

Reestructuración de proceso de Compra de Insumos Médicos y Medicamentos para la Caja de Seguro Social.

Recibido: 8 de junio de 2018
Aceptado: 13 de julio de 2018

Bárbara Olivares Fajardo¹
Quality Leadership University

Abstract

An optimal social health program should provide uninterrupted service for the general population of the country. This project is focused on correlating how a state process with high political, administrative and social bureaucracy has a negative impact on the public health of the population. The aim is to solve the preventive and corrective medical needs of chronic and degenerative diseases, not only in the short term, but steadily over time. The lack of both of medicine and medical supplies has affected the nation; that's why solving this problem was established in 2016 as one of the most important issues in Panama's political agenda. To solve this problem, several possible legal, administrative and comprehensive solutions that apply in a general way to the population in need have been found.

Keywords: *Health system, Integration of Medication Program, Social Security Fund, Law, purchase.*

Resumen

Un programa óptimo de salud social debería proporcionar un servicio ininterrumpido y excepcional para la población general del país. Este proyecto se enfoca en correlacionar cómo un proceso estatal con alta burocracia política, administrativa y social tiene un impacto negativo en la salud pública de la población. La falta de medicamentos y suministros médicos

¹ Egresada de la Maestría en Ingeniería Gerencial en convenio académico con University of Louisville. Correo electrónico: barbara.olivares@zoetis.com

ha afectado de manera aguda a la nación, a raíz de esto en el año 2016 el abastecimiento de medicamentos se estableció como uno de los temas más importantes en la agenda política de

Panamá. Este artículo propone posibles soluciones legales, administrativas e integrales que pueden impactar de manera trascendental en el sistema de abastecimiento de medicamentos.

Palabras clave: *actos públicos, Programa de Integración de Medicamentos, Caja del Seguro Social, Derecho, compra.*

La Caja del Seguro Social se fundó mediante la Ley 23 del 21 de marzo de 1941. A partir del mismo año, desde el 31 de marzo se celebra en Panamá el Día de la Seguridad Social y la inauguración de la entidad pública que encabezaría la salud pública en Panamá. Históricamente, la Caja del Seguro Social, se vio fuertemente afectada durante la década de los ochenta, por crisis de carácter financiero. Para enero de 1990, se registraba un inventario de 3 millones de dólares en medicamentos, es decir, muy por debajo del mínimo requerido de 10 millones de dólares y a su vez la mayoría de los medicamentos al momento de la revisión ya se encontraban vencidos.

Casi dos décadas más tarde, en el año 2016, los pacientes de la Caja del Seguro Social y especialmente los pacientes de enfermedades crónicas, en ausencia de disponibilidad de medicamentos, hicieron públicas muchas quejas en varias ocasiones. El número de quejas elevadas por los pacientes demostró que la institución de salud presentaba problemas para contar con el suministro de medicamentos a nivel nacional además de la falta personal médico. La escasez de medicamentos era real y se convirtió en un problema de carácter nacional.

Se realizaron diversos esfuerzos internos para resolver la problemática en el abastecimiento de los medicamentos, que resultó en el Acto Público en el cual se otorgaron 24 millones de dólares al Seguro Social para el proceso de compra de medicamentos e insumos médicos. Los márgenes de escasez para el año 2016 en las diferentes instalaciones, tanto centrales como de pequeñas dimensiones, presentaron porcentajes variables de oferta. Para las instalaciones de pequeña escala, como los Centro de Salud o Policlínicas, los suministros permanecieron en el 93%, mientras que las instalaciones centrales ubicadas en las capitales de cada región mantuvieron un margen de suministro del 83% al 85%. No obstante, el margen óptimo de suministro de medicamentos para el año 2016 debía ser superior al 95%.

