



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

PROYECTO DELIVER

Compendio de Consejos Útiles

Mejorando los Mecanismos de Compra de Insumos Anticonceptivos



USAID | DELIVER PROJECT 2009

Mesa de trabajo discutiendo los mecanismos de compra, durante el Taller Regional “Desarrollando Alternativas para la Adquisición de Insumos Anticonceptivos en América Latina y el Caribe”, (Cartagena de Indias, Colombia, septiembre de 2009).

El proceso de la adquisición de anticonceptivos es ejecutado por profesionales y expertos que han superado retos y mejorado sus procesos, y que trabajan comprometidos para lograr la DAIA.

AGOSTO 2010

Esta publicación fue elaborada para consideración de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. La publicación fue elaborada por el USAID | PROYECTO DELIVER, Orden de Trabajo I.

Lograr la disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos es un resultado trascendental que los responsables del abastecimiento en las instituciones de gobierno buscan alcanzar. Para contribuir a ese esfuerzo el presente compendio integra una serie de consejos y recomendaciones que resumen la recopilación de experiencias y prácticas en el estudio “*La Adquisición de Anticonceptivos en América Latina y el Caribe – Un Análisis de Opciones Actuales y Futuras en Ocho Países*”¹. Este estudio analiza la situación actual de los mecanismos de compra de insumos anticonceptivos en ocho países latinoamericanos,² con el fin de garantizar cuatro factores críticos: transparencia, competitividad, precios competitivos y calidad.

“La disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos (DAIA) se logra cuando las personas tienen la capacidad de escoger, obtener, y utilizar anticonceptivos donde y cuando los necesitan.”

Objetivos

Los consejos y recomendaciones en este compendio buscan facilitar el trabajo de los responsables de la adquisición de anticonceptivos en los Ministerios de Salud y los Institutos de Seguridad Social. El compendio pretende:

- Proveer consejos prácticos para optimizar los recursos disponibles para la adquisición en una referencia rápida y accesible.
- Orientar en una forma práctica el trabajo del personal involucrado en las etapas del proceso de adquisiciones de anticonceptivos, con el fin de mejorar la gestión de los procesos de compra.

¹ Olson, Nadia, Anabella Sánchez, Ángel Reynoso y Nora Quesada. 2010. *La Adquisición de Anticonceptivos en América Latina y el Caribe: Un análisis de opciones actuales y futuras en ocho países*. Arlington, Va.: USAID | PROYECTO DELIVER Orden de Trabajo I, para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

² Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana

Audiencia

Las personas a cargo de una o todas las etapas del proceso de adquisición de insumos anticonceptivos de las instituciones públicas. Por ejemplo, los gerentes y el personal técnico encargados de administrar el proceso de adquisiciones de los Ministerios de Salud y los Institutos de Seguridad Social.

Estructura del Compendio

Por ser una guía práctica, en cada sección encontrarán consejos para cada etapa del proceso de adquisiciones. Además, se incluyen ejemplos específicos de países que ofrecen experiencias exitosas para seleccionar los mecanismos de compra y administrar efectivamente el proceso de adquisición. Por ejemplo, se plantea el problema identificado, la solución y la forma en que la implementaron para mejorar sus procesos.

Pasos Clave en el Proceso de Adquisiciones

Elegir la ruta crítica para lograr que el proceso de adquisición de los insumos anticonceptivos concluya exitosamente exige una serie de pasos complejos. (Ver Cuadro 1 para un resumen de los principios básicos que se desean aplicar a través del proceso de compra).

