

OCTUBRE, 2018

Informe técnico:

Identificación de cuellos de botella en la compra de productos para el diagnóstico y tratamiento de VIH a través de agencias internacionales

PRESENTADO AL CONSEJO NACIONAL DEL VIH Y SIDA -CONAVIHSIDA

HENRRY ESPINOZA
PFSCM Y GIS GRUPO CONSULTOR
Santo Domingo, República Dominicana



Sobre Partners for Supply Chain Management (PFSCM)

Partnership for Supply Chain Management es una organización sin fines de lucro establecida en el 2005 por dos de las organizaciones líderes en consultoría internacional en es salud en los Estados Unidos— JSI Research & Training Institute, Inc. (JSI) and Management Sciences for Health (MSH). PFSCM provee conocimiento y experiencia multisectorial no lucrativo y comercial para fortalecer las cadenas nacionales de suministro y asegurar la disponibilidad de productos esenciales a los programas de salud de países en desarrollo. Dentro de sus socios de JSI, MSH, i+solutions, e Imperial Health Sciences.



<https://pfscm.org/>

Sobre GIS Grupo Consultor

GIS Grupo Consultor es una empresa privada de consultoría especializada en salud pública con concentración en la gestión de medicamentos e insumos de salud. Proveemos asesoría técnica y acompañamiento a gobiernos, organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación en América Latina y el Caribe para el mejoramiento, adaptación e innovación en la gestión de servicios de salud. Nuestros consultores están localizados en varios países, colaborando en red para responder a las necesidades del cliente. Todos tienen más de diez años de experiencia en la prestación de servicios de asistencia técnica en proyectos financiados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) el Fondo Mundial y agencias del sistema de Naciones Unidas.



www.grupogis.com

Sobre CONAVIHSIDA

CONAVIHSIDA es un organismo autónomo –con personalidad jurídica propia-, multisectorial, colegiado y de carácter estratégico creado por el Poder Ejecutivo en junio de 2011. Tiene la responsabilidad de coordinar y conducir la Respuesta Nacional al VIH/SIDA, en consonancia con las disposiciones establecidas en la referida ley, su reglamento de aplicación y en su reglamento interno. Sus miembros representan a todos los sectores y actores nacionales que inciden en la estrategia de país para dar respuesta a la condición de salud.



<http://www.conavihsida.gob.do/>

Cita recomendada

PFSCM - GIS (2018). *Identificación de cuellos de botella en la compra de productos para el diagnóstico y tratamiento de VIH a través de agencias internacionales*. Presentado a CONAVIHSIDA. Santo Domingo, República Dominicana, octubre de 2018.

Contenidos

1. Introducción	4
2. Antecedentes.....	4
3. Objetivos.....	5
4. Metodología	6
5. Resultados	7
a. Mapeo de procesos	7
b. Cuellos de botella identificados.....	9
6. Propuesta de mejora.....	10
Anexo 1. Diagrama del proceso actual de compra de antirretrovirales e insumos de laboratorio	12
Anexo 2. Diagrama del proceso mejorado de compra de antirretrovirales e insumos de laboratorio ..	13

Acrónimos

ARV	Antirretroviral
CONAVIHSIDA	Consejo Nacional del VIH / SIDA
DIGECITSS	Dirección de Control de las Infecciones de Transmisión Sexual y Sida
DIGEPRES	Dirección General del Presupuesto
DMI	Dirección de Medicamentos e Insumos
GIS	Gestión e innovación en Salud
MSP	Ministerio de Salud Pública
PEPFAR	USAID
PFSCM	Partners for Supply Chain Management, por sus siglas en Ingles
SNS	Servicio Nacional de Salud

1. Introducción

Desde 2010, el Programa del Presidente para el Alivio del SIDA (PEPFAR, por sus siglas en Inglés), a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en Inglés), ha apoyado la implementación de un sistema farmacéutico unificado como la estrategia más sostenible para asegurar un suministro continuo de productos para el control del VIH / SIDA. A mediados de 2017, la disponibilidad de antirretrovirales (ARV) y productos de diagnóstico era casi óptima en todos los establecimientos de salud. Aunque el sistema unificado ya está implementado en toda la red de salud pública, todavía se requiere asistencia técnica limitada y focalizada a nivel central y regional para apoyar una expansión rápida en la cobertura de diagnóstico y tratamiento para alcanzar las metas del 90/90/90 antes de 2020, de acuerdo a los compromisos asumidos por el Gobierno de República Dominicana.

