

**Evaluación Comprehensive del Gasto de la  
Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud  
– CENABAST (Periodo 2004 – 2010)**

**Informe Final**

**RESUMEN EJECUTIVO**

**Santiago, Enero 2012**



La Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST) es un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio dependiente del Ministerio de Salud, que provee de fármacos y dispositivos médicos a los establecimientos del Sector Público de Salud, servicio por el cual cobra una comisión. Para ello, anualmente se realiza un proceso de consolidación de la demanda de todos los establecimientos de salud que decidan intermediar sus compras a través de la CENABAST, conforme a la política de medicamentos del Ministerio de Salud y las necesidades de los clientes para un año (plan de compras). Este modelo de negocio se basa en programas de compra en escala, como un mecanismo para acceder a precios preferenciales, por descuentos por volumen.

Así, los productos y subproductos estratégicos de la CENABAST corresponden a:

a. **Intermediación para la compra de fármacos, dispositivos y equipos médicos, alimentos y servicios.** En este producto la CENABAST identifica tres subproductos, que se diferencian por el tipo de cliente: i) Servicios de intermediación para establecimientos de salud del S.N.S.S., ii) Servicios de intermediación para establecimientos de salud de la Atención Primaria y iii) Servicios de intermediación para programas del MINSAL. Al respecto, el equipo consultor estima que esta clasificación, según el tipo de cliente que atiende la CENABAST, no refleja adecuadamente los diferentes procesos productivos que realiza la Central para llevar a cabo el producto de intermediación, que son dos, así como tampoco el valor agregado de cada uno de ellos, ya que en un caso consolida demanda e intermedia, y en el otro sólo intermedia. Por este motivo, la consultora estima más adecuado definir como subproductos de la intermediación los siguientes: i) Intermediación con consolidación de demanda y ii) Intermediación sin consolidación de demanda, diferenciando de esta forma los dos procesos productivos que realiza la CENABAST, para llevar a cabo la intermediación.

En el primero, la CENABAST realiza un proceso de consolidación de la demanda con el objeto de obtener un volumen de compra que permita acceder a precios convenientes y menores a los que obtendrían los clientes en forma individual. Este, corresponde a los servicios prestados a los clientes que pertenecen al SNSS, Atención Primaria de Salud (APS) y extra-sistema<sup>1</sup>.

En el segundo caso, la “consolidación de la demanda” es realizada por el programa ministerial, quien mediante convenio, solicita a la CENABAST que compre el volumen requerido, por lo que en este caso la Central opera fundamentalmente como una “unidad de compras” del programa, donde el precio depende del volumen que demanda cada programa. Este subproducto corresponde a los servicios orientados a atender los requerimientos de los Programas del Ministerio de Salud (Subsecretaría de Redes Asistenciales y Subsecretaría de Salud Pública).

---

<sup>1</sup> Prestadores particulares ajenos al Servicio de Salud y que sustituyen a este en la ejecución de acciones de fomento, protección y recuperación de la salud o rehabilitación de enfermos, ya sea por delegación, mandato u otra forma que les permita actuar y administrar por cuenta del Servicio para atender a cualquiera de los beneficiarios de éste (DFL 36 del 27 de diciembre de 1980).

b. **Apoyo logístico.** En este producto estratégico, se diferencian dos subproductos: Información Estratégica y Distribución. El primero, fue incorporado en las definiciones estratégicas el año 2011; sin embargo, este no es un servicio que la CENABAST preste en la actualidad o que haya prestado durante el periodo de evaluación 2004-2010<sup>2</sup>. Con respecto al segundo subproducto, este representa un servicio logístico que sí presta la CENABAST e incluye las etapas de almacenamiento y transporte de los medicamentos e insumos médicos.

Esta consultoría realizó la evaluación comprehensiva del gasto de la CENABAST para el período 2004 – 2010, por lo tanto la descripción del funcionamiento de la CENABAST y los juicios evaluativos que se realicen en este documento se refieren exclusivamente a dicho periodo, salvo en aquellos casos donde se señale expresamente que se refiere al año 2011.

En términos generales, la evaluación realizada permite concluir que la CENABAST cumple un rol relevante en lo que respecta a la labor de agregación de demanda que desarrolla, lo que se traduce en un ahorro de recursos para el Estado por el menor precio que obtiene en los productos que intermedia. De acuerdo a las estimaciones realizadas por la CENABAST, en el periodo de evaluación, el porcentaje de ahorro en la canasta de fármacos e insumos intermediados por la Central en relación a la misma canasta comprada individualmente por establecimientos de salud del Sector Público, a través de plataforma electrónica ChileCompra, ha fluctuado entre 22,8% y un 29,8%<sup>3</sup> (Cuadro N° R.1).

No obstante lo anterior, durante el periodo 2004 – 2010, la CENABAST ha mostrado otros resultados menos satisfactorios, como se observa en el Cuadro N° R.1. Entre ellos se encuentra: la baja participación de la CENABAST en el total de compras en farmacia del sector salud; incumplimiento de los plazos de entrega; porcentaje de faltante de productos<sup>4</sup>, en particular aquellos asociados al Plan de Garantías Explícitas de Salud (GES)<sup>5</sup>; así como el incremento en los períodos promedios de pago a proveedores y de cobro a clientes<sup>6</sup>. A esto se

<sup>2</sup> Si bien CENABAST entrega información a Programas Ministeriales sobre stock, vencimientos, distribuciones, recepciones, entre otros. Esto forma parte de la información mínima que debe entregar un operador de servicios logísticos a su cliente, pero no constituye un subproducto que aporte valor agregado y sobre el cual exista una “disposición a pagar” por él.

<sup>3</sup> De acuerdo a las estimaciones realizadas por el equipo consultor, la metodología utilizada por la CENABAST tiende a subestimar este indicador, pues en su forma de cálculo elimina de la base de datos una serie de registros con los precios de compra más elevados. Si bien es correcto eliminar datos outliers que son manifiestamente erróneos, los precios altos que son resultado de un proceso de compra ejecutado deben ser considerados en la muestra. La metodología utilizada por el equipo consultor pondera cada precio por la participación de esa transacción en el total transado de ese medicamento o insumo.

<sup>4</sup> El nivel de faltante de productos mantenido por la CENABAST, se debe entre otros, a la falta de recursos financieros para poder cumplir con los compromisos con sus proveedores. En el caso específico del año 2009, esta situación se vio agravada por la emergencia sanitaria de la pandemia por influenza humana  
dicha emergencia, debiéndose retrasar los

I Sistema, no pudiéndose normalizar esta entrega en tiempo y oportunidad.

<sup>5</sup> El Plan de Garantías Explícitas en Salud (GES) corresponde a un grupo de problemas de salud que están garantizadas por el Estado (Ley N° 19.966, y el Decreto N° 44), incluyendo garantía de acceso, garantía de oportunidad de atención, garantía de calidad de la atención y garantía de protección financiera.

<sup>6</sup> Según lo señalado por la CENABAST en sus Balances de Gestión Integral, las municipalidades son el segmento de clientes que muestra, históricamente, mayores dificultades de pago. Según el Balance de Gestión Integral del

suman los resultados económicos negativos (pérdidas) que ha obtenido la CENABAST y que según sus Estados de Resultados, alcanza un valor consolidado a fines de 2010, de \$ 4.938 millones, en moneda de ese mismo año.