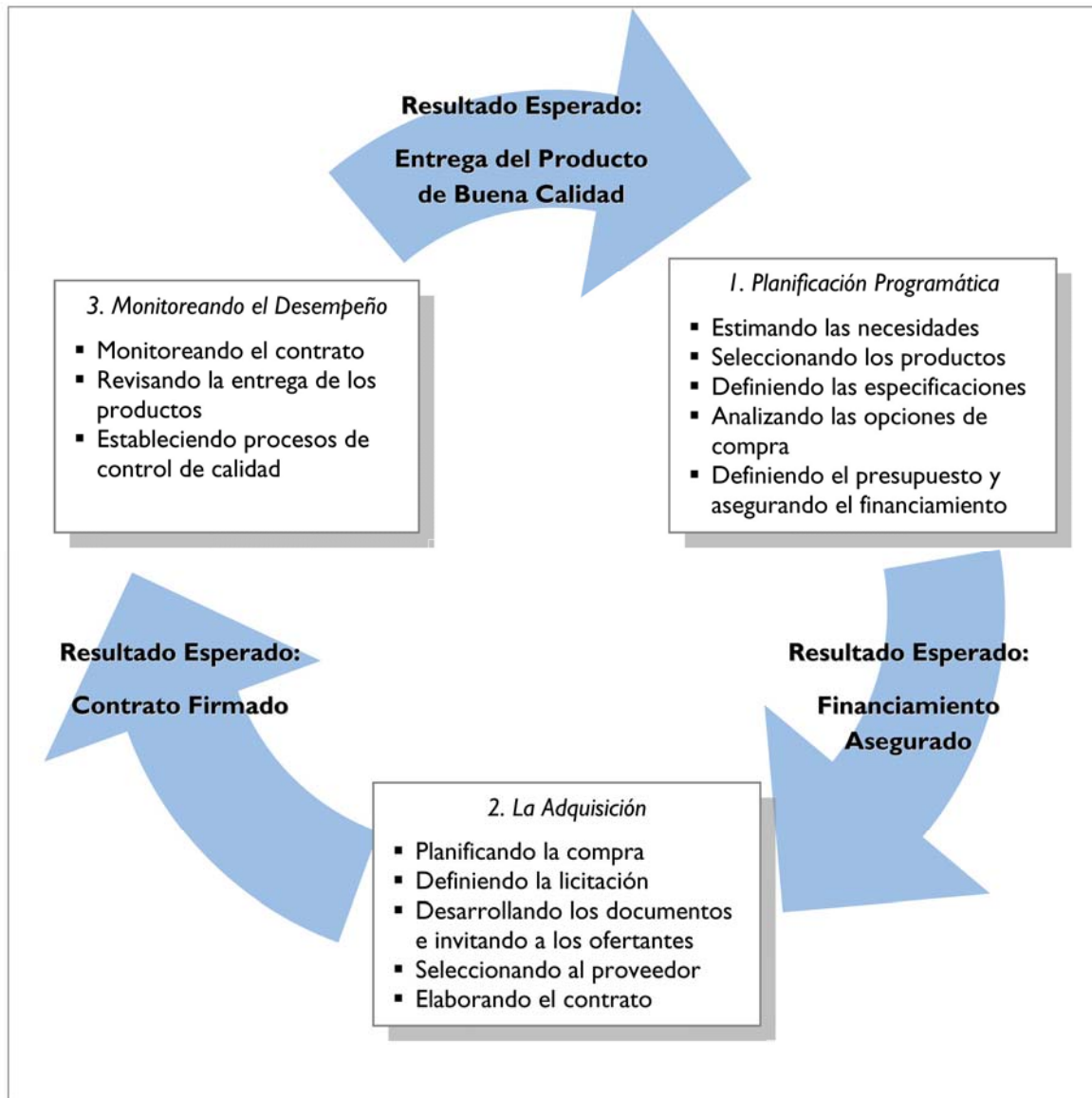
La Gráfica 1, abajo, ilustra los pasos esenciales en el proceso de adquisición, el cual reúne el conocimiento y habilidades que muchos especialistas han aportado sobre el tema. Se consideran indispensables tres etapas:

Planificación Programática ⇨ **La Adquisición** ⇨ **Monitoreo del desempeño** [Programa de Tecnologías Apropriadas en Salud (PATH) 2009]. Cada etapa contiene acciones específicas que se realizan para cumplir el objetivo, el resultado esperado y transitar a la etapa siguiente. Esas acciones son ejecutadas por profesionales y expertos en la adquisición que han superado retos y mejorado sus procesos, y que trabajan comprometidos para lograr la disponibilidad asegurada de anticonceptivos. A continuación se explican estas etapas.

Cuadro 1. Principios básicos en la adquisición

Eficacia de la gestión de la adquisición	Administrar cuidadosamente y eficientemente, desde la identificación de las especificaciones técnicas del insumo hasta la entrega y uso del mismo, garantizando la calidad desde la fabricación hasta la entrega al cliente final.
Transparencia	Seguir directrices y criterios definidos para la selección del proveedor, que promuevan la toma de decisiones racional y transparente, y que sean claramente entendidas ante el escrutinio exterior.
Precios competitivos	Seleccionar las fuentes nacionales o internacionales, evaluación de la calidad, comparar precios, y condiciones de entrega de los insumos. Las compras unificadas son una forma clave de garantizar calidad a buen precio y se obtienen economías de escala en la entrega.
Calidad	Controlar efectivamente la calidad para salvaguardar la seguridad pública y garantizar que se adquieren métodos efectivos y eficaces. El primer paso para asegurar la calidad es garantizar que los productos que se adquieren vengán a través de proveedores precalificados por organismos internacionales, tales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Administración de Drogas y Alimentos de Estados Unidos FDA (por sus siglas en inglés) y otros.

Gráfica I. Pasos Claves en el Proceso de Adquisiciones³



³ Los elementos de esta figura están estrechamente basados en la herramienta de adquisiciones del Proyecto PATH (PATH, 2009) y el estudio de adquisiciones del Proyecto DELIVER (Rao y otros, 2006).

Etapa I: Planificación Programática⁴

Las instituciones pueden aprovechar su capacidad para planear en forma efectiva y garantizar que las estimaciones de necesidades sean correctas y el financiamiento sea suficiente para asegurar la disponibilidad oportuna de insumos (ver Cuadro 2 para un ejemplo de la estimación de necesidades).

