



ABRIR SEGUNDA PARTE

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 sentido¹ 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 sus principales características, partiendo de nuestras propias reflexiones, a la luz de la literatura existente. En este sentido, Guimarães 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 tratarla 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 límites 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 usuarios⁵ 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 mucho⁷, 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 Lutzseberg, 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 SEMA¹⁰ abrieron el camino para la ruptura con el tratamiento de la cuestión ambiental fragmentada por sectores¹¹, viendo que la concepción del medio ambiente requería un sector funcional específico. Sin embargo, su actuación fue muy tímida¹², 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, movilizadas 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 metropolitanas¹⁴ y dos ciudades¹⁵ como áreas críticas de contaminación y disponía las penas aplicables a los eventuales infractores del medio ambiente¹⁶. 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 estatales¹⁷ 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 época¹⁸, 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 Hidráulicos 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 1982¹⁹; 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 70²⁰; 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 cuatro²¹, 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 aguas²², 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 aire²³ 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 São 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-administrativas 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 excluyente, 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,...

par. 1º - 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 Capivari, 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 sí 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 Pampulha²⁵ 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 São 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 municipios²⁶. 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 naturaleza²⁷ 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 país²⁸ - 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 estado²⁹ - 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 productivo³⁰, 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 sobreexplotación 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: Volkswagen, Ford y General Motors. En la región metropolitana de Belo Horizonte, se encuentran fábricas de Caterpillar, 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 mineras 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.

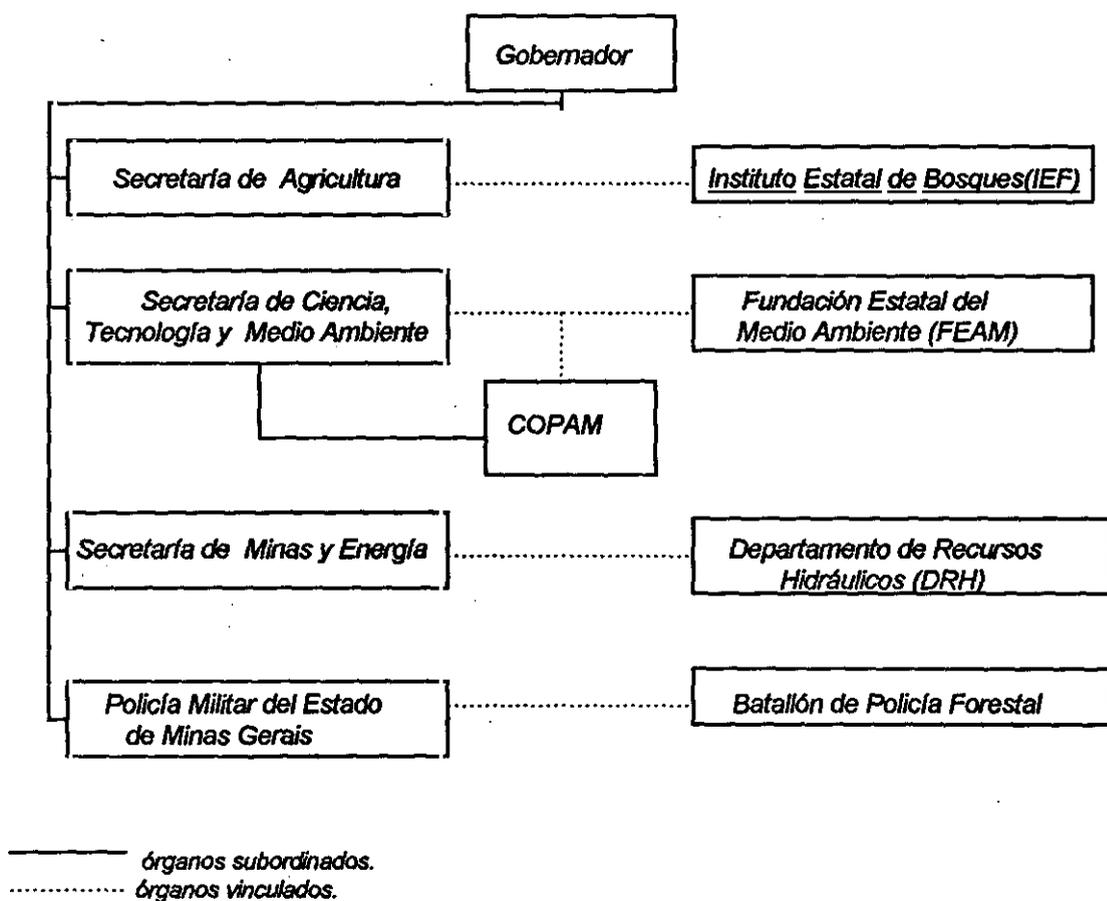
³¹ Actividad de minería desarrollada de forma artesanal por individuos aislados - o en pequeños grupos - los llamados *garimpeiros*, es decir: buscadores de oro, diamantes y piedras preciosas en general. El principal impacto ambiental del *garimpo*, se debe al mercurio utilizado por los *garimpeiros* 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 cuevas 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



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 ambiental³². 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 Consejo³⁴.

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 general³⁵.

