

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE SERVICIOS DE SALUD

(ME-0159)

PRÓRROGAS

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

MEXICO. Préstamos 202/IC-ME y 788/SF-ME a Nacional Financiera S.N.C.

Ejecutor: Secretaría de Salud, Programa de Mejoramiento en los Servicios de Salud.

El presente documento tiene por objeto consultar la modificación de las Resoluciones DE-55/86, numeral 7 y DE-56/86, numeral 6, con el fin de extender: (a) el plazo para la iniciación material de todas las obras del Programa, excepto para los hospitales, por un período de dos años con respecto a la fecha originalmente aprobada, o sea, del 22 de julio de 1989 al 22 de julio de 1991; y (b) el plazo final de desembolsos de los recursos de los financiamientos por igual período, o sea, del 22 de julio de 1990 al 22 de julio de 1992.

Las modificaciones propuestas harían necesario introducir los siguientes cambios en las Resoluciones DE-55/86 y DE-56/86:

Disposición Vigente

Modificación Propuesta

Resolución DE-55/86 (Préstamo 202/IC-ME)

7. El plazo de iniciación material de todas las obras del Programa expirará a los 3 años a partir de vigencia del contrato, excepto para los hospitales, en cuyo caso dicho plazo expirará a los 2 1/2 años a partir de la misma fecha; el plazo de desembolso del financiamiento expirará a los 4 años a partir de la vigencia del contrato.

7. El plazo de la iniciación material de todas las obras del Programa expirará el 22 de julio de 1991 excepto para los hospitales, en cuyo caso dicho plazo expirará el 22 de enero de 1989; el plazo de desembolso del financiamiento expirará el 22 de julio de 1992.

Resolución DE-56/86 (Préstamo 788/SF-ME)

6. El plazo de iniciación material de todas las obras del Programa expirará a los 3 años a partir de la vigencia del contrato, excepto para los hospitales, en cuyo caso dicho plazo expirará a los 2 1/2 años a partir de la misma fecha; el plazo de desembolso del financiamiento expirará a los 4 años a partir de la fecha de vigencia del contrato.

6. El plazo para la iniciación material de todas las obras del Programa expirará el 22 de julio de 1991, excepto para los hospitales, en cuyo caso dicho plazo expirará el 22 de enero de 1989; el plazo de desembolso del financiamiento expirará el 22 de julio de 1992.

A. ESTADO DE LOS PRESTAMOS

1. Fechas

- (a) De aprobación por Directorio : 26 de junio de 1986
- (b) Firma del contrato de préstamo : 22 de julio de 1986
- (c) Elegibilidad para desembolsos : 28 de enero de 1987
- (d) Vigente para iniciación material de obras : 22 de enero de 1990
- (e) Vigente para el ultimo desembolso: 22 de julio de 1990

A la fecha, de acuerdo a la facultad delegada a la Representación, se han otorgado 6 meses de prórroga en el plazo de iniciación material de las obras, por lo que la presente justificación contempla 18 meses.

2. Importes al 31 de diciembre de 1989:

	Monto		Monto	
	US\$ Miles	%	US\$ Miles	%
	202/IC-ME		788/SF-ME	
(a) Del Préstamo:	30.000,0	100,0	11.300,0	100,0
(b) Desembolsado:	6.203,0	20,7	2.333,0	20,7
(c) Comprometido:	14,6	0,1	-	-
(d) Disponible :	23.782,4	79,2	8.967,0	79,3

B. ESTADO DE AVANCE

El avance físico ponderado del programa al 31 de diciembre de 1989 era del 51% comparado con 48% que registraba a finales del primer semestre de ese año. Las inversiones en el programa ascienden a US\$39.6 millones, de las cuales US\$24.2 corresponden al BID y el resto corresponde a la contrapartida local proveniente de recursos federales asignados a la Secretaría de Salud para la ejecución del Programa. Del total antes mencionado, sólo se ha presentado al Banco para su reconocimiento dentro del financiamiento, inversiones por aproximadamente US\$14.2 millones, de los cuales US\$8.5 millones corresponden al BID y US\$5.7 a aporte local. La diferencia corresponde a inversiones que el Prestatario aún no ha presentado al Banco para su reconocimiento.