Consejos útiles:

I. ¿Cómo puedo mejorar la estimación de necesidades?

- **Contando con fuentes confiables de datos.** Para estimar las necesidades requeridas de anticonceptivos con mayor precisión se deben utilizar los siguientes datos esenciales: el consumo, las existencias disponibles en todos los niveles de atención de la institución, el lapso de reabastecimiento, los niveles de reserva y los incrementos programáticos, por ejemplo campañas educativas.
- **Proyectando, por lo menos, para dos años.** Cuando existen condiciones de transición, (por ejemplo, cambios de gobierno, proveedores, productos, salida de donantes, reforma del sector salud) se requiere anticipar posibles desabastecimientos y garantizar suficiente reserva para cubrir la demanda total. Esto aplica incluso cuando el presupuesto público se calcula de forma anual.
- **Integrando la estimación de necesidades de anticonceptivos al proceso de adquisiciones de medicamentos.** Aunque se trabaje en un sistema integrado es importante usar los niveles máximos y mínimos que contemplen los lapsos de reabastecimiento de cada proveedor y las características específicas de cada producto (el consumo, las existencias, fechas de vencimiento, etc.).
- Integrando la estimación de necesidades de anticonceptivos al plan operativo anual. Con esto se garantiza su inclusión en el proyecto de presupuesto para que el cálculo responda a la demanda real.
- Coordinando la estimación de necesidades entre la unidad de adquisiciones, unidad de medicamentos y los responsables del programa de planificación familiar de diferentes niveles del sistema. Este tipo de coordinación y trabajo conjunto permite que se adquieran los productos y métodos anticonceptivos en cantidad adecuada y con la calidad óptima. Los programas de PF generan información logística que las unidades de adquisiciones y medicamentos no siempre revisan o analizan al estimar las necesidades. Por consiguiente, es importante compartir la información oportunamente en todos los niveles del sistema. En un sistema descentralizado las regiones o

Cuadro 2. Estimando las Necesidades

País: El Salvador

Institución: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Problema identificado: Mejorar la estimación de necesidades para garantizar las cantidades suficientes para cubrir la demanda.

Solución ejercida: Mejoraron la precisión en la estimación de necesidades para lograr niveles de inventario apropiados. Las estimaciones incluyeron un cálculo más acertado de los niveles de reserva que se necesitaba para cubrir el incremento en la demanda, los planes que tenía el Programa de PF para disminuir la necesidad insatisfecha, y enfrentar la reducción gradual de donaciones de USAID.

Cómo se implantó la solución: A través de la coordinación entre el programa de PF, la Unidad de Medicamentos, Unidad de Adquisiciones, la Unidad de Planificación y los representantes del nivel regional, recolectaron información periódica de las cantidades necesarias desde el ámbito regional, las negociaron durante las reuniones anuales para todos los medicamentos y consensuaron la metodología para calcular las necesidades de PF en el nivel central.

Qué herramientas o métodos usaron: Desde 2002 en el ámbito central usan PipeLine como herramienta de ayuda. Se extendió el uso de la herramienta al ámbito regional en el año 2008.

⁴ Ibidem.

provincias estiman sus necesidades y las consolidan para enviar a los niveles superiores. Esta información alimenta las compras centralizadas, aún en medio de un sistema descentralizado. A continuación en el Cuadro 3 se brindan una serie de herramientas útiles para mejorar la estimación de necesidades.

Cuadro 3. Herramientas Útiles

Estimación de necesidades

- Procurement Capacity Toolkit: Tools and Resources for Procurement of Reproductive Health Supplies. Program for Appropriate Technology in Health (PATH) and the World Health Organization (WHO). 2008. Chapter 1. Defining Reproductive Health Supply Requirements. http://www.path.org/files/RH_proc_cap_toolkit_v2.pdf. *Español: Serie de Herramientas para la Capacidad en Adquisiciones: Herramientas y Recursos para Adquirir Insumos de Salud Reproductiva. Programa de Tecnología Apropriadas en Salud (PATH) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). 2008. Capítulo 1. Definición de Requisitos para los Suministros de Salud Reproductiva.*
- Contraceptive Forecasting Handbook for Family Planning and HIV/AIDS Prevention Programs. DELIVER. 2000. (Revision forthcoming). http://deliver.jsi.com/dlvr_content/resources/allpubs/guidelines/ContForeHand.pdf. *Español: Manual de Preparación de Pronósticos de Anticonceptivos para los Programas de Planificación Familiar y de Prevención del VIH/SIDA. DELIVER. 2000. (En proceso de actualización).*
- Quantification of Health Commodities: A Guide to Forecasting and Supply Planning for Procurement. USAID | DELIVER PROJECT. 2009. http://deliver.jsi.com/dlvr_content/resources/allpubs/guidelines/QuantHealthComm.pdf. *Español: Cuantificación de los Productos Básicos de la Salud: Una Guía para Proyectar y Planificar la demanda para las adquisiciones. USAID | DELIVER PROJECT. 2009.*
- Getting the Numbers Right: A Guide to USAID-Developed Contraceptive Forecasting Tools. USAID. 2009. http://www.usaid.gov/our_work/global_health/pop/techareas/contrasecurity/index.html. *Español: Obteniendo las cifras correctas: Una Guía con Herramientas desarrolladas por USAID para la Proyección de Anticonceptivos. USAID. 2009.*
- PipeLine Software Tool. USAID | DELIVER PROJECT, version 4.0 (Version 5 forthcoming in 2010). <http://deliver.jsi.com/dhome/resources/tools/softwaretools/pipeline>. *Español: Herramienta Gerencial para Planificar las Adquisiciones – PipeLine Versión 4.0 (versión 5 disponible en 2010).*
- Reality Check: Family Planning Forecasting Tool. EngenderHealth. 2007 (Revision forthcoming in 2010). http://www.acquireproject.org/fileadmin/user_upload/ACQUIRE/Publications/RC-User_s-Guide-FINAL_updated.pdf *Español: La Realidad: Herramienta de Proyecciones para Planificación Familiar. EngenderHealth. 2007 (En proceso de Actualización).*
- CastCost Centers for Disease Control and Prevention. www.cdc.gov/reproductivehealth on the Contraceptive Logistics and Forecasting page. *Español: Centros de Costos para el Control y la Prevención de Enfermedades. www.cdc.gov/reproductivehealth en la página de Previsión y Logística Anticonceptiva.*

