cinco años transcurridos desde la primera denuncia sobre el proyecto Jaíba impulsaban particularmente al AMDA y a CODEVASF a expresar sus conflictos basándose en planteamientos muy poco objetivos y con la única finalidad de impresionar a la opinión pública.[71]

En julio de 1993, el equipo de la FEAM elaboró un nuevo informe sobre el Plan en el que concluía que de las 17 medidas detalladas y replanteadas en una reunión de octubre de 1992, 4 podían ser consideradas totalmente atendidas, 7 parcialmente atendidas, 3 no habían sido realizadas y otras 3 no eran adecuadas. El uso de indicadores distintos de evaluación provocó una sistemática contestación al informe, haciendo imposible decidirse a partir del mismo, por lo que se nombró a uno de los miembros de la CDE para elaborar un informe alternativo. El relator nombrado fue uno de los directivos del Instituto Estatal de Bosques (IEF), órgano, como ya se dicho, vinculado a la Secretaría de Agricultura, de la cual el articulador de la recomposición de una red en torno al Plan era el titular.

Un mes después, este relator entregó su informe en el que, al contrario de la FEAM, consideraba atendidas todas las medidas, excepto dos para las que, por razones técnicas, pedía más tiempo para presentar su conclusión. Sometidos a votación, la Cámara rechazó el informe de la FEAM, aprobando por unanimidad el de su relator y convocó una reunión para decidir sobre los dos puntos restantes para tres meses después. Estos puntos eran: deliberar

---

puso de manifiesto entre sus directivos - que, por su posición, estaban más directamente sujetos a rendir cuentas para que se cumpliesen las prioridades del gobierno, y por esto no se oponían a la modificación - y sus técnicos, más sujetos a las presiones de los grupos ecologistas y que nunca habían ocultado sus críticas al proyecto en su totalidad, enteramente opuesto a la modificación, alegando que afectaba a un área de protección del proyecto.

[70] No se nos ocurre otra explicación para el hecho de que, pasada la transición, un prominente tecnócrata del antiguo régimen estuviese en una situación de poder, como la de Secretario del gobierno de un estado fuerte en la federación.

[71] Según el gerente del Distrito de Irrigación de Jaíba: *"Nosotros tardamos mucho en entender la importancia de la prensa en este caso ya que teníamos que actuar en el terreno del AMDA, disputándonos la atención de la opinión pública. Al hacerlo, mejoramos bastante nuestra posición"*. Esto es significativo pues representaba un ligero cambio en el estilo tecnocrático, por naturaleza, contrario a la publicidad de sus actuaciones.

sobre la adecuación del nuevo plan de deforestación para la zona C2, originado por un cambio en la secuencia de implantación de las zonas y la conveniencia de crear o no un nuevo área de conservación de 4.000 hectáreas en la zona C2 ubicadas entre la reserva legal del área[72] y su Parque Forestal[73]. Un punto que se había convertido en una consigna del AMDA.

En el 3 de diciembre de 1993, el relator nombrado por la CDE presentó sus conclusiones sobre los puntos pendientes y una vez más discrepaba sobre el informe de la FEAM. Consideraba el nuevo plan de deforestación de la zona C2 satisfactorio, por lo que sugería su aprobación, y se declaraba en contra de la creación de la nueva área de conservación, pues, tras visitarla, no encontró nada que la justificase. La Cámara aprobó por unanimidad su informe, dando por terminada la implantación del Plan Mitigador del Impacto Ambiental del Proyecto Jaíba.

Disconformes con la decisión AMDA y el Centro de Conservación de la Naturaleza de Minas Gerais, solicitaron su revisión por el pleno del COPAM, presentando como justificación el hallazgo por sus técnicos en el mencionado área del cráneo de un mono que, según ellos, pertenecía a una especie amenazada de extinción[74]. Sin embargo, como no presentó la prueba del hallazgo, CODEVASF acusó a los miembros del AMDA en la prensa de lunáticos, a los que sin razones para estar en contra del proyecto sólo les restaba recurrir a absurdos para impedir su continuidad.[75] Al mismo tiempo, bombardeaba a la opinión pública con datos que realzaban la importancia económica y social del proyecto, a la vez que el Secretario de Agricultura no escatimaba esfuerzos para debatirlo en público, exaltando sus virtudes. Algunos sectores de la prensa - quizás por estar integrados en la red que se había recompuesto - empezaron a preguntarse, incluso, por qué AMDA estaba tan preocupada con el problema en el norte de Minas Gerais, tan carente de recursos productivos, si en el resto del estado los productores de hierro colado desforestaban áreas inmensas para obtener carbón vegetal para sus fábricas, sin que se les penalizase.

---

[72] Por la legislación Forestal, todas las propiedades tienen que mantener al menos el 20% de sus bosques como reserva. Como el Jaíba I, tiene 28.000 hectáreas, 6.500 fueron destinadas en 1984 a ser Reserva Legal.

[73] Creado antes incluso de que se concibiera el proyecto Jaíba, exactamente en 1973, como ya hemos dicho.

[74] Al pleno del COPAM, reunido el 17 de enero de 1994, se presentaron dos informes: uno, de los técnicos de la FEAM, reafirmando sus posiciones, y otro de un relator nombrado por el Secretario de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente considerando satisfactorio el plan de deforestación de la zona C2 y en contra de la transformación de las 4.000 hectáreas ubicadas en su parte oriental en área preservada. El pleno del COPAM mantuvo, entonces, la decisión de la CDE, dando por terminada la implantación del Plan Mitigador.

[75] Circuló entre el público, incluso, un chiste malintencionado y de dudoso gusto: *"puede que AMDA se equivocara al suponer la existencia de esa especie en extinción en la región. Quizá el cráneo hallado y atribuido a un mono fuese el de algún ecologista que se perdió allí y que, sin mayor preparación para el contacto con la naturaleza virgen, hubiera sucumbido".*

Toda esta polémica sobre el proyecto desvelaba que más allá de las diferentes interpretaciones de sus objetivos, estaban en juego dos concepciones irreconciliables no sólo sobre las RIGs, sino sobre la relación entre producción y medio ambiente y que si al inicio del proceso se habían podido esquivar, estallaban al final en una guerra publicitaria, en la que se utilizaban los conceptos como mero *slogans*, desprovistos de contenido, con el fin de etiquetar los problemas.

Si uno se atiene a las declaraciones sobre medio ambiente y desarrollo que aparecen en la prensa al final del proceso, puede llegar a preguntarse el porqué de tanta lucha en torno al proyecto. Ambos contrincantes se declaraban adeptos del "desarrollo sostenible", considerándose cada uno, en nombre de su experiencia, legitimado para el uso exclusivo del término, sin que, al fin y al cabo, quedase claro para el público qué es lo que esto significaba más allá de lo que parecía tratarse de algo provechoso tanto para la naturaleza como para la gente.

Llama la atención que en una entrevista telefónica, en abril de 1994, el Secretario de la Agricultura haya usado el mismo término, "desarrollo sostenible", para justificar su defensa del proyecto Jaíba como una importante contribución no sólo socioeconómica, sino también medioambiental. También es significativo que en octubre de 1993 CODEVASF anunciara la puesta en marcha de su *"estrategia de "desarrollo sostenible" de los polos agroindustriales del valle del São Francisco"*, entre ellos el Jaíba, promoviendo reuniones entre empresarios y órganos gubernamentales. Queda en el aire el verdadero significado de la iniciativa, a la luz de las actitudes de CODEVASF relacionadas con el Plan de Medidas Mitigadoras.

El AMDA, a su vez, defendiéndose de las acusaciones de oponerse al desarrollo del Norte de Minas y a pesar de haber intentado tres veces impedir la continuidad del proyecto por la vía judicial, declaraba en abril de 94 que *"nunca había litigado por la interrupción del proyecto"* y que sus críticas intentaban corregir sus defectos, ya que *"nació y fue concebido sin preocupación hacia el ecodesarrollo"*. (periódico *Hoje en Dia*, marzo de 1994). Esta declaración parece corroborar la interpretación de uno de los entrevistados acerca del tratamiento del conflicto durante el proyecto - y relacionado al hecho de que suponiendo un asunto de "posición" la retórica ante la opinión pública puede asumir proporciones desmesuradas:

> "la dificultad para superar el conflicto se debía a la gran distancia existente en ambos lados entre la teoría expuesta y la teoría en uso, de forma que muchas veces se llegaba a un

> acuerdo en el discurso, pero cuando se llegaba a la práctica las cosas eran enteramente distintas, todo se volvía muy complicado." (Entrevista con el gerente del Distrito de Irrigación de Jaíba).

VIII.5. Conclusión

El hecho de que el Plan de Medidas Mitigadoras del Proyecto Jaíba transcurre durante la transición de un modelo de RIGs a otro impidió el tratamiento del conflicto que su trayectoria, supuso en unos términos que hubiesen evitado la situación extrema de que una ONG tuviera que recurrir a la Justicia Federal para que se planteara seriamente su puesta en marcha.

El conflicto, aunque sea un punto central para la gestión del Plan, no es estrictamente intergubernamental - pues los dos principales contrincantes no actúan en un mismo sector de la administración pública - y sí entre una entidad federal relacionada con actividades en un sector, irrigación y desarrollo regional, y un órgano estatal dedicado a otro distinto, la aplicación de la legislación ambiental.

De ahí la inevitable pregunta: al fin y al cabo ¿ en qué es significativo este caso para entender el funcionamiento de las RIGs durante la transición democrática en Brasil? ¿ No sería su trayectoria conflictiva mucho más el resultado inevitable de acciones en un sector, la utilización productiva de recursos naturales, por naturaleza, marcado por la convergencia entre varios sectores?

Sin lugar a dudas, en la trayectoria del Plan esta realidad estuvo presente y es esto lo más patente a primera vista. No obstante, a medida que se profundiza en su análisis va haciéndose visible que, más allá de la multiplicidad sectorial, lo decisivo para que el conflicto llegase a asumir en la realización del Plan tales proporciones, fue el choque entre dos perspectivas diferentes de tratar las RIGs, que se evidenciaron en la transición democrática.

Por un lado, una agencia federal, la CODEVASF, con una forma de actuación tecnocrática, basada en el *modus operandi* altamente jerárquico, propio de las RIGs

durante el régimen militar y que todavía seguía manifestándose. Y por otro, la FEAM, agencia estatal marcada por una cultura administrativa participativa y descentralizada, fruto del proceso político de democratización, que se encargó de forjar una concepción de RIGs según estos principios.

El hecho de que una ONG sea la protagonista tanto en la formulación - habiendo sido su más importante "agenda *setter*" - como en su implantación, es una evidencia de que, de hecho, ya se había esbozado en el estado de Minas Gerais una dinámica política que propiciaba el funcionamiento del modelo superpuesto de RIGs configurado en la Constitución del 88.

La insistencia de la empresa federal por actuar como si todavía poseyera los poderes que a las agencias centrales les confería el antiguo régimen, encontró una fuerte oposición en la Agencia estatal, que actuaba justamente a partir del supuesto contrario, el de una autonomía de los estados, respaldada por la presión organizada de la sociedad, surgida de la transición.

La dinámica del caso pone de relieve, también, otra cuestión intergubernamental responsable de algunas de las peculiaridades del comportamiento de esta empresa federal en concreto, que le hicieron difícil reconocer como legítimo el problema ambiental suscitado por su proyecto de irrigación y la llevaron a insistir en un juego que, al fin y al cabo, se reveló como de escasos resultados.

Las profundas desigualdades regionales del país, sobre todo entre el sur y el sureste por un lado y el norte y el nordeste por otro, a la vez que constituyen la justificación para el trato también desigual entre las regiones, y consecuentemente la estructuración federal de la nación, hace que el nuevo pacto federativo con el que se intenta justamente responder a esta necesidad de tratar a las regiones de forma distinta, se extienda por el país con una dinámica bastante diversificada.

Aquellos estados con una base productiva más desarrollada y poderosa - caso de Minas Gerais - fueron también los que más rápidamente alcanzaron la autonomía política prescrita por el nuevo orden constitucional. Los menos desarrollados - todos de la región nordeste - tuvieron dificultades para romper de una manera efectiva con los patrones centralistas anteriores, pues, a pesar de la nueva normativa, continúan dependiendo de las ayudas federales. Pero no sólo les cuesta romper con la dependencia que tienen del

gobierno federal. Se sabe que al subdesarrollo suelen asociarse estructuras sociales tradicionales y realidades menos proclives a movimientos de la sociedad civil capaces de conformar instituciones públicas guiadas por reglas de funcionamiento cercanas a las del tipo ideal de burocracia weberiano. Por esto a la administración de estos estados les cuesta más abolir los personalismos y la arbitrariedad de sus gobernantes, quedándose ajenos a la modernización administrativa que el propio régimen militar intentara forjar desde el centro hacia la periferia.

Con un escenario de operaciones homogéneo desde el punto de vista geo-económico y social, CODEVASF no vio que con la transición democrática, la homogeneidad lograda al precio de las libertades políticas y de una fuerte centralización ya no existía. Al concebir el proyecto de irrigación de la Jaíba, CODEVASF tenía en mente el escenario en el que tradicionalmente operaba, el nordeste, donde la cuestión ambiental no estaba en la agenda pública y gubernamental, y no la realidad en la que el proyecto sería implantado, Minas Gerais, donde el movimiento ecologista y las instituciones encargadas de la política ambiental estaban bastante fortalecidos y desarrollados.

Así, no sólo el sesgo tecnocrático, impositivo y reacio a rendir cuentas de sus actos, dificultó que la empresa acatara el control llevado a cabo por una agencia estatal. También su incapacidad para analizar los cambios del entorno general - expresión del declive de la cultura de *management* en la administración pública indirecta que prevaleció durante la transición, que tratamos en el capítulo 2 - y conceder la debida importancia a un asunto que, en su entorno inmediato , carecía de interés, contribuyó a esta dificultad.

En la medida en que avanzaba el tratamiento de la cuestión ambiental del Jaíba, avanzaba también la transición y consolidación democrática y CODEVASF veía disminuir sus posibilidades de éxito en el juego de "hechos consumados", basado en la descalificación de la Agencia Técnica Ambiental del estado y al amparo de un gobierno estatal todavía proclive a ceder a las presiones federales a cambio de favores financieros. La Agencia Técnica Ambiental del estado, a su vez, veía crecer sus posibilidades de hacer cumplir la legislación ambiental a través del juego de "acercamiento progresivo"[76] ,

[76] La expresión es del Director de Control Ambiental de la FEAM, según el cual ésta era la única estrategia posible en el proyecto Jaíba. En el punto en que estaban las obras de ingeniería del proyecto y con el volumen de dinero ya invertido, era imposible cancelar la licencia del proyecto por los incumplimientos de CODEVASF del Plan Mitigador. Acreditaba el director, sin embargo, que se podía dificultar la instalación de las zonas irrigadas e imponer pesadas pérdidas a la empresa. De esta manera podía obligar a CODEVASF a ir progresivamente instalando el Plan Mitigador - desde el momento en que la Agencia técnica pudo utilizarlo como una amenaza permanente para la empresa.

respaldado por las presiones del movimiento ecologista y por un gobierno estatal libre del férreo control federal impuesto por la antigua estructura tributaria centralizada.

El creciente choque entre los actores, con un gran desgaste personal al final del proceso, la explosión de sus divergencias en la prensa como una mera guerra de *slogans*, así como el hecho de que incluso después de que el COPAM hubiera dado por oficialmente concluido el proceso, continuasen divididas las opiniones sobre si el Plan había sido implantado o no, son síntomas de una gran dificultad en el tratamiento adecuado de los conflictos surgidos a lo largo de todo el proceso.

Muchas son las razones para que esto ocurriera. El poco interés en la implantación del Plan por parte de su principal responsable, unido a sus intentos de infringir sus compromisos a través de maniobras políticas que descalificaban a los órganos de control estatal, fue sin duda una de las más importantes razones para el conflicto. Este comportamiento generaba desconfianza sobre la seriedad de la empresa, creando *resistencias para negociar. La actitud fiscalizadora, temerosa de rebasar la legalidad ante* cualquier posibilidad de negociación, por parte de la Agencia Técnica Ambiental del estado también dificultó la creación de mecanismos informales de relación, los más adecuados para tratar los conflictos.

La ausencia de objetivos claros y precisos sobre los cuales trabajar y evaluar los resultados, fruto de la combinación de la concepción que CODEVASF tenía de la licencia ambiental como una mera formalidad, con su estrategia de postergar la discusión de los puntos polémicos del Plan para la fase de implantación - lejos de la opinión pública - hizo que a cada encuentro se hiciese más profunda la falta de entendimiento entre ambos.

Así, pese a los tímidos intentos, en el inicio de la implantación del Plan, de celebrar reuniones informales entre la empresa y la Agencia Técnica Ambiental del estado, sus comunicaciones se dieron, de un modo general, en el campo estrictamente formal. A esto contribuyó también, el hecho de que el Plan tratara, en esencia, de la aplicación de una ley, *lo que inducía a sus actores a atenerse, estrictamente, a las formalidades legales del* proceso.

Finalmente, y directamente asociado con el hecho de que durante el proceso se enfrentan dos estilos administrativos, se creó una percepción mutuamente negativa entre los actores que dificultaba mucho el tratamiento del conflicto. Desde sus primeros

contactos, tanto la empresa federal como la Agencia estatal fueron creando esta mutua percepción, o, mejor dicho, reafirmando sus prejuicios que, en lugar de deshacerse, tendieron a cristalizarse a medida que el proceso avanzaba.

Para los técnicos de la Agencia estatal, los profesionales de la empresa federal eran arrogantes, prepotentes, y tenían la pésima costumbre de actuar con tal autonomía que, para ellos, el desacato a las leyes era algo corriente. Al menos éste había sido su comportamiento con relación a la legislación ambiental, cuya aplicación era competencia del estado.

Para los técnicos de CODEVASF, los profesionales de la FEAM eran inexpertos y absolutamente incompetentes para discutir sobre el tema de que trataba el proyecto. Sus consideraciones técnicas estaban cargadas de prejuicios como resultado de su militancia en movimientos ecologistas, algo altamente censurable a los ojos de la empresa.

Esta cruda exposición del conflicto - y de las dificultades para resolverlo - entre órganos de niveles distintos de gobierno y con visiones tan dispares sobre el modelo de interacción que debería prevalecer entre las esferas de gobierno, así como la constatación de que, *al término del proceso, las relaciones eran peores que al inicio, hace del proyecto* Jaíba un caso relevante para entender lo que ocurre y puede ser evitado con relación a la gestión intergubernamental de un proyecto que se desarrolla en el momento de una transición entre dos modelos de RIGs, marcado por la existencia simultánea de las reglas, procedimientos, y "redes de asunto" de ambos modelos.

IX. PROSAM: DESARTICULACIÓN E INCERTIDUMBRE EN LAS RIGs EN EL NUEVO PACTO FEDERATIVO

IX.1. Introducción

El Programa de Saneamiento Ambiental de las Cuencas de los Ríos Arrudas y Onça de la Región Metropolitana de Belo Horizonte - denominado PROSAM - tiene dos grandes objetivos. A corto plazo, recuperar los manantiales contaminados de los dos ríos y, a medio plazo, crear una estructura para gestionar los recursos hidráulicos del Río das Velhas, del cual son afluentes importantes no ya por su caudal, sino por el impacto que causan en la calidad de sus aguas.

Se trata de un programa del estado de Minas Gerais, iniciado en abril de 1992, con financiación del Banco Mundial y un marcado carácter intergubernamental, ya que *"prevé abordar la gestión de la cuenca hidrográfica de una manera amplia, como forma de integrar no sólo las diversas funciones sectoriales, sino a los gobierno federal, estatal y municipal y a la comunidad en el tratamiento de la contaminación hidráulica en la región metropolitana."*. World Bank (1992a:7).

Este rasgo se concreta con el uso de los recursos organizativos y financieros de más de un nivel de gobierno requeridos para su formulación e implantación. Los US$ 307 millones presupuestados para el PROSAM, están distribuidos de la siguiente forma:

préstamo del Banco Mundial.....145 millones.
contraparte estatal[1] .....132 millones.
contraparte ayuntamiento de Belo Horizonte.....22 millones.
contraparte ayuntamiento de Contagem.....08 millones.

El programa presenta innovaciones, no sólo por su rasgo inter-organizativo y de integración con la sociedad civil, sino por ir más allá de la visión tradicional y restringida de saneamiento, pues con la transición democrática en Brasil

> "la cuestión del saneamiento está más cerca del ciudadano...dejando de significar solamente *más obras, contratistas de obras y compañías estatales. Con la autonomía recién adquirida,*

[1] Distribuida entre la administración indirecta que se hizo cargo mediante COPASA de 79 millones de dólares y la directa responsable por el aporte de los restantes 53 millones.

> los municipios se han asociado para defender sus intereses. Sectores de la sociedad volcados en el medio ambiente y la salud han cerrado filas en torno al saneamiento...que ha ganado las calles, los barrios, las ciudades ... y se pasó a hablar de la dimensión de saneamiento ambiental". Junqueira (1992:58-59)

Frente al concepto tradicional[2], el de saneamiento basa sus actuaciones en la llamada salubridad ambiental[3], notablemente multisectorial[4]. Como reconoce el propio Banco Mundial

> "mientras anteriormente los proyectos de control de la contaminación hidráulica financiados a Brasil, en lugar de basarse en la cuenca hidrográfica - unidad ambiental natural - se apoyaban en una visión no integrada y en entidades políticas y administrativas clásicas... Con el PROSAM, se pasa del control de la contaminación hidráulica por un único sector, a un tratamiento multidisciplinar y de integración institucional dentro de los límites de una cuenca hidrográfica". World Bank (1992a:13).

Esta *"integración institucional dentro de los límites de una cuenca hidrográfica"* del PROSAM, es decir, este carácter intergubernamental, viene a reforzar otra tendencia del sector del saneamiento a partir de los 90: apoyar sus actuaciones más en los estados y municipios que en la Unión[5]. También según el Banco Mundial,

> "la estabilidad, a largo plazo, de la gestión de aguas en los Comités de las cuencas hidrográficas está estrechamente ligada a su independencia administrativa y financiera; condicionadas a su vez por la probabilidad de que la gestión ambiental de las cuencas hidrográficas esté avalada por coaliciones - entre ayuntamientos, empresas contaminadoras, etc. - dotados de poder suficiente para asegurar el cumplimiento efectivo de las reglas y las normas". World Bank (1992a:8).

Así, a la complejidad implícita del rasgo multisectorial del PROSAM, se añade el imperativo de la integración entre los niveles de gobierno con jurisdicción sobre la cuenca hidrográfica de la región metropolitana. No por azar el Banco señala que *"el principal riesgo del PROSAM se asocia a su carácter innovador y a la necesidad de integración institucional en los niveles municipal y estatal"*. World Bank (1992a:28).

---

[2] Entendido como saneamiento básico y consistente en: *"acciones, servicios y obras que tratan del suministro de agua, de la recogida de aguas residuales, de canalizaciones y del control de transmisores de enfermedades, y otros servicios también prioritarios en programas de sanidad y de bienestar de la población, particularmente la educación sanitaria y la racionalización del uso y ocupación del suelo"*. ALMG (1993).

[3] Definida como *"estado de salubridad en que vive la población urbana y rural, tanto en lo que se refiere a su capacidad de inhibir, prevenir o impedir las epidemias transmitidas por el medio ambiente, como en lo que se refiere a su potencial de perfeccionar las condiciones del medio favorables para la salud y bienestar"*. ALMG (1993:50).

[4] El saneamiento ambiental está formalmente definido como *"el conjunto de acciones socioeconómicas que tienen por objetivo alcanzar niveles crecientes de salubridad ambiental, por medio del suministro de agua potable, limpieza pública, recogida y vertido salubre de los residuos líquidos, sólidos y gaseosos, promoción de criterios sanitarios para del uso y ocupación del suelo, drenaje urbana, control y prevención de enfermedades transmisibles y demás servicios y obras especializadas con la finalidad de proteger y mejorar las condiciones de vida urbana y rural"*. ALMG (1993:50).

[5] Para mayores detalles, véase World Bank (1992a:14).

Naturalmente, el éxito de programas que involucran a más de un nivel de gobierno presupone una adecuada interacción entre ellos. En el caso del PROSAM, sin embargo, la cuestión gana una mayor importancia, ya que se desarrolla en el seno de una inflexión en la dinámica del subsistema en que se inserta, que hace que, si bien ya no rige por la centralización del régimen militar, tampoco tiene incorporada , aún, la descentralización prescrita por la Constitución del 88. Rezende y Bruginsky (1993:3) expresan bien la situación, cuando observan que, en el sector, con la nueva Constitución *"mientras los huérfanos del pasado aspiran a reconstruir las bases en que se asentaba el esquema anterior, los que están volcados hacia el presente no encuentran fuerzas suficientes para imponer otras alternativas"* .

La importancia del estudio del PROSAM está, por lo tanto, en que clarifica las cuestiones de la gestión intergubernamental producidas por el agravamiento de una incertidumbre que es inherente al modelo superpuesto de RIGs. Un agravamiento resultante de la desarticulación del antiguo subsistema de saneamiento del país, promovida por el cambio en el modelo de las RIGs y en las relaciones Estado y Sociedad del antiguo régimen, unido a la falta de definición de reglas y mecanismos generales capaces de establecer los puntos de referencia de las acciones de los actores inmersos en la nueva realidad.

Así, el análisis de la interacción entre los actores del PROSAM y de los desafíos de la gestión intergubernamental que supone, pasa por el encuadre inicial del espacio que conforma el alcance y los límites de sus acciones. Un espacio altamente fluido e inacabado y que es expresión de la sustitución de un perfil del sector ya históricamente muerto - cuyas huellas siguen presentes - por uno nuevo que, sin presentar todavía una reglamentación consolidada, ya se superpone a este antiguo[6], pues sus elementos emergen de la propia situación política del país en los 80, y no de ningún pacto formal.

Por lo tanto, antes de exponer el asunto haremos un breve recorrido por la trayectoria del subsistema de saneamiento en Brasil en el período inmediatamente anterior a 1988. Con esto esperamos poner de manifiesto, al contrastarlos, la intensidad de los cambios, que todavía se están produciendo, en la dinámica de este subsistema. Pero antes describiremos el programa, para ofrecer al lector una mejor comprensión del mismo.

[6] Para mayores detalles, véase Amaral y Bruginsky (1993:24).

IX.2. El Entorno del PROSAM

IX.2.1. La región metropolitana de Belo Horizonte y su saneamiento ambiental[7]

Con un 42% de la producción industrial de Minas Gerais y el 51% de su comercio, la región metropolitana de Belo Horizonte[8], ocupa el tercer lugar en importancia económica y en número de habitantes de las once regiones metropolitanas de Brasil. Su superficie, de 5.824 km2, abarca 18 municipios y acoge a 3,7 millones de habitantes. Casi toda esta superficie está en la Cuenca del alto río das Velhas[9], que, a pesar de atravesar las cercanías y no su principal ciudad, Belo Horizonte, desempeña un importante papel en esta región metropolitana. El río das Velhas no sólo abastece a más de 1,7 millones de habitantes de la región, sino que en su lecho se vierten prácticamente todas las aguas residuales tanto de uso doméstico como las industriales.

Por los ríos Arrudas y Onça, que atraviesan los municipios de Belo Horizonte y Contagem, fluyen estas aguas residuales y en su confluencia se sitúan los puntos críticos de la degradación del río das Velhas. Así, las acciones físicas del PROSAM, aunque dirigidas a las sub-cuencas de Arrudas y Onça y con impacto inmediato sobre las condiciones de vida de sus 3 millones de habitantes, tienen un alcance mucho más amplio y a largo plazo. Como resultado no inmediato e indirecto, el PROSAM quiere transformar la unidad de gestión de la cuenca hidrográfica creada durante su desarrollo en el Comité de la Cuenca Hidrográfica del alto río das Velhas. Por esto, entre sus cinco subprogramas[10] hay uno que se denomina Sistema de Gestión Ambiental, que se ocupa de la elaboración de estudios y de la organización del proceso de consultoría pública y gubernamental necesaria para la instalación del Comité de la Cuenca Hidrográfica del alto río das Velhas.

---

[7] *Para el seguimiento de las descripciones de este apartado, se sugiere la consulta al plano del PROSAM, en el* apéndice VI.

[8] La actividad industrial de la región metropolitana está concentrada en dos de sus municipios: el de Belo Horizonte y el de Contagem, con predominio del sector de acero y metal mecánico.

[9] Un 80% de la superficie de la región metropolitana. El 20% restantes pertenecen a la cuenca del río Paraopeba que en oposición al río das Velhas, corre al oeste de la región.

[10] Para una descripción detallada de estos cinco subprogramas consultar el apéndice VII.

imposibles. (World Bank, 1992a). De ahí sus graves problemas ambientales, como la contaminación de las aguas. Hoy, solamente el 80% de los 2.100.000 habitantes de la ciudad de Belo Horizonte están conectados a la red de recogida de aguas residuales de uso doméstico. Este porcentaje es aún más bajo en Contagem, segundo municipio más importante de la región metropolitana, con un 48%. Tanto estas aguas, como los desechos líquidos industriales se vierten en los ríos Arrudas y Onça[11] sin depurar. Este es el motivo de que en el PROSAM se haya incluido otro subprograma denominado Recogida y Depuración de Aguas Residuales de Uso Doméstico e Industriales, cuyo objetivo es instalar 77 kilómetros de tubos interceptores para recogerlas y conducirlas hasta dos plantas de depuración que se pretende construir en la convergencia de ambos ríos con el río das Velhas.

El Arrudas recorre una extensión de 47 kms, de oeste a este desde su formación en el municipio de Contagem hasta su desembocadura en el de Sabará, también perteneciente a la región metropolitana. Su sub-cuenca posee una superficie de 20.600 hectáreas, donde viven 1,7 millones de personas.

El municipio de Contagem, unido a la urbe de Belo Horizonte, tiene 450.000 habitantes, de los cuales 300.000 viven en uno de sus tres distritos industriales: la Ciudad Industrial Coronel Juventino Días, el CINCO, construido en los 70, y el CINCÃO, todavía más reciente y con menor concentración industrial que los demás.[12]

Una parte significativa del tercer subprograma del PROSAM, denominado Control de Flujo y Drenaje y que consiste en la canalización y posterior construcción de vías urbanas siguiendo el lecho de los ríos, está ubicada en dos sectores donde el río Arrudas[13] cruza la *"zona más contaminada de la región metropolitana"* FEAM (1992:17). Un sector está en el Barrio de las Industrias - único distrito industrial del municipio de Belo Horizonte - y consiste en 7 Kms. de canalización que van desde el final del tramo de Arrudas ya canalizado en este

[11] Son 18 m3/s de aguas residuales de uso doméstico generadas en toda la región metropolitana, correspondiendo a una carga orgánica estimada de 200 toneladas de demanda biológica de oxígeno - DBO por día; y desechos industriales consistiendo de una carga orgánica estimada de 33 toneladas de DBO por día, además de metales pesados, fósforo, nitrógeno y cianetos. El nivel de oxígeno de las dos ríos está generalmente abajo de 1 PPM en la mayoría de sus tramos ubicados en el casco urbano, en comparación a un padrón mínimo tolerado de 5 PPM.

[12] Contagem tiene la peculiaridad de no poseer un centro que aglutine su espacio urbano, que se distribuye fundamentalmente entre estos distritos, en función de que 74% de su población económicamente activa está empleada en la industria.

[13] Se incluyen en el PROSAM otras obras de canalización en esta sub-cuenca, que ya se encontraban en ejecución, con la financiación de la Caja Económica Federal, durante las negociaciones del PROSAM con el Banco Mundial. Así, se hallaban en ejecución por el ayuntamiento de Contagem 6 Kilómetros de canalización de dos afluentes de Arrudas, los arroyos João Gomes y Agua Branca y por el ayuntamiento de Belo Horizonte 1,5 de canalización en la desembocadura del Arrudas con el río das Velhas.

municipio hasta su frontera con el de Contagem. El otro sector está en el municipio de Contagem y consiste en la canalización de 3,5 Km. del arroyo Ferrugem, afluente del Arrudas, que cruza la Ciudad Industrial Coronel Juventino Dias y se une al río en el Barrio de las Industrias.

Por tener ambos sectores una intensa ocupación urbana e industrial, las consecuencias directas para el PROSAM son de dos tipos: una, relacionada con su concepción y otra con su implantación. La densidad de ocupación deja poco espacio para lo que se denomina tratamiento del cauce y las orillas - es decir, la canalización y construcción de vías urbanas. Por eso, la solución más viable desde el punto de vista socioeconómico es hacer un tratamiento del cauce y las orillas en el sector, realizando cortes verticales en las orillas del río y revistiéndolas de hormigón. Solución que no sólo desagrada a los ecologistas, sino que no evita el delicado proceso del realojo de las personas que viven en las orillas del río.

Como se sabe, la urbanización acelerada, resultado de un crecimiento económico generador de desigualdades sociales, ha expulsado a la población de renta baja de los centros urbanos brasileños hacia zonas poco apropiadas para la construcción de viviendas, como las laderas de pequeños montes y las orillas de los ríos y zonas pantanosas. La formación de las tristemente famosas *favelas* sigue esta lógica. Por esto, la canalización y urbanización de los 10,5 Km. del Arrudas en los mencionados sectores implica el realojo de 821 familias que viven en cinco de estas *favelas*. Aunque el Banco Mundial no financiaba el proceso, condicionó la firma del contrato de préstamo, a su derecho a supervisar este proceso pues entendía que *"el reasentamiento, al implicar muchos problemas sociales y políticos, representa otro riesgo (además de la complejidad institucional) para el programa".*[14] World Bank (1992a:28)

El otro río objeto del programa del PROSAM, el Onça, recorre una extensión de 38 Kilómetros en el mismo sentido oeste-este del Arrudas, con la diferencia de que mientras éste contornea el centro de la ciudad de Belo Horizonte, el Onça pasa muy al norte de su casco urbano. Un 26% de la superficie del Onça está en el municipio de Contagem y el restante 74% en el de Belo Horizonte. Su sub-cuenca acoge a 1,2 millones de habitantes.

[14] Los recelos del Banco, tienen relación con sus experiencias como financiador directo de reasentamientos en Brasil, un auténtico desastre en la opinión del propio Banco Mundial. World Bank (1992c). Para mayores detalles, véase también Araujo (1991).

El nacimiento del río, perteneciente al municipio de Contagem, está formado por el arroyo Sarandí y está ocupado sobre todo por industrias, ubicadas en los distritos CINCO y CINCÄO. En el resto de la sub-cuenca predomina el uso residencial, junto con el comercial mayorista, quedando algunas de sus zonas todavía desocupadas.

En la sub-cuenca, en la frontera del municipio de Belo Horizonte con el de Contagem, está ubicado el vertedero de Belo Horizonte, que recibe cerca de 1.200 toneladas diarias de residuos sólidos. FEAM (1992:4) El desecho líquido producido por este vertedero contamina las aguas de Onça, y por este motivo el cuarto subprograma del PROSAM, denominado Mejora del Sistema de Residuos Sólidos, tiene como principal objetivo su depuración.

Las obras de canalización y construcción de las vías urbanas en la sub-cuenca del Onça[15], consisten en la construcción de dos tramos continuos y ubicados en áreas diferentes. Uno, al noroeste del municipio de Belo Horizonte, con obras de 2,7 Kilómetros que van desde el punto donde termina la canalización ya existente en el río hacia la planta de depuración que el PROSAM prevé construir. La superficie de la sub-cuenca en este tramo está muy ocupada y por esto su tratamiento del cauce y las orillas al igual que en el Arrudas, requiere también quitar las favelas. Las obras en este tramo del Onça prevén el reasentamiento de 505 familias. El otro tramo consiste en la canalización y urbanización de 3,5 Kilómetros del arroyo Sarandí situado entre la autopista BR040 - que conecta Belo Horizonte con Brasilia - y la frontera del municipio de Contagem con el de Belo Horizonte. Este es el único tramo de canalización y urbanización del programa en una zona poco poblada y, por lo tanto *"el área de intervención directa del PROSAM se halla prácticamente libre, porque las edificaciones están a una distancia superior a 100 metros del curso del río"*. Esto hizo que los ecologistas concentraron su atención en este tramo, exigiendo proyectos de ingeniería que, en lugar de las canalizaciones de hormigón, respetasen al paisaje natural del local.

El quinto subprograma del PROSAM, denominado Protección Ambiental, prevé la creación de parques y la reforestación en las zonas de la orillas de los ríos en las que fuera posible, además de la construcción de un parque ecológico en la Laguna de la Pampulha, ubicada al norte de Belo Horizonte, y de la recuperación ambiental de la laguna de "Várzea das Flores" en el municipio de Contagem.

IX.2.2. El declive del "anillo burocrático" del subsistema del saneamiento.

[15] En la sub-cuenca del Onça, en el momento de la negociación del préstamo del PROSAM con el Banco Mundial, ya se hallaban en ejecución por el ayuntamiento de Contagem y con financiación de la Caja Económica Federal la canalización de 3,5 Kilómetros en el arroyo Sarandi, obras que serían formalmente anexadas al PROSAM.

Los programas de saneamiento en Brasil - entendido como saneamiento básico - durante las décadas de los 70 y los 80, estuvieron bajo las directrices del Plan Nacional de Saneamiento (PLANASA), nacido en 1969, en respuesta a la amplia demanda de servicios urbanos generada por la acelerada urbanización del país en los 50 y 60.

Entre 1945 y 1964 la vigencia de un sistema federal **de hecho** permitió que los municipios se encargasen del saneamiento, mediante órganos de su administración directa o autarquías creadas especialmente para este fin.[16]

La centralización de los recursos, promovida por la reforma tributaria de 1966, instaló un federalismo **nominal** en el país, impidiendo que el saneamiento siguiese en manos de los municipios. Una verticalización del subsistema que se amplió con la reforma administrativa de 1967 y que, de acuerdo con su orientación - expuesta en el capítulo 5 - sustituyó a los órganos municipales por Empresas Estatales de Saneamiento, creadas con el fin exclusivo de hacer más operativo al PLANASA, de carácter centralizador. Así en los años setenta surgieron, 23 empresas

> "como sociedades anónimas con control estatal y dotadas de una estructura técnica y de gerencia que pasaría a asumir progresivamente poderes de decisión empresarial. Se hace innecesario decir que esta estructura del sistema de saneamiento, al reposar básicamente sobre las empresas estatales pasó a tener como criterio fundamental para la aprobación o no de proyectos, su viabilidad económico-financiera, o sea, las posibilidades de rentabilizar sus inversiones". Bier y otros (1988:169).

Tal criterio, a su vez, era un síntoma de los cambios producidos en la política de financiación de los servicios públicos en general, a raíz de otra reforma del régimen militar, la financiera. Haciendo hincapié en su intención de disminuir sus inversiones a "fondo perdido" en infraestructura urbana, el régimen optó por un sistema de financiación apoyado en dos pilares. Por un lado, en un ahorro obligatorio consistente en un fondo federal creado en 1967, el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), y formado por el descuento mensual del 8% de la nómina de cada asalariado. Por otro, en el ahorro voluntario del Sistema Brasileño de Ahorro implantado en los 60 por los militares.

[16] Y con recursos traspasados a los mismos, mediante convenios firmados a partir de criterios políticos, práctica en consonancia con el perfil de relaciones intergubernamentales prevalecientes en este período, como ya se expuso en el capítulo 4.

Los recursos del PLANASA se concedían solamente a cambio de una sustancial contraparte de los estados[17], motivo por el cual se crearon en cada uno de ellos los Fondos de Financiación de Agua Potable y Aguas Residuales con cargo a sus presupuestos. La gestión de este sistema[18], se encargó al Banco Nacional de Viviendas (BNH) creado en 1964 y que, junto con el equipo directivo del PLANASA, pasó a *"coordinar, normalizar y fiscalizar las acciones y recursos de las diversas esferas de gobierno destinadas al sector saneamiento."* Bier y otros (1988:168).

En líneas generales, el subsistema funcionaba del siguiente modo:

> "para poder obtener la ayuda del PLANASA, los estados debían crear una Empresa Estatal de Saneamiento lo que, en la mayoría de los casos, implicaba cambios en el perfil institucional de sus órganos sectoriales ya existentes. Paralelamente, los estados debían también establecer junto con el BNH, los Programas Estatales de Suministro de Agua Potable y de Recogida de Aguas Residuales. Así, por un lado, los municipios delegaban en los estados las atribuciones del suministro de agua potable y recogida de las aguas residuales domésticas e industriales[19] y por otro, los estados delegaban en el BNH, mediante un Protocolo de adhesión al PLANASA, la formulación general de la política del sector." Mello (1989:88).

Así, se concretaba en el saneamiento la misma dinámica

> "inicialmente adoptada para los transportes... y extendida no sólo al saneamiento sino también a la comunicación y al suministro de energía eléctrica de entre otros...en que una entidades municipales y estatales". Mello (1989:85)

Como hemos visto, esta dinámica llevó a la formación de los "anillos burocráticos" como mediadores en los intereses entre las diferentes políticas[20], en los que la "apertura democrática", superpuesta a la recesión de los 80, introdujo las primeras grietas.

---

[17] Los recursos del FGTS destinados a cada proyecto de saneamiento no podían rebasar nunca el 50% de sus costes previstos.

[18] Que contaba también, en menor medida, con préstamos contraídos por el gobierno federal con el Banco Mundial y que los traspasaba a través del BNH a las compañías estatales de saneamiento. De acuerdo con este esquema de financiación, el PLANASA entre 1971 y 1990 hizo inversiones por US$ 10 mil millones, de los que un 51% procedían del FGTS, un 40,5% de los Fondos Estatales de Financiación de Agua Potable y Aguas Residuales y un 8,5% del Banco Mundial.

[19] Esta era, según una regla explícita del PLANASA, una condición indispensable para que un municipio pudiese tener acceso a los recursos procedentes del FGTS y gestionado por el BNH.

[20] Como muestra de esto *"se puede identificar la existencia de una estructura compleja en torno a la política de saneamiento básico que articula intereses de las empresas de consultoría, empresas productoras de materiales y de equipos para saneamiento, contratistas de obras públicas y agentes financieros que intervienen en el traspaso de los fondos. Tal complejo, a su vez, se articulaba de forma clientelar y corporativa con las élites políticas y con sectores del aparato tecnocrático del estado vinculados con las compañía estatales de saneamiento, con la burocracia del Banco Nacional de Viviendas, con los intereses de los ayuntamientos y con los intereses difusos de ciertas élites técnicas, en especial aquellas ligadas a la ingeniería sanitaria. La mediación de esta compleja configuración de intereses operaba mediante alianzas y coaliciones sectoriales, donde jugaba un papel destacado una extensa red de asociaciones y instituciones que hacían viable la movilización y representación de los intereses involucrados. En el ámbito de la política de saneamiento vale destacar el papel de la Asociación Brasileña de los Fabricantes de Materiales y Equipos para*

La principal fuente de financiación del subsistema de saneamiento - el FGTS - fue afectada por la crisis desde dos flancos. Con la caída de los sueldos, la recaudación disminuyó súbitamente, pues se basaba en el descuento en nómina a los trabajadores. Con el desempleo, los reintegros aumentaron, agotándose las reservas del Fondo[21]. En 1984, el total de recursos manejados por el BNH representaban tan sólo el 48% del volumen de 1978. En esa misma época, los Fondos de Financiación para el Agua Potable y Aguas Residuales de los Estados prácticamente desaparecen, debido a las fuertes restricciones presupuestarias.[22] La autofinanciación del PLANASA también desapareció cuando el gobierno federal pasó a operar con tarifas irreales para amortiguar las presiones inflacionistas, llevando a muchas compañías estatales de saneamiento básico a la quiebra.

Un año después de que la Presidencia de la República fuese entregada por los militares a un civil, en 1986, desapareció el Banco Nacional de Viviendas y sus funciones fueron transferidas a la Caja Económica Federal (CEF).[23] Obligada a convivir con dos culturas distintas en su seno - la de un banco comercial y la de un banco para el desarrollo[24] - la CEF encontró dificultades para ejercer sus nuevas funciones, precipitando la desarticulación del PLANASA. Desarticulación puesta de manifiesto en la fragmentación del polo de decisiones del sector y en el progresivo abandono de los criterios técnicos para la asignación de recursos.

Mientras que la CEF era responsable de la gestión del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios, de la coordinación del PLANASA y del seguimiento de la ejecución de sus proyectos, la formulación de las políticas del sector quedó sometida a un fuerte vaivén impuesto por la vertiginosa sucesión de cambios de Ministros y altos cargos ministeriales, que refleja uno de los síntomas de ingobernabilidad del sistema del 88, que hemos tratado en el capítulo 3.[25]

Saneamiento (ASFAMAS), creada en 1974; la Asociación Brasileña de Ingeniería Sanitaria (ABES), creada en 1966. La diferenciación del aparato público de saneamiento ha forzado el nacimiento de asociaciones típicamente burocráticas en el sector público, como la Asociación de Empresas Estatales de Saneamiento Básico y la Asociación de los Servicios Municipales de Agua Potable y Aguas Residuales, ambas fundadas en 1984, congregando esta última los intereses de los municipios que no se adhirieron al PLANASA". Mello (1989:100-101).

[21] Según las normas laborales que creara el FGTS, una de las justificaciones posibles para que el trabajador pudiera cobrar el reintegro del dinero descontado de su nómina, era su dimisión.

[22] La principal fuente de exacción tributaria de los estados, el Impuesto de Circulación de Mercancías (ICM), es altamente sensible a la dinámica de la economía.

[23] Institución financiera federal, creada en el siglo XIX, bajo un régimen jurídico independiente del gobierno y con funciones cercanas a las de un banco comercial, por su énfasis en la actividad de captación de recursos voluntarios.

[24] Para mayores detalles, véase Menezes (1993:78).

[25] La formulación que hasta 1985 estuvo bajo el Ministerio del Interior, en este año se desplazó hacia al recién creado Ministerio de Desarrollo Urbano y Medioambiental. Este, a su vez, en 1987 pasó a llamarse Ministerio de Viviendas, Urbanismo y Medio Ambiente que, en 1988 se transformó en Ministerio de Viviendas y Bienestar Social. En 1990, el Ministerio de Viviendas y Bienestar Social fue sustituido por el Ministerio de Acción Social que, en 1992 volvió

A finales de los 80, se pasó a asignar recursos al sector directamente a los ayuntamientos, independientemente de su adhesión o no al PLANASA, mediante transferencias negociadas. Este mecanismo, por sus características - expuestas en el capítulo 5 - provocó un visible desplazamiento del poder de influencia sobre el sector desde el ámbito "técnico"[26] hacia el "político"[27]. Según Menezes (1993:78)

> "desde 1988, cada cambio ministerial estuvo acompañado de nuevos nombramientos para la presidencia de la CEF - 4 hasta noviembre de 1992. La prensa llamó la atención sobre la asignación *ad hoc* de los recursos por parte de la CEF, con la intención, frecuentemente, de atender a sus amigos[28]. El flujo de recursos financieros...se usó para negociar, recompensar o castigar a los prestatarios estatales o municipales en un proceso de intercambio de favores políticos. El ejemplo más reciente, divulgado por la prensa, fue la retirada de dinero de la CEF ante la amenaza del *impeachment*[29] ocurrido en septiembre de 1992."[30]

Comparándose, por regiones, el volumen de las aplicaciones del FGTS previstas para 1990 por su Consejo Supervisor y el efectivamente aplicado, se tiene una idea de la extensión del clientelismo en las decisiones del sector durante el período.

TABLA IX.1.: *Aplicaciones del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, por regiones (1990)*

	previstas	*realizadas*
Región Nordeste	28,78%	34,00%
Región Sureste	42,73%	26,00%
Región Sur	9,35%	3,00%
Región Norte	5,78%	18,00%
Región Centro-Oeste	9,35%	19,00%

Elaborado a partir de Souza(1992)

En las regiones en que predomina el clientelismo - norte, nordeste y centro-oeste - se han aplicado más recursos que los previstos, mientras que en las regiones - sur y sudeste -

---

a ser el Ministerio de Viviendas y Bienestar Social. Además, el Consejo Supervisor del FGTS, que siempre ejerciera una función de homologación, en 1989 adquirió poder para determinar las políticas del sector, al quedar formalmente encargado de elaborar criterios para la asignación de los recursos del FGTS. Para complicarlo todo un poco más, en 1990, el Ministerio de Acción Social, pasó a ser competente para decidir también sobre préstamos del FGTS, aunque su gestión financiera, cupiese a la Caja Económica Federal.

[26] Un campo, naturalmente, no exento de juegos políticos basados en intereses particularistas, vista la propia existencia de los "anillos burocráticos", pero sin lugar a dudas fuertemente marcado por razonamientos técnicos en sus decisiones, ya que el grupo que controlaba este campo, los tecnócratas, hallaba en estos razonamientos la fuente de legitimidad para su poder.

[27] Campo en que no necesariamente las decisiones carecen de criterios de eficacia y legitimidad, pero que en el contexto de Brasil sí, lo estaban, debido entre otras cosas al acentuado clientelismo presente durante la transición y la consolidación de su nuevo sistema político.

[28] En función de la alta movilidad en su dirección que no era nada más que la expresión del fenómeno, tratado en el capítulo 3, denominado como "subasta de cargos".

[29] Proceso en que el Congreso, siguiendo los preceptos constitucionales, sometió al Presidente Collor de Mello en octubre de 1992, llevándole a renunciar en diciembre.

[30] Con el fin de "comprar" votos en el Congreso en contra de la decisión de llevar a cabo al *impeachment*.

donde la urbanización y la industrialización hicieron disminuir estas prácticas, las aplicaciones quedaron por debajo de lo previsto. El espacio de maniobra y el perfil de los actores del PROSAM está delimitado por esta desarticulación que se produjo en el subsistema de saneamiento en los 80.

IX.2.3. El Subsistema de saneamiento post-88: indefiniciones e incertidumbre.

