

VI CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RESISTENCIA – PROVINCIA DE CHACO – 6, 7 Y 8 DE JULIO DE 2011

MODELO DE GESTIÓN DE COMPRAS PARA LA ATENCIÓN DE LA SALUD

A.G. Ing. Rafael César Minsky¹

SINTESIS

Las instituciones de salud requieren un sistema de compras ágil que permita un flujo continuo y atender rápidamente las necesidades coyunturales, donde la ecuación calidad y precio debe ser óptima. Tanto en el mercado de oferta como en el de demanda existen distorsiones que dan lugar a especulaciones sobre la transparencia y la libre competencia. La aplicación de las normas reglamentarias, que contienen similitudes en las distintas jurisdicciones, no genera facilidades para resolver esas dificultades y las instituciones se ven constantemente ante problemas de abastecimiento, de presiones internas y externas, encarecimiento de precios y otras fallas. Para atenuar los efectos se suele recurrir a tercerizaciones que conllevan también a situaciones no deseadas. El modelo que se propone, fruto de experiencias y observaciones acumuladas en los últimos años, se basa en estándares de calidad de productos y el conocimiento del mercado proveedor, para permitir la compra mediante sencillos concursos de precios. Tiende a establecer un equilibrio entre las necesidades de la demanda y la oferta disponible, asegurando por un lado los niveles óptimos de calidad y precio y por otro el abastecimiento continuo, en un ambiente transparente y de libre competencia. Es aplicable a sistemas centralizados e importantes volúmenes pero puede ser compartido entre instituciones y jurisdicciones. Su implementación

1

Administrador Gubernamental
Ingeniero Civil y Sanitario
Subgerente de Compras y Contrataciones en el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados entre 2003 y 2007
Asesor en el Hospital de Pediatría SAMIC Dr. Juan P. Garrahan entre 2008 y 2010

puede ser lenta pero sostenible. Aunque se basa en el abastecimiento a instituciones de salud, es extensible a otras necesidades de abastecimiento de los organismos públicos.

I. INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista operativo la propuesta tiende a reducir los volúmenes de trabajo, evitar distorsiones por demoras y obtener un abastecimiento aproximado al just in time (aproximación compatible con la dinámica de las instituciones públicas).

Si bien se trata de un sistema dirigido a un gran volumen de compras, derivadas de las provisiones centralizadas a nivel nacional, provincial o municipal, de un conjunto de establecimientos u obras sociales aglutinados al efecto o por grandes establecimientos u obras sociales, su base permite mantener la individualidad de las decisiones operativas de cada unidad con capacidad para ordenar sus provisiones, mientras que se centraliza la información sobre el mercado de oferta, que es común a todos ellos. Esta centralización puede convertirse en un esfuerzo mancomunado si se traslada la conducción de las unidades responsables de su administración a comisiones interhospitalarias. No se prevé ninguna intermediación pública² ni privada.

Este sistema busca reducir costos por medio de la competencia permanente, favorece la compra en escalas reducidas, y con ello la participación de empresas medianas y pequeñas. Su estructura de funcionamiento cuenta con tres componentes:

- El primer componente es un Registro de Proveedores y Productos, compatible con los registros de proveedores que tenga cada jurisdicción. Este Registro será informatizado y tendrá carácter público y abierto, se inscribirán los productos de uso hospitalario y los proveedores habilitados para ofrecerlos. El Registro creará una

² Por ej. dentro del Ministerio de Salud de Chile funciona el CENABAST que es un organismo destinado a la compra de insumos para abastecer a los hospitales públicos. Realiza las compras en el mercado de acuerdo a los pedidos que recibe y “vende” a los hospitales cobrando una comisión para su sustento.

matriz de productos y proveedores La aceptación de la inscripción en el Registro de un producto o de un proveedor habilita la calidad de uno y otro.

- El segundo componente es un portal de compras hospitalarias a través del cual se pueden realizar total o parcialmente los procedimientos de compras. Este portal debe construirse sobre una plataforma informática diseñada expresamente.
- El tercer componente está constituido por los sucesivos concursos de precios, a través de los cuales los establecimientos realizarán sus compras las empresas y productos aprobados para la provisión del rubro, mediante un procedimiento equivalente a licitación privada, contratación menor o contratación directa según sea el caso.

