

La producción nacional de medicamentos

El caso de Egipto

ESSAM E. GALAL*

EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA EGIPCIA

La historia de la producción farmacéutica egipcia es un ejemplo clásico de lo que ocurre en los terrenos social, económico y político de los países en desarrollo cuando transitan hacia el mundo industrial moderno. Desde los tiempos en que predominaba la escuela árabe de medicina, más de un milenio atrás, se satisficieron las necesidades terapéuticas de todo el mundo civilizado, incluyendo las de Egipto, gracias a las actividades de los herbolarios y médicos prácticos y al apoyo del comercio de especias medicinales. Esta situación prevaleció hasta bien entrado el siglo XVIII. A principios de dicho siglo, después de la ocupación napoleónica, Egipto se volvió cada vez más dependiente de la medicina y los medicamentos occidentales. Sólo después de la revolución de 1919 y de haberse liberado el país del dominio británico, comenzaron los intentos de formular en el territorio nacional medicamentos modernos; esta labor se inició primero en las farmacias y después se apoyó a unidades productivas, las cuales fueron sofocadas decididamente por el monopolio de comercio exterior.

Con la segunda guerra mundial ocurrieron dos hechos significativos: 1) la aparición de un joven capital financiero egipcio, y 2) la reducción de la capacidad exportadora de las empresas transnacionales. Se establecieron entonces las primeras fábricas, pequeñas pero especializadas: la compañía Misr, del banco del mismo nombre, en 1939, y la compañía CID, del Banco Industrial, en 1940. Durante esa fase, la industria farmacéutica egipcia tuvo dos logros importantes, aunque no pudo superar dos obstáculos principales. Adquirió, en efecto, experiencia y logró inspirar cierta confianza entre los consumidores, esto es, el personal médico y el público. Sin embargo, no fue capaz de aprovechar

las condiciones de mercado que creó la guerra, por una parte, y los capitalistas nacionales no invirtieron a fin de lograr una rápida expansión física de sus instalaciones industriales, por otra. En vez de invertir con ese propósito, continuaron dependiendo de las estructuras de comercialización dominadas ampliamente por los intereses transnacionales.

Los intentos de la industria nacional egipcia de expandirse durante los primeros años de la posguerra se toparon con la feroz resistencia de las empresas transnacionales. Éstas pusieron en juego sus poderosas técnicas de comercialización, fortalecidas por el sistema de propiedad industrial, para impedir que la industria interna aumentara su participación en el mercado.

No obstante, otros factores permitieron que la industria nacional, a pesar del tamaño y la estructura antieconómicos de muchas de sus unidades, consolidara, y a veces aumentara, su menguante y desprotegida participación en el mercado. Estos factores favorables fueron la esclarecida conciencia social del pueblo egipcio, los excesivos márgenes de ganancia de las grandes corporaciones y la voluntad de numerosas empresas pequeñas de exportar medicamentos de buena calidad a precios mucho menores.

Es aleccionador que la nueva etapa de evolución haya sido, otra vez, producto de un movimiento sociopolítico de gran alcance y una respuesta a los acontecimientos, más que el resultado de un programa previsto. Después de la revolución de Nasser en 1952, la primera medida consistió en establecer un límite a las utilidades de los distribuidores, acción que fue neutralizada con rapidez mediante falsos precios de importación. Así, esta medida apenas aprovechó a los grupos de más bajos ingresos, cuyo beneficio buscaba.

