

**PANAMÁ, MERCADO DE MEDICAMENTOS: INTERVENCIÓN ESTATAL Y
POLÍTICA DE PRECIOS**

Panama, Drug Market: State Intervention and Price Policy

José Antonio Gómez Pérez

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.

josegomez@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0003-3239-3323>

Fecha de recepción: 15/02/2022

Fecha de aceptación: 30/10/2022

Resumen

Este artículo tiene planteado examinar cuatro contextos analíticos, organizados en igual número de objetivos generales. El primer contexto: Explicar los fundamentos de los sistemas normativos de intervención estatal en el mercado de medicamentos. El segundo: Analizar algunos contextos económico-sociales del mercado de medicamentos en Panamá y sus comparaciones con países de Latinoamérica. El tercero: Valorar las medidas referentes a la temática de medicamentos, adoptadas oficialmente por el gobierno nacional en el mes julio de 2022, como parte de los resultados de la Mesa Única del Diálogo por Panamá; y el Cuarto: Destacar el balance de las condiciones requeridas para favorecer cambios en el desarrollo de políticas públicas en el acceso, precios y calidad del abastecimiento de medicamentos en Panamá.

Destacamos los aspectos metodológicos con una amplia visión integral sobre la necesidad objetiva de políticas de regulación en el mercado de medicamentos, sobre todo aquellas controversias existentes entre el enfoque del neoliberalismo fetichista del mercado y la perspectiva de la economía del bienestar común. También analiza los factores de intervención estatal en el mercado de medicamentos particularmente en las condiciones de precios e incidencia en los salarios, comparando la situación de Panamá con importantes países latinoamericanos.

Finalmente, se enfatiza que en las normativas aprobadas en julio de 2022 hay propósitos y evidencias favorables. A pesar de ello, sobresalen las condicionantes de los tiempos de vigencia, cortísimos y nada prudenciales, para lograr estructurar operativos correctivos con contextos duraderos, y así establecer mecanismos de planificación científica e integral en forma permanente.

Palabras claves: Mercado de medicamentos, Regulación de Precios, Intervención de Mercado, Neoliberalismo fetichista, Economía de bienestar, Eficacia de la regulación de precios, Canasta hipotética de medicamentos demandados, Precios de la canasta de medicamentos, Salarios promedios y cobertura de precio.

Summary

This article intends to examine four analytical contexts, organized into the same number of general objectives. The first context: Explain the foundations of the regulatory systems of state intervention in the drug market. The second: Analyze some economic-social contexts of the drug market in Panama and its comparisons with Latin American countries. The third: Assess the measures related to the issue of medicines, officially adopted by the national government

in July 2022, as part of the results of the Single Dialogue Table for Panama; and the Fourth: Highlight the balance of the conditions required to favor changes in the development of public policies in access, prices and quality of the supply of medicines in Panama.

We highlight the methodological aspects with a broad comprehensive vision of the objective need for regulatory policies in the drug market, especially those existing controversies between the market fetishist neoliberalism approach and the perspective of the common welfare economy. It also analyzes the factors of state intervention in the drug market, particularly in the conditions of prices and incidence in wages, comparing the situation of Panama with important Latin American countries.

Finally, it is emphasized that in the regulations approved in July 2022 there are favorable purposes and evidence. In spite of this, the conditions of the validity times stand out, very short and not at all prudential, in order to structure corrective operations with lasting contexts, and thus establish scientific and integral planning mechanisms on a permanent basis.

Keywords: Drug Market, Price Regulation, Market Intervention, Fetishist Neoliberalism, Welfare Economics, Price Regulation Efficacy, Hypothetical Basket of Medicines in Demand, Medicine Basket Prices, Average Wages and Price Coverage.

1. Introducción

En Panamá, el pasado mes de julio de 2022 tuvo lugar un gran estallido social frente a la crisis socioeconómica vigente. A lo largo del istmo resonaron consignas que por años estuvieron casi desterradas de los medios de comunicación y del léxico de aquellos entrevistados de siempre. Se trata de reclamaciones sobre problemas socioeconómicos de Panamá; y, entre las cuales, fueron destacadas los siguientes: a) Comercio Justo de Medicamentos; b) Alto a la Corrupción e Impunidad; c) Por Un Estado Social Visible; d) No a la Privatización del Seguro Social; y, otras temáticas.

Tras tal estallido social, que paralizó prácticamente a todo Panamá, el Gobierno Nacional convocó y el 21 de julio de 2022 conformó la denominada Mesa Única De Diálogo Por Panamá (MUDPP), con una agenda de trabajo para llegar a acuerdos con los cuales poner fin al conflicto desencadenado. Tal agenda consta de 8 puntos entre los cuales se destaca el tema de Precios y Abastecimiento de Medicamentos, que directamente está expresado así: “Punto No. 3. Rebaja y Abastecimiento de Medicamentos en la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud, sin privatizar”.

Desde agosto de 2022, el gobierno nacional ha iniciado el cumplimiento de los acuerdos de consenso de la MUDPP; y está en curso una segunda etapa del aludido diálogo y la evaluación de los resultados. En el eje temático de medicamentos se han aprobado dos conjuntos normativos importantes y complementarios referentes a regulación de precios y libre comercio.

Considerando pertinente evaluar estos acontecimientos y sus impactos nacionales, este artículo tiene como objetivos principales analizar las políticas públicas sobre los problemas nacionales de los medicamentos, a saber: a) regulación de precios; y b) la ampliación de la apertura de comercio exterior. Son dos problemas, que por más de cuatro décadas, las administraciones públicas que se turnaron en el poder han conducido muy apegadas a los preceptos y reglas de las políticas neoliberales. Además, para un análisis objetivo, amplio e integral de las problemáticas aludidas se consideró apropiado

incluir el marco metodológico utilizado y también algunas estadísticas importantes para comparar la situación de Panamá con algunos países latinoamericanos.

Ciertamente, aún es prematuro evaluar el desenlace y cumplimiento de la Agenda de Trabajo que la Mesa Única Del Diálogo Por Panamá desarrolla, teniendo a Penonomé como ciudad sede. Sin embargo, aquí se adelantan ideas, que serán útiles para hacer balances de los acontecimientos, y también de las lecciones sobre sus consecuencias.