II. APLICACIÓN DEL SISTEMA

Si bien el sistema puede ser aplicable a todas las contrataciones, en la fase inicial su aplicación debe preverse para adquisición de bienes de consumo. Tomando un clasificador del gasto las partidas principales y parciales que corresponden a bienes de consumo de uso hospitalario encontramos: Medicamentos, instrumental de uso médico, quirúrgico y de laboratorio, descartables de uso quirúrgico, enfermería y laboratorio, implantes y prótesis, elementos de cirugía, películas radiográficas, papel termosensible, productos higiénicos, reactivos de laboratorio, tiras reactivas, vacunas, ropa para el personal, ropa de cama, además de materiales e insumos para mantenimiento y administración.

III. REGISTRO DE PROVEEDORES Y PRODUCTOS

El registro de proveedores y productos se integrará mediante convocatorias públicas a los proveedores que deseen abastecer a las instituciones sanitarias. De cada uno de estos llamados surgirán los proveedores y productos a inscribir. El registro puede ser de actualización periódica o permanente. En este último caso estaría siempre abierto

para la inscripción. En cualquier caso la evaluación de las presentaciones será individual y no comparativa. El registro será único y centralizado y podrá funcionar en el organismo central de salud de la jurisdicción.

Para los llamados se codificarán los productos y se agruparán por categorías. El llamado podrá ser en etapas por categorías y/o grupos de productos. La información sobre los productos deberá recogerse de los establecimientos, la que incluirá el consumo medio.

Cada llamado se efectuará en función de un conjunto homogéneo de productos, dirigido a todos los proveedores del ramo.

El pliego de cada llamado incluirá las condiciones generales y particulares para la inscripción y las particulares que regirán para cada una de las contrataciones sucesivas que se deriven del mismo.

Para cada uno de los productos incluidos en el llamado se indicarán las exigencias requeridas en cuanto a calidad, forma de presentación, fraccionamiento, garantías, indicándose consumo promedio.

Cuando los requisitos recaigan en un proveedor o una marca con carácter exclusivo, deberán fundarse en razones de oportunidad, mérito y conveniencia, mediante informes técnicos que acrediten fehacientemente la exclusividad o circunstancias que obliguen a su selección.

En el llamado se exigirá a los proveedores

- La inscripción en el Registro de Proveedores de la Jurisdicción si procediere.
- Información sobre su capacidad técnica, operativa, económica, financiera y legal en relación con las actividades que desarrolla.

- Domicilio de sus oficinas, plantas fabriles, depósitos y centros de comercialización con información relativa a la propiedad de las plantas y su uso, incluyendo la habilitación de las autoridades correspondientes.
- En los casos que corresponda, la inscripción ante la ANMAT, con copia de los certificados y los datos del Director Técnico.
- Adhesión a las condiciones generales y particulares que regirán sobre las contrataciones sucesivas.
- El listado de los productos incluidos en el llamado que están en condiciones de ofrecer, indicando para cada uno de ellos
 1. Nombre genérico habitual del producto
 2. Marca del producto dada por el fabricante
 3. Inscripción en el Registro Informatizado de Bienes y Servicios y codificación correspondiente
 4. Inscripción en la ANMAT si correspondiere
 5. Empresa productora
 6. País de origen
 7. Los productos importados deberán tener certificación de uso en el país de origen o en los Estados Unidos de Norteamérica o en los países del MERCOSUR o en los países Comunidad Económica Europea, acompañando la documentación correspondiente.
 8. Deberán presentarse antecedentes de uso y resultados en el país y/o países extranjeros.
 9. No se reconocerán ni proveerán insumos que se encuentren en etapa de experimentación en cualquiera de sus fases.
 10. Descripción de su composición o estructura

11. Presentaciones y formas de fraccionamiento
12. Folletos, antecedentes y todo otro dato disponible para la evaluación técnica.
13. Garantía de fabricación.
14. Condición de la empresa frente al producto: Fabricante, Importador, Distribuidor, Comerciante, documentación que lo acredite
15. Existencia de exclusividad para la venta (SI/NO), acompañando la documentación que lo acredite
16. Cantidades en condiciones de abastecer
17. Unidades aproximadas en stock permanente
18. Precios indicativos
19. Todo otro dato que las áreas técnicas consideren necesario
20. Muestras, si correspondiere.

Comprende dos evaluaciones: evaluación de la empresa y evaluación de los productos.