Se tuvo conciencia del carácter interdependiente de los aspectos políticos, económicos y sociales de las reformas, así como de la ineficacia de las medidas correctivas puramente sectoriales, gracias a la reforma agraria y a las actitudes reservadas del capital extranjero, que culminaron en su negativa de financiar el embalse de Asuán, a pesar de la compatibilidad ideológica del régimen en ese entonces. Esa conciencia se plasmó en una política radi-

* Presidente de la Sociedad Egipcia de Farmacología y Terapéutica Experimental, El Cairo. También preside la Unión Africana de Farmacología y encabeza el Comité Nacional de Farmacología de la Academia Nacional de Ciencia y Tecnología, con sede en la capital egipcia. [Traducción del inglés de Sergio Ortiz Hernán.]

cal de medicamentos sólo después del ataque de Gran Bretaña, Francia e Israel, de 1956, y del subsiguiente bloqueo económico. Tal política habría de desarrollarse en forma pragmática y gradual, estableciendo los fundamentos operativos y estructurales indispensables para su aplicación. En 1957 se creó una organización suprema dedicada a los medicamentos, con dos funciones principales. Una, la de responsabilizarse en el ámbito nacional de planear y supervisar la importación y distribución de fármacos. Otra, la de desarrollar la industria de medicamentos. El principal logro en esta materia fue la realización, con ayuda de la URSS, de un proyecto de propiedad nacional para elaborar materias primas de uso intenso, esto es, penicilina, estreptomina, azufre, salicilatos y cloramfenicol.

Al ampliarse la ruptura de relaciones económicas y políticas con los principales abastecedores de medicamentos, se hizo inevitable la adopción de acciones adicionales. En 1960, la política de medicamentos requería de dos medidas de gran alcance en materia de comercialización: un monopolio gubernamental de la importación y otro de la distribución.

El funcionamiento de dichos monopolios fue posible gracias a las bases operativas y estructurales establecidas bajo la égida de la organización suprema de planeación y control, fundada en 1957. Además, los nuevos monopolios absorbieron la infraestructura de las organizaciones privadas ya extintas. Gracias a esos monopolios, las autoridades nacionales pudieron influir eficazmente en la industria de medicamentos mediante la importación y la distribución; también abrieron la posibilidad de un control efectivo de los precios y condiciones de importación, incluso frente a las transnacionales atrincheradas, y así ofrecieron un instrumento eficaz para proteger al consumidor y cuidar la participación de la industria nacional en el mercado. Por supuesto, surgieron escaseces y cuellos de botella, que fueron acentuados por crecientes dificultades financieras y crediticias, así como por restricciones operativas y estructurales. No obstante, en un período corto, y considerando las cosas en conjunto, el éxito fue notable frente a un medio económico y político constituido de antiguo e inhospitalario.

Aún más, las medidas indicaban la gestación de un cambio político-económico. De hecho, en 1961 se aplicó la política "del giro al socialismo" y el Gobierno logró el pleno control de aproximadamente 90% de la producción nacional mediante la participación obligatoria del capital estatal en las empresas grandes, medida que complementó a la de disminuir 25% los precios de todos los medicamentos importados, adoptada el año anterior. El 1 de enero de 1962 se nacionalizó la industria farmacéutica al establecerse la Organización General de Medicamentos, Productos Químicos e Instrumental Médico de Egipto. A esta entidad oficial se le confió el monopolio de la importación, producción, distribución y planeación en materia farmacéutica, bajo la guía de política del Ministerio de Salud. Medidas similares se aplicaron en los demás campos de la industria y del comercio al mayoreo, habiéndose nacionalizado las instituciones financieras varios años antes.

LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA Y LA ECONOMÍA POLÍTICA NACIONAL

Gracias al monopolio estatal de la importación y la distribución la industria privada tuvo una protección eficaz y se estimuló la cooperación de las empresas extranjeras. Por otra

parte, los objetivos políticos de "justicia social y autodeterminación" exigían una reorganización y un crecimiento importantes de la industria nacional, la cual sólo producía 10% del consumo total de medicamentos, equivalente a 4.8 millones de libras egipcias en 1952. Siete empresas de producción, incluidas una de productos químicos, otra de envases, y otras dos encargadas, respectivamente, de la importación y la distribución, heredaron tanto las instalaciones existentes como las responsabilidades futuras, sin faltar las expectativas en aumento y la incapacidad de la economía nacional de financiar las importaciones crecientes.