**Cuadro N° R.1: Resumen indicadores estratégicos de desempeño de la CENABAST período 2004 – 2010**

|   | Indicador (1)   | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|---|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 | Porcentaje de ahorro en canasta de fármacos e insumos intermediados por la CENABAST en relación a la misma canasta comprada individualmente por establecimientos de salud del Sector Público (SNSS, Municipios y Extra-Sistema) a través de plataforma electrónica ChileCompra. | -     | 22,8% | 25,0% | 26,0% | 27,4% | 29,8% | 26,0% |
| 2 | Porcentaje de participación de la CENABAST en el gasto devengado en farmacia del Sistema Nacional de Servicios de Salud(2).   | 21,0% | 32,0% | 30,1% | 38,0% | 47,3% | 48,4% | 49,0% |
| 3 | Faltante Cantidad Plan Garantías Explícitas de Salud (3)  | -     | -     | -     | -     | 19,1% | 21,2% | 34,4% |
| 4 | Porcentaje de notas de venta de fármacos y dispositivos médicos entregadas a clientes en la fecha comprometida. (4)   | 97,0% | 98,0% | 96,4% | 80,5% | 88,3% | 84,6% | 89,7% |
| 5 | Periodo Promedio de Cobro (en número de días)   | 83    | 102   | 113   | 177   | 176   | 88    | 126   |
| 6 | Periodo Promedio de Pago (en número de días)  | 32    | 84    | 135   | 145   | 119   | 146   | 174   |
| 7 | Porcentaje de clientes satisfechos o muy satisfechos con el servicio de CENABAST (nota 5 o superior en encuesta de satisfacción de clientes)  | -     | -     | -     | 96%   | 89%   | -     | 75%   |
| 8 | Porcentaje de clientes muy satisfechos con el servicio de CENABAST (nota 6 o superior en encuesta de satisfacción de clientes)  | -     | -     | -     | 64%   | 54%   | -     | 30%   |

FUENTE: Elaboración propia con base en información proporcionada por la CENABAST

(1) Los indicadores analizados corresponden a indicadores internos de CENABAST, salvo el indicador número 3, que fue elaborados por la consultora Capablanca, con motivo de esta evaluación.

(2) El ítem Farmacia incluye los gastos del devengado en fármacos, insumos y materiales quirúrgicos (excluye gasto en prótesis y mecánica dental). De acuerdo a lo informado por CENABAST este indicador incluye todo lo facturado a los Servicios de Salud (incluida Atención Primaria de administración municipal), y no se incluye lo facturado a las Subsecretarías del Ministerio de Salud.

(3) Corresponde al porcentaje, en cantidad, del total de pedidos en fármacos e insumos médicos que la CENABAST no entregó cada año para dar total cumplimiento a la demanda solicitada para cubrir los requerimientos del Plan de Garantías Explícitas de Salud (GES) de cada año. Este faltante es informado por la CENABAST dos semanas antes de la fecha de los envíos programados.

(4) Corresponde al porcentaje de pedidos que fueron entregados en las fechas comprometidas. Este indicador considera una holgura de 1 día antes y 1 día después de la fecha informada al cliente. El porcentaje informado corresponde al total de clientes que atiende la CENABAST, ya que no se dispuso de información desagregada por tipo de cliente (SSNS, Municipalidades y extrasistema).

Los deficientes resultados de la gestión de la CENABAST, también se han visto reflejados en el nivel de satisfacción, tanto desde el punto de vista de sus clientes como de sus proveedores. La Central externaliza la aplicación de una encuesta anual de satisfacción de clientes y proveedores<sup>7</sup>, lo que a juicio del equipo consultor, constituye una iniciativa positiva ya que permite comparar entre los distintos años, además de entregar información útil respecto de los logros y desafíos que enfrenta la CENABAST; sin embargo, la institución no ha traducido estos resultados en acciones correctivas efectivas que permitan su contención o mejora. De hecho, los resultados de esta encuesta para los años 2007, 2008 y 2010 muestran un deterioro

año 2008, ese año la Atención Primaria representó el 60% de las cuentas por cobrar (51% de la deuda superaba los 12 meses); los establecimientos del S.N.S.S, el 36%; y el extrasistema, el 4% restante.

<sup>7</sup> "Servicio de Diseño, Aplicación y Procesamiento de Resultados de Encuestas de Satisfacción de Clientes y Proveedores". Su ejecución se externalizó los años 2007, 2008 y 2010; el año 2009 fue llevada a cabo por el equipo de la OIRS de la CENABAST. La encuesta del año 2010 se aplicó en junio de ese año.

progresivo de los niveles de satisfacción, tanto de los clientes, como de los proveedores, resultados que resultan consistentes con las auditorías realizadas por otras instituciones.

Todo lo anterior, es reflejo de un conjunto de deficiencias que se han podido detectar en la operación que ha tenido la CENABAST en el período de evaluación, cuyas principales causas, en términos de su diseño, estructura organizacional y uso de los recursos financieros, se exponen a continuación.

## **1. Diseño institucional de la CENABAST**

### **a) Misión, objetivos estratégicos y prioridades gubernamentales**

El Cuadro N° R.2 presenta los comentarios del equipo evaluador respecto de la misión y los objetivos estratégicos definidos por la CENABAST para el año 2011.

Respecto de las prioridades gubernamentales, la política sectorial de medicamentos publicada el año 2004, si bien reconoce falencias en las políticas públicas en el sistema de salud que conducen a fallas en el suministro y abastecimiento de medicamentos en el sector público, no hace referencia a directrices y líneas de acción tendientes a solucionar los problemas diagnosticados, ni cuál es el rol del Estado en esta materia. Lo único que se menciona como línea de acción es que las adquisiciones en el sector público (SNSS y municipalizados) de estos productos, deben efectuarse sólo por denominación genérica. No obstante, el programa de gobierno 2010-2014 considera la reformulación de la CENABAST en orden a mejorar el acceso a los medicamentos, centrando su acción en la compra e intermediación de fármacos y control de los servicios de apoyo logístico. Al respecto, las precisiones propuestas por el equipo evaluador a la misión y objetivos estratégicos de la Central permiten una mayor consistencia con los nuevos lineamientos gubernamentales.

**Cuadro Nº R.2**

**Descripción y análisis de la misión y los objetivos estratégicos de la CENABAST, 2011.**

|                               | <b>Enunciado 2011</b>                | <b>Comentario</b>  |
|-------------------------------|--------------------------------------|--|
| <b>MISIÓN</b>                 | oportuna para las personas.          | El equipo consultor estima que la misión definida para el año 2011 aún no refleja adecuadamente la razón de ser de la Central, la cual está relacionada con “obtener el mejor precio posible en el abastecimiento de fármacos e insumos médicos para la Red Asistencial de Salud”, entendiéndose por el “mejor precio posible del abastecimiento” aquel que minimiza el costo de adquisición y distribución de los fármacos e insumos médicos para la Red Asistencial de Salud.  |
| <b>OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</b> | 1. Focalizar la oferta de productos. | A juicio de la consultora, este objetivo se encuentra mal planteado, ya que más que focalizar la oferta de productos para intermediación en fármacos e insumos de alta demanda y alto costo, el resultado de mediano plazo de la CENABAST debiera ser “Aumentar la participación de la Central en la intermediación de aquellos fármacos e insumos médicos donde su participación agregue valor al sistema”; es decir, en aquellos productos donde la CENABAST obtiene el mejor precio posible en su abastecimiento, con respecto a lo que lograría un cliente en forma individual, independiente del nivel de demanda o del costo de los productos. |
|                               | 2.                                   | Este objetivo estratégico debiera ser más exigente que sólo mejorar la calidad y flujo de los despachos. En este sentido se estima que el resultado de mediano plazo debiera ser “Garantizar la entrega completa y oportuna de las demandas de productos, insumos o servicios de los clientes”.<br>La implementación de sistemas informáticos es sólo uno de los medios disponibles para garantizar la calidad y oportunidad de los productos y no un objetivo en sí mismo.  |
|                               | 3. Asegurar el a                     | El equipo consultor estima que éste no es un objetivo estratégico, ya que el autofinanciamiento institucional es lo que asegura la sostenibilidad de la institución en el largo plazo y por lo tanto, es una condición <i>sine qua non</i> para su funcionamiento.<br>No obstante, es razonable que dada la condición financiera actual de la CENABAST las autoridades quieran relevar este aspecto, como una forma de que la organización y sus funcionarios se alineen con este propósito.   |

**b) Indicadores de desempeño**

Los indicadores que utilizó la CENABAST para el monitoreo de su desempeño en el periodo 2004-2010 son insuficientes, ya que no existen indicadores que midan el desempeño en los ámbitos de economía y eficiencia. Por otra parte, muy pocos son utilizados por un periodo de 5 años o más (aproximadamente 5%) y algunos de los indicadores calculados sólo dan cuenta del desempeño parcial de una unidad o departamento y no del desempeño global de la CENABAST, lo cual dificulta inferir conclusiones sobre el desempeño de la institución.

