

arios.  
de los  
as de  
nto no  
empleo  
ción-  
a sen-  
ido es-  
este es-  
políti-  
ión es-  
imple-  
de mi-  
Plan,  
egiones  
a o de  
nas del  
nciadas  
e a las  
ioqueña  
Cesar,  
NUC.  
nes pre-  
as posi-  
repartir  
urales  
al.

PARTE - PRESENTACION DEL P. N. A.  
y nutrición y alimentación de la población en el sector  
de campo, además y para el desarrollo de ella, se  
debe tener en cuenta los aspectos de la población en  
relación al desarrollo de la agricultura y la ganadería  
(ver anexo).

La política de desarrollo de la agricultura y la ganadería  
debe tener en cuenta los aspectos de la población en  
relación al desarrollo de la agricultura y la ganadería  
(ver anexo).

INTRODUCCION  
El Gobierno Nacional, al formular su política de desarrollo  
para las próximas décadas, hace especial énfasis en la canalización de los recursos del Estado hacia el beneficio de las clases menos favorecidas y es-

### EL PLAN NACIONAL DE

## ALIMENTACION Y NUTRICION - PAN

La alimentación y nutrición de la población es un problema de vital importancia para el desarrollo de la nación. El nivel de vida de la población depende en gran medida de la calidad de la alimentación y nutrición que recibe. Por lo tanto, el Estado debe preocuparse por garantizar a la población una alimentación adecuada y nutritiva. En este sentido, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición tiene como objetivo fundamental mejorar el nivel nutricional de la población, a través de la canalización de los recursos hacia los sectores más necesitados.

Para lograr estos objetivos, el Estado debe implementar una serie de medidas que permitan mejorar la producción y distribución de alimentos, así como también promover la educación nutricional de la población. En este sentido, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición establece una serie de acciones que deben ser llevadas a cabo en el corto y mediano plazo.

## I PARTE - PRESENTACION DEL P. A. N.

### El DRI y la Política

### INTRODUCCION

El Gobierno Nacional al esbozar su política de desarrollo para los próximos años, hace especial énfasis en la canalización de los recursos del Estado hacia el beneficio de las clases menos favorecidas y específicamente de la población rural.

Bajo este supuesto, se elaboró el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, el cual tiene como objetivo fundamental mejorar, mediante la elevación del nivel nutricional, la calidad de los recursos humanos, dando prioridad a la niñez de los sectores más pobres.

Pretender que la población a

través  
desarrolla  
un obje  
dirigen  
(niños,  
-longo-  
le op  
tos, en  
guiente  
conseg  
mano c

1) Al  
dian  
sido

2) Elin  
proc  
za

3) Una  
la p  
que  
asin

ficio c  
la apli  
mentar  
teriom  
polític

través de un programa de alimentación y nutrición, se desarrolle en condiciones físicas y mentales óptimas, es un objetivo sano, más si los esfuerzos en este campo se dirigen hacia los grupos vulnerables de la población (niños, madres embarazadas y lactantes).

La ejecución del Plan se basa en varios supuestos, entre los cuales son especialmente válidos los siguientes, por cuanto ponen de relieve el efecto que se conseguirá, al implantar el programa, en el capital humano del país.

- 1) Al mejorar la salud de las madres y los niños mediante una dieta balanceada, se reducirán las necesidades de inversión en el sector salud.
- 2) Eliminando la desnutrición, se aumentará el potencial productivo tanto físico como intelectual, de la fuerza de trabajo y de las futuras generaciones.
- 3) Una política de alimentación y nutrición incide sobre la productividad de la inversión en educación, ya que se aumenta tanto la capacidad de estudio y asimilación, como las tasas de retención.

Los demás supuestos del Plan, como son el beneficio que alcanzarán las clases pobres del sector rural, la aplicación de tecnología y los programas complementarios de salud y educación, serán analizados posteriormente, dado que alrededor de ellos gira toda la política que se va a desarrollar.

## 1. LA DESNUTRICION Y SU IMPACTO SOBRE EL INDIVIDUO Y LA SOCIEDAD

El primer capítulo del PAN presenta un diagnóstico de la situación alimentaria y sus efectos para el desarrollo del país. "La situación nutricional de la población colombiana constituye, sin duda alguna, uno de los problemas sociales más prominentes para el país".

Dos datos ilustran esta situación: alrededor del 60 por ciento de los niños menores de cinco años presenta algún grado de desnutrición y según investigaciones recientes, las deficiencias nutricionales constituyen la causa básica o asociada del 41% de las muertes de los niños menores de cinco años.

Las consecuencias de la desnutrición son desastrosas para el potencial humano de una nación. La desnutrición tiene un gran impacto negativo en el desarrollo físico y mental de los niños, ya que afecta notoriamente sus medidas de peso y tamaño físico y disminuye sensiblemente su capacidad intelectual y de aprendizaje, y con ella su receptividad, su memoria y su rendimiento escolar. Como consecuencia de todos estos males, la desnutrición disminuye la capacidad y productividad de trabajo de las personas.

"En resumen, y consecuentemente, el problema de la desnutrición que aqueja a la población colombiana, no solo interfiere con su bienestar biológico obstaculizando la elevación de los índices educativos,

técnicos y de productividad, que son base de su desarrollo económico, sino que torna en poco productivos los esfuerzos que el estado realiza en campos tan variados como la salud, la educación y el desarrollo agrícola".