La ejecución del Programa tuvo un inicio satisfactorio en 1987, año durante el cual se convocaron 44 licitaciones para la construcción de 119 centros de salud y 10 hospitales, con lo que se pretendía iniciar las obras del 35% de las metas previstas para el componente de centros de salud y del 100% para el componente de hospitales. Sin embargo, la difícil situación económica y fiscal que atravesaba el país empezó a afectar considerablemente la ejecución del mismo a partir de 1988, cuando dentro del marco del Pacto de Solidaridad Económica suscrito por el Gobierno a finales de 1987 con miras a reducir la inflación y estabilizar la economía, se disminuyó

considerablemente la inversión pública, y por lo tanto, la consiguiente asignación de recursos para el Programa.

(*) De esta forma, los escasos recursos asignados al Programa durante 1988 se destinaron a terminar las obras ya iniciadas, lo que llevó a que para finales de ese año se registrara un avance físico de ejecución muy reducido en materia de obras totalmente concluidas (16 centros de salud).

Aunque las asignaciones presupuestales para 1989 no fueron suficientes para acelerar la ejecución del Programa, los cambios ocurridos a nivel ejecutivo en la Secretaría de Salud (organismo ejecutor) a principios de ese año, trajeron resultados positivos en materia de orientación y dirección del Programa. Tal cambio se reflejó, no solamente en una mejor y más adecuada programación en la utilización de los recursos presupuestales asignados para 1989, sino también, en las negociaciones efectuadas por el Ejecutor ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP) para obtener una mayor asignación presupuestal para la ejecución del Programa en los años siguientes.

La decisión del organismo ejecutor de utilizar los recursos disponibles prioritariamente para terminar obras inconclusas, permitió que se concluyeran en 1989, 99 centros de salud y 1 hospital, además de que se registraran avances en el resto de las obras. La prioridad asignada por el Ejecutor a la conclusión de las obras, no permitió iniciar la totalidad de los centros de salud contemplados en el Programa dentro del plazo contractual previsto, quedando por iniciar la construcción de 213 centros que representan el 63% de las metas originalmente previstas. A continuación se presenta un resumen del estado de ejecución del Programa.

Tipo de Obra	Hospitales	Hospitales	Centros de Salud
	120 camas	60 camas	
Metas originales	2	8	340
Obras terminadas	0	1	99
Obras en construcción	2	7	28
Unidades sin iniciar	-	-	213

(*) A solicitud del país prestatario, parte de la información contenida en Inciso B. Estado de Avance. Página 3 no se divulgará. La no divulgación de esta información es de conformidad con la excepción de información específica de países contemplada en el párrafo 4.1 i de la Política de Acceso a Información del Banco, documento GN-1831-28.

C. NATURALEZA DE LA CUESTION PLANTEADA

Prórroga de los siguientes plazos contractuales:

1. Iniciación material de las obras:

- Plazo original: 22 de julio de 1989
- Plazo vigente : 22 de enero de 1990
- Solicitud de prórroga: 2 años (*)

2. Desembolso final de recursos:

- Plazo original (vigente): 22 de julio de 1990
- Solicitud de prórroga : 2 años

(*) Dos años incluidos los 6 meses ya autorizados por la Representación.

D. JUSTIFICACION

El inicio de la ejecución del programa coincidió con el agudo deterioro de la situación económica del país caracterizada principalmente por altos índices inflacionarios y crecientes déficits fiscales. Tal situación llevó a las autoridades mexicanas a instrumentar a finales de 1987 un programa de estabilización económica que se cristalizó con la suscripción en diciembre de ese año del Pacto de Solidaridad Económica. Dicho Pacto y su sucesor, el Plan de Estabilización con Crecimiento Económico (PECE), estuvieron dirigidos a controlar la inflación a través de una política basada en el control de precios y el control de la demanda agregada, particularmente a través de la reducción del gasto público. Dentro de este contexto, las medidas tomadas dentro del programa de estabilización afectaron, por tanto, la asignación de recursos presupuestales del gobierno federal para el desarrollo de sus diferentes programas. Tal situación explica la pobre asignación de recursos que ha sufrido el programa de salud a lo largo de su período de ejecución, lo que se ha reflejado en el lento desarrollo que registra.

El mejoramiento de la situación económica del país que se registra actualmente, reflejado en un abatimiento de la inflación y en una mejor posición fiscal del gobierno federal, sumado a la renovada prioridad otorgada al programa por las autoridades, permite prever que con la asignación de recursos presupuestales efectuada para 1990, el compromiso del Gobierno de respaldar la ejecución del Programa en 1991 con una asignación presupuestal suficiente y, la mejor administración del Programa que se registra dentro del organismo executor, será posible concluir las obras y cumplir con los objetivos del mismo dentro de los próximos dos años.

