

**PRESERVACIÓN DE LOS SITIOS HISTÓRICOS Y CULTURALES DE CARÁCTER URBANO
(PROGRAMA MONUMENTA)**

(BR-0261)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario y garante:	República Federativa del Brasil	
Organismo ejecutor:	Ministerio de Cultura (MinC)	
Monto y fuente:	BID: (CO)	US\$62,5 millones
	Aporte local:	US\$62,5 millones
	Total:	US\$125,0 millones
Plazos y condiciones financieras:	Plazo de amortización:	20 años
	Período de desembolso:	5 años
	Período de gracia:	5 años
	Tipo de interés:	Variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
	Moneda:	Fondo de monedas
Objetivos:	Los objetivos a largo plazo (<u>metas</u>) de este programa son los siguientes 1) preservar los sitios urbanos históricos y culturales prioritarios bajo protección federal, 2) fomentar el conocimiento y aprecio de las poblaciones brasileñas respecto a su patrimonio y 3) mejorar la administración del patrimonio y fijar prioridades de preservación. El objetivo inmediato de este programa (<u>propósito</u>) es fomentar el uso económico, cultural y social de las zonas restauradas.	
Descripción:	Para concretar los objetivos, el programa incluirá los siguientes componentes:	
	1. <u>Programas de inversión integrada en las zonas del proyecto (US\$53,1 millones)</u> . El programa financiará las inversiones necesarias para aumentar el uso económico, social y cultural de los sitios históricos. Estas inversiones incluyen (i) la restauración de monumentos nacionales, (ii) el mejoramiento de calles, veredas y estacionamientos	

para incrementar el acceso para uso económico o turístico, (iii) iluminación y mejoras paisajísticas para los parques públicos y colocación de señales y mobiliario en las calles, (iv) reparaciones menores al servicio de agua potable, bocas de tormentas y alcantarillado a fin de que las zonas sean más utilizables, (v) apoyo a los incentivos dirigidos a residentes y comerciantes a fin de reparar las fachadas, estructuras e instalaciones eléctricas de los edificios de propiedad privada situados en sitios históricos nacionales urbanos o en los alrededores de monumentos nacionales en las zonas del proyecto y vi) señalización histórica e interpretativa. En las zonas del proyecto que la UNESCO haya declarado sitios del patrimonio mundial, se financiará por medio del programa hasta 50% del costo de cableado subterráneo de electricidad y telefonía. También podrá invertirse en monumentos públicos bajo protección estatal o municipal en las zonas del proyecto, si a precios constantes tienen un rendimiento mínimo de 12%.

2. Fortalecimiento institucional (US\$8,13 millones). El programa financiará el fortalecimiento institucional del Instituto do Patrimonio Histórico Artístico Nacional (IPHAN) del organismo ejecutor y de las municipalidades. En lo que se refiere a IPHAN, las contribuciones incluyen normas publicadas de conservación de diferentes tipos de materiales en las estructuras históricas; normas para empleo adaptado del patrimonio, equipos de informática, programas y capacitación y un sistema para la fijación de prioridades de preservación. Las contribuciones al fortalecimiento institucional del organismo ejecutor serán recomendaciones para cambios estructurales destinados a reducir la superposición de jurisdicciones de los gobiernos federal, de los estados y municipal, propuestas para descentralizar la administración del patrimonio, criterios para declarar patrimonio protegido a diferentes niveles, un sistema para establecer prioridades de inversión, y recomendaciones para mejorar el enfoque de los incentivos fiscales. Las municipalidades recibirán asistencia para el diseño y la ejecución del proyecto y para el establecimiento de un Fondo de Preservación, para el mantenimiento de los monumentos rehabilitados.
3. Promoción de las actividades económicas en zonas del proyecto (US\$7,52 millones). (a) El programa financiará actividades experimentales para fomentar la inversión y la participación de empresas privadas, residentes, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros grupos

afines en el uso económico del patrimonio urbano. Las campañas promocionales, los eventos y las actividades de demostración serán parcialmente financiadas con contribuciones en efectivo o similares del sector privado. Las ciudades participantes competirán por estos recursos, presentando propuestas de actividades y especificando la contribución financiera de los promotores privados, (b) la promoción, en el Brasil y en el exterior, del turismo en las zonas del proyecto, y (c) seminarios para promover la asociación público-privada. Mediante el programa podrá financiarse totalmente las actividades previstas en (b) y (c).

4. Capacitación de artesanos calificados (US\$7,87 millones). El programa financiará el adiestramiento de agentes culturales y de turismo locales, instructores y artesanos en técnicas de restauración para carpinteros, albañiles, herreros, canteros, estucadores y pintores. Además, se financiará la capacitación de agentes culturales y de turismo locales.

Programas educativos sobre el patrimonio de Brasil. (US\$20,4 millones). El programa financiará actividades educativas para informar a la población sobre su patrimonio histórico y artístico, su cuidado y su uso. Se proyectan cuatro tipos de programas: (i) Campañas de concientización, conservación, inversión y uso de centros históricos. Estas campañas aparecerán en la televisión, la radio y la prensa escrita a niveles nacional, regional y local; (ii) vídeos para escuelas primarias. Para la enseñanza en historia y patrimonio. Los videos serán exhibidos en las 60.000 aulas públicas de circuito cerrado de la Televisión Educativa (TVE); (iii) documentales que ilustran diferentes aspectos del patrimonio histórico, arquitectónico y artístico de Brasil. Estos programas se distribuirán en forma gratuita para transmisiones y para operadores de cable en el mercado nacional y en el MERCOSUR. Asimismo, los videos se pondrán a la venta; (iv) películas cortas de presentación para centros de visitantes en las ciudades participantes para explicar la importancia histórica y artística de la zona, orientar a los visitantes y promover una permanencia más prolongada.

**Examen
ambiental
y social:**

El Organismo Ejecutor evaluó los impactos social y ambiental de los proyectos de la muestra de acuerdo con las recomendaciones del Comité de Impacto Ambiental y Social (CESI).

Debido a que el programa está dirigido a centros urbanos ya existentes, se espera que no tenga un impacto ambiental o social adverso, fuera del reasentamiento. Sin embargo, no se prevé que éste constituya un problema importante. En la muestra se ha identificado un máximo de 52 familias que serán objeto de reasentamiento transitorio. No se ha identificado ningún reasentamiento permanente, pero ello podría ser necesario más adelante si los propietarios privados reacondicionan sus inmuebles de alquiler. El programa debería tener efectos positivos a largo plazo en lo que se refiere a los recursos histórico/culturales y al ambiente, debido a los mejoramientos en el drenaje y el alcantarillado, la recolección de desechos sólidos, la limpieza de las calles, la replantación y la estabilización de laderas y el hermoseamiento. La educación pública en la preservación histórica reforzará los impactos ambientales positivos.

Los efectos ambientales adversos del programa serán mínimos y transitorios. Estarán limitados por los controles ambientales estándar para la construcción. Otros efectos potenciales del programa incluyen una mayor congestión de tráfico en algunos centros históricos donde ya existen problemas de congestión y estacionamiento. Los estudios de tráfico de los proyectos en la muestra han generado cambios de diseño que mitigan estos efectos.

Las consecuencias sociales a largo plazo del programa deberían ser positivas. El programa proporcionará oportunidades económicas para los residentes de los centros históricos. Adelantará recursos financieros a las familias de bajos ingresos de manera que éstas puedan adaptar sus hogares a usos de pequeña escala comercial y permanezcan en el área si así lo deciden. Otras medidas de mitigación específicas del proyecto serán identificadas en el proceso de evaluación ambiental y social.

Beneficios:

El programa tiene diversos beneficios. Preservará el patrimonio para generaciones futuras. Educará a la población acerca de su historia y de su patrimonio y tratará de divulgar una conciencia nacional, más que regional. Modernizará la forma en que el MinC administra el sector, haciéndolo más eficiente y transparente y mejorando sus decisiones en lo que se refiere a la asignación de los recursos. Finalmente, rehabilitará varios centros urbanos deteriorados para nuevos usos de carácter económico.

Riesgos

Este programa pone en marcha un nuevo sistema para la preservación del patrimonio histórico. Por el hecho de ser nuevo y porque se aplica en un momento en que Brasil se encuentra en un período de austeridad fiscal y restricción monetaria, el programa conlleva riesgos importantes. Estos riesgos se identifican por cada etapa de la ejecución del programa en los marcos lógicos. Los más importantes son los siguientes: (i) es posible que los participantes privados (comerciales y residenciales) no inviertan en la zona o no hagan uso de los fondos proporcionados para llevar a cabo las mejoras objeto del programa; (ii) los legisladores municipales podrían orientar los ingresos tributarios asignados al Fondo de Preservación a otros usos; y (iii) tal vez los municipios no proporcionen el nivel de servicios (mantenimiento de parques y zonas públicas, recolección de basura, iluminación pública, control de tráfico, seguridad y aplicación de las normas del IPHAN para la protección del patrimonio) que acuerden en sus contratos con el MinC.

Estos riesgos han sido objeto de estudio en el diseño del proyecto. Para reducir el riesgo de una escasa participación privada, se han seleccionado los subproyectos luego de sesiones públicas con la comunidad para analizar los problemas a resolver y considerar el interés que existe en la participación. Cada proyecto incluye campañas gratuitas en la prensa que proporcionen publicidad a los participantes. Asimismo, existe la posibilidad de que los proyectos privados que se aprueben reúnan los requisitos para deducciones de impuestos federales.

Los riesgos vinculados al incumplimiento por parte de los municipios son reales y no totalmente evitables. Con respecto a los ingresos asignados a la preservación, no existe forma de aplicar la promesa de fondos de coparticipación. La Constitución prohíbe la retención o uso de recursos asignados a los municipios, excepto para recuperar una deuda preexistente e incurrida por el municipio. Por lo tanto, el Programa resuelve los riesgos de incumplimiento municipal a través de la movilización de las partes interesadas para que éstas cuiden su patrimonio y sean sus defensores en el proceso político. El programa lo hace (1) a través de la educación y las campañas, (2) dando al sector privado (electores) la posibilidad de ser parte interesada en el éxito de las zonas del proyecto y (3) instalando a ciudadanos interesados y destacados en el Consejo del Fondo de Preservación a fin de que influyan en el gobierno municipal y alerten a los medios de información y al público si el gobierno municipal no cumple. Aunque estas técnicas son nuevas para la preservación del

patrimonio histórico, ya han tenido éxito en la protección ambiental. El IPHAN y el consejo administrador del Fondo de Preservación supervisarán el mantenimiento de los monumentos y los espacios públicos. Cualquier desvío de las normas de mantenimiento convenidas se comunicará a la Unidad Central Administrativa para que ésta adopte medidas correctivas.

Focalización a grupos de bajos ingresos y clasificación del sector social:

Esta operación no cumple los requisitos para ser un proyecto destinado a mejorar la justicia social, como se explica en los objetivos indicativos establecidos por la Octava Reposición del Banco (Documento AB-1704); tampoco se le puede catalogar como inversión contra la pobreza (PTI), (ver 2.22). El país prestatario no utilizará los 10 puntos porcentuales en financiamiento adicional.

Adquisición de bienes y servicios:

La adquisición de bienes, y la contratación de obras y servicios pertinentes (especificados en el Plan de Adquisiciones, Anexo III-1) se someterá a los Procedimientos de Licitación especificados en el Anexo B y C del Contrato de Préstamo. Cuando el valor calculado de bienes y servicios sea equivalente a trescientos cincuenta mil dólares (US\$350.000) ó más, y el valor estimado de las obras sea equivalente a cinco millones de dólares (US\$5.000.000) ó más, los bienes, servicios y obras estarán sujetos a la licitación internacional competitiva como se especifica en el Anexo B. Los servicios de consultoría serán contratados de acuerdo con el Anexo C del contrato. Todos los contratos de consultoría por cantidades equivalentes a los doscientos mil dólares (US\$200.000) estarán sujetos a licitación internacional competitiva.

Excepciones a políticas del Banco:

No se recomiendan excepciones a la política del Banco.

Cláusulas contractuales especiales:

Antes del primer desembolso, el contrato exigirá:

- i) pruebas de que se ha instrumentado las Normas Operativas del programa, preparadas según la versión acordada con el Banco (ver 3.13);
- ii) pruebas de la creación de una Unidad Central Administrativa (UCA) con personal y recursos adecuados (incluyendo un especialista en asuntos sociales/ambientales para supervisar el control ambiental y social del Programa (ver 3.7);

Otras cláusulas especiales:

- iii) una copia del contrato firmado entre el Ejecutor y el Agente Financiero en el que se estipule la creación de una cuenta especial para los recursos del Programa, los procedimientos para pagar a los abastecedores y contratistas y procedimientos para efectuar desembolsos en favor de propietarios privados que estén restaurando y adaptando edificios en zonas históricas (ver 3.18).
- i) Cada ejecutor y subejecutor presentará documentos estándar de licitación para una revisión preliminar por parte del Banco; documentación para el primer 20% de los gastos de cada proyecto y cualquier documento que se aparte de los documentos estándar de licitación (ver 3.24);
- ii) Antes del desembolso de fondos para la compra de tiempo o espacio en los medios de comunicación, el ejecutor presentará para su aprobación previa: (1) el plan original para los medios preparado por la agencia publicitaria, (2) el plan para los medios aprobado por el MinC, y (3) el plan final para los medios aprobado por la Secretaría de Estado de Comunicaciones (ver 3.27);
- iii) El ejecutor presentará para la aprobación por parte del Banco una lista revisada de proyectos prioritarios basada en un método aceptable para el BID antes de la preparación de proyectos que no estén incluidos en la muestra representativa (ver 2.15);
- iv) El ejecutor presentará al Banco para su revisión y aprobación todos los estudios de factibilidad de los proyectos que no estén en la muestra representativa antes de que éstos puedan efectuar desembolsos (ver 3.17);
- v) Durante la instrumentación del Programa, el Ejecutor presentará al Banco, dentro de los primeros 90 días de cada año calendario, un Informe Anual sobre el avance logrado en la puesta en práctica y logro de objetivos e indicadores acordados (ver 3.36);
- vi) Durante la instrumentación del Programa, el Ejecutor y el Banco se reunirán dentro de los 30 días a partir de la presentación del Informe Anual para examinar (1) el progreso conseguido en la aplicación del Plan

Operativo Anual y (2) el Plan Operativo Anual del año siguiente y los indicadores que deberán alcanzarse. Si la revisión del Informe Anual y la inspección de campo revelan que no se han logrado los indicadores especificados, el Ejecutor presentará al Banco, dentro de los 60 días, las medidas correctivas que piensa adoptar para ajustar el calendario y el presupuesto del Programa (ver 3.36);

- vii) El organismo ejecutor reunirá anualmente, durante la ejecución del programa, los datos relacionados con los indicadores de metas y propósitos definidos en el marco lógico. Durante el último año de la ejecución, el organismo ejecutor presentará los resultados de una encuesta sobre actitudes y conocimientos en relación con el patrimonio cultural, usando la misma metodología empleada para la encuesta hecha durante la preparación del programa (ver 3.48).

