

# PERSPECTIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA EN MÉXICO

CONCLUSIONES DEL CONVERSATORIO:

“OPORTUNIDADES PARA LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA, LABORATORIOS Y MEDICAMENTOS EN MÉXICO: APRENDIZAJES A PARTIR DEL COVID-19”

OCTUBRE DE 2020

Grupo de Trabajo de Política Industrial - Fundación Friedrich Ebert



# PERSPECTIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA EN MÉXICO<sup>1</sup>

Esta nota recoge, en primer lugar, las intervenciones de las y los participantes del seminario virtual organizado por la Fundación Friedrich Ebert en México: “Oportunidades para la industria farmacéutica, laboratorios y medicamentos en México: Aprendizajes a partir del COVID-19” y; en segundo lugar y derivado de la discusión del seminario, pone de relieve el potencial de desarrollo de esta industria, junto con otros sectores que la abastecen de insumos (sustancias activas, otras materias primas y maquinaria y equipo), reciben sus productos (distribuidoras, farmacias, clínicas y hospitales) y se relacionan horizontalmente con ella (equipo médico, servicios de salud, laboratorios) para conformar un complejo productivo fundamental para la reconversión y el fortalecimiento del sistema de salud en el país. La nota incorpora también puntos de vista recogidos de otras fuentes y, en particular, del documento preparado por Mauricio de María y Campos para este seminario, que sirvieron para ordenar las propuestas preliminares de líneas de acción para el fortalecimiento de la industria, las cuales se presentarán al final.

El propósito de esta nota es promover un acercamiento de la industria y otros actores relevantes a las autoridades de gobierno, con el fin de acordar medidas para enfrentar la crisis sanitaria y económica y para encaminar acciones estratégicas para su fortalecimiento con visión de largo plazo, tomando en cuenta el papel fundamental de la industria farmacéutica para el sistema nacional de salud. Al final de la nota se ofrecen sugerencias de líneas de acción en ese sentido, especialmente para la consideración de los representantes de la industria farmacéutica.

## ANTECEDENTES

La crisis desatada por la irrupción de la pandemia del nuevo coronavirus Sars Cov-2 alcanza enormes proporciones y ha alterado gravemente las condiciones de vida en todo el planeta. Primeramente la salud, y luego la actividad productiva y el empleo, han sufrido un impacto que está generando la peor recesión —en el mundo y en México— en casi un siglo. Los efectos son ya considerables en el producto, la inversión y el empleo y aun no terminan de materializarse.

En México se han conjugado factores estructurales y coyunturales que han generado un impacto directo especialmente severo, tanto en la salud como en la economía, con efectos indirectos en el mundo del trabajo, la convivencia, el ocio y las relaciones sociales en general; todavía está por verse cuáles de esos efectos serán transitorios y cuáles permanentes.

La pandemia encuentra a México debilitado, tanto en cuanto a la salud de la población como de su sistema público de salud, que ha sufrido un proceso de achicamiento y/o desmantelamiento desde hace alrededor de 30 años, impulsado por un modelo afín a las soluciones de mercado, cada vez más abierto al exterior, que ha mostrado su inoperancia y que, frente a la emergencia sanitaria, ha revelado sus debilidades e incapacidad para enfrentar un fenómeno que amenaza gravemente al bienestar de la población, especialmente vulnerable por las comorbilidades que ubican a México como uno de los países con los mayores índices mundiales de incidencia de diabetes, alta presión arterial y otros padecimientos potencialmente aceleradores de los efectos del virus.

<sup>1</sup> Nota elaborada por Jorge Máttar, con base en la discusión del Seminario, el documento de Grupo de Trabajo de Política Industrial - Fundación Friedrich Ebert.

En cuanto a la economía, a la tendencia de bajo crecimiento presente desde hace tres décadas en el ámbito económico mexicano se sumó, en los últimos dos años, un régimen de austeridad en el gasto público, la caída en la inversión agregada provocada por decisiones de política pública y la paralización de numerosas actividades económicas como resultado de la pandemia, de la continuidad de la lentitud de la inversión pública y de la ausencia de estímulos fiscales, con lo que, de acuerdo con el consenso de pronósticos, se estima una caída del PIB en torno al 10% en 2020, lo que no se aliviará con la limitada recuperación de no más del 3% prevista para 2021 (Banxico, 2020). Las tendencias para el resto de la década hacen prever que el PIB en términos reales volverá al nivel de 2019 no antes del 2025, y el PIB por habitante en términos reales lo hará hasta 2030.

Una crisis de este tamaño requiere ser afrontada con todos los instrumentos y herramientas de la política pública, incluyendo medidas tradicionales, novedosas y heterodoxas acompañadas por acuerdos con las y los actores del sector (industria, academia, laboratorios, centros de investigación, proveedores, clientes) y con el apoyo de expertos. Si se quisiera, la crisis actual podría ser una oportunidad para alterar trayectorias perversas de lento crecimiento, subempleo, concentración, pobreza y desigualdad que han sido persistentes en México durante las últimas décadas, pero para ello las soluciones deberían atender tanto los problemas de corto plazo como los de largo plazo.

