

**DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

**B R A S I L**

**PROGRAMA PARANA URBANO II**

**Operación No. 1405/OC-BR  
Aprobada en Junio 5, 2002**

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**BRASIL**

**PROGRAMA PARANÁ URBANO II**

**(BR-0374)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Riccardo Rietti (RE1/SO1) Jefe; Patrick Saint-Pol Maydiou (RE1/SO1); Arcindo Santos (RE1/SO1); Eduardo Rojas (SDS/SOC); Bernadete Buchsbaum (LEG); Jorge Tejada (COF/CBR); Judith Aguirre-Lavallee (RE1/SO1) y Yony Orbegoso (RE1/SO1) quienes asistieron en la producción del documento.

## INDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	1
I. MARCO DE REFERENCIA .....	1
A. Cambios en la estructura productiva de Paraná, su impacto en el proceso de urbanización y la estructura de financiamiento municipal .....	1
1. Cambios en la estructura productiva y su impacto en el proceso de urbanización .....	1
2. La estructura de financiamiento del sector municipal .....	2
B. Política estadual para el desarrollo municipal .....	3
C. Logros y lecciones aprendidas de Paraná Urbano I .....	4
1. Logros .....	4
2. Lecciones aprendidas de Paraná Urbano I .....	10
D. Desafíos a ser enfrentados por el nuevo programa .....	11
1. Organización institucional del sector .....	11
2. Financiamiento municipal .....	11
3. Gestión y financiamiento de bienes públicos .....	12
E. Estrategia del Banco .....	12
F. Experiencias del Banco .....	13
G. Valor agregado de la presencia del Banco en el Programa .....	13
II. EL PROGRAMA .....	14
A. Objetivos .....	14
B. Descripción del Programa .....	14
1. Administración y supervisión .....	14
2. Inversión directa .....	14
C. Dimensionamiento, costo y financiamiento .....	16
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	18
A. Prestatario, garante y ejecutor .....	18
B. Ejecución del Sistema de Financiamiento de Acciones en los Municipios del Estado de Paraná – Paraná Urbano (SFM) .....	18
1. El ejecutor .....	18
2. Los coejecutores .....	18
C. Instrumentos normativos del programa .....	19
1. Convenios de cooperación técnica .....	19
2. Convenios con municipios y asociaciones municipales .....	19
3. Traspaso de recursos .....	20
4. Reglamento Operativo General Sistema de Financiamiento Municipal .....	20
5. Reglamento Operativo Específico del Programa Paraná Urbano/BID .....	24
D. Reconocimiento de gastos .....	26
E. Seguimiento del programa .....	27
1. Seguimiento del Banco .....	27
2. Informes semestrales de progreso .....	27
3. Revisiones y planes operativos anuales .....	27

4.	Evaluación del programa.....	27
F.	Auditoria externa.....	28
G.	Evaluación ex post.....	28
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	29
A.	Viabilidad institucional y financiera del Programa.....	29
1.	Paraná.....	29
2.	SANEPAR.....	29
3.	Gestión y financiamiento de bienes públicos culturales.....	30
4.	Estado de Paraná.....	30
B.	Viabilidad técnica del Programa.....	31
1.	Viabilidad técnica de las obras específicas.....	31
C.	Viabilidad técnica, socioeconómica y financiera de los proyectos.....	32
1.	Resultados del análisis técnico del subprograma de inversiones.....	32
2.	Resultados de la evaluación socioeconómica y financiera de los proyectos.....	32
D.	Viabilidad ambiental y social.....	33
E.	Beneficios.....	35
F.	Focalización.....	35
G.	Riesgos.....	36

**ANEXOS**

ANEXO II-1	Marco Lógico
ANEXO III-1	Plan de Adquisiciones

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFP	Agencia de Fomento de Paraná, S.A
AM	Asociaciones de Municipios
A-PAR	Sociedad Civil de las Artes de Paraná
BANESTADO	Banco del Estado de Paraná S.A
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CO	Capital Ordinario
DAP	Disposición a Pagar
EIV	Estudio de Impacto de Vecindario
FDU	Fondo Estadual de Desarrollo Urbano
FPM	Fondo de Participación Municipal
HDM	Highway Design & Maintenance Model
IAP	Instituto Ambiental del Paraná
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
ICMS	Impuesto Estadual al Valor Agregado
ICR	Índice de Carencia Relativa
IFI	Institución Financiera Intermediaria
IOSP	Índice de Oferta de Servicios Públicos
IPVA	Impuesto a los Vehículos
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
PCR	Informe de Cierre de Proyecto
PEDU	Programa Estadual de Desarrollo Urbano
PGR	Programa de Gestión por Resultados
PIB	Producto Interno Bruto
PNAD	Encuesta Nacional de Muestra de Domicilios
POA	Plan Operativo Anual
PPU-I	Programa de Desarrollo Municipal – Paraná Urbano I
PRAM	Programa de Acción Municipal
RMC	Región Metropolitana de Curitiba
ROE	Reglamento Operativo Específico
ROG	Reglamento Operativo General
SAM	Sistema de Acompañamiento y Monitoreo de Proyectos
SANEPAR	Empresa de Saneamiento del Estado de Paraná
SCA	Sistema de Control Ambiental
SEDU	Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano
SGF	Sistema de Gestión Financiera
SFM	Sistema de Financiamiento Municipal – Paraná Urbano
SIM	Sistema de Informaciones Municipales
SIMDIV	Sistema de Estimación de Capacidad de Endeudamiento Municipal
SIMPGR	Sistema de información para la Programación de Gestión por Resultado
SIMPRECIOS	Sistema de Información de Precios Practicados en Licitaciones
SIMRISC	Sistema de Evaluación de Riesgo de Cliente y Proyecto
TCE	Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná



## Brasil

### Programa Tentativo de Préstamos

2002

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
BR0301	Microempresas Nordeste	30.0	APROBADO
BR0355	Rodovias Santa Catarina IV Etapa	150.0	APROBADO
BR0323	Prodetur II Region Nordeste	240.0	APROBADO
BR0313	Desarrollo Sustentable de Acre	64.8	APROBADO
BR0357	Desarrollo Urbano de Para	48.0	
BR0364	Diversidad en la Universidad	5.0	
BR0374	Parana Urbano II	100.0	
BR0378	PROMOCION DE ETICA Y DEFENSA DEL PATRIMONIO PUBLICO	3.0	
BR0351	Agua y Saneamiento Goiania	50.0	
BR0365	Modernización Tribunal de Cuentas	5.0	
*BR0367	Proyecto Co-Generación de Eléctrica Termoacu	25.0	
*BR0370	Planta Hidroeléctrica Campos Novos	75.0	
BR0324	Saneamiento Ceara II	120.0	
*BR0394	Sao Salvador	37.0	
*BR0395	Termonorte	56.0	
<b>Total - A : 15 Proyectos</b>		<b>1,008.8</b>	
*BR0377	Electropaulo Gastos de Capital	75.0	
BR0254	Modernización Carretera Florianopolis-Osorio	300.0	
BR0302	Transporte Urbano de Fortaleza	86.2	
*BR0368	Planta Energía Térmica Carioba II	74.5	
<b>Total - B : 4 Proyectos</b>		<b>535.7</b>	
<b>TOTAL 2002 : 19 Proyectos</b>		<b>1,544.5</b>	

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
BR0373	Fábrica de Cultura	10.0	
BR0318	Programa de Desarrollo Turismo Prodetur Sul	200.0	
BR0372	Gestión Fiscal São Paulo	15.0	
BR0297	Sistema Nacional Investigación Agroalimentaria	60.0	
BR0366	Ampliación Oferta Energía Eléctrica	600.0	
BR0356	Rodovias Espirito Santo	73.0	
BR0391	Rehabilitación Centro de São Paulo Procentro	100.4	
BR0358	Financiamiento Entrega Privada Serv.social	200.0	
BR0375	Transporte Urbano Curitiba 2	40.0	
BR0376	Desarrollo Sustentable Amapa	21.0	
BR0369	Sectorial de Reforma del Estado	500.0	
BR0371	Línea 5 Sao Paulo	175.5	
<b>Total - A : 12 Proyectos</b>		<b>1,994.9</b>	
BR0266	Nuevo Modelo de Irrigación	90.0	

<b>Total - B : 2 Proyectos</b>	<b>90.0</b>
<b>TOTAL - 2003 : 14 Proyectos</b>	<b>2,084.9</b>

<b>Total Sector Privado 2002 - 2003</b>	<b>342.5</b>
<b>Total Programa Regular 2002 - 2003</b>	<b>3,286.9</b>

**\* Proyectos del Sector Privado**





## BRASIL

### PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 30 DE ABRIL DEL 2002

	US\$ Miles	Porcentaje
<b>TOTAL APROBADO</b>	<b>24,002,295</b>	
DESEMBOLSADO	18,068,289	75.3%
POR DESEMBOLSAR	5,934,005	24.7%
CANCELADO	1,359,959	5.7%
AMORTIZADO	6,101,853	25.4%
<b>APROBADO POR FONDO</b>		
CAPITAL ORDINARIO	22,314,374	93.0%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	1,558,545	6.5%
OTROS FONDOS	129,376	0.5%
<b>SALDO DE LA DEUDA</b>	<b>11,966,436</b>	
CAPITAL ORDINARIO	11,552,597	96.5%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	413,316	3.5%
OTROS FONDOS	524	0.0%
<b>APROBADOS POR SECTOR</b>		
AGRICULTURA Y PESCA	955,282	4.0%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	6,106,855	25.4%
ENERGÍA	2,301,141	9.6%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	3,802,919	15.8%
EDUCACIÓN	852,705	3.6%
SALUD Y SANEAMIENTO	2,889,865	12.0%
MEDIO AMBIENTE	591,178	2.5%
DESARROLLO URBANO	2,219,438	9.2%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	2,861,640	11.9%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	1,075,192	4.5%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	244,977	1.0%
PREINVERSIÓN Y OTROS	101,103	0.4%

\*Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en préstamos para financiamiento de exportaciones.



## BRASIL

### CARTERA EN EJECUCIÓN AL 30 DE ABRIL DEL 2002

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
Before 1996	13	2,601,100	2,313,047	88.93%
1996 - 1997	14	2,493,265	1,282,181	51.43%
1998 - 1999	15	2,805,000	1,213,314	43.26%
2000 - 2001	17	2,610,192	195,930	7.51%
2002	3	420,000	0	0.00%
<b>TOTAL</b>	<b>62</b>	<b>\$10,929,557</b>	<b>\$5,004,472</b>	<b>45.79%</b>

\* Cifras netas de cancelaciones. Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.

**PROGRAMA PARANÁ URBANO II  
(BR-0374)**

**RESUMEN EJECUTIVO**

<b>Prestatario:</b>	Estado de Paraná		
<b>Garante:</b>	República Federativa del Brasil		
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Servicio Social Autónomo Paranacidade		
<b>Monto y fuente:</b>	BID: (CO)	US\$	100,0 millones
	Local:	US\$	<u>66,7 millones</u>
	Total:	US\$	166,7 millones
<b>Términos y condiciones:</b>	Plazo Amortización:	25	Años
	Período de Gracia:	4	Años
	Desembolso (plazo máximo):	4	Años
	Desembolso (plazo mínimo):	3	Años
	Tasa de Interés:	variable	
	Inspección y vigilancia:	1,00	%
	Comisión de crédito:	0,75	%
	Moneda:	canasta de monedas	
<b>Objetivos:</b>	<p>El programa tiene como objetivo promover la mejoría de la calidad de vida de la población del Estado de Paraná por medio de: (i) el perfeccionamiento del modelo de financiamiento municipal; (ii) la consolidación de la capacidad institucional de los municipios y sus asociaciones; (iii) la implantación de mecanismos de gestión y financiamiento sostenibles para sectores con fuertes externalidades y “spill over”; (iv) el perfeccionamiento del proceso de priorización de inversiones municipales con la participación de la sociedad civil; y (v) el aumento de la calidad y cobertura de los servicios municipales básicos y sociales.</p>		
<b>Descripción:</b>	<p>El programa será estructurado para financiar los siguientes subprogramas y componentes:</p> <p><b>1. Administración y supervisión (US\$4,0 millones)</b></p> <p>Corresponde al financiamiento de la administración general y apoyo a la ejecución del programa, que incluye la contratación de una institución externa para la evaluación anual del Programa, la auditoría técnica de obras y los servicios técnicos provistos por las asociaciones de municipios y la auditoría contable financiera del Programa.</p>		

## **2. Inversión directa (US\$161,7 millones)**

### **a) Desarrollo del sector municipal ((US\$11,0 millones)**

Consiste en el financiamiento del diseño e implantación de medidas para continuar el desarrollo del sector municipal, enfocándose en el sistema de financiamiento municipal, e incrementar la eficiencia de los gobiernos municipales.

- (i) Fortalecimiento de Paranácidade:** (a) certificación de Paranácidade, por una empresa calificadora de riesgos de renombre internacional, como gestor de recursos de terceros; (b) estudio de alternativas para atraer capital privado para el financiamiento del sector municipal; (c) estudio de alternativas a la retención de las transferencias del Impuesto Estadual al Valor Agregado (ICMS) como garantía municipal; (d) elaboración de un modelo de evaluación de riesgos de prestatarios y proyectos; (e) preparación de un modelo para estimar el potencial fiscal de los municipios; y (f) desarrollo e implantación de un sistema de “ranking municipal”.
- (ii) Fortalecimiento del Tribunal de Cuentas del Estado para implantar el Programa de Gestión por Resultados (PGR) asociado con el Sistema de Informaciones Municipales (SIM), desarrollado por el tribunal:** (a) equipos informáticos; (b) “softwares”; (c) desarrollo de sistemas; y (d) capacitación.
- (iii) Fortalecimiento institucional de municipios, sus asociaciones y de la sociedad civil:** (a) implantación del PGR; (b) desarrollo de un sistema para el gerenciamiento del resultado primario y capacidad de endeudamiento; (c) complementación de la cobertura de la cartografía urbana; (d) capacitación del personal municipal en gestión municipal, actualización de catastro, geoprociamiento, PGR y código tributario; (e) fortalecimiento de las asociaciones de municipios; (f) estudios técnicos sobre gobiernos locales; y (g) cuatro proyectos pilotos para la participación de la sociedad en la priorización de las inversiones municipales.

### **b) Modernización de la gestión y financiamiento de sectores de bienes públicos culturales (US\$22,0 millones)**

Este componente financiará el diseño e implantación de reformas a los mecanismos institucionales y financieros de gestión de este sector así como inversiones para hacer viables las reformas buscadas y expandir los servicios provistos.

- (i) Apoyo a la consolidación de los mecanismos de gestión:** (a) la puesta en marcha de la Fundación Cultural del Estado de Paraná (Paranácultura) y el desarrollo de planes de negocio para el Museo Paranaense y la Red de Centros Culturales; (b) la puesta en marcha y preparación del plan de negocio de la Organización de la Sociedad Civil de Artes de Paraná (A-PAR) que gestionará el nuevo Museo de Arte del Paraná; y (c) seguimiento a la ejecución de la Política Cultural del Estado, el impacto de las reformas introducidas y recomendaciones de ajuste.
  - (ii) Adecuación, expansión y equipamiento de la infraestructura cultural:** (a) reforma, expansión y equipamiento complementario del edificio Castello Branco, en el centro cívico del estado, para recibir los patrimonios de los museos de Arte Contemporánea, Arte de Paraná, Casa João Turim y Museo de Arquitectura y Urbanismo; (b) rehabilitación, adecuación, expansión y equipamiento complementario del Palacio São Francisco para recibir los patrimonios de las seis sedes del Museo Paranaense; y (c) expansión, adecuación y equipamiento complementario del edificio Canal da Música para recibir el Sistema de Difusión Cultural de Paraná, que incluye la TV Radio Educativa.
  - (iii) Red de centros culturales de Paraná:** (a) rehabilitación y equipamiento de un cine-teatro en cada una de las siguientes ciudades: Guaíra, Andirá, União da Vitória, Río Negro, Araçongas, Jacarezinho, Apucarana, Loanda, Londrina, Morretes, Castro, Paranavaí, Campo Mourao y Ponta Grossa; y (b) apoyo a los municipios para gestionar la operación y mantenimiento de los equipamientos.
  - (iv) Diseño de mecanismos de preservación sostenibles de áreas patrimoniales urbanas:** (a) apoyo a los municipios de Antonina, Morretes y Paranaguá, para diseñar programas integrados de rehabilitación de sus áreas patrimoniales, con participación de todos los actores sociales y poniendo los activos inmobiliarios a usos sostenibles; y (b) apoyo a experiencias innovadoras de preservación de edificios emblemáticos del patrimonio de Paraná involucrando a los propietarios, inversionistas inmobiliarios y la filantropía privada.
- c) Inversiones en infraestructura básica municipal (US\$128,7 millones)**

Este componente financiará proyectos de rehabilitación, ampliación y construcción de obras en todos los sectores de

jurisdicción municipal, tales como: (i) vialidad urbana y rural; (ii) sistemas autónomos de agua potable y alcantarillado sanitario; (iii) desagües pluviales; (iv) servicios sociales como educación, salud, guarderías infantiles, centros comunales; (v) servicios urbanos, como el manejo integrado de residuos sólidos, alumbrado público; (vi) equipamientos urbanos, como terminales de transporte, mercados, mataderos; (vii) preservación y recuperación ambiental, defensa contra inundaciones y erosión, parques y áreas verdes; (viii) caminos vecinales; y (ix) apoyo al pequeño y micro productor. Este componente, también financiará sistemas de alcantarillado sanitario, incluyendo la ampliación o implantación de redes de recolección y la mejora de la eficiencia de las plantas de tratamiento de aguas servidas en municipios con menos de 100.000 habitantes, en los cuales la Empresa de Saneamiento del Estado de Paraná (SANEPAR) tiene la concesión.