En octubre de 2018, el Consejo Nacional de VIH / SIDA (CONVIHSIDA) presentó una solicitud de asistencia técnica a Partners for Supply Chain Management (PFSCM) para fortalecer la gestión del suministro de VIH a nivel central y regional. Con base en los términos de referencia redactados por CONVIHSIDA, su implementación exigirá un conocimiento profundo de la situación actual de la administración del suministro de VIH en la República Dominicana y las capacidades administrativas y técnicas en el país.

Gestión e Innovación en Salud -Grupo Consultor- (GIS) ha sido seleccionado como socio de PFSCM para apoyar las actividades de asistencia técnica en el país.

La solicitud de asistencia técnica incluye la revisión de los actuales procedimientos de compra de productos para el diagnóstico y tratamiento del VIH/SIDA para identificar cuellos de botella¹, proponer alternativas de mejora y en base a ello desarrollar una propuesta de procedimientos optimizados. Este informe técnico describe el análisis de los cuellos de botella y las alternativas de mejora para resolverlos². Este reporte también está disponible en el portal Web de GIS (<http://grupogis.com/>).

2. Antecedentes

La Dirección de Control de las Infecciones de Transmisión Sexual y Sida (DIGECITSS) del Ministerio de Salud Pública (MSP), es el órgano encargado de normar y coordinar la respuesta nacional de prevención y control a las infecciones de transmisión sexual, VIH y SIDA³. Para cumplir con sus funciones recibe recursos del Ministerio de Hacienda que son administrados por los órganos administrativos del MSP. Desde 2013 estos recursos incluyen fondos para la compra de productos para el diagnóstico y tratamiento de VIH.

Para hacer más eficiente los recursos del Programa, actualmente (octubre 2018), las compras se realizan a través de agencias de cooperación y proveedores internacionales, entre ellas: PFSCM para ARV, pruebas rápidas y MEGACE⁴; la farmacéutica Roche[®] para reactivos de carga viral y BD[®] para reactivos de CD4.

¹ Se refiere a una fase o actividades del proceso de compras que es más lento que otras y que ralentiza todo el ciclo.

² Actualmente estos productos son adquiridos a Partners for Supply Chain Management (PFSCM), por lo que los procedimientos enfatizan en este mecanismo.

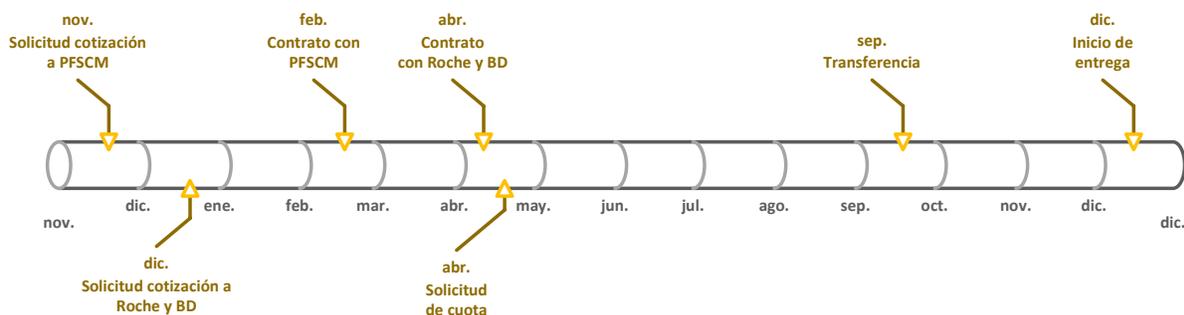
³ <http://www.digecitss.gob.do/index.php/about/nuestra-mision>. Consultada el 22 de setiembre de 2018

⁴ Es un medicamento que contiene el principio activo Acetato de Megestrol, se utiliza como complemento en el tratamiento del VIH.