## GRUPO DE TRABAJO DE POLÍTICA INDUSTRIAL DE LA FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT

Por convocatoria de la Fundación Friedrich Ebert, desde hace varios meses un grupo de personas ha estado analizando en talleres virtuales los problemas de la industria y la política industrial, con especial énfasis en los trastornos que ha provocado la pandemia del SARS-CoV-2 en la trayectoria de desarrollo y en la política pública. Se ha considerado profundizar el trabajo en la rama de los productos farmacéuticos dada su vinculación con el sistema de salud y su importancia estratégica para el desarrollo nacional, lo que se ha puesto en evidencia a consecuencia del COVID-19, además de que ha revelado problemas estructurales de muy diverso tipo que impiden el desarrollo integral del sector. Se ha tomado en cuenta también que la discusión y la consideración de políticas pasan necesariamente por la interacción entre el gobierno y las y los empresarios. Todo ello motivó la iniciativa de la FES, que convocó al ya mencionado seminario con el fin

de generar un espacio de acercamiento y diálogo para identificar oportunidades para el sector farmacéutico de México.

Antes de presentar las intervenciones de las y los participantes del seminario, conviene repasar las características principales, la evolución y los desafíos del sector, tomando como base la nota preparada por Mauricio de María y Campos para el evento. Vale la pena señalar que buena parte de los aportes de las y los participantes validan el diagnóstico y prescripciones del economista.

## DIAGNÓSTICO DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA

### 1. Evolución reciente

El PIB de la industria farmacéutica ha promediado un crecimiento de alrededor del 3.5% anual en los últimos 30 años, superior al del PIB total. Se estima que satisface un 90% de la demanda interna de medicinas (con producción local más importaciones complementarias de sus líneas de medicamentos). El tamaño de planta típico es de unas 125 personas, frente a las 10.4 en promedio de las unidades manufactureras. Esta industria da empleo directo a alrededor de 80,000 personas, más un importante volumen de empleo indirecto. Sus salarios son, en promedio, el doble de la media de la manufacturera. Su derrama económica impacta a 161 ramas de las 259 que integran la economía mexicana.<sup>2</sup> La industria sufre un bajo nivel de integración de cadenas productivas internas. El contenido de materias primas e ingredientes activos de fabricación nacional que demanda la industria farmacéutica se ha mantenido muy bajo desde los años ochenta. La mayor parte de los ingredientes activos es importada de China, India, Corea del Sur y Europa. Por otro lado, a partir de la eliminación de la obligación de tener una planta en México para la venta de productos —durante el periodo 2006-2012— aumentó considerablemente la importación de medicamentos terminados que solamente son empacados en el país. Muchos laboratorios se han vuelto importadores de una parte significativa de los productos que venden.

El INEGI estima en 2,500 millones de dólares el valor de las exportaciones en 2015, frente a un valor de 7,000 millones de dólares de importaciones; es decir, por cada dólar exportado se importan casi 3 dólares (la misma relación era de 1 a 2 en 1998). Diez países

<sup>2</sup> Las cifras provienen de Mauricio de María y Campos (2020) y del INEGI (2017).

absorben el 78% de las exportaciones: Estados Unidos (20.8%), Suiza (18.6%) y el resto casi en su totalidad Canadá y América Latina. Las importaciones provienen de Estados Unidos (30.5%), Alemania (13.1%), China (9.1%), Francia (7.9%), Suiza (4.8%), India (4.2%) e Italia (3.8%). Las importaciones de China e India han sido las más dinámicas en los últimos años.

De acuerdo con la Asociación Nacional de Fabricantes de Medicamentos (Anafam), los productos genéricos participan con más del 80% del volumen de producción total en el país, aunque en términos de valor es mucho menos porque los precios de los genéricos con frecuencia son menores a los de las marcas originales dado que éstas ya no tienen exclusividad de fabricación al haber expirado sus patentes. Casi el 100% de las adquisiciones del sector público son productos genéricos.

## 2. PROBLEMAS Y RETOS DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA EN MÉXICO

### a) Producción, comercialización e inversiones

**Mercado del sector público:** Está integrado por instituciones públicas del sector salud como el IMSS, el ISSSTE, la SSA, la Secretaría de la Defensa Nacional, Pemex y las secretarías de salud de los gobiernos estatales. Se trata, principalmente, de productos genéricos y representa alrededor del 50% de la demanda nacional de medicamentos.

En los últimos dos años, las reestructuraciones internas del gobierno federal en los procesos de licitación y distribución de medicamentos han conducido a una situación muy errática en el proceso de compras consolidadas del gobierno. El papel de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda, la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), la asignación reciente de la responsabilidad de las licitaciones a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y la creación de una agencia distribuidora de medicamentos del Estado —responsabilidad asignada finalmente a la empresa Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México (Birmex)— han generado incertidumbre en los laboratorios que abastecen al sector público. Las reformas a la legislación sobre propiedad industrial han conmovido también a las empresas de capital mexicano.

La industria insiste en la necesidad de un mecanismo confiable de planeación conjunta con el sector salud para la producción, adquisición de insumos e inversiones futuras. Las empresas de capital mexicano, muchas de las cuales dependen fuertemente de ese mercado de genéricos, han estado sufriendo particularmente estos paros y arranques, así como la incertidumbre generada por los frecuentes cambios en las instituciones y en las autoridades responsables. Todo ello incide en las decisiones de inversión de las empresas que, en muchos casos, están paralizadas.