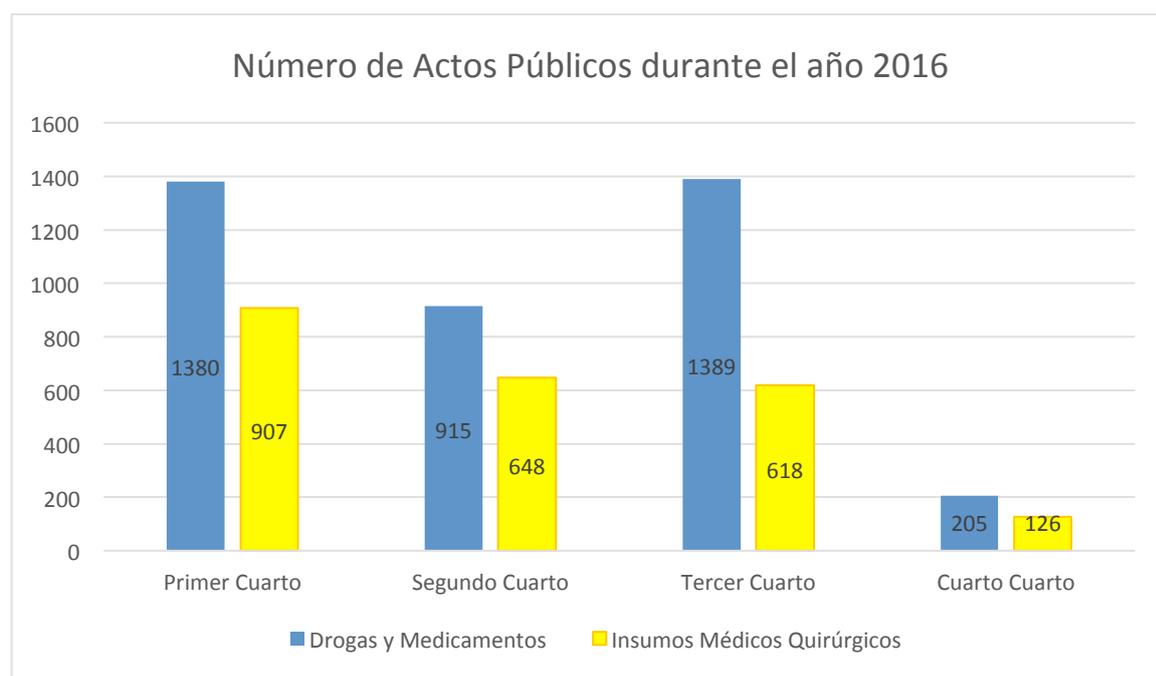


Ilustración 1: Cantidades de Órdenes de Compra y Actos Públicos

Como se puede ver al final del año 2016, el número de actos públicos disminuye significativamente, y esto se debe al hecho de que para los meses de noviembre y diciembre se cierra el presupuesto anual de la entidad y el año fiscal estatal. Muchos actos públicos se suspenden o cancelan en espera de la reactivación del año fiscal y de la aprobación del

presupuesto del año siguiente. Estas

limitaciones también contribuyen al proceso general de compra estatal y gubernamental de Panamá.

Para la Contraloría General de la República, el presupuesto que maneja el Seguro Social se distribuye en cada una de las provincias y una vez que es completado, el Seguro queda inhabilitado para futuras solicitudes de compra. El proceso de verificación por parte del Contralor General y la Caja del Seguro Social lleva mucho más tiempo y solo se lleva a cabo en casos de emergencia o alta necesidad, también se puede hacer la excepción de compra con el presupuesto del año entrante con la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas.

Para el año 2017, en abril, una reunión de la Junta Directiva Ordinaria se aprobó la suma de 240,9 millones de dólares para el primer acto público 01-2017 de medicamentos. Esta licitación buscaba remediar la escasez del sistema y cubrir la demanda para fines de 2017 y principios de 2018; evidenciando que la disponibilidad de medicamentos aún no se contaba dentro de los requerimientos mínimos.

Proceso y requerimientos de compra

A nivel nacional, muchas entidades gubernamentales están involucradas en el proceso de compra, que generalmente se rige por las leyes que establecen los estándares que deben cumplirse para llevar a cabo una compra con dinero del estado. Para la Caja del Seguro Social es este proceso puede llegar a ser engorroso debido a la constante necesidad de suministros y medicamentos; la regulación para esta entidad comienza con la Ley 51 y la Ley 1 de medicamentos, las que a su vez hacen referencia a las leyes generales de compra como lo son la Ley 56 y Ley 22. Podemos encontrar en la Ley 51, cuáles son los principios de

transparencia de una contratación pública

o licitación pública. También se establecen los diferentes tipos de formas en que un proveedor puede proporcionar servicios o bienes a la Caja de Seguro Social. La ley menciona de igual manera las ofertas públicas, la contratación directa, el contrato o la orden de compra y la oferta de compra.