2. Medicamentos: Economía, Negocios y Regulación del Mercado.

2.1. Enfoques Sobre Mercado y la Decisión Reguladora.

Al evaluar las actividades productivas y sociales relacionadas con los medicamentos, tres enfoques son básicos e imprescindibles para todo buen análisis integral; los cuales, a continuación, se presentan en su ordenamiento secuencial:

- Primero: Partir del análisis de la organización de la oferta y demanda con sus condiciones e interrelaciones fundamentales en los asuntos sanitarios, tecnológicos, económicos y legales.
- Segundo: Considerar que el mercado por sí solo usualmente no logra concretar que se alcance simultáneamente la eficacia económica y social, debido a sus predominantes múltiples fallas, en cuanto a la presencia de poderes monopólicos y oligopólicos, controles tecnológicos e intereses económicos.
- Tercero: Determinar las características socioeconómicas del mercado que son requeridas, para proporcionar niveles altos de bienestar común a la población, en el contexto de una eficacia económico-social equilibrada para tal mercado.

Bajo este contexto analítico amplio es que surge la necesidad de regulación del mercado de medicamentos. Inicialmente, esta se expresa como una búsqueda y valoración de aquellas políticas y mecanismos que resulten requeridos y complementarios para el funcionamiento eficaz de tal mercado; y, luego, consiste en precisar las bases reglamentarias que la intervención del Estado debe aportar y concretar, para establecer condiciones y magnitudes de eficacia y bien común en tal mercado.

Así, la decisión reguladora surge fundamentalmente como una necesidad objetiva que involucra contextos organizativos complejos e intereses sociales muy amplios en todas las actividades de producción y comercio de los medicamentos y actividades afines. De modo que, decidir regular o no regular el amplio mercado de medicamentos es una situación temática controversial, revestida con fondos ideológicos de tipo socioeconómicos y de políticas públicas.

De hecho, en Latinoamérica las controversias se centran en las tesis que involucran los planteamientos, aquí ya descritos como los enfoques segundo y tercero. Aquí en Panamá, los debates polémicos mayormente atañen a esos dos enfoques, principalmente respecto a cómo el Estado debe abordar y contrarrestar las consabidas múltiples fallas predominantes en tal mercado, en cuanto a poderes, intereses y la aplicación de los denominados controles socioeconómicos comunes.

2.2. Neoliberalismo de Mercado VS Economía del Bienestar Común.

Comprender lo esencial en la controversia enunciada, requiere conocer el trasfondo histórico subyacente sobre las opciones esenciales de aplicación de las políticas públicas concernientes. Ello, en la época actual significa diferenciar las concepciones y resultados de las corrientes influyentes principales. Desde los años '80 del pasado siglo XX, la doctrina neoliberal ha estado sublimando al mercado y sus funciones como si este fuera la pura libertad perfecta y única opción que genera las expectativas mayores de progreso socioeconómico y bien común. Tal exageración fetichista, que sobrepasa los límites de lo verdadero, impide a sus adeptos tener concepto favorable a la actuación del Estado en los mercados, pretextando que sus intervenciones sólo restringirían el progreso.

Bajo estas pautas neoliberales, es como someten la actividad de producción y comercio de medicamentos a las condiciones de la fe ciega en el mercado; la cual también termina desvirtuando categorías económicas claves para los consumidores como son: el acceso soberano y los precios justos. A la par del neoliberalismo, por fortuna existen doctrinas económicas positivistas e influyentes —entre otras: políticas keynesianas, liberalismo económico, y economía mixta para estado de bienestar— que si poseen y desarrollan conceptos favorables para que el Estado intervenga con sus políticas públicas, a fin de corregir y regular los vicios y distorsiones que abundan en los mercados.

Es entendible que los adeptos neoliberales carezcan de predilección a las intervenciones del Estado en el mercado de medicamentos y afines, pues tal idea corresponde a su modelo de gestión y desempeño financiero corporativo. Además, obviamente esta es una actitud deliberada de rechazo a reducir los márgenes de ganancias empresariales, muchas veces registrados en magnitudes excesivas e inescrupulosas.

2.3. Sistemas Normativos de Intervención en el Mercado de Medicamentos.

En el tema bajo estudio, se considera conveniente evaluar la función reguladora del mercado analizando el Sistema Normativo de Intervención en el Mercado de Medicamentos (SNIMM). La definición y contextos del SNIMM concierne a: las normas o conjunto de reglas, directas e indirectas, para incidir sobre las actividades principales del mercado de medicamentos; y cuya incidencia concreta generalmente se manifiesta por vía de tres mecanismos principales que son: Acceso, Calidad y Precios como condiciones predominantes en tal mercado.

En Latinoamérica, la mayoría de los países cuentan con estos SNIMM, que constituyen las normas o conjunto de reglas, directas e indirectas, para incidir sobre las actividades principales del mercado de medicamentos y afines, considerando los descritos mecanismos de: Calidad, Acceso y Precios. En este contexto, una pregunta obligante es: ¿Cuál es el común general, en los países latinoamericanos con condiciones favorables de precios al consumidor? El común general es: que si aplican variadas intervenciones para incidir en las condiciones del mercado, incluyendo la cadena de comercialización y los precios de venta al consumidor. Es una lección irrefutable, que se debe tomar en consideración, para aprender, asimilar y aplicar con eficacia.

Sin embargo, las ideas de favorecer políticas públicas que regulen los vicios y las distorsiones del mercado no están en las agendas neoliberales, ni son de su agrado. Por desinterés o dogmas preconcebidos, desconocen múltiples estudios y estadísticas que evidencian que a nivel mundial la industria de actividades de fármacos y medicamentos constituye uno de los mercados con más intervenciones por parte del Estado, con normativas directas y en formas indirecta.

¿Qué significados implica: Desregular el mercado y Reducir la intervención del Estado en el mismo?

No se debe pasar por alto que para la ideología neoliberal los objetivos de desregular el mercado y reducir la intervención del estado son dos objetivos considerados prioritarios en de su agenda política y económico-social. Son pretensiones que hay que refutar y cerrarles toda vía posible de avance en contra de las condiciones socioeconómicas de la población. En general, en Latinoamérica los conservadores y neoliberales difunden la idea que regular el mercado de los medicamentos es totalmente negativa. Algo parecido repiten sobre la canasta básica de los alimentos.