2. ¿Cómo puedo seleccionar los productos para garantizar una compra que cumpla con los cuatro factores clave (precio competitivo, calidad, transparencia y competitividad)?

- **Garantizando la disponibilidad de proveedores confiables para los productos seleccionados.** La unidad de adquisiciones identifica fuentes de abastecimientos viables e integra una lista de fabricantes y distribuidores que ofrecen los insumos anticonceptivos de la oferta básica, quienes se considera que tendrán la capacidad de garantizar la entrega de insumos en las mejores condiciones. La unidad aboga ante los tomadores de decisiones para que ese listado de proveedores calificados se convierta en oficial y se divulgue ampliamente por los medios disponibles.

- **Verificando que los productos estén precalificados por organismos internacionales** como la OMS (Organización Mundial de la Salud) que pre-califica hormonales, el UNFPA que pre-califica condones y DIUs, USFDA (Agencia de Drogas y Alimentos de los Estados Unidos) y/ EMEA (Agencias de Medicamentos de la Unión Europea, homóloga de la USFDA). Este consejo es relevante en el caso de compras tanto a nivel internacional como en el mercado local. Solicitar al proveedor un certificado de precalificación de estos organismos facilita que los gobiernos autoricen el ingreso de dichos insumos.
- **Propiciando que exista una oferta básica sostenible y costo eficiente de anticonceptivos:** por lo menos un hormonal inyectable, un hormonal oral, un DIU, un método de barrera y los métodos quirúrgicos. La gama de productos puede ser muy amplia y justificable, pero debe existir por lo menos esta oferta básica que esté definida en la Lista Básica de Medicamentos.

3. ¿Cómo puedo definir las especificaciones técnicas que garanticen la compra de insumos de calidad?⁵

- **Describiendo con la mayor precisión posible las especificaciones técnicas.** Incluir la siguiente información: nombre genérico del producto; la presentación, concentración y cantidad por contenedor; el color y tamaño del producto; y los requisitos regulatorios como certificación de una licencia, conformidad con Buenas Prácticas de Manufactura, certificación de calidad de la materia prima, precalificación de los productos por organismos internacionales, y la vida útil del producto.
- **Asegurando la calidad** requiriendo documentación como certificados de análisis que son proporcionados por el proveedor, promoviendo el derecho del comprador de inspeccionar los productos de acuerdo a estándares internacionales comúnmente aceptados, y esclareciendo los procedimientos estándares para inspeccionar una muestra si el comprador lo solicita.
- **Definiendo los requisitos para el empaque y el envío.** Por ejemplo en el contenedor de embarque, las cajas tengan visibles los rótulos que contengan: nombre del producto, número de lote, fecha de vencimiento, fecha de manufactura, nombre y dirección del proveedor, contenido y cantidad, composición química del insumo, número de registro del insumo, país de origen, etc. También incluir información educativa sobre el producto para el personal que los dispensa.
- **Utilizando los ejemplos ya existentes de especificaciones técnicas** de insumos anticonceptivos proporcionados por la OMS y el Proyecto PATH (ver Cuadro 8 de herramientas útiles abajo).

4. ¿De qué manera puedo identificar y analizar las opciones de compra?

- **Verificando y monitoreando, que los proveedores potenciales sean adecuados:** Monitorear que el proveedor demuestre capacidad de producción, oportunidad en la entrega, solidez financiera, trayectoria comercial reconocida, nivel en la entrega (central o regional), precios competitivos y estándares internacionales de calidad de acuerdo con las normas ISO. Este monitoreo incluye por ejemplo, solicitar el certificado de la entidad correspondiente en el país de origen.
- **Continuar licitando los anticonceptivos en el mercado local a través de la *subasta inversa*.** Este proceso se puede realizar en forma alterna o en simultáneo con otros mecanismos de compra vigentes y ayudará para actualizar la lista de proveedores potenciales que ofrezcan productos de calidad y precios competitivos. Sondar el mercado propiciará la participación y competencia entre proveedores disponibles y la apertura del gobierno hacia nuevos proveedores. Se sugiere utilizar la modalidad de

⁵ Ibidem.

Subasta Inversa (ver Cuadro 4) para garantizar que los precios ofertados sean iguales o menores a los obtenidos a los precios de referencia internacional.

- **Solicitando a los proveedores, dentro del pliego de la licitación, dos ofertas: una con entrega en bodega central y otra con entrega en las regiones.** Comparar ambas opciones ayuda en determinar si existiría una ventaja económica entre el mecanismo de compra vigente y nuevas alternativas que entreguen en el nivel regional. Para hacer este tipo de análisis también se puede considerar costear la cadena de abastecimiento de acuerdo a estas diferentes opciones. (Ver Cuadro 5 para un ejemplo de este tipo de comparación).

