

## Comunicación breve

# Análisis de tiempos y movimientos en el proceso de contratación administrativa de medicamentos, en el Hospital México durante el año 2009.

## Time and Motion Analysis for the Process of Public Procurement of Drugs in Mexico Hospital during 2009

Eugenia Cordero-García, Federico Jiménez, Verónica León-Rodríguez, Karina Salazar-Valerio

### Resumen:

**Justificación y objetivo:** Dentro de la población que atiende la Caja Costarricense del Seguro Social existe un grupo minoritario que posee necesidades excepcionales de determinados medicamentos debido a su condición clínica diferencial. Ante esta situación de importancia, a pesar que solo constituye la menor parte de los casos, la CCSS ofrece un sistema para adquirir los medicamentos tránsito y los que se encuentran fuera de la Lista Oficial de Medicamentos (LOM). Este proceso de adquisición conlleva una variedad de trámites de Contratación Administrativa, establecidos en la Ley, los cuales afectan la prescripción del medicamento al paciente. El presente estudio tiene como objetivo analizar la duración del proceso de contratación administrativa en las compras directas y licitaciones de medicamentos no LOM en el Hospital México durante el año 2009.

**Métodos:** En esta investigación se revisó un 47.26% de la población total de expedientes de compra, que corresponden a 112 de las 237 compras directas y de licitación que aparecen registradas en el año 2009, según el Histórico de Compras 2009.

**Resultados y Conclusión:** Se determinó que existe una alta variabilidad entre las diferentes compras (carteles de medicamentos), y entre los diferentes procesos que se llevan a cabo en cada uno de estos carteles. No existe una uniformidad en relación a los procesos de adquisición de medicamentos, lo cual dificulta el poder determinar los factores que obstaculizan este proceso.

**Descriptor:** Medicamentos, proceso de compra, contratación administrativa

### Abstract

**Background and aim:** Within the population attended by the Costarican Social Security System (CCSS), there exists a minority group with unique needs of certain drugs due to their differential clinical condition. In this situation of importance, although only constituted by a minority of cases, the CCSS provides a system for acquiring "transit drugs" and those which are outside of the Official List of Medicines. The acquisition process involves a variety of Public Administrative Procurement procedures established by law, which affect the prescription of medication to the patient.

This study aims to analyze the duration of the process of public procurement and bidding involved in the direct purchases of drugs not in the official list of medicines by the Hospital Mexico in 2009.

**Methods:** In this research we reviewed a 47.26% of the total population of public procurement records, corresponding to 112 of the 237 direct procurement and tendering records which are listed in 2009, according to the Historical Procurement of 2009.

Universidad de Costa Rica y  
Farmacia Central Hospital México.  
**Abreviaturas:** CCSS, Caja  
Costarricense del Seguro Social;  
LOM, lista oficial de medicamentos  
**Correspondencia:**  
eugenia.corderogarcia@ucr.ac.cr

**Results and conclusion:** It was determined that there is a high variability between different public procurement processes, and between different processes carried out in each of these posters. There is no uniformity in regard to the procurement processes, making it difficult to determine the factors that hinder them.

**Keywords:** Medicine, public procurement process, competitive bid procedure

*Fecha recibido:* 14 febrero 2011

*Fecha aceptado:* 12 agosto 2011

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se crea el 1 de noviembre de 1941, como una institución semiautónoma amparada por la ley. En 1943, con la reforma de la misma, se constituyó en una Institución Autónoma, la cual desde entonces se ha convertido en el ente responsable de la salud y bienestar sanitario de la población costarricense, mediante una atención integral universal, siendo uno de sus pilares el acceso a los medicamentos, su adquisición y distribución.<sup>1</sup>

Sin embargo, desde el año 2004, se han evidenciado fallas en el sistema de inventarios y de distribución de medicamentos, donde la compra de un solo medicamento puede requerir treinta y tres trámites diferentes y necesitar el acceso y/o aprobación de dieciocho oficinas distintas dentro de la CCSS, consumiendo en este proceso muchos meses.<sup>2</sup> Esto ha llevado, en muchos casos, a que las existencias de artículos estén agotadas hasta por más de un año.<sup>3</sup>