Es incomprensible la hostilidad que presentan ciertos grupos políticos y empresariales contra determinadas intervenciones reguladoras del Estado. En sus campañas públicas utilizan análisis subjetivos y sesgados con valoraciones ideológicas y políticas alejadas de las realidades económicas y sociales concretas, hasta el hecho que éstas rayan en formas abiertas de violencia contra los derechos económicos sociales universales. Todo ello ocurre, muy a sabiendas que estas intervenciones son políticas y medidas equilibradas que no ponen en peligro la buena rentabilidad empresarial, y que si benefician a las mayorías poblacionales principalmente de más bajos ingresos.

En Panamá, varios grupos políticos y empresariales, generalmente de enfoques conservadores y neoliberales, desarrollan permanentes campañas públicas en contra y desacreditando la política pública de regulación de precios, principalmente para la canasta básica alimentaria y también para los medicamentos. Hasta osan afirmar que no hay ningún país eficiente que tenga tales regulaciones de precios. Que ello sólo es posible aplicarlas en los pocos países autoritarios, y señalan como tales a Cuba, Venezuela, Nicaragua, y pocos otros.

Esta situación también aquí ocurre, sólo con enunciados simples y carencias de los criterios de valoración objetiva; es decir, sin presentar evidencias probatorias de los supuestos daños y perjuicios a las empresas, los abastecimientos y a los consumidores. De hecho, en el largo pasado, durante las muchas décadas de la vigencia efectiva de las instituciones de regulación y control de precios, nunca estos grupos detractores han presentado pruebas públicas confiables de empresas que hubieren realmente quebrado a causas de los mecanismos de regulación del mercado.

Además, tampoco se muestran pruebas de que los mecanismos reguladores del mercado hayan provocado serios desabastecimientos en el mercado doméstico. En la actualidad, aún esas pruebas concretas y confiables están ausentes a la hora de los estudios y los debates públicos.

3. Panamá y Latinoamérica: Variables en el Mercado de Medicamentos.

Entre las variables importantes de analizar respecto al mercado de medicamentos se han seleccionado las dos muy importantes, que a continuación se ventilan utilizando estadísticas correspondientes tomadas de estudios comparativos internacionales.

3.1. Panamá y Latinoamérica: Precios de los Medicamentos.

En Panamá, durante las últimas cuatro décadas, todas las diversas administraciones públicas han aplicado políticas de corte neoliberal especialmente después de la invasión norteamericana de 1989. Así, en el contexto de la política económica, la poca existente intervención y cobertura de precios por parte del Estado fue prácticamente desmantelada; muy especialmente mediante la eliminación de la antigua Oficina de Regulación de precios y sus funciones vitales. Para los liberales criollos este evento es considerado un trofeo de su guerra victoriosa.

Considerando estos eventos y decisiones gubernamentales, es que en gran medida se explica porque Panamá ha estado ubicado en el grupo latinoamericanos con los precios al consumidor más elevados en los medicamentos. Un muy reciente estudio técnico especializado del año 2021, titulado “Informe sobre precios de medicamentos en Latinoamérica”. Dicho estudio fue realizado por el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) expone y explica importantes evidencias sobre las intervenciones de precios y sus resultados en las actividades de fármacos, medicamentos y productos de uso hospitalario. (G Oglietti y G Gómez. Celag.org. 2021) En los aspectos metodológicos de este estudio cabe resaltar los siguientes aspectos sobresalientes en las hipótesis de investigación y trabajo:

- a) El listado de países seleccionados abarcó en total de 10 países representativos de Latinoamérica, incluido Panamá; con los cuales se establecieron los promedios regionales utilizados. En los cuadros adjuntos se detalla este listado de países
- b) La Cesta Técnica de Medicamentos utilizada fue construida considerando 5 medicamentos, tipificados como de uso masivo en enfermedades y patologías corrientes y frecuentes. Esos fueron los fármacos siguientes:
 - 1) Paracetamol, analgésico de venta libre;
 - 2) Amoxicilina, antibiótico de amplio espectro;
 - 3) Losartán, regulador de presión arterial;
 - 4) Levotiroxina, fármaco que trata el hipotiroidismo;
 - 5) Insulina, de uso para tratar la diabetes.
- c) Los tres últimos fármacos cubren patologías que acumulan al menos el 40% de la mortalidad en Latinoamérica y El Caribe. Estos datos se basan en Informes de la Organización Panamericana de la Salud en las América (OPS, 2017). Se estima que dicha cesta total puede cubrir el 50% de tal mortalidad regional.
- d) Los valores de precios y salarios de cada país fueron convertidos y estandarizados a Dólares de EEUU según las cotizaciones oficiales correspondientes.

Bajo estas pautas metodológicas, en los resultados del estudio realizado por CELAG, se distinguen claramente tres grupos de Países, a saber:

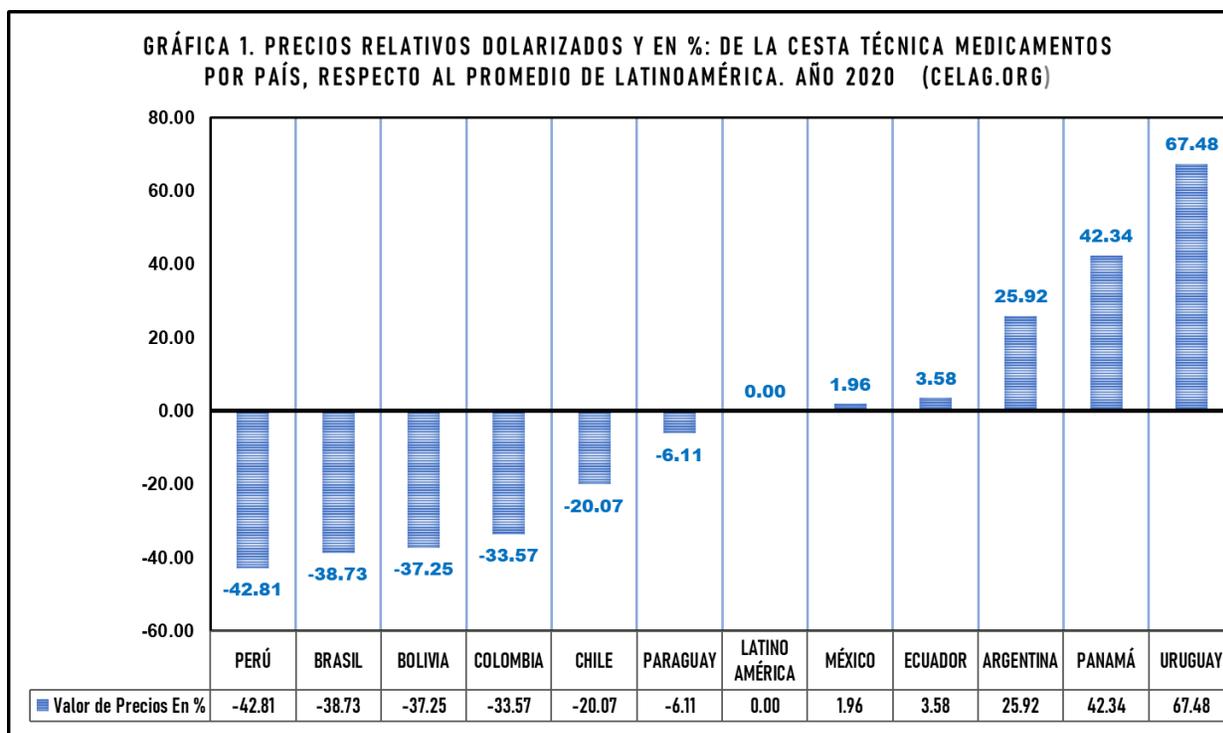
- a) Grupo de Precios Bajos, en el orden respectivo: Perú, Brasil, Bolivia, Colombia y Chile.
- b) Grupo de Precios Moderados o Cercanos al Promedio Regional, en el orden respectivo: Paraguay, México y Ecuador
- c) Grupo de Precios Elevados o Lejanos al Promedio Regional, en el orden respectivo: Uruguay, Panamá y Argentina.

