Proyecto de Ley sobre Reforma de Salud 2025 (V)

Síntesis de recomendaciones de expertos respecto del fortalecimiento CENABAST

Por: Eduardo Goldstein y Mario Poblete.
egoldstein@bcn.cl
mpoblete@bcn.cl
25/09/2025
SUP: 150146

Introducción

Esta minuta corresponde a un quinto documento[1] en que se recogen las principales recomendaciones al Proyecto de Ley, Boletín N°17.375-11, efectuados por invitados a audiencias de la Comisión de Salud del Senado, durante la discusión en primer trámite constitucional. Cabe señalar que este proyecto de ley, originado en Mensaje, viene a cumplir parte de los compromisos establecidos en la Ley N°21.674, de 2024, denominada 'Ley Corta de Isapres', la cual indica que, antes del 10 de marzo del presente año, se debe ingresar uno o más proyectos de ley destinado a reformar el sistema de salud en su conjunto, a fin de profundizar los principios de seguridad social en salud y fortalecer las competencias de FONASA (Fondo Nacional de Salud) y otros organismos.[2]

Toda vez que este proyecto de reforma otorga facultades a distintos organismos del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), en esta minuta se aborda lo referido al fortalecimiento de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST).

La CENABAST, que fue fundada en 1932 bajo la denominación de Central de Compras, es una institución pública y descentralizada, que depende del Ministerio de Salud y cuya misión es "(…) proveer de medicamentos y otros recursos a la Red Pública de Salud, asegurando el abastecimiento, con perspectiva de género y pertinencia territorial, para mejorar el acceso y la salud de las personas que habitan en Chile" (CENABAST, s.f.: s.p.).

[1] Para la conocer las demás propuestas de modernización en el marco del proyecto de ley de reforma em discusión, véanse las cuatro minutas anteriores de autoría de Goldstein & Poblete (2025a; 2025b; 2025c; 2025d).
[2] Articulo décimo transitorio de la Ley N°21.674,

Con el propósito de garantizar un abastecimiento continúo y prevenir concentración de mercado, el proyecto de ley le otorga nuevas atribuciones a CENABAST, entre las que están:

- Reconocimiento legal del **rol de intermediador en adquisiciones**[3]. El Director de CENABAST, Jaime Espinosa, señaló que, si bien esta modificación puede ser una diferencia semántica, es importante a la hora de cumplir con el rol del CENABAST, ya que su reconocimiento formal-legal permite gestionar de forma más plena las operaciones de la institución (Comisión de Salud del Senado, 2025b: 25).

- Realizar **adjudicaciones múltiples en licitaciones** de suministro. Esto significa adjudicar un mismo producto a distintos proveedores en un misma licitación. La ventaja es diversificar las fuentes de suministro a fin de reducir el riesgo de desabastecimiento más propias en licitaciones de proveedor único.

- **Anticipar recursos a proveedores internacionales** antes de que estos entreguen los productos, sin que necesariamente se otorguen garantías por dicho anticipo. Esto permitiría a CENABAST acogerse a reglas de comercio internacional.[4]

- Realizar procesos de **compras exclusivas para farmacias** y almacenes farmacéuticos privados, o establecimientos de salud sin fines de lucro.

A continuación, en el capítulo único de esta minuta, se condensan las principales recomendaciones relativas al componente del proyecto de ley arriba señalado. En el Anexo, por su parte, se encuentra una tabla con el detalle de las modificaciones propuestas por los expositores invitados, donde pueden identificarse las recomendaciones específicas de cada uno.

[3] De esta manera, se reconoce lo que de facto la CENABAST realiza, ya que dicho concepto se usa hace muchos años, pero no está reconocido en la ley vigente (CENABAST, s.f.: s.p.).
[4] Según el Coordinador de la Reforma de Salud, Bernardo Martorell, habitualmente las reglas internacionales de importación de productos requieren anticipos para el despacho por parte de esos laboratorios, de esta forma, se mejoran las posibilidades para importar directamente hacia Chile (Comisión Salud Senado, 2025b: 15)

I. Síntesis de recomendaciones sobre fortalecimiento de CENABAST

1. Sobre desventajas de proveedores nacionales versus internacionales

Se ha planteado la necesidad igualar las condiciones entre proveedores locales o nacionales versus los internacionales. En efecto, el proyecto de ley alinearía a CENABAST a las reglas del comercio internacional —anticipo de pagos a proveedores internacionales, sin exigencia de garantías—, pero mantendría a los proveedores nacionales bajo las reglas actuales —pagos posteriores a la entrega de los productos, con exigencia de garantías.