**Estrategia del
Banco en el
país y en el
sector:**

Este programa constituye un primer paso en la modernización de la forma en que IPHAN y el MinC preservan los sitios históricos y culturales. Fue desarrollado de manera conjunta con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la cual proporcionó el respaldo financiero y la asesoría técnica al MinC.

El programa propuesto es consecuente con la estrategia del Banco de apoyar la reforma y la modernización del sector público. El programa se centra en el cambio de estrategia para preservar el patrimonio con el objeto de hacerla más efectiva. Mediante el fortalecimiento institucional, el programa ayuda a sistematizar y hacer más transparente la forma en que el sector toma decisiones relativas a los proyectos de preservación urbana. Crea un riguroso sistema de inventario y clasificación y establece un sistema para la asignación de prioridades de intervención. El programa también financia un estudio de la organización del sector con el fin de reducir la superposición de jurisdicciones, alentar una mayor participación de los gobiernos de los estados y los municipios, la sociedad civil y el sector privado, y hacer que los incentivos tributarios sean más efectivos en función de los costos. El programa hace hincapié en la educación, con campañas de concientización pública, educación acerca del patrimonio y la capacitación de artesanos expertos. Finalmente, financia programas modelo para demostrar cómo el redimensionamiento urbano y el patrimonio pueden cooperar para revitalizar las zonas urbanas y hacer sostenible el patrimonio.

El programa propuesto también es consecuente con la estrategia sectorial para la conservación del patrimonio urbano. Se concentra en (i) una asignación más racional de los recursos públicos dedicados a la conservación para aumentar su impacto, y (ii) la transferencia de parte del esfuerzo a otros actores sociales con la intención de atraer la administración y las inversiones del sector privado y mejorar las perspectivas de sostenimiento.

La estrategia del Banco y el programa operativo para Brasil en el ciclo programático 1998-2000 son totalmente congruentes con los objetivos del Octavo Aumento, con el propósito del gobierno de eliminar sistemáticamente las causas (y aliviar algunas de las consecuencias sociales) de la inflación crónica, y con la necesidad de promover la modernización económica.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. El problema

- 1.1 Brasil posee numerosos monumentos históricos y sitios culturales en zonas urbanas que se están deteriorando y pueden perderse irrevocablemente. El Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN) calcula que, de los 800 monumentos nacionales declarados individualmente (edificios históricos), sólo el 20% se encuentra en buenas condiciones. El diez por ciento está en ruinas, el 40% está en malas condiciones, el 25% se encuentra alterado por modificaciones inadecuadas y el 5% necesita reparaciones menores. Alrededor de 500 de los monumentos declarados individualmente se encuentran en centros históricos urbanos. Estos centros contienen muchos edificios, a cada uno de los cuales se le acuerda el mismo régimen de protección aplicable a los monumentos declarados individualmente. Por ello, el número total de edificios con protección federal supera en gran medida el número de edificios individualmente registrados.
- 1.2 El deterioro del patrimonio es reflejo de un problema fundamental: la mayoría de los edificios históricos no está destinado a un uso que justifique gastos de mantenimiento que se adecuen a la preservación de sus características históricas y artísticas. El problema del uso es clave. IPHAN calcula que sólo el 32% de los monumentos declarados tiene un uso compatible con la preservación. Del resto, el 3% está abandonado, el 45% está destinado a usos que los deterioran y el 20% está sólo parcialmente ocupado.

B. Causas del problema

- 1.3 El estado deficiente de los edificios que forman parte del patrimonio se debe a cinco causas principales. La primera es que el uso que de ellos se hace no justifica el mantenimiento apropiado para la preservación de sus características históricas. Segundo, el sector público se ha mostrado ineficiente en cuanto al mantenimiento del patrimonio. Tercero, los propietarios particulares llevan a cabo modificaciones perjudiciales para los edificios y las zonas. Cuarto, hay pocos contratistas y artesanos que conozcan las técnicas apropiadas para trabajar con edificios y materiales históricos. Finalmente, y a modo de bases de las causas anteriores, la población brasileña posee poco o ningún conocimiento de su patrimonio o carece de disposición a darle apoyo.

1. **El uso que se hace de los edificios históricos no justifica el mantenimiento apropiado para la preservación de sus características históricas**

- 1.4 La mayoría de los edificios históricos no admiten el uso que se les asignó originalmente (funcionalmente obsoletos). Construcciones sin estacionamiento accesible, aire acondicionado y patios ya no son atractivas para las clases media y superior que solían habitarlas. El comercio no puede prosperar en zonas que no

tienen fácil acceso al transporte, estacionamiento, grandes espacios continuos, alumbrado público y seguridad. Las ciudades de 100.000 habitantes ya no necesitan 50 iglesias para los fieles. A medida que los edificios se tornan más obsoletos, se destinan a usos menos costosos, se alquilan a arrendatarios de menor ingreso o se les abandona. Conventos que se han convertido en depósitos, mansiones que han sido subdivididas como apartamentos para familias de menores ingresos e iglesias a las cuales nadie va no necesitan la atención que hubieran requerido en su uso anterior. Como resultado de ello, las zonas urbanas en que están situados estos edificios históricos se deterioran y algunas se hacen cada vez menos seguras.

- 1.5 El proceso es un círculo vicioso cada vez más grave. La primera etapa para contrarrestar este proceso es la protección del gobierno. Sin embargo, dicha protección sólo frena el proceso natural de destrucción y sustitución. Salvar los edificios históricos exige revitalizar las zonas donde se encuentran los monumentos y encontrar usos que sirvan para financiar, o justificar, niveles apropiados de mantenimiento.

2. El sector público de Brasil no es eficiente en el mantenimiento de edificios históricos.

- 1.6 Existe una serie de razones por las cuales el sector público de Brasil no es eficiente en el mantenimiento del patrimonio inmueble. Primero, carece de los recursos necesarios. Segundo, su enfoque es erróneo. Tercero, el marco institucional crea confusión y retrasos. Cuarto, los incentivos están mal diseñados.

a. El Gobierno Federal no puede asignar los recursos necesarios

- 1.7 Brasil fue uno de los primeros países que reconoció la importancia del patrimonio. También fue uno de los pioneros en legislar y en crear una institución para cuidar su patrimonio: el IPHAN, que es envidiado por muchas organizaciones patrimoniales de América Latina.
- 1.8 La ley 25 del 20 de noviembre de 1937 estableció IPHAN como institución federal encargada de la regulación y control del material patrimonial de Brasil. IPHAN tiene la responsabilidad de otorgar autorización previa para cualquier medida que afecte a monumentos federalmente declarados que (a) impida la visibilidad, (b) destruya o desplace objetos, o (c) degrade su apariencia (la instalación de carteles o propaganda).
- 1.9 De acuerdo con esta ley, los propietarios particulares que no tengan los recursos suficientes para mantener sus propiedades que cuenten con protección federal, deben informar de esto a IPHAN, el cual tiene la responsabilidad del mantenimiento o las reparaciones por cuenta del gobierno Federal (GF) o de asegurar que el bien inmueble sea expropiado. IPHAN puede iniciar tareas de

restauración o de reparación, sin que se le solicite, si determina que dicha intervención es urgente.

- 1.10 El mandato de IPHAN es amplio, pero sus recursos son escasos. Los gastos actuales consumen el 95% de su presupuesto, lo que deja alrededor de US\$3 millones para inversiones. Esta suma es insignificante en relación con las necesidades de preservación (calculadas en US\$65 millones por año en los próximos 15 para detener el actual deterioro y en US\$20 millones después de esos años, para mantener el patrimonio). No existen perspectivas de que se aumente el financiamiento de IPHAN en esa suma.

b. El enfoque del IPHAN respecto a la conservación es erróneo

- 1.11 Enfrentado a enormes necesidades de inversión y con recursos limitados, IPHAN debería lógicamente establecer prioridades y desarrollar una estrategia con el fin de conseguir que otros inviertan en la preservación del patrimonio. Por desgracia, no cuenta con los datos ni con los criterios sobre los cuales basar sus prioridades y tampoco ha desarrollado una estrategia para involucrar a otros estamentos del gobierno, el sector privado o las organizaciones no gubernamentales (ONG) en forma sustancial.

(i) Datos

- 1.12 IPHAN ha tropezado con dificultades para establecer prioridades y explicar sus medidas en una forma que convenza a quienes están al margen, incluyendo aquellos que determinan su presupuesto. Es típico que las intervenciones de IPHAN reflejen consideraciones de urgencia, pero la determinación de la urgencia misma es difícil porque no existe información actualizada sobre las diversas zonas históricas o sobre sus edificios considerados de manera individual. Con frecuencia no existe un mapa de las áreas históricas ni tampoco una evaluación sobre su importancia relativa. La ausencia de esta información compromete la capacidad de IPHAN para conseguir resultados con un presupuesto limitado y afecta su capacidad de conseguir fondos con el objeto de llevar a cabo su mandato.

(ii) Clasificación y criterios

- 1.13 El sistema de clasificación de IPHAN dificulta la determinación de prioridades. Aun cuando IPHAN es responsable de alrededor de 16.000 objetos culturales registrados, estas 16.000 piezas no son en modo alguno homogéneas. Existen 985 registros de bienes culturales, incluidas 100 colecciones de museo, cavernas prehistóricas, objetos de arte individuales, alrededor de 800 monumentos individualmente declarados, y 56 centros urbanos. Incluso estos 56 centros urbanos reflejan realidades diferentes: grupos de edificios dentro de un muro pero sin un contexto urbano, los alrededores de un edificio registrado, un grupo de edificios que fue declarado uno por uno, grupos que no tienen edificios que merezcan la

declaración individual pero que representan una estructura histórica urbana, un grupo que representa un tipo de vivienda de interés histórico.

- 1.14 Los criterios para la declaración del carácter histórico han cambiado con la evolución de las ideas respecto a la estructura urbana y a veces los propios criterios para la “declaración” de un monumento como tal no tienen un contenido práctico. La presión de los acontecimientos y del presupuesto con frecuencia han forzado a IPHAN a ahorrar tiempo y declarar áreas protegidas en vez de recorrer todo el proceso de declarar monumentos de manera individual. En algunas ocasiones, IPHAN no ha dado su aprobación a edificios que son de interés nacional evidente solamente porque los inmuebles no están protegidos por estados o municipios con capacidad demostrada para cumplir esta tarea.
- 1.15 El sistema de declaración es en sí un problema. Hay cuatro libros diferentes de registro “livros de tombamento”, tres de los cuales son pertinentes en relación con el patrimonio inmueble. Estos corresponden a diferentes criterios de clasificación (panorama histórico, artístico, etnográfico y cultural) y un sitio histórico se puede registrar en más de uno de los libros. Es hasta difícil determinar cómo muchos monumentos han sido objeto de la declaración debido a su contabilización doble o triple. Lo que es peor, no existe clasificación de sitios por año de declaración, por su naturaleza (palacio, iglesia, vivienda, estatua, caverna, etc...) por familia del bien inmueble (franciscano, jesuita, etc...) por ubicación (urbano o rural).
- 1.16 El actual sistema impide el análisis y confunde el estudio porque no tiene origen en la importancia histórica o artística de los monumentos, sino en las consideraciones operacionales (presiones para tomar medidas rápidamente o la percepción de que un monumento está amenazado). Por lo tanto, es posible que haya monumentos de igual o de mayor importancia que otros que no han merecido ningún tipo de declaración. Por otra parte, se plantea la posibilidad de que haya edificios en zonas urbanas declaradas con escaso valor patrimonial que son regidos por normas que impiden su uso razonable, su modificación y hasta su destrucción. La ausencia de claridad dificulta el establecimiento de prioridades, la planificación, el diseño de normas y la organización de esfuerzos para protegerlos. El problema se ve agravado por el hecho de que IPHAN no cuenta con un sistema para actualizar de manera continua la información sobre la condición física actual del inmueble patrimonial o sobre su uso actual.

(iii) Estrategia

- 1.17 IPHAN ha centrado sus limitados recursos en hacer que se apliquen las modificaciones en vez de buscar usos compatibles que movilicen recursos y aliados para preservar sitios importantes que no se pueden mantener exclusivamente con el presupuesto federal. Esta estrategia no es popular ni positiva para la imagen de IPHAN y tampoco ha servido para proteger el patrimonio de manera efectiva.