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

La acción del Banco en Brasil, durante el período 2000-03, se concentra en cinco áreas principales: (i) modernización del Estado; (ii) competitividad; (iii) pobreza; (iv) medio ambiente; e (v) integración regional. En el área de modernización del Estado, el Banco profundizará su apoyo a la modernización administrativa y fiscal, tanto en el ámbito federal, como estadual y municipal. En lo referente a competitividad, se realizarán esfuerzos para, entre otros, aumentar los niveles de inversión en infraestructura y establecer marcos regulatorios adecuados. La lucha contra la pobreza contempla la implantación y profundización de reformas en los sectores sociales y el desarrollo urbano y municipal, con el propósito de mejorar la eficiencia, equidad y calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos. Finalmente, la acción del Banco en materia de medio ambiente hace especial énfasis en el saneamiento urbano, tratamiento de residuos sólidos y reducción de la contaminación ambiental en general.

Por otro lado, la estrategia del Banco para el desarrollo subnacional, aprobada por el Directorio en mayo de 2001, establece que el Banco apoyará a los países en la implantación de reformas y fortalecimiento institucional requeridos para establecer gobiernos subnacionales eficientes y democráticos aptos para realizar las funciones de: (i) promover el desarrollo económico en sus jurisdicciones; (ii) proveer los servicios para asegurar buena calidad de vida para la población y mejorar el grado de equidad social y territorial de la distribución de los beneficios del desarrollo; y (iii) proveer infraestructuras esenciales para el bienestar de la población y para el incremento de las actividades económicas. Para estos efectos, la estrategia promueve el perfeccionamiento de las relaciones intergubernamentales, la gobernabilidad, la capacidad institucional de los gobiernos locales y la implantación de una estricta disciplina de endeudamiento.

El programa propuesto es consistente con ambas estrategias, ya que contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población mediante la mejora de la eficiencia, calidad y equidad de los servicios prestados por los municipios paranaenses, mayor participación de la sociedad civil en el proceso de asignación de recursos y la promoción del desarrollo económico local.

**Revisión social y ambiental:**

Las inversiones que serán financiadas por el programa tendrán impactos ambientales y sociales positivos diferenciados, según el sector considerado, que serían principalmente: (i) el mejoramiento de la calidad de vida e indicadores de salud de la población, a través de proyectos de servicios sociales focalizados y la recuperación del patrimonio histórico y cultural de Paraná; y (ii) el mejoramiento de la situación ambiental del estado, a través de la disminución del impacto de residuos sólidos y aguas servidas, la eliminación de pasivos ambientales, la implantación de planes de uso del suelo, y el fortalecimiento ambiental de las asociaciones de municipios. Los criterios y medidas de protección ambiental están integrados al Reglamento Operativo a través del Sistema de Control Ambiental (SCA). El SCA está integrado al Sistema de Acompañamiento y Monitoreo de Proyectos (SAM) y será fortalecido en la conservación y monitoramento ambiental de las inversiones.

**Beneficios:**

El programa mejorará la cobertura y calidad de los servicios prestados por los municipios a su población, principalmente aquella de bajos ingresos, mediante proyectos económicamente rentables destinados a la rehabilitación y ampliación de las infraestructuras urbana y social.

El programa derivará beneficios de carácter más agregado por la introducción de capitales privados para el financiamiento del sector municipal, la mejor asignación y transparencia en la utilización de los recursos fiscales municipales, la mayor participación de la sociedad civil en la asignación de los recursos municipales y la mayor eficiencia de la inversión.

El programa mejorará la provisión de bienes públicos y aquellos con fuertes externalidades mediante incentivos que corrijan estas imperfecciones del mercado, principalmente en las áreas de caminos rurales, bienes culturales y la recuperación del patrimonio histórico del estado.

**Riesgos:**

A pesar del éxito de los cambios introducidos, por el estado de Paraná en años recientes, existe siempre un riesgo de reversión debido a los intereses políticos y económicos afectados por los mismos. En especial, la introducción del mecanismo de crédito y transparencia en la asignación de recursos fortaleció las comunidades y autoridades locales en las decisiones de inversión en desmedro de las “iniciativas parlamentarias”, que son totalmente discrecionales. Por otra parte, el proceso de

privatización del financiamiento que garantiza una mayor disponibilidad de recursos e inversiones, sufre fuertes críticas en el sentido que ignora las externalidades y, en algunos casos, el “spill over” de los beneficios, de determinados tipos de bienes, como los bienes públicos, que resultarían en la subprovisión de dichos bienes. El programa, por lo tanto, considera una estrategia y acciones para contrarrestar estos riesgos de reversión. La introducción del sector privado en el financiamiento a los municipios permitirá avances importantes en la atracción de capitales privados para el sector, lo que significará reducir los riesgos de reversión de los cambios.

En lo que se refiere a la subprovisión de bienes públicos, el programa considera el componente de modernización de la gestión y financiamiento de bienes públicos culturales como una reforma de la acción del estado a fin de atender precisamente a estos problemas.

Los aportes de los socios privados en la operación y mantenimiento de los equipamientos culturales pueden ser insuficientes para cubrir todos los costos. En estos casos, el gobierno del estado hará aportes adicionales para cubrir el déficit y garantizar la correcta operación y mantenimiento de los equipamientos. Este compromiso será cautelado mediante la cláusula standard de operación y mantenimiento.

**Condiciones contractuales especiales:**

**Condiciones previas al primer desembolso:** (i) firma del aditamento al Convenio entre el Prestatario y la Agencia de Fomento de Paraná, para que esta otorgue créditos a los municipios elegibles al Programa (véase ¶ 3.2) (ii) aprobación y puesta en vigencia del Reglamento Operativo Específico del Programa (véase ¶3.3); y (iii) presentación de modelos de los siguientes documentos: (a) termo de adhesión al Programa por parte de los municipios, (b) convenio Paranacidade/Municipio, (c) contrato de subpréstamo Estado/SANEPAR, y contrato de préstamo AFP/Municipio (d) convenio de cooperación técnica y financiera Paranacidade/Asociación de Municipios y (e) apéndice al convenio Paranacidade/Municipio (véase ¶ 3.13).

**Condiciones previas al desembolso de recursos para obras:** (i) firma del contrato de préstamo AFP/Municipios o subpréstamo Estado/SANEPAR (véase ¶ 3.28); y (ii) compromiso de cooperación por parte de empresas proveedoras de servicios públicos (véase ¶ 3.29).

**Condiciones previas (específicas) a las licitaciones** (véase ¶ 3.37): (i) firma del termo de adhesión Municipio/Paranacidade; (ii) firma del convenio de cooperación



SANEPAR/Paranacidade; (iii) proyecto ejecutivo de la obra; y (iv) la respectiva licencia de instalación de la obra y evidencia del cumplimiento de las exigencias del órgano estadual del medio ambiente (véase ¶ 3.37).

**Condiciones previas al primer desembolso para el Subprograma de modernización de la Gestión y Financiamiento de Bienes Públicos Culturales:** aprobación de la ley que establece el sistema estadual de cultura (véase ¶ 2.6).

**Condiciones previas al primer desembolso para la adquisición de bienes o contratación de las obras relacionadas al:** (i) Museo de Arte del Paraná- (a ) presentación para aprobación por el Banco, del plan de negocios del referido museo; (b) constitución legal y puesta en marcha de la Sociedad Civil Artes del Paraná (A-PAR); y (c) el ajuste de la distribución de espacios contemplados en el proyecto del edificio del nuevo museo de Arte del Paraná (véase ¶ 2.7 (a) y 4.9 (ii)); (ii) Museo Paranaense o cine-teatros- la constitución legal de Paraná Cultura (véase ¶ 2.7 (b)); y (iii) Canal de Música (a) transferencia del edificio donde opera el Canal de la Música para la TV Radio Educativa que tendrá la responsabilidad por su operación y mantenimiento (véase ¶ 2.7 (c));(b) ajuste del proyecto de adecuación del respectivo edificio a los requerimientos de las instituciones que lo usarán y enumerándose en el presupuesto (véase ¶ 4.9 (iii)) y (c) la incorporación de los equipos necesarios para proveer apoyo a través de la red Internet Estadual (véase ¶ 4.9 (i)).

**Condiciones durante la ejecución:** (i) dentro de los doce meses de la vigencia del contrato de préstamo la AFP deberá estar adscrita a la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbanos (SEDU) y, previo al último desembolso del contrato de préstamo, se deberá haber implantada la alternativa seleccionada para atraer recursos del sector privado al SFM (véase ¶ 3.4); (ii) el Banco podrá reconocer, como parte de la contrapartida local, gastos efectuados hasta el monto equivalente a US\$15,0 millones (véase ¶ 3.42); del 18 de octubre del 2001; (iii) a los 90 días del fin de cada ejercicio fiscal, el prestatario deberá presentar al Banco el Informe de Evaluación del Programa preparado por una institución externa (véase ¶ 3.46); (iv) a los nueve meses de la vigencia del contrato de préstamo, el prestatario deberá haber realizado la contratación de la evaluación del Programa de acuerdo con términos de referencia aprobados por el Banco (véase ¶ 3.46); (v) a los seis meses a partir de la fecha del último desembolso del financiamiento, el prestatario presentará al Banco un informe de evaluación ex post de los impactos del Programa (véase ¶ 3.49); (vi) los costos de operación, administración, mantenimiento e inversión relacionados a cada obra, deberán ser recuperados por

los ingresos cobrados por el municipio, estado o por la institución responsable por la prestación del servicio los cuales podrán resultar, entre otros, del cobro de tasas, tarifas, contribución por mejoras, alquiler, tasa de concesión, de acuerdo a la ley. Cuando no se pueda identificar claramente a los beneficiarios del proyecto, no se justifique la discriminación, o la situación socioeconómica de los beneficiarios así lo requiera, los ingresos generales del municipio o del estado podrán ser utilizados como mecanismo de recuperación. En estos casos se deberá demostrar que el proyecto no generará déficit en el resultado primario municipal o estadual.

**Clasificación de la equidad social y de la pobreza:**

Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). También esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) (véase ¶4.21). El prestatario no utilizará el 10 % del financiamiento adicional.

**Excepciones a las políticas del Banco:**

Ninguna

**Adquisiciones:**

Las contrataciones de obras y servicios y las adquisiciones de bienes del programa se harán conforme a los procedimientos del Banco. La contratación de obras por montos iguales o superiores a US\$5,0 millones, la adquisición de bienes por montos iguales o superiores a US\$350 mil y la contratación de servicios por montos superiores a US\$200 mil requerirán licitación pública internacional (véase ¶ 3.33 y 3.34). El Banco realizará un examen ex post de los documentos y del proceso de licitación cuando la construcción de obras o la adquisición de bienes sea por un monto inferior al indicado en el párrafo anterior y la contratación de firmas consultoras o consultores individuales sea respectivamente, por monto inferior a US\$200.000 y US\$50.000. Podrá usarse el precio como criterio para la selección de servicios de consultoría, conforme a lo estipulado en el documento GN-1679-3 (véase¶ 3.34).

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Cambios en la estructura productiva de Paraná, su impacto en el proceso de urbanización y la estructura de financiamiento municipal

#### 1. Cambios en la estructura productiva y su impacto en el proceso de urbanización

1.1 El Estado de Paraná, en la Región Sur de Brasil, según el censo del año 2000 cuenta con 9,6 millones de habitantes, cifra que lo sitúa en el 6<sup>to</sup> lugar entre los estados más poblados del país. Su Producto Interno Bruto (PIB), que equivale a 6,5% del PIB nacional, lo sitúa en el 5<sup>o</sup> lugar entre los 27 estados de la federación y, con un PIB per cápita de US\$6.400, le confiere la misma posición en aquellos términos, que es aproximadamente 12% superior al promedio nacional.

1.2 Tradicionalmente, la estructura productiva del estado se basó, exclusivamente, en el cultivo del café. Sin embargo, durante las últimas dos décadas y como consecuencia del agotamiento de la frontera caficultora, la introducción de nuevos cultivos mecanizados y, en los últimos ocho años, la implantación de industrias pesadas, como la automovilística, dicho patrón sufrió cambios importantes. Estos cambios se reflejan en una reducción de la participación del sector primario en el PIB estadual, un incremento del sector terciario y una mayor diversificación industrial de productos orientados a la exportación. En conjunto, las exportaciones industriales y los servicios generan cerca del 80% del PIB del estado.

1.3 Como consecuencia de dicha transformación, se incrementó sustancialmente la población urbana del estado. Según los datos del cuadro I-1, la población paranaense presenta un elevado grado de urbanización (81%). En el período 1996-2000 la población urbana se expandió a una tasa de 2,6% anual mientras que la rural decreció al significativo ritmo de -2,2%. Este proceso de urbanización llevó a que el 56% de la población total y el 65% de la urbana se concentrara en 30 de los 399 municipios.

Cuadro I-1

Años	Población Rural	Población Urbana	Población Total
1991	2.250.760	6.197.953	8.448.713
1996	1.991.814	7.011.990	9.003.804
2000	1.776.790	7.781.664	9.558.454
1991 - 1996	-258.946	814.037	555.091
1996 - 2000	-215.024	769.674	554.650
1991 - 2000	-473.970	1.583.711	1.109.741
Crecimiento % anual	-2,2	2,6	1,4

Fuente: Censo demográfico 2000 - Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)

1.4 Este fenómeno se debe a la creciente demanda de trabajo en los sectores secundario y terciario en las ciudades medianas y grandes, así como a las mejores condiciones de infraestructura y provisión de servicios de mayor complejidad y contenido tecnológico y a la presencia de actividades artístico culturales y de esparcimiento, en las ciudades polos y subpolos regionales.

1.5 Sin embargo, la expansión de los sectores industriales y de servicios de dichas ciudades no logró absorber la totalidad de la población atraída del campo, debido a que las nuevas inversiones son intensivas en capital y mano de obra especializada. Como

consecuencia de estos factores, esta corriente migratoria hacia las ciudades medianas y grandes continúa presionando las estructuras urbanas existentes y la provisión adecuada de servicios sociales básicos.

## 2. La estructura de financiamiento del sector municipal

- 1.6 A los municipios, instituciones con gran autonomía de gestión, cabe dar las respuestas a estas presiones, ya que tienen la responsabilidad de proveer servicios a todo su territorio incluyendo las áreas rurales. Además de los servicios y equipamientos urbanos tienen también a su cargo la educación básica, la promoción prevención y atención primaria a la salud, la provisión de servicios sociales como guardería infantil y centros de ancianos, y la construcción y mantenimiento de los caminos vecinales.
- 1.7 Para financiar sus atribuciones, incluyendo las presiones citadas en el párrafo anterior, los municipios cuentan con recursos de tributos, transferencias y operaciones de crédito.
- 1.8 Los tributos, sobre los cuales los municipios tienen autonomía plena para fijar las alícuotas a ser cobradas de los contribuyentes, son: el impuesto a la propiedad inmueble, el impuesto sobre servicios, el impuesto a la transferencia de bienes, las tasas por servicios prestados, contribución por mejoras y tarifas.

- 1.9 Adicionalmente, los municipios reciben recursos de los gobiernos federal y estadual mediante dos tipos de transferencias: sistemáticas (constitucionales), cuyos criterios de distribución se muestran en el cuadro I-2, y no sistemáticas

**Cuadro I-2**  
**Distribuciones de las transferencias sistemáticas**

FPM: las ciudades capitales de los estados (en el caso de Paraná, Curitiba) reciben el 10% del FPM distribuidos de acuerdo con el tamaño de la población y el inverso del ingreso per cápita del respectivo estado. Todas los demás municipios del país coparticipan el 86,4% del FPM, basado exclusivamente en el tamaño de la población. Adicionalmente, los municipios que no son capitales de los estados con población superior a los 156.216 habitantes reciben el 3,6% restante.

ICMS: según establecido en la Constitución Federal, el 75% de los fondos provenientes del ICMS son distribuidos de acuerdo al origen del impuesto y el 25% restante de acuerdo con el establecido por ley estadual. En el caso de Paraná, esta distribución se hace de acuerdo con una fórmula que privilegia los municipios rurales.

(voluntarias). Las sistemáticas de responsabilidad federal se originan, principalmente, de: (i) Fondo de Participación Municipal (FPM); y (ii) el 50% del impuesto sobre las propiedades localizadas en la zona rural de los municipios. Las de responsabilidad estadual corresponden al 25% del impuesto estadual al valor agregado (ICMS) y el 50% del impuesto a los vehículos (IPVA). Las transferencias no sistemáticas (voluntarias), tanto federales como estaduais, se destinan principalmente a los sectores de salud y educación.

