

31 DE JULIO DE 2015



**HOJA DE RUTA PARA LA FORMULACIÓN E
IMPLEMENTACIÓN DE PACTOS DE INTEGRIDAD**
OPORTUNIDADES EN LA CADENA DE SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS

LESTER RAMIREZ

Tabla de contenido

Acrónimos	2
1. Introducción	3
2. Objetivos: ¿Qué es lo que se quiere lograr con los Pactos de Integridad?.....	3
3. Estructuración.- ¿Qué elementos debe tener el Pacto de Integridad?	3
4. Alcance: ¿Dónde se implementaran los PI?.....	4
1. Compras institucionales de medicamentos.....	4
2. Programa Nacional de Asistencia Farmacéutica (PRONAF).	5
5. Estrategia Interna para ASJ/TH	7

Acrónimos

ASJ	Asociación Para una Sociedad Más Justa
PI	Pactos de Integridad
PRONAF	Programa Nacional de Asistencia Farmacéutica
TI	Transparencia Internacional
TH	Transformemos Honduras
SESAL	Secretaría de Salud de Honduras
UNFPA	Fondo Población de las Naciones Unidas
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

1. Introducción

Este documento estratégico tiene el propósito de detallar los pasos a tomar por parte de la Asociación Para una Sociedad Más Justa (ASJ) y Transformemos Honduras (TH) para formular e implementar Pactos de Integridad (PI) en los procesos de adquisición, suministro y dispensación de medicamentos actualmente llevados a cabo a través del Fideicomiso de Administración para la Adquisición de Medicamentos, Material Médico Quirúrgico, Insecticidas e Insumos.

Los PI en el contexto del acceso a medicamentos se definen como ***acuerdos voluntarios, suscritos entre todos los actores que intervienen directamente en un proceso de adquisición, suministro, distribución y dispensación de medicamentos, donde se establecen una serie de compromisos éticos, de transparencia y rendición de cuentas.***¹

El marco habilitador de los PI es el **Acuerdo Marco para la Implementación de los Pactos de Integridad en el Sector Salud** suscrito el 06 de octubre de 2014, entre la SESAL y la ASJ (como capítulo hondureño de Transparencia Internacional), junto con TH. El Acuerdo Marco establece el marco conceptual de los PI y una serie de responsabilidades para cada una de las partes, como los pasos a tomar para su formalización e implementación. En consecuencia todo PI que se diseñe e implemente debe estar enmarcado en el Acuerdo Marco.

2. Objetivos: ¿Qué es lo que se quiere lograr con los Pactos de Integridad?

- a) Aumentar la transparencia e integridad en las contrataciones y servicios conexos, generando confianza y credibilidad entre los actores directamente involucrados y en la opinión pública.
- b) Establecer un marco de integridad y ético que fortalezca y complemente el Fideicomiso de Administración para la Adquisición de Medicamentos, Material Médico Quirúrgico.
- c) Implementar un mecanismo de prevención y sanción que genere incentivos para comportamientos éticos y el cumplimiento de los compromisos contractuales por las partes intervinientes.

3. Estructuración.- ¿Qué elementos debe tener el Pacto de Integridad?

Un Pacto de Integridad debe ser de carácter voluntario y explicitar:

- a) Las conductas que se consideran prohibidas para las partes;
- b) Los mecanismos para prevenirlas;
- c) El ente que evaluará las denuncias y fallará al respecto, y
- d) Las sanciones para quienes sean hallados culpables de violar el Pacto.

¹ En términos normativos, los pactos de integridad, en su calidad de acuerdos formales, son firmas de colaboración entre gobierno y los participantes de un concurso o licitación con la intención de “evitar prácticas irregulares o corruptas que distorsionen las condiciones de la competencia y afecten la racionalidad de una decisión administrativa”. Es una herramienta que ha sido desarrollada e implementada por diversos capítulos de TI a nivel global. En Latinoamérica, Colombia y México, han sido sus principales exponentes con más de 10 años de experiencia. Igualmente, El Salvador ha desarrollado experiencias en torno a obras de infraestructura.