**Mercado privado:** En este segmento del mercado, los mecanismos tradicionales de producción, abastecimiento de insumos, distribución y ventas presentan menos problemas. Es uno de los pocos sectores en los que no ha habido una restricción a la producción y comercialización durante la pandemia. Por el contrario, cifras del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC) comprueban que la fabricación y venta de medicamentos tuvieron un incremento de alrededor del 8% en los primeros 8 meses del año. La pandemia ha propiciado una demanda extraordinaria de medicamentos.

### b) Precios

El nivel de los precios sigue siendo fundamental en las compras del sector salud y es lo que, supuestamente, ha llevado al Estado a tomar la decisión de recurrir a la UNOPS para conseguir los precios más bajos posibles en el mercado internacional. Lamentablemente, la UNOPS no parece tener la experiencia para realizar una operación de tan gran escala. Los proveedores locales demandan que se les permita competir con suelo parejo y que se establezcan mecanismos que permitan planear y evitar prácticas desleales y depredadoras en el mercado internacional,<sup>3</sup> dado que, en tales circunstancias, consideran que son capaces de competir en igualdad de condiciones. Al momento de escribir esta nota, existe todavía incertidumbre respecto al proceso. En la presentación que realizó recientemente la UNOPS no hubo un gran avance en términos de

<sup>3</sup> El papel de la UNOPS en las adquisiciones de medicamentos del sector público se enmarca en el acuerdo firmado por el Insabi y la agencia de las Naciones Unidas el 15 de julio de 2020. Véase "Acuerdo específico entre el Instituto de Salud para el Bienestar de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Insabi) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (en adelante UNOPS), para la ejecución del proyecto de implementación denominado 'Adquisición de medicamentos y material de curación', a quienes en adelante se les denominará conjuntamente como 'las partes'", en línea: [https://codigof.mx/wp-content/uploads/2020/10/AE\\_UNOPS\\_INSABI\\_20\\_09102020201348.pdf](https://codigof.mx/wp-content/uploads/2020/10/AE_UNOPS_INSABI_20_09102020201348.pdf)

respuesta a las dudas y preguntas de los laboratorios establecidos en México sobre las condiciones y términos de adquisición.<sup>4</sup>

Los precios son también motivo de reclamo de los consumidores en el mercado privado. Los mecanismos de mercado han funcionado relativamente bien para los medicamentos de consumo masivo, a pesar de los problemas de importación de materias primas y otras dificultades, antes y durante la pandemia. Como paliativo frente a los altos precios de los medicamentos de patente, existen empresas distribuidoras y de venta al menudeo con un gran poder de compra y distribución (como Farmacias Similares y Farmacias del Ahorro) que logran conseguir significativos descuentos para los consumidores, particularmente en el caso de los genéricos y algunos productos de marca de consumo popular.

### *c) Regulación de la industria*

La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) es la institución reguladora del Estado que autoriza, desde el punto de vista sanitario, los medicamentos que pueden ser fabricados, importados y vendidos en México, así como sus ingredientes, procesos y condiciones de producción y venta. Su papel es clave tanto para efectos del mercado interno como para las exportaciones. En años recientes experimentó un importante fortalecimiento de su capacidad técnica y de su prestigio. Lamentablemente, según algunas empresas consultadas, durante 2019 y 2020 ha sufrido considerables reducciones de presupuesto, pérdida de funcionarios clave y, últimamente, cambios en su ubicación institucional en la Secretaría de Salud que podrían restarle independencia en sus decisiones, lo que ha generado inquietud entre las empresas farmacéuticas y alimentarias.

### *d) Investigación, desarrollo tecnológico e innovación*

La dependencia tecnológica de México es enorme. Sólo una docena de empresas de capital nacional realizan actividades de investigación y desarrollo tecnológico sistemáticamente, ya sea en sus propias instalaciones y/o en vinculación con institutos de investigación de

la UNAM y del IPN. Las patentes farmacéuticas de mexicanos y las empresas de capital mexicano son muy escasas.

En general, las empresas de capital extranjero realizan su investigación y desarrollo en sus países de origen o en subsidiarias donde tienen acceso a recursos humanos e instituciones especializadas. Las empresas de capital nacional en el sector farmacéutico adquieren licencias del exterior y solamente en un grupo reducido de casos bien conocidos invierten sistemáticamente en investigación original.

Un grupo más numeroso de laboratorios de capital mexicano invierte en la copia e innovación o mejoramiento de procesos de medicamentos conocidos, apoyándose frecuentemente en institutos especializados de investigación de la UNAM y del IPN, dando seguimiento a la vida de las patentes y al comportamiento del mercado, y produciendo y comercializando los fármacos principalmente como genéricos a partir de la expiración de las patentes. Este grupo ha crecido en los últimos 20 años y ha capturado con sus bajos precios y buena calidad a una parte importante del mercado público y privado de genéricos. La Cofepris vigila su calidad y bioequivalencia. En México, los gastos en investigación y desarrollo tecnológico de las empresas difícilmente alcanzan en promedio el 2% del valor de sus ventas.