Durante la etapa de construcción de las bases estructurales y operativas no hubo escasez de personal capacitado y se dispuso de una buena dosis de experiencia acumulada. A menudo, las deficiencias de experiencia, eficacia e instalaciones se suplían con entusiasmo y dedicación pura; otras veces, se compensaban por la costumbre obligada de la sociedad de vivir con incomodidades y faltantes, experiencia conocida de antiguo por la gran mayoría de los egipcios.

Los objetivos políticos de "justicia social y autodeterminación" fueron el factor dominante de la planeación y de la racionalidad del desarrollo. La política de precios se debatía entre las realidades comerciales y las necesidades sociales; lo mismo ocurría con las metas de producción, presas entre la urgente necesidad de cantidades rápidamente crecientes y el imperativo de la calidad. De igual forma, en la selección y capacitación de personal se resintieron graves tirones y jalones. Las exigencias de aceptabilidad política predominaron en la selección de funcionarios y administradores.

La política nacional de empleo garantizado provocó a menudo exceso e inadecuación de personal. Los empleados del sector privado que se incorporaron a las empresas públicas trajeron consigo, a la vez, experiencia y falta de preparación para las nuevas tareas. La audaz ocupación total de la industria, sin una base política o tecnocrática estructurada y operativa, sentó la tradición de menospreciar la necesidad de programas de capacitación y de impulso de las habilidades. El mercado totalmente protegido suprimió los efectos correctores de la competencia, sobre todo porque la demanda siempre era mayor que la oferta. Por otro lado, la evaluación anual de cada empresa, con visos de competencia, impidió la transferencia horizontal de tecnología, de experiencia y de conocimientos técnicos, la cual sólo se realizaba si intervenían abiertamente los funcionarios del más alto nivel; también impidió la armonización y complementariedad de los rubros de producción, con lo cual hubo numerosas duplicaciones de los medicamentos distribuidos en las farmacias, lo mismo que brechas y faltantes graves en el caso de fármacos especializados menos redituables. Los criterios de evaluación se basaban en las prioridades, las cantidades y metas de ocupación sociales. Nunca fructificaron en realidad los intentos de incorporar criterios de calidad y desarrollo. Las necesidades prioritarias básicas se establecieron atendiendo tanto a burdas conjeturas científicas generalizadas, como a urgencias políticas. El desarrollo operativo, estructural y técnico fue dominado lo mismo por dilatadas deliberaciones que por una disposición aventurera de lanzarse por el camino fácil del ensayo y el error. El manejo y uso disciplinados de la información y el registro de los datos técnicos y la experiencia necesarios para evaluar, transmitir y supervisar fueron más la excepción que la regla.

La coordinación con industrias y servicios de apoyo fue siempre laboriosa y a menudo ineficaz. Las actividades de promoción y de creación de confianza carecieron de la habilidad y la sutileza que caracterizan a la industria farmacéutica internacional. Además, errores ocasionales de calidad y fallas persistentes de presentación, así como deficiencias en las actividades de investigación y desarrollo, perpetuaron la brecha de desconfianza que separaba a los medicamentos nacionales de los importados, a menudo sin justificación alguna. Ciertos factores de necesidad política o financiera se unieron a la incapacidad de reconocer los faltantes de información y experiencia y propiciaron a veces la selección de una tecnología no competitiva, como ocurrió con el proyecto soviético de materias primas y con otros, entre los que se contó una fábrica de lentes para anteojos que nunca pudo funcionar.

En una sociedad preocupada sobre todo por el cambio político, la disciplina industrial o científica padece mucho y pronto se derrumba si la motivación política queda en entredicho. Tal ocurrió en Egipto después de la guerra de 1967 contra Israel.

Es probable que todos estos problemas y otros fuesen, en cierto sentido, consecuencia natural de una evolución forzada y rápida, y también consecuencia de los cambios sociopolíticos y económicos básicos ocurridos en la orientación, la estructura, las modalidades de funcionamiento y el liderazgo de la sociedad. Como tales, quizá no fueron totalmente evitables. Por otra parte, Egipto tiene señaladas ventajas: un cuerpo bien desarrollado de intelectuales, una clase obrera industrial bien establecida, un mercado apreciable, el control total de la economía nacional, armonía social, experiencia laboral y, sobre todo, el apoyo, el entusiasmo y la dedicación de sus habitantes.

Como participante, en calidad de directivo, en ambas fases de este experimento (la privada y la pública), creo necesario resaltar las aportaciones del incentivo sociopolítico. Sin éste, no habrían sido posibles las medidas de urgencia imprescindibles: la autocalificación, las largas horas de trabajo voluntario no pagado, la disposición de compartir cualquier tarea (investigadores que trasladaban máquinas y mobiliario, por ejemplo), la voluntad de aceptar responsabilidades sin tener conocimientos o experiencia previos y sin disponer de las instalaciones adecuadas, la disposición, riesgosa a fin de cuentas, de conformarse y sacrificarse en aras de los objetivos y los líderes políticos, identificados de modo automático con los intereses nacionales. Sin duda, esta contribución representó la otra cara de la moneda en la lucha por satisfacer las ambiciones nacionales: la indeclinable postura en favor de la liberación; la nacionalización, reorganización e impulso de la economía nacional; el llamado a las masas mediante el reparto agrario, y la plena participación de campesinos y obreros en la administración política e industrial, por más que sea muy dudosa la eficacia de esa participación en una oligarquía.

Con la supremacía de la autodeterminación y la justicia social, durante la fase de planeación y control de 1952 a 1961, el consumo de medicamentos se elevó de 4.8 millones de libras egipcias a 14.9 millones, es decir, un aumento de 310%. La participación de la industria nacional en el total creció de 10 a 28 por ciento.

Durante la fase de propiedad y administración estatales, de 1961 a 1974, el consumo de fármacos se elevó de 14.9 millones de libras egipcias a 72.8 millones, es decir, un crecimiento de 488%; la producción interna cubrió 88.2% de ese consumo en

1973 y 86.5% en 1974, a pesar de que se combatió en una guerra importante en 1972.

RELACIONES CON LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA INTERNACIONAL

A partir de 1975 ocurrió un nuevo cambio de la orientación política y económica de Egipto. El análisis de las causas de este giro aún debatible queda fuera del alcance de este trabajo. Baste decir que Egipto se movió, en el plano político, de la confrontación internacional y la militancia entre los No Alineados al acomodamiento y a un discreto alineamiento. En lo económico transitó, de una economía de planeación central y de control nacionalizado, a la postura dominante de dar generosos estímulos al capital extranjero y prioridad al capital privado; de la preocupación por el autovalimiento a una economía de consumo cada vez más dependiente de los ingresos aleatorios, tales como las remesas de los trabajadores migratorios y los rendimientos del petróleo, el Canal de Suez, el turismo y la ayuda externa. A pesar de esto, los graves cuellos de botella y escaseces de bienes y servicios, lo mismo que la base política de la industria nacionalizada, han contribuido hasta ahora a mantener el papel y la estructura general de la industria farmacéutica, cualesquiera que sean los cambios significativos que puedan apreciarse.

El consumo total de medicamentos, a precios al menudeo, de nuevo se elevó de 88.4 millones de libras egipcias en 1975 a 233.7 millones en 1980, esto es, un aumento de 264%. Este crecimiento, sin embargo, no se compara con las tasas correspondientes a fases anteriores, y ello por diversas razones. Una es que los precios fijos de la mayor parte de los medicamentos se elevaron formalmente 30% en 1977; un aumento informal paralelo ha sido consecuencia de la escasez de los fármacos de precios bajos, junto con la manipulación del mercado y de la promoción, dirigida a reemplazarlos con medicinas de precios mayores. La segunda es la autorización de las importaciones privadas de fármacos junto con el relajamiento paralelo de las regulaciones generales de las compras al exterior. Estas medidas han provocado que se comercialicen medicinas que, en promedio, tienen precios más de cinco veces mayores que los de los productos nacionales, y que una parte creciente del mercado corresponda a medicamentos de marca extranjera, producidos en el territorio nacional, y cuyos precios, en promedio, casi duplican a los de las marcas egipcias. En tercer lugar, desde 1979 han cambiado las prácticas financieras, de manera que las importaciones se financian ahora con dólares obtenidos no al tipo de cambio oficial, sino a un precio de "estímulo" que es 80% mayor.

Para explicar la tasa de crecimiento del consumo de medicamentos han de tenerse en cuenta las cambiantes pautas de consumo en una economía de mercado abierto, en la cual una competencia irrestricta, en el seno de un conjunto de grupos de ingresos en expansión, ha reemplazado al objetivo de justicia social.

Sea como fuere, la participación de la industria farmacéutica nacional declina a medida que se erosiona la protección: ha descendido desde el máximo de 88.2% del consumo total en 1973, hasta 78.3% en 1980.

En realidad, la participación de la industria nacional está declinando en otros aspectos aún más singificativos. Hay una dependencia creciente en lo que se refiere a medicamentos que se producen al amparo de licencias, los cuales representaron en 1980

más de 30% de la producción pública farmacéutica total. En este 30% se incluye 7.7% que representa reenvase de medicamentos ya elaborados. Si examinamos la participación total de la producción extranjera en la industria farmacéutica egipcia, que hasta hace pocos años se presentaba como un ejemplo futuro de autodeterminación, se comprueba que la venta de licencias a través de las filiales de empresas transnacionales (con participación de capital nacional o, a partir de ahora, de propiedad extranjera total) aumentó de 21.9 millones de libras egipcias en 1975 (37.8% de la producción total) a 80.8 millones en 1980 (50.3% de la producción total).

Todos los índices industriales y del mercado señalan una tendencia creciente. A pesar de que se impuso un límite de cinco años a la vigencia de los acuerdos de licenciamiento, muchos de ellos duran 15 años o más. En el caso de 55 convenios de ese tipo, que abarcan 200 productos farmacéuticos (algunos de ellos de más de 20 años de antigüedad), sólo se han registrado 11 productos nacionales sustitutos, lo que significa un resultado muy pobre para una "transferencia" masiva de tecnología. Las filiales extranjeras, con participación de capital egipcio o sin ella, han resultado canales tan deficientes de la transferencia de tecnología como sus matrices transnacionales. En el ámbito interno no existe capacidad de investigación y desarrollo digna de ese nombre. De hecho, el Centro de Investigación y Control de Medicamentos, que comenzó en 1963 en un par de habitaciones y creció hasta ser considerado como uno de los centros pioneros principales de los países en desarrollo, con un personal de 200 graduados universitarios y 250 auxiliares, todos autodidactos y capacitados por el Centro, ha sido privado sistemáticamente de su capacidad de I y D. Todo su equipo, actualizado y moderno en 1974, está hoy ocioso, y su personal atiende necesidades de investigación y desarrollo y de enseñanza universitaria en todo el mundo; los pocos que aún quedan deben buscarse un pasatiempo que los ocupe o que complemente sus ingresos. La producción interna de materias primas no se materializó jamás, a pesar de que así se estipulaba en muchos convenios de producción, incluidos los celebrados a principios de los años cincuenta con participación de capital egipcio. En algunos convenios se incluyeron cláusulas relativas a las actividades de I y D, pero sólo se ha trabajado en un programa complementario de evaluación de medicamentos y de tales fuentes no se espera contribución alguna en esta materia.

EL FUTURO DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA EGIPCIA

En las actuales condiciones financieras y de mercado existen muy pocos incentivos para la I y D. Egipto debe continuar dependiendo de las iniciativas individuales y de los visionarios, lo cual constituye un cimiento muy tambaleante para una industria competitiva moderna. No obstante, hay un gran campo para consolidar las ventajas logradas en esta actividad, a condición de que se establezcan objetivos y metas claros y de que resurja el viejo espíritu egipcio de determinación y responsabilidad.

La asimilación, difusión transversal y adaptación de tecnología son todos fenómenos posibles conforme a la actual capacidad de la industria. Los principales problemas son de organización, seguimiento y motivación. En la actualidad, con una economía de mercado, es aún más difícil racionalizar la producción general. Sin embargo, aun dentro de los límites de esta situación y considerando el deterioro de las funciones integradoras de planeación y control, hay una necesidad urgente de imponer en mayor medida y con más eficacia la complementariedad y la armonía.

La industria farmacéutica egipcia tiene aún que extraer sus propias conclusiones de la cambiante situación del mercado. Cabe esperar que en su lista de prioridades ocupe un lugar preminente el problema de la eficiencia y de la calidad competitiva. Aún está vivo el legado de ineficiencia de la época del monopolio, la protección y la producción de urgencia. No falta personal capacitado. En 1981 había 1 404 científicos con título universitario, 655 administradores titulados, 655 personas con calificación intermedia, 7 544 trabajadores capacitados y 1 473 no calificados. Sin embargo, el nivel de eficiencia de todos ellos deja mucho que desear. La productividad del trabajador en las empresas con participación de capital nacional, en las que los egipcios laboran bajo las órdenes de gerentes extranjeros, era cerca de tres veces mayor que la del empleado del sector público egipcio. Estas cifras no ponen en entredicho al trabajador, sino al sistema y a la dirección, como lo prueba el hecho de que la productividad es igual entre los dos tipos de empresas en el caso de jarabes y preparados inyectables, en tanto que las compañías extranjeras tienen una productividad por trabajador cuatro veces superior en cápsulas y más de cinco veces mayor en ungüentos y cremas. Una de las razones de esta diferencia puede consistir en la pequeña lista de productos de las empresas eficientes, en comparación con la muy amplia e inmanejable de las otras.

Además, la industria nacional resulta muy afectada por las tensiones provenientes de los cambios económicos conflictivos. Por primera vez, una empresa farmacéutica tuvo pérdidas en 1980, dos las sufrieron en 1981 y se prevén más en el futuro. En la actualidad hay contradicciones básicas entre ciertos reductos políticos supervivientes, tales como la propiedad pública y las políticas de precios sociales, y las exigencias financieras y comerciales de los estímulos al capital extranjero y a la economía de mercado. Según las autoridades centrales de Contraloría, una empresa perdió 2.3 millones de libras egipcias por los productos que elaboró en un año al amparo de licencias. Hay dificultades cada vez mayores para financiar inversiones en el sector público, las cuales son reflejo tanto de la pérdida de la ventajosa posición que tenía frente al capital extranjero durante la fase anterior, como de la contracción de la economía.

Con el crecimiento de la industria química y petroquímica egipcia no se justifica la dependencia perpetua con respecto al superado proyecto soviético-egipcio de los años cincuenta, que sólo suministra 10% de las materias primas requeridas, a pesar de disponer de licencias tecnológicas de Occidente. El problema de las vinculaciones intersectoriales, sin embargo, tendrá que esperar la redefinición y reorganización del sector público, largamente esperadas, y una definición convincente de la economía futura. Por desgracia, el crecimiento de la brecha entre las necesidades y los medios no permite esperar. Desafortunadamente, en la actualidad esa brecha no es sólo un problema peculiar de Egipto. □

REFERENCIAS

- A Case Study. The Egyptian Drug Industry*, Academia Nacional de Ciencia y Tecnología, El Cairo, octubre de 1981.
- The Strategy of Drug Policy*, Consejos Nacionales Especializados, El Cairo, 1981.
- "Even Drugs Await Treatment", en *The Economic Al-Ahram*, núm. 672, 20 de noviembre de 1981.
- "Losses for the First Time in Drug Companies", en *Daily Al-Ahram*, 10 de junio de 1982.