

PLAN NACIONAL
DE
ALIMENTACION Y NUTRICION

PROLOGO

El Presidente López ha querido orientar la labor gubernamental hacia la realización de planes y proyectos de hondo contenido social. El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición es una de las acciones fundamentales que en este sentido se propone llevar a cabo el actual Gobierno.

Este trabajo es el resultado de un esfuerzo tendiente a mejorar la calidad de los recursos humanos del país. Se elaboró en la convicción de que sólo mejorando la situación social de las gentes es posible incorporarlas activamente al proceso productivo y al progreso económico, generando así, a partir de mejores condiciones de vida, un más rápido crecimiento de la economía.

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición es fruto del esfuerzo de un grupo interdisciplinario e interinstitucional creado por Planeación Nacional que trabajó activamente para que el plan sugerido incluyera, en forma coherente, las diferentes estrategias sectoriales que es preciso emprender en una empresa de esta naturaleza. Trabajaron en este grupo funcionarios de la Secretaría Económica de la Presidencia de la República, del Ministerio de Agricultura, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del Instituto de Investigaciones Tecnológicas, del Instituto Colombiano Agropecuario, del Ministerio de Salud, del Instituto de Fomento Industrial, del Instituto Nacional de Recursos Naturales, del Departamento Nacional de Estadística, de la Empresa de Comercialización de Productos Perecederos y del Departamento Nacional de Planeación.

Queremos resaltar, en particular, los valiosos comentarios y ayuda prestada por el Doctor Roberto Rueda Williamson, actual Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cuya amplia experiencia y especial dedicación a todos los problemas referentes a la Nutrición, lo califican como una de las personas más autorizadas en este Sector.

Amablemente, el Doctor Leonardo Sinisterra, Director de la Fundación-Estación de Investigaciones de Ecología Humana, escribió algunos comentarios al Plan que hemos transcrito al final del documento presentado.

Miguel Urrutia M.

INTRODUCCION

El Gobierno Nacional ha identificado la desnutrición como uno de los problemas que requiere la más urgente solución. El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición tiene el propósito de poner en marcha el Plan de Desarrollo a través de una estrategia concreta que implica desarrollo agrícola, desarrollo industrial con tecnología adaptada a las condiciones colombianas, y distribución del ingreso a través de la canalización de la inversión pública hacia el beneficio directo de los estratos más pobres de la población.

El Plan de Alimentación y Nutrición incluye una serie de acciones en distintos sectores y áreas de intervención que, en su conjunto, constituyen un todo integral de políticas de producción, consumo y óptimo aprovechamiento biológico de aquellos alimentos que se considera pueden lograr un mayor impacto en la solución de los problemas alimentarios y nutricionales de la población colombiana.

El objetivo fundamental del presente Plan consiste en lograr un progresivo bienestar alimentario y nutricional de las clases socio-económicas menos favorecidas, a través de un incremento de la producción y el consumo de alimentos de alta calidad nutritiva. Considerando que la población infantil es aquella que sufre con mayor rigor los estragos de la desnutrición, muchas veces en

forma irreversible, el Gobierno se propone atacar este problema mediante programas de apoyo nutricional directo (distribución de alimentos que complementen una dieta inadecuada).

Los criterios en que se basa el Plan son los siguientes:

1. Una dieta adecuada tiene un impacto benéfico sobre la salud de las madres y los niños y, por lo tanto, disminuye las necesidades de inversión en el Sector Salud.
2. La reducción de la desnutrición afecta positivamente y de manera espectacular el potencial productivo, tanto físico como intelectual, de la fuerza de trabajo y de las futuras generaciones de colombianos.
3. Una política de alimentación y nutrición tiene un impacto claro y positivo sobre la productividad de la inversión en educación, aumentando tanto la capacidad de estudio y asimilación de los escolares, como las tasas de retención.
4. En Colombia, una proporción importante de los alimentos es producida por los campesinos con poca tierra, y por lo tanto los programas de producción de alimentos deben beneficiar a los grupos más pobres del sector rural.

5. Un suministro adecuado y positivo de agua potable y un ambiente más saneado, disminuyen la frecuencia de enfermedades parasitarias y gastro-intestinales, mejorando así la capacidad de la población para absorber nutrientes. En consecuencia, un programa de construcción de acueductos y alcantarillados constituye un componente fundamental de cualquier esfuerzo en el campo de la nutrición.
6. El país ha desarrollado una tecnología propia en materia de industrialización de alimentos de alto poder nutricional.
7. Una campaña masiva de educación nutricional en el país puede mejorar los patrones alimentarios y nutricionales de las familias, aún dentro de las limitaciones de ingreso existentes para la mayoría de la población.
8. Por fallas en los sistemas y canales de comercialización, en Colombia se pierde una proporción importante de los alimentos producidos.
9. Existe una relación directa entre la frecuencia de los embarazos y el estado nutricional. A medida que aumenta el número de embarazos de la madre, especialmente cuando el intervalo entre uno y otro es

muy corto, el estado nutricional de la madre se ve afectado en razón de cierto agotamiento de sus reservas biológicas, implicando igualmente un deterioro de la situación nutricional de sus hijos. De ahí que las campañas de educación nutricional deberán hacer referencia a la conveniencia de definir un amplio período de tiempo entre dos nacimientos sucesivos.