Si bien los rasgos generales del sistema político brasileño, como hemos visto en el capítulo 3, explican la vuelta al favoritismo cuando el poder de influencia sobre la política de saneamiento se desplazó desde el ámbito "técnico" hacia el "político", la facilidad e intensidad con que esto ocurrió requiere otra explicación.

Según todo parece indicar, este proceso se debió a la incapacidad, o a la ausencia de voluntad política del sistema para fijar reglas y normas que respondieran a los nuevos desafíos de la nueva Constitución, enfocando de forma distinta la disciplina del sector, destruida con la desarticulación del PLANASA. Los desafíos que se imponían al saneamiento en este momento, están magistralmente sintetizados por Amaral y Bruginsky (1993:8)

> "desde luego está el contenido de la propia política, que tiende a ampliarse más allá de las cuestiones relativas a las redes de las aguas residuales y suministro de agua potable. En este sentido es prioritario tener una visión más integrada de la política del sector del saneamiento básico con el medio ambiente, articulándola obligatoriamente con las demás políticas urbanas... la universalización del acceso a los servicios y la pertinencia de planificar el uso de los recursos hidráulicos a partir de las cuencas hidrográficas son ejemplos relevantes de los principios y objetivos generales que pasan a ligarse directamente al contenido de la política de saneamiento. Otros problemas se refieren a la distribución de las responsabilidades de la política de saneamiento entre las esferas de gobierno, es decir, la cuestión federativa. A lo largo de los 80, las esferas subnacionales presentaron una relativa recuperación de su autonomía política y capacidad financiera que, añadida a la crisis del modelo anterior, estimuló la participación de estas esferas en la definición e implantación de la política, especialmente los municipios... Por fin, existe un conjunto de reglas operativas que hacen viable la propia concepción de la política y la articulación entre los actores involucrados (establecimiento de tarifas, subsidios, sistemas específicos de financiación, agentes ejecutores, instrumentos de planificación, etc.)."

Estas reglas operativas son de transcendental importancia, pues en torno a ellas van a manifestarse los problemas más agudos de los otros dos frentes. Véase, por ejemplo, la cuestión federativa.

Es innegable que la Constitución abrió un abanico de posibilidades para los gobiernos subnacionales en diversos subsistemas de políticas, que vienen recibiendo incluso el apoyo de sectores de peso de la burocracia federal, convencidos de la necesidad de descentralizar el sector público en Brasil[31]. Sin embargo, la realización de estas posibilidades está seriamente comprometida por algo ya mencionado en el capítulo seis: la ausencia de una ley reguladora de la cooperación entre Unión, estados y municipios en el ejercicio de sus competencias comunes, prescrita por el artículo 23 de la nueva Constitución, caso del sector del saneamiento.

La necesaria reforma institucional del sector, fijando las responsabilidades de cada esfera de gobierno y estableciendo, en sustitución de las antiguas, reglas y procedimientos generales para la formulación y ejecución de sus políticas, se halla desde hace años en compás de espera en el Congreso Nacional. El Proyecto de ley sobre este tema fue presentado en 1991 y hasta hoy se está tramitando en sus comisiones sin que se vislumbre la fecha de su aprobación final.

Dos posiciones se perfilan en torno a este proyecto. Una, defendida por los técnicos de la fundación vinculada a la Presidencia de la República - el Instituto de Investigación Económica y Aplicada (IPEA) - que coordina el Proyecto de Modernización del Sector del Saneamiento con financiación de US$ 250 millones del Banco Mundial. Otra, defendida por el Comité Nacional de Saneamiento, al que pertenecen más de una decena de entidades ligadas al sector - entre ellas la Asociación Brasileña de Ingeniería Ambientales (ABES) - y que tiene el apoyo de la Secretaría Nacional de Saneamiento del Ministerio de Bienestar Social.

El Comité entiende que el proyecto de ley *"es el resultado del amplio consenso del sector y representa la forma más adecuada para desarrollar el saneamiento en Brasil"*[32], luchando por su inmediata aprobación. Por otra parte, los técnicos del IPEA, aunque reconozcan sus avances - como la introducción del concepto de saneamiento ambiental en el sector - no quieren que se apruebe y piden que se revise. Entienden que, tal como la función de cada nivel de gobierno en el subsistema esta considerada en el proyecto , no se avanza hacia su efectiva descentralización. Piensan, además, que debido a la ampliación del concepto de

[31] Aunque, como se vio en el capítulo 6, esta burocracia esté dividida entre los funcionarios de rango superior que entienden que la descentralización es inexorable y los rangos inferiores que se resisten a ella por miedo a perder sus posiciones ya conquistadas.

[32] Declaración del Secretario Nacional del Saneamiento al periódico *Estado de Minas*, el día 6 de febrero de 1994.

saneamiento, se hace necesario compatibilizar este proyecto con otro, también en tramitación en el Congreso, que regula la gestión de los recursos hidráulicos.[33]

La situación de enfrentamiento e indefinición provoca una gran incertidumbre sobre las pautas de comportamiento que los actores deben adoptar en sus relaciones en el desarrollo de proyectos del subsistema de saneamiento post-88, dando lugar a observaciones como la de Lobo y Santos (1993:16):

> "hablar de modelos de gestión, organización y regulación del sistema de saneamiento en el Brasil de hoy, es hablar de un huérfano de padre y madre, que vive bajo la égida de un tutor, la Secretaría Nacional de Saneamiento con poco poder[34] y recursos[35]. Es también hablar de la desarticulación general de un área más amplia, es decir, la del desarrollo urbano".[36]

La debilidad del gobierno federal redujo su participación sólo a la fase de formulación del PROSAM, designando a un funcionario de la Secretaría Nacional de Saneamiento del Ministerio de Acción Social. El vacío que se hizo lo llenó el Banco Mundial que, por aportar el 50% de los recursos totales del programa, no tuvo problemas para imponer condiciones para su preparación y formulación. Aunque entre 1971 y 1992 el Banco hubiese financiado 16 programas del sector en Brasil - distribuidos por todas sus regiones y con un total de US$ 2 mil millones - lo hizo bajo el control y las reglas del PLANASA y desde una perspectiva de saneamiento básico. El PROSAM, al contrario, está entre las *"primeras experiencias de apoyo del Banco*[37] *a un programa de control de la contaminación hidráulica desde una perspectiva de autosostenimiento financiero y un enfoque dirigido a la cuenca hidrográfica"*. World Bank (1992a:13).

La superposición de *su "experiencia limitada a proyectos de control de la contaminación hidráulica"* a las circunstancias específicas del país preocupaba al Banco Mundial:

> "hay un riesgo en introducir instrumentos modernos en el control de la contaminación hidráulica en Brasil. Aunque la necesidad de cambiar la política está ampliamente reconocida a nivel técnico, su implantación puede encontrar dificultades prácticas. Sin

[33] Véase IPEA (1993).

[34] Quizá no esté demás recordar la fragmentación de la estructura decisoria del sector del saneamiento a nivel federal, a partir de la desarticulación del Plan Nacional de Saneamiento - PLANASA.

[35] Muy significativo es el hecho de que en 1992 sólo el ayuntamiento de São Paulo aplicó en saneamiento US$ 85 millones de sus recursos propios, mientras que la Unión aplicó en todo el territorio nacional sólo unos US$ 39 millones.

[36] Según Santos (1993:28) la reforma administrativa del Gobierno Collor además de *"prácticamente desmontar la máquina federal... extirpó la función de desarrollo urbano del gobierno federal y con ello la perspectiva del enfoque integrado de los problemas relativos a la vivienda, saneamiento y transporte"*.

[37] Junto con otros dos programas, cuya financiación fue aprobada en 1992, ubicados uno en el estado sureño de Paraná y otro en el estado de São Paulo, idénticos al PROSAM.

> embargo, aunque se atrase en la implantación de las reformas necesarias, el PROSAM será importante para auxiliar a las autoridades brasileñas en el desarrollo de las tecnologías apropiadas para superar los problemas tan diseminados de la contaminación hidráulica". World Bank (1992a:28).

Este conformismo del Banco ante las dificultades para hacer efectivas las "reformas necesarias"[38] produjo un relajamiento en el calendario de implantación del Comité de la Cuenca Hidrográfica de la Región Metropolitana - resultado puesto de relieve en el documento que establece los términos del PROSAM.

A su vez la rehabilitación y la expansión de la infraestructura sanitaria básica de las sub cuencas del Arrudas y del Onça desde una perspectiva de saneamiento ambiental y basándose en la cuenca hidrográfica, hacía que la gestión del programa fuera muy compleja. Puesta de manifiesto en un alto grado de superposición sectorial e interacción intergubernamental, esta complejidad llevó a crear el Comité *ad hoc* de Coordinación del PROSAM. Esta decisión puso al descubierto la ausencia de un foro permanente, directamente enfocado a la planificación y coordinación, tanto intersectorial como intergubernamental, en la región metropolitana, confirmándose la tesis de la desarticulación de la planificación en Brasil a partir de la transición democrática.

La función había estado durante años a cargo de la Superintendencia del Planificación de la Región Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL), una autarquía creada por los militares en los años 70 que, a pesar de no poseer autoridad formal sobre la región, alcanzó una gran proyección e importancia en su administración, habiendo, incluso, realizado los estudios y el proyecto de la Ley de Uso y Ocupación del Suelo de Belo Horizonte, aprobada a fines de los 70. Sin embargo, a partir de 1985, siguiendo la tendencia del sistema de *planificación creado por los militares, el órgano entró en una profunda crisis de forma que hoy* carece de contenido. En realidad, el PLAMBEL se encuentra en fase de supervivencia,[39] sin llegar a desempeñar ningún papel en el PROSAM, aunque en principio podría ser la entidad

[38] Como la aprobación por el Congreso Nacional de proyecto de ley de recursos hidráulicos, en trámite desde 1992 y que prevée la introducción del principio usuario/pagador y contaminante/ pagador en la gestión de las aguas en Brasil.

[39] Un fenómeno muy frecuente en la administración pública del país, donde la extinción de un órgano se presenta como tarea casi imposible, por motivos que van desde la fuerte resistencia de su burocracia a abandonar los espacios conquistados, hasta presiones de ciertos políticos, que de alguna forma se benefician con la existencia del órgano. Muchos de los cambios que las innumerables reformas administrativas en el país pretenden haber realizado, constituyeron de hecho un simple cambio de nombres y nuevas composiciones institucionales que al desplazar funciones de una entidad a otra buscaban vaciar de contenido algunos órganos, sin extinguirlos y sin tener por lo tanto que enfrentarse abiertamente a los intereses de su burocracia. Con el tiempo, sin embargo, la situación de abandono lleva a sus mejores técnicos a desplazarse hacia otros órganos, quedando algunos pocos funcionarios en la institución, que finalmente se va convirtiendo en un 'fantasma' sin que nadie se disponga a exorcizarlo.

más indicada para coordinarlo. De forma significativa, el PLAMBEL, que en el primer esbozo de la estructura organizativa del PROSAM quedó como responsable de su coordinación, fue de pronto dejado de lado y sustituido por el mencionado Comité de Coordinación, cuyo *carácter ad hoc* añadido a determinadas circunstancias de la administración estatal, hizo de su actuación algo muy incierto.

Además de los alcaldes de Contagem y Belo Horizonte, el Comité cuenta con representantes de las siguientes entidades estatales:

a) La Secretaría de Planificación y Coordinación General (SEPLAN), a quien le corresponde la presidencia del Comité y tomar las medidas necesarias para *"la inclusión de los recursos de la contraparte estatal en el programa y para la capitalización de la Compañía Estatal de Saneamiento Básico (COPASA) en el presupuesto general de estado"*. World Bank (1992b:11).

b) La Secretaría Extraordinaria para Asuntos Internacionales (SEAIN), creada por el gobierno estatal elegido en 1990, con la función de negociar con entidades de crédito internacionales la financiación de sus programas. Su titular articuló y coordinó las conversaciones iniciales sobre el PROSAM con el Banco Mundial, motivo por el cual muchos de sus participantes le atribuyen el papel central también en su implantación, aunque no fuera esto lo establecido.

c) La Secretaría de Recursos Minerales, Hidráulicos y Energéticos y la Secretaría para Asuntos Metropolitanos, que aunque son miembros del Comité, no tienen ninguna presencia efectiva en el programa.

d) La Secretaría de Transportes y Obras Públicas (SETOP), representando a la parte de la administración estatal más interesada en el PROSAM y con mayor poder de influencia en su implantación. Dos de sus entidades son responsables de casi todas las obras de ingeniería.

e) La Secretaría de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, con gran interés en el programa y fuerte presencia en el mismo, a través de la Fundación Estatal de Medio Ambiente (FEAM) y el Consejo de Política Ambiental del Estado (COPAM). A la FEAM le compete la ejecución de las acciones propiamente ambientales del programa y al COPAM controlar la aplicación de la ley sobre contaminación hidráulica[40], una función relacionada con el programa. El titular de esta Secretaría más de una vez presentó al PROSAM en la prensa como una de las prioridades de su gestión.

En la ejecución del programa se hallan involucradas las siguientes entidades estatales:

[40] Ley número 6.938 de 31 de agosto de 1981 que *"establece los baremos de calidad del medio ambiente, los relativos a los desechos y a las normas de delimitación de "zonas ambientales"...adaptados de los existentes en los EE.UU... donde para cada clase específica de agua establecida se limitan o prohiben verter ciertos desechos, estableciéndose una limitación más general aún, que es la prohibición de realizar cualquier vertido que pueda mudar su clase"*. World Bank (1992a:10).

a) La Compañía Estatal de Saneamiento (COPASA), empresa estatal de economía mixta vinculada a la Secretaría de Transportes y Obras Públicas y creada en 1973 con la función de planificar, proyectar, ejecutar, administrar y explotar los servicios de suministro de agua y de recogida y depuración de las aguas residuales en los centros urbanos e industriales del estado. Con 9.000 funcionarios, la empresa presenta una facturación mensual superior a US$ 20 mil millones y es responsable del suministro de agua de 8 millones de personas en 414 municipios del estado y del servicio de aguas residuales de 28 ciudades, que totalizan más de 3,4 millones de habitantes. Su peso en el PROSAM se debe, no sólo a su poder económico[41] ,sino también a que tiene bajo su cargo la ejecución de un conjunto de obras que suponen un 50% de su coste total - de los que un 26% corren a su cargo, como contraparte.

b) El Banco de Desarrollo del Estado de Minas Gerais (BDMG), una empresa estatal de economía mixta vinculada a la Secretaría de Hacienda que participa en el Comité de Coordinación del Programa. El Banco fue creado en 1962 y se consolidó en los años 70, cuando por la estrategia de los militares de "modernizar" el país apoyándose en la élite tecnocrática[42] fue el gran protagonista del desarrollo industrial del estado. El BDMG, además de ser el intermediario financiero entre las entidades ejecutoras del PROSAM y el Banco Mundial, tiene la función crucial de coordinar el programa a nivel operativo. Función asumida con gran respaldo del Banco Mundial, que en el documento final de la formulación del PROSAM no esconde su confianza en la disminución de los riesgos previstos para su implantación debido *"a la formación de una unidad de gestión del programa que cuenta con unos buenos profesionales que integran unas de las principales instituciones de desarrollo de Brasil, el Banco de Desarrollo del Estado de Minas Gerais"*. World Bank (1992a:6).

c) La FEAM, como hemos dicho, es la responsable de la puesta en marcha de las acciones del PROSAM relativas al medio ambiente *strictu sensu*, es decir, su subprograma denominado Gestión Ambiental. Aunque por los recursos que supone no quepa ninguna duda sobre el predominio de las obras del grupo de saneamiento básico, el subprograma exclusivamente ambiental del PROSAM es significativo y la FEAM, por lo tanto, un actor estratégico en su implantación. En efecto, sería un error considerar la cuantía de los recursos como el único indicador del peso de cada subprograma dentro del PROSAM. Los costes unitarios de las acciones dirigidas al saneamiento básico son, por naturaleza, mucho más grandes que los costes unitarios de las empleados para la protección y gestión ambientales, ya que éstas, frente a las primeras, que se centran en obras de ingeniería, se centran básicamente en servicios técnicos especializados.

d) El Departamento Estatal de Obras Públicas (DEOP), una autarquía vinculada a la Secretaría de Transportes y Obras Públicas, por un convenio firmado entre el estado y los ayuntamientos durante la implantación del programa, pasó a ser responsable de las obras de canalización y construcción de vías urbanas a lo largo de los ríos función , que antes correspondía a los ayuntamientos, obras que representan el 38% del coste total del programa.

---

[41] Para una idea del poder de COPASA es suficiente constatar que en 1992 ocupaba el 19 lugar en el *ranking* de las mayores empresas que operan en Brasil, entre nacionales y multinacionales. (*Revista de Conjuntura Económica*, agosto de 1992).

[42] El BDMG, siempre ejerció gran atracción sobre los mejores técnicos en el área de economía y ingeniería económica, debido a sus altos salarios, comparados con los de los técnicos que realizan funciones semejantes no sólo en la burocracia pública, sino en la iniciativa privada.

Al ser el PROSAM el resultado de la recuperación de la capacidad de iniciativa de las unidades subnacionales de los gobiernos, a partir de 1988[43] los ayuntamientos de Belo Horizonte y de Contagem desempeñan un importante papel tanto en su formulación como en su implantación. El ayuntamiento de Belo Horizonte, responsable del 7,5% del coste del programa, actúa a través de dos de sus autarquías:

> a) La Superintendencia del Desarrollo de la Capital (SUDECAP), vinculada a la Secretaría Municipal de Planificación y cuya función es supervisar la estructura urbana de Belo Horizonte, se encarga de la concepción y ejecución[44] de las obras de canalización en este municipio, así como del tratamiento urbano del Arrudas y de la instalación del parque ecológico en la Laguna de la Pampulha.
> b) La Superintendencia de Limpieza Urbana (SLU), autarquía vinculada a la Secretaría Municipal de Medio Ambiente, cuya función es explotar con exclusividad en el municipio, los servicios de limpieza, recogida, industrialización de la basura y venta de sus productos y subproductos, quedó encargada de ejecutar la mejora en la recogida de residuos sólidos en Belo Horizonte.
>
> c) La Compañía Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), una empresa del ayuntamiento se hizo cargo del reasentamiento, para lo que cuenta con la cooperación del Departamento Estatal de Obras Públicas (DEOP), la asistencia técnica de SUDECAP y la jurídica de la Procuraduría General del Ayuntamiento.

El ayuntamiento de Contagem ha desempeñado un papel estratégico sobre todo en la preparación del programa, al tener jurisdicción sobre la zona de nacimiento de los ríos. En esta fase, el ayuntamiento participó a través de la Dirección de Saneamiento de esta misma Secretaría. A su vez, la Compañía Urbanizadora de Contagem (CUCO), empresa de capital mixto con control accionarial del ayuntamiento, vinculada a su Secretaría de Desarrollo Urbano, tiene a su cargo la ejecución de todas las obras del programa bajo la responsabilidad de Contagem, es decir: la canalización y la urbanización en los tramos del Arrudas y Onça que están ubicados en este municipio; la construcción de un vertedero en condiciones salubres para los residuos sólidos de la ciudad; el tratamiento urbano del Arrudas y la protección ambiental de la laguna de "Várzea das Flores". Otras dos entidades de la administración de Contagem participan en el PROSAM, concretamente en el reasentamiento de las 360 familias realojadas por las obra: la Superintendencia de Desarrollo Comunitario, órgano de la administración directa y la Compañía Municipal de Viviendas de Contagem, empresa del ayuntamiento.

---

[43] Véase World Bank (1992a).

[44] Ejecución que, como hemos dicho, sería traspasada posteriormente mediante convenio para el Departamento Estatal de Obras Públicas.

La asociaciones de vecinos tienen, objetivamente, gran importancia en el reasentamiento en ambos municipios, pues

> "según los planes adoptados, la implicación de la comunidad en el reasentamiento empieza muy pronto. Sus objetivos y demás aspectos son discutidos en reuniones privadas con las asociaciones de vecinos, a través de audiencias públicas y también mediante visitas a las familias afectadas... a su vez la implantación del reasentamiento requiere trabajar con asociaciones de vecinos para realizar campañas informativas, hacer un catastro y evaluar las propiedades, negociar las formas de pago, etc.". World Bank (1992a:23).

La asociación de la *favela* Boa União, ubicada a las orillas del Onça en el municipio de Belo Horizonte, es la única que se opone sistemáticamente al desalojo y se resiste a negociar.

Otra entidad de la sociedad civil tiene presencia en el PROSAM, la Asociación Brasileña de Ingeniería Ambiental (ABES) que, respaldada por su legitimidad técnica y haciendo uso de su condición de miembro del COPAM desempeñó un papel de peso en la formulación del programa. ABES se vio inmersa sobre todo en la polémica sobre las opciones de tratamiento del cauce y de las orillas en los diversos tramos de los ríos y en sus respectivos impactos ambientales.

Al estar en juego la suma de US$ 240 millones, solamente en obras, en torno al PROSAM van a gravitar, naturalmente, los intereses de la industria de la construcción civil, los contratistas de obras. Como este sector cuenta con una gran antipatía de la opinión pública, mantuvo una presencia en el programa difusa y poco visible, lo que hace difícil observar sus movimientos. Sin embargo, algunas declaraciones de los demás actores indican una fuerte participación de contratistas en el PROSAM, cuya forma, como se verá, se aleja bastante de la adoptada cuando estaban vigentes los "anillos burocráticos".

Finalmente, hay que señalar que el empeño por establecer una sofisticada composición institucional con el objetivo de garantizar la implantación del programa no fue suficiente para amortiguar los impactos negativos que produjeron la desconfianza entre sus actores. El hecho escapaba al control de los formuladores del programa, pues era producto de un factor estructural: el agravamiento de la incertidumbre intrínseca al modelo superpuesto de RIGs. Un agravamiento resultante del desmantelamiento del antiguo subsistema de saneamiento, que no ha sido sustituido por nuevas estructuras y normas de funcionamiento en consonancia con este modelo de RIGs.

IX.3. La formulación del PROSAM

IX.3.1. La incorporación del problema a la agenda del gobierno

La venta de "soluciones en búsqueda de problemas" da relieve a los políticos en el nuevo subsistema de saneamiento.

El primer paso para crear el PROSAM, se dio en febrero de 1991. En esta fecha el Gobernador del estado, elegido en noviembre del año anterior, fue a Washington en busca de financiación para un paquete de programas ante los organismos multilaterales de crédito.

El PROSAM, en su forma embrionaria, estaba entre ellos y era concebido como la continuidad de las obras de canalización del río Arrudas - iniciadas hacia veinte años - a las que se habían añadido algunas medidas de saneamiento básico, entre ellas, la construcción de una planta de depuración de aguas residuales en la desembocadura del río Arrudas con el río das Velhas. Esta concepción resultaba bastante alejada de la que a finales de 1991 estuvo presente en la redacción del primer documento que establecía los términos de lo que vendría a ser el PROSAM. La misma que acabó prevaleciendo, también, en julio de 1992, en la elaboración de documento final realizado por técnicos del estado y consultores del Banco Mundial y que fue sometido a su juicio para aprobar el préstamo.

El cambio acentuado en la concepción inicial del programa es un indicador de la desarticulación del antiguo subsistema de saneamiento que, al posibilitar la entrada en escena de actores antes alejados del subsistema, llevó a una definición del problema desde una perspectiva distinta a la prevaleciente hasta entonces.

A principios de los 70 el tema de la canalización del Arrudas ya estaba planteado en la agenda pública y gubernamental y a finales de esta década se realizaron las primeras obras en un pequeño tramo en que el río contornea el centro de Belo Horizonte. El eje principal de ésta y de otras obras en el Arrudas durante los 80 fue la necesidad de responder a sus inundaciones que, a finales de los 60 habías asumido proporciones preocupantes. Desde esta perspectiva, el

problema quedó resuelto ya en la primera mitad de los 80, cuando el ayuntamiento de Belo Horizonte canalizó más 12 Kms. del río y construyó a lo largo de sus orillas una vía rápida de tráfico que atravesaba la casi totalidad del casco urbano de Belo Horizonte en el sentido oeste-este. Bajo esta vía, y de forma simultánea, la Compañía Estatal de Saneamiento (COPASA) instaló tuberías para interceptar las aguas residuales vertidas en el lecho del río por la red de recogida ya implantada en su cuenca.

Así, una obra ejecutada para solucionar un problema definido como inundación, acabó respondiendo a demandas de saneamiento básico y promoviendo una significativa mejora del tráfico de la ciudad. La instalación de los interceptores de las aguas residuales depende del tratamiento del cauce y las orillas previo, en los cursos naturales del agua en donde se instala la red de colectores de estas aguas. Como el tratamiento del cauce y las orillas era, y sigue siendo, una competencia exclusiva de los municipios, se había firmado en Minas Gerais en los años 70 un convenio de cooperación entre éstos y COPASA para garantizar la instalación de interceptores de forma simultánea a cualquier obra de canalización que se promoviese. De esta manera, las canalizaciones en los núcleos urbanos del estado durante los 70 y los 80 se hizo siempre acompañada de medidas de saneamiento básico.

La finalización de las obras del Arrudas, consistentes en la canalización de los 10 kilómetros que atraviesan la zona de mayor concentración industrial de la región metropolitana - uno de los objetivos del PROSAM - fue un tema utilizado en su campaña por el Gobernador elegido en noviembre de 1990.

Como alcalde de Belo Horizonte entre 1982 y 1984[45] este político había terminado la canalización del río en el centro de Belo Horizonte. Ahora buscaba capitalizarla, presentándose ante sus 2.000.000 de electores como un hombre dinámico y emprendedor que al mismo tiempo alejó la amenaza de inundaciones y atacó los graves problemas de tráfico y saneamiento básico de la ciudad.

Al obtener una expresiva cantidad de votos en Belo Horizonte, por la oportunidad que pedía de terminar su obra, el nuevo Gobernador, al incluirla en el paquete que llevó a

[45] Aunque durante el régimen militar las elecciones municipales siguiesen siendo directas, hasta 1986 los de las capitales de los estados eran nombrados por sus respectivos gobernadores. Helio García, el político a que aludimos, se oponía al régimen y había ganado en 1982, como gobernador en las elecciones directas que eligió Tancredo Neves gobernador. Tancredo Neves tan pronto toma posesión, le nombra para alcalde de Belo Horizonte. En 1984, cuando Tancredo Neves asume la dirección de la transición, lanzándose candidato a la presidencia de la república por la Alianza Liberal en el Colegio Electoral de los militares, Helio García tuvo que abandonar la alcaldía de Belo Horizonte para asumir el gobierno del estado.

Washington en febrero de 1991, buscaba concretar su compromiso de campaña. Cierto es que también respaldaban su determinación los intereses de los contratistas de obras que, por las propuestas del Gobernador, como las obras del Arrudas, le habían concedido su apoyo electoral. Esto no pasó desapercibido a determinados segmentos de la opinión pública, a los ecologistas en particular, que reaccionaron al anuncio oficial del PROSAM en 1992, con bastante reserva, aunque en sus objetivos ya estuviese claro el componente ambiental. Para ellos el programa no pasaba de ser una maniobra del Gobernador para corresponder a los contratistas que le habían apoyado, y sacarlos de la crisis en que la recesión económica del país les había hundido.

Saber el grado exacto de la influencia de los contratistas en la formulación del PROSAM es una tarea prácticamente imposible porque la propia discreción con que actúan, los hace casi invisibles. Sin embargo, su presencia como grupo de presión en el PROSAM es un hecho, como declaró uno de los entrevistados que, de cierta manera, sintetiza la visión de los demás sobre el asunto:

> "el contratista de obras es, de un modo general, un personaje técnicamente muy bien preparado. ¿ Qué viene ocurriendo, entonces, en los últimos tiempos? El contratista, listo, mete en la cabeza del político una 'idea' que le interesa a él, contratista de obra. Y lo hace con una pericia tan grande, que el político pasa a creer que es suya. De este modo, cuando el político la plantea ante la opinión pública, la élite empresarial o los sindicatos, el contratista aplaude "la idea del político" con entusiasmo... Esta ha sido más o menos la dinámica que he podido verificar en el caso de la propuesta de continuidad de las obras del Arrudas cuyo resultado ha sido la formulación del PROSAM." (Entrevista con el coordinador de la Unidad de Gestión del Programa).

La relevancia de esta declaración está, no en señalar la interferencia de grupos de presión empresariales en las políticas - cuestión ya por demás demostrada en los demás subsistemas en Brasil - sino en resaltar unos rasgos de esta interferencia que reflejan la desarticulación del subsistema de saneamiento del régimen militar mencionado. En un sentido más amplio, estos rasgos son también síntomas de los cambios que se producían en la relación Estado/sociedad en el antiguo régimen. Como hemos visto, su "pluralismo limitado" llevó a la formación de unas estructuras de poder, los "anillos burocráticos", mediante las cuales el Estado y la sociedad organizada - vale decir los poderosos intereses económicos a los que el "pluralismo limitado" daba voz - se enlazaban y hacia los cuales se volcaban las atenciones de *los intereses en el momento de formular las políticas.*

Tales estructuras se hicieron viables gracias a la concentración de las decisiones en los grupos de tecnócratas de Brasilia, cuya influencia se extendía en círculos concéntricos hacia la periferia, empeñada en adecuar su perfil y sus normas a las del centro. De esta forma, se

configuran unos subsistemas de políticas altamente jerárquicos y verticalizados en los que la línea de separación entre lo público y lo privado no siempre estaba bien definida.[46] En el momento de formular el PROSAM, hacía mucho tiempo que tales estructuras en el saneamiento ya no existían.[47] Como hemos visto, tanto la desaparición del BNH en 1986, como la desactivación del PLANASA en 1990, habían fragmentado las decisiones del sector y debilitado su tecnocracia. Los cambios que se producían en este momento no se restringían al sector saneamiento. En efecto, ya en 1991, ya se manifestaba una dinámica de relación Estado/sociedad opuesta a la del régimen militar. La consolidación democrática en curso no sólo implicaba una mayor presencia de los partidos políticos, sino que el nuevo pacto federativo fortaleció de forma sin precedentes la *accountability* en las políticas públicas. De esta manera, no le quedaba al contratista de obras otra alternativa que abandonar su antigua estrategia de insertarse en los nichos del circuito tecnocrático y dirigir sus esfuerzos a "implantar" sus "ideas", o mejor sus soluciones a los problemas, en las plataformas electorales de los políticos. Estos a su vez, deberían ser lo suficientemente hábiles como para vender estas "ideas" a una opinión pública activa, como si fueran del interés general.

Los poderosos intereses económicos siguieron, por lo tanto, interfiriendo en las políticas, pero obligados ahora a someter la presumida legitimidad de sus "ideas" a la criba de las urnas. Esta es la explicación de que el problema de la "continuidad de las obras del Arrudas" sólo haya alcanzado la agenda pública y de gobierno a través de un político de carrera, empeñado en hacer visible el "problema" y su "solución" ante sus electores. Además, los contratistas quedaban ahora insertados en un espacio marcado por la incertidumbre sobre el resultado de sus movimientos, pues ya no se tenía un único *locus*, una dirección inequívoca, de donde emanaran el dinero y las decisiones. La falta de un blanco fijo al que dirigir su artillería, explica la forma dispersa en que los grandes contratistas de obras actúan en el PROSAM. La incertidumbre fue un poderoso estímulo para que ninguno de ellos se empeñase para que el programa se concretara. Esta cuestión es de gran importancia y en el análisis de la implantación se trataran en detalle sus consecuencias.

---

[46] Según Mello (1989:100): *"la lógica "privatista" que impregnó el proceso decisorio y la mediación de intereses basada en "anillos burocráticos", que articulan empresarios y burócratas en arenas informales, ha permitido la emergencia y la consolidación de diversos complejos empresariales de producción y suministro de servicios de naturaleza social".*

[47] Cuyos primeros síntomas de desarticulación, empiezan en 1984, con la fundación de asociaciones de tecnócratas ligados al sector -como la Asociación de Empresas de Saneamiento Básico Estatales (AESBE) y la Asociación de los Servicios Municipales de Agua Potable y Aguas Residuales (ASSEMAE), pues bien observa Mello (1989:100-101): *"la tendencia a la asociación en el interior de la burocracia estatal coincide con la crisis política y consecuente aparición de la discusión pública sobre el perfil de intervención que debe adoptarse en todos los sectores. Expresa, al mismo tiempo, la magnitud y complejidad de la matriz institucional de las políticas, y la fragmentación de intereses y movilización de nuevos actores que suponen la ampliación del espacio de decisión en la transición democrática".*

El debilitamento del centro y el nacimiento del "emprendedor de políticas" a nivel subnacional

La necesidad de que las "ideas", tanto si partían de los contratistas como si no, pasasen por la criba de la opinión pública y por el impredecible proceso de negociación, las sujetaba a alteraciones de fondo en el curso de esta negociación. No es extraño, por lo tanto, que la definición inicial del "problema" del PROSAM, que requería una solución basada en obras físicas - pues según todo parece indicar fue aislado por los contratistas de obras - haya sufrido una inflexión que condujo a unos objetivos bastante distintos de la mera realización de obras[48].

El Banco Mundial como su financiador directo junto al gobierno estatal, fue un actor privilegiado en la formulación del programa. Por los motivos que se verán más adelante, el especial celo con el que asumió este proceso fue el catalizador del cambio de definición del problema y del desplazamiento en los objetivos del programa. Sin duda, esto fue facilitado por la imposibilidad del gobierno federal de seguir aportando los recursos que requería el sector, sobre todo a partir de 1990, cuando se concretó una nueva estructura tributaria en el país. El viaje del nuevo Gobernador a Washington, antes incluso de su toma de posesión, ponía de manifiesto que, tras 1988, tratándose de políticas públicas en Brasil, todos los caminos ya no llevaban a Brasilia - no sólo en el sector de saneamiento sino también en los demás.

También se ponía de manifiesto que otros factores, además de una adecuación a los patrones de procedimiento de la tecnocracia central, pasaban a contar para la captación de recursos por parte de los estados. La desarticulación del subsistema de saneamiento hizo de la búsqueda de recursos un juego altamente competitivo entre empresas estatales que sobrevivieron al PLANASA, sometido a una especie de mercado libre en que el gobierno federal era una más entre las posibles fuentes de recursos[49]. Otro actor, además del político que vendía la "idea" a la opinión pública, se hizo entonces imprescindible: el "emprendedor de políticas"[50]. Actor capaz de dar forma plausible a las "ideas implantadas" en la opinión pública y

[48] Es cierto que desde el punto de vista financiero, la parte más sustancial del PROSAM, son las obras de ingeniería. Sin embargo, cuando se considera, por ejemplo, que la construcción de las dos plantas de depuración de aguas residuales - totalizando un 20% de los costes del programa - está condicionada a la previa implantación de un plan de control de contaminación industrial, queda patente este cambio en la definición del problema.

[49] Con la extinción del BNH, el gobierno federal seguía financiando proyectos en el sector a través de la Caja Económica Federal.

[50] Corroborando, la tesis de Heclo (1978:269) quien, estudiando el sistema norteamericano, detectó la existencia de unas "redes de asuntos" que dominan las diferentes políticas, y son lideradas por lo que denomina "político de

lo suficientemente informado como para, en medio del enmarañado institucional en que se habían convertido los otrora disciplinados subsistemas de políticas, saber detectar en el momento exacto la verdadera fuente que financiaría sus "ideas", debiendo ser lo bastante hábil como para abrirse camino hacia estas fuentes. La mayoría eran ejecutivos del estado que por el desmantelamiento de sus sistemas de planificación llegaban a la iniciativa privada, ya que, sacando partido de su antigua condición, se ofrecían como consultores a los políticos "implantadores de ideas".

El viaje del Gobernador a Washington contó con la asesoría decisiva de un "emprendedor de políticas", que vino incluso a coordinar las articulaciones que llevaron a la aprobación del PROSAM. Se trata de un experimentado ingeniero, Director de Expansión de la Compañía Estatal de Saneamiento (COPASA) entre 1982 y 1988, año en que la abandonó para crear su propio despacho de consultoría exclusiva al Banco Mundial. En su *curriculum*, se incluyen misiones como consultor del Banco, en Venezuela, Angola, Mozambique, Zimbawe, Colombia, Costa Rica, Argentina, etc.. Este señor, Carlos Eduardo Orsini, fue invitado, en junio de 1990, a integrar el equipo electoral de Helio García como coordinador de las encuestas que proporcionaron las informaciones para su campaña. Al vencer las elecciones, Helio García creó un equipo de transición de gobierno, atribuyendo al Dr. Orsini la función de coordinar la "evaluación del sector saneamiento en Minas Gerais". Pronto quedarían claros los verdaderos motivos de su presencia no sólo en la campaña, sino en el equipo de transición. Conociendo la realidad estatal brasileña, todo indica que el nuevo Gobernador ya había percibido el desplazamiento que se producía en la formación de políticas y había entendido la importancia de alguien como el Dr. Orsini en el nuevo escenario. En efecto, al Dr. Orsini le estaba reservada una función mucho más estratégica en el equipo de transición, y así lo aclara en su relato:

> "entre 1988 y 1990 he seguido de cerca muchos proyectos del Banco Mundial y sabía lo que pasaba en su interior. Sólo que no podía influir en ningún proyecto que beneficiase a Minas Gerais. Se trataba de una cuestión ética. La verdad, sin embargo, es que yo lo conocía todo del Banco y muy bien. Pasadas las elecciones, el Gobernador, que lo sabía, me llamó y me dijo: - vamos a Washington, y quiero que me acompañes como asesor. Así, antes incluso de su toma de posesión, fuimos a Washington, llevando en un portafolio los proyectos para servir de base a las reuniones que pretendíamos mantener, principalmente con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo. Allí le dije al Gobernador: - voy a ponerle en contacto con todos los jefes de división de las áreas específicas del Banco Mundial. Era donde yo tenía relaciones y podría ayudarlo. Mis contactos con el Banco Interamericano de Desarrollo eran pocos, aunque había hecho algunos trabajos para ellos. Desde 1990, el estado de São Paulo y el de Paraná venían preparando, junto con el Banco

---

políticas"; en su mayoría antiguos funcionarios públicos que abren despachos comerciales y que en vez de políticos de partidos, son elementos *"capaces de moverse entre las diversas redes, reconocidos y apreciados como conocedores de los asuntos en la red que maneja, pero no identificados con posiciones que pudieran resultar polémicas. Su reputación entre "los que saben" los hace elegibles para los nombramientos presidenciales. Su sensibilidad a los asuntos más delicados es el secreto de su aceptación. Ni profesional, ni amateur talentoso, el moderno candidato a ocupar el liderazgo de la burocracia es un hombre con oficio en los asuntos de políticas"*

> Mundial, unos programas en la línea del PROSAM, y su *task mannager* era un antiguo conocido, el Dr. Emilio Rodríguez. Alguien con quien ya había trabajado y que además conocía los problemas de saneamiento de Belo Horizonte. Un mes después de esta reunión, el 13 de marzo, ya se encontraba aquí en Belo Horizonte una misión del Banco para las primeras discusiones en torno al PROSAM". (Entrevista con el Dr. Orsini).

Sin duda, la amistad del Dr. Orsini con el *task mannager* del Banco Mundial fue importante para su pronta respuesta a la negociación de préstamo para las obras del río Arrudas. Pero, añadido a esto, estaba la disposición del Banco para relacionarse directamente con los estados, ya que la nueva Constitución había llevado al Gobierno federal literalmente a la ruina.

Es también muy significativa la interpretación del Dr. Orsini de los motivos que reforzaban esta estrategia del Banco Mundial:

> "Como sabemos, y también el Banco por su experiencia anterior en Brasil, siempre ha existido una gran distancia entre los órganos de la Unión y los efectivos ejecutores. Tomemos, por ejemplo, un programa para la región nordeste. Los recursos para su financiación llegaban al Ministerio del Interior que, no teniendo función ejecutiva, los traspasaba, supongamos, a la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE) para implantar el programa, quedándose, con todo, con el 10% de los mismos como tasa de administración. SUDENE, a su vez, una entidad de planificación regional, tampoco ejecutaba nada pero concertaba un convenio para implantar un proyecto dentro del programa, por ejemplo, en el estado de la Paraíba, sin dejar de cobrar, el 10% como gastos de administración. El estado de Paraíba, a su vez, posee una superintendencia del desarrollo de su región norte, que tampoco ejecutaba ningún proyecto, pero centralizaba los recursos. Así, esta superintendencia firmaba un convenio con la CASEPA (Compañía de Saneamiento del Estado de Paraíba), y cobraba también el 10% por gastos de administración. Al final, el proyecto iba a ser ejecutado con el 70% de la cuantía originalmente aportada por el préstamo. Esto, sin hablar de la corrupción, que no siempre se puede probar, aunque sus indicios son fuertes". (Entrevista con el Dr. Orsini).

La búsqueda de una definición del problema adecuada a la solución perseguida

El inusual empeño del Banco Mundial por cambiar la concepción original del programa se debe a que en el momento de su preparación ya estaba concertada para julio de 1992 la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente de Río de Janeiro. Sin ninguna duda, al Banco le interesaba demostrar en la Conferencia su empeño en proteger el medio ambiente en el país y retractarse de las pesadas acusaciones de ignorar el tema, que venía recibiendo de algunas ONGs internacionales: *"el Banco Mundial dejó muy claro ante nosotros que estaba siendo atacado por ONGs, bajo la acusación de estar financiando proyectos*

sospechosos de degradar el medio ambiente, sin ni siquiera discutirlos con ellas". (Entrevista con el representante de COPASA en el PROSAM)

El interés del Banco - que le llevaba incluso a comprometerse con programas similares en São Paulo y Paraná - es confirmado por un participante directo en la formulación del PROSAM *"fuimos informados de que sería más fácil obtener la financiación del programa, si éste presentaba un carácter medioambiental fuerte".* (Entrevista con el representante del ayuntamiento de Belo Horizonte en el PROSAM). Aunque originalmente planteado como un programa de saneamiento básico, los técnicos del Banco Mundial no veían dificultades para encauzar su concepción en el mismo sentido que los del estado de São Paulo y Paraná, también inicialmente concebidos como de saneamiento básico y fácilmente transformados en programas de recuperación ambiental de las cuencas hidrográficas.

Este empeño del Banco no afectaba a su criterio de sólo financiar programas auto-sostenibles, es decir, cuyas inversiones fueran rentables. Uno de los objetivos del PROSAM, claramente expuesto en su documento final, es perfeccionar los instrumentos que consoliden el autosostenimiento en el suministro de agua potable y de los servicios de depuración de las aguas residuales en el país. En este sentido, la excelente labor empresarial de COPASA también facilitó la favorable acogida inicial del Banco al PROSAM, que sabía que la empresa era una de las más eficientes del sector en Brasil.[51]

Tal como estaba originalmente concebido el programa, COPASA era de lejos su mayor protagonista. Se buscaba crear un sistema de depuración de las aguas del río Arrudas y ésta era una competencia de COPASA. Para ejercerla, COPASA necesitaba sin embargo la cooperación de los ayuntamientos de Contagem y Belo Horizonte, a quienes competían las obras de canalización y urbanización, condición técnica previa para la implantación del sistema de depuración. Naturalmente, el Gobernador tenía entonces que garantizar la adhesión de estos ayuntamientos al PROSAM. Pero antes de tratar de esta cuestión, analizaremos cómo COPASA hizo frente a su condición de "entidad ancla" del programa y cómo reaccionó ante el carácter medioambiental que se le acabó atribuyendo.

Desde el principio surgieron muchos conflictos internos, debido a la entrada de COPASA en el programa, porque ya en su forma original implicaba cambios en la estrategia de

[51] Según palabras de los propios técnicos del Banco Mundial: *"La COPASA es una empresa muy bien estructurada y con una plantilla adecuada, siendo una de las más importantes instituciones del sector del saneamiento en Brasil".* World Bank (1992a:11)

intervención de la empresa. Estos conflictos eran un reflejo de la mencionada desarticulación del subsistema de saneamiento con la transición, pues en su transcurso la empresa había recibido duras críticas de la sociedad, con relación principalmente a su indiferencia hacia el medio ambiente, y sus diferentes sectores habían reaccionado a ellas de forma distinta. Naturalmente, si las "ideas" sobre saneamiento básico, misión original de la empresa, pasaron a necesitar la criba de la opinión pública para legitimarse, sus decisiones pasaron entonces a ser vulnerables a las presiones de la sociedad organizada. El relato del representante de COPASA en la formulación del PROSAM aclara la reacción de la empresa ante la nueva realidad:

> "inicialmente el programa encontró muchas barreras dentro de COPASA. La empresa es grande, tiene distintas áreas y sectores, y muchos defendían que la prioridad en aquel momento no era la depuración de las aguas residuales y sí el suministro de agua potable. Argumentaban que con los cerca de US$ 80 millones que se planeaba destinar al programa, se podrían implantar más de 100 sistemas de suministro de agua potable en ciudades medianas y pequeñas en todo el estado. Desde su punto de vista, primero se debería suministrar un agua de buena calidad y sólo después preocuparse por depurar las aguas residuales[52] . Para vencer esta posición se libró una dura batalla. Fue necesario mostrarles que aunque Belo Horizonte y Contagem estuviesen abastecidas de agua potable, COPASA era perjudicada por las críticas a su deuda medioambiental en las dos ciudades. La empresa, dedicada al saneamiento, era una de las mayores contaminantes del estado, una verdadera paradoja. Existía también la presión de los ayuntamientos de la región que recibían todas las aguas residuales de Belo Horizonte y Contagem. Fue necesario recordarles que los tiempos eran otros y que estas presiones eran resultado de una mayor conciencia ecológica. Antes, la empresa vertía aguas residuales directamente en el río y nadie decía nada. Pero, a finales de los 80, pasó a ser atacada por los ecologistas, porque de hecho había descuidado el medio ambiente. Las resistencias al programa siguieron durante mucho tiempo, disminuyendo sólo a finales de 1991 cuando se cambiaron los directores de la empresa ligados al gobierno anterior". (Entrevista con el representante de COPASA en el PROSAM).

El relato, entre otras cosas, deja claro que la ruptura con los "anillos burocráticos" no fue abrupta, pues tras cinco años del hundimiento del PLANASA seguían vigentes en la empresa dos culturas: una, abierta al diálogo y adaptada al pluralismo del nuevo sistema político; otra, ligada a valores tecnocráticos, cerrada a la participación de la sociedad en las decisiones de las políticas e indiferente, por lo tanto, a sus demandas inmediatas.

Los dos ayuntamientos desempeñaron un papel destacado en el PROSAM, ya que su competencia exclusiva sobre las obras de canalización y urbanización pasó a ser efectiva con la nueva Constitución.[53] La recuperación de la capacidad de iniciativa de los ayuntamientos, en el

---

[52] En 1981, COPASA, ya había elaborado un Plan Director de Depuración de las Aguas Residuales de la Región Metropolitana de Belo Horizonte", en que planeaba construir la planta de depuración de aguas residuales del Arrudas, uno de los objetivos del PROSAM. En esa época, sin embargo, no estaba claro cuándo podría ser implantado, debido al énfasis de PLANASA en el tratamiento de agua potable. Los siguientes datos lo demuestran: entre 1968 y 1992, el 77% del total de sus aplicaciones fueron para tratamiento de agua potable, mientras sólo el 23% fueron para la recogida y depuración de aguas residuales. Lobo y Santos (1993:31).

[53] Al contrario de lo que estaba vigente en el régimen anterior, en que los ayuntamientos, a pesar de poseer la misma competencia, debido a su dependencia política y financiera con respecto al centro, tenían en la práctica un pequeño peso en las canalizaciones y ninguno en las obras de saneamiento, que les eran simultáneas.

post-88, en el sector saneamiento fue así descrita por un actor directo en la elaboración del PROSAM:

> "como el PLANASA había forzado a los ayuntamientos a ceder sus competencias sobre el suministro de agua potable y la depuración de las aguas residuales a las Compañías Estatales de Saneamiento, ellos dejaron de mantener órganos para planificar estos servicios. En las ciudades cuyos alcaldes pasaban por las umas, casi no se construyeron canalizaciones que supusieran medidas de saneamiento por parte de COPASA. Los altos costes situaban las canalizaciones más allá de la capacidad financiera de los municipios[54]. Por otra parte no era prioridad de COPASA implantar sistemas de depuración de las aguas residuales. Por lo tanto, ningún ayuntamiento fue presionado para realizar el tratamiento del cauce y las orillas de sus cursos naturales de agua. La nueva Constitución, sin embargo, obliga a los municipios con más de 20.000 habitantes a elaborar su "Ley Orgánica" y un "Plan Director", forzándoles a tratar cuestiones de su competencia, como planificación urbana, transporte colectivo y saneamiento. En consecuencia se crearon equipos técnicos en los municipios capaces de trabajar sobre estos asuntos. Yo, por ejemplo provengo de PLAMBEL[55] - que, desde 1985, se encuentra en situación caótica - al ayuntamiento de Contagem a finales de los 80. Y conmigo vinieron muchos otros técnicos. El municipio adquirió competencia técnica para dialogar con COPASA y, en efecto, a partir de los diagnósticos hechos sobre la infraestructura urbana de Contagem discutió con la empresa su política en el municipio. Al mismo tiempo, con la Constitución del 88, los municipios pasaron a ser más activos y muchos alcaldes empezaron a cuestionase su relación con COPASA, forzándola a abrirse al diálogo, lo que a su vez facilitó nuestro contacto para definir el PROSAM."

Si la autonomía municipal, por un lado, hizo posible el intercambio técnico entre estado y ayuntamientos, acercándolos, por otro hizo viable un modelo de RIGs, en el que se imponía como condición a algunas acciones del estado la negociación para buscar la cooperación de los ayuntamientos.

Las obras de canalización y urbanización, indispensables para la implantación del sistema de depuración de aguas residuales de las sub-cuencas del Arrudas y del Onça, eran de competencia municipal. Así, el nuevo gobernador necesitaba obtener de los alcaldes de Contagem y de Belo Horizonte la decisión política de asumir el PROSAM; lo que, considerando sus presupuestos, implicaba unas sustanciales inversiones.