Este proceso involucra a tres instancias gubernamentales: el MSP, el CONAVIHSIDA y el Ministerio de Hacienda. El tiempo de gestión de la compra es de aproximadamente 14 meses, desde la primera coordinación (solicitud de cotizaciones) hasta el ingreso a los almacenes centrales (ver anexo 1 para más detalles).

Antes del proceso de compra dos actividades son importantes: a) la programación de las cantidades a comprar y la estimación de los recursos financieros que se inicia en mayo de cada año, donde participan DIGECITSS, CONAVIHSIDA y el Servicio Nacional de Salud (SNS)⁵; b) la solicitud de presupuesto del MSP al Ministerio de Hacienda, que se inicia en julio y concluye en diciembre con la aprobación del presupuesto público. Paralelamente, entre noviembre y diciembre, el CONAVIHSIDA inicia coordinaciones con PFSCM, ROCHE y BD para establecer cantidades, precios y condiciones de compra de los productos. En febrero del siguiente año se firma el contrato con PFSCM y en abril con ROCHE y BD. En abril el CONAVIHSIDA inicia gestiones con el MSP para los pagos anticipados requeridos por los proveedores antes de iniciar su proceso de producción y entrega. En octubre, los proveedores comunican el arribo de los productos, el CONAVIHSIDA realiza las gestiones para su nacionalización y posterior almacenamiento en las instalaciones de un operador logístico contratado.

Figura 1. Línea de tiempo de las compras actuales



Elaboración por los autores

En meses recientes, funcionarios del CONAVIHSIDA reportan que la compra mediante agencias de cooperación y proveedores internacionales se ha prologado más en los dos últimos años, debido a los requisitos administrativos locales.

3. Objetivos

1. Realizar un mapeo de los actores, roles y procedimientos de las compras de productos para el diagnóstico y tratamiento de VIH mediante agencias de cooperación y proveedores internacionales.
2. Basado en el mapeo, identificar y analizar los *cuellos de botella*.
3. Sugerir recomendaciones para eliminar o disminuir los efectos de los *cuellos de botella* identificados.

⁵ Es la instancia nacional impulsar el desarrollo y fortalecimiento de la provisión de servicios de salud, de acuerdo con el Modelo de Atención, para contribuir a la salud de las personas, familias y comunidades.

4. Metodología

El estudio se inició con el mapeo de actores, roles y procedimientos generales de las actuales compras de productos para VIH mediante agencias de cooperación y proveedores internacionales. El mapeo se apoyó en información documental proporcionada por el CONAVIHSIDA; entre otros documentos:

- Diagrama de flujo del proceso de compra de antirretrovirales e insumos de laboratorio.
- Informe técnico de estimación y programación de medicamentos e insumos de VIH para el 2018
- Informe técnico de estimación y programación de medicamentos e insumos de VIH para el 2019
- Contrato de compra con ROCHE de 2018. DO18-001
- Contrato de compra con DB de 2018.
- Adenda al contrato de compras con PFSCM. Addendum No.0001-18

Con base en los datos de la actividad anterior, se realizaron entrevistas a actores claves del proceso de compra para completar el mapeo, identificar dificultades y establecer causas probables (tabla 1).

Tabla 1. Personas entrevistadas

Fecha	Persona entrevistada	Institución
4 de septiembre	Dra. María Castillo	CONAVIHSIDA
10 de septiembre	Lic. Soraya Suarez	Departamento de Ejecución Presupuestaria del MSP
10 de septiembre	Lic. Quenia Severino	Contraloría del MSP

A partir del análisis de la información sistematizada en las actividades anteriores, se identificaron los cuellos de botella y plantearon propuestas de mejora para agilizar el proceso sin generar costos adicionales.