El modelo de “Lista de Medicamentos Esenciales” y su concepto fueron desarrollados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la década de los 70, con la finalidad de favorecer la accesibilidad de los medicamentos bajo la premisa de un uso racional en los países en vías de desarrollo.<sup>4,7</sup> Una de las estrategias básicas que sustentan tal política son los medicamentos esenciales. Los cuales están definidos como “*los medicamentos que satisfacen las necesidades prioritarias de la salud de la mayoría de la población*”; ese término se refiere a aquellos medicamentos que son prioritarios para atender la morbilidad del 97% de la población en Costa Rica.<sup>5</sup>

El nivel central, a través de la Gerencia Logística y las direcciones adscritas a su estructura, será la responsable de adquirir, mediante lo dispuesto por la Ley 6914 (Ley especial de medicamentos) y su reglamento así como la Ley 7494 (Ley de contratación administrativa) y su reglamento, todos aquellos medicamentos almacenables que resuelvan las principales causas de morbimortalidad que afectan a la población del país, que por su consumo y volumen de compra significativa generan economías de escala.<sup>8</sup>

Adicional a este modelo, la CCSS cuenta con un mecanismo complementario que permite adquirir un medicamento no incluido en la Lista Oficial (denominado medicamento no LOM), para aquellos casos de pacientes que por sus características clínicas han sido catalogados como “excepcionales”.<sup>6</sup> Estos medicamentos corresponden a patologías de minorías (3%), no por eso menos importante que se contemplan bajo condiciones de excepcionalidad.<sup>6</sup>

Este “*medicamento excepcional*” es aquel que se adquiere para una condición científica clínica especial que ha desarrollado un paciente, una evolución tórpida de un cuadro

patológico dado, o bien porque no responden adecuadamente a las alternativas terapéuticas disponibles en la LOM entre otros, de manera que la excepcionalidad se reconoce porque la condición clínica *se sale de la regla o de la generalidad*.<sup>6</sup>

El procedimiento de compra de un medicamento no LOM, inicia con la detección de la necesidad por parte del médico tratante, aprobación de la solicitud por el Comité de Farmacoterapia Local, y posteriormente el Comité de Farmacoterapia Central, estimación de la compra a nivel del hospital, verificación del presupuesto, lo que concluye con la decisión administrativa de iniciarlo. Posteriormente, se elabora el cartel o pliego de condiciones, en lo cual intervienen distintos profesionales de la entidad, por su parte técnica y financiera. Hechas las invitaciones o publicado el cartel se abre la posibilidad de que se impugne durante el primer tercio del plazo, contando este órgano contralor con el término de 10 días hábiles para su resolución. Presentadas las ofertas, se abre entonces el período para su revisión y posterior adjudicación. Comunicada o publicada la decisión final del concurso, se abre la posibilidad de recurrir la decisión de la administración, para lo cual la Contraloría cuenta con un plazo máximo de cuarenta días hábiles para resolver, luego de admitido el recurso.<sup>9,10</sup> Tratándose de objeciones al cartel, el tiempo máximo que consume la participación del Órgano Contralor es de 10 días hábiles, o sea medio mes. En el caso de las apelaciones, sumaríamos los 10 días para admitir el recurso, más los 40 para resolver, lo cual nos da un total de 53 días, aproximadamente, dos meses y medio, para un total de 3 meses.<sup>9,11</sup>

Es evidente que las adquisiciones de medicamentos en forma individual y en proporciones importantes, saturan la unidad de compras respectiva, produciéndose atrasos en los procedimientos de adquisición de los fármacos y de las demás necesidades del hospital, por lo que el medicamento no puede dispensarse en el momento que es prescrito, poniendo en riesgo la salud de los pacientes y deteriorando la imagen de la farmacia del nosocomio ante las quejas públicas que se dan sobre el particular.<sup>4</sup>

Por lo tanto el estudio que se presenta pretende determinar el tiempo que se requiere para cada uno de los procedimientos del proceso de contratación administrativa de compras directas de medicamentos no LOM en el Hospital México durante el año 2009, evaluando la duración de las operaciones que se realizan dentro del proceso administrativo de compras, de esta manera podría ser una base para que en un futuro se implemente una programación de adquisición de medicamentos que permita que el Hospital México se mantenga abastecido, disminuyendo la probabilidad de que hayan medicamentos agotados o en espera de compra por extensos tiempos, contribuyendo así al sistema de salud y la mejoría de los pacientes.