El tipo de adquisición que más se utiliza es la Licitación pública en la Caja de Seguro Social; que tiene a su vez 5 categorías con diferentes tiempos de procesamiento y monto de adquisición. Estas categorías están en el rango de \$ 25,000 hasta \$ 2,000,000. Además, se menciona que existen otras reglas que complementan los procedimientos y los asuntos no previstos se regirán por las siguientes leyes:

- Ley 1 - Acerca de los medicamentos
- Ley 56 de 1995 - Contratación pública
- Ley 22 de 1996 - Defensa de la competencia

Para que la Caja de Seguro Social inicie el proceso de compra pública o licitación de medicamentos y suministros médicos, se deben cumplir los pasos o procesos establecidos por las diferentes leyes y sistemas estatales. La contratación pública del estado panameño es compleja y estrictamente regulada también bajo la Contraloría General de la República.

Si un proveedor médico desea participar, debe inscribirse en el Registro Nacional de Licitantes regulado por el Ministerio de Salud (MINSa), luego realizar una evaluación económica y cumplir con los requisitos mínimos solicitados por el Ministerio y la Ley 1 de Medicamentos. Una vez que tenga esto, podrá participar activamente en las licitaciones

estatales. Por parte de la institución, se deben cumplir dos flujos antes de la activación de la licitación pública. La Ley 51 de la Caja de Seguro Social establece que primero debe celebrarse una sesión de aprobación de los medicamentos y suministros a solicitar; en esta sesión deben participar la Junta Directiva de la institución, el Director General y un delegado de la Contraloría General de la República. La sesión aprueba el número de artículos a pedir y el monto de la oferta. Completado con lo descrito anteriormente, junto con el personal de

PanamaCompra comienza con la

redacción de la declaración de cargos por Publicación Pública de la Ley Pública.