De acuerdo con información suministrada por el Prestatario y revisada por la Representación, la asignación ya aprobada dentro del presupuesto de la federación para 1990, asciende a la suma de

US\$29.1 millones y la contemplada para el presupuesto de 1991 asciende a US\$21 millones. Tales recursos serían utilizados de la siguiente manera: 1) Para 1990: (a) terminación y puesta en operación de los 9 hospitales inconclusos; y (b) terminación de 28 centros de salud inconclusos e iniciación y terminación de 42 adicionales; y 2) Para 1991: iniciación y conclusión de los 171 centros de salud restantes. Para ejecutar las obras señaladas, el programa de convocatoria a licitaciones sería el que se presenta en el Anexo I de este documento que señala el cronograma de ejecución de obras.

El retraso en la construcción de las obras significará un aumento estimado del costo del Programa del 18%, al pasar de US\$76.3 millones originalmente previstos a US\$89.7 millones. Dicho incremento será absorbido por el Ejecutor, sin alterar las dimensiones ni las características originales del mismo. Para la actualización del costo se consideraron precios unitarios obtenidos de licitaciones convocadas en 1989.

El plan de ejecución considerado en el Anexo I se considera factible técnica y financieramente, ya que el Ejecutor dispone de los recursos financieros requeridos y que cuenta con la capacidad necesaria para convocar las licitaciones previstas y supervisar la ejecución de las obras. Dicho plan de ejecución refleja la prioridad que se le dará en 1990 a la terminación de los hospitales, ya que su construcción se encuentra interrumpida y la prolongación de esta situación, deterioraría considerablemente la obra ya realizada e incrementaría su costo de construcción. De otra parte, de acuerdo con el cronograma de ejecución previsto, la construcción de los 213 centros de salud se iniciarían dentro del nuevo plazo propuesto para la iniciación material de obras, los cuales a su vez se concluirían dentro del nuevo plazo para último desembolso de recursos propuesto en este documento.

Debido a las razones expuestas, y en consideración a la firme determinación del Gobierno Federal de asignar los recursos requeridos para la total ejecución del Programa y a la capacidad técnica y administrativa del Ejecutor, el otorgamiento de la prórroga solicitada por el Prestatario permitiría cumplir con la totalidad de los objetivos y metas originalmente previstos en el Programa.

De acuerdo con lo establecido en el Manual de Administración de Operaciones, en sus acápites OA-400-III.A.3 y OA-400-III.A.5(a)(ii), la autoridad para otorgar las prórrogas propuestas en este documento, corresponde al Gerente de Operaciones después de consultar con el Directorio Ejecutivo.

E. CONSULTA

En consecuencia de lo expuesto, la Administración del Banco se propone conceder las prórrogas de los plazos para iniciación material de obras y último desembolso de recursos del financiamiento, y a ese efecto formula la previa consulta al

Directorio Ejecutivo, de conformidad con lo establecido en la Resolución DE-35/72 del 30 de marzo de 1972, modificada. Se adjunta el Proyecto de Memorandum Resolutivo que la Administración aprobaría.

MEMORANDUM RESOLUTIVO

MEXICO. PRESTAMO 202/IC-ME A NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.
(Reajuste de la disposición concerniente
a los plazos de iniciación material
y desembolso)

Conforme con lo dispuesto en la Resolución DE-35/72, modificada, se introduce el siguiente reajuste en la disposición concerniente a los plazos de iniciación material y desembolso establecidos en la Resolución DE-55/86, del 26 de junio de 1986:

- "7. Iniciación material y desembolso: El plazo de iniciación material de todas las obras del Programa expirará el 22 de julio de 1991, excepto para los hospitales, en cuyo caso dicho plazo expirará el 22 de enero de 1989; el plazo de desembolso del financiamiento expirará el 22 de julio de 1992."

MEMORANDUM RESOLUTIVO

MEXICO. PRESTAMO 788/SF-ME A NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.
(Reajuste de la disposición concerniente
a los plazos de iniciación material
y desembolso)

Conforme con lo dispuesto en la Resolución DE-35/72, modificada, se introduce el siguiente reajuste en la disposición concerniente a los plazos de iniciación material y desembolso establecidos en la Resolución DE-56/86, del 26 de junio de 1986:

- "6. Iniciación material y desembolso: El plazo de iniciación material de todas las obras del Programa expirará el 22 de julio de 1991, excepto para los hospitales, en cuyo caso dicho plazo expirará el 22 de enero de 1989; el plazo de desembolso del financiamiento expirará el 22 de julio de 1992."