La evaluación de las empresas se basará en los aspectos legales, operativos, económicos y financieros de la presentación en relación los productos que ofrece. Si un proveedor inscripto se presentara en nuevos llamados para la provisión de otros productos se analizará su capacidad para la ampliación en función de los antecedentes anteriormente registrados. No obstante se evitará la dispersión no justificada de productos ofrecidos.

La evaluación será realizada por una comisión técnica, que podrá ser permanente o rotatoria, integrada por profesionales especializados en los distintos aspectos a considerar, que podrá solicitar la colaboración de otras áreas de gobierno para realizar tareas periciales. Esta comisión emitirá un dictamen vinculante sobre el proveedor a efectos de su inscripción en el Registro y su capacidad económico-financiera para atender la demanda de los productos que ofrece. Ningún proveedor podrá ser inscripto

sin el dictamen favorable de la comisión evaluadora. La autoridad de aplicación podrá decidir, con fundamentos, la no inscripción de las empresas que cuenten con dictamen favorable.

La evaluación del producto será en base a su calidad en relación al uso. Distintas comisiones técnicas, integradas por profesionales especializados, provenientes de distintos establecimientos y seleccionados en base a sus antecedentes, establecerán estándares de calidad mínimos que se exigirán en la composición y producción de los productos de uso hospitalario, de acuerdo a las prestaciones a las que se aplicarán. En los casos que corresponda los estándares se establecerán por genérico, forma de presentación y uso terapéutico.

La inscripción de los productos será acotada a sus distintos usos o prescripciones y se considerará apto a tal fin. A tal efecto los productos se ordenarán por su definición genérica.. Las mismas comisiones que establecieron los estándares u otras designadas al efecto definirán si los productos ofrecidos en los distintos llamados cumplen con dichos estándares, pudiendo hacer las pruebas que consideren necesarias. Emitirán un dictamen vinculante para su inscripción que impedirá su inscripción si es negativo. Si es positivo y la autoridad de aplicación no lo inscriba deberá hacerlo por acto debidamente fundamentado.

La inscripción de los productos no eximirá al proveedor de las responsabilidades por fallas en el uso. La comisión técnica podrá aconsejar la eliminación del Registro de productos que no hayan satisfecho las condiciones de uso, a tal efecto se establecerá un registro de alarmas que deben emitir los establecimientos.

En caso de que un producto de la misma marca se ofrecido por dos ó más proveedores, corresponderá inscribirlo a quien sea fabricante o al importador que designe el fabricante, o al autorizado expresamente por éstos.

El registro podrá pedir periódicamente actualización de la información sobre proveedores y productos. Toda información que no se modifique sólo exigirá una declaración jurada. La que se modifique será sometida a evaluación.

Todo producto inscripto en el rubro genérico correspondiente tendrá que ser aceptado por quien lo utilice o prescriba, salvo que existan razones terapéuticas que deberán estar especificadas en la inscripción.

IV. PORTAL DE COMPRAS

El portal de compras será el sitio de encuentro entre los proveedores y sus clientes que son cada uno de los establecimientos asistenciales. En el portal deberán definirse todas las etapas de las contrataciones, en un principio se cerrarán en el mismo las contrataciones menores, mientras que para el resto de las contrataciones no incluirá la recepción y apertura de ofertas. El portal contendrá una matriz con cada uno de los productos inscriptos y los proveedores en condiciones de suministrarlos.

El portal llevará un registro de precios, para establecer precios de referencia de cada producto para ello registrará cada una de las compras que se realicen por producto y proveedor, incluyendo las ofertas presentadas, los precios y las órdenes de compra emitidas.

V. CONCURSO DE PRECIOS

Al estar calificados los proveedores y los productos, establecidas las condiciones generales y particulares de las compras y conocidos quienes son los que están en condiciones de suministrar cada producto, la contratación se reduce a un simple concurso de precios entre los proveedores que ofrecen las distintas marcas. Estos concursos estarán a cargo cada uno de los establecimientos para atender sus necesidades de abastecimiento, incluso se podrán utilizar órdenes de compra abierta para evitar la acumulación de stocks y el estrangulamiento financiero. También dos ó

más establecimientos podrán optar por consolidar sus adquisiciones. Todo ello sin perjuicio de realizar compras centralizadas en algunos rubros, generando un banco de abastecimiento, preferentemente en la importación de productos³.