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". Bature-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 cumplieren 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 referendum*, 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.

legales³⁷ hasta la baja legitimidad de la política ambiental que, a partir de la transición, y debido a 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 RURALMINAS³⁸: 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 zona¹. 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 medioambientales², 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 tomo 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 izquierda 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 ambiente³, 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 Jaiba 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 Jaiba

VIII.2.1. La Especificidad político-institucional de la región de la Jaiba.

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 problemas⁶.

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 política 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.

⁴El 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.

⁵Uno 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.

⁶Estos 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 Jaíba⁷. 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 concluida¹⁰ 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 adquiriera 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 Jaiba 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 Jaiba 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 Jaiba 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 Jaiba 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 Jaiba I - en adelante denominado proyecto Jaiba - 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 Jaiba 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 Francisco¹², 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 decadencia¹³ y por ello - a pesar de algunas incursiones en el proyecto de irrigación¹⁴ - 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 US\$ 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 São Francisco¹⁵ que, en 1967, pasó a llamarse Superintendencia del Valle del São Francisco y en 1974 adquirió su *status* y nombre actual: Compañía de Desarrollo del Valle del São 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 São 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 Jaiba - 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 Tennessee 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 progresista¹⁷, 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 general¹⁸, 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 Jaiba 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 estado²⁰, 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 Jaiba, 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 marcha²².

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 Secretaria 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 buscara 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 rebatirlas²⁵. En el caso de CODEVASF esto era todavía más acentuado, dado su entorno inmediato, el nordeste²⁶. 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 someternos 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 amogante, 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 AMDA²⁷ 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 estatal²⁸ 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 está 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 Jaiba, 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 Jaiba 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 Jaiba, 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 obligación³⁰.

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 las 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 el 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 Jalba). (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 las 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 Jaiba 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 internacionales³⁴, 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 ambiente³⁵. 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 Mundial³⁶: 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 lograra 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 público³⁹ 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 medidas⁴⁰ 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, n.º. 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 pública⁴¹ 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 proceso⁴², 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 Imigación 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 una 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 Jaiba⁴⁴ 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 Jalba).

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 Jalba).

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 trascendental 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 Secretaría 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 Grande⁴⁶, 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 las 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 Jaiba 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 Jaiba - 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 FEAM⁴⁸. 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 verbal⁴⁹. Ese mismo día, el Presidente de la FEAM le comunicó formalmente la

⁴⁸ Evaluaciones posteriores, incluso, atribulan 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 éxito⁵¹ "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 Nacional⁵² 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 este nuevo equipo, superpuesta a una efectiva autonomía del estado fortalecían, a la FEAM⁵⁵, 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 acuerdo⁵⁶ 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 estatales⁵⁸ 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 lograra 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 abandono 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 difícil⁶⁴, 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 hacia 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 incluido 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 COPAM⁶⁵ - 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 Jaiba 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 Jaiba 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 Gerais⁶⁶ 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 abrió para los ecologistas un horizonte de expectativas crecientes para la eficacia de sus presiones para que se cumpliera 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 92⁶⁸ 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 FEAM⁶⁹. 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 Jalba 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 dijo, 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 Jalba: "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 área⁷² y su Parque Forestal⁷³. 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 extinción⁷⁴. 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 em 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 geoeconómico 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 reactivo 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 Jaiba 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 tradicional², el de saneamiento basa sus actuaciones en la llamada salubridad ambiental³, notablemente multisectorial⁴. 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 Unión⁵. 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 antiguo⁶, 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 ambiental⁷

Con un 42% de la producción industrial de Minas Gerais y el 51% de su comercio, la región metropolitana de Belo Horizonte⁸, 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 Velhas⁹, 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 subprogramas¹⁰ 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 Onça¹¹ 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 conducir las 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 Dias, 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 Arrudas¹³ 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 los 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 Arudas, 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 Arudas 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 Arudas, 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 CINCÃO. 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 Onça¹⁵, 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 Sarandí, 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 estados¹⁷, 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 sistema¹⁸, 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 industriales¹⁹ 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 políticas²⁰, 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 compañías 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 Fondo²¹. 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 desarrollo²⁴ - 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 amigos²⁸. 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)

	<i>previstas</i>	<i>realizadas</i>
<i>Región Nordeste</i>	28,78%	34,00%
<i>Región Sureste</i>	42,73%	26,00%
<i>Región Sur</i>	9,35%	3,00%
<i>Región Norte</i>	5,78%	18,00%
<i>Región Centro-Oeste</i>	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 trascendental 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 Brasil³¹. 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 poder³⁴ y recursos³⁵. 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 subcuencas 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 prevé 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 hidráulica⁴⁰, 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 prohíben 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 económico⁴¹, 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 tecnocrática⁴² 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 1988⁴³ 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 ejecución⁴⁴ 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 accionario 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 obras: 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.

Las 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 había 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 1984⁴⁵ 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. Ciertamente 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 tratarán 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 moviización de nuevos actores que suponen la ampliación del espacio de decisión en la transición democrática".

El debilitamiento 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 obras⁴⁸.

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 recursos⁴⁹. 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 Hecló (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 manager* 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 manager* del Banco Mundial fue importante para su pronta respuesta a la negociación de préstamo para las obras del río Arudas. 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 Rio 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 anclada" 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 residuales⁵². 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 municipios⁵⁴. 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 PLAMBEL⁵⁵ - 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 cuestionarse 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 PROSAM⁵⁶.