De acuerdo a las buenas prácticas y experiencias de capítulos de TI como el de Colombia, para establecer las conductas consideradas prohibidas se parte de una reflexión entre las partes directamente involucradas sobre los riesgos de corrupción y la manera práctica de enfrentarlos, así como sobre las oportunidades reales para generar confianza entre ellos, lo cual ha de constituir los mecanismos de prevención y las sanciones a aplicar.

4. Alcance: ¿Dónde se implementaran los PI?

Ante la problemática de desabastecimiento de medicamentos, la SESAL ha tomada la determinación de complementar el suministro de medicamentos que hace a través de procesos licitatorios y su propia distribución, con la dispensación a través de farmacias privadas.

A través del **Programa Nacional de Asistencia Farmacéutica (PRONAF)** se tiene previsto utilizar farmacias privadas para dispensar 55 medicamentos del listado básico nacional para atender alrededor del 70% de los pacientes con padecen de enfermedades crónicas (diabetes, hipertensión, etc.). Este porcentaje reside en San Pedro Sula y Tegucigalpa, mientras que el restante 30% está disperso en el resto del país y se suplirán las necesidades con las compras institucionales que se realicen a través de UNOPS.²

En ese sentido, se abren dos espacios para introducir PI, a saber:

a) Compras institucionales de medicamentos.

Dado los actuales arreglos de gestión en el marco del fideicomiso de medicamentos, el PI tendrá que incluir a todos los actores directamente involucrados. Por un lado, se garantiza transparencia al diseñar el pliego de condiciones, a evaluar las ofertas y adjudicar contratos. También se garantiza que ninguna de las personas que representan los intereses de la SESAL, solicite algún pago indebido o trafique con información. Por el otro lado, las empresas oferentes se comprometen a no ofrecer o pagar sobornos y a denunciar a sus empleados que intenten ofrecerlos, o a sus competidores en caso que ellos lo hagan. También se comprometen a suministrar medicamentos de calidad, sin adulteraciones fraudulentas que vengán a perjudicar la salud de las personas o estafar al Estado de Honduras.

A continuación se presentan tres puntos a resaltar:

- a) El PI ha de introducir elementos de transparencia y rendición de cuentas en todo el proceso en base a la sistematización de la experiencia de las compras del 2014 y las prácticas que ASJ/TH ha venido documentando. **Para esto será importante tener el compromiso de UNOPS, como agencia de compras.**
- b) También se deben definir los comportamientos y prácticas éticas que deben primar durante la ejecución de los contratos. **Para esto será importante tener el involucramiento del Banco de Occidente. Asimismo se requiere implementar un trabajo de formación y sensibilización con las asociaciones de drogueros y laboratorios productores en el país.**

² Estos datos han sido generados por ONG peruana PRISMA que trabaja con el Fondo Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Honduras.

- c) Se requiere tener una reglamentación clara que detalle los comportamientos prohibidos y sancionables, en todas las etapas, desde la programación hasta la entrega en el respectivo almacén – esto debe incluir los compromisos de calidad y reemplazo de medicamentos. Es importante atender el asunto de tráfico de influencias y la comunicación que se da entre empleados de la SESAL y proveedores. El propósito de tener un banco fiduciario es justamente para evitar puntos de contacto que abran la puerta para arreglos ilícitos. El reto más grande para la SESAL será poder alinear a todos los actores involucrados, tanto administrativos, técnicos como operativos. Será importante que dentro de la SESAL haya una unidad responsable de dar seguimiento a los compromisos.³

b) Programa Nacional de Asistencia Farmacéutica (PRONAF).

Posiblemente sea el PI donde se requiera mayor creatividad y esfuerzo. Aún no se percibe claridad sobre el diseño del Programa y las capacidades instaladas para su implementación por parte de la Secretaría de Salud. A su vez, las normas y aspectos regulatorios están en proceso de desarrollo, lo que hará que el PI se vaya desarrollando de manera paralela con el resto del Programa.