El Plan de Alimentación y Nutrición tiene que estar basado en una estrategia de desarrollo agrícola que aumente la productividad de la gran masa de campesinos con poca tierra, pues el sector tradicional es el que produce la mayor parte de los alimentos de consumo directo y su potencial productivo es inmenso si se logra que adopte algunas técnicas modernas de producción. En productos como el maíz, la sola aplicación de fertilizantes, fungicidas y semillas mejoradas, podría duplicar y hasta triplicar, de manera inmediata, la producción por hectárea, aún con la utilización de tecnologías poco avanzadas.

Por otra parte, un incremento en la oferta de alimentos con alto poder nutritivo evitaría que éstos siguieran aumentando de precio, lo cual mejoraría la nutrición, ya que ésta es insuficiente primordialmente por el bajo poder de compra de las familias más pobres. Además, como un segundo elemento del Plan, el Estado se propone la compra directa de ali-

mentos, para elevar el nivel nutricional del 10% al 20% más pobre de la población, especialmente el de los niños, e intensificar sus esfuerzos a través de las políticas de sustentación de precios y existencias reguladoras, de modo que garantice un precio remunerativo a los pequeños productores.

Por lo tanto, un subproducto fundamental del Plan es que la producción de alimentos aumentará los ingresos y el nivel nutricional del sector más pobre de nuestra población. Este programa de producción de alimentos se basará en su mayor parte en los proyectos de Desarrollo Rural Integrado que emprenderá el Gobierno con ayuda de las instituciones internacionales de crédito.

El Plan de Desarrollo Rural Integrado también canalizará recursos de crédito hacia el minifundio, lo cual puede aumentar la proporción de tierra cultivada, facilitando así aumentos de producción de alimentos, independientemente de los aumentos en productividad por hectárea.

Al mismo tiempo, se iniciará un programa de fomento a la industrialización de alimentos con alto poder nutricional para venta al público en general y para suplementar la dieta de los grupos vulnerables. Se financiará la producción y el mercadeo de pastas fortificadas, de alimentos proteínicos derivados de la soya y de mezclas vegetales con alto poder nu-

tritativo; la tecnología en este campo ha sido desarrollada en Colombia y ha sido inclusive exportada a otros países. Complementariamente se harán campañas masivas de educación para desviar el consumo de productos poco nutritivos hacia el de este tipo de alimentos. Por otra parte, se integrarán los programas de nutrición con el programa de Centros de Atención Integral Preescolar, pues estos constituyen puntos ideales de contacto para llegar a los niños de las familias más pobres.

Finalmente, todo el programa de nutrición va a depender de la salud de la población, pues una población enferma no puede absorber y aprovechar adecuadamente los nutrientes que ingiere. De ahí que un programa de suministro de agua potable, incremento de los puestos de salud y del personal paramédico que pueda educar a la población en aspectos nutricionales y llegar a la población vulnerable con subsidios para su alimentación y nutrición, son otros elementos fundamentales del Plan.

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición se presenta esquemáticamente en el Gráfico No. 1.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social —CONPES— ha considerado conveniente integrar un Grupo Interinstitucional de Políticas de Alimentación y Nutrición, estrechamente ligado al Departamento Nacional de Planeación, para que sirva de mecanismo de coordinación de

las acciones de los distintos programas y organismos involucrados en el Plan.

El Departamento Nacional de Planeación ha venido sosteniendo conversaciones con varias entidades financieras internacionales sobre este Plan, y ha encontrado un entusiasmo poco común ante un planteamiento global como el propuesto. El Banco Mundial ha pedido que se le presente el Plan para financiarlo, y la AID ha mostrado, igualmente, especial interés. Otro aspecto atractivo del Plan es que la mayoría de los créditos externos serían para gastos

locales, lo cual implica un alivio importante para nuestra balanza de pagos en una época de dificultades en la balanza comercial.

Vale la pena tener en cuenta que el Plan contempla una serie de prioridades en materia de inversión pública que, conjuntamente con los programas de educación primaria y desarrollo urbano, van a demandar la mayoría de los recursos del presupuesto nacional.

A continuación se presenta en mayor detalle el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.

GRAFICO No. 1

PLAN NACIONAL DE ALIMENTACION Y NUTRICION

POLITICAS DE PRODUCCION DE ALIMENTOS

- Programa de Desarrollo Rural Integrado.
- Financiamiento y Fomento para la producción de soya y otros cultivos comerciales.
- Financiamiento de Agroindustrias.
- Fomento pesquero.
- Fomento a la producción industrial y comercialización de alimentos proteícos.