También, según las argumentaciones del estudio quedan evidente que los grupos de precios bajos y moderados se caracterizan porque aplican variadas intervenciones estatales importantes para incidir en los precios del mercado de los medicamentos. Como queda evidenciado, Panamá está ubicado entre los países con precios altos, junto a Uruguay y Argentina. En este grupo, sólo Uruguay le supera con mayor nivel de precios altos.

Además, Panamá está muy distante del grupo con niveles equivalentes a precios bajos, que está conformado por los países con nivel de precios mejores, que son: Perú, Brasil, Bolivia, Colombia y Chile. Incluso Panamá está ubicada muy distante de aquellos países calificados con precios moderados, que son: Paraguay, México y Ecuador. (Ver el Cuadro 1 y la Gráfica 1)

De este estudio se desprenden orientaciones importantes para Panamá, que merecen ser destacadas como una temática para profundizar en estudios amplios más amplios que este artículo. Estas orientaciones deben desarrollar los aspectos fundamentales de lo estratégico y humanista que es, —y debería ser—una política eficaz de regulación de precios para países con medicamentos carísimos.

Cuadro 1.	
Precios Relativos Dolarizados de la Cesta Técnica Medicamentos en Cada País, respecto al Promedio de Selección de la Región Latinoamérica. Año 2020	
Países Seleccionados y Grupos	Valor de Precios En %
• Grupo: Precios Bajos	
PERÚ	-42.81
BRASIL	-38.73
BOLIVIA	-37.25
COLOMBIA	-33.57
CHILE	-20.07
LATINO AMÉRICA	0.00
• Grupo: Precios Moderados	
PARAGUAY	-6.11
MÉXICO	1.96
	3.58
• Grupo: Precios Elevados	
ARGENTINA	25.92
PANAMÁ	42.34
URUGUAY	67.48
Fuente: Data Técnica. Celag 2021. Celag.org	



3.2. Panamá y Latinoamérica: Canasta de Medicamentos y Salarios Promedios.

Es importante conocer la capacidad de compra de los salarios en relación al costo de los medicamentos demandados. Bajo este criterio, el poder adquisitivo se mide como: la cantidad diaria de horas de trabajo necesarias para comprar diariamente la canasta hipotética de medicamentos demandada, según el salario promedio mínimo de cada país. En teoría, un nivel promedio alto de salario debería mostrar mayor poder adquisitivo; sin embargo, no siempre ocurre así respecto a los niveles de precios de los medicamentos.

Según estudios realizados por CELAG, con las condiciones correspondiente al año 2020, se ha determinado que: Para la región de Latinoamérica y El Caribe el valor promedio de trabajo equivale a 8 horas diarias, para pagar el costo monetario total de la cesta técnica de medicamentos establecida. Seguidamente, a partir de esta variable ya determinada, se procede a realizar el análisis de los diferenciales de trabajo en cada país, sean estos superiores o contrariamente inferiores, respecto a la cantidad promedio laboral regional requerida para comprar la aludida cesta técnica de medicamentos. Así, queda evidente la existencia de dos grupos de posicionamiento, a saber:

- Países ubicados en la zona de posicionamiento mejor (G1-PPM) que son aquellos que tienen que trabajar menos para el correspondiente pago de la cesta técnica de medicamentos.
- Países ubicados en zona de deterioro (G2-PPD) porque deben trabajar muchas más horas para pagar la misma cesta técnica de medicamentos. (Ver el Cuadro 2 y la Gráfica 2)

En este importante indicador, dado en horas diarias, Panamá se ubica en el quinto lugar corresponden al Grupo de posicionamiento mejor (G1-PPM). En este grupo favorable, las

posiciones siguen el siguiente orden respetivo: (a) Chile: -3.4;(b) Bolivia: -2.7; (c) Ecuador: -1.3; (d) Colombia: -0.9; (e) Panamá: - 0.6; (f) Brasil:-0.4; y, (g) Paraguay: -0.4. En el grupo desventajoso (G2-PPD) los resultados y orden de posicionamiento correspondiente son como sigue a continuación: (a) Argentina: +4.1; (b)México; +4.1; y, (c) Uruguay: +2.7

¿Por qué es importante la visión de conjunto: Costo total de la cesta técnica y Poder de compra de los salarios?

