

REBECCA NEAERA ABERS*
MARGARET E. KECK**

AGUAS TURBIAS: DESCENTRALIZACIÓN,
COORDINACIÓN Y CONFRONTACIÓN
EN LA REFORMA DEL SISTEMA
DE GESTIÓN DEL AGUA EN BRASIL***

LA DESCENTRALIZACIÓN HA SIDO un componente clave tanto de la reforma del estado “neoliberal” como de los discursos pro-democracia. En el primer caso, ofrece un antídoto a la ineficiencia y el derroche de estados centralizados y excesivamente burocráticos, ya sea disminuyendo los costos de las transacciones y aumentando la

* Investigadora del Núcleo de Investigaciones en Políticas Públicas de la Universidad de Brasilia, Brasil. Coordinadora Técnica del Proyecto Marca d'Água, estudio interdisciplinario de colaboración que involucra a universidades brasileñas y norteamericanas, y que acompaña la evolución del sistema nacional de gerenciamiento de recursos hídricos en Brasil.

** Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Johns Hopkins, EE.UU. Coordinadora General del Proyecto Marca d'Água. Autora de diversos artículos y capítulos de libros sobre redes transnacionales, democracia en América Latina y políticas ambientales.

*** Las autoras recibieron apoyo financiero de las siguientes instituciones y organizaciones en diferentes momentos de su investigación para este capítulo: la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, la William and Flora Hewlett Foundation, así como las becas Fundo Setorial de Recursos Hídricos/Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil para el Projeto Marca d'Água y National Science Foundation International Post-Doctoral Fellowship, esta última otorgada a Abers. Por sus útiles comentarios a borradores anteriores, agradecemos a Rosa Maria Formiga-Johnsson, Maria Carmen Lemos, Jeffrey Sellers, Dan Mazmanian y Alberto Lourenço. Traducción al castellano del original en inglés: Florencia Enghel.

flexibilidad, o poniendo la toma de decisiones en manos de aquellas personas que tienen un mejor conocimiento de los problemas que se estén tratando (World Bank, 1988, citado por Agrawal y Ribot, 2000). En el segundo caso, el grado de centralización alcanzado bajo la reciente dictadura militar en Brasil (así como en otros lugares) llevó a una generalizada creencia de que la descentralización debiera tornar al proceso de toma de decisiones más transparente y accesible para los grupos sociales menos poderosos. Estas dos caras de la descentralización reflejan preocupaciones bastante distintas, cuyo mutuo apuntalamiento es ciertamente posible pero dista de ser automático. Ambas maneras de entender a la descentralización constituyeron componentes cruciales en la reformulación del sistema de gestión del recurso hídrico en Brasil.

La creación de un nuevo sistema para la gestión del agua en Brasil involucra no sólo la descentralización territorial, sino también nuevas combinaciones de autoridad que atraviesan los límites entre sectores de políticas anteriormente definidos. Un componente central del nuevo sistema es el establecimiento de nuevos foros participativos, insertos en una red de interacciones entre actores privados y públicos y entre entes descentralizados y niveles de autoridad más altos (Landau, 1991; Brinkerhoff, 1996; O'Toole, 1997). Tales casos parecerían ser mejor descritos mediante el término "gobernanza multi-nivel" (*multi-level governance*) que usando descentralización solamente. Gary Marks (1993: 392) lo usó inicialmente en relación con la Unión Europea, para describir "un sistema de negociación continua entre gobiernos insertos en varios niveles territoriales—supranacional, nacional, regional y local". Nosotros creemos que el término es útil en cualquier área de política que involucre coordinación continua entre jurisdicciones "soberanas", ya sean supranacionales, nacionales o subnacionales¹.

Cuando la gobernanza descentralizada tiene lugar en la forma de responsabilidades *compartidas* entre agencias y organizaciones en vez de mediante una *división del trabajo* (a la Herbert Simon) entre ellas, entonces es probable que el proceso de reforma involucre *transferencias de poder multi-direccionales*, reconfigurando atribuciones, responsabilidades, recursos y poderes (Ostrom, 1997). Las transferencias podrían darse entre agencias centrales, agencias existentes y nuevas, y entre actores públicos y privados.

Las reformas en áreas de coordinación de políticas complejas tales como la gestión de los recursos hídricos posibilitan un alivio

1 Sobre la gobernabilidad multi-nivel en Estados Unidos, ver Hooghe 1996; Hooghe and Marks 2001; 2003.

sostenido en las relaciones entre variables al nivel del sistema político, patrones de diseño de políticas y cultura política por un lado, y cambio de políticas por el otro. En la reciente reorganización de la administración del agua dulce en Brasil, la interacción de estos factores define formas más ceñidas de explicación de las políticas, a la vez que proporciona una fascinante apertura a través de la cual acceder a las políticas brasileñas en forma más general. Dado que la creación tanto de nuevos tipos de autoridad como de nuevas identidades territoriales (esto es, la cuenca del río) es altamente política, la reorganización del sistema necesitaba estar sustentada por argumentos poderosos. Sus proponentes presentaron una fundamentación técnica convalidada internacionalmente en conjunto con una mezcla de resolución de conflictos, involucramiento de los accionistas y democracia participativa.

Más que reasignar las responsabilidades existentes, la propuesta reencuadró la naturaleza del problema, estableció nuevas responsabilidades, y creó un conjunto de entes interconectados con autoridad compartida en los niveles de la cuenca del río, el estado y la nación para coordinar aspectos distintos de la gestión de los recursos hídricos. Esto resultó más fácil de plantear que de lograr, por muchas razones, entre las cuales sólo algunas involucraban aspectos físicos del problema del agua (sequía, contaminación, inundaciones y demás). Existen también factores políticos, institucionales y relacionados con las políticas de los cuales no es posible aislar a la reforma. Finalmente, actores situados de maneras diferentes *percibieron* los temas en cuestión de maneras distintas, entendiendo sus propias acciones y las de los otros, y el contexto en el cual dichas acciones estaban insertas, de manera radicalmente diferente. La complejidad presente en este caso –con límites borrosos entre lo público y lo privado, entre diferentes niveles de gobernanza, y fuentes de poder y autoridad– puede encontrarse en muchas áreas consideradas sensibles a la gobernanza compartida.

Nuestro estudio de la reforma de las instituciones que administran el agua en Brasil sugiere que el problema de la transición de una administración burocrática centralizada a un sistema de gobernanza compartida es intensamente político, e involucra luchas por el poder y la influencia interconectadas a lo largo del período de reorganización institucional. A continuación extraeremos ideas y perspectivas de la bibliografía especializada, tanto institucionalista como producida por el círculo de expertos. Examinaremos la formulación de legislación en los niveles estadual y federal, y veremos al período de diseño como uno de los momentos en un sistema de políticas en el cual los conflictos potenciales se negocian entre las partes interesadas, especialmente aquellos actores que potencialmente podrían recurrir al veto (Tsebelis,

1996). ¿Tenían las instituciones y agencias a las que se les solicitó cooperación un incentivo lo suficientemente fuerte como para cooperar? El diseño formal de nuevas estructuras, ¿se adecuaba a lo que Ostrom denomina “reglas en su sitio” (*rules in place*), o las socavaba? (Ostrom, 1990). En este último caso, ¿cómo podrían transformarse aquellas reglas y expectativas más arraigadas en forma tal que hicieran más factible la gobernancia compartida? ¿En qué formas las estructuras globales de las instituciones políticas y patrones de cultura política, así como el encuadramiento de temas y la naturaleza del proceso político, facilitan u obstaculizan la reforma?

No estamos buscando aquí una parsimoniosa explicación causal, sino más bien trazar un mapa de los factores que cualquier explicación debería tener en cuenta en este campo. Destacamos en particular factores relativos al *sistema político* como el federalismo y el presidencialismo, características del *proceso y la cultura políticos* que perpetran la paradójica mezcla de fragmentación y cohesión que muchos han notado en la vida política brasileña, y *características de los temas* tales como la naturaleza huidiza del recurso (los flujos de agua dulce se resisten a respetar límites políticos) y la amplia gama de actores involucrados que defienden sus propios intereses respecto de la forma en que el agua es utilizada.

FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO

El federalismo y el presidencialismo, y la importancia de los poderes ejecutivos tanto federal como estadual en la política brasileña, son clave para comprender la permanente tensión entre las fuerzas de fragmentación y cohesión que los analistas han advertido en relación con el sistema político brasileño (Melo, 1990; 2002). En un sistema presidencial multi-partido en el cual las coaliciones parlamentarias son necesarias, los despachos ejecutivos en la burocracia a menudo son asignados a las partes en una coalición a fin de asegurar su apoyo. Sin embargo, en Brasil tanto el federalismo como el sistema electoral de representación proporcional de listas abiertas hacen que los partidos políticos no tengan autoridad suficiente como para ser las únicas partes negociadoras (Melo, 1990: 17-18). El hecho de que las delegaciones del estado en el Congreso a menudo le deban mayor lealtad al gobernador de su estado o a los líderes del partido que a los nacionales (Abrucio, 1994) significa que los intereses regionales deben ser satisfechos a fin de que la legislación sea aprobada en el Congreso. No obstante, la rama ejecutiva conserva suficiente control sobre la agenda legislativa, y dispone de mecanismos para dar empuje a la legislación en el Congreso así como para congraciarse con sus seguidores mediante el oportunismo político (Ibid: 19). Además de poseer la prerrogativa

exclusiva para someter a consideración muchos tipos de legislación, tales como presupuestos y cambios en la estructura administrativa, el ejecutivo también puede requerir el tratamiento urgente respecto de los proyectos de ley, pasando por alto el proceso de evaluación en comisión (Pereira, 2000, citado en Melo, 2002).

A lo largo de su historia, Brasil ha presenciado ciclos con períodos de mayor centralización y autonomía regional. A partir de los niveles de centralización alcanzados bajo el régimen militar, la Constitución de 1988 revirtió esta tendencia, con crecientes transferencias fiscales a municipalidades y estados, y más autonomía para niveles inferiores de gobierno. Sin embargo, si incluso durante los períodos más centralizados las elites regionales, no obstante, lograban influir en la política nacional, entonces la reciente descentralización fiscal ha aumentado su poder. El federalismo da a los estados más pequeños y más pobres un instrumento con el cual oponerse a los opulentos y populosos estados del sudeste, mediante una sobre-representación otorgada constitucionalmente en los escaños del Congreso.