Cuadro 4. ¿Qué es la Subasta Inversa?

Es la modalidad de selección a través de la cual se elige al proveedor de bienes comunes en consideración a los precios ofrecidos más no a las características técnicas del bien requerido, incluyendo la calidad, dado que éstas se encuentran predeterminadas.

Ventajas:

- Permiten obtener mejores precios. Brindan un mayor incentivo para que participen los fabricantes.
- Permite una adecuada racionalización de recursos.
- El Estado uniformiza bienes y servicios.
- Facilita la supervisión de procesos.
- Permite adquisiciones o contrataciones en condiciones más favorables para la Entidad.

Cuadro 5. Analizando las Opciones de Compra

País: Perú

Problema identificado: Gama de proveedores restringida.

Solución ejercida: Elección de la alternativa de adquisición a licitación local a un precio un poco mayor a las opciones previas, pero con el beneficio de entrega del producto en el nivel regional.

Cómo se implantó la solución: Negociación directa con un proveedor local (Pfizer) para fijar mejores condiciones de precios y productos, entrega en las regiones, lo cual propició la participación de más proveedores. Análisis del costo beneficio de la entrega a nivel central versus regional.

Qué herramientas o métodos usaron: Sondeo de mercado comparativo con los precios del UNFPA y licitación abierta nacional, *el mecanismo de subasta inversa* con invitación a un mayor número de proveedores que ofrecieran menores precios y buena calidad pero con productos colocados en el ámbito regional.

5. ¿Cómo puedo definir el presupuesto, identificar la brecha y asegurar el financiamiento?

a. Calculando el presupuesto con base en escenarios

- **Disponiendo de la información de precios y costos asociados con la compra** para calcular el presupuesto suficiente. Los siguientes datos se pueden utilizar para este ejercicio.
 - Cantidades y precio pagado en la última compra.
 - Catálogos de precios publicados por los oferentes.
 - Lista de precios de agentes de compra internacional.
 - Costos asociados: aranceles, costo de flete por modalidad de envío, costo de inspección y pruebas de calidad, costo de transporte (aéreo, marítimo) e impuestos.
- **Definiendo el presupuesto con base en las necesidades y no con fundamento en el presupuesto histórico.** Las necesidades pueden variar de un año a otro, sobre todo a medida que se mejora el sistema logístico y la disponibilidad de insumos anticonceptivos. Ambas mejoras generan una mayor demanda de anticonceptivos en los establecimientos de salud. Para esto es indispensable actualizar los datos de consumo regularmente, para que sirva como base para la estimación de necesidades. (Ver Cuadro 6 para un ejemplo de la movilización de recursos en dos países).
- **Elaborando diferentes escenarios** con base en los siguientes factores: el mecanismo de compra (licitación nacional o internacional, uso de agente de compra, compra local), el proveedor, los productos, el transporte (aéreo, marítimo, terrestre), impuestos, desaduanaje, costos de agente aduanero, costos

administrativos del proveedor, el lugar de entrega del producto y los niveles de reserva al final del año. Por ejemplo, el nivel de recursos financieros es mayor para comprar insumos que permitan tener 12 que 8 meses al final del año. Al preparar varios escenarios combinando todos los factores anteriores, esto permite que el proceso de adquisición se adapte a las restricciones presupuestarias y se maximice el uso de los recursos.

- **Compatibilizando el proceso de la estimación de necesidades con la aprobación y asignación del presupuesto.** La experiencia en los países ha demostrado que en ocasiones la preparación de las estimaciones de anticonceptivos no siempre se realiza en las fechas que permita incluirlos en el ejercicio presupuestal anual del gobierno. Es importante fortalecer la coordinación entre el programa de planificación familiar, las oficinas de planificación estratégica y presupuesto, de tal manera que se incluyan en forma prioritaria los fondos para la compra de anticonceptivos anual y multi-anual.

b. Identificando la Brecha

- **Preparando, los requerimientos financieros necesarios.** Con el fin de sustentar el requerimiento de recursos, elaborar un análisis del costo total de los productos, tomando en cuenta el mecanismo de compra y/o proveedores, tal como se mencionó anteriormente.
- **Comparando entre el financiamiento ideal y el financiamiento aprobado históricamente o incluso el actual,** para determinar brechas y anticipar las acciones a tomar para lograr el financiamiento total. Las brechas pueden identificarse utilizando herramientas como el *Spectrum o PipeLine*.

c. Abogando para el Financiamiento Suficiente

- **Iniciando la abogacía y búsqueda de recursos de otras fuentes, que suplan los recursos para cubrir la demanda total.** En este proceso se desarrollan argumentos de defensa que muestren la probable generación de demanda insatisfecha y sus efectos en la salud materno-infantil. Como se mencionó anteriormente, se pueden disminuir las brechas recurriendo al refuerzo presupuestal que generalmente permiten los Ministerios de Hacienda o Finanzas, como en el caso de El Salvador en los últimos 3 años (2007 – 2009).
- **Monitorear en forma permanente los cambios en la demanda y el presupuesto disponible.** Monitorear de cerca los niveles de inventario y continuar en la búsqueda activa de recursos, anticipando que los próximos presupuestos sean suficientes para la demanda futura. Una forma de monitorear es fortalecer la coordinación entre el programa de planificación familiar, las oficinas de planificación estratégica y presupuesto, de tal manera que se incluyan en forma prioritaria los fondos para la compra de anticonceptivos anual y multi-anual.