POLITICAS PARA RACIONALIZAR Y MEJORAR EL SISTEMA DE COMERCIALIZACION DE ALIMENTOS

- Estímulos a la organización de los productores, incluyendo crédito para ellos.
- Fomento para estructuras sencillas de almacenamiento a nivel veredal.
- Adecuada provisión de vías locales.
- Información y racionalización del transporte.
- Apoyo a las centrales mayoristas urbanas y a la formación de cadenas minoristas.
- Reorganización Institucional del IDEMA.

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION NUTRICIONAL

- A través de medios masivos de comunicación.
- A través de educación no formal.
- Educación nutricional formativa.

PROGRAMAS QUE FAVORECEN UN OPTIMO APROVECHAMIENTO BIOLOGICO DE LOS ALIMENTOS INGERIDOS

- Povisión de agua potable para el Sector Rural y Poblaciones Intermedias.
- Prevención de diarreas y enfermedades parasitarias e intestinales.
- Programas masivos de vacunación.

PROGRAMAS DE DISTRIBUCION SUBSIDIADA DE ALIMENTOS

- Programa de suplementación alimentaria.
- Sistema de distribución de alimentos mediante la asignación de cupones.

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

La desnutrición de la población colombiana constituye, sin duda alguna, uno de los problemas sociales más graves del país. Al rededor del 60% de los niños menores de 5 años presentan algún grado de desnutrición. De acuerdo con investigaciones recientes, las deficiencias nutricionales constituyen la causa básica o asociada del 41% del total de defunciones en los niños menores de 5 años en Colombia. Este grupo, considerado como el más vulnerable desde el punto de vista nutricional, presenta tasas de mortalidad 9 veces más altas que las de los países desarrollados.

Los estragos de la desnutrición son espectaculares desde el punto de vista del principal recurso de una sociedad: su potencial humano. Estudios realizados por diferentes investigadores nacionales y extranjeros coinciden en afirmar que la desnutrición tiene un gran impacto negativo en el desarrollo físico y mental de los niños. Respecto al desarrollo mental, parece ser, por ejemplo, que el cerebro de los niños que han sufrido de desnutrición severa tiene menor tamaño que el promedio y de 15% a 20% menos células cerebrales, lo cual disminuye sensiblemente su receptividad, su memoria y, en general, su capacidad intelectual y rendimiento escolar. Este fenómeno puede ser la explicación de una parte

sustancial de las bajas tasas de retención escolar y del hecho de que una gran masa de niños repita los primeros años de primaria.

La desnutrición afecta, finalmente, la capacidad de trabajo y productividad de las personas. Se ha demostrado que el mejoramiento de la dieta puede elevar la productividad del trabajador y que una mejor nutrición aumenta la vida promedio de la población.

En resumen, la desnutrición que aqueja la población colombiana no solo interfiere en su bienestar biológico, obstaculizando la elevación de los índices de rendimiento escolar, técnicos y de productividad, que son base de su desarrollo económico, sino que neutraliza también los esfuerzos que el estado realiza en campos tan importantes como la salud, la educación y el desarrollo agrícola.

Todo ello sustenta suficientemente las razones que han llevado al Gobierno a enfrentar el problema en una forma integral y orgánica, y a proponer el bienestar alimentario y nutricional como una prioridad nacional impostergable.

2. COMPONENTES BASICOS DEL PLAN.

2.1 La producción de alimentos.

La evolución del sector agropecuario en Colombia desde 1950 ha sido desigual. El sector moderno o co-

mercial (aquel que provée la materia prima tanto para la industria de alimentos como para otras industrias) ha experimentado notorios incrementos en producción y productividad, gracias al desarrollo de una capacidad empresarial, a la aplicación de tecnologías modernas y al crédito relativamente amplio que se ha irrogado a este subsector. Por otra parte, el subsector tradicional, donde se origina el 55% de los productos de consumo alimenticio, ha mostrado signos de estancamiento, tanto en producción global como en productividad. Ello se debe parcialmente a la dificultad de acceso al crédito, a la falta de disponibilidad de tecnologías apropiadas, a la baja calidad de sus tierras y al escaso grado de capacitación de su fuerza de trabajo.

Es así como el sector comercial ha crecido a una tasa anual de 7% desde 1970, mientras que el sector tradicional creció, en términos de producción, a un ritmo apenas superior (3.3%) a la tasa natural de crecimiento de la población (3.0%)

En los últimos años puede observarse no sólo un ensanchamiento de la brecha de productividad entre los dos tipos de agricultura, sino también una tendencia a la sustitución de los cultivos de baja productividad por los cultivos comerciales. Tal fenómeno se manifiesta en el rápido crecimiento de la superficie cosechada en éstos y el estancamiento o descenso en la superficie dedicada a cultivos de baja productividad.

En cierta manera se puede afirmar que el ensanchamiento de la brecha de productividad se debe a la desigualdad de condiciones entre los dos subsectores. Por un lado, las imperfecciones del mercado de crédito canalizan este recurso hacia los productores comerciales, en tanto que la agricultura tradicional, por la pobreza del pequeño productor, tiene poca disponibilidad de crédito. Así, pues, la agricultura tradicional, que es la que produce la mayor parte de los alimentos de consumo directo, al tener poco acceso a los recursos de crédito, tiende a estancarse y a quedar rezagada de los avances de la técnica moderna.