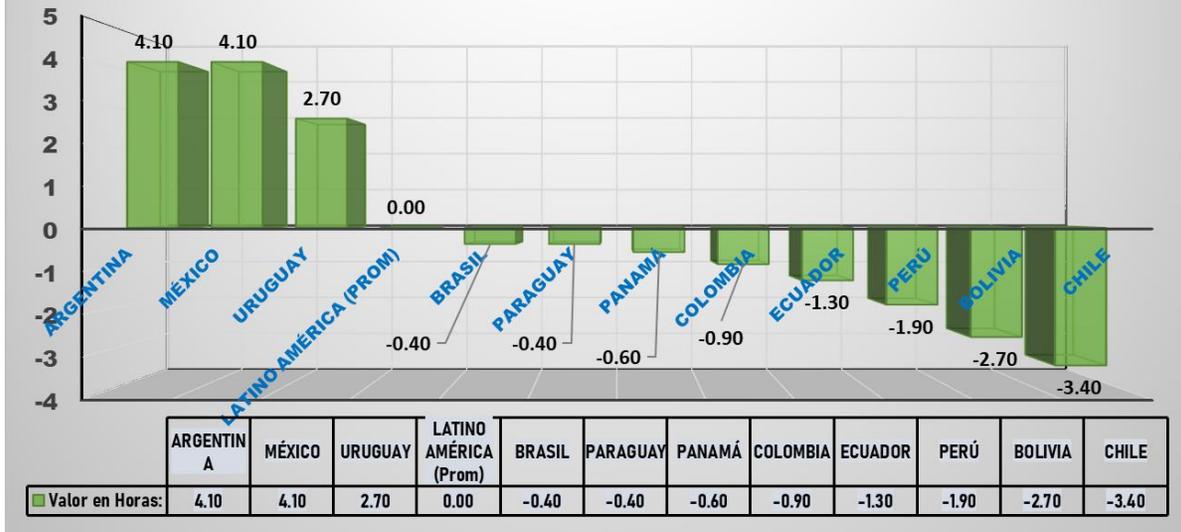
Es importante tener presente la visión de conjunto sobre el mercado de medicamento con las condiciones de estas dos variables: a) costo total de la cesta técnica y b) poder de compra de los salarios, como diferencial en horas de trabajo. Para todo país, el escenario más favorable sería aquel que posibilite contar con las dos condiciones. Así, por un lado, precios bajos o moderados en el pago de la cesta; y por otro lado, un diferencial favorable de horas de trabajo, que sea inferior al promedio regional laboral equivalente para compra de la cesta aludida.

Según los resultados del estudio de CELAG, Panamá no cumplen estas dos condiciones del escenario más favorable, solo logra cumplir una, que es la segunda condición. Por su nivel salarial relativamente alto respecto al promedio regional, tiene mayor cobertura del costo de la canasta. De hecho, la realidad es que el costo de la cesta técnica resulta elevado, y la condición de nivel salarial alto comparado con el promedio regional no redundo en beneficio de los consumidores panameños.

El nivel de vida es deteriorado por la vía del poder adquisitivo que disminuye con la Inflación corriente y hasta galopante. Además, también la manipulación de los precios ejerce un efecto de deterioro. Mediante las manipulaciones de ubicación de mercados, catalogan a ciertos países “país como de altos ingresos promedios”, por lo que abiertamente y sin justificaciones razonadas te ubican en el listado etiquetado como *Países a Vender Caro*. Y si además el país está dolarizado, la manipulación de precios es perjudicialmente mayor.

Cuadro 2.	
Diferencial de Trabajo Necesario para Comprar la Cesta Técnica Medicamentos en Cada País, respecto al Promedio Regional que es de 8 Horas laborables. Latinoamérica. Año 2020	
Países Seleccionados	Valor en Horas: Más o Menos, sobre El Promedio Regional
ARGENTINA	4.10
MÉXICO	4.10
URUGUAY	2.70
LATINO AMÉRICA (Prom)	0.00
BRASIL	-0.40
PARAGUAY	-0.40
PANAMÁ	-0.60
COLOMBIA	-0.90
ECUADOR	-1.30
PERÚ	-1.90
BOLIVIA	-2.70
CHILE	-3.40
Fuente: Data Técnica. Celag 2021. Celag.org	

GRÁFICA 2. DIFERENCIAL DE TRABAJO REQUERIDO POR PAÍS PARA COMPRAR LA CESTA TÉCNICA DE MEDICAMENTOS RESPECTO A LA BASE PROMEDIO REGIONAL DE 8 HORAS LABORALES. LATINOAMÉRICA, AÑO 2020



4. Panamá: Medicamentos, Regulación de Precios y Libre Comercio.

En Panamá, los negocios de fármacos y medicamentos constituyen una actividad económica de interés nacional y un tema de salud pública muy sensible a la población. La intervención del Estado resulta un tema importante y que genera intereses diversos de discusión, particularmente en lo referente a las políticas y mecanismos de regulación de precios y libre comercio

4.1. Antecedentes Claves del Mercado y Negocios de Medicamentos.

Según las cuentas nacionales de Panamá, en el año 2019, antes de la pandemia Covid-19, las actividades de fármacos, medicamentos y productos de uso hospitalario constituyen una producción industrial doméstica minúscula (6%), a la par de importaciones voluminosas (94%). Aparte de las consabidas fallas del abastecimiento público de medicamentos, en las dos entidades estatales básicas: Caja de Seguro Social (CSS) y Ministerio de Salud (MINSAL), se registra una inflación de precios cuasi perpetua. En pleno siglo XXI, Panamá se constata como un país con vulnerabilidades desmedidas, respecto a la administración eficaz que debe imperar en este sector de tan vitales trascendencias sanitarias, sociales, económicas y políticas.

- Primero: Existe una dependencia alta del comercio exterior para el abastecimiento nacional, que también está sujeta a fluctuaciones de precios bruscas en los mercados mundiales es manejada por los consorcios fabricantes transnacionales y sus poderosos controles de comercialización.
- Segundo: En el mercado interno, predominan condiciones y controles de comercialización ejercidos por los poderosos fabricantes transnacionales, cuyas prácticas monopólicas y ganancias empresariales generan gastos elevados y onerosos para la población.

- c) Tercero: Un Estado y sistema público de seguridad social, que funcionan ambos deliberadamente debilitados, para así no controlar los vacíos y abusos provenientes de las dos condiciones previas enumeradas.

Un balance ventajoso se conforma en países cuyas características principales son contrarias a estas tres connotaciones; es decir, aquellos calificados como importantes productores, y resulta aún mejor, si son exportadores. Panamá, no es uno ni lo otro; por lo que, en consecuencia, su política nacional de comercialización y precios de los medicamentos debe contar con planteamientos y esfuerzos mayores para lograr eficacia integral. La amalgama de estas tres características constituye toda una estrategia —que bien califica como deliberada— y que está provocando consecuencias desfavorables, a saber:

- a) Demandas sociales de salud insatisfechas;
- b) Desatención a la defensa del mejor interés la economía nacional;
- c) Mayores erogaciones para la CSS y para la hacienda pública nacional;
- d) Crecientes presiones tributarias hacia la población, formalmente trabajando o en condiciones de precariedad laboral. Se trata
- e) Demanda de una visión de Estado nacional y planificación científica integral, para atender el tema bajo el prisma de un desafío estratégico complejo.