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 gobierno 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 gobierno 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 Amudás?"; "¿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 obras⁵⁷ 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 para 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 norteaño), 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 afícos los órganos de la administración estatal. Cuando Heñó 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 sí, 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 Heñó 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, muchas 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 desafío 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 programa⁶² 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 región⁶³, 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 armonización 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 PROSAM⁶⁴, 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 problemas⁶⁶. 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 Arudas, 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 ejecutivos⁶⁷ 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

programa⁶⁸. 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 exterior⁶⁹ 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 programa⁷¹ estén concluidas hacia mediados de 1994. En vista de estas necesidades se prevé: 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 programa⁷⁴ 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 ejecutados⁷⁵ 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 Arudas, 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 Arudas; 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 mismas⁷⁹, (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 innovadoras, 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/FUNDEURB⁸¹, 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 financiado⁸², 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 tal⁸³, 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 Arudas, 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 sus 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 sucedería⁸⁶; 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 Horizonte⁸⁷, 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 empresa⁸⁸, 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. Ciertamente 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 cesión⁹², 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 Secretaría 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 convenio⁸³, 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 partidaria⁸⁴. 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

⁸³ Y definida, no por azar, como se ha visto, como una de las acciones claves del programa.

⁸⁴ 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 compromisos 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 los 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 buscara 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 programa⁹⁶ 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 seguan 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 cosas⁹⁹, 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 programa¹⁰⁰, se celebraron reuniones entre los organismos implicados en el reasentamiento: URBEL, SUDECAP, COHAB y SETOP¹⁰¹.

"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 aclarase. 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 pensarán: 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 contratos 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 ejecución¹⁰⁴. 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 tierra¹⁰⁶ 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 río¹⁰⁷, 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 programa¹⁰⁸. 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 habríamos 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 quedarnos 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 cumplieren 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 desacompañamiento, 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 programa¹¹¹ 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 hacía 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 secretarios¹¹² 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 vice-gobernador, 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 propios¹¹⁴, 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 públicas¹¹⁵, 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 sobre facturación, 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 al 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 más¹¹⁶. 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 financiador¹¹⁷. 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 las 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 sí 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 ahorrarse 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 destituirlo 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 ingobernabilidad 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 *outsider*, 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 trascender 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 el reasentamiento un buen ejemplo de estas dificultades; o, también, la manera de tratar los conflictos resultantes de las distintas concepciones sobre el 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 deslizaran 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 esferas¹¹⁸. 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 prevalecieron 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 todavía 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 Jaiba 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 Jaiba 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 lograra 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 Jaiba 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 Jaiba - 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 Jaiba 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 una 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 tiene 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 constitucionalismo, 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). *Evolução das Relações Intergovernamentais no Brasil entre 1968 /1988: transferências e endividamentos*, Tesis de Maestría, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Afonso J. (1992a). *Federalismo Fiscal & Reforma Institucional: falácias, conquistas e descentralização*, Rio de Janeiro (inédito).
- Afonso J. (1993). *Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil*, Brasília, CEPAL.
- Agranoff R. y Lindsay V. (1983). "Intergovernmental management perspectives from human services problem solving at the local level". En: *Public Administration Review*, v. 43, nº. 3, págs. 227-237
- Agranoff R. (1989). "Managing Intergovernmental 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 Porrúa ed.
- Aguilar L. (1992b). *La Hechura de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa ed.
- Aguilar L. (1993b). *La implementación de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa ed.
- Aguilar L. (1993a). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa 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, Little Boston.
- ALMG (1993). *Saneamento é Básico - seminário legislativo*, Belo Horizonte, Assembleia 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 Brasileiro de Administração Municipal - IBAM.
- Amaury de Souza (1992). "O sistema político-partidário". 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). *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minesota Press.
- Andrade R. y Jaccoud L. (1993). *Estrutura e Organização do Poder Executivo*, Brasília, Escuela Nacional de Administración Pública - ENAP, 2 vol.
- Araújo y otros (1973). *Transferências de impostos aos estados y municípios*, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA / Instituto de Planificación Económica y Social - INPES.
- Araujo A. (1991). *Brasil e o Banco Mundial: confronto e cooperação*. Brasília. 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 Secretariat D'etat a L'environnement de France (1988). *Developpement d'un systeme integre de gestion d'un bassin hydrographique au Bresil*, Paris, Ministere des Affaires Etrangeres.