5. Resultados

a. Mapeo de procesos

Los hallazgos de esta sección se presentan de acuerdo con las fases identificadas en el proceso de compra mediante agencias de cooperación y proveedores internacionales. Se incluye en el análisis dos fases previas, programación y presupuesto, que están estrechamente vinculadas a las compras:

- Programación
- Presupuesto
- Cotizaciones y contrato
- Pago anticipado
- Recepción y conformidad

i. Programación

La programación se realiza entre abril y mayo del año anterior a la ejecución de la compra. Es un ejercicio corporativo con participación de la DIGECITSS, del CONAVIHSIDA y de la Dirección de Medicamentos e Insumos (DMI) del SNS, a la cual se ha denominado “mesa de medicamentos”. El ejercicio realizado en marzo de 2018 para la compra del 2019 utilizó datos de consumo reportados por los servicios de atención, a diferencia de los años anteriores donde se utilizaron proyecciones de casos y atenciones ajustados a metas del programa. Se estima que la nueva metodología refleja mejor la necesidad real de los servicios. Los resultados finales de este ejercicio son enviados al MSP por el CONAVIHSIDA, para su incorporación a la solicitud de presupuesto institucional que es enviada al Ministerio de Hacienda en julio de cada año.

ii. Presupuesto

Luego que el MSP envía su solicitud de presupuesto, debe esperar hasta diciembre para que el Congreso de la República apruebe el presupuesto nacional. A partir del 2 de enero del año siguiente, el MSP recibe su apropiación de presupuesto y puede disponer de los recursos siguiendo los procedimientos establecidos por la Dirección General del Presupuesto (DIGEPRES). Un requisito indispensable para el uso de los recursos es la solicitud de la *programación de la ejecución física anual* (llamada también *cuota de compromiso*). Este es un cronograma de los gastos a ejecutar en el año presupuestal y se divide en trimestres. En este cronograma se debe incluir las compras de productos para el diagnóstico y tratamiento de VIH mediante agencias de cooperación y proveedores internacionales. De acuerdo con la información recopilada, la *programación de la ejecución física anual* puede realizarse desde el día siguiente de la apropiación del presupuesto e incluir todos los gastos previstos hasta diciembre del mismo año. La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423- 06, señala que la aprobación de estas solicitudes por parte de la DIGEPRES no debe tardar mas de 10 días. En 2018, la *programación de la ejecución física anual* se inició en abril luego de la firma de contratos, de manera que los recursos estuvieron disponibles en el tercer trimestre. Es importante señalar que la solicitud de la *programación de la ejecución física anual* no requiere la firma de contratos. En ese sentido, si la *programación de la ejecución física anual* para los productos de VIH se solicitase en enero, la transferencia de fondos a los proveedores internacionales podría efectuarse en el primer trimestre.

iii. Cotizaciones y contrato

En noviembre de cada año el CONAVIHSIDA envía a PFSCM una orden de compra para ARV, pruebas rápidas y MEGACE. En enero del año siguiente, PFSCM envía una su cotización y propuesta de contrato al CONAVIHSIDA. El CONAVIHSIDA compara la cotización con el presupuesto aprobado y dependiendo del resultado puede realizar dos acciones: a) solicita una nueva cotización si los recursos son insuficientes o si el presupuesto le permite comprar una mayor cantidad de productos; b) firma el contrato de compra si todo está conforme. En 2018, la compra fue acordada mediante una adenda al contrato del 2017, la cual fue firmada en febrero.

Para el caso de ROCHE y BD, en diciembre el CONAVIHSIDA solicita una nueva propuesta de contrato incluyendo cantidades y precios de los reactivos para CV y CD4, respectivamente. En 2018, la respuesta de ROCHE fue recibida en febrero y la de BD en abril. Las propuestas fueron revisadas y contrastada con la disponibilidad presupuestal antes de firmar los contratos en abril.