La competencia política se extiende a la burocracia. Ministerios y secretarías poseen fuertes identidades corporativas y compiten intensamente unos con otros por el control de las políticas. Si bien tanto al nivel estadual como federal los reajustes administrativos son cosa de todos los días, con la creación y disolución de nuevos ministerios, departamentos, agencias y otras instituciones, los cuerpos burocráticos habitualmente se trasladan juntos de un lugar a otro (Schneider, 1991). A menudo las burocracias son capturadas por sectores económicos particulares o incluso por elites regionales, como en la relación entre la agencia federal responsable por construir represas y los jefes políticos del semi-árido noreste. Así, las áreas de políticas que se entrecruzan involucran no sólo negociar con las preferencias en competencia de los intereses del sector privado, sino también vérselas con la competencia entre instituciones estatales sectoriales. Dicha competencia es notable en el caso de las políticas relativas al agua, donde múltiples usos públicos y privados (energía, saneamiento, irrigación, industria, navegación, desarrollo del turismo, abastecimiento público, etc.) luchan por tener influencia. La competencia vertical entre municipalidades, estados y la Unión coexiste con la competencia horizontal entre agencias en todos los niveles.

CULTURA POLÍTICA Y PROCESO POLÍTICO

En la cultura política híbrida de Brasil, la ortodoxia coexiste con la informalidad, y los estándares de autoridad basados en el patronazgo coexisten con los meritocráticos. Debido a que existen muchos estratos de personas designadas políticamente en todos los niveles de la

administración pública, la mezcla entre aquellos cuya lealtad primaria es para con un político poderoso y aquellos fieles al profesionalismo es difícil de detectar. Las personas designadas por cuestiones políticas podrían frecuentemente estar bien calificadas para sus trabajos, mientras que nombramientos supuestamente meritocráticos podrían perseguir fines relacionados con agendas personales. La indefinición que se deriva de la coexistencia de diversas lógicas institucionales otorga excepcional importancia a lo que Eduardo Marques llama el *poder posicional* de los individuos y su red de relaciones personales. Tales redes podrían surgir de la asociación profesional, la entrada simultánea al servicio gubernamental, o la lealtad organizacional o partidaria, para dar algunos ejemplos. Los individuos podrían buscar moverse juntos de un nombramiento burocrático a otro. Las acciones y alcance de estas redes es lo que determina si las decisiones, una vez tomadas, de hecho se enraízan en el mundo social (Marques, 2000: 52-53).

Comenzando con los gobiernos desarrollistas de Getúlio Vargas luego de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos han intentado crear “islas de excelencia” en la burocracia para ejecutar tipos particulares de tareas que esperaban poder exceptuar de la lucha “política” (entendida como el conflicto de intereses que refleja prioridades ajenas al problema en cuestión). De manera similar, el personal técnico que promovió el nuevo sistema de administración del agua esperaba poder aislarlo de la política. Más aún, en un giro extraño pero consistente con el pensamiento de “la nueva administración pública” más en general, también esperaban poder establecer mecanismos de gobernabilidad participativos “despolitizados” (como si la “situación del discurso ideal” habermasiana realmente existiera). Al sentar a todos los interesados alrededor de la mesa, creyeron que era posible eliminar el control por parte de intereses particulares y evitar que la política del patrocinio distorsionara los objetivos que buscaban.

Cualquiera haya sido la intención declarada, sin embargo, y dejando abierta la cuestión de si la deliberación completamente desinteresada es posible, dos factores tienden rápidamente a socavar estos intentos. Primero, la creación de tales espacios protegidos en Brasil usualmente ha ocurrido sin dismantelar las instituciones preexistentes (Geddes, 1994; Sikkink, 1991). Si bien la fundamentación para esto es evitar confrontar a una burocracia resistente al cambio, el resultado tiende a ser el opuesto. En tanto siguen funcionando con una autoridad reducida, dichas instituciones buscan nuevas atribuciones o emprenden ofensivas burocráticas para recuperar las antiguas. Las burocracias aisladas, por ende, raras veces permanecen aisladas por mucho tiempo, puesto que las organizaciones que operan en el mismo campo no pueden permanecer herméticamente separadas unas de otras (DiMaggio y Powell, 1991).

El deseo de evitar el conflicto directo alimenta otro patrón notorio que afecta al proceso político brasileño. Se trata de la tendencia a producir legislación en la cual cuestiones en pugna permanecen irresueltas, con la idea de, o bien negociarlas luego de que la legislación principal se haya aprobado, o resolverlas en legislación facultante por separado, cuyo fracaso no necesariamente amenazaría al cuerpo principal de la ley en cuestión. Esto se asemeja, en parte, al principio por detrás de un tratado y protocolo-marco, crecientemente popular como vehículo de negociación en las relaciones internacionales. Si bien en ocasiones el resultado es políticas que “no pegan” (*não pega*, para usar una expresión brasileña común), estas ambigüedades institucionales a veces proporcionan a los actores emprendedores oportunidades para el *bricolage* creativo². La reorganización del sistema de administración del agua en Brasil provee numerosos ejemplos de esta mezcla característica de indeterminación de políticas, estancamiento institucional, y *bricolage*.

CARACTERÍSTICAS DE LA CUESTIÓN

El agua dulce es el más inusual de los activos –uno esencial para la vida humana, y para el cual no hay sustituto. Es el bien último necesario para la supervivencia –de donde se deriva la noción de acceso al agua como derecho humano. La gama de actores con interés en la forma en que se usa el agua es enorme, desde grandes industrias y productores de energía a los individuos menos poderosos, y una miríada de agencias de gobierno en todos los niveles. Sus reclamos a la autoridad y sus recursos de poder son igualmente dispares. Debido a que las grandes firmas industriales y los generadores de energía poseen muchas más oportunidades para ejercer influencia en las políticas del gobierno que las organizaciones de la comunidad, designar a cada uno de ellos como “partes” cuyos intereses son tratados con igual peso en las decisiones parece un poco hipócrita. Por otra parte, la construcción de foros en los cuales representantes de estos elementos dispares tienen la oportunidad de manifestarse públicamente en defensa de propuestas de políticas e intentar influir en las percepciones que otros tienen acerca de los costos y beneficios de soluciones particulares a los

2 El término *bricolage* fue usado por Claude Levi-Strauss en *The Savage Mind* para denotar el uso por parte del “*bricoleur*” de cualesquiera elementos estén disponibles para cumplir una tarea, independientemente del proyecto que se tenga entre manos. Para producir una nueva combinación de elementos (objetos, ideas, relaciones), el *bricoleur* reflexiona acerca de los variados materiales reunidos en su caja de herramientas (o acciones en su repertorio), los resignifica en términos de la tarea, y elige cómo construirlos (Levi-Strauss 1966: 16-36).

problemas sigue teniendo una gran legitimidad ante los ojos de aquellos que normalmente son dejados fuera del sistema.

Con una gama tan amplia de actores privados y públicos, un primer paso debe estar dado por la identificación de los diferentes patrones de interacción en los cuales estos están involucrados. Esta investigación no puede limitarse simplemente a interacciones al interior de organizaciones normalmente consideradas parte del sistema de administración del agua, sino que también debe tomar en cuenta las redes políticas, sociales y profesionales más amplias en las que estos actores se inscriben. Las interacciones entre agencias gubernamentales y entre organizaciones públicas y privadas probablemente sean influidas por factores que no tienen absolutamente nada que ver con el agua, pero que de todos modos son decisivos en fases determinadas de la toma de decisiones.

También es importante notar el rol prominente jugado por las agencias internacionales y agentes en la difusión de modelos particulares de cambios de políticas y en la promoción de su implementación. Las asociaciones profesionales de expertos en el tema del agua han estado largamente involucradas en los debates internacionales acerca de cuál es la mejor manera de administrar el recurso del agua dulce, y los brasileños han participado en estos al menos desde mediados de la década del setenta. El Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) han jugado importantes roles en las actividades domésticas en torno a la reforma del agua. Si bien en esta discusión no destacamos a estos actores, siguen siendo agentes importantes en el proceso.

Finalmente, características puramente físicas del agua dulce constriñen las alternativas disponibles. Los ríos generalmente no obedecen a la lógica de los límites determinados políticamente. Las variaciones climáticas no siempre tienen el efecto anticipado, y un área de inundaciones no puede aplicar las mismas medidas establecidas para áreas de sequía perenne. Las soluciones técnicas pueden de hecho mitigar muchos de los abusos que los seres humanos han cometido en relación con el agua que necesitan para sobrevivir, pero no todos.

REFORMA DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN BRASIL

La disponibilidad de agua dulce de Brasil supera la de cualquier otro país³. Mientras que la importancia de sus ríos ha estimulado el desarrollo de programas universitarios de primera clase en ingeniería y

3 A 6.950 km³ por año, supera por mucho a Rusia, en segundo lugar con 4.498 km³ (ver Gleick, 2000a: 197).

campos científicos relacionados, estos se centraron en generar energía hidroeléctrica para el desarrollo. Otros usos fueron tratados como residuales, y por ende jamás constituyeron una prioridad para los administradores del agua (entrevista, Carvalho, 1991). Durante un largo tiempo, la abundancia general de agua permitió que cada agencia y sector de política relevante persiguiera sus objetivos de manera independiente. El sistema federal dividió las tareas relativas a la administración del agua dulce entre gobiernos federales y estatales, requiriendo acción conjunta en muchas áreas. Los gobiernos municipales, que tenían escasa autoridad directa sobre las políticas relativas al agua, conservaron una enorme influencia por medio de su monopolio sobre la regulación del uso de la tierra. Las políticas que afectaban la calidad –saneamiento y control de la contaminación– y la cantidad de agua –concesión de derechos de uso para la irrigación, hidroelectricidad, abastecimiento público y esparcimiento– involucraban a docenas de agencias entre las cuales había escasa coordinación.

Para principios de la década del setenta se había tornado claro que, en las cuencas de algunos ríos, la contaminación se había vuelto tan severa que la acción concertada se hacía imperativa. Los peores casos estaban en São Paulo y la cuenca de Paraíba do Sul, abarcando los estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro y São Paulo. De manera similar, el São Francisco, el río más largo en el nordeste golpeado por las sequías, requería una gestión coordinada. El primer intento de encarar los problemas de la gestión integrada empezó en 1976, cuando el Ministerio federal de Minas y Energía firmó un acuerdo con el estado de São Paulo para tratar problemas en las cuencas de Tietê y Cubatão, dando lugar a la creación de un comité que reunió a agencias federales y estatales. En 1978 se creó un más amplio Comité Especial para Estudios Integrados en Cuencas de Ríos (CEEIBH) para trabajar con ríos bajo protección federal (Barth, 1998: 2-3)⁴. Si bien más adelante estos comités perdieron legitimidad debido a su falta de poder formal para la toma de decisiones, y de representación de la sociedad civil, los usuarios y el gobierno municipal, la experiencia ayudó a establecer algunos de los principales temas que más tarde reaparecerían en declaraciones sucesivas firmadas en reuniones nacionales de la Asociación Brasileña de Recursos

4 Los artículos 20, 22 y 26 de la Constitución federal de 1988 distinguen entre ríos bajo el dominio estadual y federal, con estados responsables por los ríos ubicados íntegramente al interior de sus fronteras, y el gobierno federal responsable por las aguas inter-estaduales, así como por aquellas que involucran límites nacionales. El gobierno federal podría también involucrarse allí donde las aguas bajo dominio estadual son usadas para generar energía hidroeléctrica. La Constitución manda la coordinación entre las políticas estatales y federales en las cuencas bajo dominio federal.

de Agua en su conferencia anual en Salvador en 1987. Estos incluían: la gestión del agua para usos múltiples, un sistema de gestión nacional, leyes actualizadas, desarrollo tecnológico y capacitación, y un sistema de información adecuado (Ibid: 1).