Bier A. y Otros (1988). "A crise do saneamento no Brasil: reforma tributaria, uma falsa proposta". 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) *Descentralización 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. Papius.
- 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 revigoração 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, Fundação 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, Livraria 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 Lidor.
- 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). "Desequilíbrio 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*, Brasília.
- 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 Porrúa 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 Estadístico de Brasil*, Rio de Janeiro, Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - FIBGE (varios años).
- FIBGE (1986). *Estatísticas Retrospectivas. Repertorio Estadístico de Brasil*, Rio de Janeiro Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - FIBGE.
- FIEMG (1990). *Legislação do Meio 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 gerais 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, Paidós.
- 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 Encontro 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.
- Hecló H. (1978). "Issues Network and the executive establishment". En: King A. (ed) *The New American Political System*, Washington, American Enterprise 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 município*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administración Municipal - IBAM.
- IBAM (1976). *Relações Intergovernamentais: a União e os Municípios*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administración Municipal - IBAM.
- IPEA (1992). *Tabelas de contas correntes do governo*, Brasília, 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*, Brasília, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.
- IPEA (1993b). *Justificativa para a rediscussão do projeto de lei 199*. Brasília, 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, Assembleia 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 Administração 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 Congresso 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 tributários*, 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). "Pernambuco 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 Policy 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 Brasileiro de Administração Municipal - IBAM y Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.
- Lobo y Medeiros (1993). *Descentralização: diretrizes básicas e estratégia de implementação*, Rio de Janeiro, Centro de Estudios de Políticas Públicas.
- Lobo y otros (1993). *Descentralização - 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.
- Lutzseberg 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. (Org) *Cambio Político y Gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración.
- Mainwaring S. (1986). *The catholic 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, Schmitter 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). *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza editorial.
- Medeiros A. (1985). "Da mediação burocrática à mediação partidária: 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 Ciências 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*, Brasília.
- 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 Barrington (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)*, Brasília, 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 Porrúa 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 Schmitter P. (1986). "Transitions from an authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies". En: O'Donnell, Schmitter 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 centralização e o fenômeno do autoritarismo no Brasil", En: *DADOS*, Rio de Janeiro, nº. 15, págs. 83-100.
- Oliveira F. (1991). *A reforma tributária 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 Asociación de Defensa del Ambiente de Minas Gerais (AMDA), Belo Horizonte (varios números).
- Periódico *Diário 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 Dia*, 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 Brasileiro 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), Brasília, nº. 336.

Revista de Finanças Públicas (1979), Brasília, 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). "Autonomia 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*, Brasília.

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: *Seminário 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 reestruturação do financiamento da política 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 descentralização 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 Administração Municipal - 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 Acompanhamento 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). *Decentralization. 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 Econômica 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 Administrativo Brasileiro: 1930 - 1950*, Rio de Janeiro, Centro Brasileiro 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 n°. 3.554*, Washington.

Worms J. (1966). Le préfet et ses notables, *Sociologie du Travail*, Paris, n°. 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, n°. 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.

- ¿Rígidamente 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 uno 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 rindió 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 retrasos? En caso de que haya habido retrasos: ¿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 de 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?

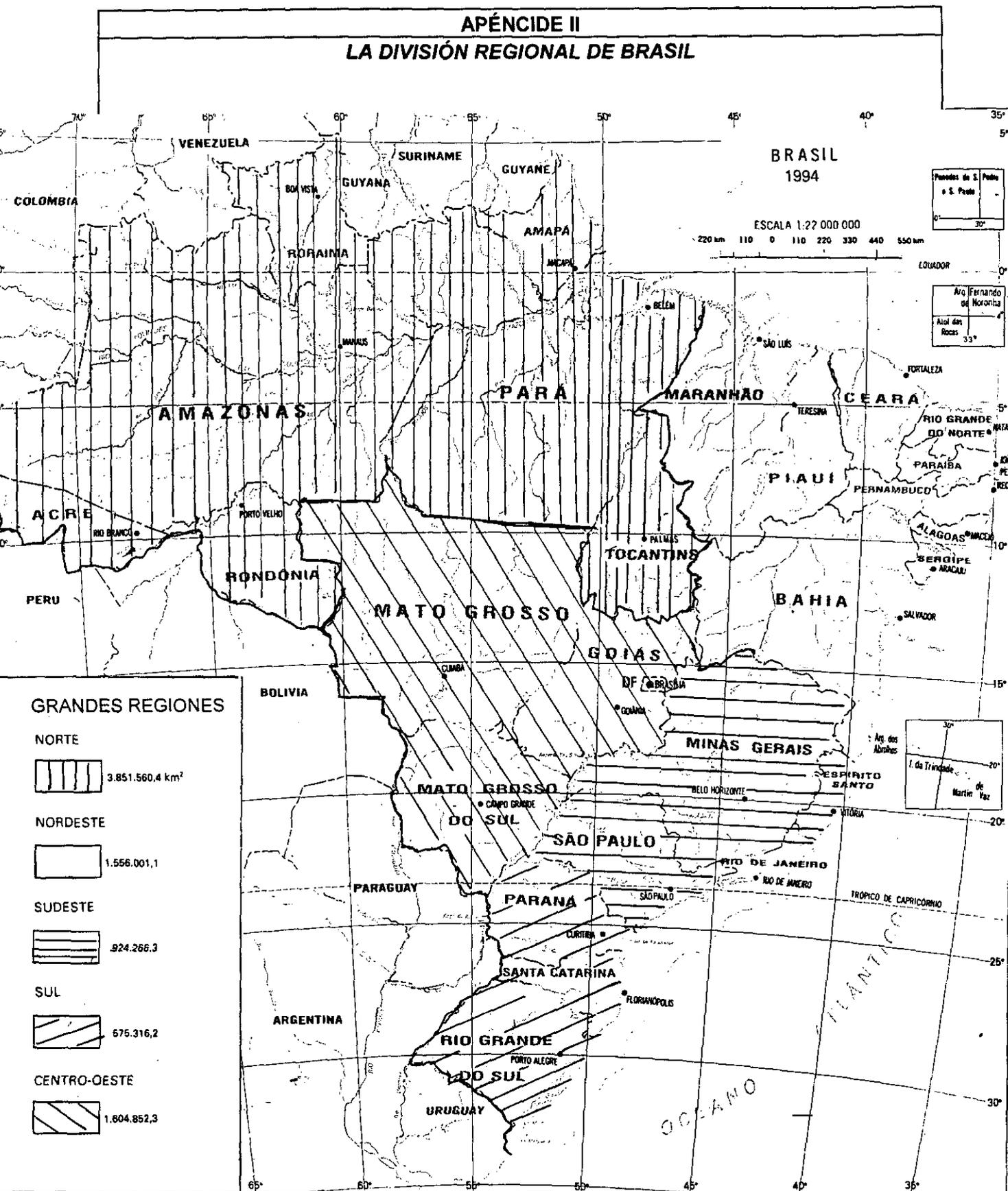
- ¿En la fase de definición de los términos del proyecto, tuvo su organización algún tipo de participación? ¿En qué nivel se dio esta participación?
- En caso afirmativo: ¿tienen ustedes algún sector o algún equipo técnico en la organización exclusivamente dedicado a pensar los temas relacionados con 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 podrían 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 relaciones?