Determinadas circunstancias producidas en las elecciones el nuevo Gobernador en noviembre de 1990 hicieron que esta decisión fuera relativamente tranquila. Habiendo perdido espacio en su partido, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), el futuro gobernador se lanzó como candidato por un "partido de alquiler", el Partido Laborista Brasileño (PTB). A su vez, el alcalde de Belo Horizonte, perteneciente al Partido Social Demócrata de

---

[54] *"A excepción de Belo Horizonte, donde no era difícil obtener dinero del estado para estas obras, ya que su alcalde era nombrado por el Gobernador. Además, en ninguna otra ciudad, como Belo Horizonte, la necesidad de realizar las obras de canalización se presentó con una urgencia que justificaba el aporte directo de dinero por parte del estado".* (Entrevista con el representante del Ayuntamiento de Contagem en el PROSAM).

[55] Superintendencia del Desarrollo de la Región Metropolitana de Belo Horizonte.

Brasil (PSDB), por imperativo legal, se retiró seis meses antes para competir también por el gobierno del estado, dejando en su lugar, al vice alcalde, también miembro del PSDB. En la disputa entraron otros contrincantes, entre ellos el candidato por el "partido de alquiler" que eligió al Presidente de la República en 1989, el Partido de la Renovación Nacional (PRN). Los dos candidatos más votados en la primera ronda fueron éste y quien posteriormente sería gobernador, el candidato por el PTB. La segunda vuelta les imponía a ambos aliarse con las fuerzas derrotadas en la primera ronda que les fueran más afines. Con un perfil de centro, el futuro gobernador no encontró dificultad para aliarse con el partido cuyo candidato quedó en tercer lugar y que llevaba las banderas de centro izquierda en Brasil, el PSDB. Como ambos alcaldes, tanto el de Belo Horizonte como el de Contagem, pertenecían a este partido, la negociación de esta alianza electoral dejó garantizado su apoyo político y financiero al PROSAM[56].

La eficacia de la negociación informal frente a las sofisticadas composiciones institucionales

En efecto, ya en la primera reunión con el Banco para discutir el programa, en marzo de 1991, estaban presentes representantes de cada uno de los ayuntamientos. También acudieron el articulador del programa y el representante del Gobernador, el Dr. Orsini, un representante de COPASA y otro de la Secretaría Nacional de Saneamiento (SNS) del Ministerio de Acción Social.

La presencia del técnico de la SNS era una exigencia del gobierno federal, a la que los otros niveles de gobierno no sólo no se opusieron, sino que, por el contrario, apreciaron. Según el artículo 52 de la nueva Constitución, compete exclusivamente al Senado federal *"autorizar las operaciones externas de naturaleza financiera de interés de... los estados"* así como *"disponer sobre límites y condiciones para la concesión de la garantía de la Unión en operaciones de crédito externo"*. No deseando vulnerar la legislación del país, el Banco Mundial, voluntariamente, solicitó el aval del gobierno federal al préstamo que se pensaba negociar. Este, para asegurarse de las condiciones y resultados del préstamo que debía avalar, preservó su derecho a supervisar e interferir en la formulación del programa. Por este mismo motivo el técnico de la SNS venía participando también en la negociación de los programas "hermanos"

[56] Es importante señalar que el nuevo Secretario de Ciencia y Tecnología del Estado también era miembro del PSDB.

del PROSAM, en São Paulo y Paraná. Esto hizo que su presencia en el PROSAM fuese algo más que un simple control impuesto por la ley.

> "La participación del representante de la Secretaría Nacional de Saneamiento desde la primera reunión con el Banco fue muy importante, pues ayudó a dar una visión más amplia e integrada al programa, formado a partir de proyectos de ingeniería aislados y desarticulados entre sí. Cada ayuntamiento, y la propia COPASA, estaba preocupado solamente por su sección específica en el programa, y la acción del representante federal fue decisiva para integrar estas partes. Se trataba de un técnico procedente del sector de planificación del gobiemo federal y que además participaba en los programas de São Paulo y Paraná. Siempre buscaba una visión de conjunto del programa, tanto en su concepción como en su articulación institucional." (Entrevista con el representante del ayuntamiento de Contagem en el PROSAM).

Dos temas acapararon la atención de los participantes en la primera reunión con el Banco Mundial. El primero, es que el Banco, cuestionó directamente el problema planteado por el programa:

> "como he dicho, el objetivo del programa, tal como estaba inicialmente planteado por el gobiemo del estado, consistía en ampliar la infraestructura de saneamiento de la región metropolitana de Belo Horizonte. Sin embargo, en la primera reunión con el Banco Mundial, su representante ya cuestionó este objetivo: " ¿qué logros ambientales se conseguirán con esta infraestructura?"; "¿cuál es la importancia de la estación de depuración en Arrudas?"; "¿qué repercusión tendrá su funcionamiento sobre la calidad del agua de la región?". El Banco sabía que el saneamiento en el país, desde que se inició el PLANASA, había puesto el énfasis en las obras públicas, pero siendo por vez primera financiador directo de obras en el sector, aprovechó las circunstancias para forzar un cambio en esta orientación, insistiendo en que su problema no eran las dificultades de los contratistas de obras[57] que su objetivo con el PROSAM era ayudar al país a resolver sus problemas ambientales, motivo por el que era *importante sopesar sus logros ambientales." (Entrevista con el Director de Control Ambiental* de la FEAM)

Con esto, no sólo se llamó a cada participante a enfocar el programa desde una perspectiva más integrada, sino que apareció en escena la Fundación Estatal de Medio Ambiente (FEAM). Invitada a participar en la segunda reunión, que se celebraría en julio de 1991, ya como miembro del equipo de formulación del programa, a la FEAM se le pidió su opinión sobre los posibles impactos ambientales positivos del programa.

El otro tema fue la discusión acerca de la composición institucional que debía adoptarse parar garantizar la efectividad del programa. En efecto, hubo una gran preocupación por

[57] En este sentido, las evaluaciones del PLANASA, son unánimes al constatar que su *"excesiva centralización ha producido grandes inversiones que atendieron más a los intereses de las compañías de construcción civil que a los sociales... Los ejemplos más elocuentes de esto son las inmensas y sofisticadas plantas de depuración de aguas residuales construidas en Manaus (capital de Amazonas, un estado norteño), Fortaleza (capital de Ceará, un estado del nordeste) y Salvador (capital de Bahía, un estado también del nordeste), sin que existieran redes de colectores de sus aguas residuales"*. Bier y otros (1988:183).

determinar de antemano cómo iban a trabajar juntos. *"En el día de hoy, tengo una posición bastante crítica sobre esto"*, declara el representante del ayuntamiento de Belo Horizonte,

> "la visión que debe orientar un programa como éste es justamente inversa a la que adoptamos. Primero se deben fijar sus objetivos para después establecer su composición institucional, que es una consecuencia de sus características. A medida que avanzan las definiciones de un programa ésta va moldeándose. Nuestro equívoco se justifica, sin embargo, por las circunstancias de la época. El programa presentaba características muy diferentes a las que habían prevalecido hasta entonces. Había mucha incertidumbre sobre el resultado de la implicación de los diferentes órganos con el programa. En ese momento se contaba todavía con el compromiso de la Secretaría Nacional de Saneamiento de entrar con una parte, pequeña, es cierto, de la contraparte nacional; algo que sólo más tarde se dejó de lado. De modo que en aquel momento estaban en juego recursos del gobierno federal, estatal, ayuntamientos e internacionales. Esto despertaba muchos recelos entre las partes". (Entrevista con el representante del ayuntamiento de Belo Horizonte en el PROSAM)

Esto llevó a una composición institucional que se hiciese cargo de la preparación del programa consistente en dos estructuras. Por un lado, el Comité de Coordinación, cuya función era discutir y deliberar sobre las decisiones políticas y de largo alcance, estaba compuesto por secretarios estatales de las áreas relacionadas con el programa, por representantes de los dos ayuntamientos, de órganos estatales directamente afectados y del gobierno federal. Por otro, el Comité Ejecutivo, con las funciones de obtener datos, concebir los proyectos básicos de cada sector del programa e integrarlos en un todo comprensible, en el que participaban: el Director de Proyectos de SUDECAP, por el ayuntamiento de Belo Horizonte; el Director de Saneamiento de la Secretaría de Desarrollo Urbano del ayuntamiento de Contagem; el Director de Medio Ambiente de COPASA; el Director de Control Ambiental de la FEAM y el Dr. Orsini. Aunque no fuese funcionario del estado, sino su consultor, al Dr. Orsini se encargó de la coordinación general de este Comité.

A pesar de la gran voluntad política del Gobernador y de los alcaldes por sacar adelante el programa, el Comité de Coordinación - donde ésta debería concretarse y cuyo funcionamiento debería servir como una especie de aval político al programa y de respaldo institucional a órganos de los niveles de gobierno empeñados en su preparación - prácticamente no funcionó en 1991.

El nuevo Gobernador tomó posesión el 15 de marzo del 91, pero tardó demasiado en nombrar su equipo de gobierno, quedando sin dirección la mayoría de las secretarías.[58]

[58] *"En esta época se atravesaba una crisis institucional muy grande, pues el Gobernador anterior había hecho añicos los órganos de la administración estatal. Cuando Helio García asumió el gobierno, esta misma situación de desconcierto continuó por mucho tiempo. El estado tenía instituciones muy importantes sin ninguna dirección definida, sin una necesaria reorganización interna, lo que dificultó el montaje del PROSAM".* (Entrevista con el representante del ayuntamiento de Contagem en el PROSAM).

También entidades de peso en la administración estatal, relacionadas con el programa, como COPASA y la FEAM, tuvieron sus nuevas presidencias definidas sólo en el segundo semestre de 1991.[59] Esto potenció la natural desconfianza de los diferentes niveles de gobierno sobre el empeño de los demás en el programa, dificultando su preparación.[60] Según el representante de COPASA en el Comité ejecutivo

> "Había mucha gente escéptica en cuanto a la efectividad del PROSAM. Así que cuando empezamos los trabajos más concretos de su preparación, era corriente oír de nuestros compañeros de trabajo: - "esto no va a salir. Lo que ustedes están intentando es un sueño, requiere mucho dinero para un área a la que nunca se le ha dado importancia. Además: ¿ quién garantiza que los ayuntamientos van a cumplir su parte?" Y nosotros no teníamos ninguna manifestación de apoyo por parte de las diferentes direcciones que pudiesen contrarrestar estas muestras de desconfianza".

Esta percepción es compartida por el representante del ayuntamiento de Contagem en el Comité, para quien

> "Existían muchas dificultades en la fase preparatoria. Se necesitaba una gran cantidad de información y las direcciones de las instituciones en general no estaban realmente empeñadas en poner en marcha el programa. No sabían si iban o no a continuar en sus cargos. El gobierno había cambiado y ellos no hacían más que esperar que el nuevo equipo de gobierno se definiera".

Dos factores, relacionados entre si, fueron decisivos para disipar estas desconfianzas y sacar el programa adelante. A pesar de la falta de un efectivo respaldo político e institucional de alcaldes y gobernador - a través del Comité de Coordinación - el Comité Ejecutivo, debido a su peculiar composición, funcionó de hecho.

> "En cada institución, en cada ayuntamiento llamado a participar en la preparación del programa, se designó a una persona formalmente responsable del mismo. Naturalmente, el trabajo de estas personas no se restringía a tomar las decisiones dentro del Comité. Las prioridades del programa tenían que ser discutidas en cada órgano y llevadas al Comité. Y sacamos el trabajo adelante sin grandes dificultades. A pesar de que el ayuntamiento de Belo Horizonte estaba mejor estructurado que el de Contagem, afortunadamente su representante, el Sr. Isnard, había trabajado en PLAMBEL, y conocía bien los problemas de la región metropolitana. Por coincidencia, los miembros del Comité ya se conocían hacía mucho tiempo, lo que fue decisivo para su buen funcionamiento... Isnard y yo, habíamos trabajado juntos en varios proyectos urbanos en Belo Horizonte, cuando él era técnico del

[59] Al principio *"tuve que llevar adelante el programa, al margen de la dirección de COPASA, porque aunque Helio García era el nuevo Gobernador, continuaban como directores los mismos del gobierno pasado. Yo sólo conseguía llevar el programa, restringiendo mi acción al sector de medio ambiente de la empresa, al que estaba ligado y además el más sensible al programa"*, declaró el representante de COPASA en el PROSAM.

[60] En este sentido, la acción del representante del gobierno federal ha sido decisiva, pues según el relato de uno de los entrevistados: *"en esta época, la administración estatal se hallaba en una situación muy difícil. No teníamos en el estado un órgano que funcionase como el pivot de esta preparación, que la dirigiese desde una visión más completa, tanto en su aspecto de saneamiento, como de medio ambiente y de integración con los ayuntamientos. El PLAMBEL, por ejemplo, que podría cumplir esta función estaba enteramente desmantelado. Quien acabó supliendo este vacío a lo largo de todo el año de 1991, fue el representante de la Secretaría Nacional de Saneamiento, que participó en todas las reuniones con las misiones del Banco en este año".* (Entrevista con el representante del ayuntamiento de Contagem en el PROSAM).

> PLAMBEL, y yo de SUDECAP. El representante de COPASA, Walter Vilela fue mi compañero de curso en la escuela de ingeniería de la Universidad Federal de Minas Gerais. Walter Vilela, además, había sido superintendente de proyectos de la sección de COPASA que el Dr. Orsini había dirigido". (Entrevista con el representante del ayuntamiento de Belo Horizonte en el PROSAM).

Por estas declaraciones es difícil creer que la elección del equipo haya sido arbitraria hasta el punto de poder atribuirse a una pura coincidencia el hecho de que sus miembros ya se conociesen. Esto nos lleva al otro factor decisivo para el buen funcionamiento del Comité, a pesar de sus condiciones adversas: la designación del Dr. Orsini como coordinador general de la preparación del programa, quien tomó ciertas precauciones para crear el Comité.

> "Orsini era una persona con gran *know how* en el área del programa y por esto gozaba de un gran prestigio, principalmente entre los técnicos de COPASA, donde había hecho muy buen trabajo al frente de una de sus direcciones. Haciendo uso de su prestigio y conocimiento en el sector, Orsini consiguió un equipo cohesionado y cooperativo en la preparación del programa". (Entrevista con el representante de COPASA en el PROSAM).

Esta preocupación y sus consiguientes logros, eran fruto del enfoque de la gestión que el Dr. Orsini consideró más eficaz:

> "mi estilo de acción se basa en la siguiente tesis: se consigue motivar a las personas, para cualquier programa, más por la vía informal que por la formal. El éxito de la famosa matriz en que un coordinador articula los trabajos de los especialistas y que fue la estructura adoptada en la preparación del PROSAM está condicionado al grado de integración de los especialistas en el trabajo de equipo. Estos suelen vivir en islas, nichos, de los que casi nunca salen. Mi posición fue entonces inducirlos a moverse en dirección contraria, para lo que creo que es mejor mantener una relación informal, con mucha conversación y convencimiento. Mi condición de consultor privado y no de funcionario del estado, durante la formulación, me dio una gran movilidad para entablar relaciones informales. La administración del estado es muy burocrática y formalizada. Incluso, antes que el programa quedase preparado, el Gobernador quiso nombrarme secretario y yo reaccioné diciendo: - "no, ahora no es el momento, si usted me deja actuar desde fuera del aparato estado, estoy seguro de que conseguiré sacar el programa adelante". Felizmente, el Gobernador me hizo caso y sólo fui nombrado secretario extraordinario para asuntos internacionales a finales de 1992, una vez que el programa ya estaba formulado. Si hubiera sido directivo de alguna estructura del estado mi trabajo habría sido difícil. La burocracia estatal es tan grande que usted, como secretario, para poner un fax, por ejemplo, corre el riesgo de tardar casi una tarde. Este no es mi caso, porque como usted puede ver, al contrario de las demás secretarías, la SEAIN tiene una estructura ágil y yo mismo, mucha veces, voy al ordenador y hago las cosas. Yo, como usted, como puede ver por mi llamada a Brasilia hace un rato, busco arreglar las cosas directamente, por teléfono, sin formalidad y papeleo".

La eficacia de este estilo es reiterada por todos los miembros del Comité y esta sintetizada en la declaración de uno de ellos: *"el éxito en la preparación del programa, en que, pese a las dificultades presentadas, se debe a que se apoyó más en las personas que en las instituciones. Estimulados por el coordinador del Comité, sus miembros invirtieron tiempo en la búsqueda de la información necesaria para formular el programa".* (Entrevista con el representante del ayuntamiento de Contagem en el PROSAM)

La importancia de los argumentos técnicos y de la negociación de objetivos específicos para superar conflictos intergubernamentales

El éxito en la formulación del programa supuso atacar muchos desafíos funcionales. Entre la primera reunión, celebrada en marzo y la segunda, en junio del 1991, se hizo un análisis previo financiero del programa para determinar la capacidad de endeudamiento del estado y a partir de ahí se llegó a un acuerdo en cuanto a la cantidad máxima del crédito que le debían pedir al Banco Mundial. A su vez, en la segunda reunión, se hizo más clara la condición para la aprobación del préstamo: abordar el saneamiento desde la perspectiva de la cuenca hidrográfica, de recuperación de sus manantiales y su preservación medioambiental. Al enterarse de que los residuos líquidos industriales y domésticos vertidos en el Onça y el Arrudas, eran responsables del 80% de la contaminación hidráulica de la cuenca del río das Velhas, el representante del Banco Mundial, buscando facilitar la aprobación del préstamo, sugirió ampliar las intervenciones, pensadas inicialmente para el Arrudas, hacia el Onça e integrarla de forma que el problema definido para el programa fuera el de la degradación medioambiental de la cuenca del alto río das Velhas.

De esta forma, la formulación del programa quedó sometida a una fuerte tensión, pues a la vez que se le fijaba un techo de recursos, se ampliaban sus objetivos tanto con respecto a los resultados físicos esperados, como por la ampliación de los sectores implicados en el programa.

El enfoque de saneamiento ambiental de la cuenca hidrográfica del alto río das Velhas, implicaba añadir al objetivo de depurar las aguas residuales del río Arrudas, la misma acción para el río Onça, además del objetivo de tratar del problema de los residuos sólidos en las dos sub-cuencas y de poner en discusión los recursos tecnológicos, legales, institucionales y financieros necesarios para la puesta en marcha de una gestión integrada a nivel ya no municipal o estatal, sino de una cuenca.

Desde el punto de vista técnico el cambio no implicaba mayores desafíos, pues el problema de saneamiento de toda la región metropolitana - entendido como saneamiento básico - había sido estudiado ya, incluso estando vigente el PLANASA, por COPASA, concretamente a principios de los 80, cuando la empresa diseñó un plan director de depuración

de aguas residuales para la región. Un plan, secundado por los diagnósticos de las demandas de infraestructuras urbanas previas a su realización, elaborados por el PLAMBEL y por el único ayuntamiento de la región que poseía en esta época un sistema de planificación urbana estructurado, el de Belo Horizonte.

Sin faltar demandas con propuesta de soluciones, para formular un programa volcado en la recuperación de la cuenca hidrográfica del alto río das Velhas, el gran desafió en la reunión de julio de 1991, era determinar qué demandas se debían dejar de lado, sin que esto comprometiera la coherencia y consistencia de una intervención articulada en el ámbito de la cuenca.

Aunque la articulación de las acciones estuviese técnicamente predeterminada, el proceso suponía un margen de decisiones, requiriendo opciones políticas que anunciaban potenciales conflictos.[61] Esto no comprometió a los trabajos, gracias a un único factor, la forma con que fueron desarrollados por el Comité Ejecutivo.

> "Las intervenciones que quedaron definidas estaban lejos de atender al 100% necesario para la recuperación ambiental de la cuenca del alto río das Velhas. Hubieran sido necesarios muchos más recursos de los que habíamos previsto gastar. Como tuvimos que dejar de lado muchas medidas debido a esta limitación *a priori* de los recursos se creó una disputa de intereses muy grande. Los ayuntamientos, que disponían de la información más detallada, se empeñaban en canalizar sus ríos y en mejorar la infraestructura del tráfico en sus municipios. COPASA buscaba instalar una red de interceptores y colectores de aguas residuales lo más amplia posible. La FEAM se preocupaba de garantizar que el programa se ocupase de hecho de la recuperación medioambiental de la cuenca, una vez que se estableciera esto como su principal resultado. A pesar de ser muy largas, las discusiones llegaron a buen término, para lo que fue decisiva la actuación del coordinador del Comité, el Dr. Orsini, que hizo hincapié en participar activamente en todas las reuniones. Sin la presencia de alguien como Orsini, que estaba siempre reuniendo al personal, impulsando sus trabajos, buscando soluciones concretas, el proceso habría quedado atrapado en las dificultades resultantes de las prioridades que se debían seleccionar. En el Comité, todos procurábamos hacer el máximo por nuestro propio órgano y sin una coordinación que fijara unos objetivos concretos desde una visión global del programa, las discusiones habrían perdido objetividad y habrían acabado en un desgaste de difícil superación. La participación de Orsini, no se resumió en las reuniones mantenidas con el Comité. Tiene una gran capacidad de movimiento, y participaba, opinaba en las decisiones, rompiendo las barreras del programa dentro de cada órgano, tanto del ayuntamiento como del estado, ya fuera directamente, yendo allá y discutiendo técnicamente con cada órgano, ya fuera por teléfono, por contactos informales, procedimiento muy utilizado por él". (Entrevista con el representante de COPASA en el PROSAM).

[61] *"Se tenía por objetivo principal recuperar la calidad de las aguas del río das Velhas y la recuperación ambiental de las dos sub-cuencas. Entonces se tenía muy claro dónde se quería llegar, aunque hubiera diversos caminos. La discusión no era solamente técnica, en el sentido de ingeniería, sino que implicaba considerar que las zonas que eran objeto de las acciones del programa iban a valorarse, y el consecuente juego de intereses que esto involucraba. Era necesario, principalmente por parte de los ayuntamientos tener una posición sobre el aumento del Impuesto Predial y Territorial Urbano en estas zonas, teniendo en cuenta su impacto sobre su población".* (Entrevista con el coordinador del PROSAM por parte de COPASA).

Sin embargo, antes de que se superasen todos los desafíos impuestos por la necesidad de seleccionar prioridades, estalló ya al final de la preparación del programa[62] un grave conflicto, cuya solución escapaba al control del Dr. Orsini.

Aunque se estudiaron muy bien los criterios para recortar las demandas, no lograron garantizar la construcción de una planta de depuración de aguas residuales en la desembocadura del Onça con el río das Velhas sin sobrepasar el límite de los recursos asignados al programa. El Banco Mundial se resistía a aumentar este límite, proponiendo construir antes la planta de Arrudas, ponerla en marcha, observar su funcionamiento y sus resultados, para después construir la de Onça. Su justificación era que los altos costes de construcción de las estaciones suponían grandes riesgos. La Secretaría Nacional de Saneamiento (SNS) contestó al Banco, planteando que la decisión de limitar la aplicación de los recursos a la capacidad de endeudamiento del estado, aunque correcta, no debería llegar a un punto en que se comprometiera la coherencia y consistencia del programa. La exclusión de la planta de depuración del Onça en el programa era un contrasentido. Primero se planteaba ampliarlo al ámbito de la cuenca, para luego después quitarle uno de los grupos de acciones, sin el cual el planteamiento era papel mojado. La ausencia de la planta de depuración de las aguas residuales del Onça en el programa significaba reducirlo nuevamente a un conjunto de obras - argumentaba el representante del gobierno federal, haciendo hincapié en su implantación y amenazando con no aportar su aval al contrato de préstamo si no se realizaba. En efecto, no sólo el Banco Mundial tenía intereses publicitarios en el programa, también al gobierno federal le interesaba divulgarlo como muestra de los avances del país en el tratamiento de la cuestión medioambiental.

Tras muchas indecisiones, el Banco Mundial aceptó aumentar el límite del préstamo de 120 a 150 millones de dólares, bajo el compromiso del gobierno federal de aumentar su participación en la contraparte nacional. Sin embargo, ante la notoria insolvencia del gobierno federal, quedaban tan evidentes las remotas posibilidades de que cumpliera el compromiso, que parece más acertado atribuir el cambio de posición del Banco a los razonamientos técnicos del representante de la SNS - secundado por los demás miembros del comité - que a razones financieras.

[62] Concretamente en el período que abarca desde la tercera misión del banco en septiembre de 1991 hasta noviembre del mismo año, cuando se terminó el primer documento oficial de apreciación del programa.

El argumento de que sin la planta del Onça se perdía el perfil ambiental del programa, no podía ser ignorado por el Banco teniendo en cuenta su intención de tomarlo como motivo para su publicidad medioambiental. Intención que implicaba no dejar huecos en el montaje del programa que dificultasen transmitirlo de forma clara a la opinión pública como un programa de recuperación de las aguas "muertas" del histórico río das Velhas - o que diesen lugar a protestas sobre su resultado. Este era sin duda el logro ambiental más visible de las obras del PROSAM a los ojos de quien de hecho contaba en la opinión pública de la región[63], que sólo se concretaría si se realizaban de forma integrada y sincronizada en el Arrudas y el Onça.

La imprecisión en el acuerdo sobre los objetivos como forma de postergar los conflictos

El cambio de orientación impuesto al programa por parte del Banco Mundial se refleja en algo más que en la simple harmonización de las obras con la intención de recuperar las aguas del río das Velhas. En efecto, este cambio se pondrá de manifiesto en los puntos añadidos a los objetivos del programa relativos a aspectos legales e institucionales necesarios para la implantación de un Comité de la Cuenca Hidrográfica de la Región Metropolitana.

A nivel medioambiental, este resultado tiene sin duda un alcance mucho mayor que la integración de las obras. Aunque estos puntos adicionales no cambiaron la composición de los recursos destinados a cada subprograma del PROSAM[64], sí cambiaron y de forma muy significativa el peso de cada institución en el mismo. Es interesante observar cómo la FEAM, a pesar de ser débil en el seno del subsistema en que se inserta el programa y de su baja capacidad operativa, consiguiera un lugar central en el programa. Y lo hace hasta tal punto que la construcción de las dos plantas de depuración de aguas residuales - que, juntas, representan cerca del 25% del total de los costes del programa - quedan condicionadas a acciones cuya

[63] No cabe duda de que se pueden esperar algunos logros ambientales por el simple hecho de promover el saneamiento básico en 10 kms del Arrudas. Estos se refieren a la reducción de posibilidades de contagio de enfermedades por contacto directo con sus aguas contaminadas. Sin embargo, esto sólo afecta directamente a la parte de la población de baja renta que vive en sus orillas. La clase media, quien de hecho pesa en la formación de opinión pública, ya tiene resuelta la cuestión del saneamiento de su entorno inmediato.

[64] Mientras al subprograma ambiental, en sentido estricto, se le ha destinado el 10% de los recursos del programa, a las obras y compra de equipos se ha destinado el 89%. La comparación puede llevar a conclusiones equivocadas sobre la importancia de cada componente en el programa, pues la implantación del subprograma ambiental implica casi exclusivamente una consultoría, actividad que por su naturaleza necesita una suma de recursos bastante menor que las obras y compra de equipos.

realización depende exclusivamente de ella. Con esto se hizo todavía más delicada la interacción institucional para garantizar que el programa saliese adelante.

Ya en la segunda reunión preparatoria, a sugerencia del Banco Mundial, se definió como una de las acciones del PROSAM, "*un plan de fortalecimiento institucional de la FEAM*". Como las obras previstas en Arrudas están en la zona de mayor concentración industrial de toda la región metropolitana, para calcular la rentabilidad de COPASA por la instalación de interceptores de aguas residuales en este tramo se requería un catastro de las industrias de la zona en el que constase la carga contaminante de cada industria.[65] Pero al solicitarlo a la FEAM, se encontraron con que ella simplemente no lo tenía y que tampoco podía elaborarlos con los recursos de que disponía para su funcionamiento habitual. De ahí la sugerencia del Banco Mundial del un plan para fortalecerla.

Otro factor, este si más directamente relacionado con el nuevo enfoque del programa, pone en evidencia el protagonismo que se confirió a la FEAM a pesar de su debilidad institucional. En efecto, ninguna empresa estaba, y sigue sin estarlo, obligada a verter sus residuos en la red de COPASA, pudiendo optar por hacerlo directamente en el río. Una opción plausible, si implicara menores costes - multas, etc. - que las condiciones exigidas a las empresas para verter sus residuos en la red de COPASA. Sin embargo, en el caso de que todas las empresas asumiesen esta opción del programa, quedaría comprometido pues sus obras perderían impacto sobre la calidad de las aguas del río das Velhas. La única manera de evitarlo es hacer ajustes en los instrumentos legales de fiscalización y penalización, haciendo que verter los residuos contaminantes directamente en el río sea más caro que cumplir todas las condiciones exigidas para verterlos en la red de COPASA. De ahí el haber incorporado al PROSAM un Plan de Control de Contaminación Industrial, cuya ejecución quedaba bajo la responsabilidad de la FEAM. La ejecución de este Plan, impuesta como condición previa por el Banco Mundial para librar los recursos destinados a la construcción de las estaciones de depuración, implicaba entre otras cosas la:

> "aprobación por el gobierno estatal de propuestas de reestructuración de la FEAM desarrolladas en el marco del 'plan de fortalecimiento institucional', hasta el 31 de marzo de 1993; propuestas relativas a los mecanismos de control del gobierno estatal sobre los vertidos industriales, a través de la FEAM, que podrá ser presentada ante el Banco Mundial hasta agosto de 1994". World Bank (1992a:38).

[65] Este aspecto es fundamental, no sólo para el cálculo de la tasa, sino también para determinar hasta que nivel una determinada empresa debe hacer el tratamiento previo de sus residuos, sin dañar la tubería cuya instalación está prevista.

Finalmente, con la intención de orientar el programa para obtener resultados medioambientales, se ha establecido un calendario para la elaboración de estudios y la aprobación de las leyes necesarias para implantar el Comité de la Cuenca Hidrográfica de la Región Metropolitana, a cargo de la FEAM y que debería estar realizado como fecha tope en junio de 1995. Con este nuevo subprograma, el Banco Mundial, a través de PROSAM, se disponía a destinar cierta cantidad de recursos hacia la FEAM, correspondiente a 13 veces su presupuesto anual. Una vez definidos los objetivos del programa, en noviembre de 1991 se presentó a la dirección del Banco Mundial en Washington, su primer *appraisal report*. Este, a su vez, dio luz verde para la continuidad de la formulación del programa, exigiendo, no obstante, que su contenido fuese discutido con las ONGs que actuaban en Minas Gerais, antes de implantarlo definitivamente. Una exigencia coherente con la preocupación del Banco de no dar margen a las críticas por su actuación en el país en la Cumbre de Rio de Janeiro, cuya fecha de celebración se aproximaba. Basándose en este primer *appraisal report* del programa, se contrató a una empresa para elaborar los Estudios del Impacto Ambiental (EIA) y el respectivo Informe de los Impactos Ambientales (RIMA), que deberían ser sometidos por imperativo legal a la consideración del Consejo de Política Ambiental del Estado (COPAM). En abril de 1992, su Cámara de Cuencas Hidrográficas aprobó la licencia del PROSAM sin mayores problemas[66]. Antes de esto, sin embargo, atendiendo a la exigencia del Banco Mundial y de conformidad con la legislación brasileña, se convocó una audiencia pública para que todas las ONGs pudiesen manifestarse sobre el PROSAM. En esta audiencia, el programa fue blanco de fuertes críticas por parte de la Asociación Brasileña de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (ABES), que las dirigía principalmente a la concepción de su tratamiento del cauce y las orillas, al que denominaban peyorativamente "empaquetamiento de ríos": es decir, la transformación del curso del río en un canal de hormigón con sección transversal rectangular y vías de tráfico que siguen el recorrido del canal. Con esta visión, SUDECAP había realizado entre los 70 y 80 la canalización de gran parte del río Arrudas, motivo por el que los ecologistas la consideraban una de las entidades que más daños había causado a la ciudad y manifestaran en la audiencia pública su escepticismo sobre las intenciones medioambientales del PROSAM, ya que sus obras en el municipio de Belo Horizonte corrían a cargo de SUDECAP. A pesar de su escepticismo, los ecologistas instaban a SUDECAP a ejecutar el tratamiento del cauce y las orillas mediante canalizaciones con sección transversal trapezoidal con la mayor base posible, que permitiesen crear un conjunto urbanístico con muchos árboles en sus orillas y con las vías de tráfico lo más alejadas posible del curso natural del río.

[66] Con un conjunto de condiciones no muy relevantes, pero necesarias, en el sentido de preocuparse con los impactos ambientales de las obras de canalización, tanto sobre el curso del río como sobre la población.

Tales críticas y planteamientos generaron mucha polémica. Para los técnicos de SUDECAP un tratamiento del cauce y las orillas desde esta perspectiva, aunque ideal, tenía limitaciones técnicas, debido a la forma de ocupación ya existente en el área que se iba a intervenir. Algunas entidades ecologistas, entre ellas la Asociación de Defensa del Ambiente de Minas Gerais (AMDA), alegaban que éste no era el motivo real para realizar las canalizaciones mediante el sistema de "empaquetamiento de los ríos", que en verdad obedecían a los intereses de los contratistas de las obras. Nadie ignoraba que los "empaquetamientos" suponían mayores ganancias para ellos, pues requerían un mayor volumen de obras. Los de SUDECAP contestaron argumentando que ya que toda la orilla del Arrudas tenía una gran densidad de ocupación, un tratamiento del cauce y las orillas como el propuesto por los ecologistas, al contrario de lo que éstos pensaban, suponía de hecho mayores costes no sólo económicos sino también sociales.

El argumento era fuerte - principalmente el de costes sociales - y, al final, la discusión se desplazó hacia la sub-cuenca del Onça, como hemos visto con menor ocupación y por esto susceptible de sufrir un tratamiento del cauce y de las orillas en el que se evitasen los errores del pasado en el río Arrudas. De este enfrentamiento nació el compromiso por parte de los responsables del programa de analizar los tramos del Onça capaces de recibir un tratamiento del cauce y las orillas lo menos intervencionista posible, y así proceder en la elaboración de los proyectos de ejecución de estos tramos. Pero del hecho de que los compromisos hayan sido asumidos de forma vaga, sin ningún instrumento que garantizara su cumplimiento, en el momento de concretar los proyectos ejecutivos[67] surgieron conflictos en torno a en qué tramos del Onça se debería proceder a un tratamiento del cauce y de las orillas de acuerdo con la concepción de los ecologistas. Sin embargo, la aprobación de la licencia medioambiental del programa incorporando los planteamientos hechos por los ecologistas en la audiencia pública, cerró momentáneamente cualquier consideración sobre los proyectos de ingeniería del programa.

Sin duda, toda esta polémica en la audiencia pública, una vez más, ponía de manifiesto la debilidad institucional de la FEAM, pues era síntoma de que, a pesar de su presencia en el Comité Técnico, la FEAM intervino muy poco en la concepción técnica de las acciones del programa.

[67] Con una parte bajo responsabilidad del ayuntamiento de Contagem y otra bajo responsabilidad del de Belo Horizonte.

La dificultad para definir la coordinación del programa ante la desarticulación del subsistema

La última fase de preparación del programa estuvo centrada en la evaluación de su asequibilidad desde el punto de vista económico y financiero. Se cerró en junio de 1992, con la cuarta y última misión del Banco encargada de preparar, junto a técnicos brasileños, el *appraisal report* final, a partir del cual su dirección pudiese decidir conceder o no el crédito.

> "Los trabajos de preparación del programa no se limitaron, naturalmente, a definir los tramos que se debían canalizar. Implicaban estudios económicos y financieros por parte de sus ejecutores, llevando a los representantes de cada nivel de gobierno a dirigirse al sector financiero de cada una de las entidades de su nivel participantes del programa en busca de datos. El ayuntamiento de Contagem encontró muchas dificultades en este momento, pues tenía que elaborar informes financieros con una metodología con la que no estaba familiarizado. Pero, globalmente, el proceso presentó dificultades iniciales muy grandes. La informalidad que había prevalecido en el dibujo de la ingeniería del programa no funcionó en este momento y se tuvo que poner empeño entonces en encontrar una forma, una nueva composición institucional, para que estos datos fluyesen a la velocidad deseada y necesaria."

Los recelos del Banco sobre los riesgos intrínsecos a la compleja interacción inter-institucional e intergubernamental del programa se confirmaban, en un campo además en que éste era particularmente sensible: el flujo de dinero entre las entidades y niveles de gobierno para garantizar la contraparte nacional.

Sin duda, esto pesó en la elección, en abril de 1992, de la entidad para coordinar la Unidad de Gestión del Programa (UGP): el Banco de Desarrollo del Estado de Minas Gerais (BDMG). Por constituir una estructura formal - cuestión que pasará a pesar en el programa - y estar bajo la coordinación de una entidad con larga experiencia en asuntos financieros, UGP no encontró dificultad para resolver los problemas de este tipo en la fase final de la preparación del programa. La función de la UGP iba más allá de esta labor, debiendo articular también la implantación del PROSAM, y su coordinación resultó ser enteramente inadecuada para la función, como esperamos dejar claro más adelante. Para un observador privilegiado, el Dr. Orsini, la elección de un Banco de fomento para coordinar un programa de saneamiento ambiental, con tantos desafíos para la gestión intergubernamental, se debe

> "a un factor ajeno a cuestiones específicas del sector saneamiento, concretamente, al hecho de que no se hubiesen aportado la contraparte nacional combinada para algunos programas anteriormente financiados por el Banco Mundial. De esta manera, en la elección del BDMG fue muy importante el factor de la seguridad financiera. La presencia del BDMG y la creación de un fondo bajo su administración hacía más seguro y estructurado el flujo de dinero en el

> programa[68]. Para un programa que involucraba dos ayuntamientos y al estado, mediante su administración directa o indirecta, era necesario asegurarse el compromiso financiero de las partes y naturalmente que el BDMG reuniera las condiciones ideales para cumplirlo. De modo circunstancial, contribuyeron en su elección las negociaciones en curso entre el Banco Mundial y el gobierno del estado sobre un programa dirigido a fortalecer los órganos de saneamiento de los municipios de Minas Gerais, denominado SOMA. Por sus características - una línea de financiación - el programa exigía la presencia de una entidad que trabajara junto a la misión del BDMG, que fue por esto mismo llamado a asumirla". (Entrevista con el Dr. Orsini).

Aunque esta interpretación es bastante lógica, hay fuertes indicios de que la razón para la elección del BDMG fue otra muy distinta. 30 años después de su creación, su misión de impulsar la industrialización del estado ya se había realizado satisfactoriamente y la decisión de desactivarlo o cambiar su función venía acaparando la atención de sus dirigentes, a quienes no se les escapaba que la quiebra del sistema de planificación en Brasil abría la posibilidad de que el BDMG pusiese su prestigio y experiencia profesional al servicio de proyectos no relacionados con su misión original de fomentar la economía.

En el caso del PROSAM, pesó también el hecho de que, debido a sus rasgos innovadores, el propio Banco Mundial no tenía muy claro qué entidad era más apropiada para su gestión, lo que le llevó, incluso, a adoptar una línea experimental. A la vez que en Minas Gerais se designaba un Banco de fomento para coordinar la UGP, para la misma función en el programa de São Paulo se designó una empresa estatal y para el de Paraná, un órgano de la administración directa.

Tras año y medio de negociaciones, habiéndose definido los objetivos del programa y su encuadre financiero e institucional, las demás actividades para prepararlo hasta la firma del contrato de préstamo en febrero de 1993, consistían en cumplir ciertas formalidades, tales como la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del Estado de Minas Gerais de la licencia para obtener el préstamo exterior[69] o la articulación del gobierno del estado con el federal con el fin de obtener el aval para el préstamo.[70]

---

[68] *"El BDMG presenta una trayectoria exitosa en la gestión financiera de actividades económicas que se basan en préstamos extranjeros, además de contar en su historia con técnicos cuyo prestigio sobrepasa las fronteras del país. Muchos de los que aquí se iniciaron, fueron después para la CEPAL, y hasta hoy gran parte de nuestros técnicos tienen doctorado en el exterior, principalmente en Francia, USA y Inglaterra. Estos son factores que hacen la reputación y prestigio de la institución y que llevaron al Banco Mundial a sugerir al gobierno estatal que la coordinación del PROSAM fuese llevada por el BDMG".* (entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP)

[69] Que fue obtenida sin ninguna dificultad en octubre de 1992.

[70] Aunque bastante formal, el proceso suponía una compleja sucesión de procedimientos, que podría comprometer la andadura del proyecto en caso de que no fuera seguida de cerca. Primero la Secretaría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Planificación, analiza el proyecto para verificar sus posibilidades de auto sostenimiento económico, después el Banco Central de Brasil examina si la cantidad de préstamo que se va a contraer es adecuada con respecto a la capacidad de endeudamiento del gobierno estatal, para que el Senado pueda autorizar o no el aval del gobierno federal. La relativa rapidez con que se ha tramitado este intrincado proceso - cerca de dos meses - se debe a

No obstante, la implantación del PROSAM, de la que se tratará a continuación, suponía un gran desafío: integrar las acciones de sectores dispares y pertenecientes a distintos niveles de gobierno en un programa que, planteado inicialmente como una actuación de saneamiento básico, bajo el impacto de la desarticulación del subsistema hasta entonces existente, se transformó en una compleja intervención de saneamiento medioambiental. Y esto, en una situación, insistimos, de doble incertidumbre. Por un lado, la que se imponía ante la inexistencia de procedimientos predecibles y ante la ausencia de una coordinación lo suficientemente firme como para amortiguar sus consecuencias. Por otro, la incertidumbre producida por los inevitables recelos de una interacción intergubernamental que, tras la nueva Constitución, tenía una dinámica no jerárquica, carente todavía de reglas generales que la orientasen y de mecanismos que la hiciesen operativa.

IX.4. La puesta en marcha del PROSAM

Los esfuerzos para lograr la cooperación intergubernamental

Se considera que la fecha del inicio de la implantación de un programa es aquélla a partir de la cual ya se tienen los recursos necesarios para concretar sus objetivos. En el caso del PROSAM, sin embargo, sería engañoso tomarla como la fecha en que la disponibilidad de recursos se hizo oficial, es decir, febrero de 1993, cuando se firma el contrato de préstamo entre el gobierno del estado de Minas Gerais y el Banco Mundial. En su propio texto, este contrato establecía la implantación del programa entre 1992 a 1997, y fijaba su inicio en fecha anterior a su firma. Al estar el programa todavía en fase de preparación, el Banco Mundial autorizara gastos para alguna de sus acciones, independientemente de la firma del contrato de préstamo. En la reunión de junio de 1992 en que se definió el *appraisal report* final del programa, se llegó a la conclusión de que

---

que durante la misión del Banco Mundial en Brasil, en julio de 1992, no sólo se cerraron los términos del *staff appraisal report* definitivo del programa, sino que también se planificaron unas reuniones entre la Secretaría Estatal de Hacienda, el Departamento del Tesoro Nacional y el Banco Central, respaldadas por el Banco Mundial, para agilizar el aval federal.

> "el reasentamiento y los gastos por servicios de consultoría deben comenzar en 1992, para que la implantación de las tareas seleccionadas del programa[71] estén concluidas hacia mediados de 1994. En vista de estas necesidades se prevée: a) contratación adelantada a partir del 1 de julio de 1992, de un total que no supere los US$ 20 millones y b) financiación retroactiva a partir de la misma fecha, de un total que no supere los US$ 5 millones". World Bank (1992a:27).

En consecuencia, COPASA recibía en esta fecha la autorización del Banco para contratar la instalación de 5,5 Kms de interceptores de aguas residuales en el municipio de Contagem,[72]; a la vez que quedaba también concertado el contrato de una empresa para preparar el Plan de Control de Contaminación Industrial antes de firmarse el documento de préstamo.[73]

Debido al contraste entre el importante papel atribuido a la FEAM en el programa[74] y su notoria fragilidad institucional, se presentó también en esta reunión un informe sobre la organización de la entidad - con la intención de preparar el plan de su fortalecimiento institucional - elaborado en mayo de 1992 con los recursos aportados por el estado en calidad de contraparte del PROSAM.

En efecto, *"en la práctica, la financiación del PROSAM ya estaba aprobada desde la presentación de su* ***appraisal report*** *final. Las negociaciones posteriores eran formalidades con el objeto hacer oficial lo que se había concertado"* (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP). Por lo que se toma como fecha de inicio de su implantación julio del 92 y no febrero de 1993. Por lo tanto, en agosto de 1994 - época de nuestra investigación de campo - la implantación del programa debería estar a medio camino. Siendo más precisos, en esta fecha ya debían hallarse ejecutados[75] el 45% de sus acciones lo que, a su vez, requería la

---

[71] *"... incluyendo estudios y recopilación de datos, entrenamiento y asistencia técnica, y formulación de políticas para apoyar el establecimiento de una unidad de gestión de la cuenca hidrográfica. Los estudios serán realizados por consultores bajo la supervisión de la UGP. Como la mayoría de los estudios se refieren a la operación y gestión de la cuenca hidrográfica - lo que es crucial para alcanzar los objetivos del programa - estas acciones están programadas para los dos primeros años de implantación del programa, con previsión de discutir las recomendaciones del estudio en marzo de 1994."* World Bank (1992a:24).

[72] Se trataba de hecho de atender a un imperativo técnico. Como estaban construyéndose canalizaciones en el municipio, financiadas por la Caja Económica Federal en 1991, cuya instalación simultánea de interceptores formaba parte del PROSAM, el Banco Mundial no puso impedimentos para la contratación desde luego de las obras de estos interceptores, constantes en la instalación de 2,1 Km. de tubos en el arroyo Agua Branca y 3,4 Km. en el arroyo Sarandi.

[73] El Banco Mundial había indicado una empresa italiana para hacerlo, la *Dagh Watson*, y se había celebrado algunas reuniones entre ella y la FEAM en el primer semestre de 1992 con el objetivo de negociar su contratación y en junio la empresa presentó un documento de dos volúmenes conteniendo su propuesta para el Plan de Control de Contaminación de las Actividades Industriales.

[74] Particularmente en lo que se refiere a los resultados más duraderos del programa, tal como la creación del Comité de la Cuenca Hidrográfica de la Región Metropolitana.

[75] Según consta en el propio cuadro de indicadores de monitoreo de la implantación del programa, presentado en el apéndice VIII.

liberación por el Banco de cerca del 50% de los US$ 145.000.000.[76] Sin embargo tras estos dos años de inicio formal de la implantación del programa, la situación era otra. Ningún tramo de canalización y urbanización de los más de 17 Kms. previstos para todo el programa se había iniciado. De los más de 70 Kms. de interceptores cuya instalación estaba prevista, sólo se habían realizado los 5,5 Kms., con los recursos aprobados en julio de 1992. Ninguno de los 210 Kms. de red de colectores de aguas residuales había sido instalado por COPASA. Tampoco se había evaluado la contaminación y, en consecuencia, no se había elaborado el Plan de Control de Contaminación Industrial, cuyo inicio estaba previsto para marzo de 1994. Tampoco se contrató a la empresa consultora para llevar a cabo el fortalecimiento institucional de la FEAM, trasladándose a una fecha indefinida la aprobación de decreto estatal que la dotase de nueva estructura, prevista inicialmente para marzo de 1993. Ni siquiera se iniciaron los estudios - cuya terminación estaba prevista para junio de 1994 - sobre el plan de instalación del Comité de la Cuenca Hidrográfica de la Región Metropolitana y sobre la creación de una tasa adicional para el uso del agua que le proporcionase recursos. La planta de depuración de Arrudas, con más del 60% de su construcción prevista para agosto de 1994, tampoco se inició. Lo mismo ocurría con la estación de Onça, de la que el 20% debía estar construido en esta misma fecha. En función de esto, el estado de Minas Gerais había pagado al Banco Mundial, hasta marzo de 1994, el equivalente a US$ 300.000 a título de tasa de compromiso.[77] Sin embargo, no se puede decir que el programa estuviese parado, ya que en julio de 1994 se encontraban en fase de licitación las siguientes actividades: recopilación de datos sobre la cuenca del alto río das Velhas; implantación del vertedero en condiciones salubres en Contagem; obras de canalización del Arrudas; instalación de 68 Kms de red de recogida de aguas residuales en la sub-cuenca del Onça. Esto significaba que con esta fecha, ya se habían realizado buena parte de las pre-inversiones necesarias para la implantación del programa: la elaboración de los proyectos de ejecución de las obras de ingeniería de muchos de sus subprogramas.[78]

Teniendo en cuenta que, a finales de 92, un pequeño tramo de las canalizaciones ya debería haberse iniciado, y que, además, para 1993, estaba previsto el inicio de una parte muy significativa de las mismas[79], (para lo que se requerían las pre-inversiones de los proyectos de ejecución de las obras de ingeniería) el tiempo de retraso del programa, como ya hemos dicho,

---

[76] Según el calendario de desembolso de recursos del programa, apéndice IX.

[77] *"una tasa del 1% al año por inmovilización, sobre el valor principal del préstamo no utilizado pagadera por el tomador del préstamo al banco periódicamente"*. World Bank (1993:07).

[78] Los de los Interceptores de aguas residuales, aunque importantes, estaban técnicamente condicionados a la previa elaboración de los de la canalización. Los de las plantas de depuración, aunque también muy importantes, están también condicionados al estudio previo para el Plan de Control de la Contaminación industrial.