Estos debates formaban parte de un proceso internacional incitado por las protestas en relación con la contaminación de las vías fluviales. Las reuniones internacionales sobre la gestión del agua como recurso empezaron con una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua en Mar del Plata, Argentina, en 1977. Los principales temas fueron: agua potable segura para el consumo humano, saneamiento, y en menor medida, irrigación (UN-ECLA, 1979; Conca, de próxima aparición, capítulo 6). De Mar del Plata a Dublín a principios de 1992, las discusiones internacionales siguieron en la línea de lo que eventualmente se denominó el paradigma de la gestión integrada de los recursos del agua (Integrated Water Resources Management, IWRM), (Gleick, 2000b).

La primera legislación en incorporar el nuevo paradigma fue aprobada en São Paulo en 1991, seguida a lo largo de la década posterior por muchos otros estados fuera de la Amazônia y por una ley federal aprobada en 1997. Las leyes facilitaron la gestión integrada de la calidad y el suministro de agua, identificaron a la cuenca de río como la unidad territorial apropiada para el planeamiento de los recursos y la toma de decisiones relativos al recurso agua, y definieron mecanismos organizacionales para la participación de los actores afectados a niveles federal, estadual y de la cuenca de río. A diferencia de los comités de cuenca creados en la década del setenta y a principios de la década del ochenta, bajo la perspectiva de la nueva visión estos habrían de tener representación no sólo del gobierno sino también de la sociedad civil, los usuarios y los municipios, así como poderes deliberativos formales. El primer modelo participativo de comités de cuenca se implementó en dos cuencas en el estado de Rio Grande do Sul en 1988. Se trataba de entes para la resolución de problemas que reunían a personas de agencias estatales, organizaciones ambientales, universidades y el sector privado, a fin de generar soluciones concretas. En la legislación de São Paulo, los comités de cuenca cobraron un rol normativo. Debían establecer lineamientos y prioridades, deliberar sobre los criterios de precio para el cobro del agua, decidir cómo usar las ganancias, y aprobar o establecer “agencias de cuenca” ejecutivas para la provisión de apoyo técnico y administrativo para implementar el cobro del agua y llevar adelante las mejoras propuestas. Las agencias y consejos estaduais y federales habrían de complementar la toma de decisiones a nivel de la cuenca. Dado que los comités carecerían de la autoridad para regular el uso de la tierra en forma directa –una atri-

bución municipal–, debían desarrollar una relación de colaboración con las municipalidades en la cuenca.

Un nuevo instrumento de gestión proporcionaba combustible a todo el sistema, la facturación del agua por volumen o *cobrança*. El encuadre del IWRM sostenía que a fin de controlar el despilfarro y la contaminación, y conservar el agua para las generaciones futuras, el valor económico del agua debía ser internalizado como parte del precio de bienes y servicios. Adoptada como uno de los cuatro “Principios de Dublín” en la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente de enero de 1992, la definición del agua como un bien económico fue incorporada como norma a la Agenda 21, y ampliamente difundida de ahí en más⁵. La *cobrança* operacionaliza este principio del usuario/contaminador-pagador mediante el cobro a los mayores usuarios de agua (industrias, compañías de saneamiento, compañías eléctricas e irrigadores) en forma proporcional a la cantidad de agua utilizada, así como por las descargas contaminantes. A cambio, mediante su participación en los comités de cuenca, estos usuarios establecerían los precios y decidirían el destino de las ganancias. El *quid pro quo* dirigido a reconciliar a los grandes usuarios de agua con el cobro era la promesa de que las ganancias reunidas volverían a la misma cuenca para financiar las mejoras necesarias. De esta forma, los proponentes del nuevo sistema podrían sustentar su afirmación de que los cargos no constituían un impuesto.

La representación de los intereses sociales al lado de los grandes usuarios en los comités de cuenca alentó a muchos a esperar que la gestión de los recursos de agua fuera tanto democratizada como racionalizada. Este potencial democrático capturó la imaginación de muchos individuos comprometidos. Sin embargo, ciertos aspectos del nuevo modelo enfrentaron oposición política de fuentes dispares, incluyendo a agencias públicas que temían perder autoridad, actores privados determinados a mantener los cargos por el uso del agua muy bajos, y algunos grupos de la sociedad civil (y la iglesia católica) que alegaban que la *cobrança* representaba una caída en el camino resbaladizo hacia la privatización. Como muchos programas de reforma administrativa, este no tenía una base de apoyo natural más allá del personal técnico que creía en él, y se mostró incapaz de movilizar una coalición de apoyo político significativo propio (Heredia y Schneider, 2003: 3).

5 La conferencia, un evento preparatorio para la UNCED de junio de 1992, incluyó expertos designados por los gobiernos de más de 100 países y representantes de 80 organizaciones internacionales, intergubernamentales y no-gubernamentales. “The Dublin Statement on Water and Sustainable Development”, en <<http://www.wmo.ch/web/homs/documents/english/icwedeece.html>> (acceso 6 de mayo de 2004).

REDES Y PODER EN SÃO PAULO

La ley del agua de São Paulo, Ley 7.663/91, fue aprobada como consecuencia de los esfuerzos intensivos de un número comparativamente pequeño de emprendedores políticos de agencias del estado⁶. Su estrategia incluyó incorporar a consultores externos a las agencias para que los ayudaran a imaginar la reforma, llevando adelante un proyecto piloto en la cuenca del Piracicaba, donde la contaminación había movilizó a la población desde la década del sesenta, y ayudando a organizar los primeros comités de cuenca. La cohesión de este grupo –resultado de valores profesionales compartidos, experiencias, frustración con el *statu quo* burocrático– fue en gran parte responsable de una apertura política exitosa, y da un ejemplo notablemente claro de la importancia de las redes personales. Sin embargo, el inesperado éxito del grupo al hacer pasar su proyecto de ley por la legislatura del estado sin haber creado una coalición política fuerte por detrás, podría ayudar a explicar algunos de los problemas encontrados al intentar hacer a este nuevo sistema completamente operacional, que discutiremos más adelante.

La primera ley de control de la contaminación del agua en São Paulo data de 1953, aprobada debido a los reclamos de la distinguida Facultad de Salud Pública de la Universidad de São Paulo. Sin embargo, con escaso apoyo ejecutivo, su principal efecto fue desarrollar un cuerpo de especialistas a medida que la contaminación se expandía gradualmente al interior del estado. Para mediados de la década del sesenta, la contaminación de los ríos Paraíba do Sul y Piracicaba, derivada de los residuos de las fábricas de azúcar y papel, había alcanzado niveles alarmantes y, junto con una creciente contaminación del aire, impulsó mejoras en las agencias técnicas del estado durante esa década. La agencia medioambiental de São Paulo, CETESB, se tornó la más importante agencia de control de la contaminación en América Latina, trabajando con las industrias contaminantes para alcanzar significativas reducciones en los desperdicios industriales. A pesar de estos avances, sin embargo, el control de la contaminación permaneció estrictamente separado del foco principal de la gestión de los recursos del agua en São Paulo, que era la producción de energía eléctrica para alimentar la maquinaria de crecimiento del estado (Della Togna, 1975: 171-79.)

A fines de la década del ochenta, dos redes compuestas mayormente por personal técnico del estado venían reuniéndose regular-

6 El mejor reporte global sobre este proceso es un cuadernillo producido por la Coordinadora de Planeamiento Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente de São Paulo en 1995. Todas las copias no distribuidas se quemaron en un incendio que destruyó la secretaría tiempo después en ese mismo año. Sin embargo, hay fotocopias disponibles en colecciones de bibliotecas

mente en São Paulo para discutir la transformación del sistema estatal de gestión de los recursos de agua. Los reformistas habían ganado ímpetu, especialmente después de una gran movilización que había tenido lugar para aprobar el Artículo 205 en la Constitución del Estado de 1989 haciendo obligatoria la implementación de un sistema de gestión del agua. El ingeniero Flávio Terra Barth llevaba un diagrama de los grupos estratégicamente relevantes en su oficina en el departamento de planeamiento del Departamento de Agua y Energía Eléctrica de São Paulo (DAEE). Cuando encontraba un cuello de botella, nos dijo, “destinaba” a alguien a dinamizar ese grupo. Su pequeño ejército de colaboradores incluía a personal técnico del estado, especialistas de FUNDAP⁷, el instituto de investigación de la administración pública del estado, profesores universitarios y colegas en Brasilia y en agencias de desarrollo multilaterales. Cansado del caos generado por docenas de agencias trabajando con propósitos cruzados, este grupo quería alentar el planeamiento combinado entre sectores. Colaborando con el cientista político Carlos Estevam Martins, un director de FUNDAP, Barth se había convencido de que la única forma de cambiar el sistema era ejerciendo presión sobre este desde afuera –movilizando a sectores aliados tanto en el estado como en la sociedad para que presionaran en pos de un nuevo enfoque (entrevistas, Barth, 1999; Bezzaril, 1999; Martins, 1999; Goldenstein y Marcondes, 1999).

Los viernes por la tarde, al otro lado de la ciudad, otra red se reunía en el jardín de Stela Goldenstein. Este grupo estaba formado sobre todo por planeadores de CETESB (donde Goldenstein dirigía el departamento de planeamiento) y otras agencias del estado que también pensaban que terminar con la fragmentación de políticas era crucial para restaurar la calidad del agua en la región. Muchos estaban involucrados en el GTS –un grupo de trabajo establecido por decreto en 1987 que incluía personal de la Secretaría de Medio Ambiente, CETESB, y EMLASA, la agencia de planeamiento del estado. Su otro objetivo –para muchos de ellos, su objetivo primordial– era democratizar el diseño de políticas públicas. Goldenstein mantenía un contacto telefónico regular con Flávio Barth, y los dos grupos trabajaban bien juntos.