Cuadro 6. Asegurando el Financiamiento

Países: Nicaragua y El Salvador

Problema identificado: Necesidad de inversión de las instituciones de salud pública para la compra de anticonceptivos.

Solución ejercida:

El Salvador: Aumento de fondos. En 2008 se cubría el 75 por ciento de las necesidades de anticonceptivos; en 2009, se alcanzó el 84 por ciento.

Nicaragua. Aumento de fondos. En 2009 alcanzó el 70 por ciento y se espera que para 2012 los fondos públicos cubran el 100 por ciento de las necesidades de inversión.

Cómo se implantó la solución:

El Salvador. Abogacía, negociación y gestión ante las instituciones gubernamentales que proveen fondos, con base en una justificación de las compras costo-efectivas a precios menores a través de UNFPA.

Nicaragua. Plan de abogacía a través del comité DAIA a fin de, expresamente, lograr el financiamiento gubernamental de compras directas y protegidas de los anticonceptivos.

Qué herramientas o métodos usaron:

Documentación de costos comparativos, preparación de escenarios financieros (por proveedor), comparación con el presupuesto asignado, análisis de la brecha financiera con base en el proveedor seleccionado y presentaciones de abogacía con los tomadores de decisiones del Ministerio de Salud (medicamentos, finanzas, y planificación).

Etapa II: Proceso de Adquisiciones

Las instituciones pueden llevar a cabo en forma efectiva una serie de actividades que incluye la planificación de la compra, la definición de los términos de licitación para invitar a los ofertantes, la selección del proveedor y la elaboración del contrato para garantizar que el proceso se lleve a cabo de una manera eficiente y transparente. (Ver Cuadro 7 para un ejemplo de cómo mejorar el proceso de compras).

Consejos útiles:

6. ¿Cómo puedo planificar la adquisición de una manera eficiente?

En el tiempo transcurrido entre el financiamiento y la firma del contrato ocurren varias actividades relacionadas con la toma de decisiones que en este documento se define como el período de adquisición.

- **Estableciendo las normas para:** la fecha de entrega, el tiempo de pago y las reglas básicas para monitorear el proceso.
- **Involucrando a las personas adecuadas en la toma de decisiones.** Los responsables deben coordinar, si el mecanismo de adquisición es una licitación, entre los responsables del programa de PF y la unidad de adquisiciones. Por ejemplo, los comités de compra deben incluir un representante del programa de PF y establecer juntos los pasos y responsabilidades de quienes participan en el proceso de licitación.
- **Minimizando los cuellos de botella durante las etapas del proceso,** con la elaboración de la ruta crítica, que señale los recursos y tiempos óptimos del proceso. Esta ruta crítica puede quedar plasmada en un manual de normas y procedimientos. De esta manera, se evitan la duplicidad de actividades y los procedimientos innecesarios, mejorando la capacidad de gestión de la unidad de adquisiciones en cada país.
- **Vigilando, que el monto de la factura pro-forma corresponda exactamente con los fondos disponibles.** Si el mecanismo es de agente de compras, es necesario contar con los precios exactos, vaciarlos en una hoja de cálculo, consensuarlo con el agente de compras y luego entregarlo para que se emita la factura pro-forma final. El programa de PF del Ministerio de Salud en El Salvador es un buen ejemplo de esta práctica.
- **Designando a una persona del programa de PF que lidere y monitoree cada etapa del proceso de compras,** además del comité de compra y la unidad de adquisiciones. Por ejemplo, esta persona será la responsable de coordinar con la unidad de adquisiciones, establecer relaciones con el proveedor (agente de compras internacional o proveedor local), identificar con anticipación los cuellos de botella durante el proceso, así como actualizar sus bases de datos sobre plazos de entrega y cumplimiento del proveedor, utilizando por ejemplo el Software *PipeLine*.

Cuadro 7. Mejorando el Proceso de Adquisiciones

País: Paraguay

Problema identificado: Marco regulatorio restrictivo en el adelanto de fondos a organismos internacionales como el UNFPA.

Solución ejercida: Dentro de la ley de adquisiciones, se descubrió el mecanismo de compra por “vía de excepción”, que permitió la compra a través del UNFPA. Cómo se implantó la solución: La “vía de excepción” se pudo ejercer con el argumento de bajos precios y lograr así el adelanto de fondos a un organismo internacional. Se coordina con el área de adquisiciones del UNFPA para monitorear con mayor precisión los pedidos, lograr la entrega en menor tiempo y legalizar el adelanto de fondos en más corto tiempo

Qué herramientas o métodos usaron: Con base en información comparativa y de costo-beneficio, se aplicaron procesos de abogacía para la firma de un nuevo convenio y lograr el uso de la “vía de excepción” para adelantar fondos a organismos internacionales. Abogacía ante el Congreso Nacional para ajustar el marco regulatorio que en el futuro permita utilizar el pago por adelantando a este tipo de organismos.