(iv) Control, normas, transparencia y visión

- 1.18 Como lo ordena la Ley 25 del 20 de noviembre de 1937, IPHAN ha impedido que se destruya o se desfigure el patrimonio. IPHAN revisa todos los planes de construcción y aprueba o niega la autorización. Con frecuencia, IPHAN debe acudir a órdenes judiciales para detener algún trabajo en pleno proceso por no ser el que se autorizó o no haber sido autorizado. Estas medidas con frecuencia parecen arbitrarias. El organismo no cuenta con normas escritas que indiquen cuáles son las intervenciones o usos aceptables de edificios históricos. Sus medidas no son transparentes. Ni siquiera tiene que explicar sus acciones. La importancia que da IPHAN al control hace que el patrimonio histórico sea más una carga que un recurso para proporcionar beneficios. Varios críticos sugieren que IPHAN tendría mejores resultados si propusiera opciones que adecuen sus objetivos de preservación a los objetivos de los residentes, los constructores y las autoridades municipales.
- 1.19 Los críticos creen que parte del problema de IPHAN reside en el hecho de que el sistema de clasificación carece de perspectiva. El sistema de clasificación de IPHAN considera de la misma forma a todos los edificios históricos que se encuentren dentro de una zona protegida. Sin embargo, la mayoría de los expertos cree que las normas para las modificaciones de los edificios con importancia histórica y artística diferente no deberían ser las mismas. En efecto, para que una zona se pueda sostener, es posible que sea necesario destruir edificios de significación marginal para permitir usos (por ejemplo estacionamiento de automóviles) que darían un mejor empleo y actividad a los más importantes. Los críticos afirman que la estrategia de protección que se ha aplicado impidió todo tipo de cambio. Esta actitud ha obstruido los usos que podrían contribuir a la preservación. La sobreprotección puede ser contraproducente. Las restricciones tienden a deprimir el valor de los edificios y suministran los incentivos para destruir el patrimonio a través de (a) el descuido consciente con la esperanza de que los edificios se derrumben y que el terreno quede disponible para el desarrollo urbano o (b) acciones ilegales como el incendio.
- 1.20 IPHAN ha centrado sus esfuerzos en problemas específicos de conservación más que en estrategias más amplias para conservar el mayor patrimonio posible. La atención que IPHAN da a los monumentos individuales parece estar limitada por su escasa experiencia en lo que se refiere a los centros urbanos y sus escasos recursos. Una cosa es restaurar un edificio o una iglesia y otra es reestructurar y dar vida al patrimonio en una zona urbana. Para hacerlo, IPHAN debe procurar la cooperación de las autoridades municipales y el apoyo de fundaciones, ONG y la filantropía privada. Por desgracia, la estrategia de IPHAN ha aislado a la institución y da la impresión de que no quiere que otras dependencias intervengan en su campo de acción.

c. La estructura institucional provoca conflictos y demoras

- 1.21 Existen muchos interesados en la preservación del patrimonio: el Ministerio de Cultura (MinC), IPHAN, los estados con sus respectivas secretarías, organismos y consejos autónomos, así como los municipios con sus propias oficinas de cultura y turismo. La Ley 25 del 30 de noviembre de 1937 rige el proceso de protección y asigna al GF la responsabilidad de preservar los edificios cuando los propietarios carezcan de recursos, y de multar a aquellos que dañen el patrimonio. La legislación se ha duplicado a nivel de estados y municipios lo que provoca una superposición de jurisdicciones, problemas de coordinación y conflictos.
- 1.22 Los gobiernos federal, de los estados y los municipios pueden “declarar” protegido un edificio o una zona. Las leyes no establecen criterios. Los edificios pueden contar con protección en los tres niveles o, en algunos casos, IPHAN posiblemente no declare la protección de un inmueble porque ya cuenta con ésta de parte de un estado o un municipio que considera estable y competente. Dichas incongruencias provocan dificultades para la clasificación y pueden afectar la asignación de recursos.
- 1.23 La yuxtaposición de medidas de protección confunde la asignación de responsabilidades. ¿Cuáles son las normas que se aplican? ¿Cuál es el nivel de gobierno responsable de controlar las alteraciones? ¿Quién aplica sanciones por infracciones? Estas superposiciones frenan el proceso de reacción ante las amenazas. En algunas ocasiones cada uno de estos niveles espera que el otro tome medidas y a veces uno bloquea al otro porque discrepa. La mayoría de los estados y municipios entienden que IPHAN es responsable de controlar las alteraciones. Sin embargo, el municipio es responsable de la ley que rige el uso de los terrenos y edificios y de aplicar sanciones. Esta es una fórmula para la ineficiencia. Los municipios enfrentan otras presiones y la mayoría no se ha comprometido con la conservación. Este problema se ha visto exacerbado por la Constitución de 1989, la cual transfiere la mayor parte de la responsabilidad a los niveles locales sin especificar en el Artículo 216 quién tiene la responsabilidad de registrar y sancionar las amenazas al patrimonio.
- 1.24 IPHAN, que fuera organización modelo para la protección del patrimonio en América Latina, se ha visto agobiada por los cambios políticos. Su presupuesto fue arrasado por administraciones anteriores; se le responsabilizó por los museos nacionales, su flexibilidad en la contratación de servicios técnicos especializados quedó neutralizada por la ley de Administración Pública; no está en capacidad de organizar concursos públicos para llenar cargos vacantes; su personal se ha reducido de 2.000 a 1.350; y sólo el 30% es especialista en la preservación del patrimonio.
- 1.25 IPHAN está organizado por funciones: identificación y documentación, protección, planificación y administración, y promoción. Esta estructura se repite en las oficinas regionales. Se ha sugerido aumentar la eficiencia de sus medidas a través

de una estructura que se organice en base a temas (edificios históricos, sitios arqueológicos, patrimonio cultural inmaterial, etc.). En la actualidad, las medidas de IPHAN parecen ser lentas e improductivas. El proceso de identificar, documentar y declarar la protección de un monumento lleva un promedio de seis años. Las violaciones de las normas de IPHAN son evidentes. Nadie está satisfecho con la coordinación de medidas en el sector.

d. Incentivos incorrectos

- 1.26 Muchos países aplican incentivos tributarios para alentar las inversiones, el mantenimiento y el uso de edificios históricos. Brasil también usa estos incentivos, pero algunos están muy mal concebidos. La Ley Federal 8313 promulgada en 1991 estimula a las empresas a respaldar la cultura (incluyendo la preservación de sitios históricos) al permitir deducciones impositivas sobre gastos incurridos en proyectos aprobados en relación con la cultura. Las empresas pueden deducir entre el 60 y el 80% del costo de los impuestos federales. Asimismo, muchos estados han copiado esta legislación y también otorgan incentivos que pueden reducir el costo final de las empresas privadas patrocinadoras hasta el 10%.
- 1.27 En el marco de este sistema de incentivos, el patrocinio empresarial aumentó de US\$15 millones en 1994 a US\$197 millones en 1997. La mayor parte de esos recursos fue asignada a actividades culturales que no estuvieron vinculadas al patrimonio inmueble. Aun cuando el MinC e IPHAN examinan la viabilidad técnica de las propuestas de patrocinio de actividades en la cultura, no existe un sistema para establecer prioridades. Este gasto de las empresas, que ahora es fuente importante de financiamiento en el campo cultural, podría ser utilizado en forma más eficiente. Resta saber si este sistema –un gasto indirecto de fondos tributarios– es más eficiente que la asignación presupuestaria directa. Ha sido positivo, al menos en crear conciencia pública respecto al patrimonio cultural, ya que los donantes privados dan publicidad a la importancia que éste tiene y a la contribución que han hecho en él.
- 1.28 Algunos municipios tratan de alentar a los dueños a mantener las propiedades al proporcionarles incentivos tributarios. El mecanismo habitual es el de suministrar los incentivos a través del impuesto al patrimonio. Con frecuencia éste no es en absoluto un incentivo por cuanto de todas maneras la gente no paga el impuesto al patrimonio. En dos ciudades comprendidas en el programa, el nivel de cumplimiento es de menos del 40%. Aun si la gente pagara el impuesto al patrimonio, la estructura del incentivo está con frecuencia muy mal diseñada. En muchas zonas históricas, se otorga a los dueños una exención para que puedan mantener el bien. Esta exención no está condicionada al comportamiento. El dueño consigue el privilegio tributario dé o no el mantenimiento debido a su inmueble. Sería más efectivo otorgar una deducción sobre los gastos reales de mantenimiento.

3. Los propietarios privados llevan a cabo modificaciones que dañan el patrimonio

- 1.29 Como se indicó en 1.4, la mayoría de los edificios históricos son funcionalmente obsoletos. Para usarlos en forma adecuada, los dueños necesitan hacerles algunas modificaciones. Estas reformas pueden alterar el carácter o dañar los edificios. Gran parte de este deterioro no es intencional. La población tiene escaso conocimiento de su patrimonio y, en particular, no está al tanto de los aspectos técnicos y los materiales viejos.
- 1.30 Pero parte del daño sí es intencional. Muchos edificios históricos se encuentran en terrenos urbanos céntricos. El valor de esta tierra podría ser mucho mayor si su uso quedara libre de las restricciones impuestas por IPHAN. Algunas alteraciones son intentos directos por explotar su potencial económico no importa cuáles sean los daños; algunos son actos de carácter delictivo, como los incendios, con el fin de liberar los terrenos de las restricciones. Otras acciones entrañan una agresión pasiva: descuido benigno con la esperanza de que se produzca un derrumbe. Como se indicó previamente, las sanciones legales por este comportamiento no están bien codificadas por la ley y no se les aplica.

4. Son pocos los contratistas y artesanos que conocen las técnicas adecuadas para trabajar con edificios y materiales de carácter histórico.

- 1.31 Es escaso el número de contratistas o artesanos que tienen conocimiento de las técnicas apropiadas para trabajar con edificios y materiales históricos. Aun cuando la intención sea la preservación, los resultados pueden ser perjudiciales. Por ejemplo, una muy conocida fundación privada consiguió que un fabricante donara pintura para las fachadas de edificios históricos. La pintura era moderna con base de látex, en vez de la más tradicional, cuya base es el calcio, y no permitía la circulación del aire dentro de los muros de estuco. Su uso provocó un deterioro estructural.
- 1.32 Debido al pequeño monto del presupuesto, la demanda de mano de obra especializada ha sido escasa. Los llamados a licitaciones y contratos para la restauración no requieren por norma la certificación técnica. El adiestramiento actual en restauración (la “Oficina Escola”) se considera un programa social para enseñar a leer y escribir y proporcionar algunos oficios ocupacionales a jóvenes de sectores de bajos ingresos, más que como capacitación especializada para artesanos con la debida experiencia.
- 1.33 No siempre fue así. Antes de los recortes presupuestarios, IPHAN tenía ya un grupo de maestros artesanos al que podía apelar para supervisar o llevar a cabo restauraciones de alto nivel artesanal y técnico. Con los recortes del presupuesto y las reformas que requerían una contratación, este grupo se disolvió, se descentralizó y terminó por desaparecer.

5. La población tiene poco conocimiento o disposición para respaldar su patrimonio.

- 1.34 La causa básica de los problemas de uso inadecuado, respaldo inútil del sector público y modificación inapropiada, es la falta de conocimiento que existe en Brasil acerca de su patrimonio inmueble. Como parte del desarrollo de este programa, MinC llevó a cabo un estudio nacional sobre la actitud y el conocimiento que existen acerca de este patrimonio. El estudio cubrió 15 regiones, 21 ciudades y 1.800 familias. Los resultados mostraron un bajo índice de conocimiento general acerca de los 21 puntos tratados. En general la gente pudo identificar correctamente sólo el 25,8% de los conceptos señalados. El conocimiento registró una variación considerable entre una ciudad y otra. La correlación entre los factores demográficos demostró que el conocimiento de la historia y el patrimonio aumenta con los años de escolaridad, la edad y la clase social.
- 1.35 Los resultados pusieron de manifiesto un aislamiento regional y tal vez provincialismo. Los brasileños conocen la historia y el patrimonio de su propia región mucho mejor que las personas de otras zonas. En promedio, los participantes regionales indicaron tres veces más probabilidades de conocer la historia y el patrimonio de su zona que la gente de otras regiones. Además, quedó de manifiesto una tendencia de los participantes a creer que la historia y la cultura de su ciudad eran más representativas del Brasil que los participantes de otras.
- 1.36 El estudio también estuvo referido a las actitudes de la gente respecto al patrimonio. Cuando se le consultó con una pregunta general sobre qué ciudad representaba mejor la historia y la cultura de Brasil, la gente eligió a Salvador (54%), seguida por Ouro Preto (39%), Rio de Janeiro (34%), Olinda (18%) y Recife (15%). Respecto a las condiciones físicas del patrimonio, el 19% pensó que se le conserva bien, el 54% manifestó que cree que está más o menos conservado, y el 24% indicó que éste se encuentra en un mal estado de conservación.
- 1.37 El estudio intentó determinar el grado de interés en la herencia cultural del país. Durante el último año, el 60% había visitado un monumento histórico, un 56% leyó artículos en los diarios acerca de sitios históricos y el 40% visitó ciudades históricas. Rio de Janeiro y Sao Paulo registraron las calificaciones más bajas. Las ciudades históricas tuvieron las más altas.
- 1.38 Esta investigación también trató de determinar las actitudes hacia el patrimonio cultural. Y éstas fueron sorprendentemente favorables. Cuando se preguntó si estaban de acuerdo o en desacuerdo con juicios como “Las escuelas deberían poner más atención en la cultura, enseñando a los estudiantes a apreciar los sitios históricos”, el acuerdo promedio, en una escala de 1 a 7, fue de 6,8. Al plantearse la declaración: “La responsabilidad principal por la conservación del patrimonio histórico es del ciudadano, quien debe preocuparse de los bienes colectivos como si fueran propios”, el acuerdo promedio fue de 6,3. En contraste, cuando se sugirió la

idea de que “yo creo que la entidad que debería encargarse de la preservación de los edificios históricos es el gobierno”, el promedio de acuerdo fue de sólo 4,7.

- 1.39 Sin embargo, cuando se habló de dinero hubo mucho menos apoyo al patrimonio. El acuerdo promedio fue de 4,5 para la idea de que “yo estaría dispuesto a contribuir parte de mi tiempo libre a conservar el patrimonio histórico”. Pero cuando se dijo que “yo estaría dispuesto a contribuir con dinero para preservar el patrimonio local”, el acuerdo promedio fue de apenas 3,9. Cuando se planteó la misma pregunta respecto al patrimonio nacional, el promedio bajó a 2,7. Del mismo modo, el acuerdo promedio respecto a ideas de que los gobiernos federal y municipal deberían dedicar fondos al patrimonio a expensas de programas ya existentes fue de 3,1 y 3,0 (escasa discrepancia).
- 1.40 El análisis resultante es que la gente está mejor informada acerca de la herencia cultural de su región que lo que lo está respecto a la de otras áreas del país. Estas personas tienden a creer que el patrimonio de su región es más representativo de la cultural nacional y están más dispuestas a gastar su tiempo, más que dinero, en su apoyo. Finalmente, en general se muestran poco dispuestas a contribuir con su dinero para respaldar el patrimonio en otras regiones y están escasamente dispuestas a permitir que su gobierno asigne recursos a ese efecto si, con ello, tiene que reducir otros programas.