En 1990 persuadieron al DAEE para que contratara a FUNDAP para evaluar las debilidades del sistema y proponer alternativas. Del informe de cinco volúmenes de FUNDAP se derivó un borrador de ley que estuvo en discusión durante gran parte de 1991. Al mismo tiempo, seminarios y grupos de trabajo conjuntos establecieron una mejor comunicación entre las agencias de medioambiente, saneamiento y

7 Fundação para o Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo.

abastecimiento de agua en el sistema existente. Cuando el proyecto pasó al poder ejecutivo del estado para los preparativos finales antes de someterlo a la asamblea, para consternación de sus defensores, quedó significativamente diluido (Kerr, 1998).

Temiendo que la aprobación de una versión debilitada detuviera la reforma por un largo tiempo, el director del DAEE, Paulo Bezzaril, rápidamente llevó el proyecto original a la asamblea del estado él mismo (aparentemente sin conocimiento previo de sus colegas). Le encomendó el proyecto a un colega masón, un asambleísta del estado que sabía que podría reunir el apoyo de otros miembros de la logia (según su informe, un tercio completo de los asambleístas). Entre los aliados de la reforma del agua y los masones, la medida fue aprobada por la legislatura del estado (entrevista, Bezzaril, 1999).

Aprobación no es lo mismo que promulgación, sin embargo, y el gobernador Fleury “se sentó” encima de la legislación. Finalmente, usando una estrategia de “boomerang” típica de las redes de defensa⁸, sus promotores convencieron a un colega en el BID de que intentara hacer firmar la ley a Fleury como condición para aprobar el Proyecto Tietê (ver más adelante). Fleury, deseoso de presentar el proyecto en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Rio de Janeiro en 1992, firmó. Barth y sus colegas enviaron entonces miles de copias de la legislación a colegas en todo Brasil, y centraron su atención casi inmediatamente en promover también la aprobación de una ley federal.

La ley de São Paulo específicamente designaba a las cuencas de Piracicaba y Alto Tietê como regiones prioritarias para la organización de comités de cuencas. En ambas, debido a problemas de larga data, la conciencia respecto de cuestiones relativas a la gestión del agua ya era alta. Había habido un movimiento para limpiar el río Piracicaba desde la década del sesenta, y a principios de la década del noventa los gobiernos municipales y las empresas en la cuenca formaron un consorcio para organizar y financiar emprendimientos en colaboración. Mientras tanto, en el área metropolitana de São Paulo, el río Tietê recibía una gran proporción de las aguas residuales no tratadas de la ciudad. En 1990, inspirada por la cobertura de prensa que se estaba realizando sobre un yacaré perdido (*jacaré*) apodado *Teimoso*, que había sido arrastrado al Tietê y sobrevivido en medio de la contaminación, la estación de radio El Dorado se unió a la ONG

8 Las estrategias de tipo “boomerang” implican atraer el apoyo de grupos externos a fin de usar su influencia con actores domésticos poderosos en apoyo a objetivos que los activistas locales no son lo suficientemente fuertes para lograr por sí mismos. Ver Keck y Sikkink (1998: 13).

medioambiental SOS Mata-Atlântica para lanzar una campaña masiva solicitando la limpieza del río. Reunieron un millón de firmas y llevaron al gobernador Fleury a proponer un esfuerzo de alto perfil para la limpieza del río al BID, el Proyecto Tietê.

La creación en 1993 de un Fondo de Recursos Hídricos estatal (FEHIDRO) que los comités podrían usar para proyectos pequeños en sus jurisdicciones incitó la rápida organización de 22 comités de cuencas en São Paulo. Con estos recursos, casi todos los comités han diseñado planes de gestión del agua, y han sido capaces de involucrar a los actores locales, especialmente a los alcaldes municipales, en proyectos para implementar cierta infraestructura colectiva. La iniciativa inspiró a los proponentes de la reforma en otros lugares a ejercer mayor presión en sus propios estados, “colgándose de las faldas” de São Paulo. También tuvo una influencia significativa en el proceso federal.

Lo que Barth y sus colegas habían logrado con el ágil uso de las redes políticas y sociales aún no era suficiente, sin embargo, para garantizar que la reforma fuera implementada del modo que habían esperado. Al momento de escribir este artículo, catorce años después de la ley de 1991, el conjunto de leyes facilitadoras necesarias para instituir un sistema de *cobrança* aún no ha sido aprobado por la legislatura. Una fuente de resistencia es la industria, cuyos líderes se mantuvieron medianamente tranquilos durante la aprobación del proyecto inicial, pero más tarde hicieron un fuerte lobby para evitar la aprobación de la *cobrança*. Sin embargo, incluso en contra de la oposición industrial, el gobierno del estado podría haber negociado una solución al *impasse* hace ya tiempo, de haber tenido la intención política de hacerlo. Si bien a menudo se le da al DAEE el crédito por haber iniciado el movimiento en pos de la reforma, en realidad el apoyo de la institución fue siempre superficial. Un tema particularmente sensible fue la asignación de las ganancias resultantes de la *cobrança*. Los líderes del DAEE siempre han creído que una parte significativa de estas debería ser manejada por su agencia, y no por los comités. Si bien SABESP, la poderosa compañía de saneamiento estatal, no se ha opuesto explícitamente al proyecto, tampoco ha hecho nada para demostrar su apoyo. La larga demora ha exacerbado los conflictos existentes, en vez de proporcionar mecanismos para su resolución (Kemper y Formiga-Johnsson, de próxima aparición).

En un sentido, la historia de São Paulo es una fábula inspiradora de dedicación y espíritu de iniciativa por parte de un grupo de empleados del estado preocupados por lo público, yendo más allá de sus propias agencias para impulsar un sistema que creían promovería el bien público. Al mismo tiempo, la fragilidad del apoyo político que tejieron quedó rápidamente demostrada. La muerte del gobernador

Mario Covas en 2000 dio paso a su vicegobernador, Geraldo Alkmin, quien expresó escaso interés en el desarrollo de un sistema descentralizado. Bajo su gobierno, el partidismo político y/o las conexiones personales con la oficina del gobernador se volvieron más importantes para obtener apoyo, y muchos actores clave para el diseño del nuevo sistema fueron expulsados. La sección de planeamiento de la Secretaría de Medio Ambiente fue eliminada, por ejemplo, y con ella, la voz más fuerte a favor de un proceso más participativo. Un año más tarde, Flávio Barth, que se había dedicado con cuerpo y alma a tornar operacional al sistema, murió repentinamente. Como resultado, a nivel del estado el sistema se está desarrollando más lentamente de lo esperado. Los líderes de algunos comités han respondido buscando construir alianzas pragmáticas y programas que puedan desarrollar –una pequeña victoria a la vez– la base de apoyo que el nuevo sistema necesitará para despegar.

En los años subsiguientes, otros estados siguieron el liderazgo de São Paulo. La mayoría siguió los principios de la ley de São Paulo, mientras que el estado de Ceará aprobó una legislación más centralizada, algo diferente. Poderosos actores internacionales también proporcionaron importante apoyo político a los esfuerzos en pos de la reforma. Usando el proyecto de Ceará como modelo, el BM lanzó el Programa Pró-Água Semi-Árido en otros estados nordestinos con mucho énfasis en la reforma institucional. El BID y el PNUD, de manera similar, han jugado un rol importante por momentos. Documentos internacionales tales como la Agenda 21 (el plan de acción adoptado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 en Rio de Janeiro) también han dado aliento político a los proponentes de la reforma, ayudándolos a validar sus reclamos.

LUCHAS DE PODER EN LA APROBACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY NACIONAL DE AGUA

Durante la década del ochenta, funcionarios del gobierno del estado de São Paulo trabajaron estrechamente con agencias federales en Brasilia para discutir la creación de un sistema nacional de gestión del agua. Estas discusiones fueron cruciales para incluir en la Constitución Federal el requerimiento al gobierno federal de que propusiera al Congreso legislación para la creación de dicho sistema. En 1991 el gobierno cumplió con su obligación, a tiempo para mostrar avances en la gestión del agua antes de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 en Rio de Janeiro. A diferencia de la historia de São Paulo, sin embargo, donde la legislación fue aprobada rápidamente, el proyecto federal tardó seis años en ser tratado en el piso de la Cámara de Diputados.

La historia de la larga marcha de la ley federal de agua a través del Congreso ilustra los caprichos del contexto institucional al interior del cual los proponentes de la reforma debieron trabajar. A medida que el proyecto pasaba por la legislatura sufrió cambios, dado que diferentes actores cuyo apoyo habría de necesitarse eventualmente tuvieron oportunidad de ejercer influencia sobre él. La versión inicial de la ley era excesivamente centralizada, contradiciendo la lógica de los proponentes de la reforma que estaban trabajando en São Paulo y otros estados. Si bien proponía la creación de comités de cuenca con representación de usuarios y la sociedad civil, los poderes de estos eran vagos. El sistema también debía incluir una poderosa Secretaría Ejecutiva controlada por el Departamento Nacional de Agua y Energía Eléctrica (DNAEE) vinculado al Ministerio de Minas y Energía. Así, el proyecto propuesto de hecho *reforzaba* el dominio de los intereses de la energía eléctrica, desafiando el consenso emergente entre los profesionales del agua en torno al manejo integrado para “usos múltiples” (Feldmann, 1993).

Previo a introducirlo en la Cámara de Diputados, el proyecto fue primero enviado a la Comisión de Consumidores, Medio Ambiente y Minorías liderada por el ambientalista de São Paulo Fabio Feldmann, quien accedió a ser el relator (*rapporteur*) de la ley. Feldmann organizó reuniones con usuarios y actores de la sociedad civil, el estado y el municipio, especialmente de São Paulo (en más de veinte audiencias –entrevista, Lopes, 2002). Influenciados por los puntos de vista de estos grupos, y particularmente el consorcio de Piracicaba, Feldmann y sus asesores escribieron un sustituto dramáticamente diferente del que el ejecutivo había introducido. El borrador de Feldmann era radicalmente descentralizado, con la totalidad del sistema de gestión estructurado “de abajo hacia arriba” desde los comités de cuenca a los comités regionales hasta alcanzar el nivel nacional. Según Renato Leme Lopes, uno de los asesores legislativos clave responsables del diseño de la ley, los proponentes del borrador hicieron un intento consciente por escribir un proyecto compatible con la legislación estatal existente. También era extremadamente detallado, apuntando a ser “inmediatamente efectivo” en vez de requerir legislación complementaria que lo hiciera viable (Formiga-Johnsson, 1998).

El apoyo a la descentralización reflejó la frustración de los gobiernos estatales para con las tendencias centralizantes del Ministerio de Minas y Energía. La energía hidroeléctrica constituye la vasta mayoría de la energía producida en Brasil, y hasta la privatización arrolladora de la década del noventa, la mayoría de las compañías energéticas eran propiedad del gobierno federal, y coordina-

das por el DNAEE⁹. Pero durante la década del ochenta, el DNAEE había enajenado tanto a los gobiernos estatales como a otras agencias federales cuyas políticas involucraban la gestión del agua, tales como saneamiento e irrigación, negándose a compartir información generada por los sistemas de monitoreo del agua y a coordinar el planeamiento con estos (entrevista, Kettelhut, 2002).