### *e) Abastecimiento de materias primas y sustancias activas*

El contenido de materias primas nacionales en la producción de la IF es muy reducido. Ya en 1975 había 68 empresas en el país que producían materias primas y sustancias activas, en particular sulfas, antibióticos, hormonas, vitaminas, vacunas, sueros y productos biológicos. Para el ácido acetilsalicílico había una coinversión 60/40 con Bayer debido a las exigencias de la legislación petroquímica. Aunque el decreto logró inversiones para la producción nacional de materias primas e ingredientes activos con sensibles y, en ocasiones, grandes reducciones de precios (p. ej., el diazepam y la vitamina C), su derogación en 1989 y la apertura a las importaciones cancelaron la operación de las plantas. Hoy en día, la producción local de ingredientes activos ha disminuido en México e incluso en Europa y Estados Unidos, ya que depende en gran medida de proveedores de China y de la India.

<sup>4</sup> En la reunión informativa se dio a conocer que el gobierno de México destinará 100,000 millones de pesos (alrededor de 4,500 millones de dólares) en la primera compra (2021), cuyo modelo se extenderá hasta el 2024. Se creará una empresa distribuidora de medicamentos haciendo sinergia con la UNOPS para tener una red en frío y una red de distribución de medicamentos a nivel nacional. Véase en línea: <https://codigof.mx/realizan-primera-sesion-informativa-sobre-la-compra-consolidada-de-medicamentos-unops-insabi-y-cofepris/>

## EL SEMINARIO

La FES convocó a un destacado grupo de representantes del gobierno, de la industria farmacéutica y de las instituciones de investigación y desarrollo tecnológico de México buscando generar una discusión que derivara en una propuesta para el desarrollo del sector y la satisfacción de las necesidades prioritarias públicas y privadas del país con un horizonte de mediano y largo plazos, anclado en el mercado nacional pero también con una orientación exportadora.

El seminario se llevó a cabo el 29 de septiembre de 2020 y todas las participaciones se hicieron de forma remota. Para guiar la discusión, la FES propuso el siguiente conjunto de preguntas:

- ¿Qué se necesita para tener una industria farmacéutica mexicana competitiva a nivel global?
- ¿Qué obstáculos existen actualmente para el desarrollo de la industria?
- ¿Cómo fortalecer la investigación y el desarrollo, así como la articulación entre los centros de investigación y el sector privado?
- ¿Cómo generar relaciones virtuosas entre el sector privado y las instituciones públicas?
- Con el nuevo T-MEC y con la ventaja comparativa de su ubicación geográfica, ¿tendría México posibilidades de exportar más productos farmacéuticos a Canadá y Estados Unidos?

## DESARROLLO DE LA DISCUSIÓN<sup>5</sup>

Para iniciar, el representante de la FES, Carlos Cabrera, dio la bienvenida, agradeció a las y los participantes de la industria y detalló la idea, motivación y objetivos del evento. A continuación, Mauricio de María y Campos presentó un resumen de la situación y evolución de la industria farmacéutica, así como propuestas para su desarrollo. Después, se realizaron las intervenciones de las y los participantes de la industria, laboratorios y otras instancias vinculadas con la IF.

*El papel de la industria farmacéutica en el desarrollo, la salud y la política de fomento al sector*

La industria farmacéutica nacional ha sido fundamental en el proceso de industrialización y para el mejoramiento de la salud y la calidad de vida de las personas; se ha progresado en materia de innovación y propiedad industrial para completar un amplio cuadro básico de atención a la salud de las y los mexicanos. En materia industrial no se ha avanzado igual. En cada cambio de administración, las y los industriales de la farmacéutica presentan al equipo de transición una propuesta de estrategia para la IF; sin embargo, no se han obtenido resultados. En 2016 se declaró a la IF como industria estratégica para México, pero no se ha dado contenido en la práctica a dicha declaración.

En el periodo reciente, la industria considera que ha mermado el papel de la Cofepris, cuyo acompañamiento es fundamental para ella, pero la Comisión ha sufrido altibajos y cambios institucionales que generan desconcierto en la industria. Existe una muy alta dependencia de las materias primas de origen importado, a diferencia de otros países emergentes como Corea del Sur, que, tras haber sido marginales en la IF mundial durante los años ochenta, hoy han consolidado su posición en el mercado internacional. En efecto, como parte de una estrategia con visión de largo plazo, en Corea del Sur se establecieron políticas, objetivos y metas a 20 años, mientras que en México se sigue una lógica de mercado cortoplacista y sin estrategia, sin política industrial, sin promoción a la ciencia y tecnología, y sin tener un cuadro completo de la concepción de una política para la industria.

Hoy es un momento importante para emprender grandes inversiones en el sector farmoquímico del país. A nivel mundial, la industria está pasando por una reconversión; México debe ser parte activa de ésta y hay que ver a la IF como un ecosistema con todos los sectores bien articulados y coordinados.

La industria farmacéutica en el México de hoy se ha vuelto parte de la agenda política, que ya no es sólo una agenda de salud pública o de desarrollo industrial. Para una discusión productiva, el tema se debe despolitizar. La industria local es muy importante, hay pocos países que tienen este activo, pero hay una enorme falta de planeación que impide aprovechar las oportunidades de las condiciones favorables.