(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 organización X, están más acá o más 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 las 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?

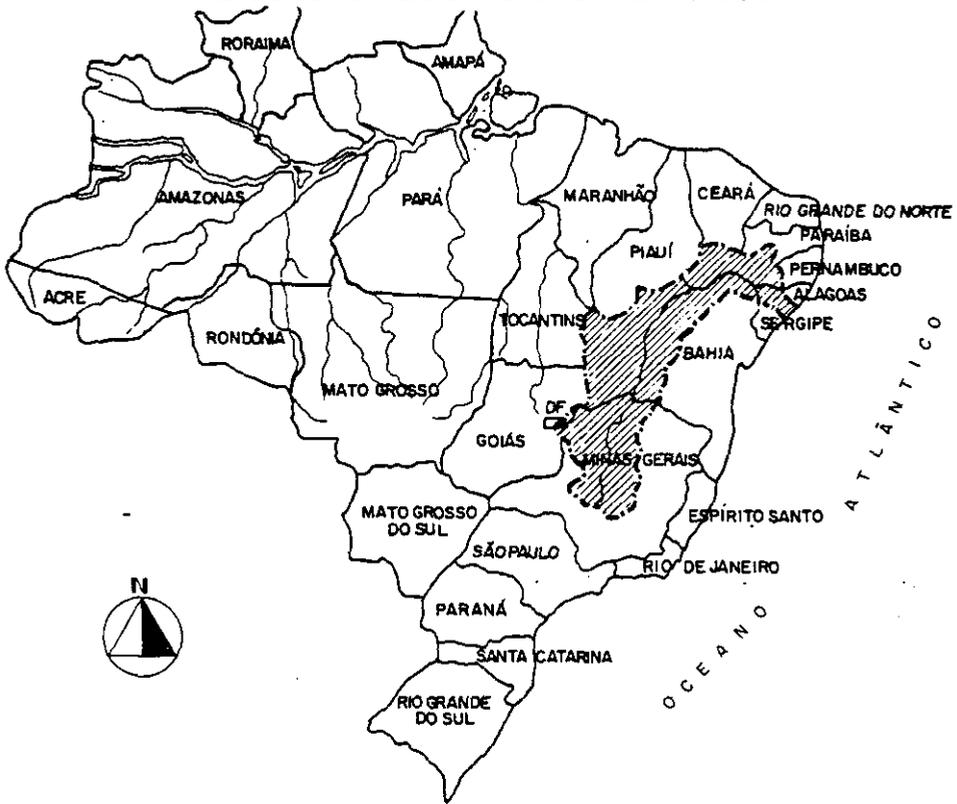
APÊNDICE II LA DIVISIÓN REGIONAL DE BRASIL