- 1.10 Los municipios, también, realizan operaciones en los mercados financieros y de capitales. Sin embargo, con la introducción del Plan Real en 1994, una medida de política fiscal fue ganar control sobre el crecimiento de la deuda del sector público. A estos efectos en 1995, el Senado Federal, estableció límites de

**Cuadro I-3**

Capacidad anual de endeudamiento: 18% de los ingresos netos menos los desembolsos de las operaciones existentes. Resultado primario: ingreso total menos operaciones de crédito menos gastos totales más servicio de la deuda mayor que cero. Stock de la deuda: ingreso anual neto sobre stock de la deuda existente mayor o igual al 1,2 (2002).

endeudamiento para el sector. Considerando que las restricciones establecidas en 1995 necesitaban mayor ajuste, el Senado federal pasó la Resolución 78/98 introduciendo nuevos límites con relación al flujo de endeudamiento y al “stock” de deuda, como se muestra en el cuadro I-3, restringiendo aún más el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

## **B. Política estadual para el desarrollo municipal**

- 1.11 Para promover el desarrollo municipal, el Estado de Paraná, en la década de los 80, estableció un Fondo Estadual de Desarrollo Urbano (FDU) para financiar a los municipios, mediante préstamos, la expansión de la cobertura de la infraestructura y servicios urbanos. A estos efectos, en 1985 logró recursos por US\$150 millones del Banco Mundial para llevar a cabo el Programa de Acción Municipal (PRAM), mediante el cual el estado financió obras de infraestructura básica en 229 municipios de hasta 50 mil habitantes. Una siguiente etapa de este programa con el mismo objetivo, denominada Programa Estadual de Desarrollo Urbano (PEDU) por US\$200 millones y destinada a todos los municipios, se inició en 1989 y se cerró en 1996.
- 1.12 A pesar de las diversas fuentes de financiamiento disponibles, incluyendo los dos programas de crédito de desarrollo urbano PRAM y PEDU, los déficits de servicios municipales seguían acumulándose sin el correspondiente incremento de la capacidad de inversión y de financiamiento de los municipios.
- 1.13 Con el propósito de entender el problema y diseñar una estrategia para enfrentarlo, en 1995, el gobierno estadual recién posesionado realizó dos estudios relacionados con: (i) el impacto de las transferencias constitucionales federales y estaduais en las finanzas locales; y (ii) la efectividad del PRAM y PEDU en la solución de la problemática municipal del estado.
- 1.14 El primer estudio mostró que el sistema de transferencias automáticas se caracterizaba por la falta de estímulos a la movilización de recursos locales (esfuerzo fiscal), estimándose que esta movilización alcanzaba cerca de 25% del potencial fiscal de los municipios. Esta falta de estímulos, además de limitar la autonomía política de los municipios, la eficiencia en la asignación de los recursos locales y una respuesta ágil a la demanda por servicios, también neutralizaba los efectos de las transferencias sobre el desequilibrio vertical. Asimismo, se reveló que las transferencias no sistemáticas cuando no financian la totalidad del gasto realizado por el municipio, exigían una pequeña contrapartida, contribuyendo también a la “pereza” fiscal de los municipios.
- 1.15 El segundo estudio observó que, para ser más efectivo, un programa debería: (i) ser de carácter municipal y no sólo urbano; (ii) generar incentivos para mayor movilización de recursos locales, introduciendo la recuperación de los costos de los servicios; y metas institucionales y fiscales con los municipios; (iii) contar con un componente de apoyo a los pequeños y micro productores; (iv) financiar equipamientos sociales de apoyo a los niños para liberar las madres para trabajar; y (v) atraer al sector privado para el financiamiento municipal, para incrementar el financiamiento disponible y la responsabilidad fiscal.
- 1.16 Con base en estos estudios, y además de desarrollar planes para la provisión de servicios básicos, el gobierno estadual definió una estrategia cuyos ejes principales

fueron promover cambios en la participación del estado en el financiamiento de los municipios, estimular la movilización de los recursos tributarios locales, fortalecer institucionalmente los municipios y dinamizar los sectores productivos. En el marco de esta estrategia, con el apoyo de un préstamo del Banco de US\$249 millones aprobado en 1996 (917/OC-BR), el Estado implantó el programa de desarrollo municipal – Paraná Urbano I (PPU-I) - por un monto total de US\$426 millones, cuyo cierre se dio en 2001 dentro del plazo previsto en el contrato.

- 1.17 El PPU-I tuvo como objetivo apoyar a los municipios<sup>1</sup> para mejorar la calidad de vida de la población y al gobierno del estado en su estrategia municipal de provisión de servicios y generación de empleo. Para esto el programa apoyó: (i) el desarrollo y fortalecimiento de los municipios, de sus asociaciones en sus aspectos institucionales, financieros y técnicos, con el propósito de mejorar su eficiencia y la cobertura de los servicios; (ii) el mejoramiento de la eficiencia fiscal de los municipios mediante la promoción de la recuperación de costos, la racionalización del gasto y la realización de estudios para perfeccionar el sistema de transferencias de recursos; (iii) el establecimiento de mecanismos que aseguraran la transparencia en el sistema de financiamiento de proyectos municipales, reduciendo la discrecionalidad; y (iv) la rehabilitación, ampliación e implantación de obras de responsabilidad municipal y de ámbito estadual cuyos beneficiarios eran los municipios.

### **C. Logros y lecciones aprendidas de Paraná Urbano I**

- 1.18 Basado en el análisis de la ejecución de Paraná Urbano I, incluyendo la evaluación de una muestra de 39 proyectos ejecutados por los municipios, de la asistencia técnica y de los procedimientos utilizados en la ejecución del PPU-I, se identificaron los logros, así como, las lecciones aprendidas que fueron utilizadas en el diseño de la operación objeto de este documento.

#### **1. Logros**

##### **a) Organización institucional del sector**

- 1.19 Con el apoyo de Paraná Urbano I, como el primer paso del proceso de cambio del financiamiento municipal, se logró implantar un novedoso mecanismo institucional descentralizado para el programa que, además de la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano (SEDU), incorporó:
- a. 18 asociaciones de municipios (AM) para apoyar a éstos en la identificación, preparación de proyectos de inversión, la inspección, supervisión y medición de obras, así como la aprobación de proyectos con costos inferiores a US\$200.000, las que evaluaron y aprobaron cerca de 2.400 proyectos; y
  - b. una institución privada sin fines de lucro (Servicio Social Autónomo Paranaécidade) adscrita a la SEDU, cuyo Director Superintendente es el Secretario de la SEDU, con autonomía institucional y financiera, creada especialmente para la gestión del FDU y del PPU-I así como para prestar de asistencia técnica a los municipios.

---

<sup>1</sup> Curitiba, capital del estado y su mayor ciudad, por su tamaño no fue elegible al PPU-I.

- 1.20 Para cumplir con sus funciones, Paranácidade desarrolló e implantó un sistema “on line” de acompañamiento de ejecución de proyectos y una base de datos fiscales de los 399 municipios del estado. Asimismo, para apoyar a los municipios, desarrolló una serie de productos no financieros como el Programa de Gestión por Resultados (PGR) implantado en 100 municipios, metodologías, documentos técnicos relacionados con el tema municipal y “software” para la gestión financiera y de proyectos.
- 1.21 Esta actuación del Paranácidade lo ha llevado a ser considerado un modelo innovador de gestión por otras agencias multilaterales de crédito como el Banco Mundial, por diversos países de América Latina, Asia y Europa, y por otros estados del país los que han firmado convenios de cooperación y enviado misiones técnicas para entrenamiento e intercambios de experiencias.

#### **b) Financiamiento municipal**

- 1.22 Asimismo, con el objeto de buscar integrar el capital privado en el financiamiento municipal, PPU-I financió estudios de factibilidad para la utilización de instrumentos financieros, tales como bonos municipales y la titularización de cartera. Sin embargo, la crisis rusa de 1998 y el efecto “precatório”<sup>2</sup> en la credibilidad de los inversionistas, paralizaron el proceso de transformación del financiamiento eminentemente público a un sistema con participación del sector privado.
- 1.23 Como un paso intermedio, como en el caso de los programas anteriores financiados por el Banco Mundial, PPU-I continuó utilizando como agente financiero el Banco del Estado de Paraná S.A (BANESTADO). Éste, después de ser autorizado por Paranácidade, otorgaba préstamos a los municipios, con plazos de amortización de hasta 10 años, período de gracia de hasta 12 meses y tasa de interés fija de 8% al año sobre el saldo deudor corregido por la tasa de inflación. Asimismo, para desembolsar los recursos de los préstamos, el BANESTADO requería de la autorización de Paranácidade.
- 1.24 Con este mecanismo, el PPU-I financió cerca de 3.300 proyectos de inversión y 700 de fortalecimiento institucional en 390 municipios de los 398 municipios elegibles al programa. El fortalecimiento institucional financió, entre otros, bases cartográficas, actualización de códigos tributarios municipales y catastros multiuso en casi todos los municipios. El componente de obras financió cerca de 2.400 proyectos de servicios urbanos, 700 proyectos relacionados con servicios sociales y 200 proyectos de apoyo al pequeño y micro productor.

---

<sup>2</sup> Recursos captados mediante la emisión de títulos públicos para cubrir eventuales indemnizaciones laborales. Sin embargo, la sobrestimación, por algunos municipios, de los valores de estas indemnizaciones a fin de utilizar el saldo para financiar otros gastos, resultó en la suspensión por el Senado Federal de las autorizaciones para este tipo de captación y en la desconfianza de los potenciales inversionistas.

- 1.25 El cuadro I-4, muestra la distribución de los recursos del PPU-I por categorías de gastos y tipos de proyectos. De éste se desprende que la demanda de los municipios se concentró en obras y equipos destinados a los servicios urbanos básicos como alumbrado público, sistema vial urbano, manejo integrado de residuos sólidos, control del medio ambiente urbano, entre otros. Los servicios sociales focalizados con cerca de 9% y el componente de apoyo al pequeño y micro productor con cerca de 2,5 % les siguieron en orden de prioridad.

**Cuadro I-4**  
**Distribución de recursos del PPU-I por categorías**

Categoría	Proy.Ejecutados	Millones US\$	%
<b>Administración</b>	<b>n.a.</b>	<b>17,5</b>	<b>4,1</b>
<b>Desarrollo Institucional</b>	<b>712</b>	<b>19,1</b>	<b>4,5</b>
Gestión tributaria (códigos, catastros y registros)	63		
Gestión de Planeamiento Urbano (plan de uso de suelo)	43		
Preinversión,	65		
Cartografía, Equipos y software	520		
Otros	6		
<b>Servicios Urbanos Básicos</b>	<b>2367</b>	<b>337,9</b>	<b>79,3</b>
Iluminación Pública	80	13,5	3,2
Sistema Vial Urbano	950	160,8	37,7
• Pavimentación y asfaltado	930		
• Ciclo vías	6		
• Obras de arte y de señalización	14		
Infraestructura de Transporte (terminales)	37	12,1	2,7
Equipamientos de mantenimiento de vías	745	59,1	13,9
Control del Medio Ambiente Urbano	57	6,6	1,6
Gestión de Residuos Sólidos	123	4,6	1,1
Saneamiento	137	81,2	19,1
<b>Servicios Sociales Focalizados</b>	<b>720</b>	<b>39,4</b>	<b>9,2</b>
Atención Social	175	11,5	2,7
• Guarderías infantiles	111		
• Centro de apoyo a trabajadores estacionales	10		
• Centros comunitarios y velatorios	38		
• Transporte escolar	16		
Construcción y equipamiento para cultura y deportes	265	20,9	4,9
• Plazas	146		
• Centros culturales	18		
• Gimnasios y Centros deportivos	50		
• Otros	51		
Infraestructura y equipamiento en salud	280	7,0	1,6
• Baja complejidad (posta básica)	62		
• Media complejidad	22		
• Ambulancias y otros equipos de transporte	196		
<b>Apoyo al Pequeño y Microproductor</b>	<b>147</b>	<b>10,2</b>	<b>2,4</b>
Industria y Comercio	127	9,9	2,3
Producción Agropecuaria	16	0,3	0,1
<b>Inspección y Supervisión</b>	<b>n.a.</b>	<b>2,0</b>	<b>0,5</b>
<b>Total General</b>	<b>3.945</b>	<b>426,1</b>	<b>100,0</b>

- 1.26 La asignación de los recursos por grupo de municipios<sup>3</sup> entre obras y asistencia técnica se muestra en el cuadro I-5 a continuación. Del cuadro se visualiza que los municipios con menor desarrollo relativo, fueron los más beneficiados con el programa, alcanzando el 35% de los recursos y US\$50 por beneficiario, mientras que el promedio del programa fue de US\$45,6, como se previó en el diseño original.

<sup>3</sup> Los grupos de municipios fueron definidos mediante análisis multivariado, buscando agrupar municipios homogéneos en "clusters", de acuerdo a variables sociales y económicos. Curitiba, es el único en grupo 1.



1.27 Cabe resaltar que una encuesta realizada en 200 municipios, en julio de 2000, reveló que más del 80% de la población dio total aprobación a las obras y mejoras implantadas en sus ciudades a través de Paraná Urbano I.

**Cuadro I-5**  
**Asignación de recursos por grupos de municipios**

Grupo de Municipios	Obras y Equipos (US\$ millones)	Población Beneficiada	Asistencia Técnica (US\$ millones)
1	-	-	-
2	67,6	1.512.211	2,0
3	54,4	1.287.443	0,4
4	42,9	1.096.534	1,0
5	65,6	1.499.053	1,2
6	156,9	2.477.156	1,2
<b>TOTAL</b>	<b>387,4</b>	<b>7.872.397</b>	<b>5,8</b>

1.28 A diciembre de 2001 la cartera de préstamos, que alcanzó un valor aproximado de US\$350

millones, no tenía mora. Este resultado se debe principalmente al análisis institucional financiero realizado por Paranácidade, la asistencia técnica proporcionada y la recuperación de costos, previstos en el programa, así como a los límites de endeudamiento fijados por el Senado Federal y al esquema de garantía mediante la retención de las transferencias constitucionales del estado.

1.29 Sin embargo, con la aprobación en 2000 de la ley N° 101, Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), que introdujo la prohibición de préstamos entre los entes de la federación, imposibilitando a los estados de prestar a los municipios a través de fondos como el FDU, se paralizó el financiamiento a los municipios. Según la LRF, los municipios sólo podrán recibir créditos de instituciones financieras (públicas o privadas) autorizadas y supervisadas por el Banco Central. En aquellos estados que tenían sus propios bancos, los fondos fueron capitalizados en éstos. En los estados, como Paraná, que habían privatizado sus bancos, la legislación les permitió crear una agencia de fomento<sup>4</sup>, en las que se capitalizarían los fondos<sup>5</sup>. Para continuar financiando los municipios, la SEDU firmó un convenio con la Agencia de Fomento de Paraná, S.A (AFP) adscrita a la Secretaria de Hacienda, en el cual estableció las atribuciones de Paranácidade en el nuevo marco institucional del financiamiento municipal y el esquema para la capitalización de la Agencia con los recursos del FDU por un monto aproximado de US\$350,0 millones. En este convenio se acordó que el Paranácidade seguiría realizando las mismas funciones como lo venía haciendo en el mecanismo anterior, con el BANESTADO y estableció que periódicamente, según un cronograma de concesión de créditos, se haría la capitalización de los recursos que serían otorgados a los municipios.

### **c) Movilización de recursos locales**

1.30 Las exigencias de Paraná Urbano I, relacionadas con la recuperación de costos de las inversiones, operación y mantenimiento así como con metas de lanzamiento y recaudación de todos los tributos municipales, y el fortalecimiento institucional, permitió a los municipios incrementar su esfuerzo fiscal y reducir su dependencia en transferencias.

<sup>4</sup> Este tipo de institución está restringida a actuar solamente en el estado que la controla y se fondea con recursos de su patrimonio, recursos presupuestales del estado y de recursos de instituciones de desarrollo nacionales e internacionales.

<sup>5</sup> La capitalización de la agencia AFP se realizará al momento de la aprobación de cada operación de crédito, lo que resultará en la eventual desaparición del FDU al fin de la ejecución del programa objeto de este documento.

1.31 El cuadro I-6, muestra algunos indicadores de dependencia fiscal para grupos de municipios en el Estado de Paraná, en 1996 (primer año de Paraná Urbano I) y 1999 (el último con los balances municipales auditados). Ésta se acentúa en los municipios de menor desarrollo relativo en los cuales las transferencias constitucionales federales y estatales alcanzan a 85% de sus ingresos corrientes. Sin embargo, si se comparan estos indicadores de 1999 con los del año 1996, inicio de Paraná Urbano I, esta dependencia disminuyó cerca de 16 puntos porcentuales, aún cuando las transferencias federales crecieron 67,3% en el período, lo que sugiere que los incentivos para fomentar la movilización de recursos de fuente local (esfuerzo fiscal) tuvieron los resultados esperados.

**Cuadro I-6**  
**Indicadores de dependencia fiscal en 1996 y 1999**

Grupo municipios	Ingresos Tributarios/Ing. Corrientes (%)		Impuestos/ Ingresos Corrientes (%)		Transf. Corrientes/ Ingr. Corrientes (%)	
	1996	1999	1996	1999	1996	1999
1	58,0	60,0	43,0	41,0	42,0	40,0
2	50,0	52,0	22,0	20,0	50,0	48,0
3	28,0	30,0	15,0	14,0	72,0	70,0
4	30,0	34,0	13,0	12,0	70,0	66,0
5	25,0	30,0	8,0	8,0	75,0	70,0
6	10,0	15,0	3,0	3,0	90,0	85,0
Promedio	24,0	40,0	18,0	28,0	76,0	60,0

1.32 El cuadro I-7 muestra las variaciones de los principales ingresos municipales per cápita en el período 1996/99. Del cuadro se desprende que de los tributos municipales, la contribución de mejoras y las tasas fueron las que más crecieron en el período; en cuanto a los impuestos, los incrementos han sido mayores en los municipios de menor

**Cuadro I-7**  
**Ingresos municipales per cápita (R\$)**

Tipo de Ingresos	Año	GRUPOS						TOTAL
		1	2	3	4	5	6	
Impuestos	1996.	156,0	63,4	42,5	28,3	20,6	9,5	50,3
	1999	190,0	57,1	48,3	34,1	27,2	12,0	58,5
	Increment.	21,3%	(10,0%)	13,0%	20,4%	31,8%	26,9%	16%
Tasas	1996	26,1	33,7	18,2	15,9	9,8	4,5	16,6
	1999	35,9	50,0		22,2	13,9	6,5	23,5
	Increment.	37,8%	48,4%	26,1%	39,1%	41,6%	45,5%	41,6%
Contr. Mejoras	1996	0,13	2,5	2,2	1,00	0,85	0,47	1,1
	1999	0,31	5,2	2,6	1,6	0,85	0,72	1,7
	Increment.	20,6%	17,3%	29,4%	19,8%	32,7%	40,1%	29,9%
Transferencias	1996	154,0	146,4	184,6	159,2	186,9	253,6	189,7
	1999	185,7	171,7	238,9	190,8	248,0	355,3	246,4
	Increment.	20,6%	17,3%	29,4%	19,8%	32,7%	40,1%	29,9%
Total sin transferencias	1996	67,9	99,6	62,8	45,2	31,3	14,4	67,9
	1999	83,7	112,4	73,7	57,9	42,0	19,2	83,8
	Increment.	23,3%	12,8%	17,3%	28%	34,1%	33,5%	23,4%

desarrollo relativo. Se puede observar el cambio en la estructura de financiamiento, que pasa a ser más dependiente de las tasas y contribución de mejoría, disminuyendo la “ilusión fiscal” existente. Este comportamiento permitió a los municipios disminuir su dependencia fiscal relacionada con las transferencias constitucionales. Este cambio de comportamiento se debe, principalmente, a: (i) exigencia del PPU-I de recuperar los costos de las inversiones mediante esquemas de privatización, tales como concesión con cargo, cobro de tasas, tarifas y contribución de mejoras, como criterio de elegibilidad

para continuar recibiendo recursos del PPU-I; (ii) fortalecimiento institucional de los municipios con metas fiscales definidas; y (iii) mecanismo de financiamiento, mediante créditos, que llevó los municipios a buscar incrementar su capacidad de endeudamiento para realizar las inversiones demandadas por sus comunidades.