4.2. Aprobación Reciente de Medidas Públicas Importantes.

Recientemente, el gobierno nacional promulgó variados instrumentos legales relativos a los negocios de medicamentos en Panamá, a saber:

- a) El primer acto jurídico es la sanción del Decreto Ejecutivo No. 17 con fecha 10 de agosto de 2022, que: Disminuye en un 30 % el Precio a un Listado Oficial de 170 Medicamentos de Uso Regular, basándose en los precios de junio de 2022. Esta normativa pretende, como motivación principal: “Garantizar medicinas a precios más económicos para todos los panameños”. Importante es aclarar, que a la fecha esta medida oficialmente sólo contempla una vigencia de 6 meses, que podrán ser prorrogables.
- b) El segundo instrumento normativo es el Decreto Ejecutivo No. 115 de 16 de agosto de 2022 que deroga el D.E. No. 95 del 14/05/2019 y reglamenta la Ley No. 1 de 10/01/2001, para fines de: “Establecer la apertura total a la importación de medicamentos al amparo del registro sanitario panameño vigente”. Esta normativa oficialmente persigue, como su objetivo principal: “Reducir los costos de los medicamentos y acabar con los oligopolios en el país”.
- c) En tercera instancia, fueron impartidas instrucciones para que, a corto plazo, el Ministerio de Salud presente al Consejo de Gabinete las modificaciones pertinentes al articulado de la Ley No. 24 del 29/01/1963, “que reglamenta el funcionamiento de los establecimientos farmacéuticos”. Para esta nueva instrumentación jurídica, la motivación es: “permitir a las farmacias expendedoras importar directamente sus medicamentos para comercializar”.
- d) En cuarto lugar, se precisa incluir una medida adoptada con anterioridad, a los movimientos de reclamos sociales del mes de julio de este año. Se trata del arodado Decreto Ejecutivo No. 26 del 15/03/2022 que: reglamenta las compras de fármacos y

medicamentos requeridos cuando se declare Desabastecimiento Crítico, mismas que podrán realizar la CSS y el MINSA, en forma unilateral o conjunta.

- e) En quinto lugar, están los Decretos Ejecutivos No. 16 y No. 17 de 26 de julio de 2022, “con los cuales se busca reducir el costo de alimentos y el nivel de inflación nacional, aprobándose así: la inclusión de otros 50 productos a la regulación de precios, quedando la canasta básica con un total de 72 productos oficialmente regulados por el Estado”. Igual que durante la administración Varela: 2014-19, esta normativa tendrá períodos de vigencia de seis meses, prorrogables. Este tipo de medida fue tratada por separado del tema de los medicamentos. Aun así, aquí vale traerla a colación, para destacar su importancia como reiteración del instrumento de política de intervención regulatoria del mercado.

Todas estas medidas legalmente sancionadas son importantes y están relacionadas con el espíritu positivista de la Mesa Única Del Dialogo Por Panamá y decisiones ejecutivas del gobierno nacional. Dichas disposiciones representan una dirección correcta para contribuir a la efectividad de servicios de salud pública, que hace años requieren mejorías urgentes, significativas y, sobre todo, que estén planificadas eficazmente. La propaganda, como todo aspaviento, no cambia realidades. Aún no todas las medidas han entrado a ejecución plena. Sin embargo, la propaganda oficial ha estado divulgando ampliamente aspectos de las legislaciones aprobadas.

4.3.Regulación de Precios a 170 Medicamentos de Uso Masivo.

En la situación nacional, destacamos que la base normativa del Decreto Ley No. 17 de 10/08/2022 fue preparada por una Mesa Técnica establecida por la presidencia de la República. Dicha normativa expresa sus siguientes objetivos principales, a saber: “empezar el régimen de regulación de precios a los medicamentos con la inclusión de 170 fármacos de uso masivo, y además estableciendo una rebaja de 30% para los mismos, en sus precios al consumidor.”

La normativa aprobada literalmente expresa que “Los 170 medicamentos de uso masivo contemplados en el listado oficial se venderán al consumidor con un 30% menos que el precio de venta de cada farmacia al 30/06/2022; precio rebajado que empezará a regir a partir del 15 de agosto de 2022. Se exceptúa a los medicamentos de fabricación nacional y aquellos genéricos cuyo precio esté igual o por debajo del 70% de su precio registrado al 30/06/2022.” Adicionalmente, la rebaja se aplicará sumando el descuento especial a precios de medicamentos establecidos en razón de tercera edad o jubilación, ya establecidos según la Ley No. 6 de 16/06/1987 y que corresponde al orden de 20%.

Sin duda, se ha creado un instrumento legal favorable para el corto plazo. Sin embargo, las limitantes son obvias, a saber:

- a) La muestra cubierta por la regulación de precios sólo alcanza un total de 170 medicamentos; así, el inmenso universo restante no tendrá medidas de regulación de precios.
- b) Eventualmente, tal normativa sólo tiene una vigencia temporal de 6 meses, aunque establece que podría ser prorrogable.

c) A pesar de las intenciones favorables del Decreto No.17 de 10/08/2022, el mismo también mantiene un entorno organizativo con dificultades para su viabilidad; incluso, hay vacíos de interpretación de la correspondiente normativa.

- Opción 1. La Interpretación Oficial: El gobierno nacional ha estado divulgando que: Los Laboratorios Fabricantes Internacionales deberán vender sus medicamentos a las Empresas Distribuidoras en Panamá con un 30% menos que el precio de venta registrado por éstos el 30/06/2022. Dichos precios no podrán ser aumentados durante la vigencia del Decreto No. 17. A su vez, las Empresas Distribuidoras deberán vender a las Farmacias Locales igualmente a un 30% menos que el precio de venta registrado en cada Distribuidora Nacional. Comunicado Oficial del Gobierno de Panamá, de martes 16 de agosto de 2022. (*Reproducción por Agencia EFE, ABC Mundo, 16/08/2022*)

En la aritmética simple, esta explicación deja entender que toda la rebaja del 30% del precio al consumidor correrá por cuenta de los laboratorios fabricantes internacionales, ya que no hay especificaciones sobre repartos de cuotas a otros actores en la cadena de comercialización, y tampoco aportes especificados por parte del Estado. Al respecto, quedan aspectos en total incertidumbre. Existe la apreciación generalizada, que este tipo de disposiciones legales nacionales (decreto ley) no son vinculantes para las empresas fabricantes transnacionales. Obviamente, están ubicadas fuera de Panamá. Además, éstas están amparadas por acuerdos comerciales internacionales de la Organización Mundial del Comercio y también por normativas incluidas en los tratados de libre comercio.