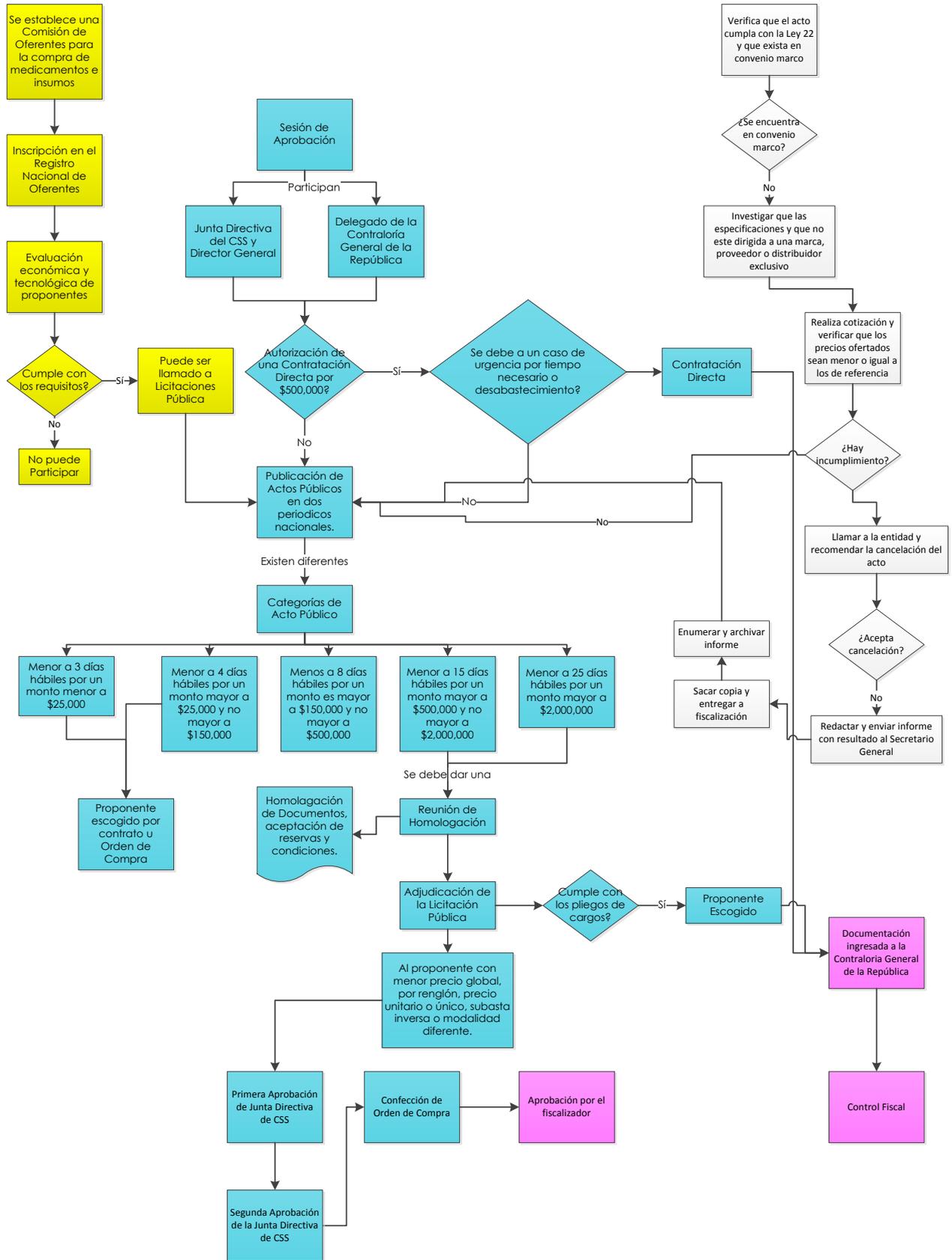


Ilustración 2: Proceso Actual descritas por las leyes nacionales

Existen dos formas de comprar medicamentos e insumos en la Caja del Seguro Social. Los más utilizados son el proceso de Precio Único que comienza con los requisitos de todos los hospitales y policlínicos del país. Este proceso normalmente comienza cuatro (4) meses antes de que ocurra la escasez. Esta licitación está preparada para una gran cantidad de dinero donde establecen una serie de líneas para medicamentos. La licitación se otorga solo por el tiempo indicado en los documentos de licitación y por el monto solicitado; todos los medicamentos que se suministran deben entregarse a un precio único durante la licitación. En muchos casos, estas ofertas de precio único solo se llevan a cabo por un tiempo que no exceda los 18 meses.

Cuando se produce el proceso de Precio Único y está pendiente de incluir medicamentos que se agoten durante el proceso, se debe cumplir con el Procedimiento de compra habitual. Este proceso habitual comienza al menos seis (6) meses antes de que se acabe el medicamento. A diferencia del proceso anterior, esta licitación no tiene una duración fija, generalmente es menor y es exclusiva de un hospital o policlínica.

En resumen, para el proceso habitual, existen muchas más restricciones al adjudicar la licitación, en comparación al proceso de compra de Precio Único. El proceso para la adquisición de medicamentos e insumos ya sea por un precio único o una cantidad mayor, puede demorar hasta 500 días calendario. Para mejorar este proceso, la Caja de Seguro Social busca implementar un Grupo de trabajo que incluya la distribución de medicamentos e insumos de manera oportuna, con la ayuda de la Oficina Ejecutiva Nacional de Finanzas y Administración. El proceso de compra de medicamentos e insumos en la Caja de Seguro Social está establecido para 9 pasos, de encontrar un retraso o retrabajo en algunos de ellos, el

proceso se torno un poco crítico llevando

automáticamente a la escasez de medicamentos en la población.

Los pasos a seguir al momento de la compra son:

- Solicitudes de medicamentos
- Acto público
- Orden de compra o contrato
- Endoso del Contralor General de la República
- Entrega de contrato al proveedor
- Recepción de mercancías en almacenes
- Preparación del informe de recibo
- Distribución en los almacenes de la entidad

Solución a Corto y Mediano plazo

Debemos iniciar con las soluciones a corto plazo que ayuden a resolver el proceso actual estatal para la Caja de Seguro Social. La mayoría del tiempo, los pasos burocráticos de papeleo son los que agregan dificultades a los procesos. La actualización de las leyes a las necesidades reales es tan importante que mejorarían el proceso actual, reducirían los tiempos entre pasos e incentivan a la participación de casas farmacéuticas y proveedores de salud.