La industria farmacéutica nacional es un sector muy competitivo a pesar de que no lo revela en las exportaciones. Hay retos emergentes como, por ejemplo, la naturaleza de los cambios en la política de compra de medicamentos por parte del sector público. No se conoce bien cuál va a

<sup>5</sup> Salvo por un par de excepciones, se omiten los nombres de quienes hicieron los planteamientos. Se adoptó una redacción en tercera persona de acuerdo con el entendimiento del autor sobre las intervenciones para evitar asignar aseveraciones equivocadamente a personas con nombre y apellido.

ser el papel de la UNOPS en las adquisiciones (cómo se harán las licitaciones y cómo van a participar las empresas mexicanas o filiales de extranjeras instaladas en el país). No hay reglas claras y se percibe incertidumbre. El problema es que se partió de un mal diagnóstico, suponiendo que todas las empresas distribuidoras y manufactureras eran corruptas. En las nuevas licitaciones del Estado sólo se ha cubierto el 30% de lo previsto y, por lo tanto, el 82% de los medicamentos se está adquiriendo por adjudicaciones directas, lo cual es muy ineficiente y hace que se sospeche de prácticas poco transparentes. El mal diagnóstico origina una mala planeación, y eso se debe corregir.

Los diálogos del sector privado con distintos niveles de la Secretaría de Salud, la Cofepris y otras entidades de gobierno, así como con el Senado, no han sido fructíferos hasta ahora. El hecho de que el gobierno no respondiera a la invitación de participar en el seminario es una muestra de su falta de interés. Es un gobierno reactivo, sin propuestas visionarias ni estrategia de largo plazo, anclado en la idea equívoca de que acabar con la corrupción es la solución a todos los males. Por eso se usa el hacha y no el bisturí al cortar de raíz programas que, aun reconociendo que sufren de opacidad y corrupción, deben ser mantenidos, rescatados y saneados. Un ejemplo de esto es la decisión de usar a la UNOPS para la adquisición de medicamentos, lo que, de acuerdo con la industria y las y los expertos, puede ocasionar un descalabro económico y un problema mayúsculo de desabasto de medicinas (véase el Recuadro). Con la Secretaría de Economía se podría tener un buen diálogo; lo más difícil es sensibilizar al jefe del poder Ejecutivo, pues hay un ambiente de desconfianza.

### *Adquisiciones del sector público*

Las compras públicas deben ser un instrumento para impulsar el desarrollo industrial y enfocarse en el desarrollo de proveedores y en su integración. Sin embargo, se teme que la intervención de la UNOPS va a otorgar facilidades a las empresas extranjeras, en detrimento de las nacionales (véase el Recuadro para información reciente al respecto). Acudir a la UNOPS parece estar a contracorriente de lo que está sucediendo en el resto del mundo. Actualmente, las importaciones de México son, principalmente, de productos con altos contenidos tecnológicos y de conocimientos. El país debería aspirar a fabricar ese tipo de medicamentos y productos de la industria farmacéutica en general; por ejemplo, debería coordinarse con Estados Unidos y Canadá para cumplir con estándares de producción regional en el marco del tratado de libre comercio T-MEC, al tiempo que aprovecha ventajas de cada país para fabricar productos farmacéuticos.

La industria sostiene que la Cofepris está limitando la competencia con su retraso y burocracia, además de que está restringiendo la generación de ofertas. Por otro lado, se tiene la impresión de que la Cofepris la está satanizando de manera injusta al generalizar la idea de corrupción cuando se trata más bien de casos de excepción. La industria afirma que la Comisión también incurre en malas prácticas al adoptar una estrategia de atención al COVID-19 y descuidar a las demás enfermedades y problemas de salud. La Cofepris debería sancionar a las empresas que sí cometen irregularidades, mas no aplicar las sanciones a todas sin distinción. No es correcta su afirmación de que el 80% de las empresas incurre en malas prácticas.

#### **Participación de la UNOPS en los procesos de adquisición de medicamentos por parte del sector público: riesgos e incertidumbre**

La participación de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) en la adquisición de medicinas para el sector público ha generado gran controversia en el país, especialmente en el gremio de la industria farmacéutica. Como señaló Juan de Villafranca, director ejecutivo de la Asociación Mexicana de Laboratorios Farmacéuticos (Amelaf), en entrevista con el diario *Reforma*, se estima que dicha participación costará al país unos 2,800 millones de pesos en un lapso de cuatro años. Este monto se considera excesivamente alto en comparación con los costos que ha tenido el sector salud para la realización de dichas licitaciones. Además, el gobierno, a través de Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México (Birmex), asumirá la distribución de los medicamentos, lo cual será un gasto adicional a cargo del Estado.

Parte de las críticas y de la incertidumbre que prevalecen respecto a la actuación de la UNOPS tienen que ver con el manejo de los enormes montos de recursos públicos involucrados. De acuerdo con la misma entrevista, se tienen antecedentes de que la intervención de la UNOPS en proyectos similares en Honduras y Guatemala ascendió a 270 millones de dólares o 5,000 millones de pesos mexicanos. En México, son 80,000 millones de pesos al año, lo que exige una gran capacidad y experiencia técnica. Otra causa de incertidumbre es que los tiempos son muy reducidos dado que las licitaciones deben hacerse con mucha anticipación para garantizar la asignación de por lo menos el 90% de las claves.