La obligatoriedad de cumplimiento de este tipo de reglamentación unilateral de precios sólo resulta viable, si median acuerdos negociados directamente entre los Estados Nacionales y los Laboratorios Fabricantes Internacionales. De manera que habrá que esperar para saber cómo se aclara esta incertidumbre.

- Opción 2. Interpretación de Empresas Distribuidoras: En las redes sociales ha estado circulando una comunicación proveniente de una importante Empresa Distribuidora Nacional que explica el mismo valor de rebaja de 30% en el precio al consumidor para los 170 medicamentos que entran a la regulación de precios. Al tenor de dicho documento, las Distribuidoras Locales no aportarían nada del 30% indicado como Rebaja, tampoco se alude a aportación para las Farmacias Locales. En pocas palabras, las Empresas Distribuidoras Locales condicionan la rebaja total al consumidor a la aportación voluntaria de los Laboratorios Fabricantes Internacionales.

Lo que la nota polémica plantea es un rejuego de pura aritmética simple, para que los Laboratorios Fabricantes asuman "todo el 30% de la Rebaja a los Consumidores". En Panamá, los integrantes de la cadena de comercialización sólo se dedicarían a trasladar ese total de la rebaja. De manera que los Distribuidores y las Farmacias aportarían 0 % de la Rebaja total. Como resultado concreto, si los laboratorios deciden no colaborar y *aportan* 0 % a la rebaja total al consumidor, los

consumidores panameños quedarían sin nada de rebajas, por más espíritu bondadoso que tenga el ya famoso Decreto 17 de 2022 sobre medicamentos de consumo masivo.

- Opción 3. Reparto de la Rebaja en la Comercialización Doméstica: De esta polémica, por el momento incluir a los Laboratorios Fabricantes Internacionales (LFI) sin que medie acuerdos contractuales es un paso dificultoso e incierto. Insistir en ello, puede resultar una decisión que detenga y empantane el beneficio que hoy se busca brindar a los consumidores locales. Esto no implica estar de acuerdo con la peregrina tesis que a los LFI les corresponde o deberían aportar 0 %. Lo que implica es evaluar bien si el capitalismo doméstico posee fuerzas suficientes para reclamar espacios de autonomía a los mega poderes transnacionales. Muy seguramente, podrá ser una discusión para otra oportunidad, que Panamá, como país, esté mejor preparada.

En consecuencia, resultaría más viable determinar que la Rebaja del 30 % Al Consumidor sea repartida en cuotas para las Empresas Distribuidoras y las Farmacias Locales; que se expresa en los siguientes valores:

- Laboratorios 0%. Hoy es factor fuera de control del DE No. 17 de 10-08-2022.
- Distribuidores 20% de la Rebaja Total.
- Farmacias 10% de la Rebaja Total.

Además, esta fórmula de reparto se fundamenta en reconocer realidades subyacentes en la formación política, social y económica de Panamá:

- Primero: Las actividades de distribución y comercialización de medicamentos tienen estructuras de empresas diversas, muy combinadas e interdependientes; desde los mega negocios y conglomerados hasta las pequeñas y microempresas.
- Segundo: Resultaría un error considerar la cadena de comercialización como si se tratase de negocios de iguales o con condiciones muy semejantes; y la lógica más correcta es establecer las proporciones apropiadas para esa diferenciación, muy notable y evidente.

4.4. Ampliación de la Apertura a la Importación de Medicamentos.

En este contexto, en febrero de este año 2022, se presentó en la Asamblea Nacional de Diputados, el proyecto de Ley que reza así: “para la creación de una Superintendencia General de Medicamentos que regule las actividades de importación, fabricación y venta de medicamentos en la República; que establezca márgenes justos de ganancia en cada actividad y regule los precios a los productos en todo el mercado nacional” (*La Estrella de Panamá, Panamá, 07 02 2022*)

Es importante recordar este antecedente, porque esta preocupación enorme por los precios de los medicamentos en Panamá no es nueva. El aludido proyecto, que tenía por promotora a la diputada Omayra Correa, no tuvo feliz acogida y culminación, y fue engavetado. Sin embargo, es imposible engavetar y que nadie se percate de las actuales

condiciones del costoso y oneroso negocio de los medicamentos en Panamá. Actualmente, la ampliación de la apertura del comercio exterior de medicamentos hoy constituye una decisión de importancia trascendental, que podrá incidir en reducir las prácticas y vicios monopólicos, reducir los costos de importación y operativos y abaratar precios al consumidor.

Primeramente, incidirá en las importaciones de la CSS y el MINSA. Así, se empezará con las importaciones por desabastecimiento crítico en las entidades estatales. La oportunidad de avanzar está creada. En segundo plano, la medida podrá extenderse a otros actores de la actividad, principalmente a empresas medianas y pequeñas, también al fomento de las cooperativas solidarias.

En un concepto amplio, liberar el mercado, significa que importar es permitido libremente, sin barreras comerciales ni trabas extraeconómicas. Esta medida tiene alcances extraordinarios en el caso específico de Panamá, que es importador neto de fármacos y medicamentos. Entiéndase, que bajo este concepto las reglamentaciones técnicas y de calidad, desde la producción hasta el consumo se mantienen, y hay obligatoriedad de cumplirlas. Bajo un enfoque pragmático, liberar el mercado específico de fármacos y medicamentos implica tres conjuntos esenciales de condiciones, a saber:

- a. Primero: Crear instrumentales legales y económicos que permitan y garanticen importar sin impuestos aduaneros; es decir: comprar en el extranjero y traer a Panamá pagando valor monetario 0 a las tarifas aduaneras de los aranceles correspondientes, o a tasas bajísimas o simbólicas.
- b. Segundo: Derribar las barreras o trabas monopólicas extraeconómicas, generalmente asociadas a los consorcios internacionales fabricantes y distribuidores comercializadores, a través de los regímenes de patentes, marcas, royalties y concesiones comerciales preferenciales.
- c. Tercero: Reconocer que ambas condiciones A y B son importantes y necesarias una con la otra. Sin las acciones y sinergias correspondientes, no se puede asegurar realizar el contexto segundo. Así, nada o casi nada cambiará.