Cabe señalar que, en 2018 todos los contratos fueron enviados en abril al MSP, para que gestione la *programación de la ejecución física anual* y realice los pagos anticipados a los proveedores. Como se mencionó en la sección anterior, la solicitud de la *programación de la ejecución física anual* no requiere la firma de contratos y puede iniciarse en enero.

No se ha identificado la razón por la cual se inicia la solicitud de cotizaciones en meses diferentes. Si la solicitud de cotizaciones para todos los productos se iniciará en noviembre del año anterior, se podría recibir cotizaciones en enero, firmar de contratos en febrero, realizar pagos anticipados en entre marzo y abril y recibir los productos a desde mayo hasta diciembre.

iv. Pago anticipado

Como se mencionó antes para efectuar el pago a proveedores se requiere la aprobación de la *programación de la ejecución física anual*. De esta manera, en el periodo donde los recursos fueron asignados, el MSP gestiona el pago anticipado a los proveedores, esto requiere aprobación del Ministro de Salud y la posterior evaluación de la oficina de contraloría instalada en el MSP, antes del libramiento y transferencia que puede tardar regularmente hasta 30 días calendarios.

En 2018, las solicitudes de *programación de la ejecución física anual* y de pagos anticipados a los proveedores fueron iniciadas en abril, de manera que la asignación de recursos se efectivizó en julio, sin embargo, los pagos no se han podido ejecutar hasta octubre. Según los entrevistados, el retraso en los pagos se debió a incumplimiento de controles gubernamentales identificados por funcionarios de la Contraloría, que exigen el registro de facturas y de la conformidad de recepción antes de realizar los pagos, exigencias que pudieran ser resueltas si todos los contratos especificasen en sus cláusulas el pago anticipado y detalles de la entrega y recepción conforme de los productos.

Funcionarios del CONAVIHSIDA han identificado que expediente de pago remitido al MSP es copiado y enviado a diferentes oficinas, pero sin contar los documentos anexos, esto suele ser observado ocasionando mayores retrasos.

v. Recepción y conformidad

La entrega de los productos se realiza de acuerdo con las condiciones y cronogramas establecidos en los contratos. Todos incluyen entregas parciales en el puerto de Santo Domingo. Le corresponde al CONAVIHSIDA la nacionalización y transporte de los bienes desde las aduanas hasta el almacén del operador logístico contratado. Según los cronogramas, las entregas inician en julio y culminan en

diciembre del mismo año. Sin embargo, en todos los casos están condicionadas a los pagos anticipados, por lo que pueden presentarse retrasos. Los contratos incluyen cláusulas de atenciones urgentes si fuera requerido por el CONAVIHSIDA. En 2018, debido a retrasos en los pagos, las entregas de medicamentos están programadas para enero del siguiente año. Al concluir todas las entregas, los documentos del arribo de los productos, nacionalización e ingreso al almacén, son enviados por el CONAVIHSIDA al MSP para sustentar los pagos a los proveedores internacionales (llamada también liquidación de pagos).