Si ASJ/TH determina diseñar e implementar un PI en la dispensación de medicamentos a nivel de las farmacias, debe tomar en cuenta lo siguiente:

- a) Acceso a recursos financieros que le permita diseñar el PI, ponerlo a andar y cerrar la operación atendiendo compromisos contractuales con consultores y las organizaciones socias a nivel local que realizaran la veeduría. Se recomendaría tener un presupuesto que tenga una línea para gastos de cierre e imprevistos.
- b) Se debe participar desde el inicio en el diseño de la política de dispensación de medicamentos. De esta manera, se podrá incluir dentro de la normativa y en los aspectos regulatorios el PI – convirtiéndose en las reglas del juego desde un inicio. De esta manera, habrá menos reticencia de los actores involucrados en adoptar el PI, al considerarlo parte del Programa. De la misma manera, tendrá mayores oportunidades de que el PI se institucionalice, dado los vacíos normativos existentes.
- c) Tener la participación activa de las contrapartes de la SESAL. Ante las deficiencias que tiene la SESAL en materia de controles y supervisión, el PI puede ser un valioso instrumento para que las autoridades de salud puedan desarrollar sus controles internos. Las medidas de transparencia y rendición de cuentas generan incentivos y oportunidades para fortalecer procesos internos, generar capacidades técnicas y mayor integración a lo interno de la administración.

A continuación se presentan algunos puntos relevantes a considerar en cada fase del proceso de suministro de medicamentos. Estas condiciones son aplicables tanto a la adquisición de medicamentos como la dispensación a través de las farmacias.

³ La metodología colombiana sobre pactos de integridad menciona la Declaración de Compromiso Ético. No solo se tratará de firmar un documento, sino velar que los compromisos sean atendidos.

Identificación de Necesidades

- **Justificación social y económica de los insumos**
 - ¿Se requieren los medicamentos en este momento?
 - ¿Están los asesores, consultores o empleados desligados de la injerencia de los proveedores?
 - Transparencia proactiva: Discusión pública de las necesidades identificadas (audiencias públicas con actores relevantes)

Preparación del Documento Base

- **Independencia técnica y divulgación de la información**
 - Documentos de licitación estandar.
 - Formulación de cláusula de integridad en contratos. En caso de incumplir la cláusula, el contratante esta facultado para rescindir contrato y aplicar las medidas correspondientes (ejecución de garantía, inclusión en Lista Negra)
 - Claridad en las fichas técnicas
 - Publicidad de la convocatoria
 - Divulgación de los criterios de evaluación
 - Publicidad de la apertura de ofertas
 - Divulgar procedimientos para manejar quejas o reclamos de oferentes.
 - Preparación de minutas de cada reunión y su publicación on-line.
 - Implementación de "Listas Negras": indicando motivos para su inclusión, penalizaciones.

Selección y adjudicación de contrato

- **Procesos abiertos y competitivos**
 - Declaraciones de Confidencialidad y Ética para las personas que evalúan ofertas
 - Regular o restringir el contacto entre evaluadores y oferentes.
 - Hacer uso de guías para el manejo de conflictos de interes
 - Selección cuidadosa del recurso humano
 - Criterios de evaluación deben ser claros y publicados con antelación
 - Implementar Código de Conducta Ética en las Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios de la SESAL, con su respectivo reglamento de sanciones
 - Publicar resultados finales de la evaluación y explicar el proceso de toma de decisiones.