En consecuencia, a medida que se vayan incorporando productos a las nóminas del registro los establecimientos podrán transmitir, a través del portal, sus necesidades de compra, expresadas en especificación genérica del producto, plazo y condiciones de entrega. El portal transmitirá la solicitud a los proveedores inscriptos que ofrecen el producto y ellos cotizarán. La cotización podrá hacerse en el portal, en principio para contrataciones menores, siempre que se establezca un sistema de seguridad. Hasta que ello no sea posible la presentación de ofertas podrá hacerse mediante sobre cerrado en el establecimiento comprador y siguiendo las normas de apertura. Se pueden normalizar los formularios de presentación de presupuesto. La adjudicación será exclusivamente en base al precio, salvo que existan condiciones diferentes entre la oferta y la demanda.

La cotización económica de los productos deberá hacerse en condiciones de mercado, de acuerdo a costos de producción, comercialización y/o importación, no admitiéndose situaciones que signifiquen ventajas monopólicas u oligopólicas, dumping o cualquier otro tipo de simulación, originando el rechazo de la oferta y la denuncia ante las autoridades competentes.

Las fluctuaciones de precios de los productos ofertados en las sucesivas cotizaciones deberán ser acordes con la libre competencia, obligándose el proveedor a justificar cualquier tipo de variación por fuera de límites razonables o que la autoridad de aplicación considere impropia o inoportuna.

³ La compra de marcapasos, audífonos o vacunas antigripales que realiza el PAMI son ejemplos a tener en cuenta

La autorización y adjudicación se harán de acuerdo a las normas y competencias establecidas en cada jurisdicción. Los establecimientos emitirán las órdenes de compra, siendo conveniente que esa emisión se haga a través del portal para permitir el registro de información. La recepción de la mercadería se hará de acuerdo a las normas generales.

En las figuras 1 y 2 anexas se representa en forma esquemática el funcionamiento general del sistema como así también el de inscripción de proveedores y productos.

VI. AUDITORIA Y CONTROL

El sistema deberá incorporar los siguientes elementos de auditoría y control:

- Control sobre la calidad de los productos, mediante análisis de muestras en laboratorios de la jurisdicción u organismos públicos contratados. Estos controles se producirán mediante una programación de rutinas o por solicitud de los usuarios.
- Monitoreo sobre la evolución de los proveedores, mediante verificación in situ de la información contenida en los legajos, el cruce de datos de distintas fuentes de información, la consulta a los organismos responsables de fiscalizar el funcionamiento empresarial y del sector.
- Seguimiento de precios por producto y empresa, evaluación de las variaciones, comparación en el mercado para la provisión de organismos públicos y establecimientos privados.
- Auditoría de seguridad del sistema informático.
- Auditoría de procedimientos.
- Control de la eficacia de los productos en los establecimientos hospitalarios.

VII. DIFICULTADES DE IMPLEMENTACIÓN

A simple vista el sistema que se propone aparece como muy sencillo, sin embargo requiere un largo camino a recorrer para poder entrar en régimen de funcionamiento. Puede llevar un largo período de tiempo pues son múltiples los obstáculos a atravesar, aunque se puede ir avanzando en el corto plazo con su implementación parcial. La decisión pasa por elegir el cambio, fijar objetivos, establecer metas y pensar más allá de las conyunturas y períodos de gobierno.

El primer obstáculo es de índole normativo. Un pormenorizado estudio sobre la legislación nacional y provincial en materia de contrataciones y su reglamentación, realizado dentro del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en el año 2007⁴, permite afirmar que en ningún caso las normas amparan exhaustivamente este procedimiento, sólo en algunos casos se pueden buscar interpretaciones para aplicarlo, muy susceptibles de refutación. Se requiere en consecuencia agregar en cada normativa un capítulo específico, previa discusión técnica y legal, debiendo en la mayor parte de los casos intervenir los poderes ejecutivo y legislativo de cada jurisdicción. Indudablemente mayor velocidad puede tener este proceso en entidades con capacidad de dictar sus propios reglamentos, como las obras sociales o los entes multijurisdiccionales. La historia nos indica que muy pocos conceptos han variado en los últimos 40 años en la normativa de compras y contrataciones públicas. El Régimen de Contrataciones establecido por el Decreto Nacional N° 5720/1972, dictado por un gobierno de facto, reglamentario de la antigua Ley de Contabilidad, también producida al margen de la Constitución Nacional, fue base para la normativa de todas las jurisdicciones que establecieron regímenes de

⁴ Documentos Contrataciones del Estado 1ª y 2ª parte, autores As. Gs. Miguel Freixa, Rafael C. Minsky y Cristina Olid, disponibles en:
http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/opp/docs/2007/43_OPP_2007_CONTRATACIONES.pdf y
http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/opp/docs/2007/44_OPP_2007_CONTRATACIONES.pdf

contratación. El Decreto Nacional N° 436/00 y el Decreto Delegado N° 1023/01, vinieron a sustituir el anterior régimen por razones de caducidad normativa y es muy poco lo que conceptualmente agregaron, salvo un tímido ingreso a la utilización de la informática, con el absurdo de que el primero, que es anterior, es reglamentario del segundo. En las jurisdicciones se avanzó en el mismo sentido y algunas copias las podemos advertir como desfiguradas.

El segundo obstáculo es el más difícil de sortear. Es consolidar los criterios de aprobación y registro de los productos con su utilización. Los profesionales de la salud guardan un estricto celo sobre la calidad de los productos que utilizan. Confluyen su experiencia sobre lo conocido y probado y el riesgo que representa no sólo para la salud de los pacientes, sino también para su propia carrera, una mala práctica debida al uso de productos de calidad no apropiada. Lamentablemente también concurre, para los menos escrupulosos, el lobby de una de las industrias que mayor volumen económico mueve en el mundo. Por ello cada ítem debe tener un protocolo que establezca un algoritmo de utilización y evaluación.

La tarea es muy voluminosa en cuanto a la cantidad de códigos y a establecer en la clasificación, que puede ser cercano a los 2.000. No obstante en lo referente a medicamentos, que es el campo más numeroso, existe abundante información, a partir de las drogas genéricas, los vademecum y manuales farmacéuticos. No ocurre lo mismo en otros campos como las prótesis e implantes quirúrgicos o el material descartable donde se mantienen muchas discusiones en cuanto a la calidad de la oferta disponible, primando más la experiencia sobre lo conocido.

No se pretende superponer o sustituir las funciones e incumbencias de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), pero la experiencia nos dice que el registro de productos y establecimientos que esa

institución realiza es condición necesaria pero no suficiente para su adquisición. La ANMAT regula y registra para toda la población, no interviene ni fija pautas para las compras, decisiones que están en manos de los ciudadanos y las instituciones. En el caso del sector público es necesario establecer criterios suplementarios a tal fin, que ameriten transparencia y el uso adecuado de los recursos.

Para ello se requiere la conformación de comités científicos especializados y también estructuras confiables para la certificación y el control de la calidad, apoyados tanto en el sistema de desarrollo científico tecnológico como el productivo. Se debe tener en cuenta que, por el compromiso y el costo que tiene su implementación, obliga a que debe hacerse en una escala económica conveniente. El autor entiende que para la República Argentina la escala lógica es la federal, sin perjuicio que se concentre, en forma mancomunada, en las jurisdicciones con mayor volumen operativo y capacidad científico-técnica y reciban la adhesión de las restantes. Es un proceso institucional de carácter permanente, y no puede ser realizado por la ANMAT pues tomaría un sesgo diferenciador entre los productos que aprueba.

De la información que se produzca ha de nutrirse cada registro de productos y proveedores de las jurisdicciones o instituciones con capacidad de decidir en materia de compras, frente a los potenciales oferentes. En otro orden encontrarán en el sistema las estructuras que permitan el control de calidad.

El armado de un portal de compras en cada jurisdicción o en otros organismos para la concurrencia de oferta y la demanda no debería tener mayores dificultades, pero sí se debe tener especial cuidado que el mismo responda, en todos los órdenes, a criterios estrictos de confiabilidad y confidencialidad que, al no estar siempre presentes, también constituyen obstáculos a salvar.

VIII VENTAJAS DE LA PROPUESTA

Las ventajas del sistema propuesto frente a los procedimientos habituales de compra se podrán observar en su aplicación para las compras generales de la administración, en particular bienes de consumo. Para el caso específico de las compras para la atención de la salud destacamos las siguientes:

- Formulación en cada caso jurisdiccional o institucional de un modelo de centralización-descentralización de las funciones conforme a las necesidades operativas de cada uno buscando la mayor eficacia dentro de un modelo eficiente de abastecimiento.
- Mayor transparencia en el funcionamiento de los mercados de demanda y oferta, con mínima interferencia de los lobbies.
- Desarrollo de competencia dentro de niveles de calidad homogéneos.
- Reducción de la responsabilidad profesional frente a la calidad de los productos.
- Reducción de trámites administrativos internos en las unidades sanitarias.
- Mejor calidad de atención, por reducción de tiempos de espera y tiempos de internación.