b. Cuellos de botella identificados

- La *programación de la ejecución física anual* (llamada también *cuota de compromiso*) es un requisito indispensable para las transferencias de recursos a los proveedores y puede solicitarse a partir del día siguiente de la apropiación de fondos (2 de enero), basándose en la programación de la compra. Si la solicitud se realiza tardíamente o los pagos no se programa en el periodo requerido, los proveedores no recibirán los recursos a tiempo y consecuentemente se producirán retrasos en las entregas. Las entrevistas revelaron que los recursos son solicitados en abril después de la firma de contratos (segundo trimestre), en consecuencia, los recursos son programados para su ejecución en julio (tercer trimestre).
- Existen controles gubernamentales que exigen el registro de facturas y de la conformidad de recepción antes de realizar los pagos. Sin embargo, por tratarse de compras a proveedores internacionales estas exigencias pueden ser resueltas con contratos que especifiquen el pago anticipado y detalles de la entrega y recepción conforme de los productos. La información recopilada revela que los actuales contratos suscritos con los proveedores no especifican pagos por adelantado, ni detalles de la entrega y recepción conforme de los productos. Estas omisiones han sido observadas por los funcionarios de la Contraloría retrasando aún más los pagos a los proveedores: en 2018 los pagos se han ejecutado en octubre.
- Lo tramites que sigue el expediente de pago enviado por el CONAVIHSIDA al MSP requiere de documentación sustentadora. El estudio identificó que el expediente de pago es copiado al interior del MSP y enviado a diferentes oficinas, pero sin contar los documentos anexos, esto suele ser observado y se producen mayores retrasos.
- Para iniciar la gestión de los pagos el MSP requiere los contratos firmados entre CONAVIHSIDA y los proveedores. Los contratos deben ser enviados por el CONAVIHSIDA en un único expediente, por lo que debe esperar la firma de todos antes de remitirlos al MSP. Las entrevistas revelaron que los plazos entre las solicitudes de cotización y la firma de contratos no son uniformes. Por ejemplo, en la reciente compra la solicitud de cotización a PFSCM fue realizada en noviembre de 2017, la propuesta fue recibida en enero y el contrato se firmó en febrero de 2018, mientras que la cotización de BD y ROCHE fue solicitada en diciembre de 2017, las propuestas fueron recibidas en febrero y los contratos firmados en abril de 2018. Así el expediente fue enviado al MSP en abril de 2018.

6. Propuesta de mejora

A continuación, se plantean las propuestas de mejora que contribuirían a mejorar el proceso de compra, sin generar costos adicionales.

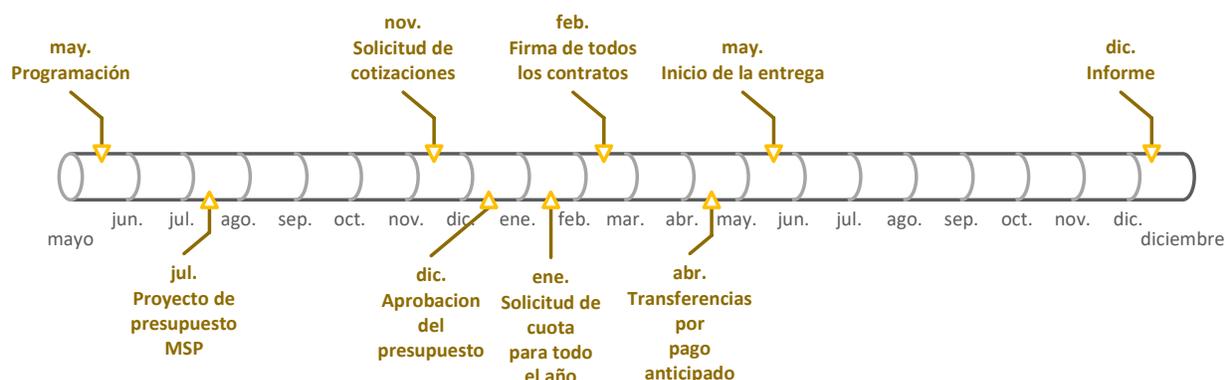