Las consecuencias, se argumentó, serían el debilitamiento de la oferta nacional y la soberanía sanitaria en esta materia. De modo que la recomendación apuntaría a fortalecer la industria local e **igualar las condiciones de competitividad** entre proveedores nacionales e internacionales.

2. Sobre los roles de intermediación y fiscalización

Se sostuvo que es necesario **clarificar jurídicamente el rol intermediador** de CENABAST en la adquisición de productos para asegurar el abastecimiento de la red pública de salud.
En línea similar de requerimientos por una mayor precisión conceptual, se indicó que resultaría pertinente aclarar la diferencia entre adjudicación múltiple y adjudicación parcial.

Además, se postuló la necesidad de **establecer un órgano que fiscalice** el cumplimiento del rol intermediador y las metas establecidas para la CENABAST, para lo cual se mencionó la conveniencia de crear un comité de expertos que tenga el deber de informar su evaluación al Congreso Nacional de Chile.

3. Sobre la adquisición de dispositivos médicos

Se sostuvo que los dispositivos médicos requieren una **gestión diferenciada dependiendo de sus características**, para lo que hay que distinguir entre los que (a) requieren mantención, (b) requieren capacitación, o (c) requieren complemento de otros dispositivos médicos. Al respecto, se alertó que, en la actualidad, CENABAST no posee el conocimiento específico para abordar esta complejidad.

Anexo: Tabla N°1. Compilación de recomendaciones de expositores

Fecha	Expositor	Recomendaciones especificas	Aspectos a considerar (observaciones y/o fundamentos)
22-04-25	**Garnham, G.** **Asociación Gremial de Dispositivos Médicos de Chile (ADIMECH A.G.)**	Evitar desincentivo de proveedores locales, frente a la competencia internacional, a la que se le permitirá pago anticipado y registros provisorios más cortos.	Riesgo en la discriminación que se puede producir hacia los proveedores locales, a quienes se paga con retraso, en contraste con la compra a proveedores internacionales, para la cual el proyecto de ley contempla pago por adelantado sin garantías.
		Clarificar jurídicamente el rol de intermediador que desempeñará CENABAST.	No se ha encontrado la definición jurídica del rol de intermediador, ni los derechos y deberes que tiene.
		Asegurar que esté contemplado el ciclo de vida de los Dispositivos Médicos. Además de precaver el riesgo de dependencia (asegurando disponibilidad y oportunidad).	Distinguir los dispositivos médicos que requieren mantención, de los que requieren capacitación, así como de aquellos que requieren complemento de otros dispositivos médicos. Estas son materias que requieren un conocimiento específico sobre el cual no tiene experiencia CENABAST.
		Clarificar diferencia entre compras con adjudicación múltiple, que es la considerada en el proyecto de ley, versus compras con adjudicación parcial.	Establecer el formato y requerimientos para participar en estas adjudicaciones múltiples. Así como el manejo en casos de emergencia.
03-06-25	**Papic, C.** **Cámara Nacional de Laboratorios A.G.**	Fortalecer y no discriminar la industria local, corrigiendo problemas de inconstitucionalidad. El pago anticipado a proveedores internacionales "(…) genera una abierta discriminación de los oferentes locales a los que no se les paga oportunamente, se les exigen garantías, y más aún están expuestos a sanciones por incumplimientos de suministro y fallas de calidad, de los que los operadores extranjeros están exentos" (Cámara Nacional de Laboratorios, 2025: 7).	En vez de favorecer los laboratorios internacionales, sería mejor fortalecer la industria local, lo que permitiría mejorar la capacidad de respuesta y la seguridad sanitaria. El proyecto de ley, en su forma actual, promovería prácticas anticompetitivas y contendría elementos de inconstitucionalidad, porque establecería condiciones discriminatorias con el proveedor nacional.