**d) Endeudamiento**

1.33 Descontado el efecto que el crecimiento de las transferencias federales tiene sobre la capacidad de endeudamiento, con PPU-I, el límite de endeudamiento de los municipios se incrementó de US\$20 millones en 1996 a

**Cuadro I-8  
Financiamiento de las inversiones con el FDU (R\$millones)**

GRUPO	1996				1999			
	Inv.	Prest.	FDU	FDU/ Prest. (%)	Inv.	Prest.	FDU	FDU/Prest. (%)
1	144,7	52,5	-	-	79,2	26,9	-	-
2	70,5	5,2	3,3	63,5	60,0	30,6	30,6	100,0
3	55,0	5,2	2,4	46,2	79,8	27,8	26,8	96,4
4	34,6	4,4	2,7	61,4	33,5	10,1	10,1	100,0
5	63,5	9,6	6,1	63,5	80,7	16,6	15,8	95,2
6	102,1	14,7	10,3	70,1	129,5	29,7	29,7	100,0
Total	470,4	91,5	24,8	27,1	462,8	141,7	113,0	79,7

cerca de US\$80 millones en 1999. De éstos, los municipios realizaron operaciones de crédito por US\$70 millones, lo que representó en dicho año sólo el 3,7% de sus recursos totales, de los cuales el 80% fueron financiados por el FDU - con excepción de Curitiba - quedando lo restante a cargo de la Caja Económica Federal y del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, ambos de propiedad del gobierno federal.

**e) Racionalización de los gastos**

1.34 Los recursos de los municipios del Estado de Paraná financian principalmente los gastos corrientes. De estos, menos del 50% se destinan al pago de personal y, tal como se detalla en el cuadro I-9, todos están por debajo del límite de 60% establecido en la LRF. Por otro lado, la relación gastos corrientes/gastos totales se incrementó en el período como resultado de las inversiones financiadas por el programa y la recuperación de los costos de inversión que permitió liberar recursos para operación y mantenimiento.

**Cuadro I - 9  
Indicadores de Gastos 1999**

Grupo Municipios	Gastos personal / Ingr. Corrientes Netos (%)		Gastos Corrientes/Gastos Totales (%)		Gastos Inversiones/Gastos Totales (%)		Transf. de Capital / Gastos de Capital (%)	
	1996	1999	1996	1999	1996	1999	1996	1999
1	46,1	41,0	76,4	85,2	22,8	11,1	11,1	2,2
2	43,0	40,5	80,1	83,7	14,8	11,2	7,1	8,7
3	45,0	46,3	78,6	80,0	18,3	17,1	41,0	6,7
4	53,1	51,3	83,4	86,3	13,3	10,7	36,8	10,9
5	46,7	47,2	82,0	81,4	15,2	14,8	27,5	27,6
6	45,8	46,0	83,7	84,8	13,5	12,0	28,8	23,2

1.35 Adicionalmente, se observa que gracias a la mayor generación de recursos propios locales y a la mayor capacidad de endeudamiento, resultado de la mayor responsabilidad fiscal introducida por Paraná Urbano I, los municipios necesitaron menos recursos de transferencia para inversiones.

## 2. Lecciones aprendidas de Paraná Urbano I

- 1.36 Las principales lecciones aprendidas del ejercicio de evaluación ex post y del informe de cierre de proyecto (PCR), se discuten a nivel de fortalecimiento requerido en la próxima operación referente al propio Paraná, los municipios y sus asociaciones, y al procedimiento de evaluación y seguimiento de los proyectos.

### a) Organización institucional del sector

- 1.37 La creación de instituciones durante el anterior programa, con el propósito de extender el proceso de descentralización de decisiones y tareas de acuerdo a la asignación de responsabilidades, puede ser y es calificada como un logro importante del Programa. Sin embargo, a pesar de la efectividad de las asociaciones de municipios, para solucionar problemas de escala, en el caso de preparación de proyectos y de licitación de obras, las otras funciones de fortalecimiento que debieron ser desarrolladas quedaron relegadas. El desarrollo de estas funciones, asociadas más bien con la ejecución de los proyectos y la búsqueda de nuevas oportunidades o modalidades de inversión son aquellas que harán sustentables a mediano y largo plazo dichas instituciones.

### b) Problemas de seguimiento e indicadores de eficiencia y resultados

- 1.38 La identificación de proyectos, de prestatarios elegibles y el desarrollo de métodos simples para evaluar, dar seguimiento y controlar más de mil acciones por año, que finalmente terminaban en algún tipo de adquisición, fueron quizás las responsabilidades más imperiosas que enfrentó exitosamente Paraná en su primera etapa de desarrollo.

<b>Cuadro I-10</b> <b>Lecciones de la Evaluación Ex post de Proyectos</b>	
Falta en el sistema de análisis, seguimiento y control de operaciones una subrutina de actualización de parámetros de costo-eficiencia para que reflejen cambios en las condiciones financieras y económicas que dieron sustento a los mismos.	
Necesidad de readecuación de algunos proyectos padrones utilizados por PARANACIDADE.	
Se requiere de mecanismos eficientes para verificar las políticas y compromisos de operación y mantenimiento, así como un sistema de sanciones e incentivos aplicables.	

Sin embargo, el esfuerzo de atención masiva a los clientes llevó a descuidar el desarrollo de los instrumentos requeridos para: (i) la administración de su cartera desde el punto de vista del logro de objetivos de desarrollo; (ii) el desarrollo de métodos más eficientes de asignar recursos a una demanda atomizada; y (iii) medir la efectividad de la inversión y la materialización de los beneficios mediante un sistema de seguimiento por resultados.

### c) Priorización de inversiones y acciones estratégicas del estado

- 1.39 Una lección aprendida por defecto es la que se saca de sectores elegibles que no tuvieron demanda efectiva en el curso del anterior programa. En ese sentido se destacan los caminos vecinales y las inversiones para servicios de carácter cultural. En efecto, dichos sectores que habían sido identificados como prioritarios, de acuerdo a las funciones que tienen los municipios, no fueron priorizados por los sectores de la ciudadanía que interiorizan los costos o que son receptores directos de los beneficios y las externalidades negativas de los mismos. Esta situación demuestra que la superación

de “fallas de mercado” requiere de la participación del estado en la definición de áreas y modelos de intervención en sectores con fuertes externalidades y “spill over”.

#### **D. Desafíos a ser enfrentados por el nuevo programa**

1.40 A pesar de los logros de Paraná Urbano I, todavía existen desafíos a ser enfrentados por el Estado de Paraná, que se explican a continuación.

##### **1. Organización institucional del sector**

1.41 Una de las expectativas de la descentralización es la mejora de la gestión de los servicios, mediante el mejor desempeño de los gobiernos locales y mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones y en hacer responsables a los gobernantes por la cobertura y la calidad de los servicios locales (“accountability”). Aún cuando han ocurrido grandes avances en este sentido, siguen existiendo obstáculos a ser superados, tales como: la debilidad institucional de los municipios de menor desarrollo relativo; catastros y planta de valores desactualizados en cerca de 25% de los municipios; la implantación del PGR en la totalidad de los municipios; la implantación de sistemas integrados de administración financiera; y capacitación de personal para realizar las actividades y operar los sistemas financieros requeridos.

1.42 En lo que se refiere a la mayor participación de las comunidades en las decisiones de las inversiones locales, el estado se propone introducir el mecanismo de participación popular con responsabilidad fiscal. Esto significa que la población, a través de sus organizaciones representativas, participará del proceso de formulación del presupuesto de inversiones con pleno conocimiento de los beneficios de las mismas así como los costos de su financiamiento y los niveles de recuperación de estos costos.

1.43 Por otro lado, aún cuando las AM han sido fundamentales en la descentralización de la ejecución del PPU-I, éstas se tornaron dependientes de los recursos transferidos por el programa por cuenta de la remuneración por los servicios prestados, dejando de lado las funciones principales tales como, la implantación de proyectos intermunicipales para lograr economías de escala, preparación de planes de desarrollo regional y fortalecimiento la capacidad de negociación de los municipios con los gobiernos federal y estadual, así como con el sector privado. La consolidación de las asociaciones de municipios, fundamental para el modelo institucional, es uno de los retos a ser encarados por el Estado de Paraná.

##### **2. Financiamiento municipal**

1.44 La paralización del financiamiento estadual a los municipios ocurrida con la aprobación de la LRF, que introdujo la prohibición del financiamiento entre entidades de la federación, la fragilidad de la alternativa de la creación de una agencia de fomento y la necesidad creciente de recursos para el financiamiento de los municipios están obligando al estado a repensar el mecanismo de financiamiento municipal existente. La creación de un sistema permanente, sostenible y capaz de movilizar recursos en montos acordes con la demanda de los municipios, es el reto que el estado deberá enfrentar en la ejecución del nuevo programa.

1.45 En este sentido, el estado decidió que el nuevo sistema deberá movilizar recursos privados y, para ello, utilizará la AFP como el vehículo de captación y de colocación de

los recursos en los municipios. A estos efectos, como primer paso de esta transformación, la AFP será adscrita a la SEDU; posteriormente se definirá la alternativa a ser implantada para atraer capital privado.

### **3. Gestión y financiamiento de bienes públicos**

- 1.46 A pesar de que la provisión de bienes públicos, cuyos beneficios exceden los límites jurisdiccionales de los municipios o que poseen fuertes externalidades, contaron con alta prioridad estadual y fueron elegibles en el programa anterior, no se alcanzaron los niveles de inversión deseados llevando a una subprovisión de estos bienes. Esta situación afecta especialmente a los servicios de creación, difusión y preservación cultural ya que en otros sectores como salud y educación se ha avanzado significativamente en cobertura y calidad. A los efectos de corregir esta subprovisión, será necesario introducir un marco institucional legal para modernizar la gestión de los servicios culturales del estado promoviendo la participación de todos los actores sociales en su provisión y financiamiento.

#### **E. Estrategia del Banco**

- 1.47 La acción del Banco en Brasil, durante el período 2000-03, se concentra en cinco áreas principales: (i) modernización del Estado; (ii) competitividad; (iii) pobreza; (iv) medio ambiente; e (v) integración regional. En el área de modernización del Estado, el Banco profundizará su apoyo a la modernización administrativa y fiscal, tanto en el ámbito federal, como estadual y municipal. En lo referente a competitividad, se realizarán esfuerzos para, entre otros, aumentar los niveles de inversión en infraestructura y establecer marcos regulatorios adecuados. La lucha contra la pobreza contempla la implantación y profundización de reformas en los sectores sociales y el desarrollo urbano y municipal, con el propósito de mejorar la eficiencia, equidad y calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos. Finalmente, la acción del Banco en materia de medio ambiente hace especial énfasis en el saneamiento urbano, tratamiento de residuos sólidos y reducción de la contaminación ambiental en general.
- 1.48 Por otro lado, la estrategia del Banco para el desarrollo subnacional, aprobada por el Directorio en mayo de 2001, establece que el Banco apoyará a los países en la implantación de reformas y fortalecimiento institucional requeridos para establecer gobiernos subnacionales eficientes y democráticos aptos para realizar las funciones de: (i) promover el desarrollo económico en sus jurisdicciones; (ii) proveer los servicios para asegurar buena calidad de vida para la población y mejorar el grado de equidad social y territorial de la distribución de los beneficios del desarrollo; y (iii) proveer infraestructuras esenciales para el bienestar de la población y para el incremento de las actividades económicas. Para estos efectos, la estrategia promueve el perfeccionamiento de las relaciones intergubernamentales, la gobernabilidad, la capacidad institucional de los gobiernos locales y la implantación de una estricta disciplina de endeudamiento.
- 1.49 El programa propuesto es consistente con ambas estrategias, ya que contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población mediante la mejora de la eficiencia, calidad y equidad de los servicios prestados por los municipios paranaenses, mayor participación de la sociedad civil en el proceso de asignación de recursos con

responsabilidad fiscal y la promoción del desarrollo económico local, además de que contribuye a mejorar la capacidad fiscal de los municipios.

#### **F. Experiencias del Banco**

- 1.50 El Banco cuenta con amplia experiencia en el diseño de este tipo de operaciones. Para esta operación se han considerado las lecciones aprendidas en los siguientes: Programa de Desarrollo Municipal I, II y III de Uruguay, Apoyo al Desarrollo Urbano de Paraná (917/OC-BR), Programa de Recuperación del Patrimonio Cultural- Monumental (1200/OC-BR), Grandes Aglomeraciones del Interior de Argentina (1068/OC-AR) y Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal (1075/SF-BO) y Programa de Fortalecimiento de Estados y Municipios de México (LO-1213/OC-ME).
- 1.51 De estas operaciones se revela que: (i) la eficiencia en la asignación de recursos se logra cuando la sociedad cuenta con información sobre los mecanismos de recuperación de costos (mecanismos reveladores de preferencias) para participar en las decisiones relacionadas con el gasto; (ii) las inversiones deben ser uno de los incentivos para los ajustes institucionales; (iii) los ajustes son más eficientes cuando se acuerdan metas con los municipios, siendo los proyectos institucionales definidos por la demanda (“tailor made”) y no por fórmulas rígidas del programa; (iv) los programas dirigidos a los municipios deben contar con mecanismos de incentivos adecuados, transparentes y de fácil entendimiento, tales como fórmulas sencillas de transferencia de recursos que utilicen indicadores de fácil previsibilidad (recaudación per cápita, cobertura y calidad de servicios y otros); y (v) los proyectos con un fuerte componente de bien público y “spill over” requieren de incentivos, como transferencias, para alcanzar un nivel óptimo de provisión, como por ejemplo proyectos culturales, rehabilitación de áreas urbanas patrimoniales o caminos vecinales.
- 1.52 Adicionalmente, de la preparación del proyecto de recuperación patrimonial de Brasil, se desprende que los proyectos de carácter cultural y de patrimonio histórico tienen que tener viabilidad y sostenibilidad financiera propia y que existe una alta elasticidad ingreso de la disposición a pagar lo que permite implantar mecanismos de acceso a aquellos estratos de la población con baja capacidad de pago (subsidios).

#### **G. Valor agregado de la presencia del Banco en el Programa**

- 1.53 El valor agregado principal de la participación del Banco en esta segunda etapa es asistir al estado en la reforma del sistema de financiamiento municipal, incluyendo la participación del sector privado, con el objeto de facilitar la transición a un sistema privado de financiamiento municipal. El Banco apoyará la creación de un marco institucional en el cual se unificarán los recursos que financian a los municipios – el FDU y el eventual programa objeto de este documento – en un Sistema de Financiamiento de Acciones en los Municipios – Paraná Urbano (SFM), adscrito a la SEDU, que será regido por un reglamento acordado con el Banco.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El programa tiene como objetivo promover la mejoría de la calidad de vida de la población del Estado de Paraná por medio de: (i) el perfeccionamiento del modelo de financiamiento municipal; (ii) la consolidación de la capacidad institucional de los municipios y sus asociaciones; (iii) la implantación mecanismos de gestión y financiamiento sostenibles para sectores con fuertes externalidades y “spill over”; (iv) el perfeccionamiento el proceso de priorización de inversiones municipales con la participación de la sociedad civil; y (v) el aumento de la calidad y cobertura de los servicios urbanos básicos y sociales.

### B. Descripción del Programa

- 2.2 El programa será estructurado para financiar los siguientes subprogramas y componentes:

#### 1. Administración y supervisión (US\$4,0 millones)

- 2.3 Corresponde al financiamiento de la administración general y apoyo a la ejecución del programa, que incluye la contratación de una institución externa para la evaluación anual del Programa, la auditoria técnica de obras, los servicios técnicos provistos por las asociaciones de municipios y la auditoria contable financiera del Programa.

#### 2. Inversión directa (US\$161 ,7 millones)

##### a) Desarrollo del sector municipal (US\$11,0 millones)

- 2.4 Consiste en el financiamiento del diseño e implantación de medidas para continuar el desarrollo del sector municipal, enfocándose en el sistema de financiamiento municipal y las medidas para incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios por los gobiernos municipales.

- a. **Fortalecimiento de Paránacidade:** (a) certificación de Paránacidade, por una empresa calificadora de riesgo de renombre internacional, como gestor de recursos de terceros; (b) estudio de alternativas para atraer capital privado para el financiamiento del sector municipal; (c) estudio de alternativas a la retención de las transferencias del ICMS como garantía municipal; (d) elaboración de un modelo de evaluación de riesgos de prestatarios y proyectos; (e) preparación de un modelo para estimar el potencial fiscal de los municipios; y (f) desarrollo e implantación de un sistema de “ranking municipal” relacionado con la cobertura, calidad y costos de los servicios prestados.
- b. **Fortalecimiento del Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná para la implantación del programa de gestión por resultados (PGR) en todos los municipios del estado, asociado con el Sistema de Informaciones Municipales (SIM), desarrollado por el tribunal:** (a) compra de equipos informáticos; (b) compra de “softwares”; (c) desarrollo de sistemas; y (d) capacitación.



- c. **Fortalecimiento institucional de municipios, sus asociaciones y participación de la sociedad civil:** (a) implantación del PGR; (b) desarrollo de un sistema para el gerenciamiento del resultado primario y capacidad de endeudamiento; (c) complementación de la cobertura de la cartografía urbana; (d) capacitación de personal municipal en actualización de catastro, geoprocésamiento, PGR y código tributario; (e) fortalecimiento de las asociaciones de municipios mediante estudios para redefinir sus roles, definir fuentes de recursos para su financiamiento, cursos de gerenciamiento de consorcios municipales, definición de planta de personal, etc.; (f) estudios técnicos sobre gobiernos locales; y (g) cuatro proyectos pilotos para la participación de la sociedad civil en la priorización de las inversiones municipales.

**b) Modernización de la gestión y financiamiento de sectores de bienes públicos culturales (US\$22,0 millones)**

- 2.5 Este componente financiará el diseño e implantación de reformas a los mecanismos institucionales y financieros de gestión de este sector así como inversiones para hacer viables las reformas buscadas y expandir los servicios provistos.