## 2. LOS COMPONENTES BASICOS DEL PLAN

El Plan de Nutrición y Alimentación comprende seis programas parciales que analizaremos a continuación. Son ellos la producción de alimentos en general, el fomento a la producción de alimentos procesados de alto valor nutricional, la organización del sistema de comercialización de alimentos, un programa nacional de educación nutricional, una serie de programas que favorecen una mejor utilización biológica de los alimentos ingeridos y finalmente el programa de distribución subsidiada de alimentos.

### 2.1. La producción de alimentos

El primer componente básico del Plan consiste en una estrategia de estímulo a la producción y elevación de la productividad de una serie de productos que, se supone, son producidos por el sector tradicional agropecuario.

Según el Plan, el sector tradicional produce el

55% de los productos de consumo alimenticio. Sin embargo, ha mostrado en las últimas décadas signos de estancamiento, tanto en producción global como en productividad creciendo a un ritmo excesivamente lento de 3.3% tan solo escasamente superior a la tasa natural de crecimiento de la población. Este atraso se debe a la escasez de crédito, la falta de tecnología adecuada a sus necesidades, la baja calidad de sus tierras y la poca capacitación de su fuerza de trabajo. Crédito, tecnología, buena tierra y mano de obra calificada han ido a beneficiar al sector moderno o comercial, cuya producción y productividad han crecido notoriamente, alcanzando tasas anuales del 7 por ciento desde 1970.

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición va a centrar su acción en algunos productos seleccionados. Para efectuar su selección ha sido necesario tomar en cuenta, en primera instancia, la calidad alimentaria y nutricional del alimento (su aporte en calorías y proteínas, fundamentalmente), teniendo en cuenta la frecuencia en su consumo, la importancia del producto en el gasto familiar y los costos por unidad de nutriente de cada producto.

El conjunto de alimentos seleccionados es el siguiente:

- Leguminosas: frijol, alverja y soya
- Cereales: arroz, maíz y trigo
- Amiláceos: papa, yuca y plátano
- Proteínas animales: especies menores y pescado

Fuente: DNP, Para cerrar la brecha, p. 116.

En los últimos años la brecha de productividad

entre los dos tipos de agricultura ha crecido continuamente, a la vez que se observa la tendencia de los cultivos comerciales a ir desplazando a los de baja productividad, ocupando extensiones dedicadas antes a estos.

El aumento de la brecha se explica en parte por la desigualdad de condiciones entre los dos sectores, en especial con respecto al crédito y al desarrollo tecnológico que han ido a beneficiar casi exclusivamente al sector comercial, olvidando al tradicional. Para cerrar esta brecha el gobierno se propone ahora orientar la actividad del ICA, principal organismo creador y difusor de tecnología para el sector agrícola, hacia el desarrollo y extensión de técnicas adecuadas para el sector tradicional.

En séguida el Plan pasa a explicar los instrumentos principales que se van a aplicar para lograr el aumento de la producción de estos alimentos.

2.1.1. En primer lugar se prevé un programa de inversiones en investigación y adaptación en nuevas variedades para producción en fincas pequeñas.

2.1.2. El programa de Desarrollo Rural Integrado DRI, que se analizará en la segunda parte de esta publicación, ha de lograr un aumento de la producción.

2.1.3. En tercer lugar se cita un programa muy concreto, que consiste en el mantenimiento del cultivo de alimentos en la zona cafetera. En esta se observa desde hace unos años la tendencia a reducir las tierras destinadas al cultivo de alimentos, para dedicar extensiones cada vez mayores al cultivo del café, fenómeno que se explica fácilmente si se tiene en cuenta el alto

rendimiento del café, que promete altos ingresos a los cultivadores. La consecuencia es una escasez creciente de alimentos en dichas zonas, que tiene que ser compensada con suministros de otras regiones, todo ello con el consecuente encarecimiento.

2.1.4. En cuarto lugar, se fomentará la producción de los alimentos escogidos en el Plan, mediante la expansión del crédito agropecuario a través del Fondo Financiero Agropecuario. Pero este crédito no va destinado a fomentar el cultivo de todos los productos seleccionados, sino que se destinará a financiar la ganadería y los cultivos comerciales del plan: maíz, trigo, arroz y soya.

2.1.5. En quinto lugar, se contempla un programa de financiamiento de agroindustrias. Se supone que estas van a demandar los alimentos cuya producción se trata de incrementar. Como ejemplo se cita una planta para manufactura de mezclas vegetales donada por el PNUD al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

2.1.6. Finalmente, bajo la coordinación del INDERENA, se piensa montar un programa de fomento pesquero.

El Plan sale aquí al paso de una objeción que surge inmediatamente: como se ve, se planea un fuerte aumento en la oferta de alimentos que va traer como consecuencia la baja de sus precios, con el consiguiente desestímulo a la producción, que acabaría con el efecto deseado.

El Departamento Nacional de Planeación considera que este efecto puede evitarse con una política de



crédito dirigido que evite la superproducción y las tendencias cíclicas y a través de una política de intervención directa del IDEMA, que consistirá en la fijación de precios de sustentación y en la compra de parte de las cosechas de estos productos.