**Cuadro N° 1** Duración en días de los trámites de compra directa de medicamentos no LOM y tránsito en el Hospital México durante el año 2009

	Promedio (días)	Desviación Estándar
Tiempo de previsión de verificación a planificación	28,41	11,04
Tiempo de planificación a Dirección Administrativa Financiera	15,49	11,50
Tiempo de Dirección Administrativa Financiera a publicación de cartel	19,46	12,81
Tiempo de publicación de cartel a análisis administrativo	17,87	13,81
Tiempo de análisis administrativo a recomendación técnica	14,52	19,70
Tiempo de recomendación técnica a recibido a subárea de adquisiciones	2,25	4,05
Tiempo de recepción en subárea de adquisiciones a financiero contable	13,54	12,26
Tiempo de financiero contable a adjudicación	6,04	7,29
Tiempo de adjudicación a recepción en Dirección Administrativa Financiera	6,62	6,19
Tiempo de recepción en Dirección Administrativa Financiera a notificación de retiro	23,54	21,89
Tiempo de notificación de retiro a vale de entrada a proveeduría	7,99	17,47
<b>TOTAL</b>	<b>155,73</b>	

## Materiales y métodos

Se llevó a cabo una investigación cuantitativa, que se fundamenta en aspectos observables y susceptibles de cuantificar. Se llevó a cabo en el Servicio de Farmacia del Hospital México, específicamente, la Unidad de Compras y Control Interno. Perteneciente a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) ubicado en la Uruca, San José.

En esta investigación se revisó un 47.26% de la población total de expedientes de compra, que corresponden a 112 de las 237 compras directas y de licitación que aparecen registradas en el año 2009, según el Histórico de Compras 2009.

Para esto se emplearon los expedientes de cada una de estas compras, que fueron solicitados a la Oficina de Subárea de Adquisiciones, Hospital México, luego de haber sido previamente seleccionados a partir de la base de datos de compras de medicamentos del 2009 de la Oficina de Compras, del servicio de Farmacia.

Los expedientes se solicitaron por medio de tres listas autorizadas por el subdirector de la farmacia. Para confeccionar las listas se buscó en la base de datos aquellas compras de medicamentos hechas en el 2009 que reportaran el número de concurso, ya que el mismo es un requisito para la solicitud. Para determinar que compras debían ser analizadas se aplicó como criterio de inclusión todas las compras directas y de licitación

dentro del periodo de Enero a Diciembre del 2009; y como criterio de exclusión las compras que fueron compras agudas y las compras infructuosas o desiertas (sin oferentes).

Lo especificado anteriormente se realizó por medio de la revisión de cada uno de los expedientes de compras dentro del periodo establecido, y se cuantificaron los tiempos en cada parte del proceso. Para la cuantificación del tiempo se utilizaron las fechas de ingreso y de egreso, la diferencia entre estas dos fechas permite determinar la duración en días de cada paso del proceso de compras, el proceso total de definió en meses.

Para el cálculo de los tiempos en cada proceso se utilizó la herramienta Excel. También se calculó el promedio y la desviación estándar con esta herramienta.

## Resultados:

Para el desarrollo de la investigación se alcanzaron revisar una muestra de 112 expedientes de compras en total, de esos expedientes 37 fueron excluidos del estudio por ser compras agudas, 3 por haber sido declarados infructuosos o desiertos y 3 debido a que corresponden a compras realizadas por medio del artículo 117. Esto para una muestra neta de 69 expedientes. No se analizó ningún expediente de licitación pública.

De acuerdo a los datos mostrados en el cuadro 1, el promedio de la duración total del proceso de contratación

<b>Cuadro N° 2</b> Tiempos aproximados para la duración de los diferentes procesos del trámite de compras establecidos en el Subárea de Adquisiciones	
Proceso	Duración en días
Inicio de apertura (recepción de ofertas)	5 a 35
Análisis Administrativo	6
<i>Elaboración del cuadro comparativo y análisis de requisitos</i>	1
<i>Subsanación de requisitos</i>	2
<i>Estudio de precios</i>	2
<i>Envío a recomendación al servicio respectivo</i>	1
Confeción de Adjudicación	8
<i>Recepción y revisión de recomendación técnica</i>	1
<i>Elaboración de nota solicitud certificada</i>	2
<i>Elaboración de nota de adjudicación</i>	1
<i>Consulta de disponibilidad presupuestaria</i>	1
<i>Revisión legal de la contratación administrativa</i>	1
<i>Envío a dirección administrativa financiera para la adjudicación</i>	1
<i>Notificación a empresa adjudicada</i>	1
Recurso de Revocatoria	7
<i>Presentación de recursos</i>	2
<i>Atención al recurso</i>	5
Orden de compra*	5 a 35
<i>Elaboración de orden de compra</i>	1
<i>Revisión de orden de compra</i>	1
<i>Confirmación de reserva presupuestaria</i>	1
<i>Firma de orden de compra</i>	1
<i>Notificación de orden de compra a proveedor</i>	1
<i>Depósito de garantía de cumplimiento</i>	10
<i>Retiro de orden de compra por el proveedor</i>	1

\*se encuentra establecido en el cartel

administrativa para la compra de medicamentos no LOM y tránsito en el 2009, fue de 155.73 días, este valor representa el tiempo que tarda el medicamento en llegar a las instalaciones del Hospital México desde que se autoriza su compra. Los datos obtenidos también evidenciaron que el tiempo necesario para resolver subsanaciones en los procesos de compra directa en el Hospital México durante el año 2009 fue de 9,81 días en promedio (DS 12,32 días).

Se observó, que la mayor duración corresponde a procesos que se realizan antes de la publicación del cartel; así como una vez adjudicado, en los procesos necesarios que se realizan en proveeduría.

El cuadro 2 detalla los diferentes procesos que incluye el trámite de compra según lo establece la subárea de adquisiciones así como los tiempos aproximados que se tarda en su realización,

es importante señalar la gran variación que se puede dar en los dos procesos principales que va de 5 a 35 días.

---

## Discusión

---

El promedio de la duración total del proceso de contratación administrativa para la compra de medicamentos no LOM y tránsito en el 2009, fue de 155.73 días. Si el Hospital no cuenta con una reserva del medicamento, este dato representa también el tiempo promedio que un paciente debe de esperar para obtener su tratamiento una vez que el Comité de Farmacoterapia ya ha aprobado la compra del mismo. La importancia de este dato radica en poder programar las compras de estos medicamentos para satisfacer las demandas de los pacientes, o en su defecto buscar mecanismos apropiados para agilizar el proceso de manera que el paciente tenga su tratamiento lo antes posible.

Existen factores en los que hay mayor nivel de control, como la presentación de ofertas por parte de las distribuidoras y laboratorios farmacéuticos interesados. Este tiempo debe de establecerse de acuerdo a los rangos estipulados por la ley, por lo que aunque se encuentran variaciones entre los diversos carteles, se debe cumplir de acuerdo a lo estipulado en el cartel específico del medicamento. Esto impide un mayor retraso en el proceso (promedio observado  $17.87 \pm 13.81$  días).

Una vez que se han entregado las ofertas, estas deben ser sometidas a un análisis administrativo, a partir del cual, las jefaturas del Servicio de Farmacia entregan su recomendación técnica en el subárea de adquisiciones. Estos procesos, posteriores a la entrega de ofertas, sufren alta variabilidad temporal debido a factores muy diversos que las pueden afectar, y que no corresponden a objetivos de este estudio.

Luego de recibirse en el subárea de adquisiciones pasa a financiero contable, y se realiza la adjudicación, la cual es recibida en administración, la principal fuente de retraso en estas áreas son los errores en la elaboración de la adjudicación.