Etapa III: Monitoreo del Desempeño

En esta etapa se monitorea el cumplimiento de los términos del contrato, incluidos los que deben cumplirse antes de la entrega, tales como la inspección de productos, la gestión de la autorización de salida en la aduana y la entrega al almacén destinatario.

7. ¿Cómo puedo monitorear el contrato y revisar que el producto indicado es el que se entrega?

- **Desarrollando, una lista de chequeo que incluya todas las condiciones y acuerdos del contrato.** Por ejemplo: tiempo de duración del proceso, (desde la solicitud hasta la entrega), verificación de la calidad de los productos (basado en normas ISO 9000), revisión de los documentos de embarque que estén de acuerdo al contrato.
- **Durante la entrega de los embarques, monitoreando la calidad de los productos:** con un sistema sencillo y activarlo únicamente si se observa un daño visible en las cajas. De no observar daño visible en las cajas, realizar inspecciones visuales de los insumos de forma esporádica y observando las pautas de almacenamiento para cada producto. Las especificaciones técnicas del producto son un buen indicador de la calidad de los productos.
- **Considerando las vías de ingreso de los productos (aérea o marítima) para comparar el costo-beneficio de ambas modalidades.** En algunos casos la exoneración del pago de impuestos no se reconoce cuando los insumos llegan por vía marítima (por ejemplo la Franquicia Presidencial en El Salvador).

8. ¿Cómo puedo establecer procesos de control de calidad efectivos?

- **Regulando el control de calidad para anticonceptivos en las diversas etapas del proceso de adquisición.** Al inicio, revisar los certificados que ofrece el proveedor o el agente de compra durante la recepción en la aduana o el almacén central. Una vez recibidos, se verifica la integridad de los insumos, con una revisión al azar de algunos lotes. Por ejemplo, los condones no necesitan de procedimientos de verificación de la calidad en pruebas de laboratorio, a menos que se observe un daño evidente en el producto, en cuyo caso se recomienda ***una prueba de calidad al azar por un laboratorio certificado.*** Acudir y, en caso necesario, contratar a Family Health International (FHI), organización que por décadas, con el apoyo de USAID, ha contribuido a monitorear y garantizar la calidad de los insumos anticonceptivos, principalmente los donados por USAID, en el momento de despacharlos a los países cooperantes.
- **Asegurando que los laboratorios de control de calidad dicten normas de pruebas de calidad conforme a las normas internacionales ISO.** Esto evitará discrepancias entre el AQL (nivel de calidad aceptable por sus siglas en inglés) definido por el fabricante y el AQL utilizado por el laboratorio local, los cuales deben coformarse de la misma forma. Estas discrepancias pueden atrasar el ingreso de los embarques y provocar desabastecimientos..
- **Tomando en cuenta que los condones tienen aspectos de control de calidad adicionales** al resto de anticonceptivos, por ejemplo, la temperatura, y el empaque del condón cuidando que no tenga fugas de lubricante.
- **Propiciando el liderazgo técnico de personal altamente calificado y capacitado en normas ISO;** que diseñe un sistema de administración de la calidad en el país y que el sistema se adhiera estrictamente a las normas internacionales (OMS, UNFPA, ISO y Buenas Prácticas de Manufactura) que incluya la estandarización y definición de los AQL (Niveles de Calidad Aceptable).

- **Evitando la realización de pruebas rutinarias de calidad a los insumos donados por USAID.** A menos que observen daños visibles en las cajas. Se ha verificado que la calidad del producto al momento de registrarse en el país y la calidad al momento de llegar los embarques no difiere, lo cual confirma la confiabilidad de los métodos de garantía de calidad de los fabricantes.

Cuadro 8. Herramientas Útiles

Seleccionando los productos

- USAID DELIVER PROJECT. Public Health Procurement. Guide and Product Catalog 2010. [javascript:openwin\('/dlvr_content/resources/allpubs/guidelines/CPTGuideCata2010.pdf'\)](javascript:openwin('/dlvr_content/resources/allpubs/guidelines/CPTGuideCata2010.pdf')). *Español: Adquisiciones en el Sector Público de Salud. Guía y Catálogo de Productos 2010.*

Definiendo las especificaciones

- Procurement Capacity Toolkit: Tools and Resources for Procurement of Reproductive Health Supplies. Program for Appropriate Technology in Health (PATH) and the World Health Organization (WHO), 2008. Chapter 2. Specifications. http://www.path.org/files/RH_proc_cap_toolkit_v2.pdf. *Español: Serie de Herramientas para la Capacidad en Adquisiciones: Herramientas y recursos para Adquirir Insumos de Salud Reproductiva. Programa de Tecnologías Eficaces en Salud (PATH) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) 2008, Capítulo 2.*
- WHO. The male latex condom: specification and guidelines for condom procurement 2003. (revision forthcoming) http://www.who.int/reproductivehealth/publications/family_planning/9241591277/en/. *Español: El condón masculino de Latex: Especificaciones y guías para comprar condón 2003 (en proceso de actualización).*