Fonte - IBGE, Diretoria de Geociências, Departamento de Cartografia

APÊNDICE III

LA CUENCA DEL RÍO SÃO FRANCISCO



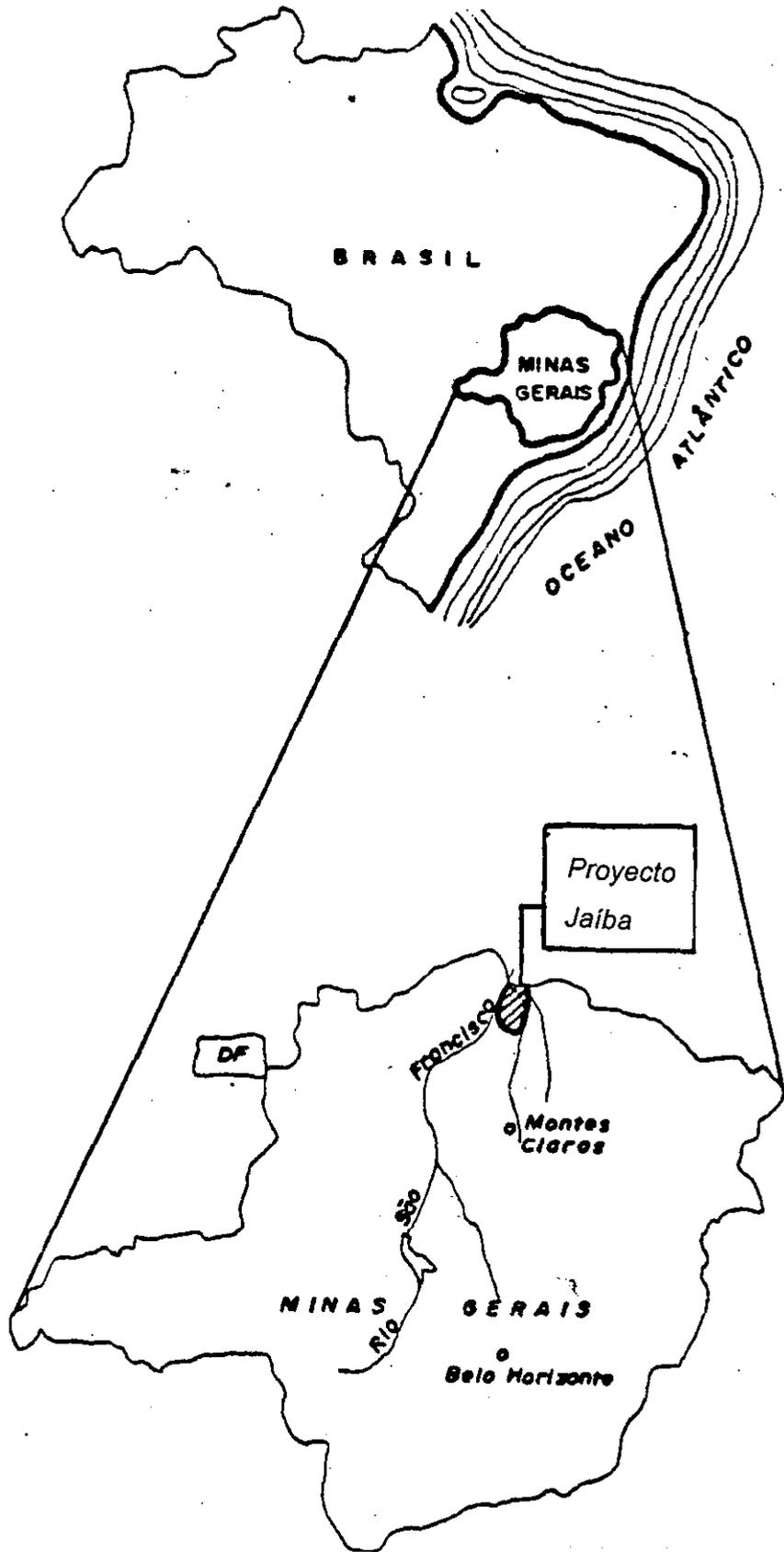
A - En relación al territorio nacional



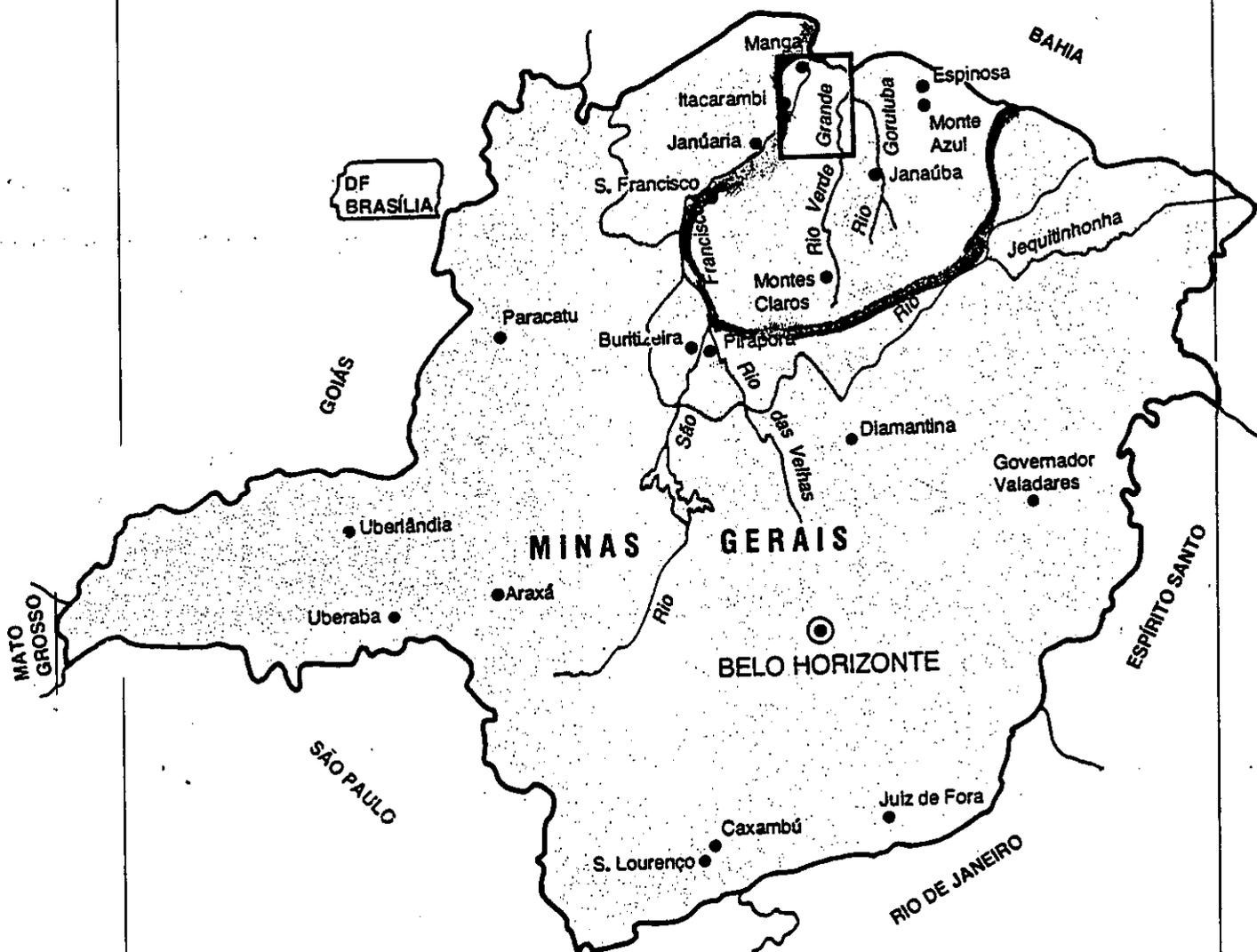
B - En relación a la región nordeste y al polígono de la sequía