[79] Véase indicadores de monitoreo de implantación en el apéndice VIII.

era, en agosto de 1994, por lo menos de dos años. Preguntado sobre esto, el coordinador de la Unidad de Gestión del Programa (UGP) fue bastante expresivo sobre el clima existente durante su implantación y a lo que atribuía los retrasos:

> "Bien. Creo que si usted reúne dentro de una misma "arena", a los gladiadores del estado, del *municipio de Belo Horizonte* y del *municipio de Contagem* y les dice: *'Miren, no se maten* unos otros. Ustedes tienen que trabajar por un objetivo común", es algo que al principio asusta. Por eso se ha tardado mucho en llegar a un ajuste en la relación entre los interesados. Han sido necesarias muchas negociaciones para lograr un espíritu de cooperación". (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

Esta interpretación pone de manifiesto un clima, durante la implantación del programa, muy distinto al del momento de su preparación, en el que, como hemos visto, prevaleció la cooperación entre los miembros del Comité Técnico que se encargaba de ella. Los motivos de este contraste se esperan aclarar más adelante; por ahora interesa resaltar, solamente, que esta evaluación del coordinador de UGP presenta como causa directa de los retrasos los problemas relacionados con el principal tema de esta investigación: la gestión de la interacción entre niveles de gobierno.

Aunque la metáfora utilizada para referirse a la interacción estado/municipios hace referencia al alto grado de dificultades de estas relaciones, nada nos dice, sin embargo, sobre la *forma en que se ha comprometido el calendario de implantación del programa*. Su observación sólo nos remite a algunos interrogantes básicos de la investigación, tales como: ¿qué tipo de juegos prevalecieron en la interacción entre el estado y los dos municipios involucrados en el PROSAM? ¿en qué se basan estos juegos? ¿cómo contribuyeron para dificultar la implantación del programa?

Los esfuerzos de gestión de la incertidumbre en la interacción intergubernamental

Contestar a tales cuestiones presupone entender antes el funcionamiento de la estructura de la implantación del programa, concebida con el fin de reducir al máximo su incertidumbre

> "Como el PROSAM adopta un acercamiento a la gestión integrada de la cuenca hidrográfica basado en la coordinación efectiva intersectorial... durante los encuentros preparatorios se puso el énfasis en la integración sectorial e intergubernamental como condición necesaria para el éxito del programa. Las autoridades municipales y estatales acordaron crear una unidad integrada de ejecución del programa, a la que se denominó Unidad de Gestión del Programa (UGP)". World Bank (1992a:15).

Toda la articulación para ejecutar el programa corría a cargo del BDMG, órgano designado para coordinar la UGP para lo que formó un equipo compuesto por: un coordinador general, un ingeniero de obras, un abogado especialista en licitaciones, un ingeniero del medio ambiente, un sociólogo, un economista, un administrador de empresas, un auditor y tres funcionarios de apoyo administrativo. Los cuatro agentes ejecutores del programa - COPASA, la FEAM, el ayuntamiento de Belo Horizonte y el ayuntamiento de Contagem - están bajo la supervisión y el control directo de la Unidad de Gestión del Programa (UGP), en la que deben mantener un representante.

La implantación del programa implica muchos grupos de acciones distribuidos entre sus subprogramas, cuya asequibilidad debe ser aprobada por el Banco Mundial en el propio transcurso de la implantación y a partir de los criterios que fueron fijados por el Comité Técnico de preparación del programa. La puesta en marcha de estos grupos de acciones, presupone la previa elaboración de sus proyectos ejecutivos de ingeniería, con la asistencia de consultores especialmente contratados para hacerlo.

La UGP dirige, controla y supervisa no sólo la puesta en marcha de todos los grupos de acciones, sino la elaboración de estos proyectos. Un importante instrumento de control en manos de UGP es la obligatoriedad que tienen los agentes ejecutores de entregar, hasta el 31 de julio de cada año, sus respectivos Planes Operativos Anuales, en los que deberán constar las inversiones destinadas al PROSAM. De esta forma, la UGP puede planear con anterioridad la compatibilidad de los grupos de acciones, condicionando el ritmo y el tiempo de ejecución. Las actividades de UGP siguen el Manual de Operaciones del Programa, para cuya elaboración contó con la participación del Banco Mundial y obedeció a la intención de permitir *"que la supervisión del Banco Mundial fuese mantenida a un nivel razonable y concentrada en el desarrollo de los estudios relativos a la gestión de la cuenca hidrográfica y en acciones innovadores, como el vertido de los residuos sólidos y basuras industriales en condiciones salubres, o críticos, como el reasentamiento".*[80] World Bank (1992a:25)

Aunque el COPAM concedió la licencia al PROSAM en su totalidad, cada uno de sus grupos de acciones tiene que obtenerla de este Consejo, por separado. Se trata de averiguar si sus proyectos de ingeniería siguen las condiciones medioambientales impuestas para obtener

[80] El Banco Mundial no esconde que el programa *"por su carácter innovador y aspectos institucionales complejos, solicitará una supervisión mayor que la de costumbre."* World Bank (1992a:25).

la licencia general del programa, además de añadir las específicas que sean necesarias en cada subprograma.

Antes de poner en marcha un determinado grupo de acciones, la UGP debe presentar al Banco Mundial evidencias de que cumple los requisitos mínimos exigidos, incluyéndose el análisis de su impacto ambiental y las medidas de control exigidas por el COPAM.

En cuanto a la aportación de recursos y los mecanismos para el control monetario en el programa, se ha establecido lo siguiente:

> "a) la contraparte de los agentes ejecutores será aportada directamente por ellos, que deben hacerlos constar en sus respectivos Presupuestos Anuales y Planes Plurianuales de Acción Gubernamental; b) los demás recursos, es decir, los financiados por el Banco Mundial y la contraparte estatal, serán asignados con cargo a una cuenta denominada FUNDES/ FUNDEURB[81] , cuyo gestor será el BDMG; c) el BDMG, a través de UGP los traspasará a los agentes ejecutores, mediante contratos de crédito". World Bank (1992b:7).

La liberación de recursos del fondo FUNDES/FUNDEURB obedece a los siguientes procedimientos: comprobada la aplicación de su contraparte, el agente ejecutor obtiene la contraparte del estado; comprobada también la correcta aplicación de ésta y de una suma correspondiente al préstamo del Banco Mundial, se solicita el reembolso de esta última; tras analizar las cuentas y demás exigencias contractuales, la UGP la pone a disposición del agente ejecutor. World Bank (1992b:20) Esta dinámica quedó establecida mediante la firma de unos convenios entre el estado de Minas Gerais, los ayuntamientos de Contagem y Belo Horizonte, COPASA, y la FEAM, estableciendo que la transferencia de recursos procedentes de la contraparte del estado se haría bajo la forma de subsidios y que el traspaso de recursos procedentes del préstamo con el Banco Mundial bajo la forma de créditos concedidos por el estado a estos agentes ejecutores, en las mismas condiciones que los había recibido del Banco Mundial. En el convenio quedó fijada también la obligatoriedad por parte de los ejecutores de presentar sus respectivos Planes Operativos Anuales.

La red de las tareas para la implantación del programa - resultante en parte de que sus resultados, así como la realización de sus acciones están mutuamente condicionados - llevó al empeño del equipo del Banco Mundial por aislar en su *appraisal report* final algunas acciones como punto de referencia para la implantación del programa, y por lo tanto motivo de una atención especial, denominadas acciones claves. Mientras con algunas se buscaba que el

[81] Creada el 6 de enero de 1993, por decreto del gobernador, exclusivamente para el PROSAM.

programa no tardara en iniciarse y la liberación rápida del dinero financiado[82], con otras se quería evitar retrasos en la propia implantación. De entre las acciones claves, se destacan:

> a) la elaboración de los proyectos ejecutivos de ingeniería, habiéndose exigido para la firma del contrato de préstamo la presentación de una cantidad de estos proyectos relativa a un mínimo del 20% de los costes totales del programa;
>
> b) que la Unidad de Gestión del Programa (UGP) ya estuviese en funcionamiento contando cada uno de los representantes de los agentes ejecutores, para garantizar el perfecto flujo de información requerido por el mutuo condicionamiento entre las acciones del programa;
>
> c) que se iniciasen las medidas de reasentamiento antes incluso de la firma del contrato, sin las cuales era imposible comenzar ninguna obra de canalización. Se exigía así la entrega de los planes de realojo, la garantía de financiación para las familias realojadas y la entrega de los proyectos de viviendas que se iba a construir;
>
> d) que se firmase un convenio entre el gobierno del estado y las entidades ejecutoras;
>
> e) que se realizasen las tareas a cargo de la FEAM y que daban garantías de estabilidad a los resultados medioambientales del programa: los estudios para la instalación del Comité de Gestión de la Cuenca Hidrográfica de la Región Metropolitana y la aprobación de una ley por la que se creaba una tasa de agua necesaria para su funcionamiento; la ejecución del Plan de Control de Contaminación Industrial y el Fortalecimiento Institucional de la FEAM. World Bank (1992a:18-28).

Hace falta más que sofisticadas composiciones institucionales para garantizar la gestión intergubernamental de un programa

Hay una complejidad en la implantación del PROSAM, resultado de su propia concepción y que se pone de manifiesto en el hecho de que no sigue una secuencia temporal de actividades en torno a un único eje, sino más bien varias secuencias en paralelo y sincronizadas referentes a sus diferentes subprogramas. Para el coordinador del Comité Técnico que lo concibió

> "el programa está muy estructurado y sus partes están fuertemente correlacionadas, aunque hayan sido divididas en varios subprogramas subdivididos a su vez en otros grupos de acciones. Estas partes están entrelazadas, no sólo desde el punto de vista de la lógica que le confiere coherencia, sino también desde el punto de vista de los imperativos técnicos que exigen la ejecución simultánea de buena parte de sus acciones. O mejor dicho, el programa está compuesto por un conjunto de intervenciones con contenidos distintos pero conectados

[82] Que sólo perjudicaba al tomador del préstamo, debido al pago de la tasa de compromiso por los retrasos en utilizar el dinero disponible.

> de una forma tal[83], que su implantación se asemeja a un *puzzle* de forma que si la ejecución de uno de sus subprogramas se retrasa, en seguida todo el programa también se retrasa". (Entrevista con el Dr. Orsini)

Por esto el análisis de su implantación sugiere el abandono de la perspectiva cronológica para centrarse en la observación de acciones paralelas y simultáneas que se alimentan mutuamente en este proceso y de los problemas y dificultades de ahí resultantes.

Sin embargo, hay una única tarea que es condición previa a la realización de todos los demás componentes del programa, cuya no ejecución en el tiempo previsto fue presentada por los entrevistados como la causa de los retrasos sufridos en la implantación del programa en su totalidad. Se trata de la elaboración de los proyectos ejecutivos de ingeniería. Para el Dr. Orsini, un observador privilegiado del proceso, de los dos años de retraso en el programa, en agosto de 1994, se puede considerar que al menos once meses se deben a retrasos en la elaboración de los proyectos ejecutivos. Por lo tanto, el análisis de la implantación del programa se ha basado en grande parte en la observación del desarrollo de esta actividad.

Como se ha podido comprobar, algunos problemas en la interacción entre las entidades de diferente niveles de gobierno han condicionado significativamente la elaboración de los proyectos ejecutivos, principalmente la decisión de iniciarlos o no. A diferencia de los proyectos en que sólo se expone en qué consiste la intervención en sus líneas generales - denominados proyectos básicos - los proyectos ejecutivos detallan técnicamente la intervención, por lo que requieren elevados gastos para buscar datos y realizar estudios de todo tipo.[84] Son pre-inversiones significativas y como su elaboración siempre tiene el riesgo de sufrir grandes pérdidas financieras - en la eventualidad de que el programa no despegue - se hace necesario un análisis previo de la conveniencia de asumirlas o no. Un análisis que suele poner en tela de juicio la confianza entre los actores del programa y que supone un juego de expectativas recíprocas muy complejo, principalmente en programas como PROSAM, en el que la elaboración de los proyectos ejecutivos la realizan técnicos de diferentes niveles de gobierno.

Como este juego de expectativas, muy frecuentemente, dificulta el inicio de los programas, para la firma del contrato de préstamo del PROSAM, el Banco Mundial exigió la

[83] Por ejemplo: reasentamiento con el drenaje; urbanización con la instalación de interceptores; plan de control de contaminación industrial con la canalización; fortalecimiento institucional de la FEAM con la construcción de las plantas de depuración.

[84] En el caso de canalización y drenaje, estos estudios se refieren a las características del suelo, a los aspectos hidráulicos del río, etc.

elaboración previa de una cantidad de proyectos ejecutivos en torno al 20% de su cuantía total, por lo menos. Lo que se llevó a cabo, pero de una forma que no evitaría los retrasos en su implantación, pues esta exigencia la cumplió COPASA con proyectos ejecutivos de la red de recogida de aguas residuales y de la planta de depuración de Arrudas, subprogramas que ocupan una posición periférica en el PROSAM no por los resultados esperados, sino porque no ejercen un efecto multiplicador en su implantación.

El conjunto de acciones capaz de "hacer que el programa despegara " y que sus actores creyesen que las cosas iban en serio, eran las relativas a las obras de canalización. Previstas para iniciar en diciembre de 1992, sus proyectos ejecutivos tenían que haber empezado a elaborarse a partir de julio de 1992. En un cierto sentido las circunstancias para que esto se diera ya existían. Había recursos para apoyar esta tarea, pues, como hemos visto, el Banco Mundial en la reunión de julio dio luz verde para la contratación de consultores con un techo que rebasaba con mucho lo que se necesitaba para los primeros proyectos ejecutivos de las canalizaciones. La negociación de los términos del contrato de préstamo - garantía oficial de los recursos para la implantación del PROSAM - fue convocada en esta reunión para septiembre de 1992 y no existían motivos aparentes para dudar de su realización. A su vez, la misión del Banco Mundial, a través del análisis del documento "evolución de los gastos del estado - período 90/97" presentado en la misma reunión de julio de 92, concluyó que el estado estaba preparado para contraer el préstamo solicitado y a llevar el programa adelante de una forma auto-sostenida. Además, se habían sondeado las posibilidades de obtener el visto bueno del gobierno federal al préstamo y concluido que éste, en principio, no imponía ningún impedimento para concederlo.[85]

También otras dos acciones claves previstas para el segundo semestre de 1992 que, de no realizarse, minarían la confianza en el programa y quitarían estímulo a las pre-inversiones necesarias para los proyectos ejecutivos, no estaban amenazadas por una interrupción de su ejecución. Se trataba de los estudios para el Plan de Control de Contaminación Industrial y del reasentamiento.

Las negociaciones del contrato de una empresa para los estudios del Plan de Control de Contaminación Industrial evolucionaban con normalidad. Su instalación efectiva estaba

[85] Firmado en Washington, no se produjo hasta noviembre, debido a cuestiones formales, como la aprobación del préstamo por la Asamblea Legislativa del estado. Una decisión no problemática que, sin embargo, por un descuido, sólo se tomó en octubre de 1992, mientras que la aprobación federal, a causa del esmero que puso en articularla, se había logrado en septiembre de 1992.

prevista para diciembre y así se hizo. El plan de reasentamiento presentado a la misión del Banco Mundial en la reunión de julio, había sido considerado muy satisfactorio y había recibido de sus miembros comentarios positivos. Lo que era de indudable significación para la credibilidad del programa, considerándose que todos sus actores conocían el extremado rigor del Banco en el tratamiento de esta cuestión: *"la capacidad organizativa para la ejecución del reasentamiento es impresionante. Los profesionales responsables incluyen ingenieros, asistentes sociales, y sociólogos de URBEL, una empresa con una década de experiencia en el área"*. World Bank (1992a:23). Junto al Plan se presentaba un calendario que preveía el inicio de la construcción de las viviendas para enero de 1993, lo que aseguraba la debida concatenación entre el desalojo de las familias y el inicio de las obras de canalización. Por lo tanto, todas las circunstancias eran favorables para apostar en el despegue del PROSAM, y en consecuencia para iniciar la realización de los proyectos ejecutivos a su debido tiempo, es decir, julio de 1992. Sin embargo, las empresas de consultoría que debían apoyar esta tarea sólo fueron contratadas en febrero de 1993.

¿Qué explicaciones se podían dar a tal retraso? Quizás puedan sintetizarse así:

> "el PROSAM presenta un contexto enteramente distinto de los programas ligados a un sólo sector específico, en que una entidad central se encarga de ejecutarlos. Un programa que involucra a una empresa estatal, COPASA, al ayuntamiento de la capital, Belo Horizonte, a otro ayuntamiento, el de Contagem, a un banco de desarrollo, el BDMG, a la administración directa estatal a través de DEOP y además, a un órgano medioambiental, la FEAM, es un lío total. El grado de desconfianza entre sus participantes es grande. Usted empieza a trabajar y pregunta si el otro también lo hace, si está dispuesto a cumplir su parte. Hay siempre la sospecha de que quizá uno esté poniendo más empeño que los demás en el programa. Queda en el aire la duda sobre los recursos y siempre existen los escépticos. En efecto, todos quieren saber primero si, de hecho, va a haber dinero. Con dudas, no se llevan a cabo los proyectos ejecutivos, incluso porque siempre hay otros programas en marcha que requieren también pre-inversiones." (Entrevista con uno de los Directores de COPASA)

Está claro el juego que hay detrás del retraso inicial. Cada ayuntamiento estaba esperando a que el otro comenzara el programa, es decir, elaborar los proyectos ejecutivos de canalización, mientras el gobierno del estado, que dio vida al programa y tenía mayor empeño en realizarlo, quedó atrapado por la duda de los ayuntamientos. No sólo le faltaban las condiciones necesarias para implantarlo, sino que, por tratarse de un programa con situaciones enteramente nuevas, no tenía mucha noción de lo que debía hacer. Lo peor es que, al ser la situación nueva también para Banco Mundial, le hizo sentirse inseguro, por lo que falta una instancia que, ausente el gobierno federal, funcionase como garante de la seriedad de propósitos del programa, en aquel momento sólo intenciones.

Es cierto que con la alianza que llevó al Gobernador al poder, los dos alcaldes se habían comprometido a llevar el programa adelante. Se trataba, sin embargo, de compromisos *ad hoc - basados en partidos políticos - para los que a los además, debido al carácter innovador* del programa, les faltaba la experiencia para saber cómo proceder en el caso de que surgieran eventuales dificultades. De ahí sus riesgos de discontinuidad y su fuerte vinculación con la coyuntura política, al menos, mientras estuviese pendiente la firma de un convenio - o algo parecido - transformándolos en un pacto formal y oficial de cooperación entre los dos niveles de gobierno. No en vano el Banco Mundial hizo hincapié en que se incluyese entre las acciones claves para la implantación del programa, la firma de un convenio entre estado, municipios, COPASA y la FEAM.

A la precariedad de un compromiso basado en los partidos en el gobierno del estado y de los ayuntamientos, se añadían los efectos de la desarticulación del antiguo subsistema de *políticas de saneamiento básico. Si ésta, por un lado, había permitido al programa avanzar* hacia un enfoque de saneamiento ambiental, por otro dificultaba el establecimiento de la cooperación necesaria para la realización de algunas acciones del PROSAM, todavía situados en el ámbito del saneamiento básico, pues conllevaba la ausencia de normas y procedimientos que deberían ser seguidos por estados y municipios. Una ausencia que hacía impredecible la actitud de los actores del programa, haciendo desaparecer la estabilidad que solía existir en sus relaciones, al menos en lo relativo a obras de saneamiento básico; incluso porque, según las antiguas reglas del PLANASA, a los actores, con excepción del gobierno federal, no les sobraba ningún margen de maniobra en la concepción y ejecución de estas obras.

Todo, por lo tanto, parecía contribuir a que la interacción entre las entidades de los gobiernos encargadas de implantar el PROSAM estuviese marcada por la incertidumbre. Motivo por el cual su buen funcionamiento quedó no sólo muy dependiente de una composición institucional lo suficientemente bien ideada como para sostener convenientemente la errática *relación entre los niveles de gobierno - lo que explica la creación de la UGP - sino muy sensible* a cualquier evento que potenciase las naturales desconfianzas sobre sus posibilidades de salir adelante como se había planeado. Eventos relacionados principalmente con perturbaciones que amenazaban la consecución de las acciones claves en el tiempo previsto y que funcionaban como verdaderos catalizadores de la incertidumbre presente al principio en las relaciones entre los encargados de implantar el PROSAM.

Aunque, a comienzos del segundo semestre de 1992 los preparativos para implantar el programa aparentasen caminar satisfactoriamente, sus actores tenían la atención puesta en un

evento, no directamente relacionado con el mismo, pero con una gran capacidad de afectarlo, y en función del cual guiaban sus decisiones y hacían su pronósticos. Se trata de las elecciones municipales previstas para noviembre del 92, cuya realización por sí sola neutralizaba cualquier circunstancia favorable al despegue del programa, sobre todo porque proyectaba fuertes sospechas sobre el cumplimiento del calendario presentado para el reasentamiento. La aportación de recursos para esta acción corría a cargo de los ayuntamientos y a pesar de que sus alcaldes, en función de sus compromisos electorales, ya la hubiesen incluido en sus presupuestos para el próximo año, nada ni nadie podría garantizar que así sucedería[86]; incluso porque las encuestas anunciaban la derrota del partido del alcalde de Belo Horizonte. Si antes, Belo Horizonte tenía motivos para dudar de que Contagem lograría terminar sus proyectos ejecutivos a tiempo, teniendo en cuenta la debilidad técnica de su sector de planificación urbana comparado con el de Belo Horizonte[87], con los pronósticos electorales, ¿qué motivos tenía Contagem para creer que los dirigentes del ayuntamiento de Belo Horizonte se empeñarían en dar curso a la necesaria elaboración de los proyectos ejecutivos antes de las elecciones? El coordinador del PROSAM por parte del ayuntamiento de Contagem es claro:

> "a comienzos de la segunda mitad de 1992, destinamos una cierta cantidad de recursos presupuestarios a la construcción de viviendas para el reasentamiento necesario para iniciar la puesta en marcha del PROSAM. Sin embargo, como no se iniciaba, debido principalmente a los pronósticos electorales para Belo Horizonte, empezamos a desplazar nuestras prioridades en Contagem. El ayuntamiento tenía muchos frentes que atacar y con una turbulencia como ésta en el PROSAM, empezaron las presiones para desplazar sus recursos hacia estos frentes, sin tener ningún argumento para no hacerlo".

Así, todos esperaban que el otro diera la señal de salida al programa, sin que ninguno la diera a tiempo.

En la ausencia de 'anillos burocráticos', el programa se quedó sin "padrinos" y tuvo dificultades para despegar

[86] Sobre todo porque faltaba un documento transformando el acuerdo entre partidos en un compromiso de cooperación entre estado y ayuntamientos.

[87] Acerca de esta desconfianza es importante oír la observación del representante del ayuntamiento de Contagem en el PROSAM: *"en el contacto con el personal de Belo Horizonte se percibía que se sentían superiores a nosotros, más avanzados, y que incluso no acreditaban que estuviésemos técnicamente preparados para llevar adelante un programa de la envergadura del PROSAM"; y la del representante del Ayuntamiento de Belo Horizonte: "en el inicio, quedaba siempre la pregunta: ¿será que el programa va adelante? Había mucha gente aquí dentro que estaba segura que esto no sucedería. Y en la medida en que junto a este trabajo, existían otras prioridades, en la incertidumbre, se fue desplazando la elaboración de los proyectos de ingeniería, que requería que el ayuntamiento adelantara dinero".*

Aunque el contrato de préstamo fue formalmente negociado en noviembre del 92, su entrada en vigor era incierta. En consecuencia, las dudas sobre la conveniencia de aportar recursos para la elaboración de los proyectos de ejecución de ingeniería llevaron el programa a paralizarse. Esto, sin embargo, podría haber sido amortiguado con relativa facilidad, por la presencia de un elemento inmune a los cambios de gobierno previstos en los ayuntamientos y que, al trascender la discontinuidad causada por ellos, sacase adelante los proyectos de ejecución de ingeniería del programa, a pesar incluso de las dudas sobre una de sus acciones claves, el reasentamiento.

Esta función le correspondía, en principio, a la Unidad de Gestión del Programa (UGP), que, por los motivos que se verán adelante, no logró desempeñar bien. También el Dr. Orsini, que había dado muestras de ser un gran articulador en la formulación del programa, podría en teoría ejercerlo; sin embargo, estaba momentáneamente imposibilitado para hacerlo, pues la presidencia del órgano máximo responsable de la implantación - el Comité de Coordinación - fue entregada a otro Secretario de Estado, el de Planificación y Coordinación General. La dificultad para encontrar una forma de neutralizar la amenaza de discontinuidad impuesta por las elecciones que se acercaban, era consecuencia del contexto de ruptura de los 'anillos burocráticos', en los que se movía el programa. En el caso de que éstos todavía prevaleciesen, era seguro que una simple elección para la alcaldía no afectaría en nada la confianza en el programa, y sus proyectos de ejecución serían elaborados. La red de tecnócratas que daba vida a los "anillos burocráticos" no era más que este elemento de transcendencia, que ahora le hacía falta al PROSAM y el contratista de obra, insertado en el "anillo", desempeñaba el papel de "animador del programa", que la UGP no lograba hacer satisfactoriamente. Por medio de sus conexiones con la fuente de recursos - Brasilia - el contratista de obras obtenía dinero para el programa y comunicaba su existencia a los alcaldes, en el caso de que no estuvieran insertados en la red, soliendo entregarles los proyectos de ejecución de las obras, como un regalo de la empresa[88], con la seguridad, incluso, de que, a pesar de ser necesaria una licitación pública, sería él quien acabaría ejecutándolas.[89] Un procedimiento tan corriente que un experimentado gestor público declaró: *"yo llegué a creer que, durante años, en Brasil no se*

[88] Basado en una entrevista con el representante del ayuntamiento de Contagem en el PROSAM.

[89] Lo que garantiza esto es algo más sutil que la corrupción pura y simple, como aclara el relato de un de los entrevistados: *"Además de la forma estrictamente venal de influir en los resultados de un concurso, corrompiendo directamente al dirigente del órgano encargado de supervisar la obra, hay otra que se debe a un comportamiento anómalo de la administración: los procedimientos de un órgano siguen determinadas directrices que guían la elaboración del pliego de condiciones y la resolución de la licitación. Y hay empresas que tras un largo período trabajando junto a este órgano, adquieren un total conocimiento de estos procedimientos, de los criterios que tienen para decidir. Y éstas son las que en el concurso tocan en los puntos que saben que les darán oportunidad de ganarlo. Así que, estos concursos dejan de ser perfectos, por así decir, y pasan a ser concursos dirigidos".* (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

han ejecutado obras de ningún gobernante y sí de contratistas de obras.". (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

En el caso específico del PROSAM, se ha cerrado la posibilidad de que una dinámica típica de los "anillos burocráticos" prevaleciera desde dos flancos. Por un lado, por la imposición de que los proyectos de ejecución se sometiesen a la criba de la opinión pública, algo contrario al estilo de los tecnócratas de los "anillos" y que, naturalmente, le quitaba al contratista de obras la libertad de acción que necesitaba para agilizar "a su modo" las pre-inversiones. La exposición de los proyectos de ejecución del PROSAM al público se producía por dos motivos: primero, por exigirse su aprobación por el Consejo de Política Ambiental (COPAM), en el que participan entidades ecologistas con gran penetración en la prensa; segundo por haber sugerido el Banco Mundial que, a través de reuniones amplias, se les dejasen claras a la gente que iba a ser realojada por las obras, las razones de las alternativas adoptadas en los proyectos de reasentamiento. La declaración de uno de los entrevistados expone lo crucial que eran estas discusiones para detener la influencia de los intereses implicados en los "anillos burocráticos":

> "Las ganancias del contratista en canalizaciones están en función de la cantidad de metros cúbicos de hormigón que implanta... son obras muy complejas y si el órgano gubernamental no posee, por ejemplo, un buen estudio geológico, el contratista puede engañarlo con proyectos de canalización más caros de lo necesario, utilizando incluso argumentos que intimidan a la población y la hacen su aliado, como: "mira, esto de poner césped en el talud es peligroso, puede desmoronar". Así que si la administración municipal está preparada para discutir las razones para elegir una alternativa y no otra, y decidir cuál es la más segura, se garantizan obras más racionales en todos los sentidos... lo decisivo para la comunidad es estar convencida de que una alternativa es buena y que para esto no hace falta que impresione. El respaldo al enfoque de una obra depende de la población que, en el caso de que piense que no es correcto se moviliza y crea un hecho político". (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

Por otro lado, el Banco Mundial, como financiador directo de las obras, se reservó el derecho de someter a su aprobación previa los pliegos de condiciones, a los que les añadió algunos apartados diferentes de los que hasta entonces existían en Brasil y que eran muy favorables para los contratistas de obras. Con esto se les quitó a éstos cualquier estímulo para apostar en el PROSAM.[90] Significativamente, más de un entrevistado declaró: *"está muy claro*

[90] Aunque, insistimos, sus intereses estuvieron presentes en el programa. Sin embargo según el coordinador del PROSAM por parte del ayuntamiento de Contagem: *"todo el sistema burocrático (Caja Económica Federal, etc.) está "viciado" y sólo trabaja de una cierta forma... antes, el contratista de obras dominaba todo el proceso, interfiriendo en el nombramiento de los directores de los órganos encargados de los proyectos (Compañías Estatales de Saneamiento, BNH, etc.) y todo iba más rápido... Con la entrada del Banco Mundial en escena, como es el caso del PROSAM, el proceso se hace más complejo. En realidad, el Banco Mundial intercepta la influencia de los contratistas de obras que pasan a no dirigir el proceso, por lo que éste acaba siendo más lento".*

el motivo por el que existe tanto retraso en la implantación del PROSAM. El programa no "despega" porque ningún contratista de obra lo ha "apadrinado".[91]

Estado y municipios negocian, pero se resisten a cooperar

Si la proximidad de las elecciones municipales potenció las incertidumbre intrínseca al PROSAM, su resultado las transformó en obstáculos, cuya superación supuso un delicado proceso de negociación, no exento de situaciones conflictivas. Naturalmente, esto afectó al ritmo de elaboración de los proyectos de ejecución del programa no sólo directamente, sino también indirectamente, al dificultar otras de sus acciones claves y con esto minar su credibilidad. Cierto es que, si en función de los resultados electorales, los proyectos de ejecución sólo fueron contratados en febrero de 93, por otras razones su elaboración se alargó hasta octubre de 1993.

Mientras en Contagem, no se rompieron los compromisos asumidos con el PROSAM, pues las elecciones las ganó el partido del alcalde, en Belo Horizonte, confirmando los pronósticos, las venció el Partido de los Trabajadores (PT). Las incompatibilidades programáticas y de estilo entre éste y el partido del Gobernador, hacían poco probable la cooperación voluntaria entre estado y municipio, basándose en una alianza entre partidos, como la que se había logrado hacer hasta las elecciones. Por esto, en la negociación final del préstamo, en noviembre del 92, el Gobernador, anticipándose a la victoria del PT, logró fijar como cláusula del contrato de préstamo con el Banco Mundial, que los ayuntamientos pudiesen otorgar al estado la ejecución de las obras de su competencia. El Banco Mundial, sin embargo, se negó a autorizar que esta cesión fuese seguida de la transferencia al estado de los préstamos contraídos por los ayuntamientos para estas obras, lo que hizo tensa no propiamente la negociación de la cesión[92], sino la forma de hacerla operativa.

---

[91] Entrevista con el representante del ayuntamiento de Contagem en el PROSAM, corroborada casi con las mismas palabras por la ingeniera de la Secretaria de Estado de Transporte y Obras Públicas, encargada del reasentamiento por parte del estado.

[92] La garantía de rentabilidad de los préstamos destinados a los ayuntamientos, fue calculada con base en los aumentos en la exacción de impuestos competencia de los mismos, el Impuesto Predial Territorial Urbano (IPTU) y, naturalmente, si el compromiso para con el préstamo pasase del ayuntamiento al estado, el Banco Mundial quedaría sin esta garantía de rentabilidad, procedente de este aumento en el IPTU de los ayuntamientos.

Una vez pasadas las elecciones, se hizo más que necesaria la firma de un convenio[93], es decir, la existencia de un documento que transformase el acuerdo verbal entre los alcaldes y Gobernador, en un compromiso legal entre administraciones. Una medida que, a pesar de seguir siendo *ad hoc* aliviase, aunque fuera de forma mínima, la ausencia completa de reglas que fijaran unos parámetros en la relación estado/municipios independientemente de cualquier circunstancia partidaria[94]. La negociación de este convenio la hicieron los Secretarios de Estado y secretarios municipales, y aunque a este nivel no se encontraron conflictos significativos, a nivel técnico sí los hubo y bastante graves. Eran

> "reflejo de un comportamiento corriente dentro de la administración pública brasileña, en la que a sus funcionarios les interesa sobre todo hacer prevalecer el punto de vista que le conviene al órgano al que pertenece. En una negociación tardan mucho en entender que estas buenas condiciones para su órgano suelen depender justamente de unas buenas condiciones para el programa en su totalidad". (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP)

Además, la implantación del programa suponía la articulación de una cantidad de técnicos e instituciones mucho mayor que la de su formulación, dificultando el contacto directo a partir de un conocimiento personal anterior, que fue fundamental para el buen desempeño del pequeño equipo que preparó el programa. Una dificultad que creció con el cambio de gobierno en los ayuntamientos y, en consecuencia, de los directivos de sus instituciones encargadas del programa, caso de SUDECAP. Como relata uno de los entrevistados *"el cambio en las administraciones municipales, principalmente en Belo Horizonte con el PT, impuso una mutua desconfianza entre las administraciones estatal y municipal, que tardó mucho en resolverse. Una situación que se puede resumir de la siguiente forma: "nadie quería llevar agua al molino del otro".* (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

La situación hacía todavía más importante la función de integración y articulación a cargo de la Unidad de Gestión del Programa, que, sin embargo, no logró desempeñar satisfactoriamente.

Un delicado arreglo para sacar el programa adelante pone el estado bajo la supervisión del ayuntamiento

[93] Y definida, no por azar, como se ha visto, como una de las acciones claves del programa.

[94] Como ya hemos dicho, se encontraban atascados en el Congreso Nacional, tanto el proyecto de ley regulando el Sistema Nacional de Saneamiento Ambiental, como el de la ley regulando el Sistema Nacional de Recursos Hidráulicos, que fijan unos criterios mínimos de referencia para la relación entre los niveles de gobierno en la gestión de las políticas de ambos sectores.

Las dificultades para poner en funcionamiento el convenio estaban producidas también porque ya en su propia formulación estaba latente una diferencia de los ritmos que cada uno de los gobiernos - estado y municipio - pasó a adoptar en la implantación.

Fueron muchas las circunstancias que condujeron a esto. El nuevo alcalde de Belo Horizonte tan pronto tomó posesión de su cargo, a la vez que reconocía en público los beneficios del PROSAM para toda la Región Metropolitana, dejaba claro que los gastos que suponía no formaban parte de sus prioridades de gobierno. Esto era una amenaza a los ojos del estado que, al contrario de los ayuntamientos, tenía mucho que perder con una eventual interrupción del programa, aunque sólo fuera por los compromiso asumidos con la firma del contrato de préstamo con el Banco Mundial, en febrero de 1993.[95]

Aunque no tuvo más remedio que hacerse cargo de las obras del ayuntamiento de Belo Horizonte, el estado necesitó todavía no sólo convencerle de algo bastante difícil - que mantuviese ante el Banco Mundial un compromiso financiero para un programa que no estaba entre sus prioridades - sino llevarle a aceptar que ejecutase sus obras un órgano, del que el PT desconfiaba profundamente. A los ojos del PT, el Departamento Estatal de Obras Públicas (DEOP), era

> "un órgano "viciado", con una estructura concebida desde una perspectiva deformada y que daba margen a las injerencias de los contratistas de obras. En esta objeción, de orden esencialmente político, se fundamentaban las dudas del ayuntamiento "petista" con relación a la conveniencia de traspasar las obras para el estado". (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

La posición del estado en la negociación del convenio era, por lo tanto, muy débil. A causa de ello el ayuntamiento logró firmarlo en unos términos bastante favorables para él y que, a su vez, dejaban al estado en una situación incómoda

> "Cuando el estado propuso al ayuntamiento que le delegase la ejecución de las obras, nosotros hicimos una contraoferta buscando lo más interesante para el municipio. Teníamos claro que no podíamos simplemente delegarla y asumir su financiación ante el Banco Mundial, sin exigencias. No tenía sentido asumir los riesgos de una deuda y no lograr dividendos políticos de esto. Entonces impusimos dos condiciones. Primero, que la concepción final de los proyectos fuese nuestra, es decir que quedase en nuestras manos la elaboración de los proyectos de ejecución. Se trataba al final de una intervención en un espacio bajo nuestra jurisdicción, de la que teníamos una visión que, estábamos seguros, el personal del estado no tenía. Segundo, que el estado asumiese la contraparte del

[95] Los llamados contratos subsidiarios previstos para ser firmados entre el estado y las ayuntamientos y que consagrarían un compromiso legal de estos con parte de la deuda contraída por el estado ante el Banco Mundial, sólo se producirían en el seno de las negociaciones del convenio entre estado y ayuntamiento, en concreto, el mismo día en que este quedó formalizado.

> ayuntamiento en el programa - cerca de US$ 22 millones - y que, además, como la financiación bajo nuestra responsabilidad era de US$ 42 millones, se buscase una forma para que el ayuntamiento recibiera del estado los US$ 20 millones restantes". (Entrevista con el representante del ayuntamiento de Belo Horizonte en el PROSAM).

Concentrado en la preocupación de que no se obstruyese al programa, el estado, aunque a regañadientes, acepta todas las condiciones del ayuntamiento que, a través de SUDECAP, mantenía la coordinación de los trabajos de elaboración de los proyectos de ejecución, cuya carga económica pasaba a asumir el estado . El ayuntamiento, además, seguía teniendo derecho a supervisar la conclusión de las obras, antes de dar el visto bueno para el resarcimiento de sus costes por parte del Banco Mundial. El estado se obligaba también a hacer constar el nombre del municipio como participante en la realización de las obras en cualquier publicidad del programa.

Con relación al dinero, el estado asumía los costes del reasentamiento, cerca de US$ 13 millones que, añadidos a los US$ 7 millones más que asignaba a otras obras en Belo Horizonte y a la contraparte del ayuntamiento en el programa, alcanzaban los US$ 42 millones financiados por el Banco Mundial. Con esto el movimiento de dinero en el programa se hizo complicado, pues para rendir cuentas, el Banco Mundial no reconocía el convenio que firmaron estado y municipio, siendo necesario hacer verdaderos malabarismos para mantener, a nivel formal, el flujo originalmente establecido por el Banco Mundial. Tras verificar la adecuación del uso de los recursos correspondientes a los préstamos y destinados a obras originalmente bajo su responsabilidad, pero ahora delegadas en el estado, el ayuntamiento solicitaba su resarcimiento al Banco Mundial y los traspasaba al estado, quien de hecho los adelantaba ahora. Resultaba de ahí una situación anómala en el contexto del federalismo brasileño y de difícil resolución, pues carecía de precedentes. Se trata de la transferencia de recursos desde un ayuntamiento hacia un estado.

En la firma definitiva del convenio - pactado entre el gobierno del estado y los cuatro agentes ejecutores - el ayuntamiento de Contagem hizo hincapié en recibir el mismo tratamiento que el de Belo Horizonte. Con esto el estado, que a través de COPASA ya era responsable de la ejecución de unas obras que suponían un 51% de los costes totales del programa[96] amplió *este porcentaje hasta un* 90%. A pesar de esto, *el gobierno estatal seguía pendiente de la* cooperación de los ayuntamientos para sacar adelante el programa, ya que ellos mantenían no sólo el control de la elaboración de sus proyectos de ejecución, sino también de la supervisión de las obras de canalización y del reasentamiento. Debido a estas cláusulas, el convenio

[96] Véase el apéndice X.

estableció dos polos de tensión Por un lado, *"el ayuntamiento, empeñado en preservar su capacidad de orientar la iniciativa y dispuesto a mantener el poder de veto sobre determinados procedimientos"*; y por otro *"el gobierno del estado, que creía que si entraba con la mayor parte del dinero en la iniciativa, tenía el derecho de hacer las cosas a su manera"*. (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

La superación de los conflictos intergubernamentales mediante el contacto personal y las redes de políticas

Ya se ha mencionado que algunos de los términos del convenio encontraban resistencia en ambos gobiernos, principalmente entre sus técnicos. Así, el inicio de su funcionamiento, además de requerir que se neutralizase la tensión provocada por el nuevo reparto de papeles en la implantación del programa, supuso

> "convivir con todos los traumatismos y puntos de vista derrotados en la negociación del convenio... se necesitó superar las enormes resistencias de los técnicos tanto del estado como del ayuntamiento a la nueva situación ...los del ayuntamiento decían: "no es justo. Hemos hecho todo el estudio de campo, gastado tiempo y dinero para concebir el proyecto que ahora va a ser políticamente capitalizado por DEOP". Los del estado, a su vez, como el ayuntamiento mantenía la coordinación de la realización de los proyectos de ejecución y la supervisión de las obras, decían: "¿ pero, qué pasa con este convenio? ¿ Acaso vamos ahora a trabajar para el ayuntamiento del PT? Esto no tiene sentido." Las cosas eran planteadas exactamente así, con mucha mezquindad". (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

Las dificultades para poner en marcha el convenio, aparecieron por primera vez con el reasentamiento que, de algún modo, sintetiza la forma en que los conflictos intergubernamentales se manifestaron y fueron tratados a partir de su firma.[97] Según lo concertado, el estado se hacía cargo de la ejecución del reasentamiento y de sus costes, obligándose a seguir la concepción de URBEL y a aceptar su supervisión. En este contexto el conflicto se manifestaba de la siguiente forma. La nueva dirección de URBEL, a diferencia de la anterior concebía el reasentamiento desde una perspectiva de participación de los implicados - un visión compatible con la de los altos cargos del nuevo gobierno municipal, más preocupado por no "agredir" a la población que por seguir el calendario de un programa que no tenía entre sus prioridades. El estado, a su vez, no sólo temía que esta participación lo retrasase, sino que

[97] Se tratará la cuestión del reasentamiento solamente en el municipio de Belo Horizonte, pues las relaciones del municipio de Contagem con el estado seguían siendo normales, debido a de que el candidato del PSDB ganó las elecciones para alcalde en Contagem.

en la selección del lugar para construir las viviendas tenía más en cuenta sus costes que las consecuencias para la población.[98]

Por esto, y otras cosas[99], los de URBEL eran considerados por los del estado como una pandilla de utópicos, ilusionados con el poder recién conquistado en el ayuntamiento y empeñados en "reinventar la rueda". Estos a su vez, veían a COHAB - órgano estatal que asumió el reasentamiento - como *"un tentáculo de un gobierno truculento que iba a desalojar a la población a la fuerza, como solía suceder en Brasil, y otras cosas por el estilo"*. (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP). El conflicto salió a la luz cuando, en abril del 93, COHAB con la intención de agilizar el proceso empezó a realizar un catastro socioeconómico de las personas que iban a ser realojadas, sin la orientación de URBEL, a quien le correspondía supervisarlo. El mal entendimiento entre el ayuntamiento y el estado llegó a un punto en que se pasó a hacer dos catastros en paralelo y naturalmente con criterios distintos, pues cada cual tenía su propio cuestionario. Con el objetivo de resolver esta situación, a solicitud del representante de Belo Horizonte en el programa[100], se celebraron reuniones entre los organismos implicados en el reasentamiento: URBEL, SUDECAP, COHAB y SETOP[101].

> "Las primeras reuniones fueron terribles. El tono de la conversación era áspero. Las ideas planteadas por un técnico eran aceptadas o rechazadas en función de la instancia administrativa a la que pertenecía, independientemente de que fuesen razonables o no.". (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

Este clima lo confirma la coordinadora del reasentamiento por parte del estado, quien declaró incluso que la presidenta de URBEL había exigido por teléfono al Secretario de Transportes y Obras Públicas que se la alejara del proceso. Lo interesante es su interpretación del hecho:

> "Cuando entré en el proceso, en abril de 1993, URBEL maniobraba para mantenerlo bajo su coordinación, pues, debido a la negociación paralela del convenio entre ayuntamiento y

[98] La selección de un terreno para un reasentamiento involuntario es, para muchos especialistas, un asunto delicado y debe hacerse teniendo en cuenta la necesidad de desplazar a la población lo más cerca posible del lugar del que va a ser desalojada para que no se altere su entorno original o, por lo menos, hacia un entorno lo más parecido posible.

[99] La nueva presidenta de URBEL, era una militante del Partido Comunista de Brasil, considerado radical e integrante de la coalición que llevó el PT a la alcaldía.

[100] Que en este momento seguía en esta posición sólo informalmente, pues el nuevo alcalde ni le confirmaba en la función ni designaba a otro representante.

[101] *"Nuestro planteamiento para los funcionarios del estado, en la reunión, fue el siguiente: "mira, no queremos poner dificultades, pero el trabajo tiene que hacerse en equipo y URBEL tiene que ser oída. Hemos necesitado tres reuniones para encontrar una forma adecuada de actuar. COHAB venía actuando en una línea de indemnización, y nosotros teníamos una visión de participación, en que la población pudiese realmente decir lo que le venía mejor. Tras estas discusiones se llegó a un consenso, y el trabajo empezó a ser hecho bajo nuestra supervisión real."* (Entrevista con el representante del ayuntamiento de Belo Horizonte en el PROSAM)

> estado se estaba traspasando el reasentamiento hacia el gobierno del estado. Yo venía del ayuntamiento de Contagem, donde había desarrollado un trabajo de desalojo de favelas, que los de URBEL conocían. Por esto sabían que yo iba de hecho hacer efectivo el control del estado sobre el reasentamiento. Una cosa es perder "territorio" sobre el papel y otra muy diferente es que alguien pueda quitártelo **de hecho**. Ellos sabían que al estar desarrollando una tarea que se domina, aunque su coordinación sea transferida a otra instancia, en el caso de que los nuevos coordinadores no estén preparados para llevarla a cabo, se sigue de algún modo coordinando la tarea. Así que me atacaron duramente en los tres primeros meses de mi trabajo; lo que era natural, pues sentían que iban a perder el control sobre el proceso. Un técnico viene trabajando ocho horas por día en un programa, elaborando su filosofía, visitando el terreno y asumiendo compromisos con la comunidad. Se duerme y se despierta pensando en el programa y de súbito el alcalde dice que va traspasarlo a otro gobierno. Esto es muy difícil de digerir". (Entrevista con la coordinadora del reasentamiento por parte del estado).

La forma en que fueron superados estos conflictos iniciales confirma la importancia de las personas, de que se conocieran anteriormente -su pertenencia a redes de políticas-, y del trato directo e informal que pueden mantener entre sí para que la gestión intergubernamental pueda realizarse satisfactoriamente.

> "Con la firma oficial del convenio y la transferencia del reasentamiento al estado, URBEL perdió el control sobre el proceso, pero su resistencia se mantuvo por un tiempo. En esta época, sin embargo, yo ya había entendido que la resistencia mayor era contra la estructura a la que yo representaba, el estado. En efecto, aunque fuera una amenaza para ellos, porque sabían que yo iba a tomarme en serio la tarea, me sonaba raro la fuerza con que me rechazaron nada más llegar. Ya había trabajado con muchos técnicos de URBEL y no le veía sentido a que actuaran como si yo usara métodos muy distintos a los suyos, pues sabían que no lo eran. He tardado en darme cuenta de que lo fundamental era su percepción del estado - la más negativa posible - y su creencia de que como su representante, iba a actuar de acuerdo con esta percepción. Para ellos el estado era prepotente e insensible a los trastornos que el reasentamiento impone a la gente. Cuando entendí esto, me hice más diplomática. Pasé a reforzar nuestros puntos comunes y a no hacer caso de muchas cosas desagradables. Ellos también, a medida que notaban que yo no sería una marioneta de los tecnócratas que todavía seguían existiendo en el gobierno estatal, empezaron a aceptar el trabajo en equipo. Lo difícil fue que superasen su resistencia al estado. Hay algo interesante en todo esto. A pesar de que Belo Horizonte posee 3,5 millones de habitantes, las relaciones entre las políticas dentro de un sector están restringidas a un grupo reducido, y si eres, por ejemplo, del gobierno del estado, al ir al ayuntamiento encuentras casi siempre a alguien con quien en algún momento ya has trabajado. Hoy mismo, por la mañana me fui a una cancha de tenis con el representante de URBEL en el reasentamiento, y lo hicimos no por trabajar juntos en el PROSAM, sino porque ya nos conocemos desde hace diez años. Claro que esto facilita mucho las cosas. Al tratar con URBEL, sé la línea de pensamiento de quien me encuentro y él sabe la mía, porque conocemos mutuamente nuestra forma de actuar, lo que genera un clima de confianza". (Entrevista con la coordinadora del reasentamiento por parte del estado).

La discontinuidad administrativa es fuente de conflictos en el programa

La negociación del convenio estado/municipios, no implicaba necesariamente interrumpir la elaboración de los proyectos de ejecución, contratada desde febrero de 93, que

eran el gran nudo que debía deshacerse para que el programa despegase.[102] Sin embargo, desde el punto de vista de las empresas de consultoría que los hacía, la negociación significaba una amenaza. Ya no tenían la certeza de cobrar por sus servicios y por esto mantuvieron los trabajos a ritmo lento, esperando que la situación se aclararse. Aunque es cierto que sus contratos con los ayuntamientos, les servían de base jurídica ante cualquier eventualidad, no les aseguraba sin embargo, el pago de sus trabajos en el tiempo concertado, que para hacerse efectivo, podría suponer arreglos entre el estado y los ayuntamientos.[103] Para la entidad municipal que coordinaba la elaboración de los proyectos de ejecución, los conflictos producidos por el traspaso de responsabilidades por el reasentamiento, así como las dificultades con las empresas de consultoría, eran una invitación a tener un comportamiento relajado. La incertidumbre acumulada en el programa desde su formulación no permitía tener expectativas optimistas sobre las posibilidades de llevar a cabo el reasentamiento con un retraso menor de lo que era razonable suponer. Todo indicaba que las consecuencias de los conflictos en el traspaso de responsabilidades de esta tarea seguirían repercutiendo durante un buen tiempo, alejando todavía más la fecha de su conclusión. De ahí que los directivos del órgano que coordinaba la elaboración de los proyectos pensaran: si las expectativas son de un retraso en el reasentamiento mayor que el previsto, y este es técnicamente una pre-condición para las obras de canalización; ¿por qué empeñarse en agilizar los proyectos de ejecución de las canalizaciones, con unas relaciones, además, bastante difíciles con las empresas de consultoría? La actitud se agraviaba en el caso del ayuntamiento de Belo Horizonte, pues su representante en el PROSAM, empeñado personalmente en sacar adelante estos proyectos de ejecución, fue cesado por el nuevo alcalde de su cargo directivo en SUDECAP - entidad que coordinaba la elaboración de los proyectos - y de la función de representante del ayuntamiento en la Unidad de Gestión del Programa. La situación generada, es relatada así por este técnico:

> "El nuevo alcalde tardó en nombrar al presidente de SUDECAP y mientras no se hacía, no se podía actuar. Así que las empresas consultoras fueron paralizando los proyectos...yo fui cesado de la dirección de proyectos de SUDECAP. Los contactos con La UGP pasaron a hacerse por el nuevo secretario adjunto de planificación, que no era del área ni estaba enterado del programa y por esto me usaba como un *alter ego* en todo relativo al programa. Una posición difícil la mía, pues seguía metido con el programa, pero sin competencia para actuar. Seguí participando en las reuniones en el 93 y coordinando tareas, sin que ésta fuese una función reconocida o que tuviese siquiera una manifestación de respaldo por el nuevo

[102] El reasentamiento, como tarea imprescindible para iniciar las canalizaciones, podría retardar su puesta en marcha, pero nada podía hacer para impulsar la implantación del programa.

[103] Los recelos de estas empresas no eran infundados: *"con relación a los proyectos ejecutivos, el ideal era mantener los contratos ya existentes con las empresas de consultoría y el estado, según lo pactado, debía traspasar los recursos al ayuntamiento que entonces pagaría. Sin embargo, poco antes de la firma del convenio se constató que esto no era posible por las leyes estatales. Sólo en el caso del traspaso de los contractos con las empresas al estado se podrían efectuar los pagos, aunque pudiésemos seguir con la fiscalización. Así, fue necesario firmar nuevos contratos, ahora entre las empresas y el estado".* (Entrevista con el representante del ayuntamiento de Belo Horizonte en el PROSAM)

> alcalde. Empecé, entonces, a no sentirme con el derecho a cobrar los trabajos de nadie. Ya no me sentía responsable del resultado ni en condiciones para impulsar el proceso. Al principio todavía intenté, aquí, en la SUDECAP, hacer algo, pero sentía que la gente se preguntaba: "¿pero, por qué éste tiene que cobrarme esto a mí?" Así que procuré alejarme del programa, actuando sólo por reacción. Durante 1993, faltó algo fundamental para la andadura del programa, debido a sus características: una unidad de gestión a nivel municipal, que hiciera que las cosas se produjeran a tiempo y que no dejase que el programa se perdiera en el desván de nuestra burocracia." (Entrevista con el representante del ayuntamiento de Belo Horizonte en el PROSAM).

A finales de 1993, un hecho más contribuiría a aumentar el retraso en la elaboración de los proyectos de ejecución. Se trata de la polémica en torno a sus impactos ambientales. Como se ha visto, en la audiencia pública que precedió a la aprobación de la licencia ambiental del PROSAM, se estableció que sus obras de canalización deberían buscar el menor cambio posible en el paisaje natural de los valles, principalmente en el río Onça, con muchos tramos de baja densidad de ocupación. Se ha visto también que a esta recomendación, no le siguió la prescripción de ningún mecanismo específico que la garantizase en el momento de elaborar los proyectos de ejecución[104]. Una falta grave, teniendo en cuenta las presiones de los contratistas de obras para que se concibiesen las canalizaciones con el mayor lucro posible, y por lo tanto, con una mayor cantidad de obras.[105]

Con la subida del PT al gobierno del ayuntamiento de Belo Horizonte - un partido más abierto que los demás a la problemática medioambiental - la FEAM y el AMDA, junto con la Secretaría Municipal de Medio Ambiente (SMMA) lograron convencer al nuevo alcalde para que promoviese una revisión de todas las intervenciones previstas en el espacio urbano de Belo Horizonte, a la luz del criterio medioambiental y que se concediese una especial atención a las obras del PROSAM. Se celebró, entonces, una reunión entre los representantes de la FEAM, el AMDA, SMMA y SUDECAP. Instada por los ecologistas a vigilar para que las canalizaciones en la sub-cuenca del Onça, obedeciesen a un trazado no agresivo para el medio ambiente,

---

[104] La exigencia de que se sometiesen los proyectos de ejecución a la obtención de la licencia ambiental antes de su implantación no era suficiente para hacer prevalecer esta recomendación. Siempre se pueden encontrar argumentos técnicos - características del suelo, etc. - que justifiquen proyectos más intervencionistas, y rechazarlos puede requerir estudios detallados, que la FEAM, por su debilidad institucional, tiene dificultades de llevar a cabo, en un tiempo lo suficientemente corto para que no sea sometida a presiones y acusaciones de estar dificultando un programa con tanto apoyo de la opinión pública como el PROSAM.

[105] A este propósito, oigamos el representante del ayuntamiento de Contagem en el PROSAM: *"la relación entre las Secretarías municipales y las empresas encargadas de las obras siempre ha sido muy difícil. Esta empresas siempre tuvieron en mente obras de ingeniería pesada. La historia de que existió una industria de saneamiento es verdadera y destruirla, lleva tiempo. Aquí en Contagem, el año pasado con mucha dificultad logramos transformar un proyecto que era la propia expresión de esta industria. Hicieron el proyecto de canalización de un arroyo, totalmente en hormigón, con una avenida por encima. El proyecto que aprobamos y fue llevado a cabo consiste en un simple drenaje, sin la avenida, cuya construcción no tenía sentido porque el sistema de circulación de vehículos en la ciudad no la requería. Junto al drenaje, se hizo tan sólo una pequeña calle destinada al tráfico local. Un cambio como este es muy difícil, requiere el respaldo de la sociedad para quien está aquí dentro intentándolo. Y esto porque se ha gestado una cultura de grandes obras también en los órganos de planificación tanto en los ayuntamientos como en el estado, que es la bicoca de los contratistas de obras."*

SUDECAP informó que algunos estudios de los consultores que elaboraban sus proyectos de ejecución apuntaban la imposibilidad técnica de hacer los canales del Onça en tierra[106] y que por esto serían similares a los de Arrudas, es decir, canales en hormigón. Los ecologistas rechazaron *a priori* estos estudios, por lo que contrataron por su cuenta a unos nuevos consultores para verificar su validez. El alcalde no sólo no se opuso a esta medida, sino que la alentó, poniendo a disposición de estos consultores todos los datos que el ayuntamiento poseía sobre el río Onça. Mediante unos estudios y una visita al lugar - en que se puso empeño en la presencia de técnicos de SUDECAP - los nuevos consultores demostraron que era posible construir canales, no enteramente de tierra, pero con mucho menos hormigón, que los originalmente propuestos. A SUDECAP no le quedó más que cambiar los proyectos de ejecución de este río[107], a pesar de que en esta época, octubre de 1993, ya estuviesen en fase de conclusión.

La decisión desagradó profundamente a la Secretaría de Estado de Transportes y Obras Públicas (SETOP) - que como se ha dicho estaba bajo una fuerte influencia de los contratistas de obras - a la que, sin embargo, por las cláusulas del convenio con el ayuntamiento, no le quedó más remedio que "tragárselo", aunque dejando claro que los costes de los nuevos proyectos los tendría que pagar quien proponía las modificaciones. Durante tres meses el ayuntamiento intentó convencer al estado de lo contrario, habiendo logrado sólo retrasar un poco más las obras en el Onça, pues SETOP se hizo irreductible.

La gestión intergubernamental del programa hecha por un banco de desarrollo fracasa

El incidente del Onça muestra con propiedad la tensión intrínseca al convenio, que tenía un polo en el ayuntamiento de Belo Horizonte, empeñado en perfeccionar el programa sin preocuparse por el tiempo, y el otro en el estado, empeñado en agilizar su implantación, aunque para esto necesitase hacer caso omiso a cuestiones que comprometían la consistencia del programa[108]. Una situación incluso bastante similar a la que ya se había manifestado en el

[106] Argumentaban que en función de las características del suelo, sería necesaria una sección con más de 100 metros de anchura, para que no se produjera erosiones.

[107] En función de esto, el ayuntamiento de Contagem también tuvo que cambiar el proyecto de canalización del tramo del Onça que cruza su territorio, pues, a pesar de las recomendaciones de la audiencia pública, había sido originalmente elaborado desde una visión convencional, es decir, con un canal revestido de hormigón.

[108] Naturalmente, para un programa que tiene el logro ambiental entre sus principales resultados esperados, sería un contrasentido implantar canalizaciones de una forma que, se sabía, causaba daños al medio ambiente.

reasentamiento. Un juego en el que ambas partes tenían fuertes razones de su lado - como en el otro ya mencionado - en que cada uno esperaba que otro iniciara el programa, sin que nunca se pusiera en marcha - podría haber sido amortiguado, si los órganos responsables de la articulación intergubernamental del programa - la Unidad de Gestión del Programa, a nivel operativo y el Comité de Coordinación, a nivel político-institucional - hubiesen desempeñado satisfactoriamente sus funciones. La evaluación es compartida por los principales actores del programa.

> "Si la UGP hubiese efectivamente cumplido su papel desde el comienzo, el programa no se habría retrasado tanto, a pesar de sus problemas. Claro que nosotros en SUDECAP teníamos dificultades para coordinar la elaboración de los proyectos de ejecución, pero en vez de resolverlas, preferíamos aguardar los acontecimientos. Una posición que si la UGP hubiese estado allí, presionándonos, estoy seguro de que no hubiéramos podido mantener. Con frecuencia, por ejemplo, relajábamos los trabajos, porque Contagem se estaba quedando atrasado y sabíamos que la UGP no les iba a cobrar nada. La UGP tardaba mucho en definir las cosas, y era común quedamos un largo tiempo sin noticias de lo que estaban haciendo los demás ejecutores.",

declaró el coordinador del programa por parte del ayuntamiento de Belo Horizonte.

> "La UGP, o mejor dicho, el BDMG, no actúa en el programa. Habría que gestionar en lugar de simplemente esperar a que cada municipio se defina. El BDMG es lento, no articula nada, no cobra nada de los ejecutores. El BDMG, sin duda, gestiona el proyecto, pero dentro del mismo BDMG, en sus despachos. Gestiona mediante informes y fax. ¿Sabe lo que el BDMG ha sido en la práctica para el PROSAM? Su local de reuniones",

ironiza un Director de COPASA directamente ligado al PROSAM y que en función de esto lo ignoró varias veces y entró en contacto directo con el Banco Mundial.[109]

La necesidad de explicar tan rotundo fracaso del BDMG en la coordinación del programa se hace más evidente cuando se constata la competencia profesional de su cuadro técnico, y la merecida reputación de excelencia de que goza la institución. Para el coordinador de la UGP, este fracaso se debe a que

> "el BDMG siempre fue un órgano de financiación, y quien quisiera obtener dinero para las actividades que se financiaban, debía hacerlo según sus condiciones . En el caso del PROSAM, la situación es muy diferente. El Banco es tan sólo un coordinador de la implantación de la iniciativa. Es cierto que como su intermediario financiero, el BDMG tiene poder para evaluar si las condiciones están siendo cumplidas, etc. Pero no son condiciones impuestas por él. En el PROSAM, el BDMG no tiene el poder que solía tener en la mayoría de las situaciones que siempre manejó, en donde era el dueño del dinero. Este programa le interesa al estado y a los dos mayores municipios de la región metropolitana... al BDMG le

[109] Esto, naturalmente molestaba profundamente al BDMG. Muy significativo es que haya sido justamente COPASA, - la única empresa entre los ejecutores directos del programa - quien ha adoptado la práctica de forma sistemática. Esto parece indicar que el *ethos managerista*, común a las empresas públicas creadas por los militares, es el que creaba la disfunción no sólo con relación a la UGP, sino a los demás agentes del programa. A esto hay que añadir que si hasta ese momento COPASA no hubiera impulsado ninguna obra en el PROSAM, es porque están condicionadas, desde el punto de vista técnico, por otras acciones cuya puesta en marcha no depende de su voluntad.

> corresponde dirigirlo con sensibilidad y desde una posición en que no puede dictar sus reglas". (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

La interpretación tiene su lógica y curiosamente pone el énfasis en la debilidad del Banco para hacer que los receptores del dinero cumpliesen las condiciones, lo que parece indicar una gestión esencialmente dedicada al control de las inversiones en el programa. Una tarea necesaria, sin duda, pero que está lejos de ser la principal en la implantación de un programa con un marcado sesgo intergubernamental. Este énfasis parece una reafirmación impensada del entendimiento incorporado por el BDMG de lo que es gestionar y pone de manifiesto las consecuencias negativas de haberse atribuido la articulación intergubernamental e interinstitucional del PROSAM a una entidad en un claro desvío de función. El BDMG, además de presentar el estilo de acción corriente en las instituciones financieras, marcado por un extremado rigor en su relación con el público, tenía una gran experiencia en fiscalización, causa, al parecer, de su fracaso como gestor de la implantación del PROSAM.

Según el actual Secretario de Asuntos Internacionales del Estado de Minas Gerais y principal articulador de la formulación del programa, el Dr. Orsini,

> "la implantación de un programa con la complejidad del PROSAM requiere una equipo preparado para gestionar proyectos y no provocarlos, que es lo que el BDMG siempre hizo. El BDMG, ponía dinero a disposición de entidades que presentaban y llevaban a cabo los proyectos que querían en caso de ser aprobados. El BDMG no sabe cómo integrar a los ejecutores de un programa ni en su preparación, que es la ingeniería básica, ni en su desarrollo, que son los proyectos de ejecución de ingeniería, ni en la elaboración de su presupuesto. Este proceso requiere articular una secuencia de acciones, en las que se debe estar disponible, si fuera necesario incluso, para hacer un seguimiento del diseño técnico, que va a transformarse en un documento y un presupuesto, y que junto con toda la documentación de ingeniería, se transforma en un pliego de condiciones para finalmente ejecutar la obra. En este proceso, el comportamiento del gestor debe ser el facilitar, el de alguien que hace que las cosas ocurran, y no de alguien que espera que ocurran. Y esto sólo puede darse desde la informalidad y el BDMG, tiene una posición muy distante, cuando, por el contrario, debería ponerse en contacto directo con el ejecutor, incluso anticipándose a los retrasos y no simplemente enviándole cartas. Yo le decía muchas veces al coordinador de la UGP: 'mira, en vez de escribir una carta solicitando el pago de los trabajos vaya a verlos personalmente, hable con el técnico de COPASA, de la FEAM, de los ayuntamientos, conviva con ellos, dentro de sus instituciones, discuta sus problemas en el programa'. Desgraciadamente para el PROSAM, el BDMG sigue un excelente modelo de gestión, pero sólo financiera. Su cultura organizativa, como no podría dejar de serlo, es la de un Banco. Lo que hace falta para agilizar la implantación del PROSAM es una unidad de articulación que realmente sepa gestionar los proyectos y no fiscalizarlos, porque mientras el gestor aglutina y estimula, el fiscal genera conflictos". (Entrevista con el Dr. Orsini).

El coordinador de la UGP no esconde su orgullo al relatar la acción del banco en un incidente, en el que queda claro su actitud de fiscal.

> "En una misión técnica a Washington uno de los temas a tratar era la aprobación del texto de un pliego de condiciones de COPASA. Al recibirlo, en vísperas de la partida de la misión, fue directo a su punto polémico - la resistencia de la empresa a seguir las instrucciones del

> Banco Mundial - y constaté que había sido redactado sin tenerlas en cuenta. Inmediatamente, hice una carta al Banco Mundial relatando que a pesar de haber sido advertida por la UGP, COPASA insistía en no seguir sus instrucciones, y le dije al representante de la UGP en la misión: "mira, no le enseñes esta carta a nadie y entrégala en mano al responsable del PROSAM en el Banco Mundial". Así se hizo y no se aprobó el texto del pliego de condiciones. El Dr. Orsini, representante del Gobernador en la misión, le dijo a nuestro técnico: tenías que haberme mostrado la carta antes'. Mis instrucciones, sin embargo, fueron que no se la enseñase, sobre todo al Dr. Orsini, porque yo sabía que él iba a querer engañar al Banco Mundial. Al recibir una llamada de Orsini desde Washington, buscando confirmar si la actitud del técnico seguía mis instrucciones, dije que sí. Orsini contestó: "pero, eso no está bien y me pone en una situación difícil". Yo le contesté: "mira, nosotros en el BDMG, tenemos dos funciones en este programa. Una, la de representar al Banco Mundial y otra la de gestionarlo, y en esta situación específica yo estoy siendo fiel a la confianza que el Banco ha depositado en nosotros. Ahora, si usted lo cree conveniente, convoque al Comité de Coordinación y apártenos del programa, pues mientras sigamos en él, actuaremos a nuestro modo." En estas horas no soy muy diplomático. Yo sé trabajar sólo respetando la ética y las reglas y es así como me propongo estar en el PROSAM". (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

Aunque, finalmente, se haya dado por incuestionable la inadecuación del BDMG como gestor de la implantación del programa -tanto es así que, en agosto de 1994, se traspasó la UGP a la Secretaría Extraordinaria de Asuntos Internacionales - es cierto también que la composición institucional del programa imponía límites estructurales que huían del control de la UGP, impidiéndola neutralizar los factores que estaban provocando retrasos en la implantación. Esto es lo que veremos a continuación.

La ingobernabilidad intrínseca al sistema del 88 compromete la implantación del PROSAM

No cabe duda de que si la UGP hubiese seguido más de cerca la elaboración de los proyectos de ejecución y hubiera servido de vehículo para la comunicación entre los agentes ejecutores, los retrasos habrían sido menores. Sin embargo, la UGP nada podía hacer en el caso, por ejemplo, del ritmo diferente con que cada gobierno llevaba el programa. El desafío de compaginar las prioridades entre estado y municipios o incluso entre diferentes Secretarías del estado, para aliviar este desacompasamiento, le correspondía al Comité de Coordinación del Programa, creado justamente con el fin de promover su integración político-institucional. De hecho, la acción de la UGP estaba fuertemente condicionada al respaldo de una voluntad política empeñada en llevar el programa adelante, de la cual su Comité de Coordinación era la materialización.[110] El Comité funcionó, con todo, muy mal y se ha reunido hasta ahora mucho

[110] El coordinador de la UGP deja muy claro que las posibilidades de resolver el problema de los retrasos, en los ayuntamientos, por ejemplo, requerían con frecuencia decisiones que implicaban al alcalde, y en este caso la UGP no tenía autoridad suficiente para dirigirse al alcalde, para solicitarle que actuase. Sin embargo, el Comité sí lo tenía, pues al disponerse a participar en el mismo, el alcalde se había comprometido a acatar sus decisiones. En el caso de que fuese necesario que la UGP exigiese cualquier actuación de algún órgano perteneciente a alguna Secretaría

menos de lo necesario, lo que incluso ha llevado a uno de los participantes del programa a concluir:

> "al fin y al cabo, el gran problema del PROSAM es que no tiene un "padre político", que le vigile de cerca. Podría ser el Gobernador o algún Secretario en el que se delegase la autoridad sobre los demás. Como en el Comité de Coordinación la relación es de Secretario a Secretario, queda la cuestión: ¿quién tiene poder para cobrar de quién?"

Desde el punto de vista formal le corresponde a la Secretaría de Estado de Planificación y Coordinación General (SEPLAN) coordinar la acción de las demás en cualquier programa estatal, y por esto le tocó presidir el Comité de Coordinación del PROSAM. Sin embargo, su titular no participó ni siquiera en una de sus reuniones. Además, su poder efectivo para convocar a los demás Secretarios para tratar del programa[111] era prácticamente nulo por diversas razones. Al igual que en el ámbito federal, el sistema de planificación en el estado se desarticuló a partir de la transición democrática. En una entrevista, el titular de la SEPLAN, declaró:

> "la función de coordinación general atribuida a la SEPLAN, hoy suena muy formal, ya que el sistema de planificación en Brasil se ha desarticulado y sólo ahora entramos en una fase de reorganizarlo en el estado. Además, estoy aprendiendo por la práctica que la coordinación en un régimen democrático presidencialista como el nuestro presenta grandes dificultades. Los Ministros, en la Unión, y los Secretarios en los estados y municipios, poseen una gran autonomía. Reunirlos es muy complicado, y esto sólo lo entiende quien está en contacto directo con la alta administración. No se puede uno olvidar también de la herencia reciente de nuestra administración pública, que es la gran autonomía de órganos de la administración indirecta frente a los de la directa, responsables de supervisarlos. Las dificultades de integración institucional en el PROSAM, se deben también a la tendencia general de los actuales programas financiados en Brasil por el Banco Mundial. En los 70, el énfasis recayó en el área de transporte y energía, y todo funcionaba muy bien, porque en el caso de una carretera, por ejemplo, se hacia la negociación a partir de una concepción básica, se acordaba la financiación, se elaboraba un proyecto de ejecución, y sólo un órgano, en el caso del Departamento Nacional de Carreteras, ejecutaba el proyecto. Ya los programas de financiación recientes, como el PROSAM, están en su mayoría volcados hacia el área social y tienen por esto una estructura organizativa que dificulta su puesta en marcha. Requieren composiciones institucionales muy complejas, que implican a entidades con una gran autonomía y criterios distintos de acción, y su integración, vital, debido a todo lo que ya he dicho, viene fallando."

Estatal, su acatamiento era difícil, pues estaba en el mismo nivel jerárquico de estos órganos. De hecho, la cooperación entre las Secretarías presentaba problemas, pues como todos los Secretarios eran políticos y virtualmente candidatos a cargos electivos, ningún se disponía a fortalecer al otro.

[111] Tanto el Secretario de la SEPLAN, como el de Hacienda, solían enviar como representantes a la reuniones del Comité a técnicos de rango inferior, sin poder de decisión. El alcalde de Belo Horizonte y Contagem comparecieron, cada uno, a una reunión. A su vez, el Secretario de Transportes y Obras Públicas ignoraba al Comité como *locus* de decisión. Según el técnico del BDMG, coordinador de la UGP *"en la historia más reciente de nuestra administración pública, los órganos de ingeniería son muy fuertes, poseen un gran poder... El Secretario de Transportes y Obras Públicas, que dirige una Secretaría de ingenieros, por así decir, se cree mucho más importante que el de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, o que el de Recursos Hidráulicos, o incluso que los alcaldes de Belo Horizonte y de Contagem. En realidad los ingenieros ejecutores de obras públicas se creen autosuficientes y son muy prepotentes".*

Estos problemas, producto del presidencialismo, se intentan resolver, con frecuencia, mediante la atribución por parte del Gobernador - en el caso de los estados - del poder fáctico a un de sus Secretarios, que actúa como su apoderado político y funciona como un *primus inter pares*. En el caso de Minas Gerais, sin embargo, entre 1990 y 1994, hubo una fuerte disputa por el control de su administración entre los tres únicos secretarios[112] a quien el Gobernador recibía personalmente y que eran adversarios políticos entre si, pues se trataba de un gobierno de coalición. Añadido a esto, el que era identificado como "padre del programa"[113] y que tenía legitimidad ante los demás, con respecto al PROSAM, el Dr. Orsini, aunque viniese insistiendo en la necesidad de buscar su articulación institucional, lo hacía, ahora, desde una posición debilitada, es decir, como titular de una Secretaría no ejecutiva y con poco poder en la estructura del estado, la Secretaría Extraordinaria de Asuntos Internacionales. De esta forma, quien estaba formalmente autorizado a imponerse en el Comité de Coordinación del PROSAM, no lo hacía, al no identificarse con el programa e ignorar incluso sus problemas. A su vez, quien conocía estos problemas y tenía legitimidad sobre el programa, no estaba en una posición formal que le permitiera hacerlo. Paradójicamente, entonces, un programa al que no le faltaban recursos, que tenía fuerte aceptación ante la opinión pública, que contaba en su gestión con un órgano con excelentes credenciales técnicas, y que había sido motivo de manifestación explícita de la voluntad política del Gobernador de llevarlo adelante, encuentra grandes dificultades para despegar. Todo indica que la paradoja se debe, entre otras cosas, a que los ayuntamientos, actores claves en este despegue, veían al PROSAM como políticamente huérfano, sin un respaldo que les hiciese creer que iba en serio.

La presencia del Banco Mundial frustra definitivamente las esperanzas de los nostálgicos de los "anillos burocráticos"

Hasta aquí hemos expuesto las dificultades para elaborar los proyectos de ejecución del programa, considerándolas como la principal manifestación del retraso en su implantación. Sin embargo, habría que entender por qué , las primeras licitaciones para ejecutar estos proyectos, en su mayoría ya concluidos en octubre de 1993, sólo se producirían en marzo de

[112] El Secretario de Planificación, el Secretario del Gabinete Civil y el Secretario de Hacienda, además del vicegobernador, naturalmente.

[113] De forma muy sintomática, al llamar por teléfono al Secretario de Planificación e identificarme como un investigador interesado en el PROSAM, dudó de la relevancia de una entrevista con él sobre el asunto, pues según sus propias palabras: *"el PROSAM es un programa de Orsini"*.

1994, añadiéndose con esto, seis meses más de retraso al programa. El hecho es relevante, pues muestra cómo la desarticulación de los subsistemas de políticas del antiguo régimen acabó transformando la simple elaboración de un pliego de condiciones en algo altamente conflictivo, con pesados intereses económicos en juego.

Por los términos del contrato de préstamo del PROSAM, la contratación de servicios de consultoría (en algunos casos nacional y en otros internacional) debería tener como criterio fundamental la calidad técnica de los concursantes y debería elegirse mediante una previa *short list* que incluyera de tres a seis empresas de reconocido prestigio técnico y la posterior invitación a una de ellas, sin pasar por un concurso público. Sin embargo, en el caso de las obras, como las de canalización, y de adquisición de equipos, es necesaria para la contratación un concurso público a nivel internacional, cuyos documentos de licitación deben pasar por una previa revisión por el Banco Mundial en todos sus aspectos: formas de divulgación, criterios de evaluación de ofertas y decisiones de los términos del contrato. El Banco la hace a partir de reglas y procedimientos propios[114], que en su mayoría están en desacuerdo con la legislación brasileña, tanto federal como estatal. Sin embargo, la forma en que el Banco procede a esta revisión y trata estos desacuerdos está muy condicionada a las circunstancias. Mientras existió el PLANASA, por ejemplo, el Banco Mundial financió proyectos en el sector desde una posición de socio minoritario del gobierno federal, de ahí, quizá, la ausencia de incidentes en esta época relacionados con el concurso público para realizar obras de saneamiento, que seguían siempre las leyes brasileñas.

A partir de 1993, sin embargo, aparecieron en la prensa ciertas denuncias de corrupción en la contratación de obras públicas[115], que llevaron incluso al Congreso Nacional a instaurar una Comisión Parlamentaria de Investigación sobre el presupuesto de las administraciones públicas. El Banco Mundial desencadenó, entonces, una rígida revisión de los procedimientos para licitación de las obras que financiaba en el país - por los términos contractuales, una prerrogativa suya - poniéndolas bajo su control y haciendo hincapié en algunas normas y procedimientos que dificultaban la corrupción. El hecho de que el Banco Mundial fuera socio mayoritario en los contratos de préstamo a programas pendientes de licitación en aquel año y de que, además, lo fuera de los estados y no de la Unión, evidentemente le atribuía fuerza suficiente para imponer sus exigencias frente a cualquier

[114] Véase World Bank, ***International Development Association***, Washington, 1992.

[115] En abril de 1993 un periodista de la *Folha de São Paulo*, logró presentar ante el público pruebas de un esquema de corrupción montado por la Asociación de los Contratistas de Obras Públicas de São Paulo, involucrando a 19 obras en el estado de São Paulo, con un valor de US$ 40 millones, financiados por el Banco Mundial.

presión del gobierno central, al contrario de lo que ocurrió en la vigencia del PLANASA. Una de sus exigencias era, por ejemplo, que las licitaciones de las obras se hiciesen mediante precios globales y no precios unitarios, práctica hasta entonces corriente en Brasil. ¿Y de qué forma esta práctica facilitaba la corrupción?

> "es sabido que cuando se trabaja con precios unitarios, la tendencia es no presentar proyectos de ejecución. Esto da gran margen a la corrupción por parte de los contratistas de obras a la hora de rendir cuentas. El funcionario público encargado de comprobar *in situ* es perfectamente corruptible y puede mentir con vistas a una sobrefacturación, donde los "beneficios", digamos así, se dividen entre el fiscal y los contratistas de obras. El concurso por precio unitario permite también otra forma de ganancia ilícita. Si la empresa está construyendo, por ejemplo, una carretera, digamos al este de la ciudad, compra el asfalto al oeste, lo más lejos posible de la obra, porque esto aumenta sus beneficios, ya que gana por kilómetros rodados en el transporte de materiales para las obras. Así el Banco Mundial, al hacer hincapié en el precio global y no unitario, obliga el contratista de obras a examinar estos aspectos para disminuir costes, ya que la obra pasa a implicar ciertos riesgos para el contratista". (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

Este es tan sólo un ejemplo de los innumerables puntos en los cuales el Banco Mundial chocó con la legislación brasileña, no sólo en el PROSAM, sino en los programas similares de los estados de São Paulo y Paraná y algunos otros más[116]. El Congreso Nacional, a su vez, no lograba un acuerdo que reglamentase la nueva ley brasileña de licitaciones, fijándose criterios para resolver conflictos entre los procedimientos establecidos por la nueva ley y los prescritos por el Banco Mundial. En São Paulo, la implantación de un programa similar al PROSAM, al principio más adelantada que este, empezó a presentar problemas pues sus pliegos de condiciones, hechos según los criterios del Banco Mundial, fueron denunciados ante la justicia por algunos contratistas de obras que, perjudicados en el concurso, alegaban que no eran válidos a la luz de las leyes del país. La polémica, además de aumentar la incertidumbre en la implantación de los programas, resultante de no saber cómo proceder para elaborar los pliegos de condiciones de sus obras, asumió proporciones tales que a finales del 93, el Banco Mundial envió una misión a Brasilia, para tratar exclusivamente del asunto.

A causa de sus negociaciones con la misión del Banco Mundial, el ejecutivo federal - impaciente ante la incapacidad del Congreso Nacional para llegar a un acuerdo que reglamentase la materia - emitió una "medida provisional" en enero de 1994 estableciendo que todas las inversiones públicas en territorio nacional, que contasen con financiación internacional, tendrían que seguir en sus licitaciones las reglas y procedimientos establecidos por el órgano internacional financiador[117]. Esto permitió la publicación, el 1 de febrero de 1994,

[116] En el período, US$ 1,9 mil millones procedentes de los préstamos del Banco Mundial a entidades gubernamentales de Brasil, estaban a punto de entrar en fase de licitación, según el coordinador de la UGP.

[117] La medida provisional es una norma emitida por el Presidente de la República, en caso de urgencia y relevancia, con fuerza de ley. El artículo 62 de la Constitución que establece la competencia del Presidente para dictarla, determina que caduca a los treinta días de su publicación, en el caso de que el Congreso no la confirme antes. Por este motivo, es frecuente que el presidente, ante la baja capacidad operativa del Congreso, haga un uso anómalo de

de los pliegos de condiciones a nivel internacional para la canalización del río Arrudas, y a nivel nacional para la instalación de 70 Kms de tubos colectores de aguas residuales en la cuenca del río Onça. Ambas obras empezaron en agosto de 1994 y significaron las primeras acciones físicas en la implantación del PROSAM, cuyo inicio había sido previsto para diciembre del 92.

La debilidad del sector medioambiental ante los demás se hace presente también en el PROSAM

Como venimos insistiendo, eran las obras de canalización las que podían producir la puesta en marcha definitiva del programa. No fue por azar, por lo tanto, por lo que en agosto de 1994, se licitó la instalación de interceptores de aguas residuales del Arrudas, encontrándose en fase de realización en este mes un conjunto de obras que representaban el 30% de los costes del programa.

A pesar de esto, hay gran incertidumbre sobre la puesta en marcha efectiva de acciones que no fueran de saneamiento básico, área a la que pertenecen estas obras ya iniciadas. En efecto, queda la cuestión de si al fin y al cabo el PROSAM va a significar una inflexión desde la visión de saneamiento básico hacia una de saneamiento ambiental no sólo en sus objetivos, sino también en sus resultados, teniendo en cuenta lo poco que se ha avanzado hasta el momento en medidas capaces de garantizar que las obras iniciadas produzcan una intervención continuada de preservación de la cuenca hidrográfica del alto río das Velhas. Si no, veamos:

a) el estudio para el Plan de Control de Contaminación Industrial, esencial para esta actuación continuada, a finales de 1994 no había sido hecho (aunque, como hemos visto las negociaciones para su inicio hubiesen empezado antes de julio de 1992). Esto se debe a que la empresa italiana *Dagh Watson*, indicada por el Banco Mundial para hacer estos estudios y con la cual la FEAM había firmado un contrato en diciembre de 1992, quebró en octubre de 1993. Falta saber cuándo se va a abrir una nueva licitación.

b) la publicación del pliego de condiciones de licitación para el Fortalecimiento Institucional de la FEAM, condición imprescindible para impulsar todas los demás acciones propiamente ambientales del programa, no se produjo en diciembre de 1994, como estaba previsto.

---

este dispositivo, publicando cada 30 días la misma medida provisional, como forma de garantizar la continuidad de los dispositivos que contiene. En el que se refiere a las licitaciones, hasta marzo del 94 habían sido dictadas 3 medidas con el mismo contenido de la primera, publicada en enero del 94.

c) la contratación de una empresa de consultoría para preparar la creación de una estructura de gestión de la cuenca hidrográfica del alto río das Velhas está pendiente de que un experto internacional defina su modelo de gestión, cuya fecha de contratación sigue siendo incierta.

d) los proyectos de ley de recursos hidráulicos tanto federales como estatales, cuya aprobación es necesaria para que se implante la gestión de la cuenca, están en tramitación desde 1992 en los legislativos de cada uno de estos niveles de gobierno, con remotas posibilidades de un desenlace en los próximos dos años.

Tales hechos parecen indicar que si la relativa capacidad de movilización de la sociedad logró poner la problemática medioambiental en la agenda pública, en Minas Gerais no consiguió con todo lograr su correspondiente traducción a nivel de la administración estatal.

La FEAM, que es la principal responsable de la operación de las acciones ambientales del PROSAM, mantiene un estilo de trabajo todavía pasivo, y esto no por una decisión, o una miopía de sus dirigentes y técnicos, sino por la simple razón de que sus actividades correctivas y punitivas por si solas ya superan con mucho su capacidad de acción. Como las intervenciones del PROSAM son preventivas y requieren por ello una actitud pro-activa de la FEAM, no deben extrañar sus dificultades para llevarlas a cabo. Es cierto que no se debe ignorar que el PROSAM, durante un tiempo, sufrió como ya se ha dicho, resistencias por parte de la Asociación de Defensa del Ambiente de Minas Gerais (AMDA) - con gran influencia sobre los técnicos de la FEAM - que lo veía como un artificio para crearse demanda para los contratistas de obras. Además, hay algo en el comportamiento de la FEAM, de una cierta forma relacionado con lo anterior, que ha dificultado y sigue dificultando su inserción en el PROSAM. Como este presenta un entorno institucional en el que todavía predominan entidades asociadas a todo tipo de transgresiones o al menos familiarizadas con los esquemas paralegales de los "anillos burocráticos", los técnicos de la FEAM imponen reservas a una interacción con estas entidades. La cuestión ha sido muy agudamente detectado por el coordinador de la UGP, aunque con una vehemencia que no parece hacer justicia al plantel jurídico de la FEAM, al declarar con un cierto sarcasmo que: *"la percepción que se tiene es que la FEAM tiene algún problema de asesoría jurídica; porque cuando un profesional posee poco conocimiento jurídico tiende siempre a decir: "mira, no haga esto porque es ilegal". Es una actitud mucho más cómoda para quién desconoce la ley".* (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

Otro factor que ha contribuido al descrédito de la FEAM en el programa hasta el momento, fue la *"concentración del programa en la presidencia, de forma que éste no fue incorporado por sus técnicos".* (Entrevista con el Director de Control Ambiental de la FEAM). Por

detrás de este comportamiento parece haber una desconfianza del propio Presidente de la FEAM en cuanto a sus posibilidades de un desarrollo institucional. Al menos, esta fue la justificación de la UGP para rechazar la solicitud de contratación de una determinada empresa de consultoría para su fortalecimiento institucional:

> "la solicitud traía un término de referencia que definía la formación de una estructura que, nos pareció, *sería paralela a la tradicional de la FEAM y volcada básicamente hacia la* administración del subprograma del PROSAM bajo su responsabilidad. No se abordaba una intervención en la estructura de la FEAM en su totalidad, quedando muy claro que su dirección había elaborado este término desde la siguiente perspectiva: "cualquier intento de arreglar la FEAM es vano, algo imposible. Que se monte entonces una estructura paralela para llevar el PROSAM adelante". (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

Por encima de todos estos factores, sin embargo, la baja capacidad operativa de la FEAM se debe a que la administración estatal no le destinó el dinero necesario a las pre-inversiones exigidas por el subprograma ambiental del programa. A pesar de no ahorrar críticas al estilo de acción de la FEAM, todos los actores del PROSAM reconocen el descuido en que la administración estatal tenía a la FEAM. En verdad, su debilidad institucional y su baja capacidad de operación, comparada con la de otras instituciones del programa, como por ejemplo, COPASA, muestra que a pesar del desarrollo alcanzado por la sociedad civil con relación al tema del medio ambiente a partir de la transición democrática, en las instituciones públicas

> "se asiste todavía, en lo relativo a la cuestión ambiental a un permanente enfrentamiento de lo antiguo con lo nuevo. El antiguo está mucho más fundamentado desde el punto de vista *teórico - tenemos que reconocer - y sigue poseyendo mucho poder. El nuevo, es mucho más* la manifestación de una voluntad que de una opción tecnológica bien fundamentada en *principios teóricos compartidos, motivo de su gran debilidad*". (Entrevista con el técnico del BDMG, coordinador de la UGP).

IX.5. Conclusión

En función de la incertidumbre que la falta de definición de su subsistema de política conlleva, el PROSAM presenta una trayectoria marcada por una acentuada desconfianza en las intensas interacciones intergubernamentales que presupone, a pesar de comprobarse también una relativa disponibilidad para la negociación y cooperación por parte de las instituciones de los diferentes niveles de gobierno involucradas, tanto en su formulación como en su implantación.

Tal incertidumbre y falta de definiciones, aunque asociadas al carácter visiblemente innovador del programa - al menos en lo que respecta a Brasil - no parecen sin embargo encontrar su razón de ser en el mismo. Por el contrario, este carácter se explica por lo que en verdad parece condicionar la incertidumbre y la falta de definiciones del subsistema en que se inserta el programa. Se trata del hecho de que se produce en un momento de transición de su subsistema desde un perfil estructural en que predominaban los "anillos burocráticos", como mediadores de los intereses, y la jerarquía, como forma de relación intergubernamental, hacia otro perfil que - en consonancia con el nuevo régimen democrático federal - no sólo tiene en los partidos políticos su principal mecanismo de mediación, sino que presenta claros indicadores - todavía por consolidarse mediante normas generales que los regulen - de un modelo de relaciones intergubernamentales cercano al que Wright (1988) ha denominado modelo superpuesto.

No cabe duda de que el carácter innovado del PROSAM parece explicar, por ejemplo, la falta de definición inicial de la entidad más apta para llevar a cabo la compleja articulación intergubernamental que este carácter supone, llevando finalmente a designar para esta tarea a una entidad en un claro desvío de funciones: un banco de fomento, cuyo estilo de gestión y cultura organizativa, como hemos visto, han contribuido a que el programa presentase enormes dificultades en su puesta en marcha.

Sin embargo, la innovación por sí sola no explica por qué el Comité de Coordinación del Programa, único órgano capaz de suministrar el necesario respaldo político a esta entidad, o incluso, con competencia para destituirla de sus funciones a tiempo de corregir el error de su elección, no haya actuado en ninguno de estos dos sentidos. Tampoco, se sostendría ningún intento de atribuir al carácter innovador del PROSAM, la existencia de un juego que también puso dificultades para su puesta en marcha y que, por sus características, reforzaba la necesidad de una correcta articulación intergubernamental. Se trata del juego en el que cada uno de los actores del programa esperaba que otro comenzara las tareas iniciales que les correspondía para hacerlo él también, sin que, a pesar de ello, ninguno se decidiera a tomar la iniciativa.

Otra también parece ser la base del juego del nuevo alcalde de Belo Horizonte que, al no tener el programa entre sus prioridades, estableció una especie de "chantaje", ante la ansiedad del estado por llevarlo a cabo, y cuyo desenlace fue un acuerdo en el que, sorprendentemente, el estado quedó bajo la supervisión del municipio, llegándose a una

situación de intensos conflictos entre los técnicos de ambos gobiernos, principalmente en la fase inicial de la implantación del programa.

La baja capacidad de respuesta del Comité de Coordinación del Programa - responsable de la permanencia del banco de fomento como su articulador intergubernamental a nivel operativo, a pesar de su visible falta de preparación para esta función - estuvo, sin duda, condicionada por la decadencia de la función de planificación en la administración estatal - una tendencia de toda la administración pública brasileña post-88, como se ha visto en el capítulo 2. En el caso concreto del PROSAM, ésta se manifestó con la pérdida del espacio de maniobra de la presidencia del Comité de Coordinación: el titular de la Secretaría de Estado de Planificación y Coordinación General (SEPLAN). Sin embargo, los hechos apuntan a que los condicionantes de esta baja capacidad de respuesta del Comité de Coordinación quedan, precisamente, mucho más evidentes cuando se tiene en cuenta la situación de ingobernabilildad intrínseca al presidencialismo brasileño post-88, como se explica en el capítulo 3 y cuya dinámica se reproduce también en los estados.

La formación de amplias coaliciones partidarias como bases inestables para el funcionamiento de gobiernos presidencialistas, tal como lo concibe la Constitución de 1988, tiene como consecuencia directa la composición de un equipo de Ministros - en el caso del ejecutivo federal, o de los Secretarios, en el caso de los ejecutivos estatales - muy heterogéneo y con tal grado de competencia política interna que cualquier intento de articulación intersectorial a este nivel de la administración esta destinado al fracaso. En el caso del PROSAM, esta cuestión queda formalmente confirmada por el propio presidente de su Comité de Coordinación, quien declaró que la preocupación por sus intereses particularistas y "politiqueros" hace que los Secretarios integrantes del Comité permanezcan ajenos al programa. Además, como lo identifican como un territorio perteneciente a algunos políticos concretos, también se vuelven reacios ante sus intentos de reunirlos para tratar de los problemas político-institucionales que venían, y vienen, manifestándose en la implantación del PROSAM. Esta dificultad de integración tanto intersectorial, como intergubernamental, estuvo a punto de manifestarse también en la formulación del programa, pero no lo hizo debido a la presencia de un "emprendedor de políticas". Un nuevo actor, cuyo nacimiento era ya una respuesta al declive de los "anillos burocráticos", claramente ilustrada en el caso por la entrada en escena de los políticos como principales responsables de la "venta" a la opinión pública de ciertas "soluciones a los problemas", vinculadas a determinados intereses económicos.

El "emprendedor de políticas" que se preocupó de la formulación del PROSAM, logró, en su condición de consultor privado, pasar por un *out sider*, un elemento neutral y "ajeno" a las intensas disputas políticas tanto en el interior de la coalición del gobierno estatal, como entre los diferentes niveles de gobierno.

En la fase de implantación del programa este "emprendedor de políticas", por haber sido cooptado como titular de una Secretaría de extrema debilidad institucional, pasó no sólo a una condición de poco poder, sino a ser uno más entre los Secretarios que componen el Comité. De esta forma, quedó institucionalmente imposibilitado para asumir la iniciativa de articular la implantación tanto formal como informalmente. Esta última, una vía de la que se valió con gran éxito en el Comité Técnico de preparación del programa, tanto porque su posición de articulador formal del proceso se lo permitía como porque supo aprovechar con gran habilidad sus relaciones personales anteriores con los participantes del equipo de preparación y la gran legitimidad técnica de que gozaba entre los mismos - lo que parece ser una característica de todo "emprendedor de políticas" de éxito.

El mencionado juego en que cada uno esperaba que el otro actuara primero para dar el primer paso, hasta que se llegó casi a la paralización, es la más completa expresión de la acentuada desconfianza en la interacción entre entidades de los diferentes niveles de gobierno. Una desconfianza producida, en términos concretos, por la falta de reglas definidas que delimitasen no propiamente lo que cada esfera de gobierno debía o no hacer en el programa - cuestión que en la vigencia de un modelo superpuesto de RIGs está, al fin y al cabo, condicionada por negociaciones específicas en cada programa - sino los límites y expectativas, en su forma genérica, de la acción de cada una de estas esferas. Esto podría no sólo haber disminuido la natural incertidumbre del modelo superpuesto de RIGs, que empieza a hacerse presente en el subsistema de saneamiento ambiental, sino también haber establecido algunos puntos de referencia para las expectativas de comportamiento y posibilidades de cobro entre los actores de los diferentes niveles de gobierno, más fiables que los basados en un simple compromiso *ad hoc* entre partidos, como el que prevaleció en el PROSAM. De cierta forma, este juego también se relaciona con la mencionada ingobernabilidad del sistema del 88 en su totalidad, pues la no definición de estas reglas se debe, en última instancia, a las dificultades encontradas por el Congreso Nacional para aprobar el proyecto de ley - en trámite desde 1992 - reglamentando la cooperación entre estado, municipio y Unión en las políticas del subsistema de saneamiento ambiental.

El juego de "chantaje" del ayuntamiento de Belo Horizonte con el gobierno del estado es, sobre todo, un resultado de la ausencia de algunos mecanismos de interacción entre estos niveles de gobierno, lo suficientemente estables como para transcender situaciones coyunturales, y no permitir, así, por ejemplo, que la subida de un partido antagónico al del gobierno del estado a la dirección de uno de los ayuntamientos, pusiera a aquél - como principal interesado en la cooperación - enteramente a merced del ayuntamiento.

El hecho ilustra además cómo el sistema del 88 no ha logrado, hasta ahora, presentar alternativas al problema de la continuidad administrativa, una vez roto el "pluralismo limitado", que llevó a una tecnocracia a constituirse en el núcleo de las políticas, protegida de las influencias que pudiesen comprometer la continuidad de las mismas y materializada en los "anillos burocráticos". Al contrario de la dispersión de los centros de decisión que supuso la democracia plural del 88, éstos hacían predecible el proceso decisorio relacionado con el desarrollo de los programas y estimulaban, así, que determinados grupos de intereses "apostasen" en los mismos, poniendo empeño en su implantación, de forma casi autónoma con respecto al gobierno, y por lo tanto, al margen de las discontinuidades producidas por los cambios de gobierno.

En efecto, en el contexto de fuerte discontinuidad administrativa impuesta por la dinámica del sistema político brasileño post-88, sólo una gran disponibilidad para la negociación a nivel estrictamente operativo puede llevar a una cooperación continuada en programas que implican a diferentes niveles de gobierno, cuya dirección política está sujeta a cambios sustanciales en el transcurso de su formulación e implantación.

A este respecto, es curioso observar que, aunque la transición en curso en el subsistema de políticas en que se sitúa el PROSAM, por un lado no ha logrado, todavía, una reglamentación mínima capaz de dar alguna estabilidad al nuevo subsistema en formación, por otro lado ha avanzado lo suficiente como para hacer que los sectores más reacios a la negociación - como los tecnócratas nostálgicos del antiguo régimen - quedasen como una minoría sin posibilidades de influir significativamente en los programas de este subsistema.

Es esto lo que hizo posible la permanente, aunque difícil, negociación frente a los inevitables conflictos y a la discontinuidad político-institucional y administrativa a la que el PROSAM estuvo sometido en su transcurso. En otras palabras, como el PROSAM se desarrolla en un período en que ya se encuentra bastantes avanzadas tanto la democratización como la descentralización político territorial del estado brasileño, la mayoría de sus actores ya están

"socializados" en esta nueva forma de operar del Estado; lo que les predispone a negociar en torno a sus divergencias, a las que - debido a esta "socialización" - tienden a considerar como situaciones corrientes y perfectamente normales.

Algunos acontecimientos en la trayectoria del programa ponen en evidencia esta predisposición, de forma inequívoca, como: la relativa facilidad con que se ha conducido la negociación de reducir sus objetivos a partir del momento en que se tuvo que fijar un techo para su financiación; la forma en que se han logrado superar las dificultades iniciales generadas por el traspaso de la ejecución de muchas de sus tareas desde el ayuntamiento de Belo Horizonte hacia el estado, a la vez que éstas quedaban bajo su supervisión, siendo los conflictos sobre al reasentamiento un buen ejemplo de estas dificultades; o, también, la manera de tratar los conflictos resultantes de las distintas concepciones cobre al tratamiento del cauce y las orillas en la cuenca del Onça, que se manifiestan a partir del cambio de gobierno en el ayuntamiento de Belo Horizonte y de su disposición para rehacer algunos de los proyectos de ejecución de ingeniería del PROSAM, a pesar de los perjuicios financieros que esto conllevaba.

A pesar de su disponibilidad para negociar, resultante de la difusión de una cultura más democrática en la conducción de políticas públicas tanto entre los funcionarios del estado como de los municipios, lo cierto es que todas estas negociaciones no habrían llegado a buen término, si no fuese también por el hecho de que los funcionarios involucrados con el programa, tanto estatales como municipales ya se conocían y por lo tanto tuvieron una gran facilidad para establecer contactos informales entre sí. Un factor crucial para la gestión intergubernamental tanto en la formulación como en la puesta en marcha de cualquier programa que presuponga una intensidad de interacciones intergubernamentales como el PROSAM.