Se pretende que las primeras ofertas se presenten en febrero de 2021 y las entregas se hagan en abril, lo cual, según la Amelaf, es un plazo muy corto, por lo que existe el riesgo de que muchas claves se queden sin asignar y haya, por lo tanto, problemas de desabasto o se recurra a asignaciones directas sin licitaciones.

Por otro lado, Villafranca dijo que la falta de pago por parte de las instituciones de salud del sector público a sus proveedores y laboratorios agobia a las empresas; se exige el mismo trato a los mexicanos que a los extranjeros. La industria ha indicado desconocer cómo será el trato a las proveedoras instaladas en México, aunque la Cofepris ha señalado que no habrá discriminación.

Fuente: Elaborado con base en información del diario *Reforma* del 5 de octubre de 2020.

La Amelaf propone seis pilares de una política pública para la IF: a) regulación; b) compras de gobierno; c) acuerdos internacionales, el más importante con Estados Unidos; d) industrial; e) ciencia y tecnología, y f) propiedad industrial. Hoy en día, la industria está en riesgo, pues los empleos, la producción y la inversión se ven disminuidos y amenazados. Se debería aspirar a la fabricación de materias primas para sustituir importaciones dado que hay capacidad nacional para ello.

### *Desarrollo e innovación tecnológicos*

En materia de desarrollo e innovación tecnológicos hay una alta vulnerabilidad externa. México podría ser un *hub* de investigación en farmacéutica a nivel mundial. Hay una oportunidad enorme en la investigación clínica, y hay infraestructura física y recursos humanos, pero también hay mucha burocracia. Asimismo, la coyuntura por la pandemia presenta una oportunidad para relanzar a la industria.

En los últimos años —y ahora más con la pandemia— se ha visibilizado la importancia que ha adquirido la biotecnología en la industria farmacéutica, lo que, a su vez, ha puesto en la agenda nacional la necesidad de invertir en ciencia y tecnología, particularmente en dicho ámbito que es el futuro de la IF. Es fundamental que la nueva ley de ciencia y tecnología considere a la biotecnología, cuyo fomento y desarrollo deben ser parte integral de la misma. En la IF hace falta una estructura habilitante con tres características esenciales: recursos humanos, investigación científica de largo plazo y confianza.

El país nunca se preparó adecuadamente para enfrentar una pandemia; estábamos muy desprotegidos desde hace mucho y no se aprendió de la crisis de 2009 cuando ocurrió la epidemia de la AH1N1. Se debería aprovechar positivamente la idea del gobierno de tener autosuficiencia en este campo para articular respuestas adecuadas y evitar que se prolongue el debilitamiento de la industria farmacéutica. Para ello es muy importante fortalecer la relación academia-industria-gobierno. Hay mucho campo para aportar desde los diversos frentes, lo cual requiere apertura al diálogo y disposición para colaborar.

La Fundación Mexicana para la Salud (Funsalud) ha realizado investigaciones que muestran que el Conacyt está desterrando a los estudios en biotecnología. En la Funsalud tienen un método de detección del COVID-19 muy eficiente y barato, pero la autoridad sanitaria insiste en que la prueba PCR es la única buena; el sector salud está desarmado.

El presupuesto público revela que la salud no es prioritaria para el gobierno. En relación con su tamaño económico, México ocupa un lugar muy secundario en materia de gasto en investigación en el ámbito farmacéutico. Hay evidencia internacional de los efectos multiplicadores positivos del gasto en investigación que el país debería conocer y asimilar; sin embargo, se percibe poca disposición por parte de las autoridades, por lo que, en cualquier caso, se debería pensar en proyectos preparados por el sector privado.

Un asunto que debe ventilarse y mantenerse presente en un posible acuerdo público-privado para impulsar a la IF se refiere a las distintas visiones desde la industria y desde el gobierno: la primera planea a largo plazo, mientras que el gobierno lo hace a corto plazo, por lo tanto, las políticas públicas son de corto plazo. Ambas visiones deben articularse de manera colaborativa, producto de un diálogo constructivo.

En parte como resultado de la pandemia, en Europa se está pensando que debe haber una integración total en la producción y una soberanía nacional en las cuestiones farmacéuticas; sustituir importaciones, disminuir la dependencia de insumos de otros países. Eso lo está haciendo Europa, región de naciones desarrolladas, partiendo de una posición mucho más favorable que México; a este país le urgiría más.

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PRELIMINARES Y PARCIALES**

A partir de las intervenciones de las y los participantes, de la nota de Mauricio de María y Campos, de las propuestas de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (Canifarma) y de las consideraciones del autor del presente texto, se presentan a continuación algunas ideas preliminares hacia la construcción de una política para el desarrollo de la industria farmacéutica como parte de un sistema nacional de salud que articule la producción de medicamentos y sus materias primas e ingredientes activos con la investigación, el desarrollo tecnológico y otras actividades afines y complementarias.

Según la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), los países en desarrollo con poblaciones en crecimiento y una mayor esperanza de vida tendrán que duplicar su abasto de medicamentos cada 5-6 años. México, con 127 millones de habitantes actualmente y cerca de 150 millones para el año 2050, tendrá una creciente demanda de medicamentos, lo

que motiva la necesidad de constituir la plataforma de una industria farmacéutica y de otros bienes y servicios claves para la salud y la prevención y atención de enfermedades. Para ello requiere comenzar a reconstruir y fomentar su industria productora de medicamentos y equipos para la salud con contenido local y tecnologías propias.