APÉNDICE IV - A

UBICACIÓN DEL PROYECTO JAIBA EN EL TERRITORIO NACIONAL

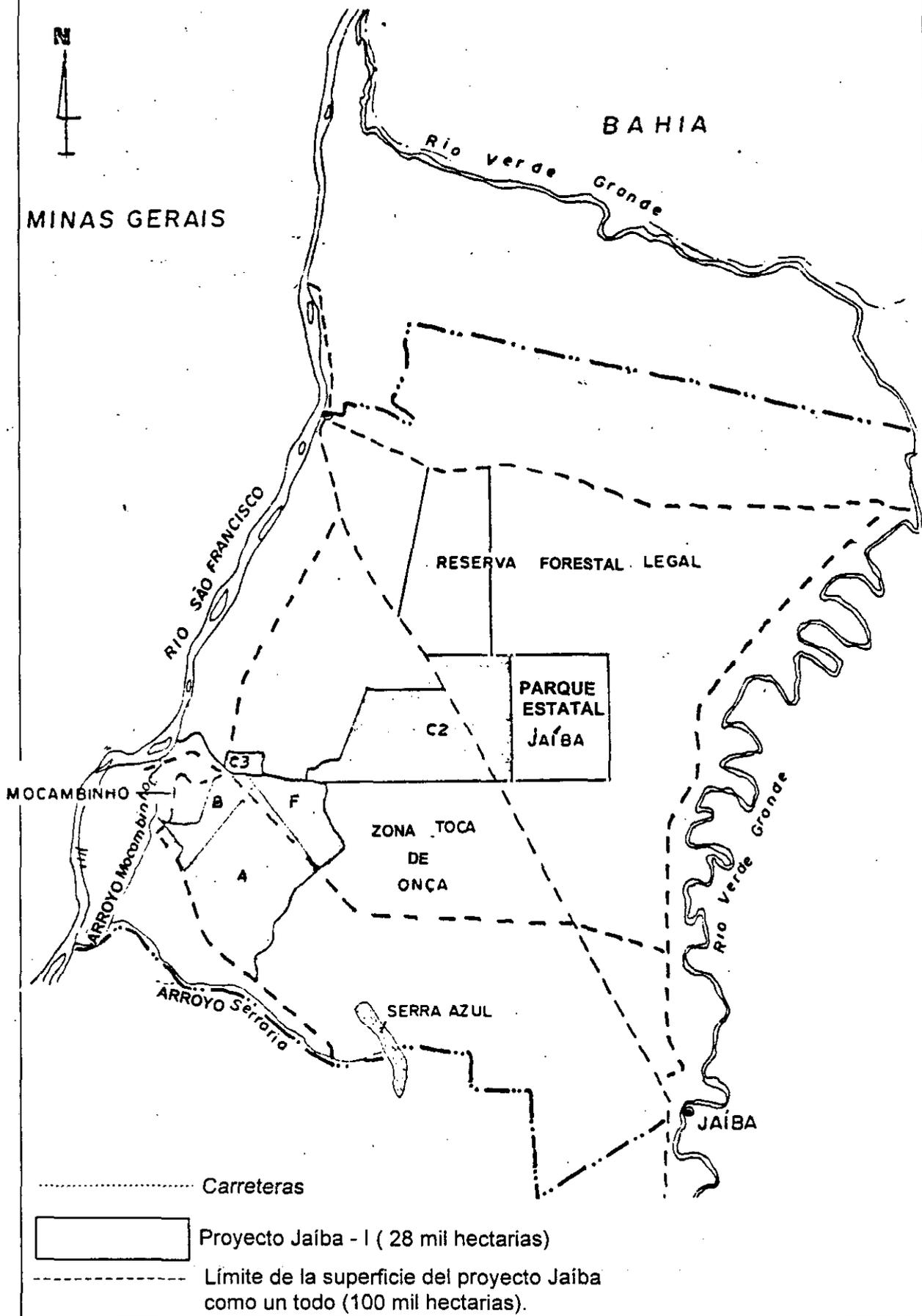


APÉNDICE IV - B
UBICACIÓN DEL PROYECTO JAÍBA EN EL ESTADO DE MINAS GERAIS



-  Región del Polígono de la Sequía en Minas Gerais
-  Superficie del proyecto Jaíba

APÊNDICE 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 Serraria, 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, Serraria, 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 Jaiba - 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 aprehensión 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 Jaiba, 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.

