

Mayo  
2022

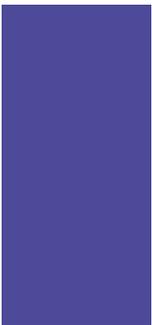


# Pandemia de Covid 19, captura del Estado y los efectos en la desigualdad económica y climática en América Latina y Caribe



La transparencia del precio de  
medicamentos como mecanismo  
efectivo para contrarrestar la captura  
del Estado en políticas de sanidad

Jorge Luis Ordelin Font  
Diego Terán  
(México)



## La transparencia del precio de medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en políticas de sanidad

---

La pandemia de la COVID-19 puso de manifiesto prácticas que tradicionalmente han sido utilizadas en el mercado farmacéutico en productos protegidos por derechos de propiedad intelectual y secretos comerciales. Al 1 de mayo de 2022, se han administrado en el mundo un total de 11,590 millones de dosis de vacunas contra la COVID-19 (Ritchie et al., 2022). Sin embargo, en plena emergencia, varios países se vieron forzados a firmar contratos con demandas extremas por parte de las empresas farmacéuticas (Taylor, 2021). En este contexto, el presente trabajo persigue fundamentar la importancia de la utilización de la transparencia en el precio de medicamentos dentro de las políticas públicas de sanidad en Latinoamérica. Tomando como referencia el caso de la vacuna de la COVID-19 en tres países de la región (Brasil, República Dominicana y Costa Rica), se pone de manifiesto que el uso de este instrumento ha sido parcial, puesto que solo hace referencia a los gastos generales en la compra de las vacunas y no a los montos del precio de cada vacuna; ello a pesar de que los principales laboratorios que iniciaron su carrera en la investigación y desarrollo de la misma, habían prometido un precio fijo y justo, lo cual no solo implica una limitación en relación al acceso a la información pública de los ciudadanos, sino también restringe el acceso a saber el valor real de este producto farmacéutico.

El estudio está dividido en dos partes. La primera de carácter teórica, analiza el mecanismo de transparencia de precios de medicamentos dentro de las políticas públicas de sanidad y comercialización de tecnologías sanitarias en Latinoamérica, su alcance y limitaciones. La segunda desarrolla, a partir del estudio de casos en los tres países considerados (Brasil, Costa Rica y República Dominicana), el uso de este mecanismo durante la pandemia y, en particular, en lo referente al acceso a la vacuna.

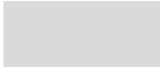
La pregunta que guió este estudio fue: ¿cómo la transparencia de precios de medicamentos constituye un mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en materia de comercialización de tecnologías sanitarias? Para dar respuesta escogimos como objeto de análisis la situación presentada durante la pandemia de la COVID-19, en particular con el tema de la vacunación, en tres países latinoamericanos con nivel desigual de desarrollo. Para abordar el problema de investigación se utilizaron métodos cualitativos, en particular la revisión bibliográfica sobre el tema de la transparencia de precios de medicamentos y su uso como mecanismo dentro de las políticas públicas de sanidad, entrevistas a expertos, y



## La transparencia del precio de medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en políticas de sanidad

---

búsquedas de datos e informaciones disponibles en sitios web de transparencia de cada uno de los países estudiados, así como informes internacionales.



### **¿POR QUÉ HABLAR DE TRANSPARENCIA EN EL PRECIO DE MEDICAMENTOS?**

La transparencia de precios de medicamentos tiene un impacto directo en los presupuestos de salud, los cuales por lo general son limitados. También incide en la sostenibilidad de los sistemas de salud, así como en la asequibilidad y evaluación de las tecnologías sanitarias. El acceso y disponibilidad de datos relacionados con el precio de medicamentos, no solo es necesario desde el ejercicio al derecho a la información pública, sino también como instrumento para adoptar mejores decisiones en relación con el precio que se podría pagar en su comercialización. No es posible adoptar decisiones adecuadas si no existe información contrastable. Ello adquiere especial relevancia cuando se trata de compras de medicamentos de alto valor agregado, pero igualmente resulta cierto para cualquier otro tipo de fármaco.

El tema de la transparencia en el precio de medicamentos debe ser analizado como parte de las políticas públicas sanitarias, particularmente del conjunto de mecanismos e instrumentos que se utilizan para la selección de medicamentos, de procedimientos de adquisición, garantías de la calidad, gestión de la cadena de suministros, así como políticas nacionales de productos genéricos y biosimilares, entre otros. Aunque generalmente el tema de la transparencia de precios de medicamentos se asocia con la posibilidad de fijar precios por parte del Estado, lo cierto es que no son lo mismo. La transparencia ayuda a la determinación de precios, pero no los fija. La transparencia coadyuva a tener disponible la información suficiente para establecer una competencia más libre, y así evitar sobrepuestos de productos que podrían ser adquiridos a un precio más regulado por la oferta y demanda del mercado.



### **MÁS ALLÁ DE LA TRANSPARENCIA EN RELACIÓN CON EL PRECIO**

En este trabajo se aborda la relación que existe entre el mecanismo de transparencia de precios de medicamentos desde dos perspectivas: la tensión entre la



## La transparencia del precio de medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en políticas de sanidad

---

obligación de confidencialidad en relación con el precio, y entre éste y los derechos de propiedad intelectual.

El secretismo y la confidencialidad son considerados como elementos distorsionadores del debate, de la política, así como de la adopción de decisiones públicas. De forma general reducen de manera significativa la disponibilidad de información, lo que dificulta la capacidad de participación en los procesos de control y toma de decisiones. En el acceso y disponibilidad de la información relacionada con el precio de medicamentos se manifiestan intereses de diversos agentes y actores que intervienen en su cadena de valor, la cual inicia en la fase de investigación y pasa por procesos de innovación, ensayos clínicos, selección y, finalmente, por el acceso por parte de la población destinataria. La transparencia de la información en cada uno de estos procesos tiene por objetivo justificar un coste justo para ambas partes.

Al igual que sucede con la confidencialidad, los derechos de propiedad intelectual constituyen una excepción al derecho de acceso a la información. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el hecho de que un medicamento esté protegido por patente no significa que sea eficaz desde el punto de vista terapéutico y epidemiológico, sólo refleja la existencia de un determinado nivel de innovación y su aplicación industrial. La regulación del patentamiento de medicamentos no está supeditada a su eficacia; sin embargo, el blindar un producto como la vacuna contra COVID-19 a una tasa de eficacia alta, le da un poder de negociación inimaginable: en el caso de Pfizer se habló de una tasa de inmunidad del 90%, lo que provocó una demanda alta en el mundo y se prestó a precios de especulación.

Sin embargo, la incorporación del medicamento como esencial o su compra para tratar determinada enfermedad, sí constituye un acto de decisión pública, que trae consigo consecuencias económicas, en particular a la asignación de recursos públicos. Pero lo único que incide en este supuesto no es sólo el carácter público de esta decisión, sino también que no es igualmente negociado un medicamento que está protegido por los derechos de propiedad intelectual, que aquellos en los que existen genéricos o biosimilares.

Una vez que el medicamento es seleccionado como esencial, el Estado está obligado a proveerlo, y siendo un medicamento protegido por patente se ve obligado a negociar de forma directa, y a menudo secreta, con los únicos proveedores de estos en el mercado. Por ello, reviste especial importancia saber con certeza



## La transparencia del precio de medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en políticas de sanidad

---

cuáles han sido los criterios que se han tenido en cuenta para su selección y financiamiento por parte del Estado. Esta decisión no solo tiene un trasfondo marcadamente administrativo, sino también jurídico y financiero, dado que el medicamento pasa a formar parte del listado cuyo acceso debe ser garantizado por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones relacionadas con el derecho a la salud. De esta forma, el Estado se convierte en comprador cautivo de los titulares de los derechos de propiedad intelectual, así como de las únicas personas autorizadas para su comercialización y/o distribución en un territorio determinado.

Al no existir competencia el precio es determinado por el titular de los derechos de propiedad intelectual o, en su caso, el que acuerden las partes en una negociación que es desigual, precisamente porque el precio es determinado desde el monopolio del oferente. El titular del derecho está protegido por una patente que le garantiza la exclusividad sobre la invención y, por tanto, una posición dominante en el mercado.

La opacidad no sólo debe ser analizada en relación con el precio, sino también en función de los mecanismos que lo determinan. La primera impide saber si la venta de estos productos a otros Estados con condiciones económicas similares es realizada en condiciones diferentes. La segunda imposibilita tener certeza sobre cómo se determina dicho valor, si con base en su costo o al valor que las partes le conceden al producto, es decir, tanto el Estado como las personas que lo necesitan. De esta forma resulta imposible establecer una relación entre el precio fijado y la financiación de la investigación de nuevos medicamentos, así como conseguir un equilibrio entre los derechos de propiedad intelectual y las inversiones o incentivos públicos involucrados en la investigación y desarrollo (I+D), la obtención de patentes, las publicaciones y los ensayos clínicos vinculados. En este contexto es necesario redimensionar el principio de transparencia.



### PRINCIPALES HALLAZGOS

En el tema de la transparencia sobre la determinación del valor de los medicamentos inciden aspectos de variada naturaleza, es decir, constituye un fenómeno multicausal en el que están presentes condiciones tan disímiles como las características de los sistemas de salud pública nacional, la capacidad de innovación, producción, comercialización y suministro a nivel local, así como las propias

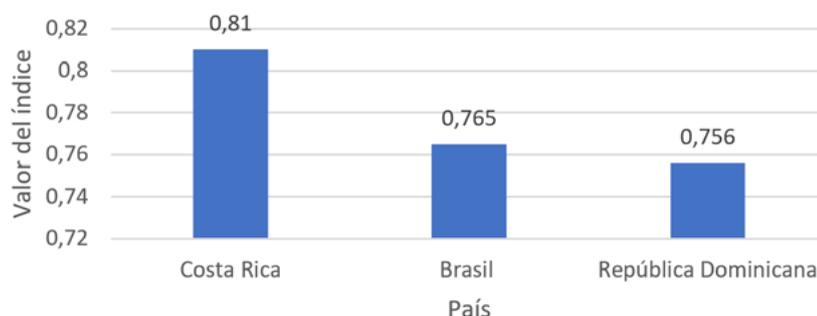
## La transparencia del precio de medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en políticas de sanidad

características sociales y económicas de cada uno de los países. En una región tan desigual como América Latina, es lógico que en materia de precios de medicamentos y sistemas de compras existan grandes diferencias. De ahí la importancia en este trabajo de hacer un estudio comparativo de los tres países seleccionados.

Antes de analizar el sistema de transparencia en cada uno de los países en estudio, realizamos una revisión de algunos indicadores que nos permitieran comprender las políticas sanitarias de cada país, incluyendo el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Índice de Innovación, gasto público en salud y en compras de vacunas. Pudiéndose corroborar que:

Entre los países analizados encontramos un desigual IDH. El IDH es un elemento importante en nuestro objeto de análisis dado que un mayor grado de desarrollo en las sociedades hace que la exigencia de la población hacia el Estado sea más fundamentada, enérgica e informada. La construcción de sociedades democráticas, transparentes y con información adecuada requiere un grado de desarrollo avanzado. En la gráfica 1 se aprecian los diferentes valores del IDH de los países en estudio. Costa Rica es el país con índice más elevado de los tres, lo que en gran medida se explica por su alta esperanza de vida, cercana a los 81 años. En el componente educativo no hay muchas diferencias entre los países, pero en el ámbito económico Brasil es el que muestra ingresos más bajos.

**Gráfico 1. Índice de Desarrollo Humano 2020.**



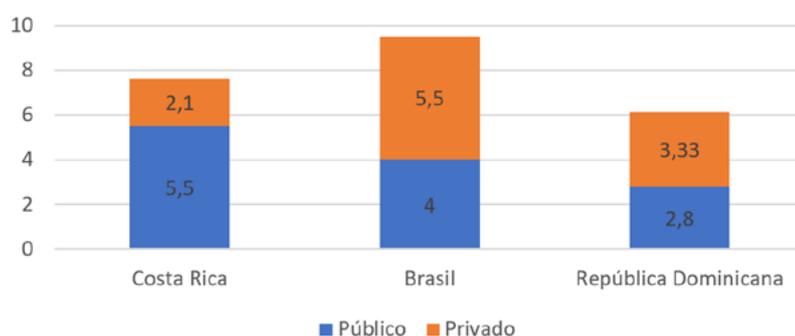
Fuente: Elaboración propia con base en datos de PNUD, 2020.

También se aprecian entre los países diferencias notables en relación con el gasto público en salud. En la gráfica 2 podemos apreciar lo que los diferentes países

## La transparencia del precio de medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en políticas de sanidad

invierten en salud respecto de su PIB y considerando la aportación pública y privada. Los datos dan cuenta que el país que más invierte en términos de gasto público es Costa Rica y el que menos es República Dominicana. En el gasto total el país que más gasta en salud es Brasil, pero ello se debe al fuerte componente que se tiene en gasto privado. Un resultado relevante de los datos revisados es la existencia de una relación positiva entre gasto público en salud y la esperanza de vida que registran los tres países.

**Gráfico 2. Gasto público y privado en salud en % del PIB.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OPS, 2019.

La última gráfica presenta una aproximación a lo que cada país de nuestro estudio ha gastado en promedio por persona en la compra de vacunas contra la COVID-19. Estos datos se han obtenido a partir de los montos totales declarados por los gobiernos. Quien tiene la mayor inversión per cápita en vacunas es Brasil, aunque hay que decir que el dato de este país está actualizado a febrero de 2022, comparado con Costa Rica que tenía un gasto per cápita similar en enero de 2021. Por su parte, República Dominicana ha invertido una cantidad ínfima a este propósito.

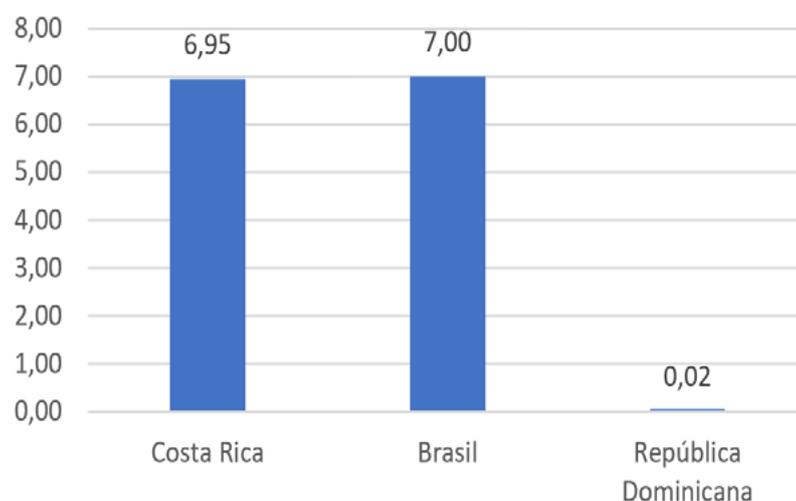
En las revisiones a los sitios de transparencia no se han encontrado referencias a los precios de cada una de las vacunas compradas por los Estados, así como tampoco los contratos suscritos. Lo que se refleja en dichos sitios son los montos totales en adquisiciones. Ello constata la existencia de políticas de transparencia parciales, puesto que no es posible determinar las condiciones bajo las cuáles se contrataron dichas vacunas. Así como tampoco los costos asociados, dígame transporte, flete, suministro, garantías, pagos de intermediación, etc.

## La transparencia del precio de medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en políticas de sanidad

Aun cuando las vacunas adquiridas no fueron desarrolladas por los países en estudio, lo cierto es que la opacidad en relación con el precio implica también la opacidad en relación con el costo real de la inversión que se ha hecho en I+D, así como la determinación en relación con cuánto recurso público se ha destinado a los procesos de investigación y desarrollo. La utilización del mecanismo de transparencia permitiría saber si el sobreprecio que fijan las empresas es razonable o abusivo, no solo en relación con los recursos públicos que se han destinado en el desarrollo a través de apoyos de gobierno, sino también en el marco de proyectos, investigaciones, transferencias de tecnologías, contratos de producción, suministro, exclusividad, etc.

También debe tenerse en cuenta que el régimen de los derechos de propiedad intelectual en general y las patentes en particular no es el único incentivo del sistema de innovación, puesto que existen otros en materia fiscal, ayudas a la investigación, entre otros beneficios cuyos fondos son aportados por los entes públicos.

**Gráfica 3. Gasto per cápita en vacunas para COVID-19 según dato más actual encontrado (dólares americanos).**



Nota: Los datos de Costa Rica corresponden a enero de 2021, los de Brasil a febrero de 2022 y los de República Dominicana a mayo de 2021.

Fuente: Elaboración propias con base en datos CEPAL, 2022; Ministerio de Salud Costa Rica, 2021; Dirección General de Presupuesto República Dominicana, 2021; Portal de Transparencia, Brasil, 2022.



## La transparencia del precio de medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en políticas de sanidad

---

Por último, nos gustaría reconocer algunas limitaciones que existen en el estudio. En el orden metodológico, se encuentra el acceso a los datos y su homogeneidad. Ninguno de los países escogidos tienen igual disponibilidad de datos hasta la fecha. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la pandemia de la COVID-19 y el acceso a las vacunas tiene una especial connotación y particularidades en materia sanitaria. Su acceso ha sido garantizado por los Estados y por las instituciones públicas de salud de forma universal, sin tener en cuenta si los sistemas sanitarios son públicos, privados o mixtos.

Dado que el acceso a las vacunas ha estado garantizado por los Estados de forma gratuita, cuando hacemos referencia al precio de medicamentos concretamente hablamos de las compras públicas mayoristas, no aquellas referidas al ámbito del consumidor. Asimismo, es importante tener en cuenta que se ha manifestado un especial interés y debate público por acceder a información relacionada con las vacunas de la COVID-19, incluyendo procesos de aprobación, importación, acceso, entre otros. Todo esto se ha revertido en una mayor obligación de transparencia por parte de los Estados y de las diversas instituciones que han intervenido en las diversas fases del proceso de producción, aprobación, registro y comercialización de la vacuna, lo que no es normal o habitual en materia sanitaria.

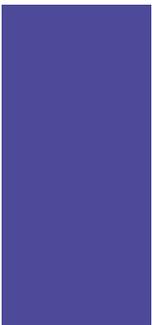
A pesar de las limitaciones identificadas consideramos que estas no demeritan la importancia del estudio realizado, como un análisis regional sobre el uso del mecanismo de la transparencia de precios de medicamentos en las políticas públicas de sanidad para garantizar un acceso justo y equitativo a productos de calidad, seguros y eficaces.



### REFERENCIAS

Cobo Romani, Nicolás (2015). Problemas contemporáneos de la transparencia y la exigencia de mayor transparencia en Chile . Tesis doctoral dirigida por los Drs. Pedro T. Nevado Batalla Moreno Y Nicolás Rodríguez García, Universidad de Salamanca, Salamanca.

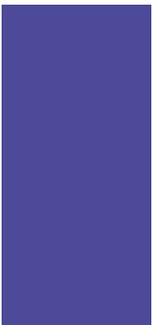
CEPAL (2022). CEPALSTAT Base de datos y publicaciones estadísticas. disponible en: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>



## La transparencia del precio de medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en políticas de sanidad

---

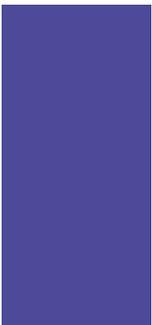
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000), Observación general N° 14 (2000), El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del
- Dirección General de Presupuesto de República Dominicana. (2021). Conferencia de Prensa 6 de mayo, 2021. Información disponible en <https://hoy.com.do/gobierno-ha-invertido-rd20-mil-millones-en-proceso-de-vacunacion-segun-director-de-presupuesto/>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 22º período de sesiones, Ginebra, 25 de abril a 12 de mayo de 2000.
- Dorrego de Carlos, Alberto (2018). “La transparencia en la fijación del precio de los medicamentos y en los contratos de suministro hospitalario”. Cuadernos de derecho farm. no 66 (julio - septiembre).
- Faus Santasusana, J., Maresma Casellas, M. y Marquès Mas, L. (2019). La transparencia de los precios de los medicamentos. Cuad. derecho farm. no 68.
- Fernández Puyol, I. & Lozano Cutanda, B. (2012). El gobierno lleva al Constitucional la “subasta” de medicamentos de Andalucía. Noticias breves. Gómez-Acebo & Pombo.
- García Lozano, L. M. (2019) La transparencia o apariencia de ella en la regulación sobre la financiación selectiva de la prestación farmacéutica: el sistema de fijación de los precios de los medicamentos en España. Vol. 29 Extraordinario XXVIII Congreso 2019.
- García Vidal, Ángel y Fernández Puyol, Irene (2021). “El acceso a la información sobre productos sanitarios: normativa especial y ley de transparencia”. Gómez- Acebo & Pombo. Análisis Farmacéutico.
- Ley No. 6.360 de 23 de septiembre de 1976 dispone la Vigilancia Sanitaria a la que están sujetas los medicamentos, las drogas, los insumos farmacéuticos y sus correlatos, cosméticos, y otros productos. (España).
- Noguera Peña, A. y Castillo Rodríguez, C. Del (2021). Equilibrio entre la innovación y el gasto público sanitario. El caso particular de los medicamentos biosimilares. Revista Derecho del Estado n.o 48, pp. 273-296.
- OMS. (2010). La financiación de los Sistemas de Salud - El camino hacia la cobertura universal. Suiza: OMS.



## La transparencia del precio de medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en políticas de sanidad

---

- OMS (2018). Global strategy and plan of action on public health, innovation and intellectual property. 71.a Asamblea Mundial De La Salud A71/13.
- OMS (2019). Mejora de la transparencia de los mercados de medicamentos, vacunas y otros productos sanitarios. 72.a Asamblea Mundial De La Salud WHA72.8
- OMS (2020). WHO guideline on country pharmaceutical pricing policies. World Health Organization.
- OPS (2014), Estrategia para el Acceso Universal a la Salud y la cobertura universal de Salud de la OPS 53. Consejo Directivo, 66ma. Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas, 29 de septiembre al 3 de octubre del 2014, Washington, D.C., EUA.
- Ritchie, H., Mathieu, E., Rodés-Guirao, L., Appel, C., Giattino, C., Ortiz-Ospina, E., Hasell, J., Macdonald, B., Beltekian D. & Roser M. (2022). Coronavirus Pandemic (COVID-19). Disponible en <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>
- Sabrido Bermúdez, R.(2018). Transparencia y medicamentos biosimilares. Vol. 28 Extraordinario XXVII
- EU (2018). Innovative payment models for high-cost innovative Medicines. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Forssbäck, Jens & Oxelheim, Lars (2014) The Multi-Faceted Concept of Transparency, IFN Working Paper No. 1013.
- Hermalin, Benjamin E. & Weisbach, Michael S. Transparency and Corporate Governance
- Ministerio de Salud de Costa Rica (2021). Centro de Prensa. Compra de Vacunas Pfizer/BioNtech contra covid-19 es por \$36 millones.
- OPS-OMS-DCP3. (2017). Las dimensiones económicas de las enfermedades no transmisibles en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: PAHO.
- Pinzón Flórez, C. E., Chapman, E., Panisset, U., Arredondo, A., Fitzgerald, J., & Reveiz, L. (2016). Disponibilidad de indicadores para el seguimiento del alcance de la “Salud Universal” en América Latina y el Caribe. Pan American Journal of Public Health, 330-340.



## La transparencia del precio de medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en políticas de sanidad

---

- PNUD (2020). Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno. disponible en: [https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020\\_es.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_es.pdf).
- Schauer, Frederick (2011). “Transparency in Three Dimensions”. University of Illinois Law Review (Vol. 2011, No 4), traducido por Raúl Letelier W. y Pablo, Revista de Derecho (Valdivia), vol. XXVII, núm. 1, julio-, 2014, pp. 81-103.
- Stiglitz, Joseph E. (1999) “On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”, Oxford Amnesty Lecture Oxford, U.K.
- Stigler, George, 1964 J. A theory of Oligopoly, The Journal of Political Economy, V. 72, 44-61
- Taylor, A. (2021). In secret vaccine contracts with governments, Pfizer took hard line in push for profit, report says. The Washington Post. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/world/2021/10/19/secret-vaccine-contracts-with-governments-pfizer-took-hard-line-push-profit-report-says/>

### SOBRE LOS AUTORES

Jorge Luis  
Ordelin Font

Doctor en Ciencias Jurídicas. Centro Interamericano de Estudios en Seguridad Social (CIESS/CISS), México.

Diego Terán

Doctor en Estudios de Población. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México.



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

<b>CLACSO Secretaría Ejecutiva</b>	<b>Karina Batthyány</b> Secretaria Ejecutiva <b>María Fernanda Pampín</b> Directora Editorial <b>Pablo Vommaro</b> Director de Investigación
<b>Equipo Editorial</b>	<b>Lucas Sablich</b> Coordinador Editorial <b>Solange Victory</b> <b>Marcela Alemandi</b> Gestión Editorial <b>Nicolás Sticotti</b> Fondo Editorial
<b>Equipo Programa de Becas y Convocatorias</b>	<b>Teresa Arteaga</b> <b>Ulises Rubinschik</b>

**CLACSO**

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina  
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875  
<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.