Otro aspecto decisivo para que la gestión intergubernamental requerida por el PROSAM haya tenido algún éxito, fue la actitud de sus actores de intentar atenerse a objetivos concretos para superar sus divergencias. Este procedimiento ha prevalecido incluso en los momentos más propicios para que sus diferencias se deslizasen a discusiones abstractas e ideológicas: la llegada al gobierno del ayuntamiento de Belo Horizonte de un partido político que presenta profundas divergencias ideológicas con el partido del gobierno del estado. A pesar de que algunos sectores de este partido que subió al poder en el ayuntamiento criticasen al PROSAM, por considerarlo una simple coartada del gobierno estatal para beneficiar a los contratistas de obras, no consta que las negociaciones en torno al acuerdo que acabaría por ser firmado entre el ayuntamiento y el estado se haya alejado de sus cuestiones concretas para fijarse en discusiones abstractas e ideológicas.

Para confirmar esto es suficiente recordar la lista de exigencias hechas al estado por el ayuntamiento: compensación financiera por el riesgo de seguir respondiendo ante al Banco Mundial por el préstamo de una parte de los recursos de un programa, cuya ejecución ya no era responsabilidad suya; establecimiento de formas que le permitieran mantener el control sobre las obras, insertadas en un espacio cuya planificación, al fin y al cabo, estaba bajo su jurisdicción; exigencia de compartir la publicidad sobre el programa, etc.

La falta de una estructuración del subsistema de políticas en que se inserta el PROSAM, definiendo un papel para el gobierno federal que se adecuase al perfil descentralizado esbozado por la nueva Constitución, no sólo para este subsistema, ha dejado un cierto vacío en el mismo con respecto a las funciones propias de un gobierno central - como las de elaborar normas generales e integrar las diversas esferas[118]. Un vacío que produjo un alejamiento de este nivel de gobierno con respecto al programa y llevó a que el Banco Mundial, como su principal sustento financiero, acabase asumiendo el control general del programa, al menos en dos momentos muy importantes.

Uno, que forzó un cambio en la definición del problema, y consecuentemente en los objetivos del programa, al pasar desde una visión de saneamiento básico hacia la de saneamiento ambiental, basado en la gestión integrada de las cuencas hidrográficas. Muy decisivo para que la interferencia del Banco asumiera esta visión fue la proximidad de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en Rio de Janeiro en el año de 1992 y las posibilidades que suponía para la publicidad medioambiental del Banco ante la opinión pública mundial.

El otro momento, quizá más importante que el primero, se refiere al papel que el Banco Mundial ha desempeñado en el sentido de impedir definitivamente cualquier posibilidad de que en el PROSAM se volviera a las prácticas basadas en los "anillos burocráticos" - ya entonces enteramente decadentes. Entrando en escena como financiador directo de los estados y los municipios, el Banco Mundial ha desplazado a la burocracia federal del centro de decisiones relativas al programa y dejándole sin la más remota posibilidad de dictar las reglas del juego entre los actores del programa, forzados a comportarse según los criterios impuestos por el Banco, particularmente con respecto al aspecto financiero. De esta forma, aunque estuvieran presentes en el programa algunos grupos de intereses ligados a las viejas estructuras de los

[118] *Una excelente referencia sobre las funciones del gobierno central en estados descentralizados puede ser encontrada en* Bañon y Tamayo (1994).

"anillos burocráticos", su actuación se ha visto pulverizada, pues el esquema de los "anillos" había sido afectado en su centro: la pérdida del monopolio anteriormente detenido por la tecnocracia federal sobre las decisiones de las políticas, en función de la concentración de los recursos en manos del gobierno federal, y de un orden autoritario que hacía ilegítima la acción de partidos políticos auténticos.

Un último punto merece todavía la atención en el PROSAM. Se trata del comportamiento extremadamente tímido de la Agencia Técnica Ambiental del estado, tanto en su formulación como implantación, que parece indicar que, si en su dimensión reguladora la política medioambiental en el estado avanzó hasta al punto de lograr penalizar a una poderosa empresa federal - como se ha visto en el otro caso investigado - , con respecto a acciones pro-activas, centradas en la dimensión distributiva de la política ambiental, la agencia se halla todavía muy débil. Una Debilidad que se debe, según todo parece indicar, a su dificultad para romper con el sesgo fiscalizador, adquirido en su experiencia pasada y las frustraciones acumuladas en el ejercicio de esta función, y a partir de ahí predisponerse para trabajar en común con otras entidades, para las que el asunto medio ambiental está todavía muy distante - como el Departamento Estatal de Obras Públicas (DEOP) o incluso COPASA, que aunque consciente del asunto, venía haciendo caso omiso del mismo.

Para terminar, es importante constatar que, de una manera general, dos años y medio de implantación de un programa es un período corto para realizar una evaluación definitiva sobre su dinámica. Por este motivo no parece adecuado tomar las conclusiones de este estudio como un indicativo del desarrollo futuro de la implantación del PROSAM, es decir, sobre su éxito o fracaso; porque, además, aunque sus enormes dificultades están claras, no es despreciable la forma satisfactoria con que sus actores han tratado muchos de sus problemas, como se ha intentado sintetizar en este apartado.

Así, estas conclusiones deben ser tomadas más bien como ilustrativas de los rasgos que marcan las RIGs en Brasil en el momento actual y que vienen interfiriendo en las políticas en que se hacen necesarias de una forma más acentuada, como las de saneamiento ambiental, incluyendo en el orden del día el desafío de una adecuada gestión intergubernamental (GIG).

X. CONCLUSIÓN

Nuestra investigación ha tenido por objeto verificar la dinámica de las relaciones intergubernamentales en el transcurso de la transición democrática en Brasil, poniendo el énfasis en la gestión que estas relaciones suponen al desarrollarse programas de políticas.

Esperamos que los datos aportados por los dos casos estudiados, y también por la descripción del reflejo del cambio sobre las políticas provocado por el nuevo sistema en la mecánica de gobierno y en la dinámica de RIGs, hayan dejado confirmada para el lector nuestra principal hipótesis: la transición política produjo un cambio en las RIGs que transformó su gestión, anteriormente un asunto administrativo, en un complejo manejo de ciertos juegos político-administrativo realizados entre entidades pertenecientes a diferentes niveles de gobiernos autónomos. Por ejemplo, el desarrollo del Plan Mitigador del Impacto Ambiental del Jaiba supuso que una empresa federal, acostumbrada a dictar órdenes en los estados, tuviese que acatar los imperativos de una agencia estatal de medio ambiente y articular (no dirigir) la labor de más de 10 entidades estatales; y, en el caso del PROSAM, el Banco Mundial, ya en su formulación, se empeñó en que se creasen mecanismos que minimizasen lo que apuntaba como su principal riesgo: suponer en su puesta en marcha una estrecha cooperación entre los estados y los municipios.

Contra esto se podría objetar que dicha confirmación se basa en algo que es una característica específica del sector que investigamos pues, según los presupuestos de los que partimos, la política de medio ambiente supone una gran complejidad, ya que para desarrollarse necesita la actuación de más de un nivel de gobierno y otros muchos sectores. La imposibilidad metodológica de generalizar a partir del estudio de caso no nos permite desautorizar esta objeción. Sin embargo, en su contra pesan dos importantes factores que hacen razonable incluso considerar que muchas de las conclusiones de ambos casos se extienden a la problemática de gestión intergubernamental en la andadura de las políticas en general en el post-88, aunque, en rigor, la mencionada limitación metodológica hace que su comprobación final esté condicionada a nuevas investigaciones. Estos factores son, por un lado, el hecho de que no sólo la política medioambiental necesitar el concurso de entidades de distintos niveles de gobierno para desarrollarse sino que también aparece en las políticas sociales tanto de Brasil, como de cualquier otro país occidental que adopta la democracia liberal. Y por otro, el hecho de que esta misma necesidad no explica por sí sola la magnitud y urgencia por encontrar

soluciones con que la problemática de las relaciones intergubernamentales y su gestión se manifestó en los casos investigados.

Por lo que se ha podido observar, parece que el factor más decisivo para provocar esta urgencia, han sido las consecuencias de la situación de transición y consolidación de la democracia por la que pasaba Brasil en el momento en que se desarrollan los casos. A pesar de los dramáticos problemas macro sociales que acaparan la atención del público, de los políticos y de los estudiosos y que generan una especie de perplejidad, en los responsables de la acción del Estado, su maquinaria tiene que seguir funcionando día a día, y de forma eficaz y eficiente si se pretende al menos paliarlos. Sin lugar a dudas, una condición *sine qua non* para que exista esta eficacia y eficiencia es una adecuada gestión de las cuestiones intergubernamentales planteadas por la descentralización que se desencadenó con la transición democrática, por otra parte muy bien reflejadas en los casos investigados.

Lo que se plantea, por lo tanto, es que lo decisivo para que la gestión intergubernamental, en un sentido que no fuera sólo a base del mando apoyado en la jerarquía, se pusiese en el orden del día en los casos observados fue antes la transición que los rasgos específicos del subsistema de política medioambiental. Para corroborarlo, se constata que si la estrategia del régimen militar de concentrar la exacción de impuestos, y en consecuencia, las decisiones sobre las diferentes políticas en el gobierno federal, mientras relegaba a los niveles subnacionales su ejecución, supuso la formación de un marco institucional de política medioambiental, ya bajo este régimen, bastante descentralizado, como se ha analizado; solamente con la llegada de la transición democrática, este perfil del subsistema ganaría otra significación que impondría nuevos retos a su funcionamiento. La democracia, al suponer la recuperación de la capacidad de la iniciativa autónoma de los estados y municipios, hizo que lo que consistía tan sólo en una descentralización administrativa - ya que las agencias estatales, aunque eran responsables de aplicar la legislación ambiental, se insertaban en administraciones estatales dependientes del centro, que se ocupaba no sólo del contenido de esta legislación, sino de detallar las directrices para su aplicación - se transformase en descentralización político-administrativa. En consecuencia, se impuso el desafío de tratar la interacción entre niveles de gobierno requerida por la política medio ambiental en unos términos mucho más complejos de los que prevalecieran en el régimen militar, donde, a pesar de la estructura descentralizada existente, lo necesario para gestionarla era la simple coordinación administrativa entre órganos de diferentes niveles de gobierno sometidos a una rigurosa jerarquía.

En efecto, hemos podido comprobar con nitidez los condicionamientos de la nueva dinámica del sistema político que surge de la transición basándonos en la forma con que se llevaron a cabo los dos casos observados, con respecto, principalmente, a la gran necesidad de tratar los conflictos surgidos de las interacciones intergubernamentales tanto en su fase de implantación como de formulación, bajo el riesgo de que no saliesen adelante.

El hecho, además, confirma lo que se decía en la introducción con respecto a la proposición de Lowy sobre las políticas públicas, es decir: aunque se esté de acuerdo con su planteamiento - revolucionario en su tiempo - de que en el dúo política y sistema político, la variable independiente es la primera y no el revés, cierto es también que, principalmente en el caso de una misma arena de políticas, la forma en que se desarrollan está condicionada por una serie de factores del sistema político - las reglas en que se basa la relación Estado y sociedad, los mecanismos de acción política considerados legítimos, los posibles espacios en que se mueven los actores implicados en las políticas, etc. Los cambios que sufre un sistema político a lo largo de una transición democrática suponen alteraciones significativas no sólo en el modelo de funcionamiento de la RIGs, sino en la dinámica de cada subsistema de políticas, respetadas sus especificidades.

Esto es tan cierto que el impacto de las relaciones intergubernamentales sobre la andadura de los proyectos observados y la forma en que va a manifestarse y ser tratada la problemática de gestión que este impacto supone, en especial los conflictos intrínsecos a un modelo de RIGs no ya estrictamente jerárquico, van a variar de un proyecto a otro en función de que transcurren en momentos distintos de la transición.

Como hemos visto, concebido todavía en el seno del régimen militar, el proyecto Jaíba trajo las huellas de un fuerte sesgo tecnocrático, que condicionaron el modo en que se trató su problemática medioambiental, hecho público por primera vez en 1987 y cuya solución se formuló en el 1989. A su vez, el problema que llevó a la creación del PROSAM llegó a la agenda pública solamente en 1991, de modo que tanto la forma en que se condujo la formulación de su solución, formalmente concluida en 1992, como su propio contenido, son ya el producto de los significativos cambios que se habían producido en el modelo de RIGs provocados por la Constitución del 88. De hecho, del estudio de los casos, por las razones expuestas anteriormente, se han podido identificar dos etapas diferentes con respecto a la gestión intergubernamental (GIG) necesaria para la andadura de las políticas tras 1988. La primera se caracterizaría por la negación del conflicto, que estalla debido a que las difusas *presiones de las fuerzas organizadas de la sociedad sobre la administración pública no*

encontraban todavía los mecanismos institucionales capaces de tratarla adecuadamente. El segundo se caracterizaría por una razonable aceptación del conflicto, que se desarrolla ya en el espacio institucional de un modelo de RIGs superpuesto, aunque todavía incipientemente estructurado.

Debido al momento en que se produce, principalmente su formulación, el Plan de Medidas Mitigadoras del Impacto Ambiental del Proyecto Jaiba va a reflejar en su trayectoria una problemática que es producto del choque entre diferentes perspectivas de RIGs. La del régimen militar, jerárquica, basada en un *modus operandi* de la administración pública autoritario y en una relación Estado y sociedad caracterizada por el "pluralismo limitado" y mediatizada por los "anillos burocráticos"; y la del post-88 donde esta relación se democratizó y por ello supone una transición de la administración pública hacia unas normas de funcionamiento de acuerdo con los principios democráticos, sin que, sin embargo, se hubiese creado todavia un marco institucional de RIGs compatible con el nuevo orden democrático.

Así, aunque no se ignore la potenciación de situaciones de conflicto entre la *administración estatal y los órganos federales que tienen la misión de paliar los problemas* específicos de la gran región en que el área de la Jaíba está ubicada, los conflictos surgidos de su irrigación, así como las dificultades encontradas para solucionarlos, son un resultado de la democratización de las relaciones Estado y sociedad superpuesta al marco institucional de RIGs del régimen militar. A la vez que la democracia hizo posible la intervención de todos actores implicados en las diversas políticas, las RIGs que éstas suponían siguieron desarrollándose según un modelo jerárquico, o inclusivo en la expresión de Wrigth. Por esto, la mencionada confrontación tuvo como principal síntoma la dificultad tanto por parte de la entidad federal como de la estatal para tomar como legítimo y normal el conflicto que se manifestó a causa de la implantación del proyecto de irrigación, y buscar mecanismos con el fin de procesarlo. Es esta la principal característica de la primera etapa de GIG definida por nosotros.

Como representante del más puro pensamiento tecnocrático y superviviente del modelo jerárquico de RIGs de los militares, la empresa federal encargada de la irrigación de la Jaíba tuvo dificultades no sólo para tener debidamente en cuenta a una agencia del medio ambiente estatal a la que, quizá por el hecho de ser estatal, consideraba compuesta por técnicos lunáticos, soñadores, desinformados e incompetentes, sino para aceptar la efectiva participación de nuevos actores que la democracia puso en escena, haciendo más complejas las transacciones necesarias para el desarrollo de las políticas. De hecho, la diversidad de actores que, con el paso del tiempo, empiezan a participar en el proyecto con gran intensidad,

constituye el núcleo de sus problemas intergubernamentales. Una muestra de esto es el protagonismo asumido por una ONG - el AMDA - en el desarrollo del proyecto Jaíba y la indiferencia que la empresa federal le dedicó, al menos hasta el momento en que el AMDA logró que la justicia federal la condenase por las agresiones contra el medio ambiente que la puesta en marcha de su proyecto de irrigación suponía.

La interferencia del AMDA en la andadura del proyecto Jaíba - inconcebible en la vigencia del régimen militar - fue de tal magnitud, que en realidad no parece equivocado sostener que el enfrentamiento entre la agencia estatal y la empresa federal en torno al problema ambiental que suscitaba sólo se dio gracias al AMDA.

Como en la época en que por primera vez se puso en conocimiento del público el problema medioambiental del proyecto Jaíba y se empezaron a discutir sus alternativas de solución, seguía vigente el modelo jerárquico de RIGs de los militares, la capacidad efectiva de los órganos estatales del medio ambiente para interpelar a una empresa federal, y poderosa, era prácticamente nula, aunque el modelo agonizase. No sólo el sector medioambiental era todavía muy débil en el contexto de la administración pública en general, sino que los gobiernos estatales seguían siendo dependientes del centro - ya que los efectos del nuevo reparto de dinero entre las instancias de gobierno prescrito por la Constitución del 88, sólo se manifestarían a partir de 1990. Debido a la dependencia del estado, el Gobernador usaba todo tipo de juegos para quedar bien con el gobierno federal. En este caso, utilizó el de acoger las protestas a través de la Agencia Técnica del Medio Ambiente del estado, con el fin de rendir cuentas ante la opinión pública, que se activó con la transición, a la vez que internamente boicoteaba su acción institucional en el órgano colegiado que deliberaba sobre las cuestiones ambientales. Fue preciso que el AMDA ejerciera una fuerte presión en la prensa, síntoma de la democratización y de la consecuente diversificación de los actores participantes de las políticas, para que la Agencia Técnica del Medio Ambiente del estado lograse enfrentarse a la empresa federal en el ámbito institucional. Sin embargo, su comportamiento fue similar al de la empresa federal, es decir, estaba basado en estereotipos. Como todas las entidades federales creadas por la dictadura y ligadas al uso productivo de los recursos naturales eran consideradas prepotentes, impermeables a consideraciones que amenazasen su determinación del "desarrollo a cualquier precio", como las relativas al medio ambiente, la Agencia estatal se obsesionó por evitar verse atrapada por la empresa federal. Aunque justificado, a la luz de la memoria reciente de las actitudes de la tecnocracia federal, este comportamiento fue una gran equivocación, pues le impedía tratar la cuestión intergubernamental a la altura de los desafíos que empezaba a plantearle a las políticas en Brasil. Un tratamiento que hubiese supuesto pasar

por alto el pasado y fijarse en la negociación en torno a puntos concretos con la empresa federal.

En efecto, este comportamiento de la Agencia estatal del medio ambiente señala hacia lo que parece ser un fenómeno recurrente en las transiciones democráticas acompañadas de descentralización: la existencia de un fuerte rechazo inicial por parte de los niveles subnacionales de gobierno a todo lo que venga y pertenezca al centro, que en el momento de la transición se percibe todavía como expresión de la opresión ejercida por la dictadura que se intenta derrocar. Pero con esto se ignora que el cambio de cualquier régimen no suele conllevar una destrucción automática de su aparato administrativo que, generalmente, sigue durante algún tiempo poseyendo un significativo poder. En estas circunstancias, es muy poco probable que los actores de las políticas tomen en consideración la gestión intergubernamental. Su práctica surge de la toma de conciencia por parte de las diferentes instancias de gobierno acerca de su interdependencia, en la vigencia del modelo superpuesto de RIGs, jamás de esta noción estancada, cercana a la del federalismo dual, que suele apoderarse de los gobiernos subnacionales en los momentos iniciales de las transiciones acompañadas de descentralización.

Como la mayor parte del proyecto Jaíba transcurre en unas circunstancias como éstas no debe causar sorpresa, por lo tanto, su espectacular fracaso, al menos desde el punto de vista de la gestión intergubernamental necesaria para el tratamiento del conflicto sobre uno de sus más graves subproductos negativos: la degradación ambiental. Por ello, además de poner de relieve la importancia de la gestión intergubernamental en la andadura de las políticas en Brasil ya en el mismo momento en que se esbozaba el Estado democrático federal que se implantaría en definitivo en los 90, el proyecto Jaíba ilustra a la perfección todo lo que no se debe hacer para lograr éxito en la gestión intergubernamental, no sólo en la política medioambiental, sino en cualquier otra que la requiera.

Al considerar los avances teóricos en el campo de la gestión intergubernamental, hemos tratado de las condiciones que suelen llevar a su éxito pero, en función de los rasgos de su trayectoria, anteriormente resumidos, el caso Jaíba no presenta ninguna de estas condiciones. Si no, veamos.

Con relación a la necesidad de mantener un consenso mínimo entre los actores de un programa así como su mutuo reconocimiento como interlocutores legítimos, hemos comprobado que el Plan de Medidas Mitigadoras del Impacto Ambiental de Proyecto Jaíba nace como una

imposición a la empresa federal, que nunca llegó a digerir enteramente sus objetivos. Y, fiel a la tendencia de las entidades federales (forjadas en el seno de la descentralización funcional de los militares) de mantener una gran autonomía con relación a cualquier sector de la administración directa, tampoco llegó a admitir la legitimidad de la Agencia Estatal de Medio Ambiente como su interlocutor válido con respecto a un proyecto que estaba bajo su responsabilidad.

A su vez, el afán de la Agencia Ambiental, por un lado, por hacer que la empresa federal asumiese las medidas exigidas para mitigar el impacto ambiental de su proyecto y, por otro, la presión a que quedó sometida la empresa para obtener la licencia ambiental para su proyecto en tiempo hábil para la firma del contrato de financiación con el Banco Mundial, llevaron a una discusión de los objetivos del Plan bastante superficial que, además, le venía bien a la empresa, pues posponía los conflictos que suponía la elaboración del Plan hacia un momento en que no estuviese tan expuesto ante la opinión pública. Así, sus más de cincuenta medidas acaban por recibir una definición muy poco precisa, lo que dificultó enormemente su posterior especificación para implantarlas. Una especificación que hubiera podido "desviar" la atención desde divergencias amplias y abstractas hacia puntos concretos y factibles, capaces de hacer realidad una gestión intergubernamental del Plan Mitigador con éxito.

Estas dificultades se agravaron debido tanto al elevado número de entidades que se hicieron cargo de la implantación del Plan como por la gran cantidad de medidas que se le impusieron al formularlo. Esto, añadido a las mutuas percepciones altamente negativas, hizo imposible que la implantación del Plan se desarrollase en un clima de trabajo conjunto entre la empresa federal y la Agencia Técnica Ambiental del estado, y no de enfrentamiento, como finalmente acabó sucediendo.

El reconocimiento de la dimensión política de la gestión intergubernamental, también imprescindible para su éxito, fue simplemente ignorado por la Agencia estatal en el caso de Jaíba, debido a que su sesgo fiscalizador la llevó a actuar en el campo estrictamente técnico. La empresa federal, a su vez, dio a esta dimensión el peor tratamiento posible, desarrollándola desde la perspectiva de las maniobras políticas restringida a los altos cargos que produjo frecuentes desautorizaciones de la Agencia Técnica Ambiental del estado y con ello agravó las dificultades para la negociación en torno a metas específicas para implantar el Plan.

Es preciso resaltar, por último, que en ningún momento se discutió seriamente desde el punto de vista técnico sobre las medidas con las que se intentaban solucionar los problemas

ambientales causados por la irrigación de la Jaíba. Algo de hecho imposible, ya que los funcionarios federales no sólo se negaban a admitir que los estatales tenían competencia para hacerlo, sino que también insistían en no reconocer el carácter técnico del problema medioambiental del proyecto, optando, por el contrario, por enfocarlo a la luz del derecho, es decir, como una simple cuestión de una ley que debía cumplirse. No es extraño, por lo tanto, que la empresa federal procurara atribuir a las discusiones que surgieron en el proceso un tono de opinión y no de argumentación técnica basada en hechos lo más objetivos y concretos posible.

Mientras el proyecto Jaíba es ilustrativo de la primera etapa de GIG, caracterizada por la tendencia a negarle legitimidad al conflicto - que surge bajo el impacto de las reglas del juego democrático del nuevo sistema, principalmente en los estados y en los municipios que es donde nuevos actores logran hacerse oír con mayor eficacia - y por la ausencia del empeño, quizás sería mejor decir la imposibilidad, de crear mecanismos para tratarlos, el PROSAM es una buena muestra de la segunda etapa. En especial porque sus actores, ya relativamente conscientes de que los conflictos intergubernamentales que supuso eran elementos propios de la dinámica de las RIGs ya presente en su formulación, se empeñaron en darles un curso institucional.

En el proyecto Jaíba, el impacto directo del nuevo sistema político sobre las RIGs que suponen las políticas medioambientales constituyó tan solo un factor que provocó cierta turbulencia en un modelo de RIGs que se estaba disgregando, pero todavía vigente y reacio al enfrentamiento público de sus perspectivas y objetivos. En el PROSAM, por el contrario, ya están de manifiesto grandes alteraciones en este ámbito, fruto sobre todo del declive de los *"anillos burocráticos" y del esbozo de un nuevo perfil de la mediación estado/sociedad, basada* en los partidos políticos. Éste no sólo alzó al político profesional a una posición destacada en la formulación de las políticas, que se convierte en el único elemento capaz de "vender" a la opinión pública "soluciones en búsqueda de problemas" y con ello de sostener su inclusión en la agenda de gobierno, sino que introdujo en escena a un nuevo actor, el "emprendedor de políticas", que es quien va a articular la red de asunto en que se procesa la política. Con ello se rompe de forma definitiva la dinámica de las RIGs basada en círculos - "anillos" - concéntricos y jerarquizados, donde la tecnocracia imperaba en solitario sin mayores amenazas. Esta es la primera cuestión que hay que resaltar en la trayectoria del PROSAM y que tiene gran relevancia para la gestión intergubernamental en el Brasil del post-88.

En la medida en que la sustitución de los mecanismos de mediación, así como la introducción de este nuevo actor en las políticas, resultan de los cambios generales producidos en el sistema político y no específicos del subsistema de políticas en que han sido detectados, es razonable esperar la incidencia de esta situación de ruptura perpetrada por tales cambios en las relaciones intergubernamentales en todos los demás subsistemas de políticas de Brasil en el post-88.

Manifestación importante de esta ruptura, presente en el PROSAM, fue la desaparición de un centro único - Brasilia - hacia el que convergían las atenciones de todos los actores y la consecuente instauración de una especie de mercado de políticas, en que el nuevo personaje, el "*emprendedor de políticas*", *fue llamado a desempeñar, entre otras, la función crucial de* lograr la financiación de las "soluciones en búsqueda de problemas".

Esta realidad contribuyó además a que agencias multilaterales de créditos que ya *actuaban en Brasil desde épocas anteriores - de las cuales el Banco Mundial es la más* importante - hayan cambiado su forma de inserción en las políticas hasta el punto de que en ciertos momentos asumen ciertas funciones en los proyectos, típicas de un gobierno central. Lo que ocurre, no como una resultante directa de la quiebra de los "anillos", sino en función de que, si bien es verdad que la lógica en que se procesaban las RIGs implicadas en el PROSAM era ya la que suele estar presente en el modelo superpuesto, estaban aún por hacerse la regulación institucional capaz de establecer algunas referencias para las interacciones no jerárquicas, atribuyendo, por ejemplo, en líneas generales, las funciones más adecuadas no sólo del gobierno central sino de los subnacionales, en el nuevo contexto. De ahí el gran vacío con respecto, principalmente, a algunas funciones del gobierno central que incluso en el modelo superpuesto de RIGs siguen siendo imprescindibles para que las políticas públicas sean llevadas a buen término. En este sentido, aunque intervino brevemente un funcionario federal que incluso logró atribuirle a su formulación una visión de conjunto al programa, está claro el *dominio estratégico del Banco Mundial sobre la misma; es muy significativa la facilidad con que* este organismo, en función de sus intereses publicitarios ante la proximidad de la cumbre de Rio de Janeiro sobre el medio ambiente promovida por la ONU, logró cambiar la definición del problema del PROSAM - y en consecuencia, sus objetivos - desde la perspectiva del *saneamiento básico adoptada a iniciativa del gobierno estatal hacia la de saneamiento* ambiental.

La presencia del Banco Mundial como delineador de unas normas generales que orientasen la andadura del PROSAM logró también otro hecho, que es un excelente indicador

de la nueva lógica que se impone al desarrollo de las políticas en el Brasil de los noventa, con respecto a las relaciones intergubernamentales que suponen: echar por tierra cualquier esperanza de los contratistas de obras de volver a hacer uso del esquema de funcionamiento de los "anillos burocráticos"; ante una institución "distante" como el Banco Mundial no tuvieron forma de desarrollar la misma acción corporativa agresiva que diera vida a los "anillos".

Esta es una cuestión más que, a pesar haber sido observada a través del estudio de un caso, puede ser seguramente extrapolada para la mayoría de las políticas públicas en Brasil en el post-88, pues en el PROSAM queda clara la orientación general del Banco Mundial a partir de los noventa de tratar la financiación de las políticas directamente con estados y municipios. Una orientación que, además, le sitúa en una posición de gran control sobre las políticas.

El PROSAM pone al descubierto otra problemática de la gestión intergubernamental, también ligada muy directamente a los cambios generales en el sistema político, cuyo entendimiento es crucial para trazar estrategias de acción con éxito en este campo. Como venimos insistiendo, la mayoría de los actores del PROSAM ya poseían conciencia del carácter inevitable y de la normalidad del conflicto intergubernamental en el desarrollo de las políticas del subsistema en que se inserta. Esto se refleja en la creación, ya en su formulación, de ciertos mecanismos para solucionarlos: el Comité de Coordinación Institucional, constituido por los alcaldes y los secretarios estatales implicados en el programa y la Unidad de Gestión del Programa, formada por un representante de cada agente ejecutor de los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, el funcionamiento de estos mecanismos fue muy precario e incluso fue responsable de buena parte de los retrasos verificados en la implantación del programa.

Al intentar desvelar los motivos de esta precariedad, encontramos que está relacionada con lo que se apuntó en el capítulo tres como una grave distorsión del sistema político-administrativo instituido por la Constitución del 88: la permanente amenaza de ingobernabilidad a la que quedó sometido por la combinación del multipardismo, federalismo, sistema proporcional de representación y presidencialismo. Y esto en un marco constitucional en que, por un lado, el Congreso posee un poder excesivo de decisión, tratándose de un sistema presidencialista, aunque no tenga responsabilidad de gobierno y, por otro, en que el Presidente, debido al hecho de ser elegido directamente por el pueblo, tiene una gran responsabilidad de gobierno a la vez que un reducido poder de decisión.

El típico arreglo de gobierno con que se enfrenta a esta amenaza de ingobernabilidad, denominado "presidencialismo de coalición" (basado en amplias y heterogéneas alianzas de

partidos en el contexto de una legislación partidista y electoral que estimula, no sólo la fragmentación del sistema de partidos sino la indisciplina interna en los mismos) produce gobiernos inestables sometidos a frecuentes, aunque provisionales, "parálisis decisorias" que caracterizan dicha ingobernabilidad.

La forma de huir de una "parálisis" tal que comprometiese la propia supervivencia del sistema es la gestión permanente de este tipo de coalición, altamente precaria, mediante la distribución del mando de los ministerios, en el caso del gobierno federal, y de las secretarías, en el caso de los municipios y estados, además del reparto de sus altos cargos entre los políticos de los partidos que la componen. Pero esta estrategia acaba por comprometer no sólo cualquier intento de continuidad administrativa, sino la propia cualidad de los directivos de la administración, ya que la asignación de muchos cargos con perfil técnico está a merced de las conveniencias políticas impuestas por la necesidad de mantener la coalición que sostiene al Jefe del Ejecutivo. Así, no sólo los equipos de gobierno en sus diferentes niveles suelen presentar una gran heterogeneidad político-ideológica que los somete a frecuentes disputas políticas, sino que disminuyen significativamente las posibilidades de planificación y coordinación, ya seriamente comprometidas por la crisis estructural del Estado brasileño a partir de los años 80. Fue justamente este tipo de problemática la que dificultó el funcionamiento adecuado del Comité encargado de la coordinación institucional del PROSAM, tanto entre los niveles de gobierno como entre los sectores de un mismo nivel, e impidió con ello la realización del programa dentro de los plazos previstos.

Especialmente con respecto a las Secretarías de estado responsables de la ejecución de algún grupo de acción del PROSAM, se ha comprobado una total desarticulación, pues el Presidente del Comité de Coordinación, el Secretario de Planificación, no posee ningún poder efectivo para reunir a los secretarios. Como éstos son, en su mayoría, adversarios políticos, evitaban, y siguen evitando de forma sistemática la cooperación entre sí por temer que ésta fortalezca al Secretario identificado con el proyecto que la necesite.

Sin embargo, los síntomas de la ingobernabilidad se manifestarían en el PROSAM también de otra forma. Se trata de que la casi "parálisis decisoria" del Congreso Nacional le impide elaborar las leyes estableciendo el papel más adecuado de cada nivel en la nueva dinámica del subsistema de saneamiento ambiental, En especial, la ley complementaria reguladora del ejercicio de la competencia común en este subsistema y la ley complementaria por la que se crea un nuevo sistema nacional de saneamiento.

A pesar de que la ausencia de reglas generales para el juego democrático entre los niveles de gobierno potenciaba la incertidumbre intrínseca al modelo superpuesto de RIGs, es muy significativa la predisposición a la negociación por parte de los actores del PROSAM al tratar de los problemas intergubernamentales que conllevó. Está muy claro que los eventuales fracasos para superarlos se deben, en realidad, no a una resistencia a reconocerlos y a tratarlos - como ha sucedido en el caso del Jaíba - sino a las naturales dificultades del aprendizaje que el PROSAM supone o a impedimentos que iban más allá del control de sus actores, como los *resultantes de la ingobernabilidad del sistema del 88.*

No obstante, es cierto que esta disponibilidad a la negociación puede ser atribuida en gran parte al momento en que transcurre el programa, dado que la consolidación de la democracia hacía que sus actores considerasen la diversidad de puntos de vista como algo corriente y que los gestores de las políticas tuviesen ya relativamente internalizada la cultura que - al contrario que la de la tecnocracia - no valora negativamente el rendir cuentas de sus actos ante la opinión pública. Sin embargo, no se puede ignorar lo decisivo que fue para que la *negociación ocupase un gran espacio como forma de solución a los problemas planteados por* el PROSAM, la presencia de un factor que es fundamental para el éxito de la gestión intergubernamental: el esfuerzo sistemático de los actores por combinar los instrumentos formales de interacción con los mecanismos informales creados para eliminar las trabas impuestas por el sistema legal, generalmente poco ágil. Articulación que estuvo facilitada en el PROSAM por el hecho de que el "emprendedor de políticas" que la supervisó utilizó con gran habilidad su prestigio dentro de la red de asunto del subsistema para crear un núcleo de coordinación operativa entre las entidades de los niveles de gobiernos implicadas en el *programa, formado por técnicos que, debido a sus experiencias de trabajo conjunto en* proyectos pasados, ya poseían una estrecha relación personal.

Además, hay que señalar que, al comparar el corto espacio de tiempo que separa el proyecto Jaíba y el PROSAM, sorprende su enorme diferencia en el tratamiento de la cuestión intergubernamental, poniéndose de manifiesto en el PROSAM el uso, intencionado o no, de muchas de las técnicas de gestión intergubernamental observadas por Agranoff (1989) en el modelo de RIGs, superpuesto y ya maduro, de los Estados Unidos.

Además del uso frecuente de la negociación como un instrumento para solucionar los conflictos, al que ya hicimos referencia, se constató en la trayectoria del PROSAM la aplicación de técnicas de resolución de problemas y de gestión cooperativa. Donde mejor se expresó esto fue en la negociación, producida por la elección de un alcalde para el ayuntamiento de Belo

Horizonte, miembro de un partido opuesto al del Gobernador, del convenio entre este ayuntamiento y el gobierno estatal. Dicho convenio acabó suponiendo ciertos cambios en los flujos de dinero y en el reparto de tareas, además de la planificación compartida, como en el caso de los proyectos ejecutivos del reasentamiento y de las obras de canalización.

También el propio pronóstico de que en estas elecciones de Belo Horizonte venciese el candidato de oposición al gobierno estatal motivó la aplicación de otra técnica de gestión intergubernamental: el cambio de las normas, presente en el caso mediante la inclusión, antes de las elecciones, de una cláusula en el contrato de financiación con el Banco Mundial prescribiendo una serie de alteraciones en las relaciones intergubernamentales que el PROSAM suponía, en caso de que este pronóstico se confirmara.

Otra técnica de gestión intergubernamental utilizada en el PROSAM se refiere al desarrollo de la capacidad de los ayuntamientos de prever y de influir en los cambios. En especial el de Belo Horizonte, que logró integrarse adecuadamente en los objetivos de un programa cuya iniciativa original partía de otro gobierno, el estatal, consiguiendo a la vez que éste respondiese a sus propios intereses.

El establecimiento de un estructura con la misión específica de integrar a nivel operativo las entidades de las diversas instancias de gobierno implicadas en la ejecución del programa - la Unidad de Gestión del PROSAM - es una muestra más que suficiente de que la problemática de la interacción intergubernamental pasó a ocupar una posición central en la andadura de las políticas públicas tras la Constitución del 88. Por otra parte, esta medida indica, también, la presencia en el incipiente modelo superpuesto de RIGs forjado en el nuevo sistema, de una forma de gestión que fue observada en situaciones en que este modelo ya estaba más sedimentado y que es típicamente intergubernamental: la gestión indirecta, consistente en la creación de instrumentos en el punto de contacto entre los organismos de diferentes niveles de gobierno autónomos, especializados en el intercambio de recursos e informaciones.

La más que evidente distancia entre los dos casos investigados con respecto a la atención dirigida hacia los problemas intergubernamentales que conllevan y a la forma en que éstos se manifiestan, despejan cualquier duda relativa a la existencia de dos etapas de GIG, como las que hemos establecido, durante la transición y consolidación democrática en Brasil.

Para finalizar, nos gustaría dejar constancia de que la descripción minuciosa de los casos investigados, aunque a primera vista pueda presentarse al lector como un defecto de

forma, ha sido intencionada y tiente por objetivo ser coherente con uno de las principales características del concepto de GIG: su referencia a las transacciones cotidianas. Si hemos conseguido cumplir adecuadamente este objetivo, creemos que este trabajo tiene alguna utilidad, principalmente para una generación de investigadores que, al crecer bajo el federalismo nominal de los militares, ha desarrollado, de forma perfectamente justificable, un menosprecio por este principio, percibiéndolo como una más de las innumerables filigranas de nuestro contsitucionalismo, y por ello proclive a ignorar que el principio federal prescrito por la Constitución del 88 tiene materialidad y requiere, por lo tanto, el análisis y entendimiento de sus innegables consecuencias sobre la dinámica cotidiana de las políticas, con el riesgo de que no se trate en su debida dimensión una cuestión crucial para la eficiencia y eficacia del Estado brasileño en la actualidad: la gestión de las relaciones intergubernamentales, tal como se pusieron de manifiesto en las políticas públicas de un Estado que, a la vez que se democratizó, también se descentralizó.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

ABEMA (1987). *Diagnóstico Institucional dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente no Brasil.* Asociación Brasileña de Entidades del Meio Ambiente - ABEMA.

ABEMA (1993). *Diagnóstico Institucional dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente no Brasil.*, Asociación Brasileña de Entidades del Meio Ambiente - ABEMA.

Abranches S. (1978). *The divided Leviathan: the State and economic Policy in Brazil* , Ph.D. dissertation, Cornell University.

Abranches S. y Lima O. (1987). *As origens da crise do planejamento no Brasil*, São Paulo, Ed. Vértice.

Abranches S. (1988). "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". En: *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 31, nº.1, págs. 5-34.

Abranches, S. (1990). "O dilema político-institucional brasileiro". En: Velloso, J. (org.) *Modernização Política e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, José Olympio ed.

Abranches S. (1991)."A reforma do estado: premissas, principios e propostas". En: Velloso, J. (org) O *Leviatã Ferido: a reforma do estado brasileiro*, Rio de Janeiro, José Olympio ed.

Abranches, S. (1992). "O Estado". En: Jaguaribe, H. (org.). *Sociedade, estado e partidos na atualidade brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Abreu y otros (1992). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, Rio de Janeiro, Ed. Campus.

Afonso J. (1989). *Evoluçao das Relações Intergovernamentais no Brasil entre 1968 /1988: transferencias e endividamentos*, Tesis de Maestría, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Afonso J. (1992a). *Federalismo Fiscal & Reforma Instituicional: falácias, conquistas e descentralização,* Rio de Janeiro (inédito).

Afonso J. (1993). *Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil*, Brasilia, CEPAL.

Agranoff R. y Lindsay V. (1983). "Intergovernmental management perspectives from human services problem solving at the local level". En: *Public Administation Review*, v. 43, nº. 3, págs. 227-237

Agranoff R. (1989). "Managing Interguvernmental Process". En: Perry, J. L. (ed.) *Handbook of Public Administration*, London, Jossey-bass Publishers.

Agranoff R. (1991). *Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones intergubernamentales*, Madrid, Fundación Ortega y Gasset.

Aguilar L. (1992a). *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrua ed.

Aguilar L. (1992b). *La Hechura de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrua ed.

Aguilar L. (1993b). *La implementación de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrua ed.

Aguilar L. (1993a). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrua ed.

Albuquerque J. Guillon (1989). "Da crise do governo à crise do presidencialismo". En: Moisés, J. y Albuquerque, J. Guillon (ogs). *Dilemas da consolidação da democracia*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Albuquerque, R. (1991). "Revisão do Estado brasileiro: visão de síntese". En: Velloso, J. (org) *O Leviatã Ferido: a reforma do estado brasileiro*, Rio de Janeiro, José Olympio ed.

Almeida M. (1989). "Direitos Sociais, Organização de Intereses e corporativismo no Brasil". En: *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº. 25, págs. 50-60.

Allison G. (1969). "Conceptual Models and the Cuban Missils Crisis". En: *The American Political Science Review*, v. LXIII, nº 3, págs. 689-718.

Allison G. (1971). *Essence of Decision*, Boston, Litle Boston.

ALMG (1993). *Saneamento é Básico - seminario legislativo,* Belo Horizonte, Asamblea Legislativa de Minas Gerais - ALMG (documento final).

Amaral H. y Bruginsky T. (1993). *Reestruturação institucional e perspectivas da privatização no setor saneamento básico,* Rio de Janeiro, Instituto Brasileño de Administración Municipal - IBAM.

Amaury de Souza (1992). "O sistema político-partidario". En: Jaguaribe, H. (org) *Sociedade, estado e partidos na atualidade brasileira*, Rio de Janeiro, José Olympio ed.

AMDA (1993). *AMDA: un breve histórico.* Belo Horizonte, Asociación de Defensa del Ambiente de Minas Gerais (inédito).

Anderson W. (1960). *Intergovermental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minesota Press.

Andrade R. y Jaccoud L. (1993). *Estrutura e Organização do Poder Executivo*, Brasilia, Escuela Nacional de Administración Pública - ENAP, 2 vol.

Araújo y otros (1973). *Transferências de impostos aos estados y municipios*, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Económicaa Aplicada - IPEA / Instituto de Planificación Económica y Social - INPES.

Araujo A. (1991). *Brasil e o Banco Mundial: confronto e cooperação.* Brasilia. Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.

Ata de reunión de la *Cámara de Defensa de Ecosistemas* del COPAM (varias fechas).

Ata de reunión de la *Cámara de Cuencas Hidrográficas* del COPAM (varias fechas).

Autos del proceso de AMDA en contra de CODEVASF en la Justicia.

Baer, W. (1988). *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil*, Rio de Janeiro, Editora de laFundación Getúlio Vargas.

Balán, J.(1974). "Introdução". En: Balán J. (ed). *Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro*, São Paulo, Difel Editora.

Balanços Gerais da União, Brasilia (varios años).

Bañon R. y Tamayo M. (1994). *Las Relaciones Intergubernamentales en España: el nuevo papel de la administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales*, Vitoria.

Bañon R. y Carrillo E. (1992). *El Gobierno y la Administración Pública Española en Cifras*, Madrid, Fundación Ortega y Gasset.

Bardach E. (1977). *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press.

Barros J. M. (1975). "A experiência regional de planejamento". En: Mindlin Lafer, B. (org.) *Planejamento no Brasil*, São Paulo, Ed. Perspectiva.

Beture-Setame y Secretaríat D'etat a L'environnement de France (1988). *Developpement dún systeme integre de gestion dún bassin hydrographique au Bresil*, Paris, Ministere des Affaires Etrangeres.

Bier A. y Otros (1988). "A crise do saneamento no Brasil: reforma tributaria, uma falsa propuesta". En: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v, 18, nº. 1, págs. 161-196.

Boadway R. y Otros (1993). "The reform of fiscal systems in developing countries: a federalism perspective", *Simposio Internacional sobre Reforma Fiscal,* São Paulo, Universidade de São Paulo.

Boisier S. (1991). "La descentralización: un tema difuso y confuso". En: Nohlen D. (ed) *Desentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*, Madrid, Síntesis y Nueva Sociedad.

Bonavides P. (1984). "O Papel dos Organismos Regionais no Federalismo Brasileiro". En: *Revista de Finanças Públicas*, Brasilia, nº. 358, págs. 14-23.

Bresan Junior A. (1992). "Principais resultados da política ambiental brasileira". En: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 26, nº.1, págs. 96-122.

Brewer-Carías A. (1991). "La descentralización política en Venezuela: 1990, el inicio de una reforma". En: Nohlen D. (ed). *Descentralización Política y Consolidación Democrática, Europa-América del Sur*, Madrid, Síntesis y Nueva Sociedad.

Camargo A. (1990). "As duas faces de Janus: os paradoxos da modernidade incompleta". En: Velloso, J. (org). *A crise brasileira e a modernização da sociedade*, Rio de Janeiro, José Olympio ed.

Cardoso F. H. (1975). *Autoritarismo e Democratização* , Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Cardoso F. H. (1975b). "Aspectos Políticos do Planejamento". En: Mindlin B. (org). *Planejamento no Brasil*, São Paulo, Ed. Perspectiva.

Cardoso F. H. (1985). *A Democracia Necessária*, São Paulo, Ed. Papirus.

Cardoso F. H. (1989). "Dos Governos Militares a Prudente - Campos Sales". En: Fausto B. (org.) *História Geral da Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil SA, Tomo III, vol.1.

Carrillo E. (1992). *Seminario sobre relaciones intergubernamentales y la gestión intergubernamental*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (inédito).

Carvalho J. M. (1973). *Elite and State Building in Imperial Brazil*, Ph.D. dissertation, Stanford University.

Castor y França (1986). "Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo". En: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, nº.3, págs. 3-26.

CETEC (1988). *Estudos Ambientais do Sistema de Irrigação do Projeto Jaíba - etapa I*, Belo Horizonte, Fundación Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC.

CIMA (1991). *Subsidios Técnicos para Elaboração do Relatório Nacional do Brasil para a Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)*, Brasilia, Comisión Interministerial para a Preparación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (CIMA).

Cintra A. (1974). "A política tradicional Brasileira: uma interpretação das relações centro-periferia". En: Balán J. (ed). *Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro*, São Paulo, Difel Editora.

Cobb R. y Elder C. (1974). *Participation in American Politics: the dynamics of agenda-building*, Boston, Allen and Bacon.

CODEVASF (1989). *CODEVASF 1985 -1988*. Brasilia, Ministério da Agricultura.

Cohn G. (1987). "Problemas da Industrialização no Século XX". En: Mota G. (org) *Brasil em Perspectiva*, Rio de Janeiro, Bertrand do Brasil S.A.

"Constituição da República Federativa do Brasil". En: *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX: las constituciones latinoamericanas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.

Constituição da República Federativa do Brasil, 1888, Editora de laRevista ISTO É/Senhor.

Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989. Belo Horizonte, Livraira Del Rey, 1990.

Croizier M. (1964). *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil.

Cunha L. y Santos M. (1993). "Lições Aprendidas da Coordenação do Projeto Reconstrução -Rio: os primeiros dois anos". En: *Em busca do desenvolvimento sustentável. O caso do Rio de Janeiro*, Banco Mundial y Ayuntamiento de Rio de Janeiro, Simposio sobre Degradación Ambiental y Vulnerabilidad Urbana.

Daland R.(1969). *Estratégia e Estilo de Planejamento no Brasil,* Rio de Janeiro, Editora Lidador.

Dicionário de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Editora de la Fundación Getúlio Vargas, 1987.

Dillon Soares G. (1973). *Sociedade e Política no Brasil,* São Paulo, Difel Editora.

Diniz E. y Boschi R. (1977). "Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica". En: *Boletim informativo e bibliográfico de ciências sociais* (suplemento de *DADOS*, nº.15)

Diniz E. y Boschi R. (1978). "Burocracia, Clientela e Relações de Poder: um modelo teórico". En: *DADOS*, Rio de Janeiro, nº. 17, págs. 97-116.

Diniz E. y Boschi R. (1988). "La consolidación democrática en Brasil: procesos sociales, intermediación de intereses y modernización del estado". En: Calderón y Santos (orgs). *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Democratización, modernización y actores socio-políticos*, Buenos Aires, CLACSO.

Diniz E. (1989). "O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classes". En: Fausto B. (org). *História Geral da Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil S.A., Tomo III, vol.3.

Doellinger C. Von (1992). "Desequilibrio financeiro do setor público: o problema da despesa". En: Velloso J. (org). *Crise do Estado e Retomada do Desenvolvimento,* Rio de Janeiro, José Olympio ed.

Draibe S. (1988). "A especificidade do "Welfare State" no Brasil". En: CEPAL. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*, Brasilia.

Draibe S. (1989). "Una perspectiva del desarrollo social en Brasil". En: *Revista de la CEPAL*, nº. 39, págs. 49-65.

Ducatenzeiler G. (1992). "A democracia incerta". En: *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, nº. 34, págs. 165-197.

Duverger M. (1959). *Politic Parties*, Methuen, 2nd. ed.

Elder C y Cobb W. (1984). "Formación de la agenda. el caso de la política de los ancianos". En: Aguillar L. (org) (1993a). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrua ed.

Faoro R. (1984). *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*, Porto Alegre, Editora Globo, 2 vol., primera edición de 1958.

FEAM (1991a). *Diagnóstico de la Política de Medio Ambiente del Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, Secretaría de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente/ Fundación Estatal del Medio Ambiente (FEAM).