En 1995, Feldmann dejó el Congreso y fue reemplazado como relator por Aroldo Cedraz, del partido conservador PFL del estado de Bahía. El momento era oportuno para la reforma institucional, dado que la nueva administración federal del presidente Fernando Henrique Cardoso estaba promoviendo la descentralización en una variedad de áreas de políticas (Arretche, 2000). El partido de Cedraz era parte de la coalición de gobierno y poseía el Ministerio de Medio Ambiente, al cual la Secretaría de Recursos Hídricos fue transferida al comienzo de la administración. El gobierno de Cardoso estaba siendo presionado a privatizar los servicios de dominio público, especialmente las telecomunicaciones y la energía. Una ley regulando la gestión del agua parecía una buena manera de dar seguridad a los inversores privados en el sector de energía. El DNAEE buscó mantener el mayor control posible sobre esa reforma, mientras que otros sectores, como el de la irrigación, lucharon por un sistema más equilibrado.

Mientras que Feldmann había discutido el proyecto de ley mayormente con actores privados y gobiernos estatales y municipales, Cedraz trabajó en pos de obtener consenso al interior del gobierno federal (entrevista, Sena, 2002). Tuvo que apaciguar a las agencias sectoriales y al mismo tiempo responder a la preocupación del Ministerio de Finanzas respecto de que el borrador de Feldmann daba demasiado control sobre las ganancias derivadas de la *cobrança* a los comités de cuencas. El borrador Cedraz resultante estaba bastante próximo a la ley que finalmente se aprobó. Si bien mantenía el espíritu de la versión previa, era mucho más simple y breve, y dejaba muchas cuestiones en situación ambigua. Los comités tenían mucho menos poder que en la versión de Feldmann, con la eliminación de cláusulas como la criminalización de las inversiones que violaran el Plan de Gestión del Agua aprobado por el comité. A la larga, el sistema siguió la lógica del federalismo brasileño. Aunque conservaba a la cuenca del río como la unidad territorial, los comités de cuenca trabajarían con los consejos y agencias estatales y federales.

9 Una excepción notable fue Eletropaulo, que el gobierno de São Paulo compró en 1981 de Eletrobrás, que le había comprado Light-Serviços de Eletricidade S.A. a Brascan sólo dos años antes. Con la privatización a mediados de la década del noventa, Eletropaulo fue desagregada en cuatro compañías en 1997. Ver Keck, (2002).

En 1996, con un proyecto de ley aprobado por la comisión que lideraba, y con el acuerdo aparente de las agencias federales, Cedraz se reunió con el presidente Fernando Henrique Cardoso, y lo convenció de solicitar que el proyecto recibiera tratamiento urgente por parte del Congreso. Por ley, el Ejecutivo podía sustraer cualquier proyecto de su trayectoria a través de las comisiones y llevarlo directamente al piso de la Cámara para su votación. Sin embargo, una vez que se accedió a su solicitud, emergieron nuevos desacuerdos, y el gobierno retiró la ley del piso de la Cámara mientras negociaba con varias agencias –un proceso que llevó ocho meses.

Los sectores de energía y finanzas fueron difíciles de satisfacer. Primero, el sector energético obtuvo una postergación del momento en que debería avenirse a las decisiones de los comités y consejos. Segundo, el gobierno federal obtuvo la mayoría de los puestos en el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, incrementando su poder sobre el sistema. Esta versión de la ley fue aprobada por voto unánime tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, pero una serie de vetos de partidas específicas por parte del Ejecutivo mostró que el gobierno seguía insatisfecho respecto de ciertas cuestiones. Algunos de los vetos tenían la intención de tranquilizar aún más al sector energético (Pereira, 1997; entrevista, Lemos, 2002). Otros eliminaban estipulaciones específicas respecto de la *cobrança*, tales como una regla que determinaba que los fondos deberían pasar a través del Presupuesto General y que no más del 15% podría usarse fuera de la cuenca donde los cargos son cobrados, sobre la base de que los mecanismos de *cobrança* deberían ser tratados en legislación complementaria.

El resultado fue una ley que proponía un nuevo sistema de administración descentralizada hecho posible por el cobro del agua, dejando librada a legislación ulterior la determinación de cómo funcionaría la *cobrança*, cómo se crearían las agencias de agua, cómo habría de controlarse la asignación de ganancias y qué forma adoptaría la coordinación entre los gobiernos estatales y el federal.

En esencia, los conflictos de interés fueron encarados mediante la estrategia de dejar los asuntos en pugna lo más indefinidos posible. El sector energético recibió muchas concesiones, pero no pudo lograr el resultado final de su preferencia: evitar que la ley fuera aprobada. Demasiados grupos, dentro y fuera del gobierno, querían poner fin a la dominación del sector energético sobre las políticas del agua, y el nuevo sistema lo logró al otorgar al Ministerio de Medio Ambiente el rol de coordinación. En última instancia, la ley final podría ser vista como una perfecta expresión de la tensión entre fragmentación y poder ejecutivo en la política brasileña: la clave para resolver la tensión era hacer que las reglas fueran tan vagas que resultara difícil decir qué lado había ganado.

La Figura 1 es un esquema de la compleja red de intereses y poder que afecta al diseño de la ley nacional. Lo que se torna claro es que muy pocos sectores dan pleno apoyo a la propuesta de reforma en su totalidad, definida en el centro de la figura. Con la excepción de los especialistas en agua, la reforma del agua como un todo no tiene una base de apoyo natural. En cambio, cada componente de la ley tiene apoyo de algunos y es opuesta por otros, y cada grupo buscó modificar la ley para su propio beneficio cuando le fue posible. Mientras el proyecto era debatido en el Congreso, cada grupo consultado empujó a la reforma en la dirección de su preferencia. Así, cuando la discusión se daba mayormente con los estados, la ley tomó un carácter descentralizado. Pero por la naturaleza del proceso legislativo, el gobierno federal recibe la última oportunidad de hacer cambios, lo cual explica por qué muchos de los elementos descentralizantes, y especialmente aquellos orientados a establecer un sistema descentralizado de cobro y asignación de rentas, resultaron en última instancia debilitados. Por otra parte, el hecho de que tanto las reformas federal como estatales propusieran un sistema de gestión participativa al nivel de la cuenca del río da fe de la capacidad de los expertos en agua en las agencias estatales y federales para promover la idea de la ley en primera instancia. Tal como sugiere la figura, estos son los únicos grupos que apoyaron la reforma en su totalidad.

En el año 2000, una segunda parte importante de legislación nacional creó la Agencia Nacional del Agua (ANA). Flávio Barth, líder de la reforma del agua de São Paulo, propuso la idea en una reunión, en 1998, de un grupo de expertos que sostenían discusiones regulares con el oficial de programas para cuestiones relativas al agua en el BM en Brasilia. Según Bruno Pagnocceschi, otro participante (entrevista, 2002), Barth pensaba que debía haber una “fuerte agencia técnica” para que el sistema pudiera despegar. El hecho de que la misma gente que antes había tenido tan elevadas esperanzas respecto de la ley nacional ahora apoyara la creación de una agencia ejecutiva con la capacidad para invertir en hacer realidad los nuevos instrumentos de gestión sugiere que una nueva visión pragmática estaba contagiándose entre los actores técnicos. Quizás habían empezado a reconocer, luego de las largas negociaciones por la ley federal, que la legislación por sí sola no les aseguraría que sus ideas fueran puestas en práctica.

Proporcionar un detalle en profundidad del proceso legislativo que llevó a establecer la ANA requeriría otro capítulo. La creación de la agencia siguió un patrón brasileño clásico, estableciendo una nueva burocracia “aislada” a la par (pero independiente de) una Secretaría de Recursos Hídricos drásticamente debilitada en el Ministerio de Medio Ambiente. Puesto que daba al gobierno federal

más poder para intervenir en la política del agua, muchos la vieron como una re-centralización. Desde el principio, la ANA estuvo enredada en un conflicto jurisdiccional con la Secretaría de Recursos Hídricos –sumando nuevas formas de competencia inter-agencia a las ya existentes. La Secretaría retuvo la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Recursos Hídricos y la responsabilidad por el diseño de la política nacional del agua, pero la ANA, formalmente sólo una ejecutora de políticas, obtuvo la mayor parte de la capacidad técnica y de financiamiento.

EL PROBLEMA DE LA *COBRANÇA*

Si bien algunas versiones de la ley nacional de agua eran más explícitas que otras respecto de cómo debería funcionar la *cobrança*, ninguna de ellas, incluido el detallado borrador de Feldmann, definía claramente sus mecanismos operacionales y financieros. Los borradores nada decían respecto de dónde debería ir el dinero –si a los presupuestos estatales o federales, a fondos especiales, o a las agencias de agua mismas. Tampoco discutían los mecanismos financieros que habrían de asegurar que las rentas retornaran a la cuenca del río y estuvieran bajo el control de los comités de cuenca, o cómo debería darse el proceso de poner en marcha la *cobrança*. Una excepción fue el artículo incluido en la versión final del proyecto estableciendo que el dinero proveniente de los cargos por el agua a nivel federal debería ir al presupuesto nacional. Este ítem, que fue vetado por el presidente y más tarde reintroducido en la ley de creación de la ANA, estaba lejos de ser suficiente para clarificar cómo debería funcionar una nueva forma de generación de ingresos descentralizada.

La legislación de la ANA también incluía una cláusula que proporcionaría la evidencia empírica de que la legislación era demasiado débil para impulsar un sistema descentralizado de generación de financiamiento para la gestión del agua. La cláusula establecía un cargo inmediato del 0,75% sobre todas las rentas hidroeléctricas, cuyos ingresos debían asignarse de acuerdo con el criterio para el cobro del agua establecido en la Ley Nacional del Agua de 1997. Este fue efectivamente el primer testeó de la *cobrança*. En 2003, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos sostuvo un animado debate respecto de este dinero, mientras la *cobrança* estaba a punto de implementarse en la cuenca del Paraíba do Sul, y las partes interesadas querían tener seguridad de que el dinero retornaría a la cuenca. En contra de la legislación de la ANA, los comités no tenían voz respecto de cómo se gastaría el gravamen hidroeléctrico del 0,75 %. En esencia, sólo se tornó evidente que la ley de 1997 no era lo suficientemente fuerte como para garantizar el control del comité sobre los cargos por el agua cuando se la testeó en la práctica, y su debilidad quedó a la vista de todos.