Además, el desarrollo de la tecnología agrícola se ha concentrado en aquellos productos propios del sector comercial, mientras que el desarrollo de tecnologías ajustadas a los productos y necesidades del sector tradicional está muy atrasado.

Es importante puntualizar que el crédito de la banca privada a la agricultura ha disminuído su participación porcentual (del 54.2% en 1964 al 30.9% del total en 1968), en tanto que la participación de las entidades públicas ha venido incrementándose (del 45.8% en 1964 al 69.1% en 1969). Tal hecho facilita la creación, por parte del Gobierno, de instrumentos o medidas capaces de lograr la adecuada canalización del crédito hacia el sector tradicional, ofreciéndole iguales condiciones a las de la agricultura comercial. En

la misma forma, podría actuar el ICA en cuanto a desarrollo y extensión de tecnología agrícola.

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición va a centrar buena parte de su atención en algunos productos seleccionados. Para esta selección ha sido necesario tomar en cuenta, en primera instancia, la calidad alimentaria y nutricional del producto (su aporte en calorías y proteínas, fundamentalmente), relacionado este criterio con la frecuencia en su consumo; la importancia del producto en el gasto familiar y los costos por unidad de nutriente, en cada producto. El conjunto de alimentos seleccionados son los siguientes:

Leguminosas: Frijol, arveja y soya.

Cereales: Arroz, maíz y trigo.

Amiláceos: Papa, yuca y plátano.

Proteínas Animales: especies menores y pescado.

Los elementos principales del fomento a la producción de estos alimentos son los siguientes:

2.1.1 Inversiones en investigación y adaptación de nuevas variedades para producción en fincas pequeñas.

2.1.2 Programa de Desarrollo Rural Integrado, que incluye los siguientes subprogramas:

- a. Canalización de crédito a campesinos de bajos recursos, para la producción de alimentos de alto poder nutritivo.
- b. Programas de asistencia técnica, para llevarle a estos campesinos nuevas técnicas de producción, que aumenten la productividad. Los extensionistas canalizarán el crédito a los campesinos que acepten participar en los programas de extensión agrícola.
- c. Construcción de silos en fincas y veredas, lo mismo que organización de centros de acopio para mejorar la comercialización de los productos.
- d. Construcción de caminos de penetración (pico y pala).
- e. Electrificación rural donde ésta tenga un beneficio económico claro y sirva de instrumento de trabajo.
- f. Saneamiento ambiental y construcción de escuelas y puestos de salud en las zonas rurales.

Estos programas de desarrollo rural integrado cubrirán las zonas con mayor concentración de minifundio, y tendrán apoyo de financiamiento externo. En principio y, durante el año de 1975, se le presentará al BID un programa de financiamiento por valor de US\$ 50 millones para Boyacá y Santander y un programa simi-

lar al BIRF por US\$ 70 millones que cubrirá los departamentos de Nariño, Cundinamarca, Antioquia, Santander, Sucre, Cesar y Córdoba. Las contrapartidas nacionales de los programas serán aproximadamente US\$ 150 millones.

2.1.3 Producción alimentaria en la Zona Cafetera.

El área cafetera está repartida en una zona de influencia que cubre 5.2 millones de hectáreas, de las cuales el 22% están dedicadas a la producción de café. El resto está utilizada principalmente en ganadería y en explotaciones alimentarias para la producción de calorías, como el plátano, la yuca y la caña de azúcar.

Bajo las actuales tendencias en la expansión del área cafetera, es previsible que el proceso de expansión se haga a costa del desplazamiento de la producción de alimentos, disminuyendo su producción y aumentando por lo tanto los precios, en detrimento de los niveles nutricionales de los productores y de la población del área cafetera.

El Plan recomienda que la Federación de Cafeteros y otras entidades que actúan en la zona (Caja Agraria e ICA entre ellas) consideren dentro de sus planes el fenómeno anteriormente descrito, a fin de desarrollar programas de extensión, investigación y crédito orientados a mantener o impulsar el cultivo de alimentos en el área, haciendo énfasis en el au-

mento de la productividad como medio de mantener los volúmenes de producción necesarios.

2.1.4 Un programa de expansión del crédito agropecuario, a través del Fondo Financiero Agropecuario, también con crédito externo, por el equivalente de US\$ 80 millones. Este programa se concentrará en ganadería y cultivos comerciales incluidos en el Plan, como maíz, trigo, arroz y soya.

2.1.5 Financiamiento de agroindustrias con apoyo del BIRF (US\$ 20 millones) y la AID. El PNUD aprobó ya una donación al ICBF de una planta para manufactura de mezclas vegetales de alto contenido proteínico para consumo humano.