## 2.2. Fomento de la producción de alimentos de alto valor nutricional

Uno de los componentes básicos del Plan lo constituye el impulso a la pequeña y mediana industria procesadora de alimentos, la cual transforma actualmente cerca del 55 por ciento de esta clase de productos.

Se considera que dicha industria por su baja relación capital/trabajo y por su contribución al valor agregado, puede convertirse en factor dinámico para el crecimiento económico del país.

Por lo anterior, se crearán varios mecanismos tendientes a fomentar las industrias procesadoras de alimentos, prestándoles la ayuda económica y la asistencia técnica que requieran para aumentar la elaboración de productos altamente nutritivos.

Las acciones que el Plan se propone desarrollar en este campo son las siguientes:

2.2.1. Financiar con crédito externo las industrias que procesan alimentos de alto contenido proteí-

nico, a fin de que produzcan y comercialicen a bajos costos, entre otros los siguientes productos:

- Pastas alimenticias enriquecidas
- Harinas precocidas de maíz y de arroz
- Harina de soya para consumo humano
- Proteínas vegetales texturizadas
- Harinas compuestas para panificación y producción de pastas.

Complementariamente, se estudiará la viabilidad de fortificar y vitaminizar alimentos tales como la sal, el azúcar y la panela.

2.2.2. Financiar el sector privado para que realice ensayos de mercadeo para productos ricos en vitaminas.

2.2.3. Adelantar campañas publicitarias estrictamente dirigidas a promover el consumo de productos de alto poder nutritivo, acompañadas de campañas masivas para educar a la población en aspectos nutricionales.

Si bien es cierto que la industria procesadora de alimentos contribuye significativamente al valor agregado y genera empleo, también es cierto que de este sector no forma parte el 55% más pobre de la población, grupo al cual según el Plan irán dirigidos todos los esfuerzos y programas que se adelanten en los próximos años para sacarlos del subdesarrollo.

Por otra parte, existe el peligro de que al dar a la vez impulso al sector adelantado, éste lo absorba

tan r  
lograr  
tores

el he  
en ca  
alime  
sultad  
plazo  
rirán  
lógica

enume  
proce  
cuado  
mente  
sino,  
último

2.3.

rizad

a) Va  
in  
fic  
ve  
co

tan rápidamente que anule los beneficios que se pueden lograr para reducir la brecha que existe entre los sectores rural e industrial.

Un aspecto positivo de esta política la constituye el hecho de pretender que el campesino se desarrolle en condiciones físicas y mentales sanas, mediante una alimentación altamente nutritiva. Sin embargo, los resultados que se consigan sólo se verán a muy largo plazo, dado que las acciones que se desarrollen requerirán de estudios, investigaciones, innovaciones tecnológicas y cambio en las costumbres de consumo.

Además, dado que la producción de los alimentos enumerados en el Plan, solo se logra a través de un proceso de transformación que implica tecnología adecuada y que es excluyente pues se utilizarán únicamente algunos de los productos que cultiva el campesino, hace que se pregunte cuál será el sector que en última instancia se beneficie realmente.

### 2.3. Una mejor organización del sistema de comercialización de alimentos

El mercado de productos agrícolas se ha caracterizado por:

- a) Variaciones estacionales de los precios en las que influye la perecibilidad de algunos productos, las deficiencias en el almacenamiento y la necesidad de vender los productos inmediatamente después de la cosecha.

- b) Diferencias regionales de precios.
- c) Márgenes de mercadeo escasos, que hacen que los comerciantes minoritarios a pesar de obtener márgenes altos, se encuentren entre los grupos más pobres de la sociedad, debido a que por su condición de marginalidad, deben absorber altos costos unitarios y pérdidas en sus productos por falta de medios económicos y técnicas adecuadas.
- d) Márgenes de comercialización de productos agropecuarios que sin ser excesivamente altos, permiten obtener grandes utilidades por la configuración de monopolios, el acaparamiento y la especulación.
- e) Costos elevados de acopio y transporte debido a la dispersión geográfica y a la topografía quebrada.
- f) Gran número de comerciantes mayoristas y minoristas en el mercado, lo que determina un volumen de ventas mínimo, especialmente para estos últimos.

Con el fin de modificar esta estructura, el Plan considera que se debe adelantar una política para racionalizar el mercado, complementada con la intervención estatal en materia de comercialización.

Con este esquema, se pretende obtener reducciones en los costos, disminuir las pérdidas físicas y dar capacidad de ahorro a los productores.

Como medio de lograr estos propósitos, las actividades a desarrollar serán las siguientes:

2.3.1. "Organizar a los pequeños y medianos productores para comercializar en conjunto, a través de cooperativas u otras formas asociativas".

Si se logra que los campesinos conformen sus propias agremiaciones con miras a colocar su producción en un mercado estable, manejando los mismos precios y condiciones, posiblemente se puedan elevar sus niveles de ingresos.

Sin embargo, para conseguir tales beneficios, el Estado deberá realizar estudios de factibilidad, crear paso a paso las condiciones necesarias para llegar a conformar una organización cooperativa eficiente y además irrigar continuamente recursos del crédito.

Por otra parte, llevar a la práctica un programa tan ambicioso requerirá que la población campesina tenga los recursos y conocimientos suficientes para formar una estructura cooperativa que presupone la existencia de instalaciones adecuadas, equipo de transporte y técnicas de almacenamiento.

Respecto a este último aspecto, hay que tener en cuenta que los bienes susceptibles de guardarse son aquellos no fungibles, lo que determina una limitación al mercadeo de los productos agrícolas en general.

Por lo anterior, a corto plazo es difícil que pueda realizarse el programa propuesto, convirtiéndose por así decirlo en una utopía.

2.3.2. Adecuada provisión de vías.

Se considera que el Plan debe incluir el proyec-

to de construcción de caminos de penetración, como un complemento indispensable para mejorar el sistema de comercialización.

Sin embargo, no basta con señalar la importancia de implementar un plan vial, es necesario estructurar una red de carreteras que desembotellen las zonas marginadas y que le permitan al campesino su salida al mercado y no condicionar la construcción de vías a la productividad de la zona.

### 2.3.3. Reducción de costos de transporte.

El servicio de transporte en el país y especialmente el de carga, se ha caracterizado por condiciones que podrían calificarse de anárquicas.

Las empresas de transporte de carga son simples afiliadoras y por lo tanto su organización es muy deficiente.

Además, existe una gran variedad de tarifas cuyo monto depende de la clase de carga, del origen o destino de los productos, la época del año y de la demanda por el servicio.

Cualquier efecto que se quiera producir en este sector, tendrá que dirigirse sustancialmente a modificar gradualmente esta estructura mediante la creación de verdaderas empresas de transporte de carga, a las que se les deberá dar incentivos para su constitución, prestar asistencia técnica y asesoría financiera.

El Plan al poner de presente la incidencia que

tienen los costos de transporte dentro de los costos de mercadeo, no fija las políticas que deben desarrollarse para lograr una disminución de tales costos y se limita tan solo a enunciar muy vagamente la posibilidad de modificar las reglamentaciones vigentes.

Por otra parte, no se mencionan los factores que elevan directamente los precios de los fletes, como son la subutilización de los equipos, su alto costo de adquisición, los precios ascendentes de combustibles, lubricantes, etc., ni se precisan cuáles deberían ser las medidas tendientes a suavizar las alzas en dichos insumos.

2.3.4. Apoyo estatal a grandes mercados mayoristas existentes y estudio para creación de otros similares en diferentes ciudades del país.

Cabría preguntarse hacia qué clase de organización cooperativa se dirigirán realmente los recursos del Plan, ya que por una parte se habla de asociar al productor, al campesino, al minorista, a fin de que puedan competir con las cadenas mayoristas, y por otra parte se pretende fortalecer las grandes cadenas de comercialización de productos y crear otras similares en las grandes ciudades.

Tal estructuración, hace suponer que la agremiación del 55 por ciento más pobre de la población deberá llevarse a cabo en las zonas rurales y que en una u otra forma siempre estarán supeditadas a las decisiones de los mayoristas, ya que es a ellos a quienes deberán vender su producción para abastecer las zonas urbanas.

## 2.4. Programa Nacional de Educación Nutricional

El cuarto Programa integrante del PAN, el llamado Programa de Educación Nutricional constituye uno de los elementos básicos del Plan, debido a que ataca uno de los factores más difíciles de superar dentro del programa de nutrición: los patrones alimentarios insertos en la tradición cultural del país, que hacen que las dietas alimenticias preferidas por la población pobre contradigan a las exigencias nutricionales.

El Programa de Educación Nutricional comprende las siguientes acciones:

### 2.4.1. Educación Nutricional a la comunidad a través de medios masivos de comunicación.

El Plan considera que los esfuerzos hechos hasta el presente a través de métodos tradicionales basados en el contacto cara a cara de los profesionales nutricionistas y dietistas, no alcanzan a superar la barrera fundamental del reducido tamaño de las audiencias, que implica el que la cobertura global de tales campañas resulte insuficiente.

Por eso los métodos tradicionales serán reemplazados por una gran campaña llevada a cabo tanto a nivel nacional como a nivel regional, a través de la radio, la televisión y demás medios audiovisuales, de los que se espera una acción muy efectiva.

Los objetivos de esta campaña se pueden resumir en dos:

a) Ori  
te c  
tes  
rrec  
lo l  
cost  
tos.

b) Ori  
co  
sob  
las  
sob  
nut  
enf  
par

cia po

ción

posibl  
cativo  
promo  
toras  
de la  
nistas  
los di  
tas pe  
dotad  
rá y



- a) Orientar al consumidor sobre la manera más eficiente de asignar su ingreso a la compra de los diferentes alimentos; de manera que escoja su dieta correctamente desde el punto de vista nutricional. Esto lo logrará si se le informa directamente sobre el costo y el valor nutritivo de los diferentes alimentos.
- b) Orientar a la población materno-infantil y al público en general, a través de una campaña nacional, sobre la importancia de una adecuada nutrición para las madres embarazadas y lactantes y para los niños, sobre la importancia de la lactancia materna en la nutrición del niño, y contribuir a la prevención de enfermedades infecciosas, parasitarias e intestinales para madres y niños.

Este último objetivo adquiere especial trascendencia para los grupos de menores ingresos.

#### 2.4.2. Educación Nutricional a través de educación no formal.

El Plan plantea aquí la utilización de todos los posibles elementos multiplicadores de la campaña educativa alrededor de los problemas nutricionales: las promotoras rurales del ministerio de Salud, las promotoras sociales del ICBF, las nutricionistas y dietistas de los PINAS, las mejoradoras de hogar y extensionistas de diferentes agencias del sector agropecuario y los diferentes grupos organizados de la comunidad. Estas personas deberán ser adiestradas convenientemente y dotadas de material educativo adecuado que se diseñará y editará oportunamente.

### 2.4.3. Educación Nutricional Formativa, a diferentes niveles de capacitación profesional y técnica.

En un plan de coordinación del sistema educativo con el PAN, el plan considera fundamental que el ministerio de Educación establezca como obligatoria la educación nutricional y alimentaria a todos los estudiantes de primaria, bachillerato, carreras técnicas y universidad.

El Ministerio, junto con COLCIENCIAS, el ICSS, las Universidades y el ICBF propiciará la reestructuración de las profesiones directamente relacionadas con la nutrición y la alimentación a fin de adaptarlas a las necesidades reales del país y a la ejecución del PAN.

Se diseñará y publicará material educativo destinado a dar instrucción a todos los niveles sobre alimentación y nutrición.

El Banco Mundial y la AID ayudarán a financiar estos Programas de educación nutricional como componentes básicos del Plan.

### 2.5. Programas que favorecen una mejor utilización

#### biológica de los alimentos.

Con el propósito de lograr una óptima asimilación de los nutrientes, el Plan se propone operar mecanismos que mejoren las condiciones ambientales y de salud de la población campesina.

Para tal fin, plantea la necesidad de extender los servicios públicos de acueducto y alcantarillado a aquellas zonas que carecen de tales servicios.

Sin embargo, dada la magnitud y el elevado costo de tales obras, es presumible que su realización conlleve un período de tiempo bastante amplio y que la localización se determine teniendo en cuenta más los compromisos políticos que el beneficio directo del campesino.

El Plan como una primera aproximación seleccionó algunas ciudades con menos de 15.000 habitantes y otras con baja capacidad de pago, para dotarlas de tales servicios. Es de anotar que las mencionadas ciudades sí necesitan urgentemente una red de acueductos y alcantarillados, pero que no podrían calificarse de zonas estrictamente rurales, por lo que el servicio que obtendría el campesino no se ve muy claramente.

Por otra parte, dado el alto costo que implica el tratamiento de aguas, se administraría agua con algunas impurezas, lo que impediría erradicar completamente las enfermedades que produce el consumo de agua no potable.

Como un programa complementario, se darán el servicio a la población puestos de salud los cuales contarán con personal paramédico y promotores rurales.

## 2.6. Programa de distribución subsidiada de alimentos

En vista de lo que él considera "meta prioritaria y fundamental", es decir, solucionar el problema de la desnutrición en la población más vulnerable, que ubica en los niveles más bajos de ingresos (del 10 al 30% de la población), y dentro de la cual las madres embarazadas y lactantes y los niños menores de dos años conforman los grupos más expuestos al riesgo, el Plan es consciente de dos problemas importantes.

En primer lugar, el Plan centra su atención sobre variables económicas que tienen que ver con el conjunto de la población y no con grupos específicos. Por eso resulta difícil actuar directa y exclusivamente sobre los grupos arriba mencionados.

En segundo lugar, una buena parte de los programas esbozados en el Plan solo producirán sus efectos a mediano y largo plazo, es decir después de dos, tres o más años. Mientras tanto, muchas personas seguirán sufriendo los efectos de la desnutrición.

Por estas dos dificultades, el Plan considera justificado poner en marcha un programa de alimentos subsidiados, que llegue a corto plazo a los grupos más afectados. Este programa tiene dos facetas que implican dos mecanismos diferentes de distribución, una dirigida a suplementar la dieta de los niños menores de dos años, a través de la distribución directa de alimentos, y otra dirigida a las madres embarazadas y lactantes, por medio de la asignación y repartición de cupones.

### 2.6.1. Programa de suplementación y complementación alimentaria.

Con este programa no se trata de algo nuevo, sino de la ampliación y reorganización de los programas tradicionales de apoyo nutricional a menores a través de las escuelas primarias, centros de salud, sala-cunas y centros del ICBF.

Estos centros constituyen puntos ideales de contacto para los suplementos nutricionales a los niños de familias de escasos recursos; a través de los programas de distribución de alimentos, se pueden crear hábitos alimenticios adecuados en los niños e implementar programas de educación para las madres.

En el caso de la escuela primaria se ven dos ventajas adicionales. Por una parte, el apoyo nutricional tiene un impacto directo sobre la calidad de la enseñanza, ya que contribuye a reponer las energías que gasta el niño campesino que tiene que recorrer largas distancias para llegar a la escuela y que merman su rendimiento. Por otra parte la comida que se da en la escuela sirve de incentivo para que los padres manden a los niños a la escuela, renunciando al trabajo que ellos podrían hacer en su casa.

El Plan es consciente de las dificultades que implica la distribución de los alimentos, por lo que en él se plantea una inversión en infraestructura para la distribución y una organización de manejo, vigilancia y evaluación del programa. El subsidio a los alimentos ha de venir del presupuesto nacional para la escuela primaria y de la Ley 27 para los Centros de Atención Integral al Preescolar.

El Plan de restaurantes escolares en las escuelas primarias se fomentará en el sector rural. Fuera de este caso, los esfuerzos del programa se concentrarán en los niños menores de siete años, tanto en el campo como en la ciudad.

Para que tengan un efecto real, los programas de suplementación de alimentación deberán combinarse con la prestación de ciertos servicios mínimos de salud. El Plan contempla la ampliación de los servicios que ya existen para estos, y cuenta con la ayuda del Banco Mundial para financiar el entrenamiento del personal y la dotación de los nuevos puestos de salud.

Finalmente, el programa de suplementación alimentaria incluye la instrucción sobre nutrición, persona a persona, para las madres de los niños beneficiados.

### 2.6.2. Sistema de distribución de Alimentos mediante la asignación de cupones.

Este programa consiste en la asignación de cupones a las madres embarazadas y lactantes a través de los mecanismos institucionales del Ministerio de Salud (Centros y Puestos de Salud).

Los cupones tendrán un valor específico y servirán únicamente para el pago parcial de los siguientes productos:

- a) Mezclas vegetales con alto contenido proteínico.

- b) Pastas alimenticias enriquecidas con proteína
- c) Productos proteínicos derivados de la soya ("proteínas vegetales texturizadas").

La distribución de estos alimentos no será enteramente gratuita, sino que se hará un cierto cobro a fin de evitar el peligro de que los alimentos lleguen a adquirir la imagen de "comida de caridad", lo que, por una parte "repercutiría en una afrenta para la dignidad de quienes los consuman", y por otra, tendría un efecto negativo sobre su comercialización a grande escala.

El reparto de estos alimentos estará primordialmente a cargo del Sector Privado, ya que se considera que sólo él lo puede generalizar a nivel nacional, lo mismo que su producción. Se espera que el sistema de cupones, al garantizarle el mercado a estos productos, constituya uno de los estímulos más eficaces para motivar a los productores a elaborarlos.

### 3. EVALUACION Y VIGILANCIA DEL PLAN

Finalmente, con el fin de conocer los resultados que se obtengan mediante la ejecución del Plan, se establecerán mecanismos e indicadores que permitan periódicamente medir los alcances del Plan.

Lo anterior, permitirá prever los obstáculos y hacer los ajustes y cambios de políticas que se necesitan y conocer los resultados que se vayan obteniendo en el aspecto nutricional.

No se hace mención de quienes serán los encargados de la evaluación y el control. Estas observaciones requerirán de un complejo burocrático especializado, en cada una a las áreas que contempla el Plan, que deberá operar bajo una misma unidad; pues si se deja que cada organismo que intervenga en el desarrollo sea quien dé su concepto, se obtendrán opiniones aisladas y parcializadas.

El desarrollo del Plan deberá ajustarse por otra parte a la disponibilidad de recursos, a los compromisos y prioridades que tengan los institutos que intervengan en su ejecución y tendrá para su ejecución un corto período, ya que se supone será dentro del actual período presidencial.

2.6.2. Sistema de distribución de alimentos

### 3. EVALUACION Y VIGILANCIA DEL PLAN

El anterior, permitirá prever los obstáculos y hacer los ajustes y cambios de políticas que se necesitan y conocer los resultados que se vayan obteniendo en el aspecto nutricional.

Finalmente, con el fin de conocer los resultados que se obtengan mediante la ejecución del Plan, se establecerán mecanismos e indicadores que permitan periódicamente medir los alcances del Plan.

II P  
1) EL  
BA  
D  
H



## II PARTE - ANALISIS DEL P. A. N.

### 1) EL ENFOQUE BASICO: TEORIA DE CAPITAL HUMANO

Al plantear una estrategia de desarrollo, los autores del PAN evitan un error común a la mayoría de los planes elaborados hasta el presente en Colombia, como en todos los países atraídos: el otorgar una importancia desproporcionada al capital físico, subvalorando el papel del factor humano. En ese sentido el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición representa un claro avance que no se puede subvalorar.

En el transfondo de esta concepción está la teoría del Capital Humano, el enfoque de más influencia en la teoría económica contemporánea de los países capitalistas, para tratar ra-

cionalmente el problema del gasto público en renglones que tienen relación directa con la fuerza de trabajo de un país.

La Teoría de Capital Humano ve los gastos en nutrición y alimentación, salud, educación y capacitación técnica, etc., no como egresos sencillamente, sino como Inversiones en Capital. El dinero y demás recursos humanos destinados por ejemplo a la educación de una persona, significan inversiones que van a producir ingresos en el futuro y, por cierto, con una rentabilidad muy superior a la de las inversiones en capital físico.

A nivel macroeconómico dichas inversiones significan un aumento de la productividad de la mano de obra, un aumento de la producción y, por consiguiente, una aceleración del crecimiento económico. A nivel individual, significan una elevación de la producción de cada persona y, de acuerdo a la teoría marginalista del salario, mayores salarios y, en general, mayores ingresos para el futuro.

Tal es la concepción del PAN: el grado de nutrición de la fuerza de trabajo colombiana es alarmantemente bajo; esto tiene por consecuencia un nivel de productividad igualmente bajo y significa un freno al crecimiento económico del país. Invertiendo en Nutrición y Alimentación se elevará la productividad y se acelerará el crecimiento económico; a la vez, los obreros colombianos verán incrementados sus salarios.

El aspecto macroeconómico resulta del todo coherente con los requerimientos del desarrollo capitalista,

que im  
sin el  
del co  
Nutric  
rtera a  
trición  
en ese  
rigente  
la gen  
financi

económ  
los tra  
Porque  
se det  
que un  
que ol  
decisi  
distrib  
conce  
ción,

de la  
ducirá  
tancia  
ses tra  
vación  
cedier  
tribuc  
vez d  
cada  
capita

que implica el aumento continuado de la productividad, sin el cual se hace imposible la acumulación sostenida del capital. En ese sentido el Plan de Alimentación y Nutrición cumple la misión de eliminar un freno o barrera a la acumulación, ya que ciertamente la desnutrición rebaja la productividad de la mano de obra. Y en ese sentido se comprende el interés de las clases dirigentes del país por llevar a cabo este plan, así como la generosidad de los organismos internacionales para financiarlo.

Lo que no resulta tan evidente es la parte micro-económica, referente a la elevación de los salarios de los trabajadores como fruto de una mejor nutrición. Porque la teoría marginalista según la cual el salario se determina por la productividad del trabajo no es más que una abstracción teórica de los libros de economía, que olvida toda una serie de variables de importancia decisiva para la distribución del ingreso, como son la distribución o concentración del poder económico, la concentración de la propiedad de los medios de producción, etc.

Por este motivo no es de esperar que la elevación de la productividad media de la mano de obra que producirán las inversiones en nutrición vaya a mejorar sustancialmente los ingresos y el nivel de vida de las clases trabajadoras del país. Una buena parte de esa elevación irá a parar a poder del capital, como viene sucediendo desde hace años en Colombia, donde la distribución del ingreso entre el capital y el trabajo en vez de equilibrarse con el tiempo, tiende a hacerse cada vez más desigual, a concentrarse más a favor del capital. Solo un residuo llegará a la clase trabajadora

que, aunque llegue a mejorar un poco su nivel de vida en términos absolutos, continuará en su proceso de subordinación al capital, el cual saldrá acrecentado en absoluto y en términos relativos habrá mejorado su posición frente al trabajo.

## 2) EFFECTOS SOBRE LA PRODUCCION DE

### ALIMENTOS.

De la lectura del PAN brota la conclusión de que el aumento de la producción de alimentos constituye una pieza fundamental del mismo.

El procedimiento de escoger una serie de artículos para fomentar su producción en lugar de fomentar ésta indiscriminadamente, parece realista y efectivo si se quiere asegurar un mínimo de consumo de alimentos al pueblo.

Por otra parte, los instrumentos pensados para incentivar la producción de alimentos son instrumentos comprobados como eficientes en muchos planes de producción: la investigación tendiente a adaptar nuevas variables para la producción en fincas pequeñas, la expansión del crédito agropecuario, la financiación de agroindustrias y todas las medidas ya vistas en el Programa DRI, que se concibe como un instrumento de la política de producción de alimentos del PAN.

Estos dos aciertos hacen pensar indudablemente en el éxito del Plan. Sin embargo quedan por resolver problemas de consideración. Ante todo, para que funciones el modelo se requerirá una política de precios y de mercadeo muy cuidadosa de parte del Idema, a fin de impedir que la superproducción motivada por los estímulos iniciales a la producción de estos alimentos, determine en un segundo momento la baja de sus precios y el abandono de su producción. El Idema tendría que ser reformado muy a fondo si ha de cumplir esta función a cabalidad y no con las fallas presentadas en el pasado.

Pero la dificultad no atañe solamente al Idema. Para implementar el PAN se requiere todo un equipo burocrático altamente calificado, eficiente y de honradez intachable, y una perfecta coordinación de toda una serie de Ministerios, Institutos Descentralizados y diversas instituciones que están implicadas en el Proyecto. La larga experiencia colombiana con la administración pública, reforzada por la historia de los últimos años, hacen surgir serias dudas sobre las probabilidades de resolver con éxito estos problemas.

Por otra parte, el Plan de Alimentación y Nutrición es por naturaleza un programa a mediano y largo plazo. Un plan de producción que comienza por labores investigativas y comprende elementos tecnológicos y de crédito exige años para su realización. Y la verdad es que el gobierno del Dr. López no cuenta con más de un año y nueve meses para llevar a cabo su plan de Desarrollo, en el supuesto de que éste no tropiece con escollos especiales en el Congreso. Porque de salir bien las cosas, el Plan comenzará a ser im-

plementado en forma en Enero de 1976 y tendrá todo el año entrante y buena parte del siguiente para su realización, pero la experiencia dice que hacia Septiembre de 1977 la preocupación por las próximas elecciones y los ajetreos de la campaña presidencial lo harán olvidar. Y el próximo gobierno tendrá, como todos los que han existido en el país, que elaborar un nuevo Plan de Desarrollo. Por estos motivos es de esperar que los buenos propósitos del PAN queden en el mejor de los casos a medio cumplirse.

### 3) LOS EFECTOS DEL PAN PARA LOS PRODUCTORES DE ALIMENTOS

Independientemente de sus efectos sobre el grado de nutrición del pueblo colombiano, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición va a afectar a los productores agropecuarios tanto directamente a través del crédito, la asistencia técnica y el mercadeo, como indirectamente a través del consumo ampliado de alimentos que tendrá que producir.

El lector que haya seguido atentamente los planteamientos del Plan habrá advertido que en él se destaca el fomento de la producción del sector tradicional insistiendo como en el DRI en el empeño de elevar la productividad y los ingresos del pequeño productor fundamentalmente del campesino pobre. Vale la pena ana-

lizar hasta qué punto estas afirmaciones son consecuentes con las políticas ideadas para la implementación del Plan y si en realidad el sector tradicional va a ser el gran beneficiario del PAN o si este va a favorecer al sector moderno de la economía agraria.

La primera pista para responder esta pregunta la ofrece la selección de los alimentos cuya producción se propone incrementar el programa. De los nueve productos agrícolas escogidos, seis se producen en el sector moderno: el arroz y la soya en forma prácticamente exclusiva y el resto, frijol, maíz, papa y trigo, en forma parcial pero creciente. Solo hay tres productos casi exclusivos del sector tradicional, que son la yuca, el plátano y la alverja. Por lo que respecta a las proteínas animales, las especies menores se crían también en medida creciente en el sector moderno y según el Plan de Desarrollo el gobierno va a incrementar su producción en ese sector, con destino a la exportación.

De aquí se deduce que el Plan de Nutrición y Alimentación no está destinado, como se afirma, a aumentar primordialmente la producción del sector tradicional de la agricultura, sino que los productos cuya demanda y producción va a favorecer, pertenecen probablemente en más del 50% al sector comercial de las explotaciones capitalistas mecanizadas.

Una segunda pista se puede obtener observando las directrices para la programación y ejecución del Desarrollo Rural Integrado, con el cual se quiere contribuir fuertemente a producir los alimentos seleccionados en el PAN.

Según estas se distribuyen los beneficiarios por

tamaño de las parcelas en tres grupos: de 1 a 3 hectáreas, de 3 a 10 hectáreas y de 10 a 20 hectáreas. Del total de parcelas en cada uno de los grupos deberá fijarse como meta atender el 20, 30 y 50% respectivamente.

Esto indica que la intención de favorecer ante todo a los campesinos más pobres no es tan clara, pues aquí se establece nítidamente que solo se va a favorecer al 20% de los propietarios de parcelas entre 1 y 3 hectáreas, donde se encuentran los campesinos realmente pobres. Esto contrasta con el 50% que se ha de favorecer de las parcelas entre 10 y 20 hectáreas, porque a nadie escapa que los propietarios de estas ya no pueden considerarse directamente como pertenecientes al 50% más pobre de la población a quien el Plan de Desarrollo del Dr. López desea favorecer.

Se ve aquí, además, que el verdadero primer objetivo de los programas agropecuarios del Mandato Claro es la elevación de la Productividad, y los demás objetivos, como el aumento de los ingresos campesinos, son meramente secundarios.

Finalmente tiene relevancia en este contexto el programa de agroindustrias. Desde el punto de vista nutricional resulta indudable que dicho programa constituye una gran iniciativa porque permite controlar el suministro a bajos precios de alimentos con alto contenido nutricional, además de que asegura la demanda a los productos alimenticios escogidos en el Plan. Pero por otra parte es evidente que la agroindustria difícilmente puede pertenecer al sector tradicional de la economía. Simplemente se trata de un renglón nuevo de de-

sarro  
del s

mism  
tació  
tradi  
tal v  
con  
de p  
en e  
Divis  
corre  
pular  
ducto  
cies



César Vallejo Mejía, La Situación Social en Co

sarrollo industrial moderno que aprovecha los productos del sector agropecuario.

Los tres puntos de análisis nos han llevado a la misma conclusión: si bien el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición fomenta la productividad del sector tradicional del campo, también significa un fuerte y tal vez mayor estímulo para el sector moderno. Una conclusión que nos remite directamente a la concepción de política económica para el sector rural que veíamos en el análisis del Plan de Desarrollo Rural Integrado: División del trabajo en la que al sector tradicional le corresponde la producción de alimentos de consumo popular (yuca, plátano, papa) y al moderno la de productos industriales y de exportación (arroz, soya, especias menores).

La tercera parte se ocupa de los aspectos económicos. Allí se examinan: la distribución del ingreso, el costo de la vida, el desempleo y la concentración del poder económico en Colombia.

En la última parte se hace un recuento de las perspectivas de cambio, pasando revista a las luchas estudiantiles, los partidos (conservador, liberal, Anapo, UNO) y la Iglesia.

El autor es Master en Economía por la Universidad de los Andes. Actualmente hace estudios de Doctorado en Münster, Alemania Occidental.

#### CONTROVERSIA

- Suscripción de apoyo
- Suscripción ordinaria
- Suscripción para el extranjero
- Valor del número sencillo
- Valor del número doble