Es posible que esos aumentos puedan lograrse con la actual estructura industrial y comercial, pero los costos para el país serían enormes. En cambio, las oportunidades de producción local con alto valor agregado, empleo y desarrollo tecnológico propio podrían convertir a México en una potencia media farmacéutica, como lo está haciendo Corea del Sur. El T-MEC, el nuevo Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM) y el aprovechamiento de la rivalidad económica entre China y Estados Unidos podrían impulsar esos esfuerzos.

Un ejemplo de gran potencial está en la industria de dispositivos médicos que, en los últimos 30 años, ha triplicado su volumen de producción muy por encima del promedio manufacturero o del de la industria farmacéutica. México es el cuarto exportador mundial de dispositivos médicos con 8,900 millones de dólares en 2018, generando un superávit comercial de 4,600 millones de dólares; provee alrededor de 150,000 empleos con una remuneración promedio superior a la manufactura. En el curso del año, este segmento ha cuadruplicado su producción. Existe gran potencial para la sustitución de dispositivos médicos importados que se han usado en la pandemia y cuya demanda seguirá creciendo o se mantendrá elevada. La industria ha mostrado agilidad para responder a las necesidades de equipo de hospital; también ha logrado alianzas para producir respiradores, lo cual muestra su capacidad para enfrentar la crisis sanitaria (Ruiz Durán, 2020).

La industria farmacéutica en México se encuentra en una situación delicada y el gobierno parece no entender que la salud es algo indispensable que se debe conservar y apoyar, y tampoco parece entender que la regulación es fundamental para la protección y seguridad de los medicamentos. No existe política industrial que oriente el rumbo. El seminario evidencia la existencia de un problema de la mayor magnitud en la industria, quizás el más grave de su historia, el cual, además, muy probablemente se agravará aún más por la incertidumbre que ha traído el nuevo esquema de distribución de medicamentos que, algunos sostienen, provocará desabasto (véase de nuevo el Recuadro). No hay certeza de que los productos importados sean seguros y eficaces; no existe una planeación; no hay una política de ciencia, tecnología e innovación, y el gobierno no tiene una estrategia para el sector porque parece no conocer a fondo sus problemas actuales y sus desafíos a futuro.

La trayectoria que ha seguido el sector de la industria farmacéutica durante las últimas décadas, los acontecimientos

recientes, los problemas que han desatado la austeridad fiscal y la pandemia, así como la respuesta tardía de las autoridades y las decisiones erráticas que se han tomado en la presente coyuntura, llaman a la necesidad urgente de establecer un diálogo de cara a la sociedad, entre todas y todos los actores relevantes en el desarrollo de esta industria: gobierno, empresarios, cámaras y asociaciones empresariales, sector académico, instituciones de investigación científica y tecnológica, y distribuidores de medicamentos, entre los más importantes.

Ante la poca disposición de las autoridades al diálogo, una posible vertiente (con alcance limitado porque carecería del apoyo gubernamental) sería diseñar y ejecutar proyectos en el ámbito del sector privado, con empresas extranjeras y de la mano de institutos de investigación científica y tecnológica, laboratorios y centros de educación superior como la UNAM y el IPN.

A pesar de que a la fecha el gobierno no ha dado muestras de liderazgo para convocar a las y los actores relevantes de la industria farmacéutica, se debe insistir en que es la única forma de propiciar una recuperación y un reencauzamiento de la industria hacia su desarrollo duradero y sostenible; el gobierno debe asumir su papel de Estado para coordinar las discusiones con las y los actores de manera abierta, transparente y democrática, para generar confianza y tomar decisiones y acciones colectivas público-privadas.

Actualmente es indispensable una estrategia para salvar la coyuntura por la que atraviesa la industria —y, de hecho, el sistema nacional de salud—, pero también para armar una estrategia a largo plazo que incorpore no sólo a las industrias asociadas a la farmacéutica, sino que considere a la salud como un sistema complejo que requiere una reestructuración después de 30 años de desmantelamiento al amparo de políticas públicas equívocas.

Las bases de la discusión deben ser amplias y de cara a la ciudadanía como principal sujeto de la acción pública en favor de la salud. Un punto de partida podría ser el programa de desarrollo de la industria propuesto por la Canifarma, el cual requeriría actualizarse y readecuarse de común acuerdo con otras y otros actores del sector privado y de la academia,<sup>6</sup> y mostrar que esta iniciativa puede vincularse fructíferamente con uno de los 30 programas y proyectos prioritarios del gobierno —justamente el Programa 15— que interpelan directamente a la industria farmacéutica.<sup>7</sup>

6 Entre otros elementos a incorporar estaría aprovechar los diferendos entre Estados Unidos y China para fortalecer los vínculos económicos y comerciales con el primero en el marco de las ventajas que otorga el T-MEC.