Es decir una serie de beneficios donde la mayor inversión inicial se traducirá en reducción de costos y mejores servicios para los usuarios.

FIGURA 1 ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO GENERAL DEL SISTEMA

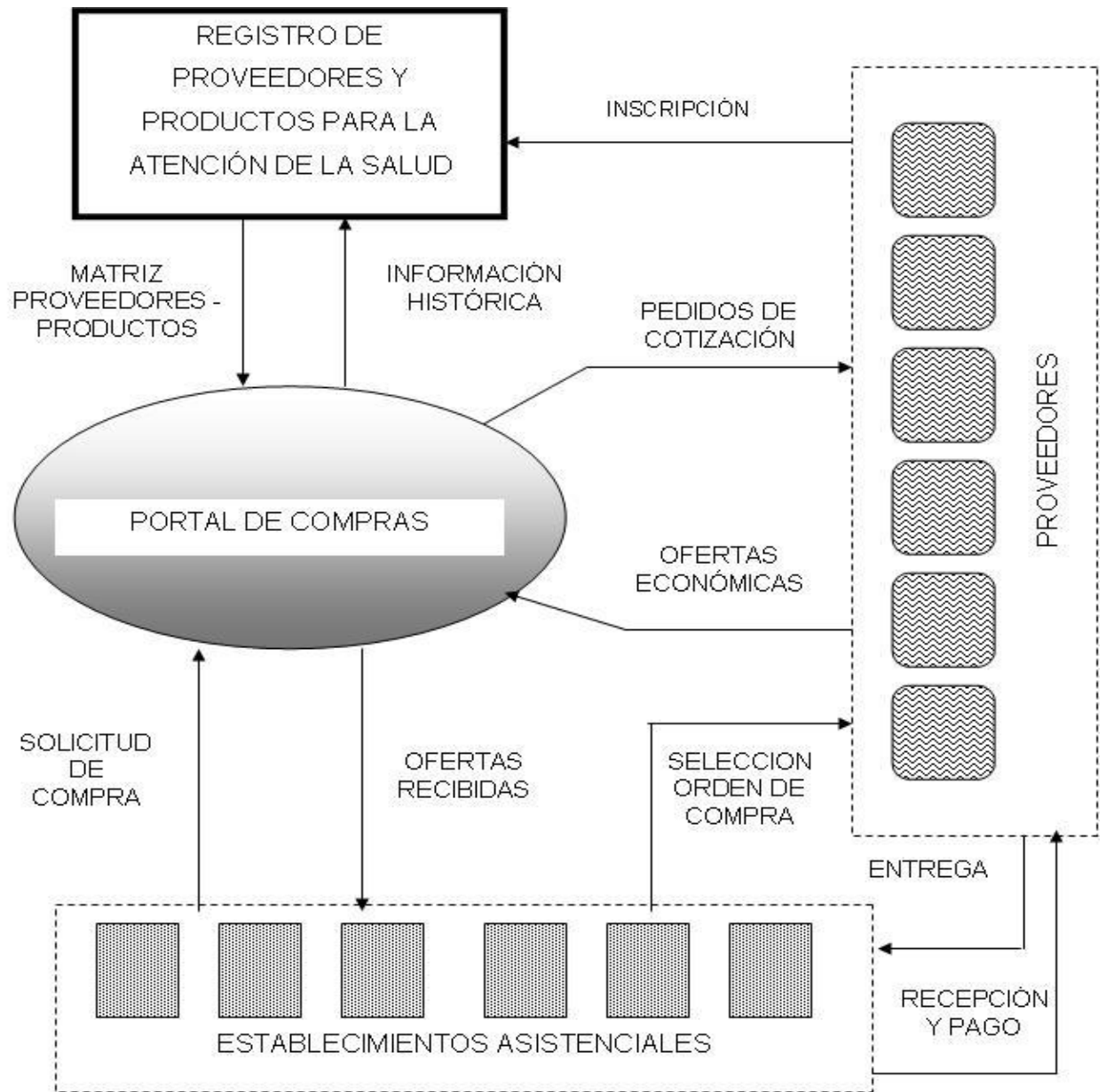


FIGURA 2: ESQUEMA DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE PROVEEDORES Y PRODUCTOS PARA LA ATENCIÓN DE LA SALUD