En los resultados se ven desviaciones estándar similares e incluso mayores que el valor promedio en días de alguno de los procesos contemplados en la compra de un medicamento. Estas variaciones tan altas, se deben en algunos casos a las prórrogas solicitadas por las empresas para entregar los medicamentos en un determinado tiempo después del establecido inicialmente y a la presentación de subsanaciones por parte de los oferentes, entre otros.

Las revisiones de los expedientes de compra de los diferentes concursos, determinó que en la mayoría de los casos, después de la publicación del cartel los tiempos se van cumpliendo según lo establecido por la ley, sin embargo estos se ven entorpecidos por los procesos de subsanación y los recursos de revocatoria que se pueden presentar una vez adjudicado el concurso.

Las empresas que participan del concurso poseen dos días para realizar las subsanaciones, no obstante, el proceso puede alargarse por que en ocasiones se ocupa resolver más de una subsanación para

el mismo concurso. Por ende, la resolución de las subsanaciones retrasa la adjudicación y constituye un factor que alarga el tiempo de la compra, pero no es constante en todos los concursos.

Entre las principales limitaciones encontradas fue el determinar el tamaño de la población para iniciar con el desarrollo de la investigación. Lo primero es que no existen registros completos de las compras de medicamentos hechas en el 2009, tanto el histórico de compras como la base de datos se encuentran incompletas, por esta razón no se pudo disponer de un número exacto de las compras y esto causó problemas para establecer la población total de expedientes a revisar.

Tomando en cuenta los resultados obtenidos en esta investigación, resulta pertinente realizar un análisis del proceso de compra de medicamentos no LOM y tránsito en los otros hospitales de la institución, con el fin último de mejorar el proceso y agilizar la compra de este tipo de medicamentos.

---

## Referencias

---

1. Reseña histórica de La Caja Costarricense del Seguro Social. Recuperado junio 2010, de: [http://www.ccss.sa.cr/html/organizacion/c\\_organizacion/c\\_org\\_06.html](http://www.ccss.sa.cr/html/organizacion/c_organizacion/c_org_06.html)
2. Ávalos A. CCSS dura hasta 14 meses para comprar medicinas. Recuperado mayo 2010, de [http://www.nacion.com/In\\_ee/2006/agosto/14/pais5.html](http://www.nacion.com/In_ee/2006/agosto/14/pais5.html)
3. *Ley constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social y sus modificaciones, n° 17, del 22 de octubre de 1943 y sus reformas* Acta 2000, Expediente 14.211. Asamblea Legislativa (2000)
4. Contraloría General de la Republica, 13 de junio del 2006. *Informe sobre el seguimiento de las disposiciones giradas a la CCSS en los informes DFOESA142003 y DFOE- SA42004 relativos a las compras de medicamentos agotados y fuera de la LOM*. Recuperado mayo 2010, de [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr)
5. Caja Costarricense de Segura Social. Dirección de Farmacoepidemiología. Comité de Farmacoterapia. *Lista Oficial de Medicamentos*. 2008.
6. Tinoco Z. *Selección de medicamentos en la CCSS: Comité Central de Farmacoterapia*. *Fármacos* 2007; 18: 1-2
7. Bustos E. *Polilibro de Proceso Administrativo*. Instituto Politécnico Nacional. ESCOM. 2003: 2-10.
8. *Ley General de Funcionamiento de Cuidados Paliativo* Acta 2008, Expediente 17.049. CCSS, Sesiones Junta Directiva (2008)
9. Contraloría General de la Republica: División de Asesoría y Gestión Jurídica, 12 marzo del 2001: Criterio sobre el Proyecto de "Ley de Modificación de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, N° 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas". Recuperado abril 2010, de [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr)
10. Ley y Reglamento de Contratación Administrativa 1995. Asamblea Legislativa, versión 11, gaceta n 110. Recuperado marzo 2010, de [www.pgr.go.cr](http://www.pgr.go.cr)
11. Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Gerencia de logística, Dirección de técnica de bienes y servicios, Área de regulación y evaluación. Actualización: Procedimiento para la aplicación del art. 117 de la ley general de salud. Recuperado abril 2010 de: [www.ccss.sa.cr](http://www.ccss.sa.cr)