### c) Duplicidades y complementariedades

No existe duplicidad entre los productos estratégicos ni entre los subproductos estratégicos, dado que son parte de la cadena de producción que permite lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la CENABAST, existiendo una lógica complementariedad entre ellos.

En el sector público no existe otra institución que cumpla un rol similar al de la CENABAST en la intermediación y apoyo logístico para el abastecimiento de fármacos e insumos médicos, lo cual es positivo para el cumplimiento de la misión de la Central, ya que de esta forma puede conseguir mejores condiciones de precio para sus clientes. Tampoco existen instituciones que dupliquen sus funciones, no obstante lo cual, sí es posible identificar potenciales sustitutos para la labor que realiza esta institución. De hecho, cada cliente puede efectuar un proceso de compra a través de la plataforma Chilecompra y adjudicar a un proveedor privado el abastecimiento del producto requerido.

A contar del año 2011, se ha implementado un Convenio Marco (CM) para medicamentos, que si bien representa un medio alternativo para la compra de medicamentos, no constituye un sustituto perfecto de los servicios de intermediación de la CENABAST<sup>8</sup>, ya que el CM no agrega demanda y los proveedores no conocen el volumen final que venderán a través del catálogo electrónico. Esto, no le permite al proveedor participante en la licitación planificar su producción y requerimientos de insumos, de modo de reflejar en el precio ofertado un adecuado descuento por volumen, esperándose por tanto que este precio sea superior al que se puede obtener, para el mismo producto, a través de un proceso de compra en el que sí se ha agregado demanda, como es el que realiza la CENABAST. De hecho, de acuerdo a un análisis de un grupo de 49 productos comparables, en 41 de ellos la CENABAST ofrecía un precio inferior al del CM (en promedio un 66% más barato) mientras que en sólo 8 productos el CM tiene un precio inferior (en promedio un 36% inferior)<sup>9</sup>.

La CENABAST presenta complementariedad con las instituciones del sector público de salud que contribuyen a facilitar el acceso a los medicamentos, en particular el Instituto de Salud Pública (ISP) y la futura Agencia Nacional de Medicamentos<sup>10</sup>, así como con la Coordinación Nacional de Fármacos e Insumos, unidad dependiente de la División de Gestión de Redes Asistenciales de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, la cual promueve en la red asistencial y con los comités de farmacia, políticas de uso y consumo de fármacos e insumos, que hacen énfasis en la utilización de genéricos.

---

<sup>8</sup> Los productos incluidos en el CM son ofrecidos en la actualidad por la Central y de acuerdo a lo informado, también serán considerados en la canasta 2012 y en el caso de obtener mejores condiciones que el CM, los ofrecerán a sus clientes.

<sup>9</sup> Armas, Fresia. "Abastecimiento de Medicamentos y Reforma CENABAST". Comité Técnico, Comisión de Salud Asociación Chilena de Municipalidades (ACHAM).

<sup>10</sup> El rol de la Agencia Nacional de Medicamentos (ANAMED) será establecer garantías de calidad de los medicamentos que se expenden en el país y la fiscalización del comercio de medicamentos.

## 2. Gestión Organizacional de la CENABAST

En términos generales, la CENABAST ha mostrado un desempeño deficiente, tal como se observa en los resultados de los indicadores que se muestran en el Cuadro N° R.1. Los principales problemas que explican estos resultados se concentran en tres procesos: i) compra; ii) almacenaje y iii) facturación y cobro.

En lo que respecta al proceso de compras, se evidencia un aumento de las licitaciones declaradas desiertas a lo largo del período de evaluación. Como se muestra en el Cuadro N° R.3, en el año 2010, una de cada tres licitaciones fueron declaradas desiertas. Esto, es evaluado negativamente por la consultora, ya que ello ha significado un aumento promedio de 65 días en el plazo requerido para completar el proceso de compra de fármacos e insumos médicos involucrados en estas licitaciones, lo que eventualmente puede afectar la disponibilidad de stock y, por tanto, la posibilidad de cumplir oportuna y completamente los pedidos de los clientes.

Esta situación ha sido más recurrente en el caso de las licitaciones de decisión de la Comisión de Adquisiciones<sup>11</sup>, la que el año 2010, declaró desiertas el 20,5% de las licitaciones que revisó (93 de 453 licitaciones), lo que se compara negativamente respecto del año 2009, donde este porcentaje alcanzó a un 9,1% (40 de 440 licitaciones). Además, un alto porcentaje de las licitaciones declaradas desiertas por la Comisión (64,5% el año 2010) tienen como fundamento “No resulta conveniente a los intereses del SNSS” (60 de 93), sin especificar los motivos puntuales que justifican esta decisión, en un 75% de los casos (45 de 60)<sup>12</sup>.

**Cuadro N° R.3 Estado de las licitaciones efectuadas años 2009 y 2010.**

|  | Comisión Adquisiciones |              | CENABAST     |              | TOTAL LICITACIONES |               |
|--|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|---------------|
|  | 2009                   | 2010         | 2009         | 2010         | 2009               | 2010          |
| Licitaciones revisadas                       | 440                    | 453          | 1.012        | 799          | 1.452              | 1.252         |
| Porcentaje licitaciones revisadas            | <b>30,3%</b>           | <b>36,2%</b> | <b>69,7%</b> | <b>63,8%</b> | <b>100,0%</b>      | <b>100,0%</b> |
| Licitaciones declaradas desiertas            | 40                     | 93           | 450          | 368          | 490                | 461           |
| Porcentaje Licitaciones declaradas desiertas | <b>9,1%</b>            | <b>20,5%</b> | <b>44,5%</b> | <b>46,1%</b> | <b>33,7%</b>       | <b>36,8%</b>  |
| Licitaciones Adjudicadas                     | 400                    | 360          | 562          | 431          | 962                | 791           |
| Porcentaje Licitaciones Adjudicadas          | <b>90,9%</b>           | <b>79,5%</b> | <b>55,5%</b> | <b>53,9%</b> | <b>66,3%</b>       | <b>63,2%</b>  |

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de información obtenida de CENABAST.

Por otra parte, del total de licitaciones adjudicadas por la Comisión el año 2010, el 31% tuvo una adjudicación múltiple (a más de un proveedor) o parcial (no se adjudicó el total previsto en

<sup>11</sup> La Comisión de Adquisiciones, presidida por el Subsecretario de Redes Asistenciales, resuelve las adquisiciones de la Central cuyo valor exceda de tres mil unidades de fomento, por cada tipo de artículo (el año 2010 pasaron por la Comisión un 31% del total de licitaciones efectuadas por la Central).

<sup>12</sup> Información obtenida de actas de la Comisión de Adjudicaciones.

la licitación), mientras que el año 2009 este porcentaje fue de un 13%. Esto se evalúa negativamente, ya que genera incertidumbre en los oferentes, pues modifica las condiciones de la compra licitada y afecta la transparencia del proceso de licitación.

En relación al proceso de almacenaje, el equipo consultor concluye que la infraestructura<sup>13</sup> para almacenamiento que dispone la CENABAST no cumple con los estándares para asegurar el cumplimiento oportuno y eficiente del producto estratégico Apoyo Logístico<sup>14</sup>, presentando deterioros en piso y techos que provocan pérdidas de productos, así como también inadecuadas condiciones de ventilación y temperatura controlada para el almacenamiento de medicamentos e insumos médicos, de las devoluciones y los productos en cuarentena, lo que puede producir daños en la composición de los medicamentos. Además, se observó la descarga de medicamentos realizada a la intemperie, sin las medidas de seguridad, higiene y control adecuadas. Estas debilidades no sólo se traducen en pérdidas de productos, sino también afectan la imagen de la institución en cuanto a su capacidad de almacenaje y calidad de los fármacos.

En relación a los sistemas de información, la falta de una herramienta tecnológica especializada de apoyo a la operación logística, es un aspecto que la consultora califica como deficiente, ya que generó problemas de gestión en las bodegas durante el período de evaluación, tales como diferencias entre los saldos de existencias y los inventarios<sup>15</sup>. No obstante, cabe destacar que a contar del año 2010 la CENABAST ha desarrollado un importante trabajo respecto de la modernización de sus sistemas de información, migrando de sistemas ad-hoc sin la capacidad de comunicación entre los módulos (sistemas no integrados), hacia un sistema ERP<sup>16</sup> que incorporará la trazabilidad de productos. En este sentido, si bien aun no es posible evaluar su operación, ya que se encuentran en etapa de desarrollo y aplicación de sus módulos, resulta importante destacar que esta migración de sistemas constituye una mejora significativa respecto a lo existente y se constituye en un soporte necesario para un detallado control de inventarios y administración de contratos.

Respecto del proceso de facturación y cobro, durante el periodo 2004-2010, a juicio del equipo consultor, este ha sido deficiente, por cuanto existen problemas, tanto en la rapidez con se efectúa este proceso, como en la precisión con que se realiza. Por una parte, se observa un

---

<sup>13</sup> Para su funcionamiento, la CENABAST cuenta con un edificio corporativo (arrendado) y es propietaria del Centro de almacenamiento Lourdes, que comprende las Bodegas de Intermediación y Programas Ministeriales, Bodega Matta, Bodega Rivas y Centro vacacional Pelancura. Adicionalmente, arrienda tres bodegas ubicadas en la Región Metropolitana. Cuenta también con equipamiento consistente en 8 grúas eléctricas y a gas, 16 transpaletas, 4 camiones refrigerados y dos furgones. Complementariamente, el servicio de distribución es licitado según 4 zonas geográficas (norte, centro, sur y austral). En caso de emergencias, se usan servicios de bus para el traslado de productos en 24 horas.

<sup>14</sup> Esto, a pesar de las acciones que ha realizado la CENABAST para mejorar esta situación, las que han sido de carácter paliativo, ya que la solución definitiva a este problema implica que la CENABAST realice las inversiones necesarias para cumplir con los estándares de droguería o externalice el producto estratégico Apoyo Logístico.

<sup>15</sup> Aspecto identificado por las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República. Informe Final No.12, 2007 sobre Examen de Cuentas de la CENABAST así como Informe Final No.11, 2009 "Examen a la Recepción y Control de Existencia y Otras Materias de la CENABAST".

<sup>16</sup> Por sus siglas en inglés "Enterprise Resource Planning". Conjunto de sistemas de información gerencial que permite la integración de ciertas operaciones de una empresa, especialmente las que tienen que ver con la producción, la logística, el inventario, los envíos y la contabilidad.

lento proceso de despacho de facturas y notas de crédito, aumentando el período promedio de cobro a los clientes (PPC), el que pasó de 83 días el año 2004 a un máximo de 177 y 176 días los años 2007 y 2008; y por otra, existen problemas con la facturación misma de los pedidos. Sobre esto último, de acuerdo al informe de la Consultoría Financiera PwC, del valor total de las cuentas por cobrar a los 15 principales Servicios de Salud del SNSS, vigentes al 30 de septiembre de 2010 y que CENABAST no registraba pago al 04 de noviembre de 2010, sólo el 27,3% de los documentos correspondían a cuentas por cobrar confirmados por los clientes en proceso de pago. El resto presentaba distintos problemas, entre otros: facturación de pedidos ya pagados según los clientes (21,4% del valor total de las cuentas por cobrar); documentos informados por los clientes como pedidos no recepcionados (12,8%) y otras situaciones (15%), tales como documentos en reclamo en la oficina OIRS, documentos sin rec productos, documentos con nota de crédito pendiente, documentos con entrega pendiente de productos, documentos con orden de compra pendiente y documentos con guía de despacho pendiente.

En relación a los instrumentos que utiliza CENABAST para asegurar el pago por parte de sus clientes, el equipo consultor estima que por una parte, los convenios que establece la CENABAST con sus clientes, son débiles en relación a los términos que utiliza para establecer las sanciones frente al incumplimiento de pago; y por otra, tampoco ha existido la voluntad de hacerlos efectivos. La cláusula de sanciones presente en los convenios vigentes durante el periodo de evaluación, entre la CENABAST y sus clientes, frente al no pago o incumplimiento de las obligaciones de los clientes, si bien especifica que la Central tiene la facultad para suspender las entregas, no es categórica en su aplicación. Incluso, en algunos casos sólo se plantea que el cliente mientras mantenga impaga una deuda, no podrá exigir la completitud de sus pedidos, sancionándolo con el posicionamiento en el último lugar del ranking para la generación de pedidos.

A juicio de la consultora, los problemas a nivel de gestión mencionados, se han visto favorecidos, por una serie de situaciones. Entre ellas, un aspecto clave durante el periodo de análisis fue la inexistencia de una clara figura de liderazgo en la CENABAST para llevar a cabo un proceso de mejoramiento de gestión de la Central. Este aspecto fue reconocido por el 54% de los consultados en la Encuesta realizadas a las jefaturas por el equipo consultor<sup>17</sup>, debilidad que también se explica por la alta rotación de Directores en la institución<sup>18</sup>.

Por otra parte, a partir de las entrevistas y encuesta a las jefaturas de la Central se detectó, en el periodo de análisis, un déficit en las competencias y capacidades del personal de la Institución<sup>19</sup>, así como en las competencias de las jefaturas asociadas a la gestión transversal para liderar los equipos de trabajo, en función de los productos estratégicos (capacidad de liderazgo, trabajo en equipo, control y supervisión, retroalimentación y planificación).

---

<sup>17</sup> Encuesta a Jefaturas de Departamento y Subdepartamentos de CENABAST realizada por la empresa consultora Capablanca en junio del 2011

<sup>18</sup> En los últimos cinco años ha habido 4 directores en la CENABAST.

<sup>19</sup> El 54% de las jefaturas de la Central evaluó la competencia y capacidad del personal como "regular". Encuesta a Jefaturas de Departamentos y Subdepartamentos de CENABAST (CAPABLANCA Ltda., junio 2011).

En términos del seguimiento de la gestión, la CENABAST dispone de un conjunto de instrumentos estandarizados que son regulares dentro de las instituciones públicas, y que permiten realizar un seguimiento parcial de su gestión, así como de los productos estratégicos<sup>20</sup>; sin embargo, los indicadores utilizados son insuficientes para dar cuenta de los productos estratégicos y procesos claves de la institución; en particular, respecto de indicadores claves de hitos dentro de los procesos estratégicos, como por ejemplo las causales de licitaciones declaradas desiertas.

Por otra parte, la información disponible respecto de los servicios y procesos de gestión que entrega la encuesta de satisfacción y los demás instrumentos de seguimiento (incluyendo auditorías) no se han traducido necesariamente en decisiones institucionales que contribuyan a una mejora de su gestión y servicios. Al respecto, se observa que la institución no dispone de mecanismos y/o de las instancias adecuadas para su análisis y vinculación con la toma de decisiones que permitan retroalimentar la gestión y favorecer de esta forma un mejoramiento continuo de la gestión institucional. Los resultados de la Encuesta a Jefaturas de Departamentos y Subdepartamentos<sup>21</sup> muestran que, aproximadamente un tercio de las jefaturas (31%) reconocen que la CENABAST no dispone de mecanismos formales que permitan retroalimentar el trabajo de las distintas unidades. Esto también se verifica por la reiteración de problemas que tienden a agravarse en el tiempo, particularmente, respecto a la oportunidad y calidad de los procesos asociados a los productos estratégicos de la institución.

En síntesis, el equipo consultor estima que la institución careció de la capacidad interna para gestionar las evidencias y traducirlas en un proceso de mejora, observándose que durante el periodo evaluado, la institución no dispuso de los mecanismos internos o voluntad para el tratamiento sistemático de los problemas observados.

Otra situación que, a juicio del equipo consultor contribuye a lo anterior, es que la coordinación al interior de la Central, durante el período en evaluación, no siempre fue eficaz y oportuna para los fines de la institución<sup>22</sup>, en términos de contribuir a resolver los problemas de gestión que se presentaron, lo que reviste importancia, dada la departamentalización de funciones que caracteriza la estructura organizacional de la CENABAST y la gran cantidad de jefaturas expresada en subdepartamentos y unidades pequeñas<sup>23</sup>. En la encuesta se obtuvo que un 36% de las jefaturas estiman que en la modalidad de trabajo vigente durante el periodo de evaluación, la coordinación resultó ineficaz y tardía, reconociendo que no contribuyó a generar

---

<sup>20</sup> Entre ellos, el Programa Marco de Mejoramiento de la Gestión (PMG), Metas de Desempeño Colectivo, Sistema de Gestión de Calidad, Indicadores Presupuestarios, Encuesta Anual de Satisfacción de Clientes y Proveedores, Balance de Gestión Integral y Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS).

<sup>21</sup> Encuesta a Jefaturas de Departamento y Subdepartamentos de CENABAST realizada por la empresa consultora Capablanca en junio del 2011.

<sup>22</sup> Encuesta a Jefaturas de Departamentos y Subdepartamentos de la CENABAST. Capablanca Consultores, Santiago, junio 2011.

<sup>23</sup> Es el caso del Departamento de Compras, que tiene 5 subdepartamentos con sus respectivas jefaturas. Este modelo de compartimentado se reproduce a nivel de la Unidad Gestión de Personas que dispone de 6 encargados/as mas la existencia de personal de apoyo, sin existir una agenda de trabajo vinculada a las debilidades de los procesos de gestión que presenta la institución. Así, su articulación con el resto de las unidades, es el resultado de urgencias que emergen dentro de la institución o por mandato directo del director (como fue el caso del Proyecto de Modernización), sin constatarse la existencia de una estrategia diseñada o en desarrollo.

espacios para analizar los problemas de gestión de la institución, lo que a juicio del equipo evaluador es un aspecto que se evalúa negativamente.

La clara departamentalización de funciones que caracteriza a la CENABAST, tiene el mérito de favorecer la especialización y proporcionar los medios de control específicos en la alta dirección. Sin embargo, una gestión centrada excesivamente en los departamentos tiene la desventaja de, por una parte, restar importancia a los objetivos globales o procesos transversales de la institución y, por lo tanto, desvincularse de los productos estratégicos, y por otra, no favorecer la flexibilidad, condición necesaria para adecuar la acción de la institución a los cambios de un mercado imperfecto y poco transparente, que debe contar con altos grados de coordinación interna.

### 3. Recursos Financieros

La estructura de ingresos de CENABAST señala que ésta no recibe Aporte Fiscal sino que se financia con ingresos operacionales propios provenientes de la comisión que cobra a sus clientes por los servicios que presta de intermediación y distribución de productos, lo que a juicio de esta consultora es adecuado. Por tanto, un aspecto importante de su desempeño financiero se relaciona con su capacidad para generar ingresos, los que dependen principalmente de la fijación de la comisión, así como de gestionar adecuadamente su cobro. Dicha comisión corresponde a un monto porcentual sobre el valor de compra que es variable según tipo de cliente y programa.

De acuerdo a la información disponible, la comisión efectiva cobrada por la CENABAST en el periodo 2004-2010, alcanzó a un promedio ponderado de 4,6%<sup>24</sup>, sobre el valor de la mercancía. Su fijación data de hace años y en la CENABAST no existe claridad respecto del procedimiento seguido para ello, salvo en los casos de los Programas Ministeriales y el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), donde la comisión fue el resultado de una negociación con el Ministerio de Salud. Por otra parte, la información disponible no es suficiente para evaluar si la comisión cobrada durante el período de evaluación ha sido adecuada o si se encuentra sub o sobre valorada, ya que la institución no dispone de información de costos desagregada que permita verificar si la comisión es suficiente para cubrir los costos de operación. A fin de aportar luces sobre la pertinencia del monto de esta comisión, la consultora efectuó el ejercicio de calcular el porcentaje promedio de comisión (4,6%) sobre el monto de deuda que mantienen sus clientes, y por tanto son recursos que corresponden a ingresos no percibidos por la institución, cifra que alcanza a MM\$ 3.474. Al comparar esta cifra con el déficit operacional y no operacional acumulado del período en evaluación, que alcanza a MM\$ 4.938, se obtiene que los ingresos por comisiones no percibidas por la situación de deuda de los clientes con la institución no son suficientes para el financiamiento de CENABAST, generando un déficit de MM\$ 1.464 en el período, el que incluye las actuales ineficiencias de la institución.

---

<sup>24</sup> Promedio de los diferentes porcentajes de comisión cobrada cada año del período, ponderados por el valor de compra sobre los cuales se aplican estas comisiones.

Por otra parte, una particularidad de la Comisión es que se cobra el mismo porcentaje, tanto a los productos que son distribuidos por la propia CENABAST como a los productos que son distribuidos directamente por los laboratorios<sup>25</sup>, a pesar de las diferencias en los costos que incurre la CENABAST en cada caso. Otro aspecto que llama la atención, es que en la distribución propia CENABAST, el porcentaje de comisión que se cobra es el mismo para todas las localidades del país, lo que no da cuenta de los diferentes costos de distribución que se producen en función de la localización geográfica de los clientes. Esta política, que la CENABAST denomina “precio equitativo” es percibida por la institución como parte de su rol social. Sin embargo, estas dos situaciones generan la existencia de subsidios cruzados: i) desde los clientes con distribución directa hacia aquellos con distribución CENABAST y ii) desde los clientes ubicados en la zona central hacia aquellos ubicados en el norte y sur de Chile.

Lo anterior, a juicio del equipo consultor, justifica que se estudie la estructura de comisiones sobre la base de los costos efectivos de proveer los productos y subproductos estratégicos, costos que deberán incluir ajustes por eficiencia, para lo que requiere que exista un sistema de costeo que permita disponer de la información requerida. Por otra parte, también se refuerza el juicio de los consultores sobre la necesidad de que la institución mejore sus políticas de cobro de deudas de clientes.

En términos presupuestarios, se estima que el marco de ingresos que define anualmente el sector presupuestario de la DIPRES no refleja adecuadamente los ingresos reales de la Central ya que éstos han sido significativamente inferior a los efectivos. Lo anterior se manifiesta en una importante sobre ejecución presupuestaria de los ingresos finales respecto de su presupuesto final a partir del año 2006, como se aprecia en el Cuadro N° R.4. Por tanto, se estima que el marco presupuestario de ingresos es restrictivo para el normal funcionamiento de la Central.

Con respecto de los gastos, se observa subejecución entre 2004 y 2008 y una sobre ejecución de 5,2% y 2,3% en los años 2009 y 2010 respectivamente, respecto del presupuesto final. Esta última se explica en lo principal, por la política de pago a 30 días de CENABAST lo que hace razonable esperar que el gasto devengado exceda un 2,3%, monto cercano a un mes de operación.

**Cuadro N° R.4 Ejecución Presupuestaria CENABAST**  
**(% ejecución sobre presupuesto final)**

|                 | 2004  | 2005  | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   |
|-----------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Ingresos</b> | 97,4% | 96,6% | 141,8% | 115,0% | 120,3% | 176,4% | 162,1% |
| <b>Gastos</b>   | 86,7% | 68,0% | 91,6%  | 98,3%  | 85,0%  | 105,2% | 102,3% |

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de Estados presupuestarios proporcionados por el Departamento de Administración y Finanzas de CENABAST

<sup>25</sup> La distribución directa representa aproximadamente el 65% del valor de los productos intermediados por la CENABAST, y corresponden principalmente, a los asociados a los programas ministeriales.

Es relevante destacar que el presupuesto de la CENABAST contiene, en términos de ingresos y gastos, aquellos correspondientes a la gestión interna de la institución; es decir, a la producción de sus productos estratégicos de intermediación y distribución. Sin embargo, no refleja la situación de deuda que mantiene la Central con sus proveedores, así como tampoco, la deuda de sus clientes para con ésta, lo que se estima inadecuado ya que los instrumentos financieros oficiales de la institución<sup>26</sup> no dan cuenta de la situación de deuda, que es un aspecto relevante de la gestión financiera de CENABAST. Por tanto, se evalúa que el presupuesto de la institución no constituye una herramienta útil para la gestión financiera.

Al 31 de diciembre de 2010, la CENABAST mantenía una deuda con sus proveedores de MM\$ 97.549, en tanto que la deuda del sector público de salud (sus clientes) con la institución ascendía a MM\$ 75.371<sup>27</sup>; en ambos casos, con un 75% de la deuda en calidad de mora<sup>28</sup>. Vale decir, la CENABAST está ejerciendo un rol que no le corresponde: constituirse en una “empresa financiera” de sus clientes sin tener los recursos para ello, a través de traspasarles las condiciones crediticias que “forzadamente” obtiene de sus proveedores vía morosidad en el pago. Cabe señalar que la deuda de los clientes incluye tanto el valor de los productos que CENABAST compra a sus proveedores, como la comisión (ingresos de CENABAST), lo que lleva a concluir que si no existiera la deuda, es decir, si la institución recibiera sus ingresos por comisiones en forma oportuna, la sobre ejecución del presupuesto de ingresos sería aún mayor a la observada.

Los resultados económicos de la CENABAST registrados en sus Estados de Resultados, operacionales y no operacionales, muestran una pérdida consolidada de MM\$ 4.938 al final del periodo 2004 - 2010, en moneda del año 2010, mientras que a nivel de Resultado Operacional el valor consolidado alcanza a un valor negativo de MM\$ 1.332, en moneda del 2010. La diferencia entre ambos se explica por el resultado no operacional negativo que ha mostrado la CENABAST entre los años 2006 y 2010, y que en el periodo 2004 – 2010, implica una pérdida consolidada de MM\$ 3.604, debido principalmente a las cuentas: actualización del patrimonio (M\$ 2.234), pérdida de IVA (M\$ 1.710), baja de mercaderías (MM\$ 1.602) y depreciación de activo fijo (M\$ 632). De dichas cuentas, aquellas relativas a pérdida de IVA y baja de mercaderías, que en total alcanzan a M\$ 3.312, son atribuibles a deficiencias en la gestión de CENABAST. En el caso de no recuperación del IVA, no se cuenta con la documentación necesaria dentro del plazo de 90 días reglamentarios para efectuar esta recuperación, en tanto la baja de mercaderías se origina principalmente por un deficiente manejo de existencias en bodega. En consecuencia, se evalúa que los malos resultados económicos de CENABAST pueden ser revertidos mejorando la gestión institucional.

---

<sup>26</sup> Presupuesto, Ejecución presupuestaria y Balance de Gestión Integral.

<sup>27</sup> Según información de los estados financieros de la CENABAST.

<sup>28</sup> Deuda vencida a más de 90 días.

**Cuadro Nº R.5 Estados de Resultados CENABAST**  
**(Millones de \$ 2010)**

|                                   | 2004            | 2005            | 2006            | 2007            | 2008            | 2009            | 2010              | Acumulado         |
|-----------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|
| <b>INGRESOS OPERACIONALES</b>     | <b>3.794,40</b> | <b>4.101,60</b> | <b>7.572,30</b> | <b>5.262,80</b> | <b>5.735,40</b> | <b>9.278,50</b> | <b>155.243,90</b> | <b>190.988,90</b> |
| Total Comisiones                  | 3.794,40        | 4.101,60        | 7.516,20        | 5.246,50        | 5.647,60        | 9.186,40        | 6.474,50          | 41.967,20         |
| Venta de bienes                   |                 |                 |                 |                 |                 |                 | 148.619,50        | 148.619,50        |
| Resto Ingresos Operac. (1)        | 0               | 0               | 56,1            | 16,3            | 11,1            | 0,4             | 149,9             | 233,8             |
| <b>GASTOS OPERACIONALES</b>       | <b>-4.426</b>   | <b>-4.989</b>   | <b>-4.901</b>   | <b>-6.035</b>   | <b>-5.940</b>   | <b>-7.195</b>   | <b>-158.834</b>   | <b>-192.320</b>   |
| Costo de ventas de Bs. De consumo |                 |                 |                 |                 |                 |                 | 143.474           | 143.474           |
| Fletes PNAC                       | 344             | 305             | 495             | 512             | 0               | 92              | 1.126             | 2.874             |
| Gastos en Personal                | 2.260           | 2.307           | 2.462           | 2.658           | 2.687           | 2.900           | 3.015             | 18.289            |
| Gastos Bs. y Ss. Consumo          | 1.634           | 2.377           | 1.944           | 2.865           | 3.223           | 4.203           | 5.289             | 21.535            |
| Ajuste de existencias             | 188             | 0               | 0               | 0               | 0               | 0               | 1.717             | 1.905             |
| Resto Gastos Operac. (2)          | 0               | 0               | 0               | 0               | 31              | 0               | 4.214             | 4.245             |
| <b>RESULTADO OPERACIONAL</b>      | <b>-632</b>     | <b>-887</b>     | <b>2.671</b>    | <b>-772</b>     | <b>-205</b>     | <b>2.083</b>    | <b>-3.590</b>     | <b>-1.332</b>     |
| <b>INGRESOS NO OPERACIONALES</b>  | <b>472</b>      | <b>496</b>      | <b>292</b>      | <b>550</b>      | <b>694</b>      | <b>255</b>      | <b>480</b>        | <b>3239</b>       |
| Venta de vehículos                | 0               | 5,89            | 0               | 0               | 31,209          | 0               | 0                 | 37,099            |
| Otros Ingresos Presupuestarios    | 253,851         | 345,189         | 239,824         | 130,209         | 528,896         | 256,06          | 319,958           | 2073,987          |
| Actualización remanente IVA       | 6,277           | 29,341          | 39,32           | 140,293         | 65,184          | -0,772          | 59,484            | 339,127           |
| Variación tipo de cambio          | 193,165         | 112,169         | 0               | 238,989         | 2,736           | 0               | 83,076            | 630,135           |
| Corrección monetaria activo fijo  | 18,952          | 3,53            | 13,113          | 40,754          | 65,545          | 0               | 17,15             | 159,044           |
| <b>GASTOS NO OPERACIONALES</b>    | <b>-322</b>     | <b>-343</b>     | <b>-989</b>     | <b>-1.019</b>   | <b>-1.451</b>   | <b>-625</b>     | <b>-2.098</b>     | <b>-6.847</b>     |
| Actualización del patrimonio      | 212             | 287             | 153             | 667             | 691             | 0               | 224               | 2234              |
| Depreciación activo fijo          | 109             | 0               | 91              | 77              | 106             | 109             | 140               | 632               |
| Pérdida IVA                       | 0               | 0               | 162             | 274             | 466             | 393             | 415               | 1710              |
| Bajas de mercaderías              | 0               | 0               | 130             | 0               | 153             | 0               | 1.319             | 1.602             |
| Resto Gastos No Operac. (3)       | 0               | 56              | 452             | 0               | 35              | 122             | 0                 | 665               |
| <b>RESULTADO NO OPERACIONAL</b>   | <b>151</b>      | <b>153</b>      | <b>-696</b>     | <b>-468</b>     | <b>-757</b>     | <b>-369</b>     | <b>-1.618</b>     | <b>-3.604</b>     |
| <b>RESULTADO NETO</b>             | <b>-481</b>     | <b>-734</b>     | <b>1.975</b>    | <b>-1.241</b>   | <b>-962</b>     | <b>1.714</b>    | <b>-5.209</b>     | <b>-4.938</b>     |

(1) Incluye Ajustes de precios y Ajustes de existencias

(2) Incluye Gastos por cuotas Leasing y Ajuste precios

(3) Incluye Variación Tipo de Cambio, Ajuste a los Gastos de Patrimonio Años Anteriores, Impuesto a la Renta, Venta de Vehículos

El año 2010 presenta una situación preocupante; en efecto, si sólo se consideran los ingresos y gastos inevitables o permanentes para el giro del negocio<sup>29</sup>, se obtiene un déficit de casi MM\$ 3.000, lo que equivale a un 45% de los ingresos por comisiones de ese año; situación insostenible en el mediano plazo, pues representa un déficit de tipo estructural. La actual situación deficitaria de la CENABAST se explica por un crecimiento anual promedio de los ingresos por comisiones en el periodo 2004-2010 del 9,3% frente a un crecimiento promedio anual del gasto en un 21,6% del Subtítulo 22 Bienes y Servicios de Consumo<sup>30</sup>, el cual es contrarrestado en parte por un menor incremento del gasto en el Subtítulo 21 Gasto en Personal de 4,9%. Contribuye a esta situación deficitaria la deuda de los clientes para con la Central, ya que las facturas impagas incluyen el valor de los productos y las comisiones correspondientes.

<sup>29</sup> Se refiere a Gasto en Personal, Gasto en Bienes y Servicios de Consumo y fletes PNAC.

<sup>30</sup> El mayor gasto se explica principalmente por el aumento en el gasto por flete, el que aumentó de MM \$ 420 en el año 2004 a MM \$ 2.765 en el año 2010 (en moneda 2010). La CENABAST no dispone de un estudio que explique este incremento en el periodo de evaluación; no obstante, existen dos elementos que pueden explicar una parte importante de él. Por un lado, un aumento de los despachos, y por otro, un aumento en el valor de los fletes. El aumento en los despachos se puede ver reflejado en el aumento que se observa en el número de notas de ventas emitidas, las que prácticamente se cuadruplicaron entre los años 2006 y 2010; mientras que el aumento en el valor de los fletes se debe al aumento en el precio de los combustibles, y se ve reflejado en el ICT (Índice de Costos de Transporte), que de acuerdo al INE aumentó en un 8,32% entre enero de 2009 (cuando se creó el índice) y diciembre de 2010.

De esta forma, dado que la CENABAST no percibe aporte fiscal ni registra un nivel de endeudamiento propio significativo, lleva a estos consultores a plantear la hipótesis que el financiamiento de los casi MM\$ 5.000 de pérdidas acumuladas en el periodo bajo análisis han sido financiados con parte de la deuda de proveedores.

En términos de su producto estratégico Intermediación, es relevante destacar que la labor de agregación de demanda que ha realizado la CENABAST en el período 2004 – 2010 ha resultado en un ahorro de precios en una canasta de fármacos e insumos seleccionados que fueron intermediados por la Central para el sector público de salud, que fluctuó entre un mínimo de 22,8% el año 2005 y un máximo de 29,8% el año 2009<sup>31</sup>, en relación a la misma canasta comprada individualmente por establecimientos públicos de salud, a través de la plataforma electrónica ChileCompra. Esto, a pesar de las limitaciones en la gestión ya señaladas con que ha funcionado la institución durante el período, por lo que es razonable esperar que este ahorro pueda ser aún mayor, en la medida que se optimice el funcionamiento de la CENABAST en lo relativo a su producto estratégico Intermediación.

Cabe indicar también que, a juicio de la consultora, la estimación de ahorro señalada se encuentra subestimada en su forma de cálculo; de acuerdo a lo cual, el porcentaje promedio de ahorro para el año 2010 alcanzaría a un 26,0% del precio de venta, lo que llevado a términos monetarios anuales significa que la intermediación de CENABAST<sup>32</sup> ha producido un ahorro de MM\$ 15.478 al sector público salud, por lo que el beneficio económico para el Estado podría ser incluso mayor a lo estimado por la Central. Este efecto de reducción de gasto es producto de la estrategia de compra por volumen que implementa la institución, la cual es avalada por la literatura y experiencia internacional que señalan que en la etapa de compra, en la medida en que la demanda sea más agregada y la convocatoria más abierta, mejores resultan los precios obtenidos<sup>33</sup>.

Lo anterior, a juicio de la consultora, avala la pertinencia de que la CENABAST continúe ejerciendo el rol de intermediador entre la demanda (SNSS, MINSAL y Extrasistema) y la oferta, representada por los proveedores de fármacos e insumos médicos.

---

<sup>31</sup> Estimación realizada por CENABAST. Se compara el precio de venta de CENABAST para productos seleccionados (precio producto más comisión) con el precio al cual accedieron los clientes a través de ChileCompra, diferencia que se aplica al volumen de productos comprados. En consecuencia, el ahorro se calcula en base al precio CENABAST.

<sup>32</sup> Se refiere a SNSS, Atención Primaria y Extrasistema; se excluye PNAC, Programas Ministeriales y Ventas (oxígeno, AUGE y otros).

<sup>33</sup> Tobar, F., "Lecciones aprendidas en la provisión de medicamentos para la atención primaria de la salud". Salud Pública de México. 2008. Vol. 50 supl 4. <http://bvs.insp.mx/rsp/files/File/2008/suplemento%204/5-lecciones.pdf>

## 4. Recomendaciones al Diseño, Modelo Operacional y Equilibrio Financiero de la CENABAST

### 4.1 Recomendaciones de Diseño y Modelo Operacional

- a) Redefinir la misión de CENABAST de la siguiente manera: “*Obtener para sus clientes el menor costo de abastecimiento de fármacos e insumos médicos, mediante la provisión de soluciones expertas de abastecimiento y compra, asegurando la calidad, oportunidad y completitud de los bienes entregados*”. El rol social de la CENABAST se logra al generar un ahorro de recursos que permita mejorar el acceso a los medicamentos en la Red Asistencial de Salud Pública.
- b) Respecto al producto estratégico Intermediación, se recomienda mantener las funciones de Agregación de Demanda y Compras al interior de la institución, debido a que estas representan el “core business” de la Central; es decir, son las actividades que generan valor al rol de la CENABAST y son necesarias para establecer su ventaja competitiva.
- c) Se recomienda profundizar la externalización del producto estratégico Apoyo Logístico. Para que la CENABAST desarrolle internamente esta labor con estándares adecuados de calidad y cumplimiento se requiere invertir en capacitación del personal y sistemas de apoyo a la gestión de almacenamiento, así como en infraestructura y equipamiento. Si bien estas inversiones no están cuantificadas, el equipo evaluador estima innecesario incurrir en ellas, en circunstancias que existen agentes privados que ya cuentan con la infraestructura, equipamiento y especialización requerida y operan con óptimos niveles de servicio.
- d) La externalización propuesta del Apoyo Logístico puede llevarse a cabo mediante un mix de las siguientes modalidades: distribución directa de proveedores (DDP) y un operador logístico externo (OL).

Frente a la falta de información de costos de las distintas modalidades, el equipo evaluador propone la realización de un estudio que considerando variables como las condiciones de transporte, los volúmenes y distancias transportadas, y la frecuencia de abastecimiento, entre otras posibles variables, determine la modalidad de distribución que más ahorre recursos al sistema completo (clientes, intermediarios y proveedores). Dado que en la actualidad la CENABAST ha decidido aumentar la DDP y contratar los servicios de un OL, los resultados de esta implementación deberán ser evaluados en un mediano plazo, con el fin de realizar los ajustes que hagan más eficiente este producto estratégico.

- e) En este escenario, la externalización de la función de almacenaje presenta dos desafíos a resolver:
- Que la eficiencia que logren los prestadores de servicios no implique sacrificar la calidad. Lo que es posible de resguardar mediante la definición clara de niveles de servicios exigidos, y un sistema de sanciones aplicable. Respecto de los niveles de servicio, se debe definir al menos aspectos como: oportunidad en la entrega (plazo máximo de discrepancia respecto de la fecha programada) y completitud de los pedidos.
  - Definir y posteriormente implementar, procesos eficientes y eficaces para la inspección de la calidad de los medicamentos e insumos médicos almacenados, así como la supervisión del sistema de producción por función, y como un todo.
- f) Se propone incorporar la función de Gestión de Contratos con el mismo nivel de importancia que las otras funciones, respondiendo así a las problemáticas identificadas en el cumplimiento de condiciones contractuales, tanto de clientes como de proveedores.
- El valor de esta nueva función sería el ahorro de recursos que actualmente se invierten cuando distintas unidades manejan contratos, existiendo potencial de mejorar eficiencia mediante la especialización, tanto del recurso humano<sup>34</sup> como de los sistemas de apoyo. Por otro lado, esta función cobra importancia debido a la magnitud de los recursos financieros que maneja la CENABAST y el alto impacto social de su función.
- g) Por otra parte, también se deben revisar los contratos de la Central con sus clientes y proveedores, en aspectos tales como: i) la definición de sanciones efectivamente aplicables y que cumplan con el objetivo de eliminar incentivos frente al incumplimiento de contratos; ii) la definición de nivel de servicio que se exigirá a los distintos prestadores; y iii) los sistemas de evaluación y monitoreo que se aplicarán. Para esto último, resulta relevante contar con sistemas de apoyo comunicados en línea con otras funciones, que permitan la temprana y rápida identificación de falencias.

---

<sup>34</sup> El recurso humano que realice esta función debe poseer condiciones para el control de gestión, además de conocimiento de la normativa legal vigente.

#### 4.2 Recomendaciones para alcanzar el Equilibrio Financiero

Para alcanzar el equilibrio financiero se estima pertinente que la CENABAST incorpore las siguientes recomendaciones:

- a) Fortalecer su disciplina financiera mediante la ejecución de las siguientes acciones:
- Que la CENABAST elabore un presupuesto anual que refleje la realidad de ingresos, gastos y deuda de la Central y se constituya en un elemento efectivo de gestión y control.
  - Que CENABAST realice una memoria anual que incluya sus Estados Financieros anuales auditados por una firma externa elegida en proceso de licitación pública, lo cual contribuye a asegurar la exactitud de sus registros contables.
  - Que la CENABAST desarrolle mecanismos administrativos y de control interno que le permitan registrar oportunamente las facturas de compra y recuperar el IVA asociado a ellas en el periodo de tiempo estipulado en el Decreto Ley N° 825 (entre los años 2004-2010 la pérdida acumulada por IVA no recuperado alcanzó a MM\$ 1.710).
- b) Resolver la deuda existente con proveedores: Para ello, se requiere solucionar previamente la deuda del sistema de salud con la CENABAST. Esto implicará reconocer una pérdida contable equivalente a la diferencia entre la deuda vencida de la CENABAST con sus proveedores y las cuentas por cobrar de la Central reconocidas por sus clientes y con compromiso de pago.

Lo anterior, demandará un financiamiento extraordinario (por una sola vez) que permita cubrir la deuda vencida de la CENABAST que no pueda ser absorbida por el pago de sus clientes.

- c) Recalcular la comisión cobrada por la CENABAST a sus clientes:
- Determinar la comisión de intermediación de equilibrio, es decir, aquella que permita exactamente el autofinanciamiento institucional sobre la base de costos y gastos eficientes.
  - Determinar el costo de transporte sobre la base de referencias de mercado y fletes diferenciales según costo de despacho a las diferentes localidades.

Uno de los aspectos que se debe abordar en este estudio es el concepto de “precio equitativo” que tiene la CENABAST, que implica cobrar el mismo costo de transporte independiente de la localidad donde se demande el medicamento o insumo. En caso de ser un concepto válido para el Ministerio de Salud, se debiera estudiar un mecanismo de subsidio a las localidades más alejadas, pero sin traspasar ese mayor costo a las localidades más cercanas o ser de cargo de la Central. Este mayor costo debiera ser financiado con fondos públicos del MINSAL y mediante un método transparente y que genere los incentivos correctos para la labor de la CENABAST.



DIRECCIÓN

EGA

5537

OFICIO N° \_\_\_\_\_/

ANT.: ORD N° 0627 de  
02/05/2012 de Dirección de  
Presupuestos.

MAT.: Respuesta Institucional a  
informe final Evaluación  
Comprehensiva Del Gasto.

SANTIAGO, 10 MAY 2012

PARA : SRA. ROSSANA COSTA COSTA  
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS

DE : VALENTÍN DÍAZ GRACIA  
DIRECTOR CENABAST DEL S.N.S.S.

Junto con saludarle y en concordancia con lo requerido en Ord., del antecedente, comunico a usted que se ha revisado el informe final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto de nuestra institución, realizada por la Dirección que usted dirige en el marco del Protocolo de Acuerdo de la Ley de Presupuestos 2010. Junto con señalar, que durante el proceso de la evaluación se han remitido las observaciones pertinentes, la mayoría de las cuales fueron incorporadas en el informe final recepcionado.

No obstante lo anterior, habiendo existido un natural desfase entre el periodo evaluado y la emisión de las recomendaciones finales, muchas de éstas ya se han considerado su acogimiento e implementación a contar de los años 2011-2012, en el caso de otras, serán abordadas en profundidad y de acuerdo a los lineamientos y definiciones del marco de la reestructuración a la que se encuentra abocada la institución.

Junto a lo expresado, quisiéramos agradecer el ejercicio que esta evaluación ha impuesto a la institución de manera transversal, al propiciar una instancia de reflexión organizacional, que nos ha permitido observar profundamente y con detención nuestros procesos más importantes junto a sus resultados, aportándonos valiosos insumos justo en la oportunidad que por mandato presidencial debimos iniciar el proceso de reestructuración. De la misma forma expresar nuestro reconocimiento al equipo de profesionales de la Consultora CAPABLANCA Ltda. Quienes fueran designados por vuestro organismo para la realización de la evaluación mencionada.

Saluda y agradece atentamente,

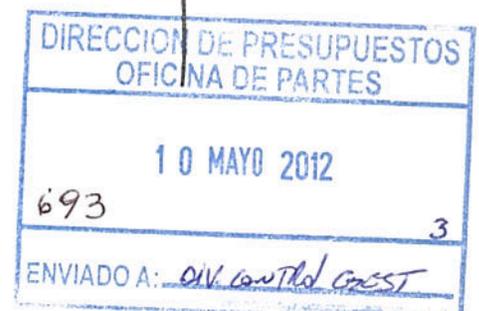


VALENTÍN DÍAZ GRACIA  
DIRECTOR

CENTRAL DE ABASTECIMIENTO DEL S.N.S.S.

Distribución:

- Dr. Jaime Mañalich Muxi - Ministro de Salud
- Dr. Luis Castillo - Subsecretaria de Redes Asistenciales
- Control Gestión - CENABAST



0060412012