- a. **Apoyo a la consolidación de los mecanismos de gestión:** (a) la puesta en marcha de la Fundación Cultural del Estado de Paraná (Paranácultura) y el desarrollo de planes de negocio para el Museo Paranaense y la Red de Centros Culturales; (b) la puesta en marcha y preparación del plan de negocio de la Organización de la Sociedad Civil de Artes del Paraná (A-PAR) que gestionará el nuevo Museo de Arte del Paraná; y (c) seguimiento a la ejecución de la Política Cultural del Estado, el impacto de las reformas introducidas y recomendaciones de ajuste.
- b. **Adecuación, expansión y equipamiento de la infraestructura cultural:** (a) reforma, expansión y equipamiento complementario del edificio Castillo Branco, en el centro cívico del estado, para recibir los museos de Arte Contemporánea, Arte de Paraná, Casa João Turim y Museo de Arquitectura y Urbanismo; (b) rehabilitación, adecuación, expansión y equipamiento complementario del Palacio São Francisco para recibir las seis sedes del Museo Paranaense; y (c) expansión, adecuación y equipamiento complementario del edificio Canal da Música para recibir el Sistema de Difusión Cultural de Paraná, que incluye la TV Radio Educativa.
- c. **Red de centros culturales de Paraná:** (a) rehabilitación y equipamiento de 14 cine-teatros existentes en las ciudades de Guaíra, Andirá, União da Vitória, Rio Negro, Arapongas, Jacarezinho, Apucarana, Loanda, Londrina, Morretes, Castro, Paranaíba, Campo Mourao y Ponta Grossa; y (b) apoyo a los municipios para gestionar la operación y mantenimiento de los equipamientos.
- d. **Diseño de mecanismos de preservación sostenibles de áreas patrimoniales urbanas:** (a) apoyo a los municipios de Antonina, Morretes y Paranaguá, para diseñar programas integrados de rehabilitación de sus áreas patrimoniales, bajo protección estadual, con participación de todos los actores sociales y poniendo los activos inmobiliarios a usos sostenibles con la demanda social o de mercado; y (b) apoyo a experiencias innovadoras de preservación de edificios emblemáticos del patrimonio de Paraná que estén bajo la protección estadual o municipal e

involucrando a los propietarios, inversionistas inmobiliarios y la filantropía privada.

- 2.6 La elegibilidad de este componente para recibir recursos del Programa estará condicionado a la aprobación de la ley que establece la política y el sistema estatales de cultura.
- 2.7 Adicionalmente, se establecerían como condiciones previas al desembolso de recursos del Programa relacionados específicamente con: el Museo de Arte de Paraná – presentación para la aprobación del Banco del Plan de Negocios del Museo, así como la constitución legal y puesta en marcha de la Organización de la Sociedad Civil de las Artes de Paraná (A-PAR); (b) el Museo Paranaense o de los cine-teatros – la constitución legal y puesta en marcha de la Fundación, Cultural del Estado de Paraná (Paranácultura); y (c) el Sistema de Difusión Cultural de Paraná – la transferencia del edificio donde opera el Canal da Música a la TV Radio Educativa que tendrá la responsabilidad por su operación y mantenimiento.

**c) Inversiones en infraestructura básica municipal (US\$128,7 millones)**

- 2.8 Este componente financiaría proyectos de rehabilitación, ampliación y construcción de obras en todos los sectores de jurisdicción municipal, tales como: (i) vialidad urbana y rural; (ii) sistemas autónomos de agua potable y alcantarillado sanitario; (iii) desagües pluviales; (iv) servicios sociales (educación, salud, guarderías infantiles, centros comunales, etc.); (v) servicios urbanos, como manejo integrado de residuos sólidos, alumbrado público; (vi) equipamientos urbanos, como terminales de transporte, mercados, mataderos; (vii) preservación y recuperación ambiental, defensa contra inundaciones y erosión, parques y áreas verdes; (viii) caminos vecinales; y (ix) apoyo al pequeño y micro productor mediante la construcción e instalación de barracones industriales y comerciales<sup>6</sup> y desarrollo e implantación de un sistema de informaciones sobre la oferta potencial de micro y pequeños productores.
- 2.9 Este componente financiará, también, sistemas de alcantarillado sanitario por un monto total de hasta US\$20,0 millones, incluyendo la ampliación o implantación de redes de recolección y la mejora de la eficiencia de las plantas de tratamiento de agua servidas en municipios con menos de 100.000 habitantes.

**C. Dimensionamiento, costo y financiamiento**

- 2.10 Para el dimensionamiento del programa se han considerado: (i) las necesidades de fortalecimiento institucional de los municipios, de sus Asociaciones y del Paranácida; (ii) el déficit de inversión en infraestructura básica municipal estimado a partir de la cartera de solicitudes de los municipios en el Paranácida de cerca de US\$350,0 millones; (iii) el análisis de los proyectos relacionados a la gestión y financiamiento de sectores de bienes públicos culturales por US\$22,0 millones; (iv) la capacidad de inversión de los municipios estimada a partir del nivel de inversiones en los últimos años, que alcanzó cerca de US\$250,0 millones anuales, así como la capacidad de

---

<sup>6</sup> Son construcciones con instalaciones eléctrica e hidráulica básicas, aptas para alojar microempresas incipientes por un plazo suficiente para su consolidación.

endeudamiento de los mismos que alcanzaría el monto de US\$80,0 millones anuales; y (v) la capacidad institucional de la SEDU y del Paranácidade, los municipios y los demás organismos del estado participantes para llevar adelante el programa, medida por la identificación y preparación de los proyectos para el análisis de la operación objeto de este documento.

2.11 El cuadro a continuación presenta el costo desagregado del programa:

**Cuadro II-I**  
**Cuadro de Costos del Programa**  
**(valores en US\$ millones)**

CATEGORÍA DE COSTO Y TIPO DE GASTO		BID/CO	LOCAL	TOTAL	%
<b>1.</b>	<b>Administración y Supervisión (Consultoría y Equipamiento)</b>	<b>0,5</b>	<b>3,5</b>	<b>4,0</b>	<b>2,4</b>
1.1	Administración General	-	1,5	1,5	
1.2	Apoyo a la Ejecución y Evaluación	-	2,0	2,0	
1.3	Auditoría Externa	0,5	-	0,5	
<b>2.</b>	<b>Inversión Directa</b>	<b>99,0</b>	<b>62,7</b>	<b>161,7</b>	<b>97,0</b>
<b>2.1</b>	<b>Desarrollo del Sector Municipal (consultoría y equipamiento)</b>	<b>3,5</b>	<b>7,5</b>	<b>11,0</b>	<b>6,6</b>
2.1.1	Fortalecimiento del Paranácidade	3,0	2,0	5,0	
2.1.2	Fortalecimiento del Tribunal de Cuentas del Estado	0,5	0,5	1,0	
2.1.3	Fortalecimiento institucional de los municipios, sus asociaciones y participación de la sociedad civil	-	5,0	5,0	
<b>2.2</b>	<b>Modernización de la gestión y financiamiento de sectores de bienes públicos culturales (consultorías, obras y equipamiento)</b>	<b>13,1</b>	<b>8,9</b>	<b>22,0</b>	<b>13,2</b>
2.2.1	Modernización de la gestión del equipamiento cultural del estado de Paraná	12,6	7,9	20,5	
2.2.2	Modernización de la gestión de la rehabilitación de áreas urbanas patrimoniales	0,5	1,0	1,5	
<b>2.3</b>	<b>Inversiones en infraestructura básica municipal (consultoría, equipamiento y obras)</b>	<b>81,9</b>	<b>46,8</b>	<b>128,7</b>	<b>77,2</b>
2.3.1	Obras municipales	61,9	46,8	108,7	
2.3.2	Alcantarillado en municipios con menos de 100.000 habitantes	20,0	-	20,0	
<b>Subtotal</b>		<b>99,0</b>	<b>66,7</b>	<b>165,7</b>	<b>99,4</b>
<b>3.</b>	<b>Costos Financieros</b>	<b>1,0</b>	<b>-</b>	<b>1,0</b>	<b>0,6</b>
3.1	FIV	1,0	-	1,0	
<b>TOTAL</b>		<b>100,0</b>	<b>66,7</b>	<b>166,7</b>	<b>100,0</b>
<b>%</b>		<b>60,0</b>	<b>40,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Prestatario, garante y ejecutor**

- 3.1 El prestatario será el Estado de Paraná con la garantía de la República Federativa de Brasil. El gobierno de dicho estado ha designado a Paranácidade, adscrito a la SEDU, responsable por la definición e implantación de las políticas de desarrollo urbano y regional del estado, como la entidad responsable por su ejecución. El Paranácidade ejercerá las funciones de: (i) evaluación institucional financiera de los municipios; (ii) el análisis de proyectos de fortalecimiento institucional municipal y la evaluación técnica, económica, financiera, ambiental e institucional de proyectos de inversión; (iii) apoyo técnico a los coejecutores en la ejecución de proyectos; (iv) supervisión, seguimiento y control de los proyectos financiados; y (v) administración del programa, incluyendo los compromisos de gastos y autorizaciones de los desembolsos a los municipios.

#### **B. Ejecución del Sistema de Financiamiento de Acciones en los Municipios del Estado de Paraná – Paraná Urbano (SFM)**

##### **1. El ejecutor**

- 3.2 La ejecución del SFM estaría a cargo, como en el PPU-I, del Paranácidade y de la Agencia de Fomento de Paraná, S.A (AFP), como agente financiero, de acuerdo con un reglamento operativo general (ROG) y un reglamento operativo específico para el Paraná Urbano II (ROE – BID) acordados con el Banco. Las firmas de los convenios entre el prestatario y la AFP para que ésta otorgue créditos a los municipios elegibles al Programa, será condición previa al primer desembolso.
- 3.3 La entrada en vigencia del ROE será condición previa al primer desembolso del financiamiento propuesto.
- 3.4 Adicionalmente, dentro de los doce meses de la vigencia del contrato de préstamo la AFP deberá estar adscrita a la SEDU y, previo al último desembolso del contrato de préstamo, se deberá haber implantada la alternativa seleccionada para atraer recursos del sector privado al SFM.

##### **2. Los coejecutores**

- 3.5 El esquema descentralizado de ejecución del programa prevé además la participación de los siguientes organismos:

###### **a) Los municipios**

- 3.6 Los municipios serán responsables por la ejecución de los proyectos elegibles de fortalecimiento institucional e inversiones. La definición de dichas inversiones utilizará los mecanismos de consulta ya institucionalizados en los municipios, como el diálogo con las representaciones barriales, las asociaciones representativas de grupos específicos y otros instrumentos de consulta que se consideren necesarios y adecuados a situaciones especiales.

**b) Las asociaciones de municipios (AM)**

- 3.7 Las AM serán responsables de la implantación de los proyectos relacionados con el componente de fortalecimiento institucional del subprograma de desarrollo del sector municipal. También, evaluarán y aprobarán proyectos municipales de acuerdo con los límites autónomos, fijados por el programa, así como serán responsables de la supervisión de las obras financiadas por el programa.

**c) La Empresa de Saneamiento del Estado de Paraná (SANEPAR)**

- 3.8 La SANEPAR será responsable de la implantación de los proyectos de alcantarillado sanitario en municipios con menos de 100.000 habitantes, en los cuales tiene la concesión.

**C. Instrumentos normativos del programa**

- 3.9 Además del contrato de préstamo a suscribirse entre el Estado y el Banco, el programa sería regulado por los siguientes instrumentos:

**1. Convenios de cooperación técnica**

- 3.10 Estos convenios serán firmados entre la SEDU y la Secretaría de Estado de Cultura, la SANEPAR y el Tribunal de Cuentas del Estado definiendo la repartición de responsabilidades en la ejecución de proyectos de competencia de las instituciones.

**2. Convenios con municipios y asociaciones municipales**

- 3.11 El programa en su relación con los municipios utilizará tres tipos de convenios, a saber:
- a. Termo de Adhesión que definirá los objetivos generales del SFM, los recursos inicialmente previstos para el municipio para un período de cuatro años, las condiciones para recibir dichos recursos y adhesión a las normativas del SFM.
  - b. Convenio entre el Paranácidade y los municipios que fijará las metas y acciones previstas para el municipio. Dichas metas serán de naturaleza fiscal, de fortalecimiento institucional y de inversiones de los municipios.
  - c. Apéndice al Convenio entre el Paranácidade y los municipios a ser definido para cada proyecto de obra o fortalecimiento institucional y que definirá la respectiva asignación de recursos para la implantación del proyecto definido, así como las condiciones específicas relacionadas con las fuentes de financiamiento.
  - d. Convenio de Cooperación Técnico-Financiera entre el Paranácidade y las asociaciones que definirá las acciones de carácter institucional que deberán ser implantadas y los servicios a ser provistos en la ejecución del SFM.

**3. Traspaso de los recursos**

- 3.12 Los recursos del Programa serán traspasados a la SANEPAR mediante subpréstamos y a los municipios mediante préstamos de la AFP provenientes de su capitalización por el prestatario.

- 3.13 La presentación de los borradores de los convenios, citados en los párrafos 3.10 al 3.12, para la aprobación del Banco, será condición previa al primer desembolso.

#### **4. Reglamento Operativo General del Sistema de Financiamiento Municipal (ROG)**

- 3.14 Este Reglamento del SFM (ROG) contiene entre otros aspectos, las condiciones financieras de los subpréstamos a los municipios y SANEPAR, el mecanismo para la asignación de recursos a los municipios y a las organizaciones estatales participantes, los criterios de elegibilidad de municipios, sectores y proyectos, y los modelos de convenios. Las partes principales del ROG son:

##### **a) Asignación de los recursos del programa**

- 3.15 El sistema de distribución de recursos a los municipios propuesto tiene como objetivos asegurar que aquellos de menor capacidad ejecutiva tengan acceso inicial a los recursos, sin comprometer la utilización total y oportuna de los mismos por parte de los municipios más eficientes.
- 3.16 Los recursos del SFM, que incluyen los del eventual préstamo del Banco, serán asignados anualmente entre los municipios, para un periodo de cuatro años, según los siguientes principios: (a) en proporción a las capacidades de endeudamiento de los municipios; y (b) los recursos a ser asignados corresponderían a aquellos no comprometidos<sup>7</sup> en el año anterior sumados a los recursos previstos para el cuatrienio.
- 3.17 Los recursos del SFM financiarán el 100% de los costos directos de las obras. Sin embargo, en el caso del costo de una obra exceder a su valor contratado el municipio será responsable de aportar los recursos necesarios para el término de la obra.

##### **b) Criterios de elegibilidad**

###### **(i) De los municipios**

- 3.18 Son elegibles todos los municipios del estado que: (a) estén cumpliendo con las normas relativas a la capacidad de endeudamiento; (b) que estén cumpliendo con las metas institucionales y fiscales establecidas en el Convenio Principal; (c) estén cumpliendo con el dispuesto en LRF; (d) estén cumpliendo con las cláusulas de convenios y contratos de subpréstamos firmados en el ámbito del SFM; y (e) estén asociados a una AM elegible.

###### **(ii) De la SANEPAR**

- 3.19 La SANEPAR será elegible desde que: (a) presente flujo de caja positivo; (b) esté cumpliendo con el dispuesto en la LRF; y (c) esté cumpliendo con las cláusulas de los convenios y contratos de subpréstamos firmados en el ámbito del SFM.

<sup>7</sup>

Se entiende por compromiso de recursos la firma de contrato de obras, servicios y/o adquisición de bienes.

**(iii) De las asociaciones municipales**

- 3.20 Serán elegibles las AM que durante el primer año del Programa: (a) hayan firmado y estén cumpliendo con el convenio para implantar el proyecto de fortalecimiento institucional de las asociaciones de municipios; (b) tengan instalaciones apropiadas y planta de personal propio en número y perfil adecuados al desarrollo de las actividades de análisis y supervisión de proyectos municipales; y (c) tengan recursos propios para financiar su funcionamiento.
- 3.21 A partir del segundo año, la AM solo será considerada elegible desde que: (a) haya implantado los ajustes en conformidad con las propuestas del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de las AM; y (b) haya firmado y esté cumpliendo con el Convenio para desarrollar actividades de asistencia técnica a los municipios.