Al mismo tiempo, la única prueba exitosa de la *cobrança* a principios del año 2000 estaba en el estado de Ceará, donde el diseño institucional era muy diferente del propuesto por los modelos federal y de São Paulo. En vez de un sistema descentralizado de comités de cuenca y agencias para tomar decisiones e implementar la *cobrança*, Ceará simplemente creó una agencia a nivel estadual, COGERH, que entre otras atribuciones es responsable de implementar los cargos en concepto de agua para todo el estado. COGERH ha estado recaudando ingresos derivados del uso del agua desde 1996. El dinero va a un fondo estadual de recursos hídricos y luego vuelve a COGERH. El Consejo Estadual de Recursos Hídricos tiene voz hasta cierto punto respecto de cómo se usan los fondos, mientras que los comités de cuenca tienen escaso poder, y no se requiere que los fondos retornen a la cuenca en la que fueron generados. El hecho de que este sistema mucho más tradicional se pusiera en marcha y empezara a funcionar con relativa facilidad es el caso diferencial que muestra que el problema no está tanto en crear una nueva fuente de ingresos, sino en crear un nuevo espacio territorial para la gestión de esos ingresos en forma autónoma.

Hubo al menos tres cuestiones legales-institucionales básicas a resolver a fin de poner en funcionamiento el enfoque descentralizado de manejo de la *cobrança*. Primero, quién iba a recaudar los cargos y usar los ingresos generados. Muchos parecían esperar que las agencias de cuenca mismas jugaran este rol, aun cuando se tratara de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, un estudio legal de 2003 comisionado por la ANA concluyó no sólo que los cargos por agua deben ir a cuentas federales o estaduais, sino también que sólo el estado podría implementar proyectos de infraestructura (Centro Internacional de Desarrollo Sustentável, 2003). Hasta hace poco tiempo, esta era sólo una de muchas interpretaciones. Es sorprendente tanto cuán diferentes eran estas interpretaciones, como el tiempo que les llevó salir a la luz. Estudios como el citado sólo fueron comisionados años después de la aprobación de la ley federal, cuando la ANA empezó a invertir en un “proyecto piloto” de *cobrança* en la cuenca del Paraíba do Sul, discutido más adelante.

Segundo, si las ganancias hubieran de ir al Tesoro Nacional, como lo requería la ley, ¿qué garantía tendrían los usuarios-contribuyentes de que el dinero volvería a la cuenca y se usaría de acuerdo con el plan de inversión del comité? Esta preocupación fue exacerbada por las peculiaridades del proceso del presupuesto nacional. Cualquiera que esté familiarizado con el Presupuesto General (Orçamento Geral da União) sabe que se trata de un “agujero negro”. La tesorería se resiste a los intentos de orientarse al gasto. La ley sólo expresaba que el área de prioridad para el gasto de los ingresos en concepto de

cobrança debería ser la cuenca del río donde estos habían sido generados, sin especificar qué significaba “prioridad”. De hecho, no había seguridad de que los ingresos volverían a la cuenca, sin importar cuán crucial había sido ese acuerdo implícito para generar la disposición a pagar. Otro obstáculo fue el *contingenciamento*, una idiosincrasia de la política presupuestaria brasileña que permite al gobierno federal frenar el gasto por tanto tiempo como quiera durante el año fiscal, como mecanismo para administrar el excedente presupuestario global¹⁰. Sólo en los primeros años de la década actual el Consejo Nacional de Recursos Hídricos empezó a discutir arreglos posibles –tales como fondos especiales– para proteger los ingresos por *cobrança*.

Un tercer conjunto de cuestiones involucra la secuencia de cambios buscados en la reforma. La ley determinaba que las agencias de cuenca, las instituciones operativamente responsables de recaudar los cargos por agua, estarían financiadas por la *cobrança* misma y sólo se crearían una vez que estuvieran funcionando. Sin embargo, una inversión significativa resulta necesaria para empezar a cobrar por el uso del agua. A fin de que los miembros del comité puedan tomar una decisión razonable, deben efectuarse estudios para reunir información sobre quiénes son los usuarios y cuánta agua usan; deben enviarse proyectos; y se debe poner en funcionamiento un sistema de monitoreo. Mucho de esto, en teoría, sería hecho por las agencias del agua mismas. La solución sería probablemente una inversión temporaria por parte del gobierno estadual o federal para poner en funcionamiento la *cobrança*, pero la legislación actual no contiene estipulaciones sobre quién debería hacer esa inversión, o cómo.

Finalmente, también hay oposición política, ya sea basada en principios o en el mero interés propio. La iglesia católica y muchas personas de izquierda creen que designar al agua como un bien económico socava los esfuerzos para establecer el acceso al agua como un derecho humano básico. Para estos críticos, representa una caída en dirección a la total comodificación y privatización¹¹. Muchos de quienes se espera que paguen se resisten en nombre de su propio inte-

10 El excedente presupuestario es un aspecto clave de la política, usado para generar confianza entre los inversores de que el gobierno es financieramente saludable y capaz de seguir cancelando sus deudas. El FMI ha atado a los paquetes de préstamos el requerimiento de que el gobierno mantenga un “excedente primario” alto, y el actual gobierno ha mantenido excedentes incluso más altos de lo requerido por el FMI, lo cual es consistente con sus políticas monetarias conservadoras.

11 Hasta ahora, Brasil ha resistido las presiones en pos de establecer un mercado para los derechos del agua. En este sentido, el BM falló en su esfuerzo por convencer a los brasileños de que adoptaran un sistema de comercialización de los derechos del agua al estilo chileno. Pero muchos críticos ven a la *cobrança* como una forma de dar acceso privilegiado al agua a aquellos que pueden pagar.

rés, o a veces, como en el caso del sector agrícola, sobre la base de que asimilar el costo del agua llevaría a un encarecimiento que los dejaría fuera del mercado. Para frustración de la comunidad de técnicos, ninguno de estos grupos parece entender la más bien sutil propuesta de cobrar por el agua. Para estos expertos, no es privatización (porque los derechos del agua no pueden comprarse o venderse, y su concesión sigue siendo una atribución técnica del estado) ni imposición de impuestos (porque los cargos no se usarían para propósitos redistributivos sino que estarían asociados directamente con el financiamiento de infraestructura colectiva que beneficiaría a aquellos que pagan). Pero muchos actores clave siguen dudando.

UN ENFOQUE PRAGMÁTICO

De manera algo sorprendente, frente a los obstáculos discutidos más arriba, el primer intento serio de implementar cargos por el uso del agua bajo las nuevas reglas ha llevado a un progreso sustancial. A partir de su fundación en 2001, la ANA decidió invertir fuertemente en transformar al Paraíba do Sul en un proyecto piloto de cobro del agua. Esta cuenca cubre parte de tres estados, Minas Gerais, São Paulo y Rio de Janeiro, y es una de las áreas industriales más importantes de Brasil. Los conflictos por el agua han sido un tema durante largo tiempo, especialmente dado que la mayor parte de la ciudad de Rio de Janeiro (situada fuera de la cuenca) depende del Paraíba do Sul para el agua potable.

El primer paso implicó crear un incentivo para el CEIVAP, el primer comité federal creado bajo el nuevo sistema¹² para movilizar a sus miembros a favor de adoptar la *cobrança*. El beneficio tomó la forma de un programa de financiamiento de saneamiento a través del cual la ANA se comprometería a pagar la mitad del costo de las plantas de tratamiento de desechos si los cargos por agua asumían el 25% y se encontraban otras fuentes para el resto. Las primeras municipalidades en firmar contratos con el programa estaban en la cuenca del Paraíba do Sul, pero el financiamiento sólo podría ser aprobado si la *cobrança* pagaba por una parte. Para marzo de 2001, el comité había aprobado una propuesta inicial de criterios para la *cobrança*, que estimuló una vigorosa discusión y debate durante el resto del año. Los usuarios del agua, que anteriormente habían participado muy poco en el comité, empezaron a organizarse. Si bien la resistencia general a los cargos era baja –probablemente debido a la percepción de la importancia de las inversiones que estos financiarían– los principales

12 El CEIVAP de hecho se creó antes de que se aprobara la Ley Nacional del Agua, luego de lo cual su estatuto se adaptó para ajustarse a los requerimientos de la ley.

usuarios buscaron una cantidad de cambios en la propuesta, que en última instancia bajarían el precio y requerirían que una porción mucho más grande de usuarios en la cuenca tuviera que pagar. Para fin de año se aprobó una propuesta. Las negociaciones resultaron en una solución local a la cuestión de garantizar que el dinero retornaría a la cuenca: el comité determinó que de no ser así, el cobro se interrumpiría de inmediato (Formiga-Johnsson et al., 2003).

El siguiente problema fue la ausencia de un sistema consolidado para emitir permisos de uso en la cuenca. Dado que los cargos estarían vinculados con derechos más que con el uso de hecho (el usuario paga por la cantidad “reservada” mediante un permiso de agua obtenido del gobierno), esto dependía de la existencia de un sistema integral de permisos que todavía no estaba en funcionamiento. La solución “provisoria” fue una campaña, ampliamente publicitada a fin de 2002, mediante la cual los usuarios podían obtener un permiso de agua temporario basado en su declaración de cuánto usaban. No hacerlo sería punible por ley, pero la declaración también resultaría en tener que pagar los cargos. Para ayudar a alentar la inscripción, el comité aprobó cláusulas que reducían los cargos en concepto de agua para aquellos que legalizaran su situación tempranamente. A principios de 2003, la ANA envió las primeras facturas, de acuerdo con las reglas definidas por el comité.

Los problemas restantes involucraban las cuestiones financieras discutidas arriba: dado que el dinero debía ir al Tesoro Nacional, ¿de qué manera asegurar su retorno a la cuenca? En 2004, las primeras inversiones salieron del presupuesto mismo de la ANA, básicamente un signo de la buena voluntad de la agencia respecto de seguir el plan de inversiones definido por el comité, pero difícilmente una garantía de que esto habría de ocurrir en el futuro. La demanda de una solución a este problema catalizó la acción, llevando en 2004 a una ley federal que definió cómo operaría la relación entre el gobierno federal, la agencia de cuenca y el comité con respecto a los ingresos derivados por los cargos por agua. Esta ley estipulaba que una agencia de cuenca podía ser una organización no gubernamental aprobada por el comité, disponía las reglas para un convenio de gestión entre la ANA y las agencias de cuenca en el que el comité tendría un rol de monitoreo específico, y determinaba que todo el dinero generado por los cargos aplicados al agua debería regresar a la agencia de cuenca.