C. El vínculo entre la conservación del patrimonio cultural y el desarrollo social y económico

- 1.41 La preservación, promoción y conocimiento de la cultura nacional son esenciales para el desarrollo social. La comprensión y el aprecio de los diferentes aspectos de la historia y la cultura son importantes para el consenso social y la cooperación política. El conocimiento cultural de los símbolos compartidos es esencial para la comunicación entre los ciudadanos. Muchos de estos símbolos compartidos son referencias históricas preservadas materialmente en el patrimonio inmueble. Como lo señala E.D. Hirsch Jr. en su reciente libro “Cultural Literacy” (Alfabetismo cultural), “...todas las comunidades humanas se fundan en una información específica compartida. Los estadounidenses son diferentes a los alemanes, los cuales a su vez son diferentes a los japoneses, porque cada grupo posee un conocimiento cultural distinto. En una perspectiva antropológica, la meta básica de la educación en una comunidad humana es la transculturación, es decir la transmisión a los niños de la información específica que comparten los adultos del grupo, o polis...., un grupo humano que debe tener comunicaciones eficientes para funcionar en forma efectiva... Sólo mediante la acumulación de símbolos compartidos y la información compartida que éstos representan podemos aprender a comunicarnos efectivamente en nuestra comunidad nacional”.
- 1.42 La preservación y promoción de la cultura material también tienen connotaciones económicas. Además de la promoción de la cohesión social, sin la cual no puede haber desarrollo económico, la preservación de los sitios históricos ubicados en

centros urbanos puede tener efectos de desarrollo urbano considerables. La experiencia internacional en Barcelona, París y Bolonia, demuestra que la conservación del patrimonio cultural puede desempeñar una función importante de promoción de la rehabilitación de las áreas en que se encuentra. La restauración y adaptación de los edificios históricos para uso público o privado (complementadas con mejoras en zonas e infraestructura públicas) atraen actividades económicas (incluyendo el turismo y otras de carácter cultural), permiten un uso de mayor valor económico de los edificios, generan empleo y tienen otros vínculos en sentido ascendente. Estas actividades aumentan la probabilidad de que tanto la restauración como la rehabilitación sean sostenibles.

D. La estrategia de país y sectorial del Banco

- 1.43 El programa propuesto es coherente con la estrategia del Banco de respaldar la reforma y la modernización del sector público. El programa se centra en el cambio de la organización del sector y de la estrategia de IPHAN con el fin de hacerlas más eficientes. Mediante el fortalecimiento institucional, el programa ayuda a sistematizar y hacer más transparente la forma en que IPHAN toma decisiones en lo que se refiere a los proyectos de preservación urbana. Establece un inventario riguroso, un sistema de clasificación, y un sistema para asignar las prioridades de intervención. El programa financia una revisión de la organización del sector a fin de reducir la superposición de jurisdicciones, alentar una mayor participación de los gobiernos de los estados y los municipios, la sociedad civil y el sector privado y conseguir que los incentivos tributarios sean más eficientes en función del costo. El programa también hace hincapié en la educación, la conciencia pública y la capacitación de artesanos calificados. Finalmente, financia programas modelo para mostrar cómo el desarrollo urbano y el patrimonio pueden funcionar de manera conjunta con el objeto de revitalizar zonas urbanas y hacer que la conservación del patrimonio cultural sea sostenible.
- 1.44 Este programa es un primer paso en la modernización de la forma en que el IPHAN y el MinC preservan los sitios históricos y culturales. Fue desarrollado en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la cual proporcionó al MinC apoyo financiero y asesoría técnica.
- 1.45 El programa propuesto es consecuente con la estrategia sectorial para la conservación del patrimonio urbano. Se centra en (a) una asignación más racional de los recursos públicos dedicados a la conservación para aumentar su impacto, y (b) la transferencia de parte del esfuerzo a otros actores sociales con la intención de atraer la administración e inversiones del sector privado y mejorar las perspectivas de sostenimiento.
- 1.46 La estrategia del Banco y el programa operativo para Brasil en el ciclo programático 1998-2000 son consecuentes con los objetivos de la Octava Reposición, con la idea del gobierno de eliminar sistemáticamente las causas (y

moderar algunas de las consecuencias sociales) de la inflación crónica, y con la necesidad de promover la modernización económica.

E. La experiencia del Banco con el MinC y el sector del patrimonio cultural

- 1.47 Esta es la primera operación crediticia del Banco con el Ministerio de Cultura.
- 1.48 Sin embargo, el Banco ha financiado antes inversiones que tienen que ver con el patrimonio cultural. La experiencia del Banco tiene dos períodos distintos. Durante el primero, el Banco se centró en la preservación del patrimonio como parte del desarrollo turístico. Los préstamos suministrados para el Plan Copesco (Perú, 1974) incluyeron la rehabilitación y conservación de edificios patrimoniales en Cuzco; el Programa de Desarrollo Turístico (Panamá, 1977) incluyó la rehabilitación y conservación de estructuras en el centro histórico de Ciudad de Panamá; el Programa de Desarrollo del Turismo en el Noreste (Brasil, 1994) incluyó la rehabilitación de centros históricos que son atractivos turísticos. El Programa de Control Ambiental para la Cuenca del Río Matanzas/Riachuelo (Argentina, 1998) incluyó un componente de conservación del patrimonio urbano en sectores de Buenos Aires que constituyen una atracción turística (La Boca, Isla Maciel y Barracas).
- 1.49 A mediados del decenio de 1990, el Banco ingresó a una nueva fase. Comenzó a promover la cooperación público privada para preservar los centros históricos. La primera operación que aplicó este enfoque fue la del Centro Histórico de Quito (Ecuador, 1994) que rehabilitó el centro histórico de dicha ciudad. Una sociedad de capital mixto, parcialmente financiada por el Banco, está rehabilitando edificios históricos para su venta. Otras inversiones mejoran el acceso (reestructurando los esquemas de tráfico y proporcionando espacio para estacionamiento), la calidad de los servicios urbanos (mediante el uso de edificios históricos para albergar la Biblioteca Municipal y el Museo de la Ciudad) y la calidad de los espacios públicos (iluminación, señales y equipos). La operación más reciente es el Programa de Rehabilitación Urbana (Uruguay, 1998) que incluye un reciclaje del Sistema Ferroviario Central de Montevideo, una terminal del siglo XIX no ocupada y que está registrada como monumento histórico. Se espera que el sector privado desarrolle un proyecto de uso mixto (cultural, de entretenimiento y comercial).

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 Los objetivos a largo plazo (metas) de este programa son los siguientes 1) preservar los sitios urbanos históricos y culturales prioritarios bajo protección federal, 2) fomentar el conocimiento y aprecio de las poblaciones brasileñas respecto a su patrimonio y 3) mejorar la administración del patrimonio y fijar prioridades de preservación. El objetivo inmediato de este programa (propósito) es fomentar el uso económico, cultural y social de las zonas restauradas.
- 2.2 Indicadores: El programa habrá logrado sus objetivos a largo plazo (metas) cuando: (a) las áreas del proyecto mantengan las características restauradas sin necesidad de fondos federales adicionales para el mantenimiento, (b) haya un aumento del conocimiento público y un mejoramiento de su actitud hacia el patrimonio cultural e histórico del país, y (c) la estrategia utilizada en el desarrollo de este programa se aplique para recuperar sitios que no figuren en este programa, ya sea con o sin mayor participación del Banco.
- 2.3 Los proyectos en las diferentes ciudades habrán logrado su propósito si (a) aumenta el número de visitas de estudiantes, residentes del estado y turistas, (b) aumenta la tasa de ocupación de los edificios en las zonas del proyecto, (c) los fondos establecidos para pagar las futuras medidas de conservación llegan a los niveles proyectados, y (d) aumentan en dichas áreas la actividad económica y el empleo. Las metas, propósitos e indicadores específicos se resumen en los marcos lógicos (Anexo II-1).

B. Descripción de los componentes del programa

- 2.4 Para lograr los objetivos, el programa incluirá los siguientes componentes: (i) programa integrado de inversiones en las zonas del proyecto; (ii) fortalecimiento institucional; (iii) promoción de actividades económicas en centros históricos; (iv) capacitación de artesanos calificados, y (v) programas educativos sobre el patrimonio cultural de Brasil.
1. **Proyectos de inversión integrada en las zonas del proyecto (US\$53,1 millones) (comprenden los problemas mencionados en 1.4 y 1.5)**
- 2.5 Programas de inversión integrada en las zonas del proyecto (US\$53,1 millones). El programa financiará las inversiones necesarias para aumentar el uso económico, social y cultural de los sitios históricos. Estas inversiones incluyen (i) la restauración de monumentos nacionales, (ii) el mejoramiento de calles, veredas y estacionamientos para incrementar el acceso para uso económico o turístico, (iii) iluminación y mejoras paisajísticas para los parques públicos y colocación de señales y dispositivos en las calles, (iv) reparaciones menores al servicio de agua

potable, bocas de tormentas y alcantarillado a fin de que las zonas sean más utilizables (v) apoyo a los incentivos dirigidos a residentes y comerciantes a fin de reparar las fachadas, estructuras e instalaciones eléctricas de los edificios de propiedad privada situados en sitios históricos nacionales urbanos o en los alrededores de monumentos nacionales en las zonas del proyecto y vi) señalización histórica e interpretativa. En las zonas del proyecto que la UNESCO haya declarado sitios del patrimonio mundial, se financiará por medio del programa hasta 50% del costo de cableado subterráneo de electricidad y telefonía. También podrá invertirse en monumentos públicos bajo protección estatal o municipal en las zonas del proyecto, si a precios constantes tienen un rendimiento mínimo de 12%.

2. Fortalecimiento institucional (US\$8,13 millones) (comprende problemas incluidos en 1.11 - 1.28)

2.6 El programa financiará el fortalecimiento institucional de IPHAN. Para IPHAN, las contribuciones incluyen normas publicadas sobre la conservación de diferentes tipos de materiales en estructuras históricas y normas para el uso adaptado del patrimonio y un sistema para establecer prioridades. Durante el primer año de la ejecución del programa, el organismo ejecutor preparará una lista de zonas de proyecto prioritarias que incluirá sitios históricos nacionales urbanos y conjuntos de monumentos nacionales urbanos. La fijación de las prioridades se atenderá a una metodología que sea aceptable para el Banco. La lista será propuesta por un grupo de trabajo cuyos miembros nombrará el Ministerio de Cultura, observando estos criterios: a) por lo menos un tercio de los miembros deben ser especialistas independientes en el patrimonio cultural, provenientes de universidades, fundaciones y ONG; b) especialistas en el patrimonio cultural provenientes de instituciones municipales y estatales; y c) hasta un tercio podrán ser especialistas del gobierno central. Se invitará a la UNESCO a enviar un especialista para que forme parte del grupo de trabajo. Después que se haya completado el fortalecimiento institucional, IPHAN:

- (i) hará una distinción entre los edificios que son verdaderamente importantes de los otros inmuebles en zonas protegidas;
- (ii) suministrará interpretaciones claras sobre cómo cumplir con sus normas y ayudar a los interesados locales a desarrollar propuestas para el uso adaptado de edificios en zonas declaradas;
- (iii) proporcionará a los interesados locales pautas claras sobre cuáles son las adaptaciones permitidas de los edificios y las aprobará rápidamente;
- (iv) velará para que los municipios hagan respetar las normas que se han desarrollado y acordado con IPHAN; y

- (v) identificará la prioridad de sus acciones en base a inventarios regularmente actualizados de las condiciones físicas y el uso de los monumentos.

2.7 Las contribuciones del fortalecimiento institucional para el MinC serán recomendaciones de cambios estructurales con el fin de reducir la superposición de jurisdicciones de los gobiernos federal, de los estados y los municipios, propuestas para descentralizar la administración del patrimonio, criterios para declarar el patrimonio bajo protección a diferentes niveles, un sistema para establecer prioridades para la inversión y recomendaciones con el objeto de mejorar el enfoque de los incentivos fiscales.

3. Promoción de actividades económicas en las zonas del proyecto (US\$7,52 millones) (se refiere a los problemas analizados en 1.4 – 1.5)

2.8 a) El programa financiará actividades experimentales para divulgar la inversión y la participación de empresas privadas, residencias, ONG y otros grupos interesados en el uso económico del patrimonio urbano. Las campañas de promoción, eventos y actividades de demostración (e.g., recreación de una Semana Sagrada de Procesiones en Olinda para atraer el turismo) serán parcialmente financiados con contribuciones en efectivo o similares, mediante cooperación con el sector privado. Las ciudades participantes competirán por estos recursos, presentando propuestas de actividades y especificando la contribución financiera de los patrocinantes privados. b) Promoción del turismo en zonas de proyectos en el Brasil y en el exterior. c) Seminarios de promoción de la asociación público-privada. Por medio del programa podría financiarse la totalidad de las actividades enumeradas en b) y c).

4. Capacitación (US\$7,87 millones) (se refiere a los problemas analizados en 1.31- 1.33)

2.9 El programa financiará la capacitación de agentes culturales y de turismo locales, instructores y artesanos en técnicas de restauración incluidos carpinteros, albañiles, herreros, canteros, estucadores y pintores. También financiará la capacitación de agentes culturales y de turismo locales.

5. Programas educacionales sobre el patrimonio del Brasil (US\$20,44 millones) (se refiere a los problemas analizados en 1.29-1.30 y 1.34-1.40)

2.10 El programa financiará programas educativos para informar a la población sobre su patrimonio histórico y artístico, su cuidado y su uso. Se proyectan tres tipos de programas: (1) Campañas para promover conciencia, conservación, inversiones y uso de sitios históricos. Estas campañas aparecerán en la televisión, la radio y la prensa a niveles nacional, regional y local; (2) vídeos para escuelas para la enseñanza de historia y sobre el patrimonio cultural. Estos programas serán

transmitido por la red nacional de Televisión Educativa a 60.000 aulas en circuito cerrado de todo Brasil; (3) documentales que hacen hincapié en diferentes aspectos del patrimonio histórico, arquitectónico y artístico de Brasil. Estos documentales se pondrán a disposición, de manera gratuita, de radiodifusores y operadores de cable en el mercado nacional y en el Mercosur. Además, las cintas de vídeo serán puestas a la venta, y (4) películas cortas de introducción para los centros de visitantes en las ciudades participantes para explicar la importancia histórica y artística de la zona, orientar a los visitantes y alentar una permanencia más prolongada.

C. Inversiones elegibles en proyectos de conservación

- 2.11 Conservación de monumentos. El programa financiará la rehabilitación y adaptación de edificios públicos bajo protección federal a fin de permitir usos sostenibles. También financiará la rehabilitación y adaptación de inmuebles bajo protección de los estados o municipios si éstos son necesarios para respaldar la preservación sostenible de edificios protegidos por el GF. El programa financiará reparaciones de emergencia de edificios protegidos por el GF fuera de la zona de proyecto, pero en la zona de influencia inmediata. El financiamiento para las obras de emergencia incluirá reparaciones mínimas para impedir derrumbes o daños irreversibles.
- 2.12 Conservación de edificios privados residenciales o comerciales en la zona inmediata de los monumentos protegidos. El programa adelantará fondos a propietarios privados para emprender reparaciones de las estructuras, techos y fachadas. Esos dineros serán devueltos a un “Fondo de Preservación” (ver 3.41-3.43). Si los participantes potenciales demuestran incapacidad de pago, el programa adelantará fondos sobre la base de la concesión del uso y los recuperará a través del alquiler (o venta parcial) de las propiedades transferidas por los dueños con ese propósito.
- 2.13 Mejoramientos de las zonas públicas cercanas a los monumentos rehabilitados. El propósito de estas inversiones es respaldar la utilización económica, social y cultural. Las inversiones elegibles incluyen renovación de la superficie vial, veredas, playas de estacionamiento, hermoseamiento, bancas en los parques, carteles, señales de tráfico, señalamientos históricos y alumbrado público. El programa financiará la solución menos costosa que cumpla con los requisitos de los proyectos.
- 2.14 Mejoramiento de la infraestructura en la vecindad inmediata de los monumentos protegidos cuando dicha infraestructura provoque problemas de conservación. Las inversiones elegibles incluyen muros de contención, drenaje y reparaciones menores a los sistemas de agua potable y alcantarillado.

D. La muestra representativa

- 2.15 Para la preparación del programa el Ministerio de Cultura elaboró una muestra de proyectos que incluyó a Olinda, Recife, Rio de Janeiro y Ouro Preto. El monto de la inversión contemplada en la muestra es de US\$30,2 millones, lo cual representa el 24% del programa. La muestra es representativa de todos los tipos elegibles de proyectos. Ouro Preto representa a las ciudades históricas bajo protección federal. Polo Alfândega, en Bairro do Recife y Olinda, representan centros históricos contenidos dentro de una ciudad mayor. La plaza de Tiradentes, en Rio de Janeiro, representa un conjunto de monumentos nacionales urbanos situados en el centro histórico de grandes ciudades. Antes de emprender otros proyectos, el MinC debe elaborar una lista revisada de prioridades.

E. Costos del programa

- 2.16 Se calcula el costo total del programa en US\$125 millones, distribuidos en la forma en que se indica en el cuadro financiero que figura a continuación.

CUADRO DE COSTOS (en miles de US\$)					
Categoría		BID	Contribución local	Costo total del programa	%
1.0	INGENIERÍA Y ADMINISTRACION	0	14.600	14.600	11,7
	1.1 Administración y supervisión	0	7.700	7.700	7,2
	1.2 Estudios y diseños	0	6.900	7.900	5,5
2.0	COSTOS DIRECTOS	36.695	16.405	53.100	42,4
	2.1 Inversión integrada ¹	36.695	16.405	53.100	42,4
3.0	ACTIVIDADES CONCURRENTES	25.180	18.785	43.965	35,2
	3.1 Fortalecimiento institucional	6.600	1.530	8.130	6,5
	3.2 Promoción de actividades económicas	3.900	3.620	7.520	6,0
	3.3 Capacitación de artesanos experimentados	4.080	3.790	7.870	6,3
	3.4 Programa educativo acerca del patrimonio de Brasil	10.600	9.845	20.445	16,4
4.0	CARGOS FINANCIEROS	625	12.710	13.335	10,7
	4.1 Interés	0	11.700	11.700	9,4
	4.2 Comisión de crédito	0	1.010	1.010	0,8
	4.3 Inspección y supervisión	625	0	625	0,5
	COSTO TOTAL	62.500	62.500	125.000	100,0
	Participación en costos.	50%	50%		100,0

- 2.17 El Banco financiará el 50% del costo del programa, o US\$62,5 millones, de los recursos del Capital Originario. El GF será responsable de la contraparte local. Cada municipalidad participante contribuirá con 20% del costo total de su proyecto. Además, se espera que el sector privado invierta sumas considerables en la

¹ Estos costos incluyen las contingencias para los proyectos de inversión integrada.

adaptación de edificaciones y en las nuevas actividades económicas de las zonas del proyecto. En Recife, por ejemplo, se espera que la cantidad supere el costo total del proyecto. Estas inversiones no están incluidas en el programa de costos.

- 2.18 El MinC ha recibido varias cartas de intención de compañías radiodifusoras, corporaciones y ONG para financiar o contribuir con tiempo o espacio gratuitos a los componentes de promoción y educación (categorías 3.2 y 3.4 mencionadas anteriormente). El Banco considerará estas contribuciones en su justo valor como sustituto de la contraparte federal. El valor de estos espacios se determinará en el momento en que la orden de solicitar tiempo en los medios de difusión sea aprobada por la Secretaría de Estado de Comunicaciones del Gobierno.

F. Clasificación de justicia social y reducción de la pobreza

- 2.19 El proyecto no especifica indicadores explícitos de desempeño para medir la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la justicia social.

III. EL PRESTATARIO, EL EJECUTOR Y EL PLAN DE EJECUCIÓN

A. Antecedentes institucionales

- 3.1 El programa propuesto es muy diferente a cualquier otro que Brasil haya intentado poner en marcha antes sobre el patrimonio cultural. IPHAN –organismo autónomo² bajo el MinC– estuvo a cargo del programa desde el comienzo. Sin embargo, este organismo no tenía la experiencia necesaria para desarrollarlo (especialistas en desarrollo urbano, en finanzas, en economía y en cuestiones sociales y ambientales), ni los recursos para contratar a personas idóneas. IPHAN, asimismo, carecía de la fuerza política para negociar las condiciones de participación con los municipios. Por esta razón, las responsabilidades por el programa fue trasladada al MinC, el cual sí tenía presupuesto para contratar especialistas y contaba con el respaldo directo del Ministro para la negociación con los municipios.
- 3.2 En el curso de la preparación, resultó evidente que el MinC no tenía una estructura que se adecuara con facilidad a la administración del programa. El MinC fue organizado en cuatro secretarías: Política, Intercambios Culturales y Proyectos Especiales, Desarrollo Audiovisual y Respaldo a la Cultura. También quedó de manifiesto que había yuxtaposiciones en la responsabilidad entre IPHAN y el MinC y los niveles de gobierno federal y local (1.21-1.25).
- 3.3 Al comienzo de 1999, en respuesta a estos problemas institucionales y ante el hecho de que el MinC carecía de una estructura que pudiera administrar un programa del alcance del que se planteaba, se puso en marcha una reorganización. Se sustituyeron las cuatro secretarías existentes por otras relacionadas con su función: Libros y Lectura, Música y Arte Dramático, y Audiovisuales y creó la Secretaría de Patrimonio Histórico, Artes y Museos (SPHAM). El MinC entregó a SPHAM la responsabilidad de (a) formular las políticas para la protección del patrimonio cultural e histórico del país, (b) desarrollar proyectos y (c) coordinar con los gobiernos del estado y municipales las medidas relativas al patrimonio. En esta reestructuración, IPHAN se liberó de la responsabilidad por los museos nacionales y el cine de Brasil, dos funciones que le absorbían la mitad de su presupuesto y que le distraían de su mandato principal: documentar y preservar el patrimonio cultural. Con la reestructuración, IPHAN se especializará en la identificación y documentación del patrimonio, la formulación y supervisión de normas para proteger el patrimonio y las medidas de emergencia.
- 3.4 Tanto el MinC como el IPHAN se encuentran en un proceso de transición. Parte del programa es un estudio sectorial (2.7) que ayudará al MinC a determinar la forma más eficiente y efectiva de asignar la administración del sector a su

² Los organismos autónomos tienen su propia estructura y capacidad para administrar los recursos y recibe donaciones e ingresos.

dependencia: a IPHAN, a las numerosas autoridades estatales y locales que tienen que ver con el patrimonio, a la sociedad civil y al sector privado. En la actualidad, el sector se encuentra en una etapa de transición hacia un sistema de administración más eficiente y dinámico.

B. El prestatario

- 3.5 El prestatario será la República Federativa de Brasil.

C. El ejecutor

- 3.6 El organismo ejecutor será la recientemente creada Unidad de Administración Central (UAC), bajo la égida del MinC.
- 3.7 El personal de la UAC consistirá en un gerente ejecutivo y especialistas en arquitectura, ingeniería, derecho, finanzas públicas, economía, comunicaciones, ambiente, financiamiento de bienes raíces, y representantes de IPHAN. Al final del segundo año de ejecución, la UAC y sus especialistas se integrarán al SPHAM, a menos que el estudio sectorial determine que sería más adecuados transferirlos al IPHAN. La UAC también utilizará consultores a corto plazo como gestores para la planificación participativa (problemas derivados y marcos lógicos) y para llevar a cabo estudios del mercado de bienes raíces. Las pruebas sobre la creación de la UAC con personal y recursos apropiados serán una condición para el primer desembolso.
- 3.8 La UAC (i) implementará todas las medidas financieras, administrativas, organizativas y de planificación necesarias para desarrollar el programa; (ii) coordinará la formulación y supervisión de proyectos municipales llegando a acuerdos con las instituciones federales, de los estados y los municipios participantes; y (iii) solicitará información y la adopción de medidas a las instituciones vinculadas al MinC para la preparación e instrumentación de los proyectos locales.

D. Subejecutores

- 3.9 Los subejecutores del programa serán los municipios en las cuales se ubiquen los proyectos. Cada municipalidad establecerá una Unidad de Ejecución de Proyecto (UEP) que preparará, coordinará, supervisará, ejecutará y administrará financieramente su proyecto.
- 3.10 Las UEP serán supervisadas por el Departamento de Planificación del gobierno municipal y estarán dirigidas por un Secretario Ejecutivo designado por el alcalde. La UEP estará integrada por un personal administrativo técnico reducido que trabajará en estrecha coordinación con el personal administrativo técnico del municipio.

- 3.11 Se espera que las UEP estén en condiciones de ejecutar los proyectos sin mayores dificultades. Los proyectos en sí son pequeños, siendo el mayor de un costo de US\$8 millones. Las UEP utilizarán departamentos municipales existentes que tengan experiencia en la contratación del tipo de trabajos previstos en los proyectos. Departamentos municipales como los de Obras Públicas de ciudades grandes (Rio de Janeiro, Recife) tienen mucha experiencia. En las ciudades más pequeñas y menos desarrolladas (Olinda, Ouro Preto) las UEP y los municipios contarán con el respaldo de la UAC.

E. Agente financiero

- 3.12 La Caixa Econômica Federal administrará los fondos del programa como agente financiero (AF).

F. Normas operativas

- 3.13 En las normas operativas se establece los términos y condiciones del programa, las relaciones entre participantes, objetivos, componentes, criterios de selección y elegibilidad, así como las normas de ejecución y supervisión. La presentación de las normas operativas, finales, a satisfacción del Banco y con su aprobación, serán una condición previa para el primer desembolso del financiamiento del Banco.

1. Municipios elegibles

- 3.14 Para ser elegibles, los municipios deben: (a) comprender un conjunto de sitios históricos nacionales urbanos o un conjunto urbano de monumentos nacionales incluidos en la lista de prioridades del programa; (b) tener la capacidad de ejecutar las inversiones y proporcionar una contraparte financiera; (c) presentar una propuesta para un proyecto específico basada en reuniones participativas en las cuales los residentes, la Cámara de Comercio, la universidad local, las ONG, autoridades municipales y el IPHAN identifiquen los problemas de la zona y los objetivos del proyecto; (d) demostrar el interés del sector privado de participar en el proyecto.

2. Proyectos elegibles

- 3.15 Para ser elegibles, los proyectos deben (a) tener un costo total de menos de US\$1 millón cuando el proyecto no incluya un componente de inversión integrada y menos de US\$8 millones en los demás casos; (b) tener un costo total por monumento individualmente declarado (o equivalente) no superior a los US\$1,5 millones; (c) identificar el uso previsto de los bienes recuperados y demostrar que la entidad responsable tiene recursos suficientes para su operación y mantenimiento; (d) hacer pública una declaración sobre impacto ambiental; (e) consultar con la comunidad durante la preparación del proyecto y respecto de todos los planes de reubicación y reasentamiento; y (f) constituir legalmente un Fondo de Preservación que utilizará los recursos financieros, directa o indirectamente generados por el

proyecto, para cubrir los costos de conservación de las inversiones en monumentos federales individualmente declarados (o monumentos que merezcan tal declaración) en la zona del proyecto.