**(iv) De proyectos y sectores de actividad**

- 3.22 Para cada tipo de proyecto, el ROG contiene criterios técnicos, económicos, financieros, ambientales, sociales e institucionales. El cuadro siguiente III-1, ilustra resumidamente algunos ejemplos:

**Cuadro III-1**

SECTOR	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD			
	TÉCNICO LEGAL	SOCIO ECONÓMICO	FINANCIERO/ INSTITUCIONAL	AMBIENTAL
Sistema Vial Urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Justificar obras en una red explicitando los criterios para selección de las vías.</li> <li>- Audiencia pública con 80% de aprobación para viaductos.</li> <li>- Estudio de alternativas.</li> <li>- Estudios geotécnicos, dimensionamiento de solución y cálculo de cantidades</li> <li>- Perfil plano altimétrico definición de tráfico, proyecto geométrico.</li> <li>- Diseños, especificaciones, memorial descriptivo, presupuesto y cronograma de implantación</li> <li>- Plan de mantenimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis de la situación catastral de lotes linderos para las calle de la propuesta</li> <li>- Análisis beneficio-costo con tasa interna de retorno económico (TIRE) &gt; 12%.</li> </ul> <p>Parámetro de Costo Eficiencia Región Este:</p> <p>TSD/TST ≤ R\$3.850, e ≤ 95;                      PMF ≤ R\$3.910, e ≤ 95;                      CBUQ ≤ R\$ 5.400, e ≤ 95;                      Piedra irregular ≤ R\$3.850, e ≤ 95                      Lajota ≤ R\$4.390, e ≤ 135</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuantificar beneficiarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recuperación de 70% de los costos mediante contribución de mejoría.</li> <li>- análisis financiero de presupuesto de OM de municipio</li> </ul>	Ver SCA Apéndice 1. del ROG
Agua Potable	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atender NBR 9040/94</li> <li>- ampliación de redes de acuerdo a plan de municipio de saneamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Costo Marginal ≤ US\$0,6/M3 para proyectos de abastecimiento de agua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contar con un servicio autónomo</li> <li>- Tarifa recupera todos los costos.</li> <li>- presente flujo de caja positivo</li> <li>- mantenga contabilidad en separado de tipo gerencial</li> </ul>	Ver SCA Apéndice 1. del ROG
Alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas servidas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atender NBR 9040/94</li> <li>- ampliación de redes de acuerdo a plan de municipio de saneamiento.</li> <li>- Estudio comparativo de los sistemas propuestos</li> <li>- Estudio de alternativas de eficiencia similar en el caso de tratamiento de aguas servidas.</li> <li>- Atender impacto de las descargas cuerpo receptor, de acuerdo con las exigencias del IAP del IAP y del SUDERHSA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (VPI + OAM) / número de conexiones en el año 1 ≤ US\$1.000.</li> <li>- Análisis económico caso a caso con la misma metodología utilizada en la muestra de Paraná II para el caso de aumento de la eficiencia en el tratamiento: TIR (Plan de negocios) ≥ 12%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-servicio prestado por el mismo ente responsable por el agua</li> <li>- Tarifa agua y alcantarillado recupera todos los costos de la empresa</li> <li>- Flujo de caja positivo.</li> </ul>	Ver SCA Apéndice 1. del ROG
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudio de localización y dimensionamiento en función de la oferta existente y de la demanda potencial</li> <li>- Diseños, especificaciones Memorial descriptivo presupuesto y cronograma de implantación Plan de mantenimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dimensionamiento y solución de mínimo costo económico</li> <li>- Cuantificar beneficiarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- análisis financiero municipio</li> </ul>	Ver SCA Apéndice 1. del ROG
Puestos de Salud (PS)  Proyectos de Baja y Media Complejidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dimensionamiento incluyendo oferta privada.</li> <li>- Considerar costo de transporte evitado</li> <li>- Impacto en morbilidad y mortalidad</li> <li>- Alternativas de equipos y proveedores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- análisis de alternativas de inversión.</li> <li>- Presentar Plan de Negocios Social y mantenimiento y demostrar sostenibilidad financiera.</li> <li>- Solución de mínimo costo:                      ≤ US\$150 /M2 para PS tipo I                      ≤ US\$300/M2 para PS tipo IV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicar fuentes de financiamiento del Plan de Negocios Social y su sostenibilidad.</li> </ul>	Ver SCA Apéndice 1. del ROG
Readequación de Caminos Vecinales	VMD<100 en a Región I - Arenito e VMD<200 en las demás regiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BC: TIRE &gt; 12% calculada por HDM</li> <li>- Cuantificar beneficiarios, valor del tiempo</li> </ul>	Análisis financiero	Ver SCA Apéndice 1. del ROG
Pavimentación de Caminos Vecinales	VMD>100 en la región I – Arenita y VMD>200 en las demás región y VMD<400 en todos los casos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BC: TIRE &gt; 12% calculada por HDM</li> <li>- Cuantificar beneficiarios, valor del tiempo</li> </ul>	Análisis financiero	Ver SCA Apéndice 1. del ROG

**c) Condiciones financieras de los subpréstamos a la SANEPAR y préstamos de la AFP a los Municipios**

3.23 Las condiciones financieras de los contratos de subpréstamos son las siguientes: (a) período de gracia: 12 meses, a partir de la fecha del primer desembolso; (b) plazo de amortización-incluido el período de gracia: hasta 10 años; (c) tasa de interés: Tasa de

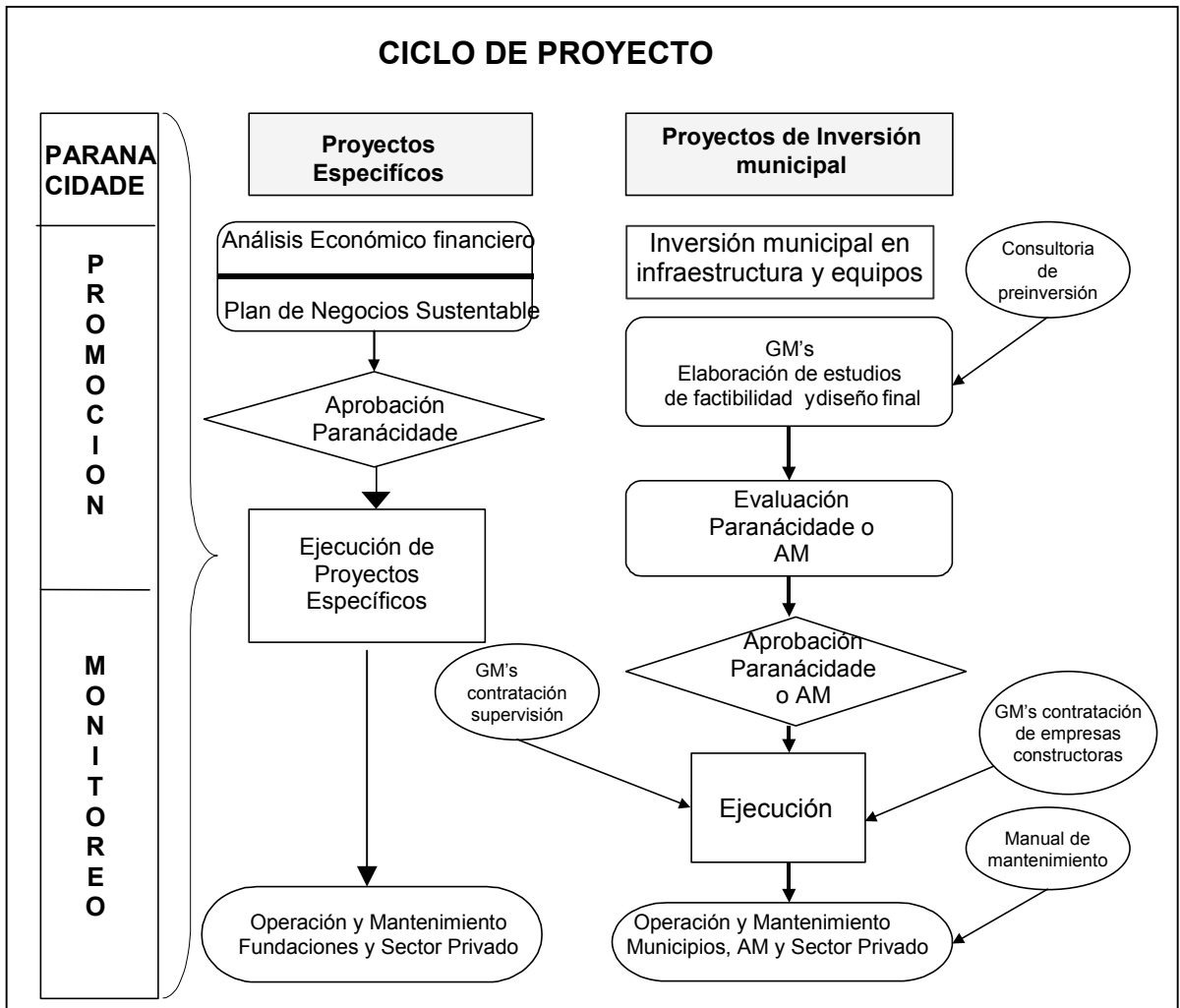


Interés de Largo Plazo del trimestre, fijada por el Consejo Monetario Nacional y divulgada por el Banco Central del Brasil, reajustada anualmente, más un margen del 8%; (d) Garantía de los municipios: la cuota parte del ICMS recibido del Estado; y (e) Garantía de la SANEPAR: recursos de la recaudación tarifaria del servicio de agua y alcantarillado.

**d) Ciclo de proyectos**

3.24 A continuación se presenta el flujograma del Ciclo del Programa.

**Gráfica III-1**



**(i) Promoción**

3.25 Se ha previsto iniciar las tareas de promoción con seminarios de lanzamiento del programa, a los que serían invitados los ejecutivos municipales y representantes de la sociedad civil para explicarles las características de esta operación y sus normas operativas.

**(ii) Aprobación de los proyectos**

- 3.26 El Paranacidade, será el responsable por la evaluación de los proyectos aplicando los criterios establecidos en el ROG, que incluyen, cuando se trate de proyectos de infraestructura de servicios públicos, la aprobación del ente administrador del servicio. Sin embargo el Paranacidade podrá delegar esta función a sus oficinas regionales y a las Asociaciones de Municipios según los siguientes límites: (a) Asociación de Municipios - proyectos con costos de hasta US\$200.000; y (b) Oficinas Regionales – proyectos con costos superiores a US\$200.000 pero inferiores a US\$1.000.000.

**(iii) Ejecución de los proyectos**

- 3.27 Previo a cada licitación los municipios deberán: (a) haber firmado el respectivo Apéndice al Convenio Principal con Paranacidade; (b) obtener la licencia de instalación y cumplimiento de eventuales condiciones expedidas por el Instituto Ambiental de Paraná (IAP); y (c) mostrar evidencias del proceso de consulta pública que se inicia con la divulgación del Proyecto, para conocimiento de la comunidad afectada, un mes antes de la licitación.
- 3.28 Adicionalmente, antes de la firma del contrato de obra, consultoría o de compra de equipamientos, los municipios deberán haber firmado los respectivos contratos de subpréstamos con el agente financiero del SFM.
- 3.29 De la misma forma, antes del inicio de cada obra, los municipios deberán presentar: evidencias del compromiso de las compañías de servicios públicos que pueden ser afectadas por las obras, de colaborar y facilitar su ejecución.

**(iv) Fiscalización y supervisión de las obras**

- 3.30 La fiscalización de las obras será responsabilidad del municipio o de la entidad estadual contratante mediante la utilización de consultores o firmas especializadas. La supervisión de las obras será realizada por el Paranacidade, que podrá contratar las Asociaciones de Municipios.

**e) Mecanismos de recuperación de costos**

- 3.31 Los costos de operación, administración, mantenimiento e inversión relacionados a cada obra, deberán ser recuperados por los ingresos cobrados por el municipio-estado, o por la institución responsable por la prestación del servicio los cuales podrán resultar, entre otros, del cobro de tasas, tarifas, contribución por mejoras, alquiler, tasa de concesión, de acuerdo a la ley. Cuando no se pueda identificar claramente a los beneficiarios del proyecto, no se justifique la discriminación, o la situación socioeconómica de los beneficiarios así lo requiera, los ingresos generales del municipio o del estado podrán ser utilizados como mecanismo de recuperación. En estos casos se deberá demostrar que el proyecto no generará déficit en el resultado primario municipal o estadual.

**5. Reglamento operativo específico del Programa Paraná Urbano/BID (ROE-BID)**

- 3.32 Este reglamento relaciona las especificidades del Banco relacionados con el eventual préstamo y trata de los siguientes temas:

**a) Adquisición de bienes y servicios**

**(i) Bienes, obras y servicios**

3.33 En concordancia con las políticas del Banco, se utilizará la licitación pública internacional cuando el monto estimado de la contratación sea igual o superior al equivalente de US\$5 millones, en el caso de contratos de obras, y de US\$350 mil en el caso de contratos de adquisición de equipos. El Anexo III-1, muestra el Plan de Adquisiciones del programa.

**(ii) Servicios de consultoría**

3.34 La selección y contratación de servicios de consultoría serán realizadas de conformidad con los procedimientos del Banco. Se utilizará la licitación pública internacional cuando los montos estimados de contratación de firmas superen el equivalente de US\$200 mil. Podrá usarse el precio como criterio para la selección de servicios de consultoría. En este caso, en el cual la decisión es basada en una combinación de mejor precio y mejor propuesta técnica, el peso del precio no podrá ser superior a 20% y el de la propuesta técnica no podrá ser menor del 80%

**(iii) Límites para la modalidad ex post**

3.35 Dado el número de contrataciones prevista, para agilizar la ejecución del programa y facilitar las labores de supervisión, a discreción de la Representación podrá pactarse con el ejecutor que las adquisiciones con valores hasta de US\$5,0 millones para obras; US\$350 mil para equipos y bienes, US\$100 mil para las firmas consultoras y US\$50 mil para la contratación de consultores individuales, sean revisadas de manera ex post y por muestreo.

3.36 Estos límites podrán ser reducidos como resultado de las evaluaciones anuales del programa.

**b) Condiciones previas a la licitación de cada obra**

3.37 Adicionalmente, previo a la licitación de cada obra el municipio, la SANEPAR o la secretaría estadual encargada de la obra deberán presentar al Paranacidade: (a) el proyecto ejecutivo de la obra; y (b) la evidencia del cumplimiento de los requisitos del IAP.

**c) Operación y mantenimiento**

3.38 Se deberán adoptar las medidas necesarias que el Banco considere aceptables para directamente, en el caso de obras y equipos del programa cuya propiedad y operación sea de responsabilidad del estado; o mediante los convenios celebrados con los municipios, en el caso de obras y equipos cuya operación sea responsabilidad de los municipios, conservar adecuadamente las obras y equipos financiados con recursos del programa de acuerdo a normas técnicas generalmente aceptadas. Si se comprueba, con base en las inspecciones realizadas por el Banco o en los informes recibidos, que la operación y el mantenimiento se realizan por debajo de los niveles acordados, el estado o el municipio deberá promover la adopción de las medidas necesarias para que las deficiencias sean totalmente corregidas.

**d) Anticipo de fondos, reembolso de pagos efectuados y justificación del uso de recursos**

- 3.39 Tanto los anticipos de fondos como el reembolso de pagos efectuados se realizarán siguiendo las normas del Banco, constituyéndose un fondo rotatorio equivalente al 5% del monto del eventual préstamo.
- 3.40 El ejecutor será responsable ante el Banco por: (i) la implementación y mantenimiento de adecuados sistemas para la administración de los contratos, administración contable-financiera y del control interno para el manejo de los recursos del programa de acuerdo a lo dispuesto en la cláusula 7.01 de las normas generales de los contratos de préstamos; (ii) presentación de las solicitudes de desembolsos y justificaciones de gastos de acuerdo a los requerimientos del Banco; (iii) presentación de informes semestrales sobre el Fondo Rotatorio dentro de los sesenta (60) días del cierre de cada semestre; (iv) preparación y presentación de los informes financieros consolidados del programa y otros informes financieros que sean requeridos por el Banco; y (v) mantener cuentas bancarias exclusivas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento y de la contrapartida local. Asimismo, en los convenios que el Ejecutor acuerde con los coejecutores, se incluirá la obligación de los coejecutores de: (i) prestar rendición de cuentas al Ejecutor de los recursos recibidos y preparar los informes financieros que sean solicitados; (ii) mantener adecuados registros contables y financieros del uso de los recursos del programa; (iii) mantener debidamente archivada la documentación comprobatoria de contrataciones y gastos efectuados con recursos del financiamiento y de la contrapartida y disponible para examen por parte de los auditores externos y/o personal del Banco; y (iv) mantener cuentas bancarias exclusivas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento y de la contrapartida local.
- 3.41 Dada la característica descentralizada de la ejecución del programa se adoptará la modalidad ex post para la revisión de la documentación soporte de las solicitudes de desembolso enviadas al Banco. En ese sentido, el Ejecutor enviará al Banco la solicitud de desembolso y el demostrativo de control de desembolsos de los recursos del financiamiento y del aporte Local, acompañada por la información sobre el “Detalle de Pagos” de acuerdo con la estructura a ser acordada con la Representación. Los comprobantes originales de pagos (recibos, facturas, etc.) deberán ser mantenidos por el Ejecutor y/o coejecutores disponibles para las inspecciones del Banco y/o auditores externos.

**D. Reconocimiento de gastos**

- 3.42 El ejecutor ha incurrido en una serie de gastos para la preparación de la operación así como para la ejecución de obras. El monto de esos gastos previsto a partir del 18 de octubre del 2001 y hasta la aprobación del préstamo asciende a la suma de hasta US\$15,0 millones y se imputarán con cargo a la contrapartida local, siempre que se hayan seguido procedimientos sustancialmente análogos a los que figurará, en el contrato de préstamo.

## **E. Seguimiento del programa**

### **1. Seguimiento del Banco**

- 3.43 El programa sería supervisado por la Representación del Banco. Se daría particular atención al cumplimiento de las condiciones establecidas en el reglamento operativo para la preparación y ejecución de los proyectos así como de las condiciones de elegibilidad de los municipios.

### **2. Informes semestrales de progreso**

- 3.44 El prestatario, por conducto del ejecutor, presentará al Banco informes semestrales de progreso sobre la ejecución del programa que señale las acciones y actividades cumplidas, productos realizados y metas alcanzadas, así como las principales limitaciones que se han encontrado y soluciones propuestas para superarlas. Asimismo, se indicarán los recursos utilizados por componente, analizando lo efectivamente aplicado en el programa con relación a lo programado. El formato del informe deberá ser previamente acordado con la Representación.

### **3. Revisiones y planes operativos anuales**

- 3.45 Con base en los informes de progreso del segundo semestre, dentro del primer cuatrimestre de cada año se realizarán revisiones del programa, en las que el ejecutor y el Banco examinarán el avance del mismo. Las revisiones servirán para convenir el Plan Operativo Anual (POA) del año en curso, en el cual se ajustarán las actividades y metas a cumplir y se proyectará el programa hasta su conclusión. Tanto la revisión anual como el POA deberán tomar como referencia el cumplimiento de los compromisos establecidos en el marco lógico del programa (Anexo II-1).

### **4. Evaluación del programa**

- 3.46 El prestatario, a través del ejecutor deberá, a los 90 días del fin de cada ejercicio fiscal, presentar al Banco el Informe de Evaluación del Programa preparado por una institución externa independiente. Esta evaluación analizará, en particular, el impacto del SFM de acuerdo con la metodología acordada con el Banco, basada en estudios de acompañamiento, los indicadores establecidos en el marco lógico del Programa<sup>8</sup> y otros instrumentos que se acuerden. La contratación de la evaluación, incluyendo la construcción de la línea de base, deberá ser realizada en el plazo de nueve meses posteriores a la vigencia del contrato de préstamo, de acuerdo con los términos de referencia aprobados por el Banco. El costo de estas evaluaciones se incluye en el financiamiento del programa.

---

<sup>8</sup> En particular, los indicadores de reducción de los déficits de los servicios prestados, implantación del PGR, fortalecimiento de las asociaciones de municipios, “ranking municipal”, % de recursos privados en el SFM y el funcionamiento de Paranácultura, A-PAR, así como el funcionamiento del Museo de Arte del Paraná.