- Se sugiere que el CONAVIHSIDA solicite al MSP la *programación de la ejecución física anual* en enero de cada año, debiendo utilizar los valores estimados en el ejercicio de programación de producto y las fechas en las que estima la firma de contratos con los proveedores internacionales. De esta manera se pueden programar las transferencias en el primer trimestre del año.
- Incluir en los contratos las siguientes cláusulas:
 - Contrato con PFSCM:
 - En monto y forma de pago: *“El pago se realizará de manera anticipada de acuerdo con la proforma emitida por el PROVEEDOR en cada proceso de compra”*.
 - Agregar cláusula de conformidad: *“El despacho y entrega de los productos se realizará después que el proveedor recibió el pago conforme. El CONAVIHSIDA realiza la verificación y conformidad de los productos según sus procedimientos internos. Culminado el proceso de compra El CONAVIHSIDA informará al Ministerio de Salud el destino y uso de los fondos transferidos al PROVEEDOR y las respectivas conformidades de recepción. En caso de que se detectare no conformidades, el CONAVIHSIDA debe notificar a PFSCM para que realizar la subsanación respectiva, sin ningún costo para el mismo”*.
 - Contrato con BD:
 - Agregar cláusula de conformidad: *“El CONAVIHSIDA realiza la verificación y conformidad de los reactivos y mantenimiento según sus procedimientos internos. Culminado el proceso de compra, el CONAVIHSIDA informará al Ministerio de Salud el destino y uso de los fondos transferidos a BD y las respectivas conformidades de recepción. En caso de que se detectare no conformidades, El CONAVIHSIDA debe notificar a BD para que realizar la subsanación respectiva, sin ningún costo para el mismo.”*
 - Contrato con ROCHE
 - En entrega e inspección del anexo 2, incluir la siguiente cláusula: *“El Cliente realiza la verificación y conformidad de los reactivos y mantenimiento según sus procedimientos internos. Culminado el proceso de compra, el Cliente informará al Ministerio de Salud el destino y uso de los fondos transferidos a ROCHE y las respectivas conformidades de recepción”*.
 - En anexo 3, incluir la siguiente cláusula: *“El Cliente se obliga a pagar a ROCHE el valor de compra anual de manera anticipada y en una sola partida”*.
 - En anexo 3, Eliminar la frase: *“Término de pago: 30 días después de facturación”*.
- Se sugiere que el CONAVIHSIDA envíe al MSP dos copias del expediente de pago conteniendo una lista de cotejo que indique la documentación que se anexa.
- Establecer un cronograma uniforme para la ejecución de las compras, se sugiere: iniciar solicitud de cotización en noviembre del año anterior, recibir cotizaciones en enero, firmar de contratos en febrero, realizar pagos anticipados entre marzo y abril y recibir los productos a desde mayo hasta diciembre.