- 3.16 Dentro de las ciudades o centros históricos, las inversiones elegibles incluyen:
- (a) restauración y adaptación de edificios históricos u otros monumentos de propiedad y bajo protección federal para uso económico, social o cultural;
 - (b) restauración de edificios bajo protección municipal o del estado que sean necesarios para preservar la apariencia y vitalidad de la zona y que tengan una tasa de rentabilidad superior al 12%; (c) mejoras económicamente justificables del espacio público que promuevan el uso económico, social o cultural de los monumentos y de la zona circundante. Dichas mejoras típicamente incluyen: ensanchamiento de veredas, pavimentación de calles, estacionamiento, alumbrado público, hermoseamiento de jardines y parques y suministro de bancas y depósitos de residuos; (d) inversiones económicamente justificadas en la reparación del servicio de agua potable, bocas de tormenta y alcantarillado y muros de contención dentro de la zona inmediata a la inversión; (e) adelanto de fondos a propietarios privados de residencias y empresas en el área del proyecto para la restauración de fachadas, estructuras y techos. Los adelantos de fondos a familias de bajos ingresos (menos de tres salarios mínimos) para modificaciones internas a fin de emprender actividades que generen ingresos; (f) reparaciones de emergencia de monumentos federalmente declarados (que estén fuera del área del proyecto pero sí dentro de su zona de influencia) que estén a punto de derrumbarse; y (g) eventos y actividades promocionales para fomentar el uso económico, cultural y social del área del proyecto.
- 3.17 Los recursos del programa serán asignados a proyectos presentados por las autoridades municipales de los sitios prioritarios. La UAC invitará a estas municipios a presentar propuestas que cumplan con las Normas Operativas del programa. La UAC dará prioridad a los proyectos que hayan comprometido una inversión privada por encima del nivel mínimo requerido de US\$0,30 por cada dólar de inversión pública. La UAC estructurará los acuerdos de financiamiento del programa con los municipios para condicionar el desembolso de recursos para inversiones públicas a la materialización de las inversiones privadas propuestas. El Ejecutor presentará al Banco para su revisión y aprobación todos los estudios de factibilidad de los proyectos que no figuren en la muestra representativa antes de que estos proyectos sean elegibles para desembolsos.

3. Acuerdos y contratos para la transferencia de recursos

- 3.18 Se aplicarán dos tipos de acuerdos para ejecutar el programa: (a) un acuerdo entre el MinC y el Agente Financiero (AF) y (b) un acuerdo entre el MinC y cada subejecutor. También puede haber acuerdos entre el MinC y los estados, municipios y participantes privados cuando los estados aporten una contraparte o cuando el municipio no sea propietario del bien objeto de la restauración.

- a. Acuerdo entre MinC y el AF. Los recursos del programa que provengan del Banco (50%), la contraparte proporcionada por el GF (30%), y la contraparte local del subejecutor (20%) serán depositados en una cuenta especial del AF. El subejecutor solicitará el desembolso del AF, quien pagará a los abastecedores y contratistas sobre la base de facturas aprobadas por la UAC y luego de haber verificado el depósito de la contraparte federal y local correspondiente.
 - b. Antes de la transferencia de recursos para un proyecto deberá suscribirse un acuerdo entre MinC y el subejecutor, con la participación del AF. Este acuerdo estipulará las obligaciones del subejecutor en consonancia con los documentos, programas y diseños del proyecto aprobado.
- 3.19 Habrá condiciones previas a la firma de los Acuerdos, las cuales exigirán que el municipio proporcione pruebas de que: (a) se ha establecido una unidad ejecutora del proyecto; (b) la contraparte local está disponible; (c) hay participación privada en el proyecto; (d) la ley que crea el Fondo de Preservación ha sido aprobada; (e) ha sido establecido el plan específico de cuentas para la contabilidad del proyecto; y (f) hay un compromiso de la municipalidad para asignar fondos a la ejecución de acciones complementarias no financiadas por el programa.

G. Situación de la preparación del programa

- 3.20 La UAC preparó una muestra de cuatro proyectos para la evaluación del programa. Los proyectos en Ouro Preto, Olinda, Recife y Rio de Janeiro requieren inversiones de US\$30,2 millones, y cumplen los objetivos y las Normas Operativas del programa. Los diseños permiten realizar cálculos detallados de costos y que las UEP llamen a licitación en cuanto el programa cumpla con los requisitos. La UAC ha avanzado en la preparación de proyectos adicionales en Salvador y São Luis de Maranhão. Los proyectos de la muestra estarán listos para la licitación durante el primer año de ejecución, asegurando la continuidad de los desembolsos en tanto se preparan otros proyectos. Dada la experiencia adquirida por la UAC en la preparación de la muestra de proyectos, se debería necesitar menos tiempo para preparar proyectos futuros.

H. Períodos de ejecución y compromiso

- 3.21 En base a la muestra de proyectos presentada para su evaluación, el período calculado de ejecución para proyectos específicos es de dos años. El de compromiso será de tres. El período total de ejecución es de cinco años.

I. Reconocimiento de gastos

- 3.22 El MinC ha solicitado que el Banco reconozca como contraparte hasta US\$3 millones para gastos incurridos desde marzo de 1998 en la preparación del

programa. Estos gastos están vinculados a los costos de preparación de la muestra de proyectos y otros componentes del programa.

J. Fondo rotatorio

- 3.23 Se establecerá un Fondo Rotatorio del 5% del financiamiento total. Este operará de acuerdo con los procedimientos normales del Banco.

K. Procedimientos de licitación y calendarios

- 3.24 Cada ejecutor presentará documentos estándar de licitación para una revisión preliminar por parte del Banco. Además, cada ejecutor presentará la documentación del primer 20% de gastos para que ésta sea revisada por el Banco. Todos los documentos que no se ajusten a las normas estándar serán presentados al Banco para su aprobación previa.
- 3.25 La adquisición de bienes y la contratación, obras y servicios conexos (especificados en el Plan de Adquisiciones, Anexo III-1) estarán sujetas a los Procedimientos de Licitación especificados en los Anexos B y C del Contrato de Préstamo. Cuando el valor calculado de los bienes y servicios sea equivalente a trescientos cincuenta mil dólares (US\$350.000), o más, y el valor estimado de las obras sea el equivalente a cinco millones de dólares (US\$5.000.000) o más, los bienes, servicios y obras estarán sujetos a licitación internacional competitiva como se especifica en el Anexo B. Los servicios de consultoría serán contratados de acuerdo con el Anexo C del contrato. Todos los contratos de consultoría por cantidades equivalentes a doscientos mil dólares (US\$200.000) estarán sujetos a licitación internacional competitiva.
- 3.26 Después que la Representación haya revisado el primer veinte por ciento de los costos totales del proyecto presentados por cada ejecutor, la UAC puede aprobar obras de inversión por cantidades inferiores al equivalente a un millón quinientos mil dólares (US\$1.500.000) y compras de bienes y contratación de servicios por menos del equivalente a ciento cincuenta mil dólares (US\$150.000) sin la aprobación previa del Banco pero sí con documentación y justificación suficientes para presentar a la institución cuando ésta lo requiera. El Banco se reserva el derecho de no financiar contratos o compras que no se concierten de acuerdo con sus procedimientos.
- 3.27 No es necesaria excepción alguna a la política del Banco. Sin embargo, es claro que las empresas internacionales no estarán ofertando tiempo de los medios de información para programas educativos y campañas promocionales porque no transmiten en canales abiertos en Brasil. El Equipo de Proyecto recomienda que se aplique la ley brasileña respecto a la obtención de tiempo en los medios de información. Esta legislación reconoce que, habida cuenta del producto que se adquiere (acceso a un público en particular) no es posible aplicar un sistema de licitaciones privadas. El procedimiento especificado por la ley brasileña requiere:

(1) licitación pública internacional para contratar una agencia de publicidad que planificará, negociará y comprará espacios en los medios en nombre del organismo ejecutor, (2) preparación de un plan de compra de tiempo en diversos medios de información, (3) aprobación del plan por parte de MinC, (4) aprobación del plan por parte de la Secretaría de Estado de Comunicaciones del Gobierno (SECOM) y revisión de las tarifas obtenidas por la agencia a fin de garantizar que los medios han dado el mismo descuento que otorgan a otros compradores del gobierno. El programa efectuará aproximadamente ocho adquisiciones durante un período de cuatro años. El mayor será por aproximadamente US\$6 millones, el resto será de entre US\$1,5 y US\$1,25 millones. Para cualquier compra específica, es costumbre utilizar más de una empresa de medios de comunicación para llegar al público elegido. Los procedimientos especificados por la ley brasileña son congruentes con los principios del Banco respecto a que el proceso sea transparente, no discriminatorio y procure el menor precio por el servicio. Para observar el cumplimiento de estos principios, antes del desembolso de los fondos para los medios, el ejecutor deberá someter a aprobación previa (i) el plan original de difusión preparado por la agencia de publicidad, (ii) el plan de difusión aprobado por el MinC y para su visto bueno el plan final de difusión aprobado por SECOM.

L. Reasentamiento

- 3.28 No se han identificado necesidades de reasentamiento permanente para los proyectos de la muestra representativa. La mayoría de los edificios que probablemente ingresen al programa no están ocupados. El reasentamiento de las familias de bajos ingresos y otros ocupantes podría ser necesario si los dueños de los edificios privados ocupados deciden mejorarlos o adaptarlos para usos de mayor valor. Los planes de reasentamiento para estos proyectos serán preparados y puestos en práctica de acuerdo con las políticas y pautas del Banco. Estos planes y su ejecución serán rigurosamente supervisados por la UAC y el Banco. Los planes de reasentamiento se preparan con el fin de: (a) suministrar a los hogares objeto de este reasentamiento un nivel de vida por lo menos igual al existente; (b) minimizar las alteraciones de las redes sociales; y (c) asegurar acceso a las oportunidades de empleo y desarrollo económico. Se harán todos los esfuerzos posibles para reubicar a los residentes en el centro histórico o en sus cercanías, se proporcionará vivienda adecuada y se pondrán a su disposición servicios sociales. La planificación incluirá evaluaciones socio-económicas y participación comunitaria. El costo de ejecución del programa de reasentamiento será incluido como costo del proyecto y se asignarán fondos al comienzo del proyecto para este uso.
- 3.29 Se ha identificado en Ouro Preto la posibilidad de reasentamiento transitorio de un máximo de 52 familias – que desean hacer reparaciones o modificaciones importantes a sus viviendas. Este reasentamiento transitorio también puede requerirse en futuros proyectos. El reasentamiento es totalmente voluntario. Los planes preliminares para el reasentamiento transitorio serán preparados como parte del informe de impacto ambiental y social del proyecto. Los residentes afectados participarán en el proceso de planificación y deberán completarse los arreglos con

cada residente antes de la iniciación de los trabajos. Los costos de la reubicación transitoria serán incluidos en los costos del proyecto. La supervisión de los procesos de reasentamiento será responsabilidad de la UAC, la cual mantendrá al tanto al Banco respecto a sus avances.

M. Impacto social y ambiental

- 3.30 El Organismo Ejecutor evaluó los efectos sociales y ambientales de los proyectos de la muestra de acuerdo con las recomendaciones del Comité de Impacto Ambiental y Social. Las evaluaciones fueron puestas a disposición del público para que se hiciera una revisión y se formularan comentarios entre marzo y octubre de 1998. CESI aprobó el informe sobre Impacto Ambiental y Social el 10 de mayo de 1999. Fue presentado al Centro de Información Pública el 27 de mayo de 1999.
- 3.31 Debido a que el programa está dirigido a centros urbanos, se espera que no tenga efectos ambientales y sociales adversos, fuera del referido al reasentamiento (3.28-3.29). El programa debería tener efectos positivos a largo plazo en los recursos histórico/culturales y en el ambiente debido a las mejoras al drenaje y los sistemas de alcantarillado, la recolección de desechos sólidos, la limpieza de las calles, el replantado y la estabilización de laderas y el hermoseamiento de jardines). La educación pública en preservación histórica reforzará el impacto ambiental positivo.
- 3.32 Los efectos ambientales adversos del programa serán mínimos y transitorios. Serán regidos por los controles ambientales normales que se utilizan en la construcción. Otros impactos potenciales del programa incluyen aumento de la congestión de tráfico en algunos centros históricos, donde dicha congestión y los problemas de estacionamiento ya existen. Los estudios de tráfico en los proyectos de la muestra han generado cambios en el diseño que mitigan estos impactos.
- 3.33 Los efectos sociales a largo plazo del programa deberían ser positivos. El programa proporcionará oportunidades económicas a los residentes de los centros históricos. Adelantará fondos a las familias de bajos de ingresos de manera que puedan adaptar sus viviendas a usos comerciales en pequeña escala y permanecer en la zona, si así lo desean. En el proceso de evaluación ambiental y social se identificarán otras medidas específicas de mitigación.

N. Control y supervisión

- 3.34 Los municipios supervisarán la ejecución de las obras de acuerdo con las normas de cada municipio y de IPHAN para zonas históricas protegidas. Para la aceptación final de las obras se seguirán los mismos procedimientos aplicados a inversiones privadas o infraestructura.

- 3.35 Los organismos de control ambiental supervisarán el cumplimiento de los requisitos incluidos en las licencias ambientales utilizando para ello sus procedimientos normales.
- 3.36 El Banco supervisará la ejecución del programa utilizando los siguientes procedimientos. Durante la ejecución del programa, el Ejecutor presentará al Banco, dentro de los primeros 90 días de cada año calendario, un Informe Anual sobre progreso con respecto al logro de los objetivos y a los indicadores acordados sobre los efectos de la ejecución del programa. El Ejecutor y el Banco se reunirán dentro de 30 días a partir de la presentación del Informe Anual para analizar el avance conseguido en la instrumentación del Plan Anual de Operaciones y analizarán dicho Plan y los indicadores fijados para el año siguiente. Si la revisión del Informe Anual y la inspección en el campo revelan que no se han logrado los indicadores especificados, el Ejecutor presentará al Banco, dentro de los primeros 60 días, las medidas correctivas que proyecta adoptar con el objeto de ajustar el calendario y el presupuesto del programa.

O. Indicadores de desempeño

- 3.37 Se han formulado indicadores de referencia para controlar el programa, como se indica en el siguiente cuadro.