FEAM (1991b). *Plano Plurianual de Ação Governamental - 1992/1995,* Belo Horizonte, Fundación Estatal del Medio Ambiente (FEAM).

FEAM (1992). *Programa Estatal del Medio Ambiente*, Belo Horizonte, Secretaría de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente/ Fundación Estatal del Medio Ambiente (FEAM).

Ferreira y otros (1994). *Descentralización y Federalismo*, Brasilia, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.

FIBGE. *Anuario Estatístico de Brasil*, Rio de Janeiro, Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - FIBGE (varios años).

FIBGE (1986). *Estatísticas Retrospectivas. Repertorio Estatístico de Brasil*, Rio de Janeiro Fundación Instituto Brasileño de Geografia y Estadística - FIBGE.

FIEMG (1990). *Legislação do Medio Ambiente*. Belo Horizonte. Federación de las Industrias de Minas Gerais - FIEMG.

Freire G. (1947). *Interpretação do Brasil*, Rio de Janeiro.

Furtado C. (1984). *Formação Econômica do Brasil*, São Paulo, Companhia Editora Nacional.

García Cotarello y Blas Guerrero (1987). *El sistema político Español*, Madrid, Universidad de Educación a Distancia - UNED.

Green R. (1982). *Estado y Desarrollo en América Latina*, México, Nueva Imagen.

Guilherme dos Santos W. (1971). "Governadores-Políticos, Governadores-Técnicos, Governadores-Militares". En: *DADOS*, Rio de Janeiro, nº. 8, págs. 123-128.

Guilherme dos Santos W. (1973a). "Paralisia de decisão e comportamento legislativo: a experiencia brasileira 1959-1966". En: *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v.13, nº. 2, págs. 37-48.

Guilherme dos Santos W. (1973b). "Coalizões parlamentares e instabilidade governamental: a experiencia brasileira 1961-1964". En: *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v.13, nº. 4, págs. 61-72.

Guilherme dos Santos W. (1978). *Poder & Política. Crônica do Autoritarismo Brasileiro*, Rio de Janeiro, Ed. Forense Universitaria.

Guilherme dos Santos W. (1979). *Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira.* Rio de Janeiro, Editora Campus.

Guilherme dos Santos W. (1986). "A 'pós-revolução' brasileira". En: Jaguaribe H. (org) *Brasil Sociedade Democrática*, Rio de Janeiro, José Olympio ed.

Guilherme dos Santos W. (1987). *Crise e Castigo: partidos políticos e generais na política brasileira, São Paulo*, Vértice.

Guilherme dos Santos W. (1990). "Modernização política: algumas questões pós-Constituinte". En: Velloso J. (org). *Modernização Política e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, José Olympio ed.

Goes W. (1990). "Comentário. Um novo modelo de participação". En: Velloso J. (org) *Modernização Política e Desenvolvimento,* Rio de Janeiro, José Olympio ed.

González de Olarte (1989). "Regionalización y descentralización en el Perú". En: Calderón y Santos (Orgs). *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Centralización/ descentralización del Estado y actores territoriales*, Buenos Aires, CLACSO.

Grahan L. (1968). *Civil Service Reform in Brasil*, Austin, University of Texas Press.
Grenwood E. (1973). *Metodología de la Investigación Social*, Buenos Aires, Paidos.

Guimarães R. (1988). "Ecología y política en la formación social brasileña. En: *DADOS,* Rio de Janeiro, v. 31, nº. 2, págs. 243-277.

Guimarães R. (1989). *The Ecopolitics of Development in the Third World. Politics & Environment in Brazil, London,* Lynne Rienner Publishers.

Guimarães P. (1993). "O Banco Mundial e a Descentralização". En: *17º Encuentro de la Asociación Nacional de Programas de Postgrado en Administración*, Salvador, Bahía.

Habermas J. (1983). "Técnica e ciência enquanto Ideologia". En: Horkheimer; Adorno y Habermas. *Textos Escolhidos*, São Paulo, Abril Cultural, 2ª ed.

Hall R. (1963). "O conceito de burocracia: uma contribuição empírica". En: Campos, E. (org) (1966). *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

Ham C. y Hill M. (1993). *The Policy Process in the Modern Capitalist State,* Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf.

Heclo H. (1978)."Issues Network and the executive establishment". En: King A. (ed) *The New American Political System*, Washington, American Interprise Institute.

Hogwood B. y Gunn L. (1990). *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press.

IBAM (1974). *Pesquisa sobre as relações intergovernamentais: o estado e o municipio*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileño de Administración Municipal - IBAM.

IBAM (1976). *Relações Intergovernamentais: a União e os Municipios*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileño de Administración Municipal - IBAM.

IPEA (1992).*Tabelas de contas correntes do governo,* Brasilia, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.

IPEA (1993). *Questões para o reordenamento institucional do setor saneamento. Bases para o fortalecimento do poder de negociar do município,* Brasilia, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.

IPEA (1993b). *Justificativa para a rediscussão do projeto de lei 199.* Brasilia, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.

Informe de la Comisión Interestatal Parlamentaria de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Rio São Francisco - CIPE, Belo Horizonte, octubre de 1992.

Informe de la Comisión Interestatal Parlamentaria de Estudios par el Desarrollo de la Cuenca del Rio São Francisco - CIPE, Belo Horizonte, julio de 1992.

Jaguaribe H. (1990). "Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira: sucinta aproximação preliminar". En: Velloso J. (org) *A crise brasileira e a modernização da sociedade*, Rio de Janeiro, José Olympio ed.

Jaguaribe H. (org.) (1992). *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Jatobá J. (1978). *Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas e controversias*, Gramados, VI Encuentro de la Asociación Nacional de Postgrado en Economía - ANPEC.

Javier Orjuela L. (1991). "Descentralización en Colombia: entre la eficiencia del Estado y la legitimación del régimen". En: Nohlen D. (ed). *Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*, Madrid, Síntesis y Nueva Sociedad.

Junqueira J. (1992). "Saneamento e Cidadania". En: *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, Asamblea Legislativa de Minas Gerais - ALMG, julho/setembro de 1992, págs. 58-59.

Kaufmann H. (1967). *The Forest Range. A Study in Administrative Behavior*, Baltimore, Johns Hopkins Press.

Kettelhut J. y Beekman G. (1993). "Recursos Hídricos: gerenciamento dos usos e conflitos na bacia hidrográfica do rio verde grande". En: *Revista de Administraçao Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, nº. 2, págs. 119-124.

klein L. y Figueiredo M. (1978). *Legitimidade e coação no Brasil pós-64*, Rio de Janeiro, Forense-Universitaria.

Lafer C. (1975a). *O Sistema Político Brasileiro*, São Paulo, Ed. Perspectiva.

Lafer C. (1975b). "Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). En: Mindlin B. (org). *Planejamento no Brasil*, São Paulo, Ed. Perspectiva.

Lamounier B. (1990). "Um projeto, três utopias: variações sobre o tema da reorganização político-institucional brasileira". En: Velloso J. (org). *Modernização Política e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, José Olympio ed.

Lamounier B. (1991). *O Congreso Nacional e a Crise Brasileira*, São Paulo, Instituto de Estudios Económicos y Políticos de São Paulo - IDESP.

Lasswell H. (1971). "The emerging conception of the policy sciences". En: *Policy Sciences*, v.1, nº.1, págs. 3 -14.

Leff N. (1977). *Política Econômica e Desenvolvimento no Brasil 1947/1964*, São Paulo, Ed. Perspectiva.

Leme H. (1992). *O federalismo na constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributarios*, Tesis de Maestría, São Paulo, Universidade de Campinas.

Levin J. (1991). *Measuring the Role of the Subnational Governments*, Washington, International Monetary Fund - IMF/ Fiscal Affairs Department.

Levine R. (1989). "Pernanbuco e a Federação Brasileira, 1889-1937". En: Fausto B. (org) *Historia Geral da Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil S.A., Tomo III, vol.1.

Leyes C. (1981). "Sistemas electorales y sistemas de partidos: a doutrina de Duverger". En: Blondel J. (org) *El gobierno: estudios comparados*, Madrid, Alianza editorial.

Lijphart A. (1985). *Democracies*, New Haven, Yale University Press.

Lindblom C. 1959). "The Science of Muddling Through". En: *Public Administration Review*, v.19, nº. 2, págs. 79-88.

Lindblom C. (1964). *The Intelligence of Democracy*, New York, The Free Press.

Lindblom C. (1979). "Still Muddling, not yet through". En: *Public Administration Review*, v. 39, nº. 6, págs. 517-526.

Lindblom C. (1980). *The Police Making Process*, New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 2nd ed.

Linz J. (1973). "The future of an authoritarian regime: the case of Brazil". En: Stepan A. (ed) *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press.

Linz J. (1985). "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España". En: *La España de los años 70*, Madrid.

Lobo T. (1988). "Descentralização - uma alternativa de mudança". En: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, nº.1, págs. 14-24.

Lobo T. (1993). "Descentralização e Revisão Constitucional". En: *Seminário sobre Municipalização de Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileño de Administración Municipal - IBAM y Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.

Lobo y Medeiros (1993). *Descentralização: diretrizes básicas e estrategia de implementação*, Rio de Janeiro, Centro de Estudios de Políticas Públicas.

Lobo y otros (1993). *Descentralizaçao - cenário brasileiro pós-constituição*, Rio de Janeiro, Centro de Estudios de Políticas Públicas.

Lobo T. y Santos M. (1993) "Modelos de organização, gestão e regulação do sistema de saneamento". En: *Os desafios do saneamento ambiental*, São Paulo, Seminario organizado por la Fundación del Desarrollo Administrativo - FUNDAP.

Love J. (1989a). "Autonomia e Interdependência: São Paulo e a Federação Brasileira, 1889-1937". En: Fausto, B. (org). *Historia Geral da Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil S.A., Tomo III, vol.1.

Love J. (1989b). "O Rio Grande do Sul como fator de instabilidade na República Velha". En: Fausto, B. (org). *Historia Geral da Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil S.A., Tomo III, vol.1.

Lowy J. (1964). "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory". En: *World Politics*, v.16, págs. 677-715.

Lutzsemberg J. (1992). *La política de medio ambiente de Brasil,* Madrid, Editorial Síntesis.

Machado Horta (1964). *A autonomia do estado-membro no direito constitucional Brasileiro*, Ed. de la Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Mahar (1970). *Fiscal Federalism in Brasil,* Ph.D. dissertation, University of Florida.

Mahar D. (1976). "Federalismo Fiscal no Brasil: a experiência histórica". En: Rezende y Outros (eds) *Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo*, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.

Maia Muniz R. (1993). "Reforma del Estado en América Latina: descentralización o decadencia del Estado-Nación?". En: Merino M. (0rg) *Cambio Político y Gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración.

Mainwaring S. (1986). *The catolic church and politics in Brasil 1916-1985*, Stanford, Stanford University Press.

Mainwaring S. (1991). "Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais. O Brasil numa perspectiva comparada". En: *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, nº. 29, págs. 34-58.

Mainwaring S. (1992). "Democracia Presidencialista Multipartidária: o caso do Brasil". En: *Lua Nova*, São Paulo, nº. 28/29, págs. 21-34.

Martins L. (1985). *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64,* Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Martins L. (1986). "The liberalization of authoritarian rule in Brasil". En: O`Donnell, Schimitter y Whitehead. (eds). *Transition from authoritarian rule. Prospects for democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, parte II.

Martins L. (1989). "Ação política e governabilidade na transição brasileira". En: Moisés J. y Albuquerque, J. Guillon (ogs). *Dilemas da consolidação da democracia*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

May J. y Wildavsky A. (1977). *The Policy Cycle*, London, Sage Publications.

Mayntz R. (1978). "Intergovernmental Implementation of Environmental Policy". En: *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control,* London, Sage Publications.

Mayntz R. (1985). *Sociologia de la Administración Pública,* Madrid, Alianza editorial.

Medeiros A. (1985). "Da mediação burocrática à mediação partidaria: aspectos políticos da relação centro-periferia no Brasil". En: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.19, nº. 4, págs. 76-97.

Medeiros C. (1986). *Politics and Intergovernmental Relations in Brazil, 1964-1982,* London, Garland Publishing.

Mello, A. (1989). "O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico". En: *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, v. 23, nº. 1, págs. 84-102.

Mello, A. (1990). "A formação de políticas públicas e a transição democrática: o caso da política social". En: *DADOS,* Rio de Janeiro, v. 33, nº. 3. págs. 443-470.

Mello A. (1991). "A Não Política da Casa Popular". En: *Revista Brasileira de Ciencias Sociais,* v. 6, nº. 15, págs. 64-75.

Meneguello R. (1989). *PT: a formação de um partido, 1979/1982*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Meneguello y Lamounier (1986). *Partidos Políticos e Consolidação Democrática no Brasil*, São Paulo, Ed. Brasiliense.

Menezes B. (1993). "Perspectiva histórica da estrutura institucional de política urbana". En: *Em busca do desenvolvimento sustentável, O caso do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Banco Mundial y Ayuntamiento de Rio de Janeiro, Simposio sobre Degradación Ambiental e Vulnerabilidad Urbana.

Meny I. y Thoenig J. (1992). *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel.

Merino M. (1993). "Los Municipios en México: el eslabón débil de la cadena". En: *América Latina Hoy*, Madrid, nº. 6, págs. 33-38.

Ministerios do Planejamento e Coordenação Geral e do Interior (1973). *Exposición de motivos número 19, para la creación de la SEMA,* Brasilia.

Milward H. y Wansley G. (1984). "Policy subsystems, networks and tools of Public management". En: Eyestone R. (ed). *Public Policy Formation*, Greenwich, Co, Jai Press.

Moisés J. (1989). "Dilemas da Consolidação Democrática no Brasil". En: Moisés, J. y Albuquerque, J. Guillon (orgs). *Dilemas da Consolidação Democrática,* Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Monosowsky E. (1989). "Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil". En: *Planejamento Ambiental e Gerenciamento Ambiental,* São Paulo, Cadernos FUNDAP, año 9, nº. 16, págs. 15-24.

Monticeli J. y Martins J. (1993). *A luta pela água na bacia dos rios Piracicaba y Capivarí*, Capivarí, SP, Eme ed.

Moore Barringtoon (1983). *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia*, São Paulo, Martins Fontes.

Morlino L. (1992). "Consolidações democráticas na Europa meridional: indicações teóricas para a análise empírica". En: *Dados*, Rio de Janeiro, v. 35, nº. 2, págs. 145 a 172.

Mussi C. Y Otros (1992). *Análise da Estrutura Funcional do Gasto Público no Brasil (1985-1990),* Brasilia, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.

Nelson, B. (1978). "La formación de una agenda. el caso del maltrato de los niños". En: Aguilar L. (org) (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrua ed.

Nohlen D. (1984). "Estado Federal y Sistema de Partidos: algunas reflexiones sobre su modo de interrelación". En: Encinar J. G. (org) *Autonomía y Partidos Políticos*, Madrid, Tecnos.

Nohlen D. (ed.) (1991). *Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur,* Madrid, Síntesis y Nueva Sociedad.

Nunes Leal, Victor (1976). *Coronelismo, Enxada e Voto*, São Paulo, Editora Alfa-Omega, primera edición de 1949.

O'Donnell G. (1987). "Transição democrática e políticas sociais". En: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, nº. 4, págs. 9-15.

O'Donnell G. y Schimitter P. (1986). "Transitions from an authoritarian rule: tentative conclusions about uncertains democracies". En: O`Donnell, Schimitter and Whitehead (eds) *Transition from authoritarian rule. Prospects for democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, parte 4.

Offe C. (1988). *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales* , Madrid, Editorial Sistema.

Oliveira P. (1930). *O ponto de vista do P.R.P*, São Paulo.

Oliveira M. (1977). "A tendencia à centralizaçao e o fenômeno do autoritarismo no Brasil" , En: *DADOS*, Rio de Janeiro, nº.15, págs. 83-100.

Oliveira F. (1991). *A reforma tributaria de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*, Belo Horizonte, Oficina de Livros.

Oszlak O. (1982). "Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências Latinoamericanas". En. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.16, nº.1, págs. 17-60.

Padua J. (1992). "Espacio público, intereses privados y política ambiental. En: *Revista Nueva Sociedad. Caracas*, nº.122, págs. 156-163.

Panebianco A. (1991). "Las Burocracias Públicas". En: Pasquino y otros. *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza editorial.

Parecer Técnico de FEAM (varios números).

Peñalva y Otros (1989). "Centralización/Descentralización del Estado en Argentina". En: Laurelli E. y Rofman A. (orgs). *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert y Ediciones Seur.

Periódico de la Associación de Defensa del Ambiente de Minas Gerais (AMDA), Belo Horizonte (varios números).

Periódico *Diario do Comercio,* Belo Horizonte (varios números).

Periódico *O Estado de São Paulo,* São Paulo (varios números).

Periódico *Folha de São Paulo*, São Paulo (varios números)

Periódico *O Estado de Minas*, Belo Horizonte (varios números).

Periódico *Hoje em Día,* Belo Horizonte (varios números).

Periódico *Jornal do Brasil*, Caderno Especial de Economia, Rio de Janeiro, 31/12/89.

Periódico *Minas Gerais*, Belo Horizonte (varios números).

Quade E. (1975). *Analysis for Public Decisions*, New York, American Elsevier.

Queiroz M. (1989). "O Coronelismo numa interpretação Sociológica". En: Fausto B. (org). *Historia Geral da Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil SA, Tomo III, vol.1.

Rabi N. (cord) (1993). *Municipalização dos serviços urbanos: experiências e perspectivas*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileño de Administración Municipal - IBAM.

Revista del *COPAM*, Belo Horizonte (varios números).

Revista de Conjuntura Econômica (1975), Rio de Janeiro, v. 29, nº. 6.

Revista de Conjuntura Econômica (1990), Rio de Janeiro, v. 44, nº. 9.

Revista de Conjuntura Econômica (1992), Rio de Janeiro, v. 46, nº. 8.

Revista de Finanças Públicas (1978), Brasilia, nº. 336.

Revista de Finanças Públicas (1979), Brasilia, nº. 337.

Revista *ISTO É* , São Paulo (varios números).

Revista Sistema, Madrid, nº.104/105, noviembre de 1993.

Revista *VEJA*, São Paulo (varios números).

Rezende F. (1971). "A evolução das funções do governo e a expansão do setor público". En: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 1, nº. 2, págs. 235-282.

Rezende F. (1982). "Autonomía Política e Dependencia Financera: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados". En: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.12, nº. 2, págs. 489-540.

Rezende F. (1987). "Relações Intergovernamentais e Finanças Municipais". En: *Seminario sobre Política de Desarrollo Urbano*, Brasilia.

Rezende F. (1992). "Estado e desenvolvimento na década de 90: desafios da reforma institucional". En: *Revista de Economía Política*, Rio de Janeiro, v.12, nº. 4, págs. 37-50.

Rezende F. (1993). "A descentralização forçada. Notas sobre a proposta de uma política nacional de descentralização de serviços públicos. En: *Seminario sobre Municipalização de las Políticas Públicas,* Rio de Janeiro, Instituto Brasileño de Administración Municipal - IBAM y Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.

Rezende y otros (1992). "A reforma tributaria e o financiamento do investimento público". En: Velloso J. (org) *A crise do estado e a retomada do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, José Olympio ed.

Rezende F. y Bruginsky T. (1993). *Linhas gerais de uma proposta de reestruturacão do financiamento da politica de saneamiento,* Brasilia. Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.

Rice S. (1959). "Measuring Cohesion Legislative Groups". En: Wahlke J. y Eulau H. (orgs) *Legislative Behavior*, Glencoe, The Free Press.

Rodríguez O. (1980). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Madrid, siglo XXI.

Rose R. (1984). *Understanding Big Government. The Program Approach*, London, Sage Publications Ltd.

Rosenthal S. (1984). New Direction in Evaluating Intergovernmental Programs. En: *Public Administration Review*, v. 44, nº. 6, págs. 469-476.

Sallum B. y Kugelmas E. (1991). "O Leviatã declinante: crise brasileira dos anos 80", En: *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, nº. 13, págs. 145-159.

Santos A. (1993). *Subsidios para uma política de descentraização de serviços públicos.* Rio de Janeiro, Instituto Brasileño de Administración Municipal - IBAM y Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.

Santos A. y Garcia R. (orgs) (1993). *Seminário de Municipalização de Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileño de Administración Muncipal - IBAM.

Sartori G. (1986). "The influence of electoral systems: faulty laws or faulty method?". En: Grofman B. y Lijphart A. (orgs). *Electoral Laws and Their Political Consequences,* New York, Agathon.

Schneider B. (1991). "Brazil under Collor: anatomy of a crisis". En: *World Policy Journal*, v. 8, nº. 2, págs. 321-347.

Schmitter P. (1991). "The consolidation of democracy and the choice of institutions". *East South System Transformations Working Paper nº. 7*, Chicago, University of Chicago.

Schwartzman S. (1975). *São Paulo e o Estado Nacional,* São Paulo, Difel Editora.

Selcher W. (1990). "O futuro do federalismo na Nova República". En: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, nº. 1, págs. 165-190.

SelznicK P. (1949). *TVA and the Grass-Roots*, Berkeley, University of California Press.

SEPLAN/MG (1993). *Cadastro Institucional dos órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual,* Belo Horizonte, Secretaria de Planificación y Coordinación General del Gobierno de Minas Gerais - SEPLAN/MG.

Serra J. y Afonso J. (1991). "Finanças Públicas Municipais. Trajetória e Mitos". En: *Revista de Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, V. 41, nº. 10 y 11, págs. 35-50.

Shah A. (1990). *The New Fiscal Federalism in Brazil,* Washington, World Bank.

Share D. y Mainwaring S. (1986). "Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha". En: *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 29, nº. 2, págs. 207-236.

Silva J. (1988). "Constitucionalismo federal no Brasil nos últimos 70 anos". En: *Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Constitucionalismo: constituciones extranjeras*, México, Universidad Autónoma Nacional de México, Tomo III.

Simon H. (1945). *Administrative Behavior,* Macmillan, New York, 1st ed.

Simonsen H. (1992). "A conta corrente do governo: 1970-1988". En: Velloso J. (org). *Crise do Estado e Retomada do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, José Olympio ed.

Sistema de Acompañamento das Finanças Estaduais y Municipais, Brasilia, Departamento del Tesoro Nacional (varios años).

Skidmore T. (1988). *Brasil: de Castelo a Tancredo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Skidmore T. (1976). *Brasil: de Getúlio a Castelo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Smith B. (1985). *Descentralization. The territorial dimension of the state*, London, George Allen & Unwin.

Sola L. (1987). "O golpe de 37 e o Estado Novo". En: Mota G. (org) *Brasil em Perspectiva*, Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil S.A.

Souza E. (1992). "As políticas federais de desenvolvimento urbano no biênio 1989/1990". En: *Texto para discussão do IPEA,* Brasilia, nº. 22, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.

Souza M. (1976). *Estado e partidos políticos no Brasil*, São Paulo, Ed. Alfa-Omega.

Subirats J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública - INAP.

Tamayo (1992). Seminario sobre Políticas Públicas, Madrid, Fundación Ortega y Gasset (inédito).

Tanzi Vito, et allí (1992). *Brazil. Issues for fundamental tax reform*, Washington, International Monetary Fund - IMF/ Fiscal Affairs Department.

Torres J. Oliveira (1961). *A Formação do Federalismo no Brasil*, São Paulo, Companhia Editora Nacional.

Touraine A. (1989). *América Latina. Política y Sociedad*, Madrid, Espasa Calpe.

Trigueiro O. (1985). "A Federação na Nova Constituição Brasileira". En: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, nº. 60-61, págs. 147-175.

Ulysséa P. (1984). "A SAREM e o estímulo ao associativismo municipal no Brasil" . En: *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 31, nº. 172, págs. 34-47.

Uricoechea F. (1978). *O Minotauro Imperial*, São Paulo, Difel Editora.

Valle e Silva N. (1992). "A sociedade". En: Jaguaribe H. (org) *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Vieira da Cunha M. (1963). *O Sistema Adminstrativo Brasileiro: 1930 - 1950*, Rio de Janeiro, Centro Brasileño de Pesquisa en Educación.

Weber M. (1984). *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Weffort F. (1966). "Estado e Massas no Brasil". En: *Revista Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro año 1, nº. 7, págs. 137-166.

Weffort F. (1968). *Classes Populares e Política (contribuição ao estudo do populismo)*, Tesis Doctoral, Universidade de São Paulo.

Weffort F. (1992). "Novas democracias. Que democracias?". En: *Lua Nova*, São Paulo, nº. 27, págs. 5-30.

Wildavsky y Pressman (1973). *Implementation*, Berkeley, Berkeley University Press.

Wildavsky A. (1981). *The Art and Craft of Policy Analysis*, London, Mac Milan.

Wirth J, (1989). "Minas e a Nação: um estudo de poder e dependencia regional 1889-1937". En: Fausto B. (org) *Historia Geral da Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil SA, Tomo III, vol.1.

World Bank (1983). *World Development Report*. New York. New York and Oxford University Press.

World Bank (1988). *Brazil Report of the social expenditure review mission*, Washington, World Bank.

World Bank (1990). *Brazil: an agenda for tax reform.* Washington. World Bank/Brasil departament. (Report nº. 8147-88).

World Bank (1991). *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s*, Washington,

World Bank (1992a). *PROSAM Appraisal Report,* Belo Horizonte.

World Bank (1992b). *Manual de Operações do PROSAM*, Belo Horizonte.

World Bank (1992c). *World Bank Approaches to the environment in Brazil: a review of selected projects,* Washington, World Bank Report nº.10.039, 5 vols.

World Bank (1993). *Loan Agreement nº. 3.554,* Washington.

Worms J. (1966). Le préfet et ses notables, *Sociologie du Travail,* Paris, nº. 3, págs. 249-275.

Wright D. (1978). "Del federalismo a las relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: un nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local". En: *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nº. 6, págs. 5-28.

Wright D. (1981).*The concept of intergovernmental relations; assets and liabilities*, New York, The American Science Association Annual Conference.

Wright D. (1983). "Management the intergovernmental scene: the chaining dramas of federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management". En: Eddy, W. *The Handbook of organization management*, New York, Marcel Dekker.

Wright D. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, California, Brooks/Cole Publishing Company, 1st. ed. 1978.

APÉNDICES

APÉNDICE I - A

GUIÓN DE ENTREVISTA

(Actor principal)

I. Datos de Identificación

- Cargo del entrevistado:
- Nombre de la Institución:
- ¿Entidad de la *administración directa*?
- ¿Entidad de la administración indirecta? (¿Fundación?; ¿Empresa?; ¿autarquía?)
- Si de adm. indirecta: ¿A que entidad de la adm. directa se encuentra vinculada?
- Fecha de creación:
- Número de Funcionarios: (¿con doctorado?; ¿con maestría?; ¿con curso de *master*?; ¿con curso superior, sin postgrado?; ¿ con curso de nivel medio?; ¿otros?)
- *Status* jurídico de la institución:
- Nivel de gobierno a que pertenece.(¿municipal?; ¿estatal?; ¿federal?).
- Sector de actuación de la institución. (¿Directamente responsable de la política medioambiental?) (Otro sector de políticas públicas. ¿Cuál?
- Tipo de dirección de la entidad: (¿Elegida?; ¿Nombrada?)

II. Aspectos de la Formulación e Implantación.

- ¿Rigurosamente hablando, cuáles son los objetivos del proyecto?
- ¿Ha sido fácil llegar a ellos, o por el contrario su definición supuso acuerdos precedidos de muchas negociaciones? En caso afirmativo: ¿con que sectores?
- ¿El programa ha sido diseñado de forma que lo largo de su ejecución se pudieran ir detallando sus objetivos, o desde el principio se ha intentado establecerlos de forma bien detallada?
- ¿Este proyecto, del cual ustedes estuvieron, o están, encargados de llevar adelante, fue fruto de una demanda manifiesta de forma explícita en torno a la cuestión que lo generó, o por el contrario ha sido resultante de una anticipación a situaciones que se suponían problemáticas y que por lo tanto deberían merecer su atención?

- En el primero caso: ¿De qué sectores partieron estas demandas? ¿Con que intensidad se manifestaron y por qué medios? ¿Estos sectores tenían o tienen una forma de organización permanente o se organizaron en función del problema?
- En el segundo caso: ¿Qué llevó esta entidad a suponer que se trataba de una cuestión problemática? ¿A que circunstancias se podría atribuir el tratamiento prioritario dado a la cuestión? ¿Habían cuestiones más urgentes que tratar?
- En el caso de que el proyecto hubiera surgido de una anticipación de problema: ¿fue imprescindible llevar la cuestión al conocimiento del público? En caso afirmativo: ¿de qué forma se la ventiló y a través de qué instrumentos? ¿Cree usted que esta divulgación ha sido satisfactoria? ¿Tuvo una gran repercusión entre la población, o al contrario, ésta en general se mostró pasiva ante la cuestión?
- *De cualquier forma, ¿podría usted hacer un breve resumen histórico de cómo la cuestión* que generó el proyecto ha ido ganando cuerpo hasta el punto de llamar la atención de esta institución?
- ¿Independientemente de ser o no una demanda que se manifestó de forma explícita, cuánta gente cree usted que está o estuvo potencialmente afectada por este proyecto?
- ¿De entre los potenciales afectados por el proyecto, de qué forma cada un de ellos se vio afectado y cuántos, o mejor, quienes se encontraban políticamente más organizados?
- ¿El tratamiento de la cuestión a que se refiere el proyecto suscitó mucha polémica o por contrario gozó de un relativo consenso? En cualquier uno de los casos ¿atribuiría usted, el consenso o la polémica a la forma en que el tratamiento de la cuestión ha sido visto por los afectados, o a la naturaleza misma de la cuestión?
- *De los sectores políticamente organizados, ¿cuáles son los que fueron favorables al* proyecto y de qué forma este apoyo repercutió sobre la decisión de sacarlo adelante?
- ¿Y cuáles los que se le opusieron o manifestaron discordancia con sus directrices y en qué medida estas voces se hicieron efectivas en el *locus* decisorio e influyeron en la definición del proyecto?
- En la decisión, o mejor en la elaboración de las principales directrices del proyecto, ¿fue oído o tuvo participación formal y directa en el proceso algún sector organizado de la sociedad?
- ¿Otras entidades de otros niveles de gobierno, federal o municipal, fueron involucrados desde el inicio con la definición del proyecto? En caso afirmativo: ¿de qué forma y cómo se estructuró la relación de ahí resultante? ¿Algún aspecto de la legislación vigente, o incluso, algún procedimiento usual en el funcionamiento de la administración de la política *medioambiental, ha facilitado o limitado esta relación? ¿De qué forma?*
- ¿De un modo general, antes de la aparición del proyecto, los técnicos de los distintos niveles de gobierno actualmente implicados con él ya se conocían? ¿Esto repercutió sobre la

andadura del trabajo? ¿De qué forma? En caso negativo, es decir, de que no haya habido una participación directa de agencias de otros niveles de gobierno en la definición del proyecto: ¿tuvieron algún tipo de iniciativa con relación al proyecto, o mejor, de forma espontánea manifestaron alguna preocupación para con el mismo? ¿De qué forma se dio esto?

- ¿Hablando en términos estrictamente formales, a quién competía decidir sobre el proyecto y qué tipo de participación podían tener todos los que se sintiesen interesados o afectados por el proyecto?
- Concretamente: ¿cuáles fueron los principales participantes (asociaciones de 'clase', asociaciones 'profesionales', asociaciones 'políticas', población en general, partidos políticos, empresas públicas o privadas, entidades públicas) en la definición del proyecto?
- ¿En qué tipo de consideraciones teóricas respecto al medio ambiente y su tratamiento se fundamenta este proyecto? ¿Tales consideraciones gozan de unanimidad en el sector o tendría voces discordantes? ¿Cree usted que los hechos posteriores resultantes de la implantación del proyecto confirmaron la corrección de estas concepciones teóricas en que se basaba o ha sido necesario rehacer estas consideraciones?
- ¿En qué dispositivos legales se apoyó la propuesta?. ¿Creen que estas consideraciones teóricas son fáciles para el gran público y que los dispositivos en que se apoyó la propuesta gozaba de una buena aceptación, de la imagen de una ley justa, por ejemplo, en la sociedad?
- ¿El tratamiento de la cuestión despertó, en su opinión, unos cuidados más técnicos, o por el contrario, exigió más opciones, elecciones que tenían como referencia cuestiones de fondo con respecto a cómo debe ser tratado el problema medioambiental y del desarrollo económico de la nación?
- ¿Otros sectores, los profesionales del área quizá, ya habían ventilado la cuestión de la misma forma que la hecha por ustedes, o en términos similares a ellos?
- ¿Además del supuesto prestigio de su institución y de las eventuales condiciones favorables que ella poseía para asumir la conducción del proyecto, con qué otra institución más, o con qué sector organizado, tuvieron que contar como aliados imprescindibles para sacar la idea adelante?
- ¿Identificaría usted un hombre de expresión pública, sea político o un técnico de carrera, cuyo apoyo al proyecto haya sido permanente y decisivo para su elaboración? En caso afirmativo: ¿de qué forma cree usted que este apoyo fue capaz de influir en los otros participantes del proceso? (¿Por su prestigio profesional junto a un conjunto de pertenecientes a las múltiples instituciones implicados? ¿Por su carisma frente a la opinión pública?) Describa además los momentos en que este apoyo le pareció decisivo.

- ¿Algún sector no gubernamental contribuyó de forma decisiva sea del punto de vista técnico o del apoyo político para que el proyecto saliera a la luz?
- ¿*Considerando la situación socio-político-económica del momento y desde el punto de vista* de su entidad, a qué elementos de esta situación se podría atribuir la oportunidad del proyecto?
- ¿*Aún en relación a la situación del momento, ¿qué elementos tendieron a inhibir una* actuación más incisiva de su entidad en pro del medio ambiente, y por lo tanto dificultar la conducción del proyecto?
- ¿Al decidir manejar la cuestión que suscitó el proyecto, qué tipo de limitación, en términos de sus recursos y capacidades, o dificultad de cualquier otra especie, juzgaba usted que su entidad poseía para llevar a cabo la política medioambiental en general, y del proyecto en particular, y en qué medida la ejecución de éste pudo contribuir para sanar o paliar estas dificultades?
- En su opinión, ¿cuáles son las características de su entidad que llevaron a la creencia de que ella era la más adecuada para asumir la responsabilidad del proyecto, o de que ella tendría éxito en el manejo de la cuestión ventilada por el mismo?
- ¿Quién lo financió?
- ¿Cuál ha sido exactamente el valor de esta financiación, y de qué forma se ha obtenido?
- ¿Qué porcentaje de este valor ya ha sido utilizado?
- ¿Hay alguna condición para la liberación de las parcelas de esta financiación? ¿Cuáles?
- ¿De qué forma se rendió o se tienen que rendir cuentas del dinero liberado?
- ¿Existía alguna entidad de intermediación entre los ejecutores y los financiadores? ¿Cuál era y qué justifica su elección?
- A lo largo de la implantación del proyecto, como suele acontecer en todo mundo ¿fueron necesarios algunos aumentos en los costes del proyecto? ¿Qué hechos los han generado?
- ¿*Cuántas entidades estaban efectivamente involucradas en la ejecución de este proyecto?*
- ¿Cuántas de estas entidades pertenecían al mismo nivel de gobierno de su entidad, y cuántas pertenecían a los otros dos niveles?
- *En caso de que ustedes hayan tenido que contar con la participación de entidades de otros* niveles de gobierno, ¿cuáles fueron los elementos positivos de las entidades de uno y otro de estos niveles? ¿Y los negativos?
- ¿*En lo que se refiere a este proyecto específico, estaban claras las atribuciones* y competencias de las entidades de cada nivel de gobierno en su conducción? En caso afirmativo: ¿cuáles eran las atribuciones de cada nivel y como funcionó la integración entre estos niveles? En caso negativo, es decir, de que hayan surgido a lo largo de los trabajos

dudas acerca de la atribución y competencia de las entidades de los distintos niveles: ¿de qué forma han sido encaminadas las aclaraciones y eventuales disputas jurisdiccionales?

- ¿Existían en las otras entidades elementos exclusivamente designados para acompañar este proyecto y poseían una formación técnica que facilitaba el contacto de ustedes con la entidad? ¿De que forma se procesó este contacto, esta comunicación? ¿Había mucho papeleo en este contacto, o por el contrario fluyó a una velocidad compatible con la requerida para que se cumpliera el calendario?
- A propósito, ¿el proyecto cumplió rigurosamente el calendario inicialmente establecido, o se produjeron algunos retrasoss? En caso de que haya habido retrasoss: ¿en qué puntos se produjeron y a qué hechos atribuye usted su causa?
- Considerando los resultados que ustedes juzgan haber alcanzado ya en el momento con el proyecto, ¿cree usted que están de acuerdo con los objetivos inicialmente establecidos? En caso negativo: ¿qué no se ha alcanzado y a qué o a quién (institución) atribuye usted esta "no-realización"?
- ¿El proyecto en su ejecución necesitó contar con el concurso directo de organizaciones del sector privado? ¿Cuáles fueron y de qué tareas estuvieron encargadas?
- ¿Aunque esto no haya sido necesario, han sido importantes otros tipos interferencia de estos sectores en el proceso, tales como críticas, manifestaciones de apoyo, acatamiento de regulaciones, etc.? De hechos como estos, ¿ podría decir usted cuáles fueron más significativos en la formulación y ejecución del proyecto?
- ¿Podría usted citar las entidades afectadas por el proyecto que tenían críticas sobre él y que poseyendo gran poder para influir en su ejecución, en esto se empeñaron? ¿Qué tipo de problema ha traído esto y cómo ha sido tratado? Y en el caso contrario, es decir, de aquellas entidades favorables al proyecto con gran poder de interferencia y que pusieron empeño en su definición y/o realización:¿ Cuáles eran ? ¿Y qué repercusiones tuvieron sus acciones?
- ¿Qué medidas fueron tomadas para involucrar al público/objeto con el proyecto, y cómo evaluaría usted la influencia de esto sobre los resultados obtenidos con la puesta en marcha del proyecto?
- ¿Podría usted hacer una apreciación sobre los principales problemas encontrados?

APÉNDICE I - B

GUIÓN DE ENTREVISTA.

(actores secundarios)

I. Datos de Identificación.

- Cargo del entrevistado:
- Nombre de la Institución:
- Fecha de creación:
- Número de Funcionarios: (En caso de implicación en la ejecución o supervisión del proyecto) ¿con doctorado?; ¿con curso de maestría?; ¿con curso de *master*?; ¿con curso superior, sin postgrado?; ¿con curso de nivel medio?; ¿otros?
- *Status* jurídico de la institución:
- ¿Entidad privada?
- ¿Entidad pública de la administración directa?
- ¿Entidad pública de la administración indirecta? (¿Fundación?; ¿Empresa?; ¿Autarquía?)
- Si de adm. indirecta: ¿A que entidad de la adm. directa se encuentra vinculada?
  Nivel de gobierno al que pertenece: (¿Municipal?; ¿Estatal?; ¿Federal?)
- Si entidad pública, ¿a qué sector de políticas pertenece? ¿al sector directamente responsable de la política medioambiental? ¿a otro sector de políticas públicas? ¿cuál?
- Tipo de dirección de la entidad: (¿Elegida?; ¿Nombrada?)

II. Datos Relativos a la Institución ante el Proyecto.

- ¿De qué forma se ha relacionado esta institución con el proyecto? (¿Participó en la ejecución y/o en la formulación?; ¿Ha sido afectada en la condición de causante del problema que generó el proyecto?; ¿Ha sido afectada como beneficiaria del proyecto?; ¿Asociación profesional, ligada a la "red de asuntos" de medio ambiente'?; ¿Asociación ecologista?; ¿Empresa privada encargada de la ejecución de alguna tarea en la implantación del proyecto?)
- Desde el punto de vista de su institución ¿cuáles eran efectivamente los objetivos de este proyecto?
- En caso de que haya sido responsable por alguna tarea de implantación: ¿Cual es la principal misión de su organización? ¿A qué tipo de 'negocio' o asunto está principalmente dedicada?

- ¿En la fase de definición de los términos del proyecto, tuvo su organización algún tipo de participación? ¿En qué nivel se dio está participación?
- En caso afirmativo: ¿tienen ustedes algún sector o algún equipo técnico en la organización exclusivamente dedicado a pensar los temas relacionados con el sector medioambiental?
- ¿Tenía su organización alguna posición con respecto de la cuestión que suscitó el proyecto, o esta posición se fue formando a lo largo del proceso?
- En el caso de que tuviera ya una posición: ¿cuál era , en líneas generales?
- ¿Estaban ustedes de acuerdo con el órgano que poseía el control del proceso de definición del proyecto o más bien en desacuerdo?
- Concretamente ¿cuáles fueron los principales puntos de acuerdo entre ustedes y la organización X, principal encargada de tratar el problema que ha suscitado el proyecto? ¿Y los de desacuerdo?
- En el ámbito de los principales intereses, preocupaciones y actividades de su organización, la cuestión tratada por el proyecto ¿tenía alguna importancia estratégica?
- ¿Estratégicos o no, e independiente de la opinión de ustedes sobre el proyecto, de qué forma sus objetivos afectaban a su organización? ¿De forma positiva o negativa? ¿Por qué?
- ¿Estando en la posición de poder definir los objetivos de este proyecto, usted los definirían tal como se ha hecho, o cree usted que estos podría haber sido definidos en otros términos? ¿Cuáles serían entonces estos términos?
- ¿Ve usted la posibilidad de solucionar el problema a que se refiere el proyecto de una forma más adecuada a la que acabó prevaleciendo? ¿En líneas generales, cuál sería esta forma más adecuada?
- ¿En su opinión, sobre quién de hecho pesaron los costos de este proyecto? ¿Y cuáles fueron sus principales beneficiarios?
- ¿En cuánto estima usted los costes de este proyecto? ¿Cree usted que tal orden de gastos se justifica por los beneficios que supuestamente ellos traerán, o trajeron ? ¿Por qué?
- ¿Cuál es el tipo de relación formal entre ustedes y la institución X, encargada de sacar este proyecto adelante?
- ¿Existe algún canal de comunicación corriente entre ustedes y esta organización? ¿Cuáles son?
- ¿Además de las existentes, se buscó formas más ágiles de contacto y comunicación entre ustedes y la organización X, en función de las necesidades concretas de este proyecto? ¿Cuáles fueron estas formas?
- ¿Antes de la aparición de este proyecto, existía relación entre ustedes y las organizaciones encargadas de sacar adelante el proyecto? ¿De que tipo eran estas elaciones?

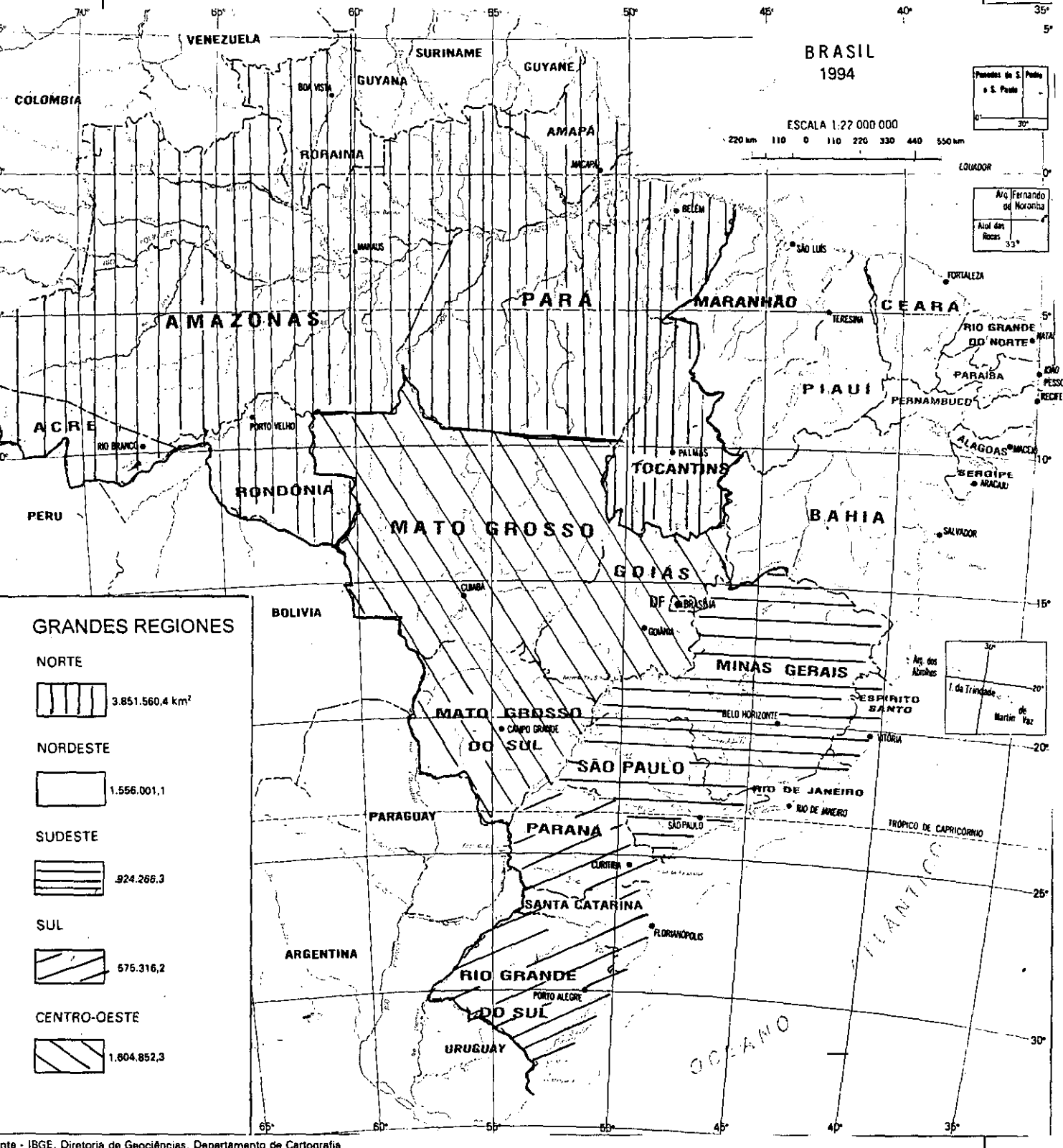
(Personales, en función de intereses compartidos profesionales o políticos; Institucionales, en función por ejemplo, de actuar en el mismo sector de política o en sector afín.)

- ¿Abstrayendo personas específicas, cree usted que los recursos de la organizaciónX, están más acá o mas allá de los requisitos técnicos requeridos para sacar adelante este proyecto? En caso positivo o negativo, ¿en qué sentido esto influyó en su andadura?
- Aunque la organización X pueda estar suficientemente preparada como para sacar adelante este proyecto, ¿ve usted otra entidad pública con recursos y estructura más adecuadas que ella, para realizar tal misión? ¿Por qué?
- En el caso de haber participado en la ejecución: ¿con qué recursos y qué tareas contribuyó su organización para la ejecución del proyecto? ¿Cree usted que las tareas y atribuciones de cada una de las entidades participantes en la ejecución de este proyecto estaban bien claras y definidas?
- ¿Todas las entidades involucradas en la ejecución del proyecto cumplieron, o vienen cumpliendo, con sus atribuciones en el tiempo previsto? ¿Tiene noticia de algún retraso en la ejecución de este proyecto? ¿Debido a qué hechos y/o a qué entidad se dio este retraso?
- Si entidad pública: ¿Están ustedes en el mismo nivel de gobierno que la entidad X? El hecho de que estén ustedes en un nivel distinto de gobierno comprometió su relación con la entidad X? ¿De qué forma? ¿La actual legislación facilitó o dificultó esta relación? ¿Por qué? Si la dificultó, ¿qué mecanismos se accionaron para subsanar estas dificultades?
- ¿Cree usted que los resultados hasta ahora presentados por el proyecto están en total acuerdo con los objetivos inicialmente trazados? En caso de que se hayan alejado de los mismos, ¿a qué atribuye usted esto?
- ¿Con qué empeño su organización se dedicó a la implantación de este proyecto? ¿Podría usted relatar los casos en que queda claro el empeño de su institución?
- ¿Hubo alguna actividad desarrollada en este proyecto considerada injusta o no adecuada que afectaba directamente a su institución de una forma negativa? ¿Qué actitud ha sido tomada con respecto a la entidad X para aliviar esta situación y cómo ha sido recibida por X?
- ¿Tomando en cuenta la situación socio-político-económica del momento, e independiente de lo justo o no de los objetivos propuestos por este proyecto, usted lo considera como oportuno, o inoportuno? ¿Por qué?
- En su opinión ¿el proyecto estaba bien fundamentado tanto en términos legales, como de la concepción teórica de la relación entre medio ambiente y desarrollo económico que le era subyacente? ¿Por qué? Si no: ¿Que tipo de críticas se podría formular entonces a esta concepción teórica o jurídica en que se apoyaba el proyecto?

- ¿Cree usted que las atribuciones de su entidad en lo que se refiere al sector de medio ambiente, han sido debidamente consideradas en la conducción de este proyecto? ¿Por qué?
- ¿Cree usted que algunas de las tareas exigidas por el proyecto, de la cuales han sido encargadas entidades públicas, podría ser llevadas a cabo por el sector privado? ¿Considera que su entidad sería una de las que podría haberse encargado de estas actividades?
- ¿Llegaron ustedes a presentar algún tipo de discordancia para con los criterios que orientaron la definición de los términos de este proyecto, o incluso su ejecución? Si sí: ¿De que forma fueron tratadas, o mejor, qué canales y mecanismos fueron accionados para que estas discordancias fuesen oídas para poder alterar el curso del proceso?
- ¿A que tipo de "necesidades", digamos así, de su organización, este proyecto vino a responder de forma positiva? ¿Y qué tipo de "necesidad" puede haber sido dificultada su satisfacción?
- ¿De qué modo y con qué tipo de recursos cree usted que su organización podría haber contribuido de forma más decisiva de que otras, en la conducción de este proyecto? ¿Esto ha sido tomado en cuenta por ustedes al elaborar propuestas relativas al proyecto?
- ¿Tiene usted conocimiento de la estructura de implantación del proyecto? ¿Podría usted describir sus principales rasgos?
- ¿Cómo se situaría su organización frente a esta estructura? (¿Directamente insertada en ella?; ¿Con canales que les permiten hacer valer su voz?; ¿Marginados; aunque su institución se relacione directamente al asunto de que trata el proyecto y exista interés y empeño de ustedes en participar?; ¿Marginados, pero tampoco esto constituye motivo de preocupación, ya que los objetivos del proyecto afectan a su institución de una forma muy indirecta y en grado secundario?).
- ¿Participaron ustedes en alguna reunión con otras entidades donde se discutió este proyecto? Con base en esta participación, pero también en toda su participación a lo largo del proyecto, ¿podría usted trazar un cuadro de los principales sectores de donde partieron las mayores discordancias a la orientación de la entidad X con relación al proyecto? ¿Y de qué sectores habría partido una mayor adhesión? ¿Podría usted relatar hechos donde estas diferencias de criterios hayan repercutido?

APÉNCIDE II

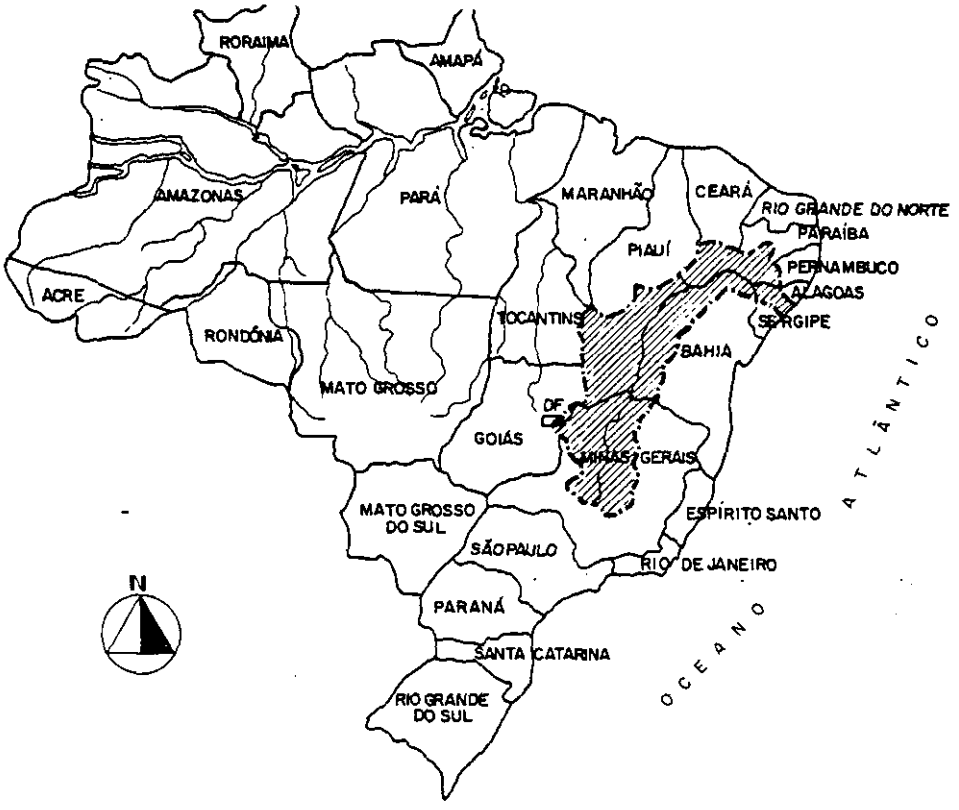
LA DIVISIÓN REGIONAL DE BRASIL



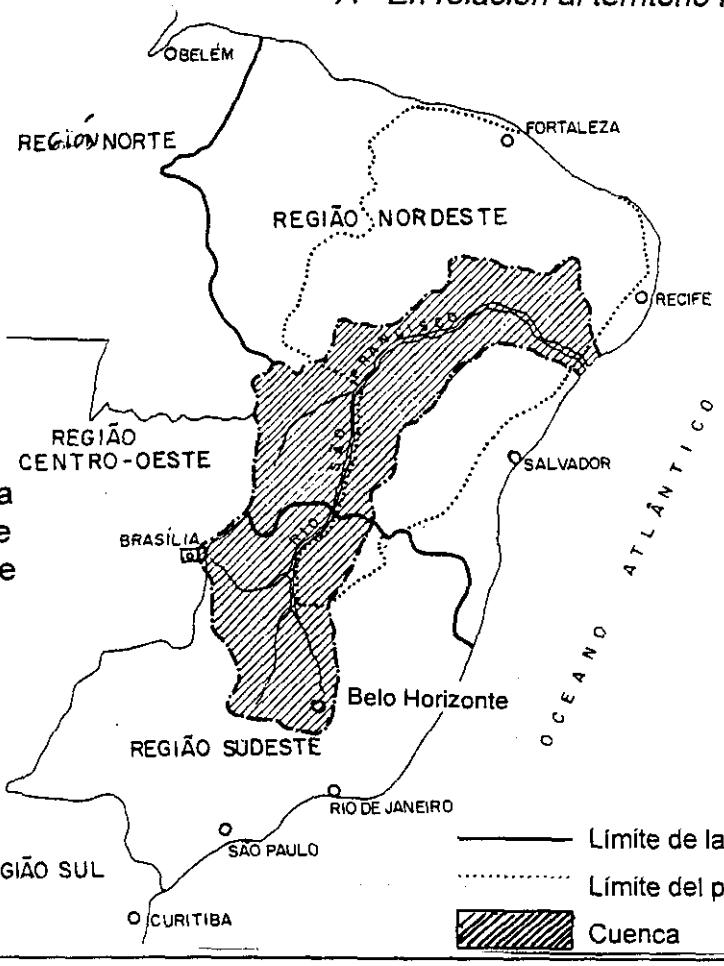
nte - IBGE, Diretoria de Geociências, Departamento de Cartografia

APÉNCIDE III

LA CUENCA DEL RÍO SÃO FRANCISCO



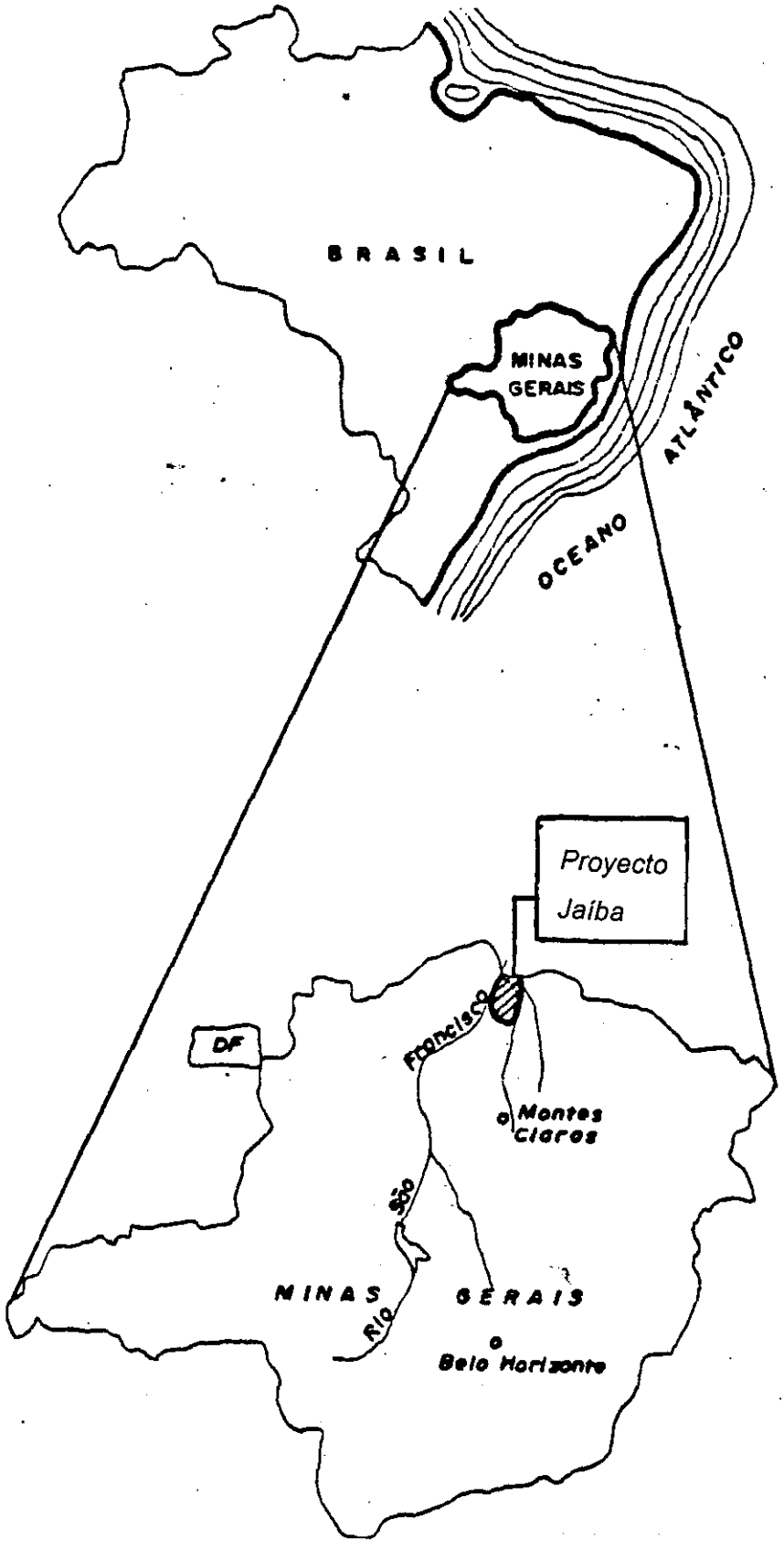
A - En relación al territorio nacional



B - En relación a la región nordeste y al polígono de la sequía

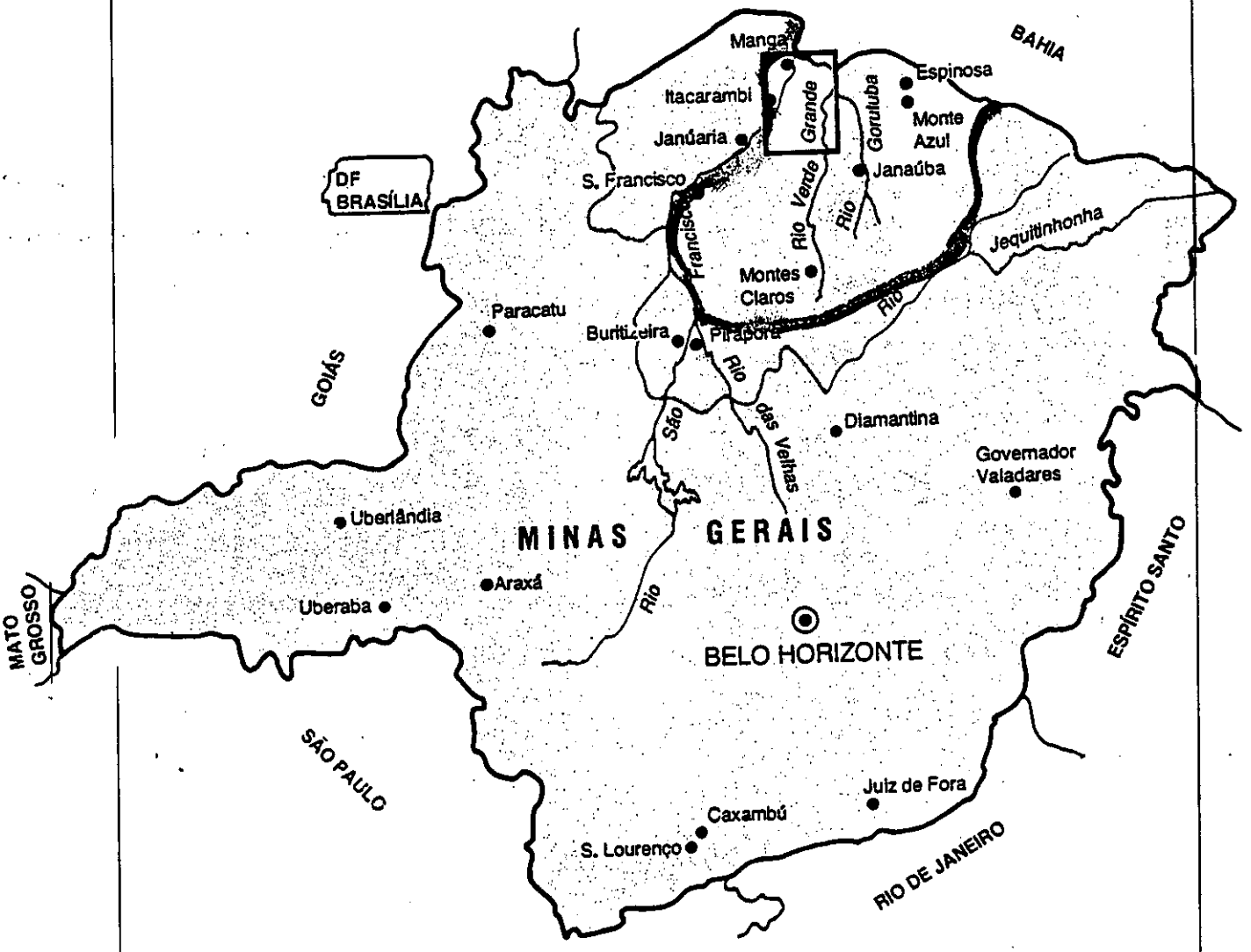
APÉNDICE IV - A

UBICACIÓN DEL PROYECTO JAÍBA EN EL TERRITORIO NACIONAL



APÉNDICE IV -B

UBICACIÓN DEL PROYECTO JAÍBA EN EL ESTADO DE MINAS GERAIS

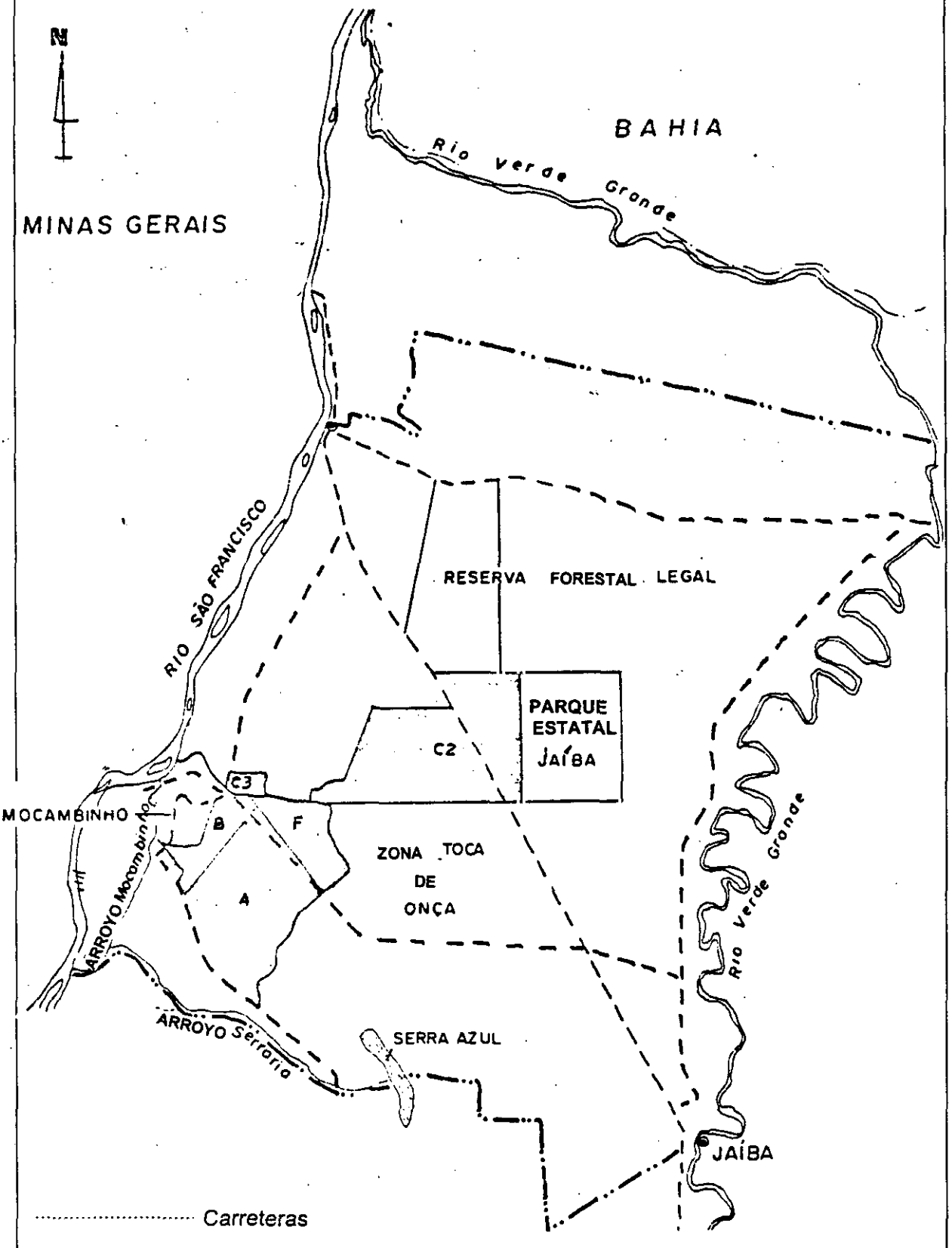


Región del Polígono de la Sequía en Minas Gerais

Superficie del proyecto Jaíba

APÉNDICE IV - C

EL PROYECTO JAÍBA - ETAPA I



APÉNDICE V

MEDIDAS MITIGADORAS DEL IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO JAÍBA

1. Monitoreo de la dinámica y de las características (físicas, químicas, físico-químicas y microbiológicas) de las aguas subterráneas; a través de mediciones en pozos tubulares y piezómetros, a ser distribuidos de tal modo que permitan delinear la superficie piezométrica regional, y no apenas el área abarcada por los perímetros irrigados.

2. Monitoreo de las características (físicas, químicas, físico-químicas y biológicas) de las aguas superficiales; a ser realizada en el río São Francisco y en todas las lagunas marginales perennes situadas a su margen derecho, en el tramo comprendido entre la isla de Itacarambi y la Isla del Capão y en la rivera Serraría, en el tramo de su encuentro con el São Francisco.

3. Implantación de la Reserva Legal (originado por el convenio ya existente entre el Ministerio de la Reforma y del Desarrollo Agrario y del Ministerio Extraordinario para Asuntos de Irrigación) , en sustitución del 20% de cada propiedad previstos en el Código Forestal, y definición de un plan que permita el mantenimiento de su vegetación y que estimule su regeneración. Como medida de emergencia serán creados pasillos de protección contra incendio y cercados, evitándose que la presión de ocupación de áreas cercanas degrade todavía más su vegetación.

4. Preservación a título de Reserva Ecológica (resolución CONAMA n. 4, art. 3 de 18 de septiembre de 1985), de las Áreas de Preservación Permanente previstas por el Código Forestal. Estas áreas comprenden las formaciones vegetales a lo largo de los cursos de agua (río São Francisco, riveras Mocambinho, Serraría, Tapera/Dreno Jaíba) y alrededor de la laguna del Retiro.o Mocambinho. En este sentido serán suprimidos los lotes números 5,6,7,8,9 y 10 de la zona C2, que fueron proyectados parcialmente sobre la mata ciliar remanente de la rivera Tapera (Dreno Jaíba).

5. Elaboración del Plan de Deforestación para las zonas A, B, C3 y C2, que además de atender dispositivos legales, observarán las siguientes directrices: a) las deforestaciones deberán ser precedidas de Planes de Manejo y Exploración Forestal y de Manejo del Suelo, con la intención de utilizar racionalmente el recurso vegetal, incluso la incorporación de la materia orgánica del suelo; b) la deforestación debe producirse cerca de la época del efectivo plantío, a fin de impedir que el suelo quede desnudo por un largo periodo de tiempo, a ejemplo de lo sucedido en la zona F; c) las deforestaciones en los lotes deberán reservar parte de la vegetación nativa para la protección de las viviendas y para funciona como "tapa-vientos"; d) el plano deberá indicar los lotes de cada zona que serán deforestados anualmente, con adopción de calendario que permita la realización de los inventarios de la flora, con la finalidad de seleccionar especies de valor económico. La identificación de estas especies tiene la finalidad de la colecta de mudas, estacas y semillas, con función de promover los viveros regionales antes de que se produzca la erradicación de la vegetación. Cabe resaltar que existe un gran potencial a explorar de especies de valor medicinal, especies fuente de madera de ley y/o otros productos, además de especies adecuadas a la reforestación o recuperación de áreas ya degradadas.

6. Creación y mantenimiento de vivero de mudas producidas a partir de semillas y de transplante de especímenes de especies de interés, obtenido en lo locales a sufrir deforestación.

7. Plantío de especies de árboles autóctonas a lo largo de los márgenes de las carreteras y del acceso a los lotes.

8. Celebración de convenio con el Instituto Estatal de Bosques - IEF y Instituto Brasileño del Desarrollo Forestal - IBDF para garantizar el mantenimiento de las áreas de preservación permanente y de la reserva legal.

9. Dar conciencia a los colonos y empresarios sobre la importancia de la preservación del Parque Forestal de Jaíba, teniendo en vista la presión que la colonización podrá ejercer sobre la vegetación de este área.

10. Elaboración y ejecución del Plan de Manejo para Salvamento de la Fauna, a ser especificado en conjunto con el IEF y el IBDF y en donde deben constar las técnicas y métodos de salvamento, dimensión de los equipos técnicos y los materiales necesarios para la realización del rescate, así como definidas las atribuciones de cada órgano involucrado, el calendario y los costos de operación.

11. Orientación técnica, a través del Distrito de Irrigación de Jaíba - DIJ, a los colonos residentes en las zonas de las cercanías, dándoles conciencia de la necesidad de participar con los "equipos de salvamento" y ayudándolos en el rescate de los animales en fuga, y sobretodo no efectuando caza y apreensión ilegal de los mismos.

12. Celebración de convenio con el IEF, IBDF y Superintendencia del Desarrollo de la Pesca - SUDEPE en el sentido de implantar la fiscalización de la caza y pesca en el área de los perímetros irrigados, sobretodo durante las fases de implantación de la infraestructura de los canales y de preparación de los lotes en puntos estratégicos, tales como: carreteras que cortan el perímetro a ser irrigado, áreas de preservación permanente, la reserva legal, el Valle del Gurutuba, el Parque Forestal de la Jaíba y la Hacienda Sierra Azul.

13. Elaboración y ejecución del Plan de Monitoreo del Desplazamiento de la Fauna, en conjunto con el IEF y IBDF, para permitir la evaluación a medio y largo plazo de las acciones de salvamento y de desplazamiento de la fauna. Deberá aún enfocar, para cada grupo de fauna objeto del monitoreo, los métodos de captura, el periodo, la frecuencia y los puntos de muestreo, los cuales serán demarcados de forma obligatoria en las zonas A,B,C3,C2, y en las áreas que podrán servir de refugio de la fauna - Parque Forestal de Jaíba, Reserva Legal, Valle de Gurutuba y Hacienda Sierra Azul.

14. Contratación de estudios ecológicos para el Parque Forestal de Jaíba y de la Reserva Legal, que permitan evaluar sus reales condiciones para servir de refugio de la fauna, sobretodo en relación a la disponibilidad de recursos hídricos y su equilibrio dinámico con la flora.

15. Inspección de salud de la mano de obra externa, así como el control necesario a la no diseminación de enfermedades transmisibles en la implantación de las obras para la infraestructura del proyecto.

16. Creación de un sistema de asistencia de sanidad específica para esta mano de obra, para evitar un agotamiento de la infraestructura de salud ya existente.

17. Elaboración de un plan de educación sanitaria, a ser implantado por el DIJ, con la finalidad de dar conciencia a los usuarios de la importancia de preservar la calidad de la aguas de los canales.

18. Elaboración de un proyecto de saneamiento básico, para establecer sistemas simplificados de suministro de agua para el consumo doméstico de los colonos, así como padrones de fosas sépticas con sumideros.

19. Estructuración de equipo habilitado para la remoción de planorbídeos y vegetación acuática.

20. Elaboración de un programa para la remoción y acomodación final de planorbídeos, debiendo el DIJ elaborar convenio con la SUCAM para el seguimiento de la evolución de las poblaciones de los planorbídeos y su índice de difusión en el área del proyecto.

21. Inspección de salud durante el proceso de selección del colono, destacando las enfermedades endémicas y transmisibles, para conocer el cuadro nosológico para subsidiar acciones de medicina curativa en el área.

22. Seguimiento del nivel de salud de los colonos, a través de exámenes de laboratorio periódicos, necesarios al conocimiento de los índices de incidencia de endemias y de otras enfermedades, de forma a promoverse su control.

23. Implantación de puestos de salud - en el padrón de la Fundación de Sanidad del Estado de São Paulo - que deberán ser operados por esta fundación mediante convenio consonante a las directrices de la reforma sanitaria que se encuentra en implantación por el Ministerio de la Salud.

24. Elaboración de proyecto piloto de vivienda, especificando material y métodos de construcción, con la finalidad de orientar al colono en el acceso a esta infraestructura, así como inhibir la difusión del "barbero" (mosca que trasmite la enfermedad de *Chagas*, muy común en la región).

25. Asistencia técnica al colono a través del DIJ para la aplicación correcta de agrotóxicos, especificando los productos y dosis necesarias. En este sentido será dada especial atención a la utilización de equipos de seguridad y a la prohibición del trabajo de menores de edad.

26. Centralización, a través del DIJ, de las actividades de almacenaje y distribución de agrotóxicos en los perímetros irrigados.

27. Promoción de campañas educativas para el uso adecuado de agrotóxicos, con el fin de minimizar los riesgos de intoxicación de los colonos y de contaminación del medio ambiente, en su aplicación.

28. Control del DIJ de la aplicación de agrotóxicos a través de las diversas tecnologías, para impedir la dispersión de partículas en grandes áreas, teniendo en vista los riesgos de contaminación que estas tecnologías podrán representar para los suelos, las aguas de los canales y las áreas cercanas al proyecto, clasificadas como de preservación permanente.

29. Elaboración de proyecto para destino final de los recipientes para acondicionamiento de agrotóxicos utilizados en los perímetros irrigados.

30. Contratación de estudios de concepción para la implantación de un nuevo sistema de suministro de agua, a partir de manantial superficial, para Mocambinho.

31. Implantación de la infraestructura física para atender a la demanda por educación, de forma a atender criterios apropiados de ubicación espacial y de equipos específicos a zonas rurales.

32. Participación a través del DIJ de la operación del sistema de enseñanza en el área del proyecto en conjunto con la Secretaría de Estado de la Educación de Minas Gerais, trayendo para las escuelas cuestiones relativas a la adaptación de *curriculum* a la realidad del colono y de sus familiares, que estarán en proceso de cambio social y tecnológico.

33. Promoción a través del DIJ de campañas educativas y de aclaración para los colonos de la importancia de preservar la fauna y flora, así como de las consecuencias de la degradación ambiental. De la misma forma el DIJ informará sobre la importancia histórica y cultural de los hallazgos arqueológicos, las forma como estos suelen ocurrir y los procedimientos iniciales de registro, acondicionamiento y divulgación de estos hallados.

34. Preservación de las ruinas de la iglesia de Mocambinho y respectivo entorno.

35. Empadronamiento de la estructura de propiedad de la tierra en el área del proyecto de acuerdo con el art. 1 del decreto 90.309 de 16 de octubre de 1984, según el cual las áreas de proyectos de interés social predominante deben ser divididas en fincas familiares, siendo admitidas fincas de pequeñas y medias empresas desde que estas, en conjunto, no rebasen los 20% de la superficie del perímetro irrigado. De esta forma se debe cambiar la estructura actual de propiedad, que presenta la siguiente distribución: 44,24 % de fincas familiares (5 hectáreas); 39,96% de fincas de pequeños y medianos empresarios; 15% de fincas de grandes empresas.

36. Elaboración en conjunto con los órganos competentes, de un Plan Director para la adecuación de toda la superficie de la Jaíba con irrigación prevista (100.000 hectáreas) a la legislación sobre proyectos de irrigación, vigente.

37. Registro en notario de la reserva legal.(7.500 hectáreas de superficie con vegetación autóctona).

38. Elaboración de estudios y procedimientos con el fin de localizar nuevas áreas destinadas a constituirse en unidades de conservación ambiental.

39. Definición de áreas para el control de plagas.

40. Estudios de alternativas de energía para necesidades domésticas, principalmente la cocción de alimentos por parte de las familias de los colonos, con la finalidad de inhibir la recolecta indebida de madera de la región para este fin.

41. Iniciativa en el sentido de la creación de un Grupo de Trabajo con el objetivo de discutir y promover la racionalización del uso múltiple de las aguas del río São Francisco.

42. Calendario detallado de la ejecución de las medidas mitigadoras y del control del uso de agrotóxicos para los 28.200 hectáreas del proyecto.

43. Cuidar para que sea preservada parte de la vegetación nativa de las fincas.

44. Presentar un plan general de salud para el proyecto, especificando las responsabilidades de cada órgano involucrado.

45. Descripción del proceso de selección de los colonos.

46. Elaboración de un nuevo convenio entre la Unión y el estado, determinando claramente las atribuciones de cada un de estos niveles de gobierno en el proyecto.

47. Identificación de las opciones de recursos para la financiación de la construcción de viviendas de los colonos.

48. Previsión de espacios destinados a la educación no formal para los adultos, de forma que las actividades de los colonos sean constantemente perfeccionadas.

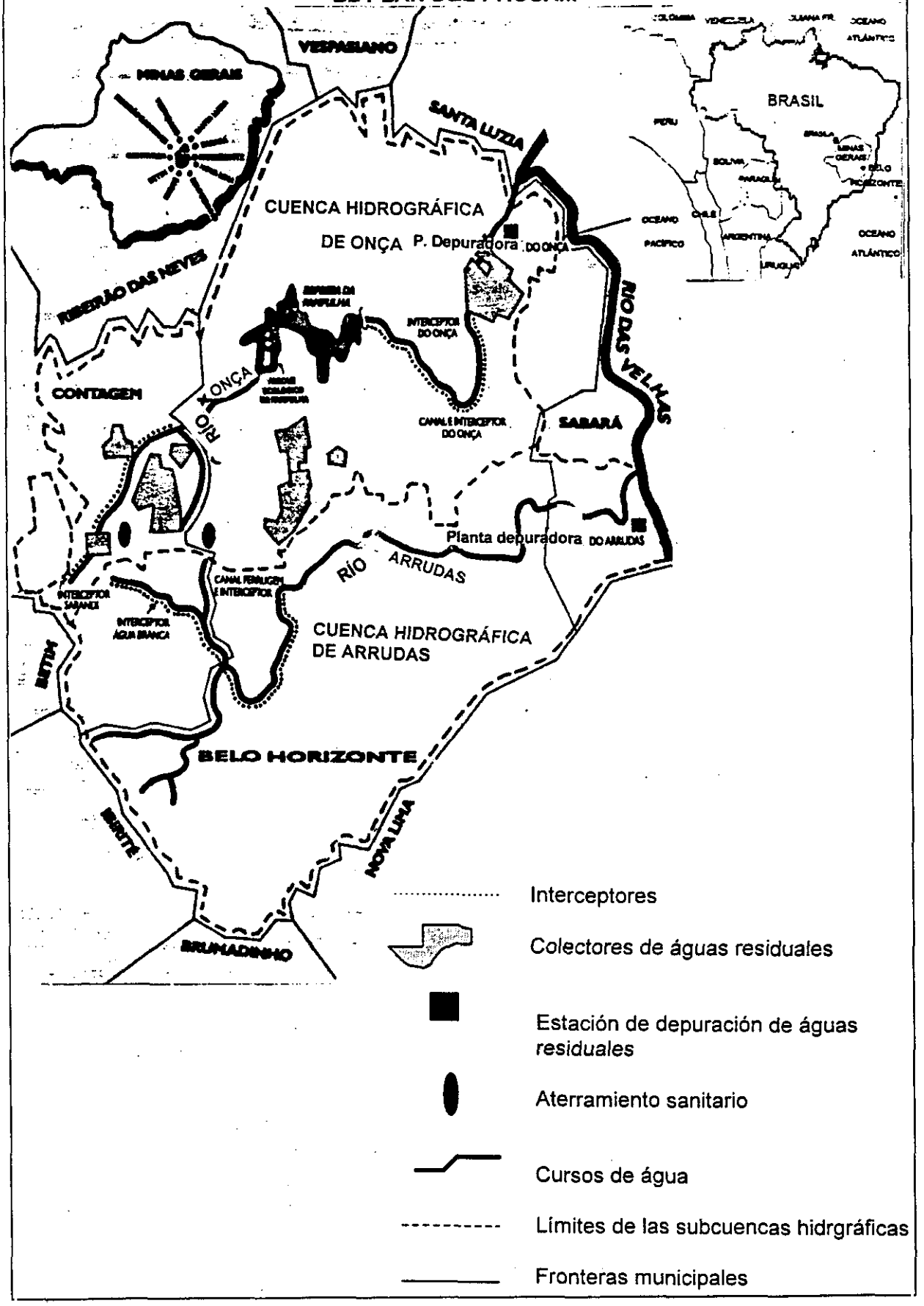
49. Hacer a través de la Secretaría de Estado de la Salud de Minas Gerais, el monitoreo de enfermedades previstas, como la malaria y la *esquitossomose*.

50. Todos los planes ligados a las medidas mitigadoras de los impactos ambientales, tales como deforestación, salvamento de fauna, entre otros, deben seguir las orientaciones dadas por la Fundación Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC, constantes del Informe del Impacto Ambiental - RIMA del proyecto.

51. Entregar a la Asociación de Defensa del Ambiente de Minas Gerais - AMDA, datos sobre la productividad y permanencia de los colonos ya instalados

APÉNDICE VI

EL PLAN DEL PROSAM



APÉNDICE VII

SUBPROGRAMAS DEL PROSAM

1. ***Control de Flujo y Drenaje urbano***, consistiendo de construcción de canal, drenajes y vías urbanas en una extensión de aproximadamente 16,6 kilómetros, de los cuales 10,3 se harán en la subcuenca del río Arrudas y 6,3 en la subcuenca del río Onça. Las obras en los 10,3 kilómetros de la subcuenca de Arrudas se dividen de la siguiente forma: a) 6,9 kilómetros a lo largo del río Arrudas en el municipio de Belo Horizonte desde el canal existente en la avenida este-oeste hasta el arroyo Ferrugem, en la frontera con el municipio de Contagem; b) 3,4 kilómetros en el arroyo Ferrugem desde el encuentro de este con el río Arrudas, en la frontera de los dos municipios, hasta las obras existentes en el arroyo Agua Blanca en el Municipio de Contagem. Los 6,3 kilómetros de obras en la subcuenca de Onça se dividen en: a) 2,7 kilómetros a lo largo del río Onça en el Municipio de Belo Horizonte desde la Avenida Cristiano Machado hasta la calle Pintor Renato Lima; b) 3,6 kilómetros a lo largo del arroyo Sarandí en el Municipio de Contagem, desde el canal ya existente en el río Onça en la frontera con el Municipio de Belo Horizonte hasta el canal que se encuentra en construcción en el mismo arroyo Sarandí en el Municipio de Contagem.

2. ***Recogida y Depuración de Aguas Residuales Domésticas e Industriales***, consistiendo en la instalación de una línea de tubos interceptores en una extensión de 77 Km, destinados a conducir las aguas residuales industriales y domésticas que siguen siendo lanzadas a través de la red colectora de las dos ciudades aún directamente en los cursos de los dos ríos y en la Laguna de *Várzea das Flores*, ubicada en el municipio de Contagem, hasta dos estaciones de depuración primaria, con construcción prevista en el programa, situadas una en el encuentro de Arrudas con el río das Velhas y otra en el encuentro de Onça con el mismo río. Consiste aún de la instalación 208,4 kilómetros de colectores de aguas residuales, siendo 59,4 de ellos en la subcuenca de la Laguna de *Várzea das Flores* y 149 kilómetros en la subcuenca de Onça.

3. ***Mejora del sistema de residuos sólidos***, doméstico e industrial, en los municipios de Contagem y Belo Horizonte, consistiendo en la implantación de un vertedero en condiciones salubres en Contagem - una vez que la ciudad de Belo horizonte ya posee un vertedero en condiciones salubres satisfactorias - para atender a la ciudad y al área industrial de este

municipio, además de una provisión especial para destino de desechos peligrosos en ambos municipios.

4. ***Protección Ambiental***, consistiendo en el tratamiento urbanístico del valle del Arrudas en el municipios de Belo Horizonte y del Valle del Sarandí en el municipio de Contagem, a través de la creación de parques y plantío de árboles a lo largo de las orillas remanentes del fondo de valle de las dos ríos; construcción de un parque ecológico en la isla de la Laguna de la Pampulha, ubicada en el municipio de Belo Horizonte; recuperación ambiental de la subcuenca de la Laguna de *Várzea das Flores* en Contagem.

5. ***Sistema de Gestión Ambiental***, consistiendo de: a) estudios para, y organización de, el proceso de consultoría pública y gubernamental necesaria para la implantación del Comité de la Cuenca Hidrográfica Metropolitana de Belo Horizonte; b) preparación de un plan director para la subcuencas hidrográficas de Arrudas y Onça, integrando planes sectoriales para el uso del suelo, recogida y disposición de aguas residuales y de los residuos sólidos, desarrollo industrial y de la minería y mejoría de la calidad del agua; c) programas de entrenamiento para la gestión integrada de cuenca hidrográfica, apoyo técnico y financiero a ONGs ecologistas y asistencia técnica al ayuntamiento de Belo Horizonte y al de Contagem con el objetivo de suplir sus necesidades de gestión y planificación ambiental; d) estudios sobre la calidad del agua y del control de la contaminación para el río das Velhas; e) un programa para el control de la contaminación industrial en la Región Metropolitana de Belo Horizonte; f) Fortalecimiento y consolidación institucional de la Fundación Estatal de Medio Ambiente - FEAM.

6. ***Coordinación y Gestión del PROSAM***, consistiendo en el suministro de asistencia técnica y adquisición de equipos y materiales para gestionar y coordinar la ejecución de las partes 1 hasta la 5 del programa, incluyendo las actividades de auditoría y monitoreo.

APÉNDIDE VIII

INDICADORES DE MONITOREO DEL PROSAM

INDICADORES FÍSICOS	*AGENTE*	*UNIDAD*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*
Reasentamiento	PBH-PMC	Familias	370	1.134	1.566	1.622	1.622	1.622
Canalización y drenaje	PBH-PMC	Km	0,3	4,5	10,9	13,8	15,8	16,5
Interceptores de aguas residuales	COPASA	Km	-	18,3	46,9	67,9	71,8	-
Colectores de aguas residuales	COPASA	Km	-	40,1	115,6	208,1	208,8	208,8
Planta de depuración (Arrudas)	COPASA	% construida	5	40	80	95	100	-
Planta de depuración (Onça)	COPASA	% construida	5	30	65	90	100	-

INDICADORES AMBIENTALES	*AGENTE*	*UNIDAD*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*
Oxígeno disuelto								
Planta de depuración (Arrudas)	FEAM/COPASA	mg/l					0,1/0,5	1,0/1,5
Planta de depuración (Onça)	FEAM/COPASA	mg/l					0,5/0,9	1,4/1,9
Demanda biológica de oxígeno								
Planta de depuración (Arrudas)	FEAM/COPASA	mg/l	150/190					80/100
Planta de depuración (Onça)	FEAM/COPASA	mg/l						90/115

INDICADORES OPERACIONALES	*AGENTE*	*UNIDAD*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*
Recogida de aguas residuales	COPASA	%	82	82,5	84	85	85	85
Depuración de aguas residuales	COPASA	%						70
Tratamiento de residuos sólidos	COPASA	%						100

INDICADORES FINACIEROS	*AGENTE*	*UNIDAD*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*
Cuentas a recibir	COPASA	días	30	30	30	30	30	30
Índice de operaciones	COPASA	%	75	73	74	74	76	74
Exacción dde imuesto municipal	PBH-PMC	U$ año*	272	309	312	315	318	322
Exacción de impuesto estatal	Estado	U$ año*	3.628	3.412	3.594	3.578	3.988	4.225

* US$ millones
PBH - Ayuntamiento de Belo Horizonte.
PMC - Ayuntamiento de Contagem.
FEAM - Fundación Estatal de Medio Ambiente.
COPASA - Compañía Estatal de Saneamiento.

APÉNDICE IX

CALENDARIO DE LIBERACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL PROSAM

Año fiscal del Banco *(Fim de semestre)*	***Liberación Trimestral*** *(U$ millones)*	***Liberación Cumulativa*** *(U$ millones)*	***Liberación Cumulativa*** *(% del total)*
AÑO FISCAL DE 1993			
30 de septiembre de 1992	0,0	0,0	0,0
31 de diciembre de 1992	2,6	2,6	2,0
31 de marzo de 1993	21,2	23,8	16,0
30 de junio de 1993	8,5	32,3	22,0
AÑO FISCAL DE 1994			
30 de septiembre de 1993	8,5	40,8	28,0
31 de diciembre de 1993	8,5	49,3	34,0
31 de marzo de 1994	8,5	57,8	43,0
30 de junio de 1994	9,5	67,3	51,0
AÑO FISCAL DE 1995			
30 de septiembre de 1994	11,5	78,8	60,0
31 de diciembre de 1994	12,3	91,3	69,0
31 de marzo de 1995	9,3	100,6	75,0
30 de junio de 1995	9,3	109,9	81,0
AÑO FISCAL DE 1996			
30 de septiembre de 1995	9,3	119,2	81,0
31 de diciembre de 1995	7,9	127,1	88,0
31 de marzo de 1996	3,8	130,9	90,0
30 de junio de 1996	3,8	134,7	93,0
AÑO FISCAL DE 1997			
30 de septiembre de 1996	3,8	138,5	96,0
31 de diciembre de 1996	3,8	142,3	98,0
31 de marzo de 1997	1,4	143,7	99,0
30 de junio de 1997	1,3	145,0	100,0

APÉNDICE X

RESUMEN DE LOS COSTES DEL PROSAM

SUBPROGRAMA	*AGENTE EJECUTOR*	*TOTAL* U$ X 1.000	*TOTAL* %
CONTROL DE FLUJO Y DRENAJE		*101.006*	*38,25*
canalización/urbanización (Arrudas)	PBH	47.938	18,15
canalización/urbanización (Sarandi)	PMC	10.391	3,93
canalización/urbanización (Ferrugem)	PMC	*16.998*	6,44
canalización/urbanización (Onça)	PBH	25.689	9,73
RECOGIDA Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES		*134.968*	*51,11*
interceptores de aguas residuales (Arrudas)	COPASA	12.958	4,91
interceptores de aguas residuales (Sarandi)	COPASA	6.784	2,57
planta de depuración (Arrudas)	COPASA	33.916	12,84
sistema *Várzea das Flores*	COPASA	10.760	4,07
colectores de aguas residuales (Onça)	COPASA	13.528	5,12
interceptores de aguas residuales (Onça)	COPASA	25.022	9,48
planta de depuración (Onça)	COPASA	32.000	2,12
SISTEMA DE RESIDUOS SÓLIDOS		*4.665*	*1,77*
mejora residuos sólidos (Belo Horizonte)	PBH	2.672	1,01
mejora residuos sólidos (Contagem)	PMC	1.566	0,59
vertedero sanitario (Contagem)	PMC	425	0,16
PROTECCIÓN AMBIENTAL		*7.829*	*2,96*
tratamiento urbanístico (Arrudas)	PBH	2.583	0,98
tratamiento urbanístico (Sarandi)	PMC	855	0,32
parque ecológico (Laguna de la Pampulha)	PBH	1.028	0,39
recuperación ambiental (*Várzea das Flores*)	PMC	3.553	1,27
SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL		*8.458*	*3,20*
estudio de protección ambiental (río das Velhas)	FEAM	2.364	0,90
programa de educación ambiental	FEAM	820	0,32
control de contaminación industrial	FEAM	2.556	0,97
desarrollo institucional de la FEAM	FEAM	2.718	1,03
GESTIÓN DEL PROGRAMA		*7.137*	*2,70*
gestión y supervisión del PROSAM	SETOP/BDMG	7.137	2,70

COSTO BASE TOTAL	264.053
CONTINGENCIAS FÍSICAS (5%)	13.203
ESCALA (3,9%)	30.374
COSTO TOTAL DEL PROGRAMA	307.630

SIGLARIO

ABES - Asociación Brasileña de Ingeniería Sanitaria y Ambiental
ABEMA - Asociación Brasileña de Entidades de Medio Ambiente
AI- 5 - Acto Institucional nº 5
ALMG - Asamblea Legislativa del Estado de Minas Gerais
AMDA - Asociación de Defensa del Ambiente de Minas Gerais
ARENA - Alianza de la Renovación Nacional
BDMG - Banco de Desarrollo del Estado de Minas Gerais
BNB - Banco del Nordeste de Brasil
BNDE - *Banco Nacional de Desarrollo*
BNH - Banco Nacional de la Vivienda
CEF - Caja Económica Federal
CEPAL - Comisión Económica para América Latina y Caribe
CEPAM - Consejo Estatal de Proteción Ambiental
CETEC - Fundación Centro Tecnológico de Minas Gerais
CETESB - Compañía del Estado de São Paulo de Tecnología de Saneamiento Ambiental
CIMA - Comisión Interministerial Preparatoria de la Conferencia Nacional de la ONU sobre Medio Ambiente
CLT - Consolidación de la Legislación del Trabajo
CNBB - Conferencia Nacional de los Obispos Brasileños
CODEVASF - Compañía de Desarrollo del Valle del São Francisco
COHAB - Cooperativa de Viviendas
CONFAZ - Consejo Nacional de Política Hacendaria
COPAM - *Consejo de Política Ambiental del Estado de Minas Gerais*
COPASA - Compañía de Saneamiento de Minas Gerais
CPI - Comisión Parlamentaria de Investigación
DAS - Dirección y Asesoramiento Superior
DASP - Departamento Administrativo del Servicio Público
DBO - Demanda Biológica de Oxígeno
DEOP - Departamento Estatal de Obras Públicas
DNAEE - Departamento Nacional de Aguas y Energía Eléctrica
DNER - Departamento Nacional de Carreteras
DNPM - Departamento Nacional de Producción Mineral
DRH - Departamento de Recursos Hídráulicos
EIA - Estudio del Impacto Ambiental
EUA - Estados Unidos da América
FEAM - Fundación Estatal de Medio Ambiente
FE - *Fondo Especial*
FEEMA - Fundación Estatatal de Ingeniería del Medio Ambiente
FGTS - Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio
FGV - Fundación Getulio Vargas
FIBGE - Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
FMI - Fondo Monetario Internacional
FPE - Fondo de Participación de los Estados
FPM - Fondo de Participación de los Municipios
GIG - Gestión Intergubernamental
IBAM - Instituto Brasileño de administración Municipal
IBAMA - Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables
ICM - Impuesto sobre Circulación de Mercancías
ICMS - Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Suministro de Servicios de Comunicación y Transporte
IEF - *Instituto Estatal de Bosques*

IR - Impuesto sobre la Renta y Patrimonio
IPEA - Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas
IPI - *Impuesto sobre Productos Industrializados*
IPTU - Impuesto Predial y Territorial Urbano
IUCL - Impuesto Único sobre Combustibles y Lubrificantes
MDB - Movimiento Democrático Brasileño
ONGs - Organizaciones no gubernamentales
PCB - Partido Comunista Brasileño
PC do B - Partido Comunista de Brasil
PDC - *Partido Demócrata Cristiano*
PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Laborista
PEA - Población Económicamente Activa
PFL - Partido del Frente Liberal
PIB - Producto Interno Bruto
PL - Partido Liberal
PLAMBEL - Superintendencia de Planificación de la Región Metropolitana de Belo Horizonte
PLANASA - Plan Nacional de Saneamiento
PMDB - *Partido del Movimiento Democrático Brasileño*
PND - Plan Nacional de Desarrollo
PRN - Partido de la Renovación Nacional
PROSAM - Programa de Saneamiento Ambiental de las Cuencas de Onça y Arrudas en la Región Metropolitana de Belo Horizonte
PSB - Partido Socialista Brasileño
PSDB - Partido Social Demócrata Brasileño
PT - *Partido de los Trabajadores*
PTB - Partido Laborista Brasileño
RIGs - Relaciones Intergubernamentales
RIMA - Informe del Impacto Ambiental
RURALMINAS - Fundación Rural de Colonización y Reforma Agraria de Minas Gerais
SAF - Secretaría de la Administración Federal
SAREM - Secretaría de Articulación con los Estados y Municipios
SEAIN - *Secretaría de Estado Extraordinaria para Asuntos Internacionales*
SEMA - Secretaría Especial de Medio Ambiente
SEMAM - *Secretaría de Medio Ambiente*
SEPLAN - Secretaría de Estado de Planificación y Coordinación General
SETOP - Secretaría de Estado de Transportes y Obras Públicas
SMA - Superintendencia de Medio Ambiente
SMMA - Secretaría Municipal de Medio Ambiente
SNI - Secretaria Nacional de Irrigación
SNS - Secretaría Nacional de Saneamiento
SUDECAP - *Superintendencia del Desarrollo de la Capital*
SUDENE - Superintendencia de Desarrollo del Nordeste
SUS - Sistema Único de Salud
UGP - Unidad de Gestión del PROSAM
URBEL - Compañía Urbanizadora de Belo Horizonte