2.1.6 Un proyecto de fomento pesquero (desarrollo de la acuicultura) que se desarrollará bajo la coordinación del INDERENA y que cuenta con la asistencia técnica de la FAO (US\$ 900.000) y el apoyo financiero y técnico de la AID (US\$ 2.5 millones) lo cual, sumado a las contrapartidas nacionales, arroja un monto aproximado de US\$ 5 millones.

Como se puede observar, se plantea un aumento grande en la oferta de alimentos, lo que podría causar en un momento dado una fuerte baja en el precio de los alimentos y desestimular la producción. Esto se evitará dirigiendo el crédito de tal manera que se logre ajustar perió-

dicamente la oferta de alimentos a través de cambios en los programas de crédito cuando ciertos precios bajen demasiado y garantizando el Estado la compra de parte de la cosecha para los suplementos alimenticios del Plan de Alimentación y Nutrición. Se establecerán también precios de sustentación **mínimos**, calculados para garantizarle un ingreso mínimo adecuado a los campesinos (dichos precios no se orientarán hacia el mantenimiento de un alto nivel de vida de los productos comerciales). Dentro de un esquema de este tipo, el IDEMA deberá intervenir solo en la compra de los alimentos que hacen parte del Plan.

Finalmente, vale la pena anotar que las donaciones de alimentos de agencias como CARE, CARITAS, y de países como Holanda, van posiblemente a disminuir hasta desaparecer en 4 ó 5 años. Los países donantes han planteado, con cierta razón, que esas donaciones deben ir a Africa y Asia donde poblaciones enteras se están muriendo de hambre. En Colombia, por el contrario, existe un gran potencial agrícola por desarrollar.

Aunque la decisión de los países donantes constituye un serio reto, por razones humanitarias y de solidaridad con los pueblos más desvalidos, el país tiene que aceptarla. Las entidades internacionales, por su parte, están listas a colaborar durante el período de transición con el fin de que Colombia aumente su

producción agrícola, logrando sustituir las donaciones externas de alimentos. Es importante anotar que, a largo plazo, el país puede diseñar una política agrícola más racional si se eliminan tales donaciones y se adelanta un programa de alimentación y nutrición basado en la producción agrícola nacional.

2.2 Fomento a la producción de alimentos procesados de alto valor nutricional.

La industria procesadora de alimentos desempeña un papel de singular importancia, tanto en el suministro de alimentos como dentro de la actividad industrial en general. Respecto a lo primero, baste señalar que alrededor del 55% de los alimentos en Colombia sufre algún proceso de transformación industrial; en cuanto a lo segundo, la participación relativa de la industria de alimentos en el conjunto del sector industrial es, después de los textiles, una de las más altas.

El procesamiento de alimentos se lleva a cabo primordialmente en pequeñas y medianas industrias y tiene un peso significativo dentro de ellas, ya que ocupa un 18.9% del personal remunerado y genera el 26.8% del total del valor agregado dentro del conjunto de estos establecimientos industriales.

Por otra parte, la industria de alimentos puede constituirse en un factor muy dinámico en la economía

colombiana, pues el aumento de la producción en la industria de alimentos genera muy bajos requerimientos de capital y de bienes importados, y tiene una alta relación trabajo/capital.

En resumen, el incremento de la demanda por alimentos no sólo es importante desde el punto de vista nutricional, sino que también reviste una gran importancia para el conjunto de la actividad económica del país.

Por otra parte, en Colombia (básicamente a través del Instituto de Investigaciones Tecnológicas - IIT) se ha desarrollado una tecnología propia, adaptada a nuestras necesidades y a nuestros productos autóctonos, que no ha podido aplicarse por falta de estímulos, por los precios subsidiados del trigo y por las donaciones de alimentos. En el campo de la industrialización de alimentos se han adoptado las siguientes acciones:

2.2.1 Se establecerán líneas especiales de crédito con crédito externo (AID, BID, BIRF) a través del Fondo Financiero Industrial y el IFI para financiar industrias de alimentos con bajo costo y alto contenido proteínico. En este campo se desarrollarán los siguientes proyectos:

- a. Producción y comercialización de pastas alimenticias enriquecidas.
- b. Producción de harinas precocidas de maíz y de arroz.

- c. Producción de harina de soya para consumo humano.
- d. Implantación del uso comercial de harinas compuestas para panificación y producción de pastas.
- e. Producción de proteínas vegetales texturizadas (alimentos procesados derivados de proteína de soya).
- f. Quizás uno de los sistemas más baratos y eficaces para mejorar la nutrición sea a través de la fortificación generalizada de ciertos alimentos producidos en pocas unidades industriales. En Colombia hay una gran posibilidad de actuar en este campo gracias al monopolio de la sal. El Plan se propone fortificar la sal con hierro para atacar esta deficiencia, cuyo resultado más dramático es la anemia. La tecnología para ello ha sido desarrollada ya en algunas partes del mundo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que tiene una participación porcentual en el precio de la sal, subsidiará al Instituto de Fomento Industrial, para fortificar la sal de consumo humano. También se estudiará la viabilidad y la relación costo/beneficio, del proyecto de enriquecimiento del azúcar y la panella con vitamina A.