Categoría	Actividad	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Inversión integrada	Definición de proyectos	Llamado a la presentación de ofertas	Llamado a la presentación de ofertas	Llamado a la presentación de ofertas		
	Evaluación de proyectos			Por lo menos cuatro proyectos nuevos cumplen con las condiciones para los desembolsos		
	Ejecución de proyectos	Por lo menos dos proyectos de la muestra cumplen las condiciones para los desembolsos	Los cuatro proyectos de la muestra cumplen las condiciones para los desembolsos	Por lo menos seis proyectos en ejecución		
Promoción de actividades económicas	Definición y evaluación de propuestas	Recepción de propuestas para la realización de actos de promoción cultural y económica	Recepción de propuestas para la realización de actos de promoción cultural y económica	Recepción de propuestas para la realización de actos de promoción cultural y económica		
	Ejecución		Se lleva a cabo por lo menos dos actos de promoción cultural y económica		En ejecución, por lo menos, un total de ocho actos de promoción cultural y económica	En ejecución, por lo menos, un total de 14 actos de promoción cultural y económica
Fortalecimiento institucional	IPHAN	Contratación de servicios		Conclusión de los servicios		
	Organismo ejecutor	Contratación de servicios		Conclusión de los servicios		
Programas educacionales sobre el patrimonio del Brasil	Campaña nacional	Contratación de la campaña nacional	Se lleva a cabo la campaña nacional			
	Campañas regionales	Contratación de dos campañas regionales, por lo menos	Por lo menos dos campañas en ejecución			
	Documentales			Conclusión de los documentales		
	Fragmentos de difusión		Se prepara por lo menos 40 fragmentos de difusión sobre monumentos rehabilitados	Preparados otros 40 fragmentos de difusión, por lo menos	Preparados otros 40 fragmentos de difusión, por lo menos	Preparados otros 40 fragmentos de difusión, por lo menos

Categoría	Actividad	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
	Programas de televisión escolares		Se prepara 20 programas y quedan a disposición de escuelas de todo el país			
	Cursillos		Se completa por lo menos 30 cursillos		Se completa 30 cursillos más	
Capacitación	Capacitación de instructores		Dieciocho instructores capacitados			
	Capacitación de artesanos		Se publica el llamado a licitación para centros de capacitación en Rio de Janeiro, Recife, y Ouro Preto	Iniciado el programa de capacitación	Graduación de la primera clase de artesanos	Graduación de la segunda clase de artesanos

P. Informes financieros del programa, los proyectos y los Fondos de Preservación

- 3.38 La UAC e IPHAN establecerán un plan contable específico que les permita mantener registros financieros separados y preparar informes financieros separados para el programa. Estas cuentas e informes serán objeto de una auditoría anual por parte de la Secretaría Federal de Control del Ministerio de Hacienda.
- 3.39 Cada UEP también establecerá un plan contable específico para llevar una contabilidad y preparar informes financieros separados. Estas cuentas e informes financieros también serán objeto de auditoría anual por parte de contadores públicos certificados e independientes.
- 3.40 Cada Fondo de Preservación tendrá un plan para la contabilidad y los informes financieros. La contabilidad y el informe financiero serán objeto de una auditoría anual por parte de contadores públicos certificados e independientes y se publicará un resumen en el diario municipal con mayor circulación.

Q. Fondo de Preservación

- 3.41 Después de que cada proyecto municipal se ejecute, será necesario mantener los monumentos rehabilitados y las inversiones pertinentes. Con este fin, cada municipalidad participante creará un “Fondo de Preservación” con el que se pagará la preservación de la propiedad que sea declarada federalmente parte del patrimonio, sea de propiedad pública y no genere ingresos suficientes para costear todas las obras de conservación.

- 3.42 El Fondo de Preservación es una cuenta especial creada por ley municipal según disposiciones de la Ley Federal 4320 y recibe fondos generados directa o indirectamente por las inversiones y acciones del proyecto. Los recursos de este fondo serán mantenidos en una cuenta bancaria especial.
- 3.43 Un Consejo administrará el Fondo de Preservación. La mitad de los miembros del Consejo provendrán del sector público incluyendo el MinC, IPHAN, gobiernos del estado y los municipios. La otra mitad de los miembros serán representantes del sector privado: la sociedad civil, compañías, universidades y otras asociaciones vinculadas a la conservación del patrimonio histórico. Las Normas Operativas especifican cuántos miembros serán nombrados al Consejo, cómo pueden ser removidos, y el alcance de su responsabilidad fiduciaria. El consejo determinará cómo se aplican los recursos del Fondo de Preservación.
- 3.44 Si los recursos del fondo llegaran a superar las cantidades necesarias para preservar las obras financiadas por el programa y en la zona del proyecto, estos dineros pueden ser aplicados a la restauración y conservación de otros monumentos federalmente declarados en la zona del proyecto y, subsecuentemente, en zonas adyacentes al área del proyecto.

R. Mantenimiento

- 3.45 Los particulares o las instituciones públicas que sean propietarios, alquilen o utilicen edificios rehabilitados o protegidos serán responsables del mantenimiento de los inmuebles en los niveles definidos por el municipio e IPHAN. El municipio incluirá estos niveles en los acuerdos de financiamiento, alquiler o transferencia. Los municipios y las empresas de servicios públicos serán responsables del mantenimiento de las áreas públicas y de la infraestructura. Los acuerdos firmados con las empresas de servicios públicos, antes de la ejecución de las mejoras en la infraestructura, especificarán la obligación de dichas empresas de operar y mantener la infraestructura. El municipio incluirá recursos para el mantenimiento de las calles y las zonas públicas en su presupuesto anual.
- 3.46 Con el fin de generar mejores prácticas de mantenimiento y conservación de edificios históricos protegidos por el Gobierno Federal, por medio del programa se procurará estimular las innovaciones en la materia que provengan de ciudadanos particulares. Una de esas iniciativas podría ser la organización de competencias anuales en las que los propietarios particulares de fincas históricas compitan por un premio simbólico otorgado a las mejores prácticas de mantenimiento. El sistema de premios y la publicidad que genere la adjudicación anual deben aumentar el interés del público y su concienciación acerca de las formas de proteger los monumentos históricos.
- 3.47 Las municipalidades beneficiarias del programa son responsables de: a) velar por el cumplimiento de los acuerdos de mantenimiento con beneficiarios particulares, usuarios y servicios públicos; y b) mantener los edificios y los espacios públicos

conforme a los acuerdos a que se llegue con UAC. Conforme a la legislación brasileña, el IPHAN supervisará el grado de mantenimiento de los monumentos históricos y exigirá a los propietarios y operadores que no cumplan con los acuerdos de mantenimiento la adopción de las medidas necesarias. El consejo administrador del Fondo de Preservación cumplirá funciones similares en lo atinente a los espacios públicos y a otras inversiones financiadas por medio del programa. Durante la ejecución de éste, el organismo ejecutor presentará al Banco informes anuales sobre las actividades de mantenimiento y las medidas correctivas que se haya tomado.

S. Evaluación

- 3.48 El organismo ejecutor reunirá anualmente, durante la ejecución del programa, los datos relacionados con los indicadores de metas y propósitos definidos en el marco lógico. Durante el último año de la ejecución, el organismo ejecutor presentará los resultados de una encuesta sobre actitudes y conocimientos en relación con el patrimonio cultural, usando la misma metodología empleada para la encuesta hecha durante la preparación del programa.

IV. FACTIBILIDAD DEL PROGRAMA

A. Factibilidad técnica

- 4.1 El programa es técnicamente factible. Los proyectos permitirán restaurar los edificios históricos en forma técnicamente adecuada y rehabilitar los alrededores urbanos para mejorar el acceso, la seguridad y la estética. Las inversiones protegerán el patrimonio histórico de daños causados por las vibraciones, la erosión y las inundaciones. Complementados con los mejoramientos en residencias y las campañas de promoción, los proyectos hacen que las zonas sean más aptas para empresas que establecerán nuevas actividades económicas y para que se desplacen a ellas familias de medianos ingresos. Estas nuevas actividades y nuevos hogares son cruciales para el sostenimiento de la conservación a largo plazo.
- 4.2 Todos los proyectos de la muestra han sido identificados y formulados por los municipios y son de “propiedad local”. Los interesados han participado en talleres que identificaron los problemas y los objetivos. Algunos inversionistas privados han intervenido en los proyectos de rehabilitación desde el comienzo de los mismos y la comunidad se beneficiará de las inversiones en infraestructura y áreas públicas. Este proceso contrasta con las prácticas de “arriba hacia abajo” –en las que las decisiones se tomaban sólo al más alto nivel– que se aplicaban antes en las tareas de conservación en Brasil.
- 4.3 El hecho de que los municipios preparen y ejecuten sus proyectos garantiza una mejor coordinación de las medidas municipales y de las entidades privadas locales. El municipio toma la iniciativa en la identificación y las medidas de ejecución para promover el desarrollo económico.
- 4.4 Las Normas Operativas del programa aseguran que los futuros proyectos financiados por el programa seguirán los mismos principios que aquellos incluidos en la muestra representativa. Se espera que el MinC mantenga estas Normas para dirigir inversiones extraprogramáticas en la conservación del patrimonio urbano.

B. Factibilidad institucional

- 4.5 El programa es institucionalmente viable. La UAC tiene la capacidad de ejecutar el programa. Los municipios que figuran en la muestra han creado UEP con la autoridad, el personal y el respaldo municipal para garantizar que pueden instrumentar sus proyectos. Las UEP contratarán, con recursos del programa y a través de licitación pública, servicios contractuales y proveedores para llevar a cabo las obras y medidas de cada proyecto.
- 4.6 Los Fondos de Preservación creados en cada municipalidad participante serán dirigidos por un Consejo integrado por representantes de los sectores público y privado en igual proporción, a fin de asegurar la administración adecuada de los

recursos destinados a preservar el patrimonio federalmente protegido. Algunos de los fondos ya han sido creados por ley.

- 4.7 El programa financiará un estudio para mejorar la eficiencia y la efectividad del sector y de IPHAN.

C. Factibilidad financiera

- 4.8 Los proyectos de la muestra representativa están en los municipios de Ouro Preto, Olinda, Rio de Janeiro y Recife. El análisis de la ejecución presupuestaria y de las proyecciones financieras indica que estas municipios tienen la capacidad para proporcionar el 20% de la contraparte de sus proyectos. El 80% restante será transferido a los municipios como donación por parte del GF, el cual también se hará cargo del servicio de la deuda.

- 4.9 La proyección de ingresos y gastos generados por las inversiones y medidas del programa indica que el flujo anual de fondos será suficiente para mantener los monumentos en condición restaurada sin intervenciones futuras del GF. Además, los fondos generarán excedentes que serán vueltos a aplicar a la preservación de monumentos históricos federalmente declarados en el área del proyecto y que no hayan sido restaurados en el programa.

D. Análisis económico

- 4.10 El programa propuesto para restaurar y conservar el patrimonio histórico es económicamente factible en un todo. Es difícil decir lo mismo sobre los subproyectos individuales porque la evaluación contingente nacional no permite distinciones sutiles entre uno y otro proyecto.

1. Los beneficios de la preservación del patrimonio histórico

- 4.11 En el análisis económico se consideran dos beneficios: (1) el aumento en los precios o valores de arriendo resultantes de la rehabilitación de las zonas históricas y (2) la disposición de los ciudadanos a pagar para mantener los sitios históricos (uso no comercial y valor de existencia).
- 4.12 Las alzas del arriendo y los valores de la propiedad reflejan el aumento de ganancias que pueden ser generadas por (a) los restaurantes, tiendas y hoteles que existen o que se trasladen a la zona y (b) los servicios residenciales mejorados que hayan resultado de los trabajos de mejoramiento en viviendas, infraestructura, (alumbrado público, drenaje, muros de contención y aplicación de una nueva carpeta a las calles), los servicios urbanos (seguridad, recolección de residuos, control del tráfico) y entretenimiento urbano (parques y estacionamientos). Los cambios en los valores de la propiedad se calculan en estudios de bienes raíces. Estos estudios son imprecisos. Algunos de los aumentos en valor pueden ser simplemente transferencias económicas.

- 4.13 La valoración del uso no comercial es la cantidad que la gente está dispuesta a pagar para visitar sitios históricos. El valor de existencia es la cantidad que la gente está dispuesta a pagar (a) por tener la opción de visitar un sitio histórico alguna vez en su vida o (b) por asegurar que los sitios continúen existiendo y que puedan ser vistos por otros, incluyendo futuras generaciones. Estos beneficios se miden por una valoración contingente.
- 4.14 El cuestionario que se utilizó en la valoración contingente se formuló de manera conservadora. Se preguntó si los hogares estaban dispuestos a hacer efectivo un pago por una sola vez de una cantidad especificada para respaldar siete proyectos identificados en principio para el programa. Las entrevistas se llevaron a cabo en un momento de crisis económica en que la inquietud dominante expresada por los entrevistados era el desempleo. En tales circunstancias, la disposición a efectuar ese pago fue baja.
- 4.15 La disposición promedio de cada hogar a pagar varió de US\$9,44 a US\$27,75, según el método estadístico aplicado. La disposición promedio a pagar fue diez veces mayor que la media. Esto implica que los grandes beneficios son disfrutados por un pequeño número de personas.
- 4.16 Los resultados no distinguieron claramente los beneficios en relación con los proyectos individuales presentados. Por lo tanto, no es posible atribuir la disposición a pagar a los proyectos individuales. En base a la información recogida en el estudio sobre conocimiento y actitudes. (1.35 y 1.39) utilizamos un enfoque conservador y atribuimos estos beneficios sólo a los seis estados en los cuales se ubican los proyectos descritos. Los beneficios totales de la valoración contingente nacional tienen un valor actual en precios económicos de US\$40,8 a US\$57 millones. Estos beneficios, sumados al aumento en los valores de los bienes raíces, superaron el costo de los proyectos de inversión e implican que el programa en su totalidad es factible.
- 4.17 Debido a la imprecisión de los resultados de la valoración de contingencia, es importante que cada proyecto individual sea diseñado cuidadosamente y que los edificios que no estén protegidos federalmente se usen de forma que garantice su mantenimiento por parte de los propietarios.

2. Eficacia en función de costos

- 4.18 Los proyectos que se proponen tienen dos efectos interrelacionados. Restablecen y preservan importantes edificios históricos y rehabilitan zonas urbanas. Aunque ambos efectos son deseables, la meta del GF es preservar el patrimonio histórico. Por esa razón, el GF suministra donaciones equivalentes al 80% de los costos del proyecto. Este gran elemento de donación da a los municipios un incentivo para proponer proyectos de dimensión considerable y para incluir la estructura urbana y otros componentes que, de otra forma, tendrían que financiar con su propio presupuesto. Para tratar de controlar esta tendencia, el programa introduce criterios

de efectividad en función de los costos para asegurar que el programa preserva el máximo patrimonio histórico posible por dólar invertido.