Claramente, los pasos identificados en el proceso actual que deben consultarse para su eliminación son los siguientes:

- Publicación de actos públicos en dos periódicos nacionales.
- Aprobación en dos sesiones por la Junta Directiva para compras superiores a \$ 250,000.
- Verificación y aprobación por parte del Contralor General de la Nación con cada Orden de Compra después de la adjudicación de la Ley Pública de Precio Único.
- Orden de compra con los mismos requisitos para la redacción de un acto público (reprocesamiento)

Dentro de la entidad se debe tratar de potenciar información valiosa para todo el personal de salud, de modo que la entidad pueda dirigir al paciente a la misma dirección. Los sistemas informáticos pueden ser parte de una solución a corto plazo para mejorar la atención en el suministro de medicamentos. También es importante incluir nuevamente la participación del proyecto LOGHOS (Hospital Logistics). Este sistema busca conocer en tiempo real el suministro y la disponibilidad de los suministros quirúrgicos y medicamentos de cada unidad ejecutora de la Caja de Seguro Social. El proceso ayuda a no trabajar un inventario manual, sino a modernizar la estructura diaria de la cadena de suministro. Los médicos establecidos dentro de la Caja de Seguro Social deben tener un sistema de verificación del inventario disponible dentro de su institución y así saber qué medicamento puede o no recetar para que el paciente evite la desagradable experiencia de conocer del desabastecimiento al momento de realizar el retiro. Con la implementación de esta herramienta, se reduce la espera de medicamentos y de no contar con inventario disponible, de tener que obligar al paciente a comprar el medicamento en farmacias privadas, liberando así la carga al estado.

Panamá necesita poder adaptar los modelos del sistema de salud internacional, en función de la necesidad de los contribuyentes y dependientes de la Caja de Seguro Social. En muchos países, el sistema de salud pública subsidia una parte del servicio o lo adquiere en el sistema de salud y el paciente asume un pequeño porcentaje, pero esa no es la situación en Panamá. El sistema actual después de los cambios debe contener un cambio que permita la integración del sector público y privado de una manera que solucione la escasez de medicamentos.

El Programa Integrado de Medicamentos (PIM) es un programa que busca tener un flujo constante de medicamentos esenciales para todos los contribuyentes y dependientes inscritos

en la Caja de Seguro Social. El objetivo principal de este modelo PIM es de lograr eliminar la escasez nacional de medicamentos para enfermedades crónicas y degenerativas. Este programa brinda al paciente flexibilidad para comprar medicamentos recetados en farmacias privadas y farmacias públicas o estatales.

El Programa Integrado de Medicamentos (PIM) debe tener requisitos y reglas claras para proporcionar un programa eficiente a la población panameña, como:

- Participación de farmacias privadas inscritas en el Programa Integral de Medicamentos
- Programa exclusivo para medicamentos recetados emitido por un médico calificado y con información completa del paciente.

La obtención de la participación de farmacias privadas incluidas en la cadena de suministro de medicamentos para apoyar el sistema de salud pública, permite al paciente tener un horario extendido de atención, más cobertura de áreas y creación de empleos en farmacias privadas.

Todas las propuestas establecidas tanto a corto como a largo plazo ayudan a resolver el gran problema de la escasez a nivel nacional. Es necesario eliminar la mala práctica de los procesos burocráticos, complejos y sin conciencia humana que afectan a toda una nación. La salud general de un país debe ser una prioridad para todos los gobiernos.

Referencias

Asamblea Legislativa (2001), "Ley 1 de Medicamentos y otros productos de Salud Humana"

Departamento Nacional de Compras, y Departamento de Estadística y Estudios Económicos, Fondo de Seguridad Social. (2016)

Simmons, Rosalía; La Prensa (2016) "CSS efectúa proceso para compra de medicamentos e insumos por \$24 millones"

Caja de Seguro Social (2005) "Ley 51 que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones", artículo 67 al artículo 72.