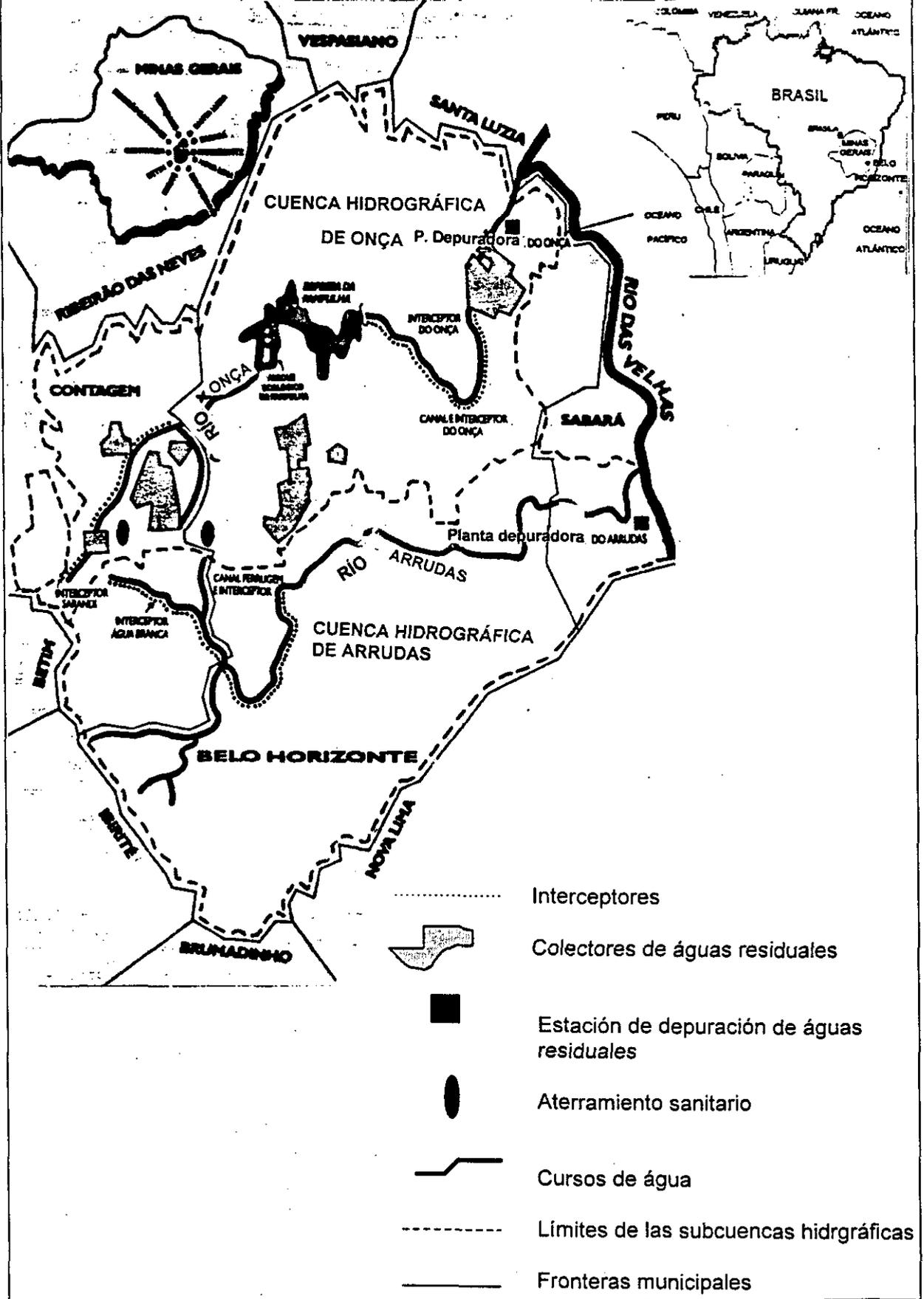
18. Elaboración de un proyecto de saneamiento básico, para establecer sistemas simplificados de suministro de agua para el consumo doméstico de los colonos, así como padrones de fosas sépticas con sumideros.
19. Estructuración de equipo habilitado para la remoción de planorbídeos y vegetación acuática.
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 uno 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.

APÉNDICE 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	-
Coletores 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 FINANCIEROS	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 de impuesto municipal	PBH-PMC	US\$ año*	272	309	312	315	318	322
Exacción de impuesto estatal	Estado	US\$ 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 - Companhia Estatal de Saneamento.

APÉNDICE IX

CALENDARIO DE LIBERACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL PROSAM

Año fiscal del Banco <i>(Fim de semestre)</i>	Liberación Trimestral <i>(U\$ millones)</i>	Liberación Cumulativa <i>(U\$ millones)</i>	Liberación Cumulativa <i>(% del total)</i>
---	---	---	--

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	%
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 <i>Várzea das Flores</i>	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 (<i>Várzea das Flores</i>)	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	SÉTOP/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 Protección 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 Hídricos
EIA - Estudio del Impacto Ambiental
EUA - Estados Unidos da América
FEAM - Fundación Estatal de Medio Ambiente
FE - Fondo Especial
FEEMA - Fundación Estatal 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 - Secretaría 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