Respecto a los proyectos de los literales a, b, c y d, el Instituto de Investigaciones Tecnológicas tiene

ya los procesos ensayados, y ha investigado en buena parte el grado de aceptabilidad de los productos; se dispone también de algunos estudios de prefactibilidad.

2.2.2 Se establecerán mecanismos a través de FONADE para financiarle al Sector Privado ensayos de mercadeo para productos ricos en proteínas.

2.2.3 Se elaborará una ley reglamentando la propaganda de alimentos para evitar distorsiones en la información y educación nutricional o la promoción engañosa de productos con bajo poder nutricional.

2.2.4 Como se verá más adelante, el Gobierno organizará una campaña masiva para educar a la población en aspectos nutricionales y promoverá el consumo de alimentos nutritivos. La campaña podrá hacer énfasis en productos elaborados por los sectores público y privado, lo cual constituirá de hecho un apoyo y un subsidio significativo para los productores de alimentos con ciertas características de importancia para el logro de los objetivos del Plan.

2.3 Una mejor organización del sistema de comercialización de alimentos.

La deficiente comercialización de alimentos puede constituir un factor restrictivo de la situación nutricional de la población, si sus deficiencias resultan en limitaciones a la demanda y desestímulos a la oferta.

Una primera aproximación al problema de la comercialización consiste en examinar posibles imperfecciones del mercado. Dos de ellas son fácilmente detectables a través del análisis de precios: imperfecciones de tiempo, reflejadas en las variaciones estacionales de los precios, son más graves en el caso de productos perecederos (naranja, tomate, y papa, por ejemplo) que en el de productos más durables o en el de los que sufren cierto proceso de transformación industrial (granos, azúcar, manteca). Se observan diferencias a través de los distintos meses, con precios extremos —dentro del año— hasta del 174% (la naranja en Pasto), en tanto que, por ejemplo, la misma diferencia para el precio de la manteca vegetal no alcanza al 10% en ninguna ciudad. La estacionalidad de los precios se agrava por la perecibilidad de algunos productos, por posibles deficiencias del almacenamiento y por la prisa con que los productores, en especial los pequeños, tratan de vender sus productos inmediatamente después de la cosecha.

Las imperfecciones de lugar se ilustran por la diferenciación regional de precios. Por ejemplo, la diferencia de precios extremos de papa en 7 ciudades, para el mismo mes, va de 92 a 182%, en tanto que en el caso del arroz varía entre un 23 y un 36%. Esta diferencia revela un bajo grado de comunicación entre las diversas regiones del país.

Un análisis de la magnitud y evolución de los márgenes de comercialización ayuda a visualizar la naturaleza del sistema de comercialización de alimentos.

Existe comunmente la presunción de que en Colombia los márgenes de comercialización de productos agropecuarios son excesivamente altos, y de que ellos son en buena parte la razón del extraordinario aumento en los precios de los alimentos. Una primera aproximación, la comparación con los márgenes de otros productos, muestra que los márgenes del comercio de alimentos se encuentran al nivel de los del comercio de otros tipos de artículos, o aún por debajo. Por ejemplo, las frutas y hortalizas frescas tienen un margen bruto del 27.7%, en tanto que las partes para automóvil tienen un margen bruto del 49.5%. Por otra parte, los márgenes globales de mercadeo (expresados como porcentaje del precio al consumidor) se sitúan alrededor del 40%; aquellos que abarcan desde el productor hasta el mayorista urbano (inclusive) se encuentran alrededor del 19% y el margen del comerciante minorista cerca de un 21%. Si se considera que la fase mayorista aporta más servicios —allí están incluidos, por ejemplo, el acopio y el transporte a los centros de consumo— el margen minorista sería demasiado alto. En buena parte esto se explica por: a) Los altos costos unitarios del mercadeo a nivel minorista; b) Las pérdidas físicas de productos recaen notoriamente sobre

la fase detallista. En síntesis, los márgenes de mercadeo no parecen ser excesivamente altos. La prueba es que los comerciantes minoristas se encuentran entre los grupos más pobres de la sociedad.

Sin embargo, aún considerando que los márgenes de comercialización de alimentos no son en sí excesivos, se pueden contemplar reducciones en los mismos, mediante disminuciones en los beneficios de algunos comerciantes o en los costos de comercialización. Estas últimas podrían provenir principalmente de: a) Reducción en los costos de transporte intermunicipal y urbano; b) Disminución de pérdidas físicas y c) Disminución de costos unitarios por incremento del volumen de productos manejados por los diversos agentes de la comercialización o por integración de diversas funciones. Las ganancias comerciales susceptibles de reducciones son las ganancias extraordinarias que resultan de posiciones monopolísticas en el mercado o del acaparamiento y especulación.

La estructura organizativa de la comercialización encuentra su expresión en los canales comerciales y su funcionamiento, pero sus raíces se hallan en la naturaleza de la demanda, en primer lugar, y de la oferta en segundo lugar. En efecto, la importancia de la agricultura minifundista en la producción de alimentos se refleja en la comercialización de diversas maneras, entre las cuales cabe destacar: a) Los productos

de las pequeñas fincas deben ser vendidos rápidamente después de la cosecha, bien sea por la perecibilidad del producto o por la necesidad de pagar deudas acumuladas y satisfacer necesidades básicas. Esto disminuye la capacidad de negociación del minifundista y refuerza las oscilaciones estacionales de los precios;

b) La dispersión geográfica del gran número de unidades productoras y la topografía quebrada, típica de las áreas minifundistas, traen como consecuencia enormes costos de acopio y transporte. Otro fenómeno estructural hace relación a la distribución urbana de alimentos: el elevado número de comerciantes mayoristas y minoristas en las ciudades, que compiten por un mercado relativamente estrecho, resulta en pequeñísimos volúmenes de venta, ausencia de la apropiada dotación de capital, imposibilidad de aprovechar economías de escala y baja remuneración del trabajo.

El primer elemento de una política de comercialización consiste en propiciar la racionalización del mercado con el fin de obtener reducciones en los costos de comercialización y, donde sea necesario, de ganancias extraordinarias de los agentes comerciales; simultáneamente deben operar correctivos apropiados que aseguren el traslado al productor y/o al consumidor de los ahorros obtenidos de la racionalización.

En segundo lugar, se reconoce la necesidad e importancia de algunas

formas de intervención directa del Estado en la comercialización, y en la regulación del mercado. Esta intervención debe hacerse de manera mejor concebida, más coordinada y mucho más eficiente de lo que ha sido hasta ahora.

Las siguientes áreas de acción que han sido aprobadas dentro del presente Plan, están de acuerdo con los enunciados precedentes:

2.3.1 El Gobierno estimulará la organización de los productores, en particular los pequeños y medianos, para comercializar en conjunto, a través de cooperativas u otras formas asociativas. Esto tenderá a racionalizar la fase de acopio y a controlar la oferta de productos. Este programa estará acompañado de la investigación/extensión en métodos sencillos de almacenamiento a nivel de zonas productoras, de fincas y de la posible financiación de equipos de transporte, a la vez que requerirá de mejoramiento en la provisión de crédito a los pequeños agricultores, deficiencia en la cual se encuentra el origen de las bruscas oscilaciones estacionales en los precios. Estas acciones hacen parte de las financiaciones a través del programa de Desarrollo Rural Integrado.

2.3.2 El mejoramiento de la comercialización en su fase rural requiere también de una adecuada provisión de vías. Se continuará con la construcción y mantenimiento de los caminos vecinales, pero la selección

de nuevas vías deberá tener más en cuenta el verdadero potencial de las regiones que se pretende servir.

2.3.3 Los costos de transporte son un componente importante de los costos de mercadeo. No se trata de que el Estado entre a operar directamente los servicios de transporte, pero sí que propicie acciones orientadas a modificar las reglamentaciones vigentes sobre empresas de transporte de carga, por ejemplo. La organización de servicios de información sobre transporte puede ser también de gran conveniencia.

2.3.4 Continuará el apoyo estatal a los grandes mercados mayoristas de Bogotá, Cali y Medellín y se estudiará la conveniencia de su establecimiento en otros centros urbanos, v. gr. Barranquilla, pues la concentración de oferta y demanda que allí se da, así como la mayor transparencia del mercado, debido en gran parte a la buena información que hay sobre precios en esos mercados, tiende a una gran racionalización de la comercialización y a promover cambios estructurales. La orientación y supervisión del Estado serán reforzadas para corregir posibles efectos nocivos de la concentración de negocios. En efecto, se evitará que las centrales mayoristas faciliten la constitución de monopolios, como los que se han constituido en Corabastos, disminuyendo así el impacto benéfico que ha podido tener esa iniciativa. De otra parte, se ha considerado altamente recomendable

acelerar la preparación de los estudios de factibilidad de mataderos modernos en diferentes ciudades y regiones para que se pueda proceder a su establecimiento; es necesario, sin embargo, que la construcción de mataderos vaya aparejada con mejoramiento en los canales de distribución, pues la proliferación de intermediarios innecesarios en el comercio de carne es evidente. También habrá que estudiar las reglamentaciones municipales sobre transporte y sacrificio de ganado, para asegurar que éstas no favorezcan el encarecimiento del producto.

Se propiciará también la introducción gradual de la pasteurización obligatoria de la leche. La comercialización y el consumo de este producto básico se beneficiarían grandemente del incremento de la pulverización de leche fresca en áreas de excedentes estacionales, con el fin de nivelar grandes desequilibrios regionales en el abastecimiento.

La racionalización del mercado a nivel minorista resulta tanto de los estímulos de la demanda como de los mejoramientos en el nivel mayorista. Se continuarán y reforzarán los esfuerzos tendientes a la formación de cadenas minoristas y a la comercialización de alimentos por parte de cadenas cooperativas, cajas de compensación y similares. El estado utilizará los instrumentos a su alcance para inducir a estas últimas a extender su acción a los grupos de más bajos ingresos, a introducir el

concepto de nutrición en sus programas de venta y a hacer llegar su acción hasta los agricultores.