- 4.19 Aun cuando parecería ser claro el principio de preservar el volumen máximo de patrimonio cultural por dólar que se invierta, se plantean problemas conceptuales. Los monumentos históricos no son iguales, varían en importancia, tamaño y condición física. El análisis se basa en los controles de la importancia a través del establecimiento de la prioridad de cada proyecto. Con el fin de determinar las normas de eficiencia en función de costos para el programa, dividimos el costo de cada proyecto por el número de monumentos bajo protección federal en la zona y se hizo un discernimiento en base a las diferencias en tamaño a través de un análisis del costo por volumen de los monumentos que contaban con dicha protección. Los costos se refieren sólo a los que tienen que ver con la ingeniería, la administración y la inversión. No incluyen costos de campañas educativas y promocionales, eventos especiales o capacitación. Debido a que IPHAN no siempre declara en forma individual la protección de monumentos que se considera merecen este beneficio (1.4) se incluyeron todos los monumentos que IPHAN indicó merecían consideración individual.

CUADRO V-1 EFICACIA EN FUNCION DEL COSTO DE LOS DIVERSOS PROYECTOS (en US\$)			
Proyecto	Costo por monumento protegido	Costo por volumen de monumentos protegidos	Costo de restauración de monumentos como % del costo del proyecto
Olinda	465.700	55,5	22,4
Ouro Preto	741.700	40,2	22,9
Polo Alfândega	1.715.000	54,6 (116,1)	33,2
Plaza Tiradentes	1.864.000	271,8	40,0

- 4.20 Existe una diferencia significativa en el costo de los proyectos por monumento protegido: el menos eficiente cuesta cuatro veces por monumento que lo que cuesta el más eficiente. El costo por volumen protegido parece oscilar menos, pero esto es ilusorio por cuanto el costo de uno de los edificios grandes en Polo Alfândega no está incluido, ya que es objeto de restauración por parte del sector privado; si fuera incluido, el costo por metro cúbico se elevaría de \$54,40 a \$116,13. La eficacia en función del costo, tanto del proyecto de Polo Alfândega como el de Plaza Tiradentes son cuestionables. La razón fundamental es que los proyectos menos eficaces en función del costo comprenden menos edificios realmente importantes. Además, esos edificios están en muy malas condiciones y cuesta más rehabilitarlos. Olinda y Ouro Preto, por otra parte, son mejores casos y pueden ser efectivos en función del costo pero no representativos. Ambas áreas están excepcionalmente dotadas de numerosos monumentos importantes.

- 4.21 Al parecer, las propuestas con un costo por monumento de US\$750.000 son eficaces en función del costo. Debido a que estas áreas son excepcionales, parece razonable elevar los estándares para un costo aceptable en un 100% y exigir que toda propuesta con un costo por monumento superior a US\$1,5 millón sea presentada al Banco para su aprobación con una justificación especial. Esta justificación debería explicar por qué el proyecto propuesto, que mantiene indirectamente el patrimonio por medio de ingresos recibidos del Fondo de Preservación, es preferible a conseguir que el GF mantenga directamente a dicho monumento.

E. Riesgos de la operación

- 4.22 En este programa se aplica un nuevo sistema para la preservación del patrimonio histórico. Por ser nuevo y por plantearse en un momento en que Brasil se encuentra en un período de austeridad y contracción monetaria, el programa conlleva riesgos considerables que afectan la probabilidad de que logre su meta. Estos riesgos se identifican en cada etapa de la ejecución del programa en los Marcos Lógicos (Anexo II-1). Los riesgos más importantes son que:
- a. los participantes privados (comerciales y residenciales) no inviertan en el área o no hagan uso de los fondos proporcionados para llevar a cabo las mejoras enunciadas en el programa;
 - b. los legisladores municipales desvíen los ingresos tributarios prometidos para el Fondo de Preservación hacia otros usos;
 - c. los municipios no proporcionen el nivel de servicios (mantenimiento de parques y áreas públicas, recolección de residuos, alumbrado público, control de tráfico, seguridad y aplicación de las normas de IPHAN sobre protección del patrimonio histórico) prometido en sus contratos con el MinC.
- 4.23 Estos riesgos han sido considerados en el diseño del proyecto. Con el fin de reducir el riesgo de una escasa participación privada, los subproyectos han sido seleccionados luego de sesiones públicas con la comunidad a fin de discutir los problemas que deberán resolver y evaluar el interés en la participación. Cada proyecto incluye campañas gratuitas en los medios de información que ofrezcan publicidad a los participantes. Además, los proyectos privados aprobados para edificios declarados a nivel federal pueden cumplir los requisitos para obtener deducciones de los impuestos federales.
- 4.24 Los riesgos vinculados al incumplimiento municipal son reales y no completamente evitables. El Equipo de Proyecto investigó tres posibilidades: (1) asignar al Fondo de Preservación ingresos de los impuestos al patrimonio y a los servicios, (2) convertir las donaciones en préstamos, pudiendo el pago de cada uno de ellos condonarse si el municipio cumple con sus obligaciones, y (3) hacer que los

municipios garanticen el cumplimiento mediante la promesa de suministrar los fondos de coparticipación federal asignados a los municipios. Ninguna de estas medidas resultó viable. La ley brasileña prohíbe asignar ingresos de los impuestos porque eso interfiere en las prerrogativas parlamentarias de adjudicar los fondos. Las donaciones no podían convertirse en préstamos porque los sitios más importantes están en ciudades que no tienen capacidad financiera para solicitar créditos. No existe una forma de hacer que se cumpla una promesa de fondos de coparticipación. La constitución prohíbe la retención o el uso de recursos asignados a los municipios excepto cuando se trata de recuperar una deuda contraída por el municipio con el gobierno central. La operación propuesta no es un préstamo al municipio y no da origen a una deuda. Por estas razones, el programa resuelve los riesgos del incumplimiento municipal a través de una movilización de los interesados para que éstos cuiden el patrimonio y sean su promotor a través del proceso político. El programa consigue esto (1) mediante educación y campañas, (2) a través del otorgamiento al sector privado (electores) de una participación en los beneficios que arrojen los proyectos y (3) asignando al Consejo del Fondo de Preservación ciudadanos interesados e idóneos que estén en condiciones de incidir en el gobierno municipal y alertar a los medios de información y al público en caso de que el municipio no cumpla. Estas técnicas son nuevas para la preservación histórica, pero ya han tenido éxito en lo que se refiere a la protección ambiental.

- 4.25 La participación municipal en el diseño de proyectos de muestra tiende a dar preeminencia a los objetivos de la rehabilitación urbana frente a los objetivos de la preservación histórica federal. Esta tendencia puede influir en proyectos que no figuren en la muestra representativa. Este riesgo ha sido mitigado en las Normas Operativas mediante estrictos criterios técnicos y de elegibilidad económica. Pese a todas estas salvaguardias, es claro que el riesgo es inherente a los proyectos de preservación del patrimonio urbano en los casos en que el GF proporcione la mayor parte del financiamiento. Una forma de resolver esto en el futuro es establecer un programa federal para financiar el componente histórico de los proyectos integrados de rehabilitación urbana que sean financiados por los gobiernos municipal y del estado. Este enfoque logrará un mayor equilibrio entre los objetivos, a menudo contrastantes, que se procuran a nivel nacional y local en materia de rehabilitación urbana y preservación histórica.

I. MARCO LÓGICO **PRESERVACIÓN DE SITIOS URBANOS HISTÓRICOS Y CULTURALES**

OBJETIVOS	INDICADORES												
Meta:													
1. Se preservan los sitios urbanos históricos y culturales que tengan prioridad	1a. Siete sitios históricos que participan en el proyecto son atractivos, están bien mantenidos, son seguros para las visitas y cuentan con actividades económicas viables y consecuentes con la preservación de las áreas.												
	1b. Cuarenta y tres monumentos (28 de la muestra representativa y 15 de proyectos subsiguientes) conservan sus características históricas sin necesidad de fondos federales para su mantenimiento.												
	1c. Los otros edificios y el espacio público de las áreas de proyecto son continuamente bien mantenidos por propietarios particulares y los gobiernos municipales.												
	1d. La estrategia del programa se aplica a otros sitios históricos no incluidos en el programa.												
	1e. El número de obras para las cuales el IPHAN ha obtenido órdenes judiciales de suspensión disminuye de un promedio de 207 por año en 1996-1998 a 100 por año en el 2007, en las 20 ciudades donde se realizaron inventarios y se aplicaron las normas municipales acordadas.												
	1f. El número de planes de proyectos presentados que IPHAN tiene que rechazar baja de un promedio de 310 por año en 1996-1998 a 150 por año en el 2007, en las 20 ciudades donde se realizaron inventarios y se aplicaron las normas municipales acordadas.												
2. Aumentan el aprecio y el conocimiento de la población brasileña respecto de su patrimonio cultural e histórico.	2a. El indicador promedio del estudio nacional de seguimiento del conocimiento anterior al último desembolso aumenta de 25,8% en 1998 a 35% en todo el país y en 15 puntos porcentuales en las ciudades con proyectos.												
	2b. La actitud promedio ponderada de quienes responden al estudio nacional posterior sobre conocimientos y actitud mejora en las siguientes preguntas:												
	<table><tr><td>Pregunta:</td><td>Antes</td><td>Después</td></tr><tr><td>Dispuesto a dedicar tiempo</td><td>4,5</td><td>5,0</td></tr><tr><td>Dispuesto a contribuir con dinero para patrimonio histórico nacional</td><td>2,7</td><td>3,2</td></tr><tr><td>El municipio debería gastar para preservar patrimonio histórico</td><td>3,0</td><td>3,5</td></tr></table>	Pregunta:	Antes	Después	Dispuesto a dedicar tiempo	4,5	5,0	Dispuesto a contribuir con dinero para patrimonio histórico nacional	2,7	3,2	El municipio debería gastar para preservar patrimonio histórico	3,0	3,5
Pregunta:	Antes	Después											
Dispuesto a dedicar tiempo	4,5	5,0											
Dispuesto a contribuir con dinero para patrimonio histórico nacional	2,7	3,2											
El municipio debería gastar para preservar patrimonio histórico	3,0	3,5											
Propósito: Aumenta el uso económico, cultural y social de áreas restauradas	1a. El número de visitantes a las áreas restauradas aumenta (véanse objetivos específicos en los marcos lógicos de los proyectos)												
	1b. El flujo de caja a los Fondos de Preservación en cada sitio cumple con objetivos específicos en el 2003 (véanse objetivos específicos en los marcos lógicos de los proyectos).												

	1c. Número de edificios vacíos en la zona declina para el 2003 (véanse objetivos específicos en los marcos lógicos de los proyectos).
	1d. Aumenta el valor estimado de los edificios particulares en la zona (véanse objetivos específicos en los marcos lógicos de los proyectos).
Componentes:	
1. Proyecto Ouro Preto	1. Ver marco lógico del proyecto.
2. Proyecto Olinda	2. Ver marco lógico del proyecto
3. Proyecto Polo Alfandega (Recife)	3. Ver marco lógico del proyecto
4. Proyecto Plaza Tiradentes (Rio de Janeiro)	4. Ver marco lógico del proyecto
5. Otros tres o cuatro proyectos prioritarios	5. A ser determinados durante la preparación
6. Fortalecimiento institucional	6. Ver marco lógico del fortalecimiento institucional
7. Promoción de actividades económicas en los centros históricos	7. Catorce eventos especiales para promover el uso económico de sitios históricos propuestos y ejecutados por el sector privado reciben cofinanciamiento del programa.
8. Capacitación de artesanos con experiencia	8a. Tres grupos de seis instructores adiestrados en carpintería, albañilería, cantería, herrería, estucado y pintura para restauración. 8b. 240 nuevos artesanos calificados y certificados en dichos campos.
9. Programas educativos acerca del patrimonio histórico de Brasil	9a. Campañas a nivel nacional, regional y local para promover la conciencia, conservación, inversiones y visitas a los sitios históricos. 9b. Veinte vídeos de 11 minutos para instruir a los escolares sobre el patrimonio histórico de Brasil. 9c. Seis documentales de 46 minutos para mercadeo cultural y educativo.

PROGRAMA DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO CULTURAL URBANO

BR-0261

PRINCIPALES LICITACIONES PREVISTAS						
Item	No. lotes	Monto total (US\$ miles)	Financiamiento		Método (1)	Fecha de publicación (sem/año) (2)
			BID	Local		
A. Proyectos de la muestra						
OBRAS CIVILES						
1. Olinda	7	3.275	70	30	LPN	II/00
2. Recife	8	4.722	70	30	LPN	II/00
3. Ouro Preto	8	5.160	70	30	LPN	II/00
4. Rio de Janeiro	5	3.780	70	30	LPN	I/01
B. Otros proyectos (por definir)						
OBRAS CIVILES	21	13.463	70	30	LPN	I/02
C. Consultorías y estudios						
Fortalecimiento institucional IPHAN	2	5.000	63	37	LPI	II/99
Fortalecimiento institucional sector	1	3.000	63	37	LPI	II/99
Asesoría de media	1	610	63	37	LPI	II/00
D. Otras licitaciones						
Tiempo en los medios	8	15.000	63	37	LPN	I/00
Producción de programas p/TVE	1	650	63	70	LPN	I/00
Producción de documentales	6	1.410	63	70	LPN	I/00
LPI: Licitación pública internacional LPN: Licitación pública nacional (1) LPI será obligatoria para rubros cuyo valor exceda de US\$2 millones para obras y de US\$250.000 para bienes y servicios relacionados (2) Fecha estimada						

PROYECTO DE RESOLUCION

BRASIL. PRESTAMO /OC-BR LA REPUBLICA FEDERATIVA DE BRASIL
PROGRAMA DE PRESERVACION DEL PATRIMONIO HISTORICO URBANO
(MONUMENTA)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Federativa de Brasil, como Prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un Programa de Preservación del Patrimonio Histórico Urbano (MONUMENTA). Dicho financiamiento será por una suma de hasta sesenta y dos millones quinientos mil dólares (US\$62.500.000) de los Estados Unidos de América, o su equivalente en otras monedas, excepto la de la República Federativa del Brasil, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.