Analizando las opciones de compra

- UNFPA. General terms and conditions for contracts: Provision of goods and/or services <http://www.unfpa.org/public/procurement/pid/3233>. *Español: Términos generales y condiciones para contratos: Provisión de bienes y/o servicios.*

Asegurando el financiamiento

- PipeLine Software Tool USAID | DELIVER PROJECT version 4.0 (version 5 forthcoming in 2010) <http://deliver.jsi.com/dhome/resources/tools/softwaretools/pipeline>. *Español: Herramienta Gerencial para Planificar las Adquisiciones – PipeLine Versión 4.0 (versión 5 disponible en 2010).*
- Futures Institute. SPECTRUM is a suite of easy to use policy models which provide policymakers with an analytical tool to support the decision making process <http://www.futuresinstitute.org/Pages/Spectrum.aspx>. *Español: SPECTRUM es un modelo de políticas, fácil de usar, el cual provee a los responsables de políticas públicas, con una herramienta de análisis para apoyar el proceso de toma de decisiones.*

Monitoreando el desempeño

- The Pipeline Monitoring and Procurement Planning (PipeLine) system. USAID | DELIVER PROJECT, 2007. <http://deliver.jsi.com/dhome/resources/tools/softwaretools/pipeline>. *Español: Sistema de Planificación y Monitoreo de las Adquisiciones – PipeLine.*

Asegurando la Calidad

- Assessment Tool for Laboratory Services (ATLAS) 2006. Arlington, Va.: DELIVER. [javascript:openwin\('/portal/page/portal/450700057D3373CAE040007F01003A17'\)](javascript:openwin('/portal/page/portal/450700057D3373CAE040007F01003A17')). *Español: Herramienta para el Diagnóstico de Servicios de Laboratorio (ATLAS 2006).*
- Quality assurance of pharmaceuticals: Meeting a major public health challenge. The WHO Expert Committee on Specifications for Pharmaceutical Preparations, World Health Organization 2007. http://www.who.int/entity/medicines/publications/brochure_pharma.pdf. *Español: Aseguramiento de la Calidad de productos farmacéuticos: Resolviendo un reto importante de salud pública. Comité Experto de la Organización Mundial de la Salud (OMS), sobre la preparación de especificaciones de productos farmacéuticos. OMS 2007*
- The Latex Condom: Recent Advances, Future Directions. Family Health International. 2008. Chapter 5. <http://www.fhi.org/en/RH/Pubs/booksReports/latexcondom/standspectests.htm>. *Español: El Condón de Latex: Avances Recientes, Decisiones Futuras. Family Health International. 2008. Capítulo 5.*

Experiencias en alternativas de adquisiciones

- Véanse los estudios citados en el estudio general.

Una Reflexión Final

El proceso de adquisición de productos anticonceptivos se fundamenta en los principios básicos para cumplir las etapas hasta entregar el producto a los usuarios. Entre los principios están la eficacia en la gestión de la adquisición, la transparencia, precios competitivos y la garantía de calidad del producto. El personal de adquisiciones sustentan su trabajo en estos preceptos que guían las etapas básicas de adquisición que son la planeación, la ejecución de la adquisición, el monitoreo y supervisión y la evaluación del proceso de adquisición.

Uno de los aspectos más importantes durante la ejecución del proceso es definir claramente las especificaciones técnicas, y contar con un sistema de monitoreo eficiente de la calidad, así como seleccionar proveedores que cumplan con estándares de la organización ISO.

También es recomendable licitar con proveedores precalificados según los criterios de organismos internacionales (OMS, UNFPA, OPS, FDA, y European Medicines Agency (EMA) Unión Europea).

A futuro, uno de los consejos más notables es la puesta en práctica del mecanismo de *licitación por “subasta inversa”*. Este paso será importante para sondear el mercado de proveedores en forma periódica y garantizar la disponibilidad de un abanico más amplio de proveedores, mientras se garantiza la calidad y los precios más accesibles de los productos.

Bibliografía

- PATH. 2009. *Procurement Capacity Toolkit: Tools and Resources for Procurement of Reproductive Health Supplies*. Version 1. Seattle, Washington. PATH. Español: PATH 2009. Serie de Herramientas para la Capacidad en Adquisiciones. Versión 1: Herramientas y Recursos para Adquirir Insumos de Salud Reproductiva.
- Olson, Nadia, Anabella Sánchez, Ángel Reynoso y Nora Quesada. 2010. *La Adquisición de Anticonceptivos en América Latina y el Caribe: Un análisis de opciones actuales y futuras en ocho países*. Arlington, Va.: USAID | PROYECTO DELIVER, Orden de Trabajo 1.

Sitios Web

Perú: <https://app.seace.gob.pe/mon/Login.jsp> - Subasta Inversa

Para mayor información, contactar a Nadia Olson nolson@jsi.com,
Nora Quesada nora_quesada@jsi.com y Anabella Sánchez asanchez@jsi.com

Los puntos de vista de los autores en este documento no representan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ni el gobierno de los Estados Unidos.

USAID | PROYECTO DELIVER

John Snow, Inc.

1616 Fort Myer Drive, 11th Floor

Arlington, VA 22209 USA

Télefono: 703-528-7474

Fax: 703-528-7480

Email: askdeliver@jsi.com

Internet: deliver.jsi.com