Con la implementación de estas propuestas se espera reducir el periodo de ejecución de las compras de 14 a 7 meses (tabla 2 y figura 2) y lograr una mayor previsibilidad del suministro. Esto impactará de manera positiva en la cadena de distribución desde los almacenes centrales hasta los establecimientos de atención. El anexo 2 muestra el flujo del proceso de compra mejorado.

Tabla2. Procesos que reducen tiempo con la propuesta de mejora

Procesos actuales	Procesos propuestos	Tiempo (ahorro)
Solicitud de ejecución física anual de presupuesto (cuota) se realiza en abril, luego de firma de contratos	Solicitud de física anual (cuota) se realiza en enero en base programación	60 días
Se solicita cotizaciones en noviembre y diciembre. Se firma contrato en abril. Los productos son entregados 180 días después de la firma de contrato.	Se solicita cotizaciones en noviembre a todos los proveedores. Se firma contrato en febrero. Los productos son entregados 90 días después de la firma de contrato.	60 días
Gestión de pagos se inicia en abril y se hace efectiva a partir de octubre	Gestión de pagos se inicia febrero y se hace efectiva en abril	90 días
	Total	210 días

Figura 2. Línea de tiempo de las compras con mejoras propuestas



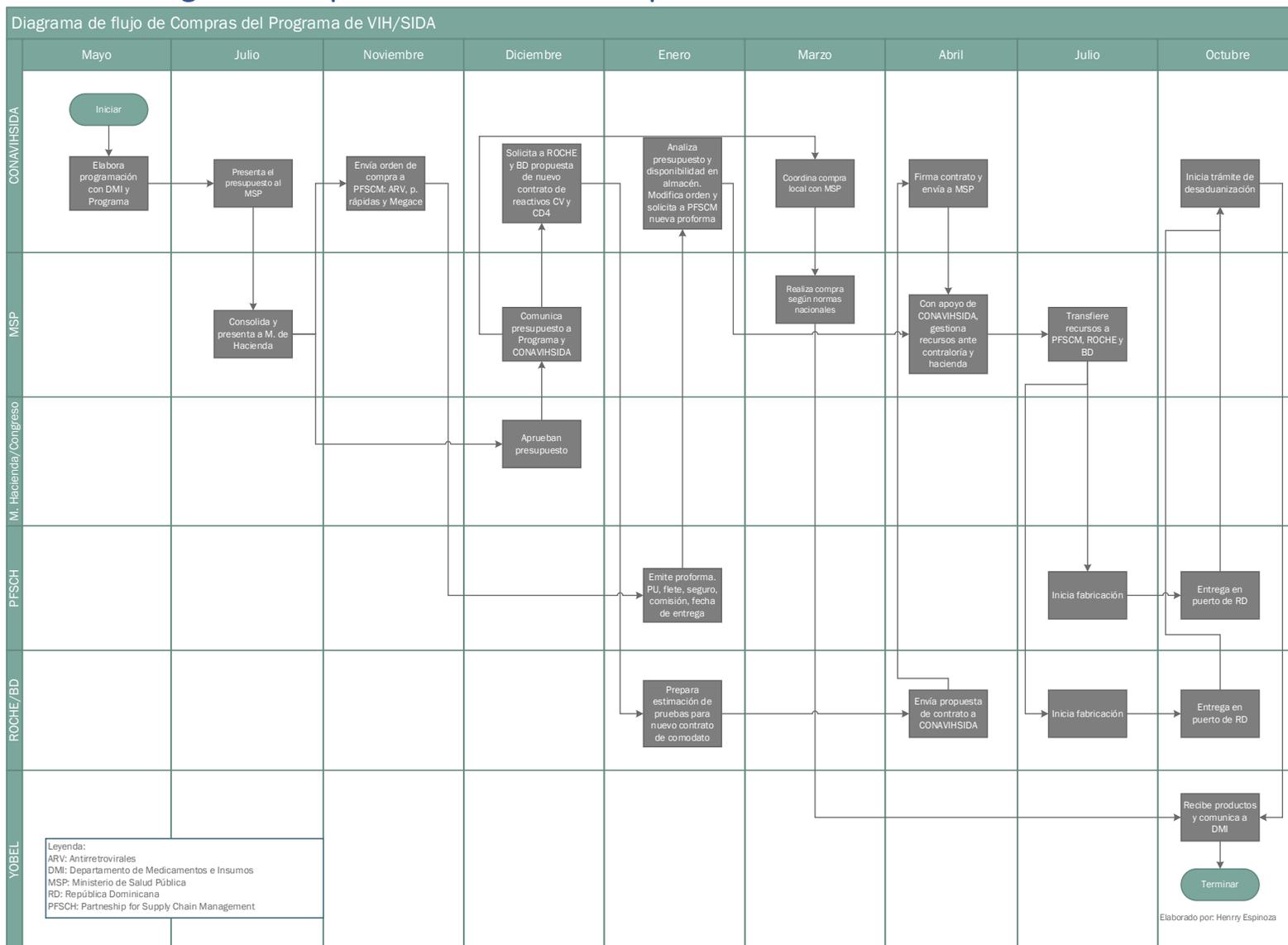
Elaboración por los autores

Para su implementación se recomienda desarrollar las siguientes acciones:

1. Presentar la guía a la Mesa de Medicamentos conformada por representantes de la DIGECITSS, del CONAVIHSIDA y de la Dirección de Medicamentos e Insumos del Servicio Nacional de Salud.
2. La Mesa de Medicamentos debe presentar la guía a directivos de CONAVIHSIDA, del MSP y del Ministerio de Hacienda, señalando que entrará en vigor a partir del 2018 para el proceso de compra del 2019:

CONAVIHSIDA	MSP	Ministerio de Hacienda
Dirección General, Oficina de Compras, Oficina de Auditoría	Dirección de Presupuesto, Dirección de Tesorería y Oficina de Contraloría	Dirección de Presupuesto Público

Anexo 1. Diagrama del proceso actual de compra de antirretrovirales e insumos de laboratorio



Anexo 2. Diagrama del proceso mejorado de compra de antirretrovirales e insumos de laboratorio