Los importadores reales y efectivos no suelen estar disponibles. No es tan fácil, como dice el dicho sobre: *soplar y hacer botellas*. Es evidente, que también se requiere una agenda complementaria para apoyo técnico y financiamiento apropiado.

5. Consideraciones y Apreciaciones Finales.

Las ideas de favorecer políticas públicas que regulen los vicios y las distorsiones del mercado siempre han tenido opositores, y también detractores de oficio. En Panamá, los conservadores y neoliberales difunden la idea que regular el mercado de los medicamentos es totalmente negativa, igual posición repiten sobre los alimentos de la canasta básica. Incluso, hasta osan afirmar que no hay país eficiente que tenga tales regulaciones o intervenciones de precios. Sus posiciones dogmáticas les impide miran con atención la geoconomía de Latinoamérica, Europa y el mundo.

Por desinterés o dogmas preconcebidos, desconocen múltiples estudios y estadísticas que evidencian que a nivel mundial la industria de actividades de fármacos y medicamentos constituye uno de los mercados con más normativas reguladoras. Condición, que obedece a la propia naturaleza compleja del sector; y, además, porque las políticas públicas deben procurar que la población tenga protección de salud y acceso a los alimentos y medicamentos esenciales, que requiere y demanda para una vida digna.

En Latinoamérica la mayoría de los países cuentan con sistemas normativos de intervención en el mercado de medicamentos. Estos SNIM constituyen las normas o conjunto de reglas, directas e indirectas, para incidir sobre las actividades principales del mercado de medicamentos y afines, a saber: Calidad, Acceso y Precios; incluidas coberturas para acceso a fármacos e instrumentales de uso hospitalarios y precios de los medicamentos y accesorios a los consumidores finales.

En Panamá, durante las últimas cuatro décadas, la poca intervención y cobertura de precios por el estado fue prácticamente desmantelada por las diversas administraciones públicas, que todas han aplicado políticas neoliberales. Como consecuencia, Panamá ha estado ubicado en el grupo latinoamericanos con los precios al consumidor más elevados en los medicamentos, sólo superado por Uruguay; y muy distante de los países con condiciones de precios notoriamente bajos, que son: Perú, Bolivia, Colombia y Chile. Inclusive, Panamá está distante de aquellos países calificados con precios moderados, que son: Paraguay, México y Ecuador.

La pregunta obligante es: ¿Cuál es el común general, en los países latinoamericanos con condiciones favorables de precios al consumidor? El común general es: que, si aplican variadas intervenciones para incidir en las condiciones del mercado, incluyendo la cadena de comercialización y los precios de venta al consumidor. Es una lección irrefutable para aprender, asimilar y aplicar con eficacia.

En la coyuntura actual, las medidas legales adoptadas por la Mesa Única De Diálogo Por Panamá, el Estado ha estado anunciando y publicitando especialmente, la regulación de precios a los 170 medicamentos de uso masivo; y también, la ampliación de la liberación a la importación de medicamentos y la supresión de barreras económicas.

Efectivamente, lo cierto es que aún es temprano para anticipar resultados con mediciones y parámetros de contextos reales, que permitan evaluar los alcances en criterios de eficiencia y eficacia. En las normativas aprobadas hay vacíos e incertidumbres; y, sin duda, sobresale la condicionante de tiempos cortísimos, nada prudenciales, para estructurar condiciones de la planificación científica que incluya los operativos correctivos. Así funciona Panamá, con suerte o con el refrán: “en el camino se emparejan las cargas”. Habrá que esperar contar con las evaluaciones requeridas.

Por ahora, el avance se identifica con superar el uso de dos conceptos que el neoliberalismo criollo deformador había casi proscrito de la vida socioeconómica nacional, a saber: regulación de precios y libre importación para entes estatales de la salud. Condición última, potencialmente extensiva a pequeñas y medianas empresas. Si, a pesar de lo necesaria que resulta la medida de ampliación de la apertura de importaciones de medicamentos, existen dudas sobre su desarrollo exitoso, debido principalmente a la corrupción reinante que ampara los negociados a trastiendas.

Seguramente, a corto plazo habrá que evaluar la conveniencia para establecer una entidad nueva que atienda esta necesidad y demanda urgente del pueblo panameño, incluso para mejorar la eficiencia y eficacia de la CSS y el Minsa. Estos temas forman parte del debate y el devenir futuro de la CSS y la política nacional de salud integral.

Tras los eventos extraordinarios de julio 2022 están surgiendo ideas y decretos ley con condiciones poco comunes. Algunas califican como decisiones al calor del momento convulsionado; otras, lucen decisiones más emocionales, que razonadas de principio a fin. Una apreciación general de economía política explica que el conjunto de medidas aquí examinadas, en sus fondos subyacentes son metas muy modestas y circunscritas a contextos específicos, pero que apuntan hacia la regulación económica y a reactivar roles del Estado, para priorizar la atención de necesidades prioritarias de la población.

En esa dirección, habrá que evaluar y repensar como pueden y deben ser profundizadas y ampliadas, las temáticas aquí examinadas. La consideración de los contextos socioeconómicos, negocios empresariales y política de salud pública, obligan a repensar y combinar estos componentes, para proponer y aplicar cambios eficaces para el modelo actual; que —entre otros objetivos esenciales y viables— debe:

- a. Equilibrar funciones del mercado con las visiones de “salud pública integral” y “vida de derechos y dignidad”, con capacidades para fortalecer mercados eficientes y contextos de paz y democracia eficaz;
- b. Construir y respetar criterios de inversión y rentabilidad, bajo condiciones de economía y mercados eficientes, principalmente con responsabilidad social que mantengan las empresas alejadas del autoritarismo de los excesos oligopólicos y los vicios de corrupción económica;
- c. Establecer las formas de sinergias convenientes entre las partes, sociedad, empresas y estado, para el cumplimiento de los grandes objetivos descritos en los puntos a y b.

6. Bibliografía Referencial

- Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica. Gerardo E Gómez S y Santiago G Oglietti. Informe sobre precios de medicamentos en Latinoamérica. Celag.org. 2021.
- Organización Panamericana de la Salud – Organización Mundial de la Salud, regional Américas. El acceso y uso racional de los medicamentos y otras tecnologías sanitarias estratégicas y de alto costo. OPS – OMS. Septiembre de 2016.