7 Véase Canifarma (sin fecha), “Programa de Desarrollo de la Industria Farmacéutica 2019-2024”; y Gobierno de México, “Proyectos y Programas Prioritarios, Programa 15, Atención y Medicamentos Gratuitos”, en línea: <https://www.gob.mx/atencionmedicaymedicamentos>

Un buen acuerdo entre la industria y el gobierno podría ser el detonador para la elaboración y ejecución de una política de desarrollo centrada en el gran objetivo de mejorar las condiciones de salud y bienestar de la población con, entre otros, los siguientes elementos básicos (De María y Campos, 2020):

- Un estudio prospectivo industrial y tecnológico del sector de medicamentos con apoyo público-privado y la participación de las autoridades de salud y de la banca de desarrollo (Banxico, Nafinsa y Bancomext) que identifique las demandas esperadas del gobierno y de las instituciones de seguridad social y del mercado privado de productos farmacéuticos y sus principales insumos.
  - Acordar un compromiso público-privado para invertir, producir y, por lo tanto, generar empleos de calidad en México con una razonable garantía de adquisiciones gubernamentales, durante los próximos cuatro años, de los principales medicamentos y sus materias primas con una alta demanda asegurada.
  - Establecer una línea de crédito con apoyo de las autoridades del sector salud, industriales y financieras, que ofrezca financiamiento de primer y segundo pisos, en términos competitivos, a las empresas productoras de medicamentos y sus insumos que requieran capital de trabajo, créditos refaccionarios o capital de riesgo para nuevos proyectos o ampliaciones dirigidas a satisfacer necesidades prioritarias del sector público, del mercado privado y de exportación.
  - Instaurar un programa de desarrollo tecnológico e innovación para empresas farmacéuticas que estén dispuestas a contraer compromisos de inversión en investigación y desarrollo a través de proyectos de riesgo compartido.
- Examinar con detalle las capacidades nacionales de fabricación de materias primas para sustituir importaciones de manera competitiva, lo que es especialmente relevante en el caso de productos con alto contenido tecnológico y de conocimiento.
  - Utilizar las políticas de protección industrial y de compras gubernamentales como bastiones de la política de desarrollo y fortalecimiento de la industria farmacéutica.

Otras consideraciones que podrían alimentar el diálogo público-privado serían:

- Considerar la propuesta de la Amelaf de una política pública para la IF con seis pilares: a) regulación; b) compras de gobierno; c) acuerdos internacionales (principalmente el T-MEC); d) industrial; e) ciencia y tecnología, y f) propiedad industrial.
- En el marco de un diálogo colaborativo-constructivo, reconocer la proclividad del gobierno a centrar sus acciones en el corto plazo para conminarlo a ampliar su mirada hacia una convergencia con la visión estratégica de mediano-largo plazo que requiere el desarrollo de la industria farmacéutica.

## REFERENCIAS

1. **Banco de México (Banxico)**, “Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Agosto de 2020”, 1 de septiembre de 2020, en línea: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7B0F5A7391-BF69-391A-ECAA-8210163D6EE0%7D.pdf>
1. **Canifarma (sin fecha)**, “Programa de Desarrollo de la Industria Farmacéutica 2019-2024”.
2. **Clemente Ruiz Durán**, “Industria de dispositivos médicos en México: un potencial inexplorado”, presentación PPT, 13 de octubre de 2020.
3. **Gobierno de México**, “Proyectos y Programas Prioritarios, Programa 15, Atención y Medicamentos Gratuitos”, en línea: <https://www.gob.mx/atencionmedicaymedicamentos>
4. **Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)**, “Estadísticas a propósito de la industria farmacéutica y sus proveedores”, 2017, en línea: [https://codigof.mx/wp-content/uploads/2017/07/Farma11julio2017\\_x.pdf](https://codigof.mx/wp-content/uploads/2017/07/Farma11julio2017_x.pdf)
5. **Mauricio de María y Campos**, “Desafíos y opciones de políticas para la producción y el abasto de medicamentos en México”, notas introductorias al seminario, 29 de septiembre de 2020.

## ANEXO

### LISTA DE PARTICIPANTES DEL SEMINARIO

#### Industria farmacéutica e instituciones de apoyo

*Cecilia Bravo*, presidenta de la Asociación Nacional de Fabricantes de Medicamentos (Anafam).

*Cristóbal Thompson*, director ejecutivo de la Asociación Mexicana de Industrias de Investigación Farmacéutica (AMIIF).

*Eric Hágsater*, presidente de la Fundación Mexicana para la Salud (Funsalud) y de Grupo Chinoín.

*Guillermo Funes*, coordinador del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

*Juan de Villafranca*, director ejecutivo de la Asociación Mexicana de Laboratorios Farmacéuticos (Amelaf).

*Octavio Tonatiuh Ramírez Reivich*, director del Instituto de Biotecnología de la UNAM.

*Patricia Faci*, presidenta de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (Canifarma).

*Rafael Gual Cosío*, director general de la Canifarma.

#### Grupo de Trabajo de Política Industrial - Fundación Friedrich Ebert

*Carlos Cabrera*, Diálogo Económico e Internacional, FES.

*Daniela Castro*, Diálogo Económico e Internacional, FES.

*Claudia Schatan*, exjefa de la Unidad de Comercio Internacional e Industria, CEPAL.

*Clemente Ruiz Durán*, profesor-investigador del Posgrado en Economía de la UNAM.

*Luis Foncerrada*, director de la División de Negocios de la Universidad Anáhuac Mayab y asesor económico en la American Chamber México.

*Mauricio de María y Campos*, miembro del Consejo Directivo del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC).

*Jorge Máttar*, consultor y exdirector del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL.