



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN JURÍDICA

REF. N°s 169.458/16
RVV 178.468/16
194.926/16
204.714/16
212.045/16
221.417/16

SE REFIERE, AL SENTIDO DE LAS
NORMAS SOBRE ADMINISTRACIÓN
DEL EXAMEN ÚNICO NACIONAL DE
CONOCIMIENTOS DE MEDICINA Y A
LOS EFECTOS DE SU APLICACIÓN

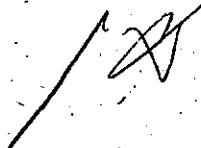
SANTIAGO, 16. NOV. 16 *083102

El senador Alejandro Navarro Brain expone que la administración del Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina (EUNACOM), presenta serias deficiencias, las mismas que incidieron en que durante el proceso inherente a la prueba teórica rendida el mes de diciembre de 2012, se verificara la filtración de algunas preguntas, situación que, a su juicio, podría volver a repetirse.

Precisa que existe un precario sistema de diseño y confección de las pruebas; que adolece de falta de transparencia pues los médicos que las rinden no tienen acceso a ninguna información que les permita verificar como fueron evaluadas sus respuestas; que se repiten año tras año las preguntas y que operan academias comerciales de médicos vinculados al proceso que preparan a los que van a rendir el EUNACOM, reconstruyen las pruebas sobre la base de instruir a sus alumnos que se inscriban y memoricen las preguntas lo cual también harían los propios facultativos que integran esas entidades, solicitando que esta entidad fiscalizadora se pronuncie sobre el particular.

En una nueva presentación, el recurrente plantea que es inconcebible que un instrumento de selección que limita el ejercicio de profesionales ya titulados, incide en la entrega de las atenciones de salud, y afecta las políticas públicas sobre la materia, sea administrado por una entidad privada -la ASOFAMECH- que en la práctica estaría desempeñando funciones y potestades públicas, infringiendo con ello la Constitución, lo cual se agravaría porque a su respecto la ley no ha contemplado herramientas de fiscalización por parte de los organismos del Estado.

Enseguida, señala que el EUNACOM fue establecido por el legislador como una medida de aseguramiento de la calidad de las prestaciones de salud, propósito que, a su juicio, no se ha cumplido


AL SENADOR
DON ALEJANDRO NAVARRO BRAIN
CONGRESO NACIONAL
AVENIDA PEDRO MONTT S/N
VALPARAÍSO

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2

pues la prueba en comento no ha contribuido a mejorar dichas prestaciones sino que, por el contrario, ha limitado la entrega de las mismas, pues "resulta paradójico que hoy existiendo en el país a lo menos un déficit de 1.400 médicos en la Atención Primaria de Salud, no se puedan incorporar al sistema público de salud, a lo menos un número de 800 médicos residentes en Chile", como consecuencia de su exigencia.

Finalmente, solicita que esta Contraloría General emita un pronunciamiento respecto de "la constitucionalidad, legalidad, procedencia y conveniencia" de mantener el EUNACOM como requisito de ingreso para los cargos o empleos de médicos cirujanos en los Servicios de Salud y en los establecimientos que señala la ley y también para la capacitación de cientos de médicos, considerando el grave impacto que estaría teniendo en la salud de la población, como asimismo sobre la procedencia de que este examen sea administrado y diseñado por una organización de carácter privado.

Requerido su informe, el Ministerio de Salud y la Asociación Chilena de Facultades de Medicina (ASOFAMECH), lo han emitido exponiendo sus puntos de vista y aportando antecedentes en relación con los asuntos planteados por el senador Alejandro Navarro.

1.- Preceptiva aplicable

El artículo 1° de la ley N° 20.261, establece como requisito de ingreso para los cargos o empleos de médico cirujano en los servicios de salud, en los establecimientos de carácter experimental que indica y en aquéllos de atención primaria de salud municipal, rendir un examen único nacional de conocimientos de medicina y haber obtenido, a lo menos, la puntuación mínima que establezca el reglamento, precisando que tales instituciones sólo podrán contratar, en cualquier calidad jurídica y modalidad, a quienes hayan obtenido ese puntaje mínimo.

Enseguida, su inciso tercero previene que los médicos cirujanos para entregar las prestaciones de salud a los beneficiarios del régimen correspondiente, en la modalidad de libre elección, deberán haber obtenido, de acuerdo con lo que establezca el reglamento, a lo menos, la puntuación indicada, e igual requisito demandará el artículo 2° del mismo texto legal para postular a programas de perfeccionamiento, de postítulo, de postgrado conducentes a la obtención de un grado académico y de especializaciones, en los términos que señala.

En cuanto a la aplicación de las reglas precedentes, el inciso quinto del citado artículo 1°, establece que el Ministerio de Salud debe dictar al efecto un reglamento y fija exigencias sustantivas y formales a que ese instrumento tiene que sujetarse.

De tal manera, debe contener los criterios generales en orden a garantizar la adecuación del examen con el perfil

profesional requerido para el cumplimiento de los objetivos de la política nacional de salud, y los que aseguren la objetividad, transparencia, igualdad y adecuada publicidad en su diseño y administración; como, en general, "toda otra materia relacionada con su exigencia, aplicación y evaluación". Asimismo, la puntuación mínima requerida ya sea a través de una nota, calificación, porcentaje, u otro factor análogo de medición, y toda otra norma necesaria para la adecuada y eficiente aplicación de dichas regulaciones.

En lo formal, para la dictación y aplicación de ese reglamento, el Ministerio de Salud debe previamente oír la opinión e informe técnico de la Comisión Nacional Docente Asistencial de Salud, creada por el decreto supremo N° 110, de 1963, de esa Secretaría de Estado.

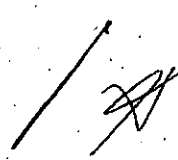
El reglamento a que aluden estas normas está sancionado por el decreto N° 8, de 2009, del Ministerio de Salud, que en cumplimiento de la ley, establece los criterios generales y las disposiciones sobre exigencia, aplicación, evaluación y puntuación mínima para el diseño y aplicación del EUNACOM, debiendo destacarse que al tenor de su artículo 6° esta prueba consta de dos secciones, una práctica y otra teórica.

Por último, el inciso cuarto del artículo 1°, del señalado texto legal, entrega el diseño y la administración de este examen a la asociación de escuelas de medicina que cumplan las condiciones que en ese precepto se indican, la cual debe desarrollar su labor sujetándose a los criterios generales y reglas contemplados en el precitado decreto, entidad que actualmente es la Asociación Chilena de Facultades de Medicina, designada mediante la resolución exenta N° 640, de 2009, del Ministro de Salud, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 3° de ese reglamento.

Es del caso consignar que la ley N° 20.816, publicada en el Diario Oficial de 14 de febrero de 2015, establece, en su artículo 7°, que los médicos cirujanos que, al 31 de diciembre de 2014, se encuentren desarrollando cargos en calidad de contratados conforme al artículo 14 de la ley N° 19.378, "o a contrata o sobre la base de honorarios en establecimientos dependientes de los Servicios de Salud o en establecimientos municipales de atención primaria de salud, sin contar con el" EUNACOM, "podrán mantener sus contrataciones u honorarios por un plazo máximo de dos años" desde la señalada fecha de publicación. Añade que, expirado ese plazo, si no obtienen la puntuación mínima en dicho examen deberán cesar en sus funciones y dejar sus cargos.

2.- Diseño y administración del examen, reconstrucción de pruebas y repetición de preguntas, y academias que preparan a postulantes al EUNACOM.

De acuerdo con los antecedentes proporcionados por ASOFAMECH el proceso mediante el cual se elaboran las preguntas se inicia con la redacción de un número de ellas por parte de los profesionales que integran un registro de especialistas que mantiene esa



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

4

entidad que cubren todas las áreas del examen y se agrupan por especialidad en equipos de 4 a 6 personas. Las preguntas son revisadas por un comité técnico integrado por 5 médicos y una matrona, con experiencia en esta prueba, adaptándola a determinados estándares que faciliten su comprensión y corrección.

Las preguntas así seleccionadas pasan al Comité de Contenidos, conformado por 5 facultativos de larga trayectoria, que las estudia desde el punto de vista médico, debatiéndose sobre cada una de ellas en sesiones convocadas para cada especialidad donde los proponentes de las mismas pueden defenderlas. Este Comité elimina las que a su juicio no deben incluirse, y el resto pasa a integrar un banco de preguntas. Desde este último son seleccionadas por el Director del Examen aquellas que en definitiva integrarán la prueba, manteniendo una proporción predefinida por área.

De acuerdo con lo informado por la mencionada agrupación, las preguntas son elaboradas especialmente para cada examen y no se repiten de un año a otro.

Acerca de lo que el peticionario denomina reconstrucción de pruebas, la cual consiste en que los examinados registran o memorizan las preguntas realizadas en cada versión del examen, y utilizan esta información para la preparación de futuros exámenes, se trata de una práctica que escapa a las facultades de control de esta Institución Fiscalizadora.

Por su parte, la formación y operación de academias integradas por médicos, cuyo giro comercial consiste en la preparación de los postulantes para rendir el EUNACOM, no ha sido prohibida por el legislador atendido lo cual no resulta jurídicamente observable en el marco normativo vigente.

Sin perjuicio de ello, es necesario precisar que la eventual participación, en tales entidades, de miembros de la referida asociación, puede afectar la objetividad y la transparencia, que al tenor de la preceptiva expuesta, deben presidir el diseño y la administración del examen, aspecto que deberá ser considerado por el Ministerio de Salud en el estudio de nuevas regulaciones que se pretenda establecer sobre la materia.

En dicho contexto, también es pertinente considerar que ASOFOMECH cumple una función de interés público, en virtud de lo cual debe velar porque el proceso se lleve a cabo en todas sus fases en forma transparente, sin dar lugar a dudas ni ambigüedades y con absoluta imparcialidad.

Por último, sobre el reclamo en orden a que los médicos que rinden esta prueba teórica no contarían con información que les permita constatar como fueron calificadas sus respuestas, ASOFOMECH ha informado que estima imposible de implementar un sistema

de revisión de este tipo y que, en cambio, se han implementado modalidades de evaluación especiales tendientes a evitar que posibles errores en las preguntas no afecten a los examinados. Agrega que excepcionalmente y con igual finalidad se ha permitido a algunos postulantes revisar su hoja de respuestas para detectar un eventual error de corrección, a petición escrita de ellos, cuando el puntaje que obtuvieron está hasta un punto por debajo del puntaje de aprobación, pues en tal caso cualquiera pequeña equivocación podría motivar la desaprobación del examen.

Al respecto, corresponde al Ministerio del ramo ponderar la incorporación de una exigencia en tal sentido, proponiendo la pertinente modificación reglamentaria.

3.- Administración del examen por una entidad privada, impacto de su exigencia en la entrega de las prestaciones de salud, mantención del sistema o flexibilización de su aplicación.

En cuanto a las consideraciones que formula el peticionario en torno a la entrega a ASOFAMECH de las prerrogativas para diseñar y administrar el examen, cabe precisar que habiéndose cumplido en su designación los presupuestos que la preceptiva antes reseñada prevé para tal efecto, no resulta posible que esta Contraloría objete la jurisdicción del sistema definido por el legislador.

En todo caso, ante lo señalado por el ocurrente en orden a que podrían existir problemas en el procedimiento implementado por la ASOFAMECH, que posibilitarían nuevas filtraciones que afectarían la confiabilidad del examen, como asimismo acerca de la afectación de la eficacia y utilidad del sistema, debe ponderarse que no obstante la entrega legal de su administración a dicha asociación, y aun cuando el legislador no ha previsto un control directo de algún órgano público sobre esa entidad, actualmente, en el ámbito que permite esa normativa, el Ministerio de Salud debe efectuar las gestiones tendientes a asegurar la objetividad del proceso, actuando coordinadamente con tal agrupación.

Asimismo, corresponde a esa secretaría de Estado proponer al Presidente de la República las modificaciones que estime pertinentes, al mencionado decreto N° 8, de 2009, dentro del marco de la ley N° 20.261, incorporando mecanismos tendientes al mejoramiento del sistema.

Al respecto, cabe destacar que, según se indicó, el precitado texto legal, en su artículo 1°, inciso quinto, entrega a un reglamento dictado por intermedio del Ministerio de Salud, entre otras cuestiones, la fijación de los criterios "que aseguren la objetividad, transparencia, igualdad y adecuada publicidad" en el "diseño y administración" del examen, "y, en general, toda otra materia relacionada con su exigencia, aplicación y evaluación" e igualmente que el inciso final del mismo precepto

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

6

establece que a lo menos cada cinco años ese ministerio, oyendo a la comisión que indica, revisará los criterios generales que se fijen en el reglamento.

No obstante, si se pretende asignar atribuciones fiscalizadoras a entes públicos, modificar las reglas sobre la entidad que debe diseñar y administrar la prueba o, desde luego, establecer, al tenor de lo expresado por el ocurrente, que el EUNACOM no rija como requisito de ingreso a los empleos de los servicios de salud, o para el acceso a programas de perfeccionamiento o especialización financiados por el Estado, estas materias exigen la dictación de una ley.

Por otra parte, en relación con las acciones tendientes a flexibilizar el sistema en vigor, debe anotarse que mediante la jurisprudencia a que alude el recurrente, ésta Contraloría General, sobre la base del principio de servicialidad de la Administración y de continuidad del servicio público, ha informado reiteradamente que en situaciones especiales de escasez de médicos, cuando ello sea imprescindible en orden a asegurar la entrega de prestaciones de salud, es admisible que se recurra transitoriamente a la contratación de profesionales que no hayan rendido y aprobado el EUNACOM, cumpliéndose las condiciones que se establecen.

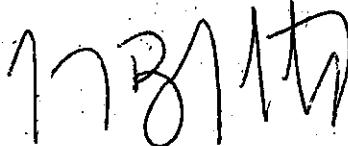
Asimismo, a través del dictamen N° 12.393, de 2016, se ha señalado que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 112, inciso final, del Código Sanitario, es procedente contratar médicos extranjeros que no cumplen con ese requisito, siempre que se estipule que éstos se desempeñarán en lugares apartados y que medie una habilitación de la respectiva autoridad sanitaria, en los términos previstos en esa norma.

Por último, cabe manifestar que, considerando las dificultades que en la práctica se han suscitado en la operación e interpretación de los preceptos que lo rigen, esta Entidad Fiscalizadora en su memoria anual de 2015, presentada en el año 2016, ha advertido que existen deficiencias en el diseño legal de la administración y fiscalización de este examen, cuestión que se comunicó en su oportunidad al Presidente de la República y al Congreso Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 143 de la ley N° 10.336.

Transcribese al Ministerio de Salud y a la

ASOFAMECH.

Saluda atentamente a Ud.



JORGE BERMUDEZ SOTO
Contralor General de la República