

## **Resumen Estudio de Caso de Costa Rica Formulación de la Política de Fortificación de Harina de Trigo con Ácido Fólico**

Luis Tacsan<sup>1</sup>, Roberto del Aguila<sup>2</sup>, Melany Ascencio<sup>1</sup>, Ana Eduviges Sancho<sup>1</sup>, Fernando Herrera<sup>1</sup>, Guiselle Guzmán<sup>3</sup>, Lorena Agüero<sup>3</sup>, Ileana Quirós<sup>3</sup>, Gabriela Solano<sup>3</sup>, José Alberto Sequeira<sup>3</sup>, Marta López<sup>3</sup>, Gioconda Padilla<sup>4</sup>, Jessica MacDonald<sup>5</sup>

### **Introducción**

Costa Rica es un país ubicado en Centroamérica, tiene una extensión territorial de 51 100 Km<sup>2</sup>, una población de 4 243 508 habitantes y una esperanza de vida al nacer de 78,4. Actualmente se encuentra en un proceso de transición epidemiológica en el cual coexisten enfermedades infecciosas y enfermedades crónicas no transmisibles con predominio de estas últimas.

El Ministerio de Salud es el ente rector de la salud, acción que se vio fortalecida a partir de 1994 como consecuencia del ajuste estructural que conllevó a la reestructuración del Sector Salud. Desde entonces este Ministerio ha ejercido la dirección y conducción de la rectoría como proceso político operativo de la producción social de la salud.

En 1999 Costa Rica se integró a la iniciativa CARMEN cuyo propósito es promover el abordaje integral de las enfermedades no transmisibles, dando las bases para la formulación de políticas e intervenciones efectivas para la prevención y control de estas enfermedades. Bajo este contexto y con el apoyo del Centro colaborador de la OMS para la Formulación de Políticas de Canadá, se crea el Observatorio de Políticas de Enfermedades no Transmisibles con el propósito de gestar progresivamente una cultura de formulación de políticas basada en la evidencia.

En el año 2003 Canadá, Brasil y Costa Rica asumen el compromiso de desarrollar las bases metodológicas para el análisis de políticas sobre enfermedades no transmisibles mediante la realización de un estudio de caso, para lo cual cada país selecciona su tema pero en un área común que en este caso fue el nutricional. En Costa Rica se seleccionó la fortificación de la harina de trigo con ácido fólico por ser una política pública que ha demostrado ser exitosa en la reducción de las malformaciones del tubo neural.

---

<sup>1</sup> Dirección de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud, Ministerio de Salud

<sup>2</sup> Organización Panamericana de la Salud

<sup>3</sup> Caja Costarricense de Seguro Social

<sup>4</sup> Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud

<sup>5</sup> Consultora

Este país ha tenido una larga experiencia en fortificación de alimentos la cual data desde 1941 con la fortificación de la sal con yodo, acción que siempre ha sido sustentada en un análisis de la problemática nutricional existente en el país mediante la realización de encuestas nacionales.

Mediante la Encuesta Nacional de Nutrición de 1996 se identificaron algunas deficiencias nutricionales como vitamina A, hierro y folatos razón por la cual las autoridades de salud implementaron diferentes medidas correctivas entre ellas la fortificación de alimentos.

El decreto de fortificación de la harina de trigo surge ante la necesidad de combatir la deficiencia de folatos y reducir las malformaciones congénitas, entre ellas los defectos congénitos del tubo neural, que constituían la segunda causa de mortalidad infantil. Por esta razón en 1997 se aprobó ese decreto.

El objetivo del presente estudio fue analizar la formulación, negociación y aprobación del decreto de fortificación de harina de trigo con ácido fólico a fin de generar evidencia científica, para la elaboración de políticas públicas en salud.

## **Metodología**

La presente fue una investigación prospectiva que utilizó la metodología cualitativa. Se basó en el ciclo de políticas propuesto por el Observatorio de Políticas de Enfermedades no Transmisibles que consiste de tres etapas consecutivas que inician con la formulación continua con la implementación y finaliza con la evaluación. Esta investigación se refiere a la etapa de formulación en la cual se consideraron las siguientes tres fases: fijación de la agenda o reconocimiento del problema y su puesta en marcha, definición del problema y sus posibles soluciones y la toma de decisiones que es cuando se adopta una política. Además dentro de cada etapa se consideraron seis elementos básicos que interactúan y le dan características particulares al proceso, estos son: contexto, ideas, intereses y conflictos, instituciones y organismos del gobierno y los instrumentos de política. Con base en lo anterior se elaboró una guía de entrevista formulada con preguntas abiertas que permitieron profundizar la temática de una manera integral.

La investigación estuvo a cargo de un equipo de 12 profesionales del Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud y la Organización Panamericana de la Salud, los cuales fueron capacitados y conducidos en la metodología de investigación cualitativa por una consultora independiente con experiencia en el tema.

Las técnicas utilizadas para la recolección de datos fueron la revisión documental y entrevista a profundidad, de tal manera que las fuentes de información fueron documentos técnicos, planes de gobierno, informes oficiales,

legislación y prensa escrita entre otros y 20 informantes claves seleccionados por el muestreo de “bola de nieve” entre los cuales habían políticos, técnicos y representantes de la industria harinera. Con la información anterior fue posible la triangulación de ambas fuentes a fin de garantizar la validez interna de la investigación.

Las entrevistas fueron realizadas por dos personas en la cual una asumió la conducción de la entrevista y el otro el rol de observador quien anotaba en un diario de investigación los elementos relevantes. Las entrevistas fueron grabadas previo consentimiento informado de las personas clave, transcritas en forma anónima y revisadas por el entrevistador y el entrevistado.

La revisión documental y las entrevistas fueron codificadas considerando los 6 elementos básicos de las diferentes fases contempladas previamente en la formulación de la política. Luego se realizó un proceso de codificación axial que permitió establecer relaciones entre las categorías y subcategorías. Se trató de hacer la interpretación dentro del contexto en el cual se dio el proceso de formulación de la política y se buscó reconocer tanto elementos estructurales como de proceso.

## **Resultados**

El contexto en el que se dio la negociación para la fortificación de la harina de trigo en la década de los años ochenta y principios de los noventa se caracterizaron en Costa Rica por complejas transformaciones en los ámbitos económico, social y político. Se pasa de una economía regulada por el Estado hacia una economía abierta hacia el libre comercio.

Desde el punto de vista económico, se partía de la premisa que el comercio internacional debía ser el motor del desarrollo, lo que exigía la competitividad de los países en los mercados externos bajo las reglas del libre comercio.

En el caso de la industria harinera, hasta finales de los años 60's, Costa Rica importaba la harina de trigo de los Estados Unidos. Al desarrollarse el modelo de sustitución de importaciones, surge en 1967 la primera industria nacional procesadora del trigo bajo la Ley de Desarrollo Industrial. Este molino se constituyó en monopolio por más de una década y el abastecimiento del trigo fue concentrado y regulado por el Estado a través del Consejo Nacional de Producción (CNP). Con el proceso de liberalización de la economía nacional, surge un segundo molino en 1979 y por primera vez se rompe el monopolio de la producción de harina de trigo en el país. El CNP pierde el control de la importación de trigo y desaparecen las barreras de importación y de control de precios sobre el trigo y el pan.

El proceso de formulación y negociación de la política de fortificación de la harina de trigo con ácido fólico, siguió un curso lógico en el cual cada etapa fue

generando condiciones para que se dieran las siguientes. La Encuesta Nacional de Nutrición (1996) permitió contar con un diagnóstico actualizado de los problemas nutricionales, conocer su magnitud y tendencias a lo largo del tiempo.

Por un lado se observa como el equipo técnico encargado de la vigilancia nutricional del Ministerio de Salud logró establecer una alianza fuerte con las nuevas autoridades de salud convirtiéndose en sus asesores en materia nutricional, dando sustento técnico a las políticas propuestas por el nuevo gobierno. Las autoridades en salud, por su parte brindaron el apoyo necesario para facilitar los procesos técnicos. Así el equipo técnico de vigilancia nutricional logra colocar sus inquietudes y quehacer en el espectro de prioridades en salud establecidas por el nuevo gobierno.

En el análisis de actores, el grupo técnico y político visualizaron a las dos industrias molineras como los actores clave a convencer. Para las autoridades de salud, no se discutió con los molineros la posibilidad de modificar la fórmula de fortificación de la harina de trigo, sino de lograr el apoyo de éstos para la decisión ya tomada por el Ministerio de Salud. Sin embargo, existía conciencia de que una actitud impositiva no facilitaría un buen ambiente para que se hiciera efectiva la política.

Esta definición llevo al objetivo de lograr convencer a los molinos de la importancia de la medida y lograr una alianza sostenible con ellos. Varias son las estrategias que se usaron: enfocar la propuesta desde un punto de vista técnico, resaltar las ventajas de costo-beneficio de la intervención, aprovechar la alianza con la industria salinera con cuya experiencia de fortificación había sido exitosa y el asesoramiento con los organismos internacionales.

### **Lecciones aprendidas**

La formulación, negociación y aprobación de ésta política se dio en un ambiente nacional e internacional favorables, no obstante que al inicio de las negociaciones el sector privado había manifestado dudas de tipo técnico, tecnológico y financiero. Es fundamental contar con una decisión política, un equipo de técnicos con motivación y conocimientos sólidos sobre el tema, que asuman el liderazgo y un sector empresarial receptivo al cambio, a fin de lograr establecer alianzas, crear consenso y movilizar actores para la consecución y sostenibilidad de un bien público.

Se observa una nueva forma de hacer política, en la cual; se logra una interacción entre el sector público y privado, se busca crear convenios por medio de procesos de concertación y convencimiento con todas las partes involucradas, que requieren del compromiso y voluntad del sector empresarial para darle seguimiento al cumplimiento de la fortificación de alimentos.

Este estudio de caso describe una experiencia exitosa en la formulación de una política pública basada en la evidencia científica. Se inicia cuando el equipo técnico del ente gubernamental, detecta un problema de salud pública y lo negocia con las autoridades del Ministerio de Salud, con el fin de conformar un frente común para la fortificación con micronutrientes a la harina de trigo. Se desarrolló una estrategia de negociación con el sector industrial, que estaba atravesando por una situación crítica en el contexto macroeconómico nacional e internacional.

En conclusión para la formulación de políticas públicas exitosas son indispensables: el establecimiento de alianzas político-técnicas y público-privadas, fuerte evidencia científica, factibilidad de implementación, consenso, trabajo en equipo y sobre todo responsabilidad social.

En resumen, se señala una forma de hacer política pública mediante la cual se disminuyó la brecha entre la generación del conocimiento y la toma de decisiones, por parte del gobierno, previa negociación con el sector industrial.