**CUADRO III-2**  
**Metodología y Criterios de Evaluación del Programa**

La evaluación se basará en dos indicadores: uno de disparidad dado por coeficiente de gini del Índice de Oferta de Servicios Públicos para el Municipio (IOSP) y uno de mejoría de oferta de servicios públicos que será definido a través del análisis de la mejoría del IOSP medio de cada grupo de municipios en el ranqueo del IOSP. Dicho indicador sirve para evaluar la posición relativa de los municipios en términos de la oferta de servicios que serán apoyados por el programa en los sectores de salud, educación, desarrollo urbano, sociales y eficiencia fiscal. El IOSP es un promedio simple de los ICR de las variables que lo componen. El ICR parcial de una determinada variable para un conjunto de municipios puede ser expresado por:

$$ICR_i = \frac{(X_i - X_{\min})}{(X_{\max} - X_{\min})}, \text{ Donde:}$$

$X_i$  = Posición del ICR de la variable parcial considerada en el municipio (i);

$X_{\max}$  = Valor del ICR del municipio de la máxima posición relacionada a esta variable;

$X_{\min}$  = Valor del ICR del municipio de la mínima posición relacionada a esta variable;

La transformación de la variable en una medida de carencia relativa permite estandarizarla y agregarla a efectos de elaborar un índice compuesto que se representa por el promedio geométrico simple de la medida de carencia relativa de cuatro variables: educación, salud, desarrollo urbano y eficiencia fiscal; medidas por:

$$IOSP_i = \sqrt[4]{\prod_{N=1}^4 (ICR_i)_n}; \text{ donde:}$$

$IOSP_i$  = IOSP para el Municipio i; N = número de variables en la composición del IOSP.

El IOSP está compuesto por 5 ICRs: 1. Educación: tasa de escolarización en el grupo de 7 a 14 años; 2. Salud: Procedimientos ambulatorios x habitante/ año y cobertura completa del ciclo de vacunación, 3. Desarrollo urbano: Promedio de los ICR: saneamiento; drenaje y pavimentación, 4. Servicios Sociales: cobertura de servicios como guarderías infantiles, centros de convivencia, etc; y 5. Eficiencia fiscal: Ingreso tributario municipal recaudado como % del PIB Municipal.

- 3.47 Adicionalmente, con base en los informes de evaluación citados en el párrafo anterior, a los dos años de vigencia del contrato el Banco realizará una evaluación de medio término del programa, observando los indicadores y las metas establecidas en el Marco Lógico del Programa.

**F. Auditoria externa**

- 3.48 El Ejecutor deberá presentar anualmente al Banco y dentro de los ciento veinte (120) días del cierre de cada ejercicio fiscal los estados financieros anuales del programa, auditados por una firma de auditores externos independientes de acuerdo a los requerimientos del Banco. Adicionalmente, el Ejecutor presentará al Banco dentro de los sesenta (60) días del cierre de cada semestre un informe semestral sobre la auditoria operacional y financiera del programa, la cual incluirá un informe específico sobre el examen de las solicitudes de desembolsos presentadas al Banco. Los términos de referencia para las auditorias serán previamente aprobados por el Banco.

**G. Evaluación ex post**

- 3.49 Se acordó con el prestatario la realización de una evaluación a posteriori del programa. A estos efectos el prestatario, a través del ejecutor, presentará al Banco a los seis meses a partir de la fecha del último desembolso del financiamiento, un informe de evaluación ex post sobre los impactos del Programa. Para esto se utilizarán las informaciones utilizadas en las evaluaciones anuales así como las informaciones adicionales necesarias, para efectuar dicha evaluación.

## IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

### A. Viabilidad institucional y financiera del Programa

#### 1. Paranácidade

- 4.1 La creación de Paranácidade fue una realización importante del programa anterior que logró conformar una institución que asumió un papel fundamental en la ejecución del Programa, en su calidad de gestor del PPU-I y del FDU; y en el apoyo institucional y técnico a los municipios y sus asociaciones. La empresa desarrolló, para el seguimiento del Programa un Sistema de Acompañamiento y Monitoreo (SAM). Este sistema, acoplado al de Gerenciamiento Financiero (SGF)<sup>9</sup>, permite seguir todas las etapas de los proyectos, con la divulgación actualizada de los procedimientos de licitación en la Internet. En especial el nivel de desarrollo, operatividad, integración y cobertura de sus sistemas de análisis, seguimiento y control de operaciones, aseguran la viabilidad institucional y financiera de la nueva fase y el adecuado control de los principales coejecutores, los municipios y Asociaciones Municipales<sup>10</sup>, y la transparencia de procedimientos.

CUADRO IV-1  
SISTEMAS DE PARANACIDADE

SISTEMAS	PROPÓSITO	STATUS: (1) FUNCIONAL (2) DESARROLLO (3) II ETAPA
SAM - Sistema De Acompañamiento y Monitoreo.	Monitorear los Proyectos Financiados por la Empresa en cada una de sus etapas.	1
SGF - Sistema de Gestión Financiera	Control financiero de contratos y préstamos de todos los programas de la empresa	1
SIMGEO –Sistema Georeferenciado de información catastral.	Crear y alimentar banco de datos Catastrales municipales para su ulterior lanzamiento con base Cartográfica Digital para Geoprocesamiento	2
SIMPRECIOS- Sistema de seguimiento costo de licitaciones	Acompañamiento de los precios de mercado y los practicados en los proyectos financiados por la empresa	2
SIMDIV- Estima capacidad de endeudamiento	Estimar la capacidad de endeudamiento de los municipios	3
SIMRISC. Riesgo cliente y Proyecto	Evaluar los riesgos de financiamiento de prestatario y proyectos.	3
SIMPGR- Sist. de información para la programación por resultado.	Integrar informaciones exigidas por PGR y el Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná (TCE)	3

#### 2. SANEPAR

- 4.2 SANEPAR es una sociedad de economía mixta controlada por el Gobierno de Estado de Paraná. Desde junio de 1998, aproximadamente 40% del capital votante fue adquirido por un socio estratégico, formado por un consorcio de empresas nacionales e internacionales. La Empresa tiene la concesión de servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario de 342 de los 399 municipios del Estado de Paraná. El número de empleados es de 3.933. El índice de conexiones de agua potable y alcantarillado sanitario por empleado aumentó de 569 en 1998 para 683 en 2001. La rentabilidad del

<sup>9</sup> Todos los sistemas son corporativos, con base de datos común, permitiendo interactuar entre recursos.

<sup>10</sup> Fue fortalecida la capacidad gerencial, técnica administrativa de las Asociaciones de Municipios, que totalizan 18, congregando 22 municipios en media cada una. Hoy elaboran proyectos, hacen medición de obras y acompañan la definición de prioridades junto a las comunidades. Cerca de 60% de las obras estuvieron bajo control y responsabilidad de las Asociaciones.

patrimonio neto de la Empresa aumentó en el mismo período de un 4,2% para un 14,3%. En 2001 la Empresa realizó inversiones por más de US\$100 millones, el valor más alto de sus 39 años de existencia. La Empresa viene también desarrollando nuevos productos, incluyendo la prestación de servicios en el sector de agua y tratamiento de efluentes líquidos industriales y la gestión integrada de colecta, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos.

- 4.3 Fueron analizados los demostrativos financieros de los últimos ejercicios, dictaminados por auditores externos independientes, además de las proyecciones financieras da SANEPAR por 10 años. Del análisis efectuado se concluye que la Empresa cumple con los criterios de la política del Banco para el Sector de Saneamiento, posee disponibilidad para aporte de las contrapartidas necesarias y

**Cuadro IV-2**  
**Calificación de riesgo SANEPAR**

La agencia Moody's Inversiones Service encuadro SANEPAR en el nivel máximo del ranking nacional, **Aaa.br**, lo que indica un bajo nivel de riesgo para los inversionistas. Este año la Empresa obtuvo el primer contrato de concesión onerosa firmado entre una empresa de saneamiento estatal y una capital de Estado en Brasil. El costo de la concesión es de R\$125 millones (aproximadamente US\$50 millones) y será pagado durante el plazo de concesión.

demuestra capacidad de pago de los préstamos que serán contraídos con el Programa. Sin embargo, el estado no cuenta con un ente autónomo regulador del servicio como establece la política. No obstante esta falencia, cabe al gobernador la aprobación, mediante decreto, de las tarifas de la empresa que incluye el mantenimiento de una tarifa social para los consumidores de bajos ingresos, mecanismo éste que viene funcionando adecuadamente sin reclamos por parte de los beneficiarios y del socio estratégico privado.

### **3. Gestión y financiamiento de bienes públicos culturales**

- 4.4 Apoyo a la consolidación de los mecanismos de gestión: La concepción general del Sistema Estadual de Cultura a ser establecido se ajusta a las mejores prácticas internacionales que hacen descansar la sostenibilidad de estas actividades en el esfuerzo compartido del conjunto de los actores sociales, permitiendo a las instituciones culturales captar recursos privados y usar sus acervos e instalaciones para generar recursos adicionales. El proyecto de ley y los borradores de estatutos de constitución de las nuevas instituciones que formarán parte del Sistema Estadual de Cultura son adecuados para el logro de estos objetivos. Se acordó destinar recursos del Programa para apoyar la preparación de planes de negocio de las nuevas organizaciones que tendrán a su cargo la gestión de las instituciones culturales reestructuradas. Asimismo, el ejecutor cuenta con términos de referencia adecuados para las acciones de apoyo a la consolidación de los mecanismos de gestión a ser implantados.

### **4. Estado de Paraná**

- 4.5 Los recursos de la contrapartida del Programa provendrán del Estado de Paraná, que utilizará los recursos del FDU. El Programa supone la entrega de recursos de contrapartida del orden de US\$17 millones anuales en cuatro años de su ejecución. Esta cifra es el 33% de los recursos de aproximadamente US\$50 millones que el FDU viene generando y repasando a los municipios en los últimos años y asegura que no habrá problemas con los recursos de contrapartida.



- 4.6 El estado ha efectuado un importante esfuerzo fiscal, no solamente conteniendo el crecimiento de los gastos corrientes, como generando recursos nuevos, mediante un amplio programa de saneamiento fiscal. Como parte de este proceso de ajuste, el estado ha renegociado con el Gobierno Federal sus principales deudas y privatizó su Banco. El acuerdo firmado con el Gobierno Federal establece metas fiscales que el Estado tiene que cumplir, referentes a la relación entre el “stock” de la deuda y los ingresos netos, relación gasto de personal sobre ingresos netos y resultado primario positivo entre otros.

**Cuadro IV-3**  
**Situación fiscal 2000/01 y programa 2002-2010 del Estado de Paraná**  
**(en US\$ millones)**

I. CATEGORIAS	2000	2001	2002	2005	2010
1. Ingresos brutos	3.536	3.110	3.351	3.609	4.094
1.1 Transferencias a los municipios	705	613	675	782	936
2. Ingresos netos (1-1.1)	2.831	2.497	2.676	2.827	3.158
3. Gastos corrientes	2.455	2.312	2.126	2.141	2.669
3.1 Personal y encargos Sociales	1.648	1.512	1.600	1.695	1.835
4. <b>Resultado primario (2-3)</b>	<b>376</b>	<b>185</b>	<b>550</b>	<b>686</b>	<b>489</b>
5. Servicio de la deuda	1.265	323	325	318	312
6. Necesidades de financiamiento	1.808	138	130	123	-
<b>Metas y resultados en porcentajes:</b>					
- Resultado primario/ingresos netos $\geq 0\%$	<b>13,3</b>	<b>7,4</b>	<b>20,5</b>	<b>24,3</b>	<b>15,5</b>
- Gasto de personal/ingresos netos $\leq 60\%$	<b>58,2</b>	<b>60%</b>	<b>60,0</b>	<b>60,0</b>	<b>58,0</b>

- 4.7 El estado viene cumpliendo satisfactoriamente estas metas, de hecho excediendo algunas de ellas en función de su esfuerzo fiscal y de la coyuntura de los últimos dos años. Parte de estos resultados se debe a la implementación del proyecto de gestión financiera, que cuenta con financiamiento parcial del Banco<sup>11</sup>.
- 4.8 La presente operación está prevista dentro del límite de endeudamiento que integra el acuerdo de renegociación de deuda antes referido. Estas consideraciones llevan a la conclusión que el Estado tendrá las condiciones de cumplir su compromiso con los recursos de contrapartida oriundos del presente programa y asimismo de hacer frente al servicio de la deuda. En conclusión, se desprende del análisis que: (i) los fondos de contraparte no constituirán un problema debido a que existen recursos suficientes en el FDU, así como aquellos provenientes de los aumentos de ingresos del ICMS del estado y de las transferencias constitucionales del gobierno federal; y (ii) el impacto positivo de las medidas de ajuste y de la reforma en las finanzas aseguran que el Estado de Paraná tendrá la capacidad de servir adecuadamente la deuda con el Banco.

## **B. Viabilidad técnica del Programa**

### **1. Viabilidad técnica de las obras específicas**

- 4.9 El ejecutor cuenta con diseños de todos los proyectos específicos. La misión revisó los proyectos ejecutivos, presupuestos de obra y equipamientos para la ejecución de las obras de adecuación, expansión y equipamiento de la infraestructura cultural y se

<sup>11</sup> Programa Nacional de Administración Fiscal para los Estados préstamo 980/OC-BR.

acordaron los ajustes necesarios para que se conformaran al principio de costo-eficiencia en el logro de los objetivos de los proyectos. Estos incluyen: (i) incorporar en el proyecto del Museo Paranaense los equipos necesarios para proveer apoyo a través de la red Internet Estadual; (ii) ajustar la distribución de espacios contemplados en el proyecto de adecuación y complementación del edificio del nuevo Museo de Arte con el plan de negocios; y (iii) ajustar el proyecto de adecuación del edificio del Canal de la Música para responder a los requerimientos de las instituciones que lo usarán y enmarcarse en el presupuesto. Una vez incorporados los ajustes, los proyectos estarían en condiciones de ser licitados. El ejecutor cuenta con los pareceres urbanísticos y aprobaciones necesarias para ejecutar las inversiones.

- 4.10 Se acordaron también los criterios que orientarán el diseño de los mecanismos de rehabilitación de áreas patrimoniales urbanas. Estos se ajustan a las mejores prácticas internacionales y a las orientaciones técnicas del Banco en esta materia tales como: (i) el mecanismo de concurso para la selección de los edificios emblemáticos protegidos por el Estado que se beneficiarán de inversiones experimentales en rehabilitación; y (ii) los criterios de selección privilegiarán la participación privada en el financiamiento de las inversiones.

### **C. Viabilidad técnica, socioeconómica y financiera de los proyectos**

#### **1. Resultados del análisis técnico del subprograma de inversiones**

- 4.11 El análisis presentado en esta sección se restringe a la verificación por la misión de análisis del cumplimiento de los criterios de elegibilidad técnicos y ambientales específicos de los proyectos y propuestos por el ROG los cuales son consistentes con las técnicas existentes para análisis de proyectos.

#### **2. Resultados de la evaluación socioeconómica y financiera de los proyectos**

- 4.12 La rentabilidad económica de los proyectos de la muestra de proyectos nuevos se presenta a continuación:

**Cuadro IV-4**  
**Evaluación Económica<sup>12</sup> de Proyectos**  
**(En US \$ miles a Precios Económicos)**

TIPO DE PROYECTO	Municipio	Beneficios <sup>13</sup>	Inversión	Costos de OAM <sup>14</sup>	Beneficios Netos	TIRE (%)
<b>Museos y Eq. Cultural</b>						
Museo de Arte	RMC	7.882	4.349	2.833	699	14,3
Canal da Música	RMC	22.346	1.160	2.981	18.204	212,1
Cines-Teatro	Varios no RMC	13.405	8.413	1.735	3.256	17,6
<b>Alcantarillado Sanitario</b>						
Implantación de Sistemas	Nova Londrina	1.136	522	218	395	22,7
	Sta. Te.d Itaipú	1.257	671	275	310	18,8
	S. M. Iguaçú	817	525	174	118	15,4
	Itaipulândia	492	281	104	106	18,2
	Nova Aurora	534	381	122	30	13,3
Ampliación de Sistemas	Loanda	959	527	105	326	21,4
	Campo Mourão	1.001	415	105	481	29,0
	Toledo	783	855	81	333	22,6
	Palotina	852	475	76	301	20,9
	Goioêre	928	458	96	373	24,2
Eficiencia del Tratamiento	Jacarezinho	2.138	901	205	1.032	28,9
	Andirá	954	496	88	370	23,2
	Florai	280	200	26	54	16,3
<b>Caminos Vecinales/ Trecho</b>						
BR 476/C.Red/L. Gran17 Km	Araucária	5.026	1.730		3.296	29,0
Sede/Pombas 4,9 Km	Itaperuçu	371	459		(88)	10
PR 160/Vera Guarani 5,6 Km	Paulo Frontin	404	338		66	14
PR 218/Icatu 3,6 Km	Querência d.N.	377	106		271	35
PR 092/Patr.S Miguel 5,5 Km	Wencesl. Braz	561	412		148	16

#### D. Viabilidad ambiental y social

- 4.13 Las inversiones a financiar por el programa tendrán impactos ambientales y sociales positivos diferenciados, según el sector considerado, que serían principalmente: (i) el mejoramiento de la calidad de vida e indicadores de salud de la población, a través de proyectos de servicios sociales focalizados; y (ii) el mejoramiento de la situación ambiental del estado, a través de la disminución del impacto de residuos sólidos y aguas servidas, la eliminación de pasivos ambientales, la implantación de planes de uso del suelo, y el fortalecimiento ambiental de las asociaciones de municipios. Por otro lado, los proyectos podrán causar algunos impactos ambientales y sociales negativos de ámbito local y, en general, de baja magnitud, y cuya eliminación está presenta en el Sistema de Control Ambiental (SCA).