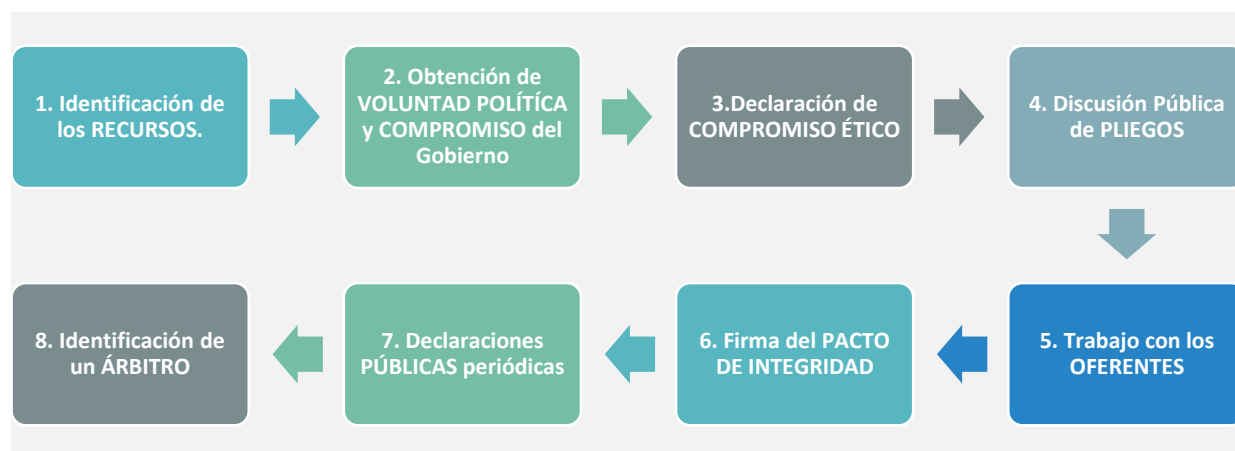
Administración del Contrato

- **Modificación de cantidades, especificaciones acordados o precios ofertados**
 - Establecer una instancia externa independiente que pueda monitorear la implementación de los contratos
 - Definir un techo en materia de incrementos a montos de contrato.
 - Separar funciones de supervisión de cumplimiento de pagaduría o áreas administrativas.
 - Implementar Código de Conductas y monitorear entrega de regalías.
 - Promover mecanismos de denuncia y desarrollar los procedimientos para asegurar la integridad de las personas que lo realizan.

5. Estrategia Interna para ASJ/TH

Los PI dependerán en gran medida del contexto aplicable, la voluntad de los participantes en adherirse y los recursos financieros, humanos y tecnológicos con que se disponga para su implementación. En ese sentido, la hoja de ruta toma en cuenta los supuestos que pueden incidir en su éxito, sostenibilidad y apropiamiento. A continuación se presenta la estrategia a considerar

- a) Realizar un mapeo preliminar de riesgos de corrupción (soborno, fraude, tráfico de influencias) en los procesos de adquisición, suministro y dispensación de medicamentos. Esto implica analizar los procesos, controles internos, las personas con acceso a información privilegiada y los puntos de contacto que pueden haber con proveedores o empresarios. Esto será necesario especialmente en el PI a aplicar para el Programa Nacional de Asistencia Farmacéutica.
- b) Es oportuno partir de la identificación de un facilitador externo; una persona que no tenga nexos con el sector salud, el Gobierno o la empresa privada. Preferiblemente esta persona debe ser del extranjero y con experiencia comprobada facilitando pactos de integridad. Se recomienda un acercamiento con Rosa Inés Ospina de TI Colombia para consultar disponibilidad de tiempo y preparar los respectivos términos de referencia.
- c) ASJ/TH ha de conformar un equipo de trabajo que se encargue de los elementos programáticos como operativos de los PI. Se calcula que un proyecto de PI, entre el diseño y su implementación puede llevar unos 6 meses en realización con 3 personas dedicados (facilitador externo, abogado y asistente técnico), tomando en cuenta las etapas descritas en la gráfica abajo. El punto 8, relacionado con el árbitro para dirimir controversias, será importante que se identifique un abogado con credibilidad y confianza.



- d) Una condición indispensable para que ASJ/TH pueda cumplir con su rol previsto será el mantenimiento de su independencia y autonomía durante todo el proceso. Esto le permitirá emitir críticas, alertas, denuncias e incluso retirarse cuando no esté de acuerdo con el curso adoptado.

- e) Para finalizar, la implementación de los PI deben venir acompañadas con una fuerte campaña de comunicación y socialización. Esto será de suma importancia para el caso del proceso de dispensación de medicamentos a través de farmacias privadas. Se recomendaría que cada farmacia participante en éste sistema tenga un afiche en su establecimiento relativo al PI, indicando teléfonos, correo electrónico y procedimiento para presentar una denuncia en caso que las farmacias incumplan con sus responsabilidades contractuales.