Fecha	Expositor	Recomendaciones especificas	Aspectos a considerar (observaciones y/o fundamentos)
		En el número 12), letra d), del proyecto de ley, sobre la modificación del Artículo 70° del DFL N°1 de 2005 del MINSAL, se sugiere agregar "en igualdad de condiciones en tiempo y forma que cualquier solicitante de registro en Chile", quedando de la siguiente manera: *Reemplácese, en el literal e) la frase "registrar, importar, adquirir, almacenar, distribuir, transportar, arrendar y vender esos productos" por la siguiente ", además de ejercer las facultades previstas en el literal a), solicitar ante el Instituto de Salud Pública el registro provisorio de los productos sanitarios en cuestión* ***en igualdad de condiciones en tiempo y forma que cualquier solicitante de registro en Chile****"(*Cámara Nacional de Laboratorios, 2025: 7).	Resulta pertinente igualar condiciones entre oferentes nacionales e internacionales, considerando que el debilitamiento de la oferta local no es sólo de los mismos oferentes, sino puede ser una afectación a la soberanía sanitaria nacional.
		En el número 13) del proyecto de ley, sobre la modificación del Artículo 70° bis del DFL N°1 de 2005 del MINSAL, se sugiere agregar "por un organismo independiente a la Central", quedando de la siguiente manera: *Intercálase, en el inciso segundo del artículo 70 bis, entre la expresión "establecimientos del Sistema" y el punto seguido, la frase ", o, si las circunstancias debidamente calificadas por resolución de la Central y aprobadas* ***por un organismo independiente a la Central,*** *podrá realizar procesos de adquisición exclusivos para farmacias, almacenes farmacéuticos privados o establecimientos de salud sin fines de lucro"* (Cámara Nacional de Laboratorios, 2025: 7).	-
07-07-25	**Inostroza, M.** **UNAB - ex Superintendente de Salud**	Establecer un responsable de controlar el cumplimiento de metas e indicadores. Idealmente, la creación de un comité de expertos que tenga que informar al Congreso Nacional de Chile.	Esto para velar que las ampliaciones de facultades de intermediación efectivamente se puedan cumplir.

Elaboración en base a Comisión de Salud del Senado (2025a, 2025b) y a fuente indicada en las celdas para el caso del documento con recomendaciones de indicaciones que hizo llegar la Cámara Nacional de Laboratorios a la Comisión de Salud del Senado.

Referencias

Boletín N°17.375-11. Proyecto de Ley que "Moderniza el Sistema Nacional de Servicios de la Salud; fortalece al Fondo Nacional de Salud; crea el Servicio Nacional de Salud Digital; otorga facultades al Instituto de Salud Pública de Chile y a la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud, y modifica normas que indica". Enlace.

Cámara Nacional de Laboratorios A.G. (2025). *Nota enviada a la Comisión de Salud, del 3 de junio 2025*. Enlace.

CENABAST (Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud) (s.f.). *Quiénes Somos*. Enlace.

Comisión de Salud del Senado (2025a). Presentaciones ante comisión en relación a Boletín N°17.375-11. Enlace.

_____ (2025b). Primer informe de la comisión de salud recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que moderniza el Sistema Nacional de Servicios de la Salud; fortalece al Fondo Nacional de Salud; crea el Servicio Nacional de Salud Digital; otorga facultades al Instituto de Salud Pública de Chile y a la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud, y modifica normas que indica. (Boletín N°17.375-11). Enlace.

Goldstein, E. & Poblete, M. (2025a). Proyecto de Ley sobre Reforma de Salud 2025 (I). Síntesis de recomendaciones de expertos respecto de: Centralización de compras, designación segundo prestador GES y gobernanza de FONASA. *Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional*. Enlace.

_____ (2025b). Proyecto de Ley sobre Reforma de Salud 2025 (II). Síntesis de recomendaciones de expertos respecto de institucionalidad y funciones para la gestión de licencias médicas. *Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional*. Enlace.

_____ (2025c). Proyecto de Ley sobre Reforma de Salud 2025 (III). Síntesis de recomendaciones de expertos respecto de la creación de un Servicio Nacional de Salud Digital. *Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional*. Enlace.

_____ (2025d). Proyecto de Ley sobre Reforma de Salud 2025 (IV). Síntesis de recomendaciones de expertos respecto del ISP y sus funciones sobre 'dispositivos médicos. *Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional*. Enlace.

Ministerio de Salud (2024). Ley N°21.674 que modifica el Decreto con Fuerza de Ley Nº1, de 2005, del Ministerio de Salud, en las materias que indica, crea un nuevo modelo de atención en el fondo nacional de salud, otorga facultades a la superintendencia de salud, y modifica normas relativas a las instituciones de salud previsional. Enlace.

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Creative Commons Attribution 3.0
(CC BY 3.0 CL)