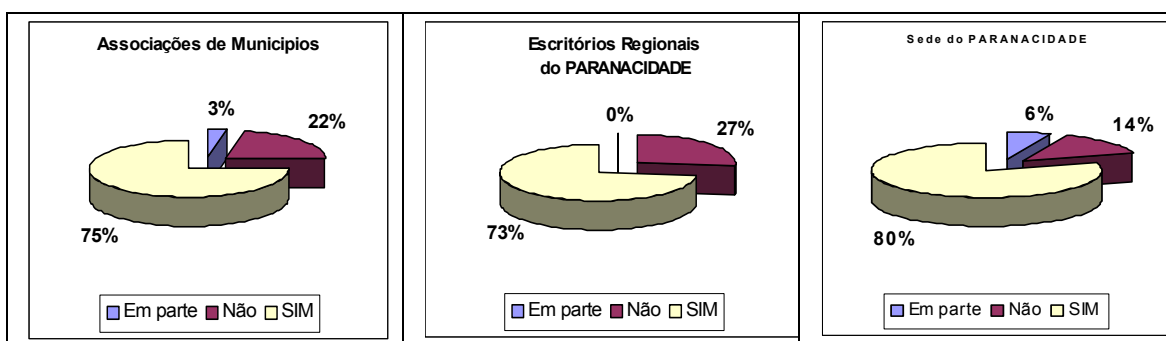
<sup>12</sup> Factores de conversión: Estándar (FCE) = 0,96; mano obra no calificada (FCMONQ) = 0,45; mano de obra calificada (FCMOQ) = 0,96; energía eléctrica (FCEE) = 0,88 de BDI (FCBDI) = 0,40.

<sup>13</sup> La cuantificación de beneficios de los proyectos culturales, de patrimonio histórico de saneamiento se basó en encuestas de Disposición a Pagar (DAP). Como modelo no paramétrico fue utilizado el método "Turnbull", propuesto por McConnell en McCONNELL, K. E. (1995) Issues in Estimating Benefits with Non-Market Methods, Office of the Chief Economist. Working Paper Series 308. Inter-American Development Bank. Washington, D.C. para los caminos vecinales se utilizó el ahorro de costos en el Highway Design & Maintenance Model (HDM).

<sup>14</sup> Correspondientes al Plan de Negocios que financia el nivel esperado y deseado del servicio de modo sustentable.

- 4.14 De acuerdo con la evaluación ex post del PPU-I éste ha mejorado el medio ambiente y la calidad de vida en el medio urbano en el estado. Cerca de US\$1,7 millones ó 18% del total de las inversiones analizadas en la muestra ex post se han dedicado directamente a mejorar el medio ambiente y a mitigar impactos ambientales. Entre otros se han financiado cinco nuevos Planes de Uso del Suelo así como 38 adecuaciones a planes existentes. La cartografía urbana incluye arborización, parques, y riachuelos. Se ha constatado que se entrenaron a los municipios en la aplicación de los procedimientos ambientales que están integrados al SAM. El ejecutor ha sido asistido continuamente por el IAP que licencia, analiza y acompaña la implantación y operación de las obras financiadas. Cabe mencionar que se han financiado también US\$23,0 millones en proyectos de servicios sociales focalizados (tales como postas de salud y guarderías infantiles) y no ocurrieron reasentamientos involuntarios o voluntarios.

**Gráfica IV-1**  
**Nivel de cumplimiento de criterios ambientales para Paraná Urbano I, de acuerdo con la oficina responsable por la evaluación y aprobación**



- 4.15 El componente ambiental de evaluación ex post de los proyectos del PPU-I reveló también informaciones que sirven de orientación a la propuesta de préstamo actual. El análisis del nivel de cumplimiento de los criterios ambientales por sector, llegó a la conclusión que el 71% han obtenido toda la documentación requerida, y el 88% han implantado las medidas ambientales específicas previstas Sin embargo, la falta de cumplimiento con algunos criterios no ha tenido un impacto ambiental negativo significativo. La Gráfica IV-1 indica que en la sede del Paranacidade se atienden más cuidadosamente a los criterios ambientales. Por otro lado, es exactamente en la sede que se evalúan los proyectos de mayor envergadura y de mayor impacto.
- 4.16 Teniendo en cuenta los resultados de la evaluación ex post y las características del nuevo programa, se están tomando las siguientes medidas de índole ambiental: (i) se ha actualizado el procedimiento ambiental intitulado Sistema de Control Ambiental contenido en el Apéndice 2 del ROE; (ii) se ha expandido el número, y mejorado la especificidad, de los criterios de elegibilidad ambiental y social, y se establecieron criterios para los nuevos sectores de recuperación del patrimonio y de caminos vecinales; (iii) se ha previsto cumplir con el Estudio de Impacto de Vecindario (EIV) previsto en la ley Federal No. 10.257 (del 10 de julio de 2001), el Estatuto de la Ciudad; (iv) se hará una capacitación *periódica*, empezando una vez al año, de los técnicos

municipales, de las asociaciones de municipios y de las oficinas del Paranácidade en la aplicación del SCA; (v) se fortalecerán las Auditorías Independientes para contener de manera expedita la verificación de la implementación de los criterios ambientales durante la fase de obras y la conservación, manutención, y aplicación de medidas ambientales (planes de gestión ambiental o acción social) previstas para la fase de operación; (vi) se actualizará el SAM; y (vii) se ha incluido una lista específica de indicadores ambientales (ver SCA) a reportar en los Informes de Seguimiento Anual al Banco. Las actividades de fortalecimiento ambiental a ser implantadas suman US\$71 mil (ver SCA).

- 4.17 Además de promover el mejoramiento de la calidad de vida e indicadores sociales, el Programa contribuirá también a la equidad social (SEQ), mediante la promoción de la actividad económica privada local con el apoyo al pequeño microempresario y otras iniciativas.

### E. Beneficios

- 4.18 El programa mejorará la cobertura y calidad de los servicios prestados por los municipios a su población, principalmente aquella de bajos ingresos, mediante proyectos económicamente rentables destinados a la rehabilitación y ampliación de las infraestructuras urbana y social.
- 4.19 El programa derivará beneficios de carácter más agregado por la introducción de capitales privados en el financiamiento del sector, la mejor asignación y transparencia en la utilización de los recursos municipales, la mayor participación de la sociedad civil en la asignación de los recursos municipales y la mayor eficiencia de la inversión.
- 4.20 El programa mejorará la provisión de bienes públicos y aquellos con fuertes externalidades mediante incentivos que corrijan estas imperfecciones del mercado, principalmente en las áreas de caminos rurales, bienes culturales y la recuperación del patrimonio histórico del estado.

Cuadro IV-5

### F. Focalización

- 4.21 **PTI.** El análisis de focalización del Programa para la población de bajos ingresos se realizó utilizando como referencia para la línea de pobreza, R\$140 (a precios de 2001) per cápita o R\$470 por familia al mes. Con base en información de la encuesta nacional por muestreo de

INGRESO MENSUAL FAMILIAR SALÁRIOS MÍNIMOS	REGION METROPOLITANA CURITIBA			RESTO DE ESTADO		
	N. Hogar (Miles)	Ingreso Familiar Médio Mensual (R\$)	Ingreso Mensual Per cápita (R\$)	N. Hogar (Miles)	Ingreso Familiar Médio Mensual (R\$)	Ingreso Mensual Per cápita (R\$)
TOTAL	725.9	1.309	387	1.408,7	941	264
De 0 ≤ hasta 2	30.0	117	35	128.1	117	33
De 2 ≤ hasta 3	53.8	222	66	223.3	218	61
De 3 ≤ hasta 4	81.4	349	103	195.3	338	95
De 4 ≤ hasta 5	135.7	541	160	286.9	535	150
De 5 ≤ hasta 10	200.5	958	283	303.3	978	275
De 10 ≤ Hasta 20	109.9	1.891	559	156.1	1.901	534
De 20 a +	72.6	5.491	1.625	86.9	5.115	1.437
Sin Ingreso	15.4	-	-	19.4	-	-
No declaran	26.6	-	-	9.4	-	-

Fuente: PNAD 1999

domicilios (PNAD), se obtuvo el número de domicilios por faja de renta para la Región Metropolitana de Curitiba (RMC) y para el estado como un todo, obteniendo por diferencia el número de domicilios por nivel de ingresos para los demás. Considerando una tasa de ocupación de 3,38 personas por hogar en la RMC y 3,56 en los demás municipios del Estado, se obtuvo el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza. El cuadro presentado muestra que 38,4% de los hogares de la RMC y 57,1% de los hogares restantes del Estado de Paraná están por debajo de la línea de pobreza. En razón de que la mayor parte de las inversiones están dirigidas fuera de la RMC la presente operación calificaría como PTI. Sin embargo, el Estado de Paraná no solicita el 10% adicional.

## **G. Riesgos**

- 4.22 A pesar del éxito de los cambios introducidos por el Estado de Paraná en años recientes, existe siempre un riesgo de reversión debido a los intereses políticos y económicos afectados por los mismos. En especial, la introducción del mecanismo de crédito y transparencia en la asignación de recursos fortaleció las comunidades y autoridades locales en las decisiones de inversión en desmedro de las “iniciativas parlamentarias”, que son totalmente discrecionales. Por otra parte, el proceso de privatización del financiamiento que garantiza una mayor disponibilidad de recursos e inversiones, sufre fuertes críticas en el sentido que ignora las externalidades y, en algunos casos, el “spill over” de los beneficios de determinados tipos de bienes, como los bienes públicos, que resultarían en la subprovisión de dichos bienes.
- 4.23 El programa, por lo tanto, considera una estrategia y acciones para contrarrestar estos riesgos de reversión. La introducción del sector privado en el financiamiento municipal permitirá avances importantes en la atracción de capitales privados para el sector, lo que significará reducir los riesgos de reversión de los cambios.
- 4.24 En lo que se refiere a la subprovisión de bienes públicos, el programa considera el componente de modernización de la gestión y financiamiento de bienes públicos culturales como una reforma de la acción del estado a fin de atender precisamente a estos problemas.
- 4.25 Los aportes de los socios privados en la operación y mantenimiento de los equipamientos culturales pueden ser insuficientes para cubrir todos los costos. En estos casos, el gobierno del estado hará aportes adicionales para cubrir el déficit y garantizar la correcta operación y mantenimiento de los equipamientos. Este compromiso será cautelado mediante una cláusula contractual.

**MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA PARANÁ URBANO II**

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p><b>FIN</b> Promover la mejoría de la calidad de vida de la población del Estado de Paraná.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel de calidad y cobertura de los servicios prestados por los gobiernos municipales.</li> <li>Nivel de calidad y cobertura de los servicios culturales prestados por los servicios estatales y el grado de conservación del patrimonio histórico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Índice de oferta de servicios públicos (IOSP).</li> <li>Encuestas a la población sobre la calidad de los servicios en los municipios.</li> <li>Informes de evaluación anual del Programa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacidad municipal de crecimiento sostenible.</li> <li>Estabilidad económica en el país.</li> </ul>
<p><b>PRÓPOSITO</b> Perfeccionar el modelo de financiamiento municipal mediante una mayor participación del capital privado, consolidar la capacidad institucional de los municipios y sus asociaciones; modernizar la gestión e incentivar inversiones en los sectores con fuerte externalidades y “spill over”(camino vecinales, equipamiento cultural y rehabilitación de áreas urbanas patrimoniales); perfeccionar el proceso de priorización de inversiones municipales con la participación de la sociedad civil; y aumentar la calidad y cobertura de los servicios básicos municipales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agencia de Fomento del Paraná vinculada a la SEDU y el SFM operando con capital privado en junio de 2004.</li> <li>PGR implantado en todos los municipios y todas las Asociaciones fortalecidas y con autonomía financiera.</li> <li>Déficit de los servicios reducidos en un 10%</li> <li>Todos los municipios se han adecuado a la LRF<sup>1</sup></li> <li>Primer “ranking” municipal distribuido al público en general en diciembre de 2003.</li> <li>Metodología participativa con responsabilidad fiscal para priorización de inversiones municipales implantadas en 50% de los municipios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes de Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano (SEDU), del Tribunal de Cuentas y de los Municipios del Estado.</li> <li>Visitas de inspección.</li> <li>Informes de progreso del Programa.</li> <li>Periódicos de gran circulación en el estado.</li> <li>Informes de evaluación anual del Programa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compromisos de las autoridades locales y Estadales.</li> <li>Comunidad sigue participativa en las decisiones locales.</li> <li>Voluntad política de los intendentes</li> </ul>

<sup>1</sup> El cumplimiento de los aspectos fiscales y presupuestarios son monitoreados (mensual y anualmente) por el Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná (TCE) y los aspectos relacionados al endeudamiento de los municipios son monitoreados por el Banco Central, quien autoriza los municipios para cada proyecto a ser financiado por el Programa. Adicionalmente el Paraná, además de dar seguimiento a los aspectos relacionados anteriormente, también apoya a los municipios en todos los trámites necesarios para obtener préstamos, así como a cumplir con lo establecido en la LRF.

COMPONENTES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>1. Desarrollo del sector municipal</b>			
<b>a. Fortalecimiento institucional de Paranácidade</b> (i) Certificación del Paranácidade como gestor de recursos de terceros, por la Standard & Poor's. (ii) Estudios para definir la alternativa para atraer capital privado para el financiamiento municipal y su implantación. (iii) Estudios de alternativas a la retención del ICMS como garantía municipal a los préstamos. (iv) Elaboración de un modelo de evaluación de riesgos de prestatarios y proyectos. (v) Preparación de un modelo para estimar el potencial fiscal de los municipios. (vi) Desarrollo e implantación de un sistema de "ranking municipal".	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificado emitido.</li> <li>• Participación del sector privado en el SFM del 40% en junio de 2005.</li> <li>• Estudio aprobado y garantías alternativas en uso en diciembre 2004.</li> <li>• Modelo desarrollado e implantado en diciembre de 2003.</li> <li>• Modelo desarrollado e implantado en diciembre de 2002.</li> <li>• Sistema de ranking desarrollado e implantado en junio de 2003.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de progreso del Programa.</li> </ul>	
<b>b. Fortalecimiento del Tribunal de Cuentas del Estado</b> (i) Compra de equipos informáticos (ii) Compra de softwares (iii) Desarrollo de sistemas (iv) Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 servidores de red, 188 microcomputadores, 70 softwares, 100 auditores del TCE y 1.500 empleados municipales capacitados en el uso del SIM/PGR, en julio de 2004.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de progreso del Programa.</li> </ul>	



<p><b>c. Fortalecimiento de los municipios y de las asociaciones</b></p> <p>(i) Implantación PGR</p> <p>(ii) Gerenciamiento resultado primario</p> <p>(iii) Cartografía</p> <p>(iv) Capacitación personal municipal</p> <p>(v) Fortalecimiento asociaciones</p> <p>(vi) Cuatro proyectos pilotos para la participación de la sociedad civil</p> <p>(vii) Preparación de Estudios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PGR implantado en 204 municipios en julio 2003 y 399 en diciembre 2004.</li> <li>• Sistema implantado en la SEDU en 06/003.</li> <li>• 75% de los municipios con base cartográfica de área urbana digitalizada en julio 2004 y con catastros implantados en diciembre de 2005.</li> <li>• 1.000 empleados municipales entrenados/año en el periodo 2002/05.</li> <li>• por lo menos 10 proyectos en consorcios implantados en diciembre de 2004.</li> <li>• cuatro proyectos pilotos implantados en junio de 2003.</li> <li>• 4 estudios técnicos realizados y publicados por año.</li> </ul>	<p>Informe de progreso del Programa.</p>	
--	--	--	--

<b>2. Modernización de gestión y financiamiento de bienes públicos culturales</b>															
<b>a. Apoyo a la consolidación de los mecanismos de gestión</b>  (i) La puesta en marcha de Paránacultura y Novo Museu con sus planes de negocio.  (ii) Reforma, expansión y equipamiento complementario del edificio Castello Branco-Sede del Museo de Arte de Paraná  (iii) Rehabilitación de 14 cine-teatros existentes en el interior del estado.  (iv) Diseño de mecanismos de preservación sostenibles de áreas patrimoniales urbanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paránacultura y de la Sociedad Civil de las Artes de Paraná (A-PAR) funcionando para diciembre de 2003.</li> <li>• Museo en funcionamiento para diciembre 2003</li> </ul> <table border="1" data-bbox="745 673 1165 738"> <thead> <tr> <th>2002</th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>3</td> <td>4</td> <td>5</td> <td>2</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos diseñados hasta junio de 2003 y un proyecto piloto ejecutado hasta junio de 2005</li> </ul>	2002	2003	2004	2005	3	4	5	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de progreso del programa.</li> <li>• Informes de progreso del programa.</li> <li>• Informes de Evaluación</li> </ul>					
2002	2003	2004	2005												
3	4	5	2												
<b>3 Inversiones en infraestructura básica municipal</b>															
<b>a. Saneamiento de ciudades con menos de 100 mil h.</b>  (i) Eliminación de Pasivos Ambientales (ii) Implantación y ampliación de sistemas de alcantarillado sanitario	<table border="1" data-bbox="745 1039 1165 1193"> <thead> <tr> <th>2002</th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2</td> <td>2</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>9</td> <td>9</td> <td>9</td> <td>9</td> </tr> </tbody> </table>	2002	2003	2004	2005	2	2			9	9	9	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de Progreso del Programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La SANEPAR, tiene capacidad de endeudamiento y esté cumpliendo con cláusulas de los convenios anteriores firmados en el ámbito del programa.</li> </ul>
2002	2003	2004	2005												
2	2														
9	9	9	9												

<p><b>b. Inversiones municipales</b></p> <p>(i) Obras implantadas operando y con estándares de mantenimiento de acuerdo con las normas técnicas correspondientes.</p>	<p>200      300      500      500</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de Progreso del Programa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los municipios estén cumpliendo con la Ley de Responsabilidad Fiscal y tengan capacidad de endeudamiento.</li> </ul>
---	---------------------------------------	---	---

<b>Plan de Adquisiciones</b>				
<b>Principales Adquisiciones del Programa</b>	<b>Financiación</b>		<b>Método de Licitación</b>	<b>Año</b>
	<b>BID (%)</b>	<b>Local (%)</b>		
Inversiones en Infraestructura y Equipos Valor (US\$ 150,7 millones)	64	36	LPI (60%) LPN (40%)	2002-2005
Consultoría (US\$ 15,0 millones)	25	75	LPI (30%) LPN (70%)	2002-2005