Así, fue sólo mediante una experiencia práctica con el cobro del agua que la movilización en la cuenca y los intereses pro-reforma al interior de la ANA pudieron construir una alianza lo suficientemente fuerte como para forzar la clarificación de algunas ambigüedades de la ley de agua. Algunas de las soluciones fueron adaptaciones temporarias, pero que probablemente creen precedentes que podrían ser imita-

dos en otros lugares. Otras, de hecho, alcanzaron soluciones legales que se aplicarán ahora a lo largo de las cuencas federales. Un clásico ejemplo de bricolage: la agencia de agua usó todo recurso del que pudo disponer –incluso, garantizar el retorno de ganancias de su propio presupuesto– para lograr que algo sucediera, y así despertó una demanda genuina de continuidad. Evidentemente, muchos problemas siguen existiendo. El caso del Paraíba do Sul muestra que se requiere un monto significativo de inversión simplemente para poder poner el proceso en marcha, y si esto puede –o incluso si debería– suceder en todos los casos es una pregunta abierta. Para aquellos que se oponen al cobro en cualquiera de sus formas, esta ha dejado de ser una pregunta correspondiente al futuro lejano.

CONCLUSIONES

Si bien la reorganización del sistema de gestión de los recursos hídricos en Brasil se dio junto con la segunda ola de reformas administrativas en dicho país y comparte algunas de sus características, no fue una típica reforma de “segunda ola”. Al igual que la función pública, la obligación de rendir cuentas, y las reformas en la gestión que analizan Heredia y Schneider (2003: 3), el sistema conceptualizado por los reformadores buscaba tornar a la gestión del agua más pertinente y eficiente quitándola de la órbita exclusiva del gobierno central (ya fuera en el nivel estadual o federal) y creando nuevos foros de negociación entre las partes involucradas. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de las reformas descentralizantes en las que la autoridad (e idealmente, los recursos para darle sustento) es transferida de un centro de poder a otro, la reforma del agua brasileña otorgó poder a *un sistema que aún debía ser construido*. El nuevo sistema no reemplazaría las agencias y prerrogativas existentes, sino que las reencuadraría. Incluiría a las diversas agencias sectoriales (irrigación, saneamiento y demás) en un sistema de normas y relaciones que fomentaría la colaboración más que la competencia, en el cual las agencias gubernamentales estarían al servicio del interés público (generado mediante la deliberación entre las partes involucradas) en vez de simplemente dictar el deber ser. En otras palabras, la construcción de un nuevo sistema de gestión del agua debía ser también una construcción cultural.

Como tal, el intento de crear el nuevo sistema se dio de cabeza contra algunas de las características más internalizadas de la política brasileña. La historia de la creación de la Ley Nacional de Agua está cargada con la tensión entre las autoridades federales y el ejecutivo, en tanto grupos que favorecían una mayor descentralización luchaban contra un poder ejecutivo que habría de tener la última palabra. La solución a estas tensiones fue generar ambigüedad suficiente al interior

de la legislación como para que todos los lados pudieran cantar victoria, dejando las clarificaciones para más adelante. Al mismo tiempo, el proceso de reforma reproducía de maneras nuevas las viejas tradiciones orientadas a crear espacios políticamente aislados, sólo para descubrir cómo esos espacios eran infiltrados desde el afuera. La innovación en la primera ronda de la reforma fue la creación de consejos formados por las partes intervinientes –vistos como espacios en los que la negociación entre múltiples actores podría transformarse, de algo tendencioso, injusto e irracional (tal como a menudo se entiende a la política), en algo racional y transparente. Cuando estas nuevas instituciones se demostraron incapaces de construir el nuevo sistema por medio de la negociación, la segunda ronda de reformas fue testigo de un retorno a las burocracias aisladas convencionales con la creación de la ANA. La esperanza era que una agencia ejecutiva fuerte pudiera imponer, con mano firme, lo que parecía improbable que sucediera por sus propios medios. Tal como la literatura sobre el cambio institucional en Brasil pareciera haber predicho, no ocurrió una reforma arrolladora e inmediata de las instituciones de gestión del agua ni siquiera luego de la segunda ronda. Con un marco legal que no había logrado crear una clara división del trabajo, con un conjunto de nuevas instituciones (consejos integrados por las partes interesadas, la ANA y sus equivalentes en algunos estados) trabajando a la par de las antiguas que aún estaban en actividad, con multiplicidad de grupos afectados por la gestión del agua pero pocos completamente comprometidos con el nuevo sistema tal como se lo había idealizado, no es sorprendente que los años pasaran sin que se definieran las reglas básicas del nuevo juego y sin que se operacionalizaran elementos clave.

La transición entre la fase de inicio de la reforma y su consolidación, según Heredia y Schneider (2003: 14), requiere que el apoyo político a la reforma dure lo suficiente como para que el nuevo sistema genere ganadores, un nuevo apoyo de base. Esta ha sido la parte más difícil del proceso hasta ahora. Los actores más comprometidos en el sistema han buscado formas de salir del estancamiento. Poseen diferentes recursos –tanto financieros como políticos– con los cuales ejercer influencia. Sin embargo, en la medida en que los reformistas a nivel estadual han permanecido políticamente débiles, el peso de la ANA en el intento por hacer despegar al sistema nacional se fue volviendo progresivamente más importante. Desde un punto de vista puramente político, la existencia de un largo “momento transicional” durante el cual se crearon nuevos cuerpos para la toma de decisiones sin una transferencia inmediata de autoridad generó una proliferación de nuevos actores con poder de veto, incluyendo a aquellos que inicialmente no se habían dado cuenta de las consecuencias distributivas de

la reforma del poder burocrático. “Un actor con poder de veto es un actor individual o colectivo cuyo acuerdo se requiere para un cambio de políticas” (Tsebelis, 1995: 301). Muchos han argumentado que allí donde las instituciones asignan poder de veto a mayor cantidad de actores, los cambios en las políticas se tornan más improbables (Ibid; Melo, 2002; Immergut, 1992; Wilsford, 1994)¹³.

Algunos tipos de reforma simplemente no pueden llevarse adelante en un movimiento rápido. Si el objetivo es transformar un (no)sistema de (no)gestión fragmentada en un sistema de gobernabilidad de múltiples niveles, no sólo mediante la creación de nuevos espacios de políticas sino también promoviendo la colaboración con los existentes, entonces la multiplicidad de actores con poder de veto no puede simplemente soslayarse. Ciertamente, es improbable que una transformación total pueda evitar despertar oposición. La *transferencia de poder multi-direccional* crea también múltiples fuentes de resistencia. Dado que “multi-direccional” se refiere aquí no sólo a multi-sectorial sino también a multi-nivel (y multi-sectorial en los niveles federal, estadual y municipal, produciendo coaliciones cruzadas), el proceso de clasificación probablemente se demoraría.

Y no obstante, esta plétora de centros de poder ha tenido algunas ventajas en el caso de la reforma del agua. Si por un lado dio lugar a que múltiples factores produjeran puntos muertos –tales como diferencias partidarias, rivalidades personales, o la desvinculación de lobbistas pro-reforma clave– por otra parte originó múltiples fuentes potenciales de innovación, que se difundieron rápidamente de estado a estado en un proceso semi-competitivo (ver Mintrom y Vergari, 1998). Los límites borrosos y las redundancias del sistema también dieron lugar a múltiples vías a través de las cuales la comunicación –y el apoyo– podían fluir.

La proposición de que las largas transiciones y la multiplicación de fuentes de poder socavan a la reforma es contrarrestada en nuestro caso por signos recientes de que la *cobrança* será implementada, si bien con mucha demora y diferencias sustanciales respecto de la propuesta original. Muchos años después de que la ley nacional fuera aprobada, la ANA empezó a invertir en estudiar los mecanismos organizacionales y operativos mediante los cuales la *cobrança* puede tener lugar efectivamente –información necesaria para hacer

13 El argumento de Tsebelis podría usarse fácilmente para refutar enteramente la pertinencia de sistemas flexibles multi-organizacionales para provocar el cambio. Sin embargo, su trabajo nos convence de la necesidad de especificar más claramente que hasta ahora los roles propositivos y de veto de actores institucionales particulares en un sistema en red –algo a lo que esperamos dedicarnos en trabajos futuros (ver Tsebelis, 1995; 1999; Garrett y Tsebelis, 1996).

cumplir la promesa de la agencia de empezar con la *cobrança* en la cuenca del Paraíba do Sul. El liderazgo de la ANA cambió, de adoptar modelos de gestión genéricos, a desarrollar programas específicos para asistir en la creación de la demanda de implementación. Esto no era lo mismo que crear ganadores, pero era casi tan bueno como eso: la generación de la creencia en la posibilidad de transformarse en ganadores. El programa de financiamiento del tratamiento de desechos que dio inicio a las discusiones sobre la *cobrança* en la cuenca del Paraíba do Sul tuvo ese efecto. Hay razón para creer que después de la experiencia piloto en esa cuenca reproducir las soluciones prácticas desarrolladas allí será más fácil, y que la nueva legislación ciertamente será aplicable en otros lugares.

Explicar por qué la ANA asumió la tarea de tornar operativa a la *cobrança* y por qué el comité del Paraíba do Sul invirtió en el esfuerzo –involucrándose en intensas negociaciones con industrias resistentes y poderosas– requiere reconocer la importancia de los expertos en cuestiones relativas al agua en Brasil. Si por un lado los *técnicos* no eran lo suficientemente poderosos como para garantizar que las partes clave estuvieran comprometidas con la reforma, su pasión y organización parecen haber sido suficientes para sostener la idea sobre la mesa. Si bien hay entre ellos importantes desacuerdos respecto del equilibrio adecuado de iniciativas provenientes de las bases e iniciativas verticales, de arriba hacia abajo, existe sin embargo un sentido de empresa compartida. El extenso ciclo de la reforma ha proporcionado una experiencia de aprendizaje a este conjunto de actores inicialmente muy ingenuos, que al principio parecían creer que la aprobación de la legislación sobre la reforma sería suficiente para dar por empezado el partido. Con el tiempo se han dado cuenta de que no sólo no es posible evadir la política, sino también que la implementación de la reforma tendría lugar más probablemente por medio de la experiencia práctica. Fue, por ejemplo, por medio de una experiencia tal –una experiencia piloto en el cobro del agua en la cuenca del Paraíba do Sul– que surgieron oportunidades políticas que finalmente hicieron posible resolver en la legislación algunas de las ambigüedades cruciales pendientes del período, tornando más probable a futuro la posibilidad de que la *cobrança* se extendiera. Sólo un grupo técnico sumamente comprometido podría haber estado dispuesto a pasar por tantos obstáculos, demoras y revisiones.

Cuando la *cobrança* finalmente se implemente, si ello efectivamente sucede –ya sea estado por estado o para las cuencas de río bajo auspicio federal, una por vez– la dinámica del sistema cambiará, tal como ha ocurrido en la cuenca del Paraíba do Sul. Allí, los

más poderosos actores económicos (compañías energéticas e industrias) permanecieron mayormente al margen en las etapas iniciales, participando formalmente pero sin comprometerse en acciones particulares. Sin embargo, de manera no sorprendente, una vez que el dinero y las ganancias estuvieron en juego, se hicieron valer enérgicamente en relación a las decisiones respecto de a quién y cuánto se le cobraría, y cómo se gastarían los ingresos. Cuando se alcance este punto en otros lugares, el ideal de un proceso de planeamiento democrático que involucre a las múltiples partes interesadas chocará con los intereses de las partes afectadas que detentan el poder y la capacidad para sabotear el sistema.

Los comités cuyas prácticas iniciales les otorgan cierta legitimidad y presencia en la comunidad local probablemente logren enfrentar los peligros de esta confrontación anticipada mejor que otros. El éxito de la reforma podría depender del grado en que se hayan desarrollado prácticas colaborativas entre las partes involucradas. Los actores con poder de veto estarán más dispuestos a acceder a los cambios si perciben en sus contrapartes una buena disposición a hacer lugar a algunas de sus necesidades (Abers y Keck, 2005).

El resultado de esta colisión política que anticipamos determinará el destino del modelo participativo de toma de decisiones para el sistema de gestión del agua en Brasil. La deserción de actores poderosos casi sin duda desplazaría la toma de decisiones en otros lugares, destruyendo el potencial democratizante del modelo. La defensa exitosa de los esfuerzos en pos de la reforma, por otra parte, bien podría inaugurar una auspiciosa nueva era. Los reformistas esperan que se trate de una era en la que la gestión de este recurso vital tome en cuenta las necesidades y preocupaciones de todos los sectores de la sociedad brasileña. Uno de los aspectos más destacables de este proceso es hasta qué punto muchos de los instigadores y adoptantes tempranos del proceso de reforma siguen estando en escena. Estos van de los activistas y organizadores en los comités locales a los directores de la ANA y la Secretaría de Recursos Hídricos. El tiempo, aunado a la dedicación continuada de varios individuos y organizaciones decididos, dirá¹⁴.

14 La información incluida en este artículo se reunió por medio de entrevistas realizadas por Keck en São Paulo y Abers en Brasília, así como mediante la investigación de participantes en el Projeto Marca d'Água, un estudio multidisciplinario del desarrollo de las instituciones descentralizadas de gestión del agua en 20 cuencas de ríos brasileños durante 5-10 años.

BIBLIOGRAFÍA

- Abers, Rebecca e Keck, Margaret 2005 “Comitês de Bacia no Brasil: uma abordagem política do estudo da participação social” em *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (em prensa).
- Abrucio, Fernando L. 1994 “Os Barões da Federação” em *Lua Nova*, Vol. 33.
- Agrawal, Arun and Ribot, Jesse 2000 “Analyzing Decentralization: a Frame Work with South Asian and East African Environmental Cases”. World Resources Institute Institutions and Governance Program Working Paper Series, <http://pdf.wri.org/eea_wp1.pdf>.
- Arretche, Marta 2000 *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização* (São Paulo: Revan).
- Barth, Flávio, 1998 “Relatório sobre a sessão aspectos institucionais: legislação e organização de sistemas de recursos e entidades participantes: natureza jurídica, composição, atribuições e formas de participação”. Paper apresentado en el Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos –SinGREH. Gramado, RS, 5-8 de octubre, mimeo.
- Brinkerhoff, Derick W. 1996 “Coordination Issues in Policy Implementation Networks: An Illustration from Madagascar’s Environmental Action Plan” in *World Development*, Vol. 24(9).
- Centro Internacional de Desenvolvimento Sustentável 2003 “Aspectos Jurídicos Relativos À Cobrança Pelo Uso de Recursos Hídricos De Domínio Da União e a Implantação de Agências de Bacias –Estudo de Caso da Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul”. Reporte para el Convenio de Cooperação Técnica, Estudos de Apóio a implantação de agências e cobrança pelo uso da água aplicados à bacia do Paraíba do Sul. Fundação Getulio Vargas/ANA, mimeo.
- Conca, Ken (forthcoming) *Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building* (Cambridge: MIT Press).
- Coordenadoria de Planejamento Ambiental 1995 *Recursos hídricos: histórico, gestão e planejamento* (São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, Governo do Estado de São Paulo).
- Della Togna, Renato João Baptista 1975 “A Poluição das Águas no Estado de São Paulo e o Suporte Tecnológico para o Seu Controle” em *Anais do 1. Encontro Nacional sobre a Proteção e Melhoria do Meio Ambiente* (Brasília: MINTER, SEMA).
- DiMaggio, Paul J. and Powell, Walter W. 1991 “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields” in Powell, Walter W. and DiMaggio, Paul J. (orgs.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago: University of Chicago Press).
- Feldmann, Fabio 1993 “Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, Parecer Preliminar”, Camara de Deputados, mimeo.

- Formiga-Johnsson, Rosa Maria 1998 “Les eaux brésiliennes: analyse du passage a une gestion intégrée dans l’Etat de São Paulo”. Doctoral Dissertation, Université Paris XII -Val de Marne, Spécialité: Sciences et Techiques de l’Énvironnement, mimeo.
- Formiga-Johnsson, Rosa Maria; Duarte Campos, Jander; Canedo de Magalhães, Paulo; Ferreira Carneiro, Paulo Roberto; Villela Pedras, Evaristo Samuel; Thomas, Patrick Thadeu and Passos de Miranda, Sergio Flavio 2003 “A Construção do Pacto em Torno da Cobrança pelo Uso da Água na Bacia do Rio Paraíba do Sul”. *Paper* presentado en el XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos: Desafios à Gestão da Água no Limiar do Século XXI, Curitiba, 23 al 27 de noviembre, mimeo.
- Garrett, Geoffrey and Tsebelis, George 1996 “An Institutional Critique of Intergovernmentalism” in *International Organization*, 50(2), Spring.
- Geddes, Barbara 1994 *The Politicians Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (Berkeley: University of California Press).
- Gleick, Peter 2000a *The World’s Water 2000-2001* (Washington DC: Island Press).
- Gleick, Peter H. 2000b “The Changing Water Paradigm: A Look at Twenty-first Century Water Resources Development” in *Water International*, 25(1), March.
- Heredia, Blanca and Schneider, Ben Ross 2003 “The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries” in Heredia, Blanca and Schneider, Ben Ross (eds.) *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries* (Miami: North-South Center Press).
- Hooghe, Liesbet (ed.) 1996 *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press).
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary 2001 *Multi-Level Governance and European Integration* (Boulder: Rowman & Littlefield).
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary 2003 *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance* (Vienna: Institute for Advanced Studies, Political Science Series n. 87).
- Immergut, Ellen 1992 *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Keck, Margaret E. 2002 “‘Water, Water Everywhere, Nor Any Drop to Drink’: Land Use and Water Policy in São Paulo, Brazil” in Evans, Peter (ed.) *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability* (Berkeley: University of California Press).
- Keck, Margaret E. and Sikkink, Kathryn 1998 *Activists beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press).

- Kemper, Karin E. and Formiga-Johnsson, Rosa Maria (forthcoming) "Institutional and Policy Analysis of River Basin Management in the Alto-Tietê River Basin, São Paulo, Brazil". Policy Research Working Paper (Preliminary Draft) in *World Bank Group Research Project: Integrating River Basin Management and the Principle of Managing Water Resources at the Lowest Appropriate Level—When and Why Does It (Not) Work in Practice?* (Washington: World Bank).
- Kerr, Helena 1998 "Relatório Parcial de Tese: A Política Regulatória de Água e a Democratização do Espaço Público", São Paulo, mimeo.
- Landau, Martin 1991 "On Multiorganizational Systems in Public Administration" in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(1), January.
- Lemos, Maria Carmen and Farias de Oliveira, João Lúcio "Can Water Reform Survive Politics?: Institutional Change and River Basin Management in Ceará, Brazil" in *World Development*, 32(12).
- Levi-Strauss, Claude 1966 *The Savage Mind* (Chicago: University of Chicago Press).
- Marks, Gary 1993 "Structural policy and multilevel governance in the EC" in Cafruny, Alan and Rosenthal, Glenda (eds.) *The State of the European Community*, Volume 2 (Boulder: Lynne Rienner).
- Marques, Eduardo Cesar 2000 *Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Revan); (São Paulo: FAPESP).
- Melo, Marcus André 2002 *Reformas Constitucionais no Brasil: Instituições Políticas e Processo Decisório* (Rio de Janeiro: Revan).
- Melo, Marcus André and Resende, Flavia 2004 "Decentralization and Governance in Brazil" in Tulchin, Joseph S. and Selee, Andrew (eds.) *Decentralization and Governance in Latin America—Woodrow Wilson Center Report on the Americas #12* (Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars).
- Mintrom, Michael and Vergari, Sandra 1998 "Policy Networks and Innovation Diffusion: the Case of Education Reforms" in *The Journal of Politics*, 60(1).
- Ostrom, Elinor 1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (New York: Cambridge University Press).
- Ostrom, Elinor 1997 "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development" in Evans, Peter (ed.) *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development* (Berkeley: University of California Press, International and Area Studies).
- O'Toole, Laurence J., Jr. 1997 "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration" in *Public Administration Review*, 57(1).

- Pereira, Carlos 2000 "What are the Conditions for the Presidential Success in Legislative Arena? The Brazilian Electoral Connection". Ph.D Dissertation, The New School, mimeo.
- Pereira, José de Sena 1997 "Vetos presidenciais à Lei No 9.433, de 08 de janeiro de 1997 –Política Nacioal de Recursos Hídricos". Estudo Técnico Específico, Assessoria Legislativa, Camara dos Deputados, mimeo.
- Schneider, Ben Ross 1991 *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Schneider, Ben Ross and Heredia, Blanca 2003 *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries* (Miami: North-South Center Press).
- Sikkink, Kathryn 1991 *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina* (Ithaca: Cornell University Press).
- Souza, Celina 1998 "Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: o Impacto do Federalismo e da Descentralização" em *Dados*, 41(3).
- Tendler, Judith 1996 *Good Government in the Tropics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Tsebelis, George 1995 "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarianism, Multicameralism and Multipartyism" in *British Journal of Political Science*, 25(3), July.
- Tsebelis, George 1999 "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis" in *American Political Science Review*, 93(3), September.
- United Nations, Economic Commission on Latin America 1979 *Water Management and Environment in Latin America*. Volume 12, Series Water Development, Supply and Management. Asit R. Biswas (edit.) (Oxford/New York: Pergamon Press).
- Wilsford, David 1994 "Path Dependency: or Why History Makes it Difficult but not Impossible to Reform Health Care Systems in a Big Way" in *Journal of Public Policy*, 14(3).
- World Bank 1988 *World Development Report 1988* (New York: Oxford University Press).