El IDEMA asumirá una función rectora en materia de mercadeo y, reorganizará su actividad, según las recientes recomendaciones del CONPES.

La mayoría de estas acciones hacen parte de los proyectos de desarrollo rural integrado y el resto serán financiadas por una parte específica del préstamo del BIRF para Alimentación y Nutrición.

2.4 Programa Nacional de Educación Nutricional.

Si bien el consumo de alimentos se encuentra determinado básicamente por los ingresos familiares, su selección y orden de preferencia se ven adicionalmente afectados por las costumbres y hábitos alimentarios prevalentes en la cultura local; en particular por los niveles educativos y patrones culturales relacionados con hábitos y tabús alimentarios, prácticas de lactancia materna y de destete, creencia y prácticas sobre salud y enfermedad, y los hábitos higiénicos predominantes.

La ausencia de una adecuada educación nutricional y el predominio de patrones culturales alimentarios que no favorecen las condiciones nutricionales de los grupos vulnerables (niños y madres embarazadas y lactantes) de las poblaciones pobres

constituyen, sin duda alguna, uno de los factores más influyentes en el problema de la desnutrición en Colombia. De ahí que el Programa Nacional de Educación Nutricional constituya uno de los elementos complementarios básicos del Plan.

Se considera dentro del presente Plan que, si bien los métodos tradicionales de educación nutricional a través del contacto interpersonal, cara a cara, de los profesionales nutricionistas y dietistas pueden haber tenido algún éxito en generar conciencia sobre el problema nutricional en las comunidades en que se han llevado a cabo, ellos no alcanzan a superar una barrera fundamental, como es la del tamaño de las audiencias y la cobertura global, en razón de la índole misma de sus mecanismos; ello los hace quizás poco eficaces en términos de los amplios segmentos de población rural y urbana que deben ser educados.

Las técnicas modernas de promoción y comunicación de masas plantean quizás oportunidades innovadoras, que puedan complementar las anteriormente mencionadas, para lograr el propósito de mejorar la educación nutricional de la población colombiana y orientar su consumo hacia patrones alimentarios que le proporcionen un mejor nivel nutricional. Con este último objetivo en mente, se adelantarán las siguientes acciones:

2.4.1 Educación Nutricional a la comunidad a través de medios masivos de comunicación con amplia utilización de la radio, la televisión y medios audiovisuales en general.

Se estima que el Estado puede utilizar los medios masivos de comunicación de manera muy efectiva para llevar a cabo una gran campaña nacional y regional, que busca los siguientes objetivos específicos:

- Orientar al consumidor sobre la manera más eficiente de asignar su ingreso en la escogencia de alimentos, sobre bases nutricionales, a través de información directa sobre el costo y el valor nutritivo de los alimentos.
- Orientar a la familia hacia una mejor distribución intrafamiliar de los alimentos disponibles, tomando en cuenta las necesidades nutricionales de los grupos más vulnerables (madres embarazadas y lactantes y niños menores de 4 años).
- Informar y orientar a las familias acerca de la importancia de una adecuada nutrición para los niños y las madres embarazadas o lactantes. Corregir, además, las distorsiones que afectan negativamente las condiciones nutricionales de estos grupos.
- Motivar a los matrimonios a adoptar más amplios márgenes

de tiempo entre los nacimientos de sus hijos, en razón de que los embarazos frecuentes pueden provocar ciertos estados carenciales en las madres (v. gr. anemias) y afectar por ende el estado nutricional de su descendencia.

- Orientar a la familia sobre formas de preparación de alimentos que impidan la pérdida de nutrientes en este proceso.
- Contribuir a la prevención de enfermedades infecciosas, parasitarias, e intestinales para madres e hijos, buscando optimizar la absorción y utilización de los alimentos ingeridos.
- Realizar una campaña nacional que promueva la importancia de la lactancia materna en la nutrición del niño hasta la edad de 1 año y concietice a la población acerca de los efectos negativos del destete prematuro.

Este último objetivo adquiere especial trascendencia para los grupos de menores ingresos si se toma en cuenta que la alimentación prolongada del seno materno constituye, en muchos casos, la única posibilidad de supervivencia del infante; por otra parte, la leche materna constituye el alimento por excelencia para el niño en sus primeros meses de vida, no solo porque le suministra las mejores proteínas y aminoácidos

esenciales, sino porque le transmite ciertas defensas orgánicas que lo protegen de diversos tipos de infecciones.

2.4.2 Educación Nutricional a través de la educación no formal. Se trata aquí de la utilización de las promotoras rurales del Ministerio de Salud, las promotoras sociales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las nutricionistas y dietistas de los Programas Integrados de Nutrición Aplicada (PINA), las mejoradoras del hogar y extensionistas de diferentes agencias del Sector Agropecuario y, en fin, de los diferentes grupos organizados de la comunidad, como elementos multiplicadores de un gran esfuerzo educativo interpersonal alrededor de los problemas nutricionales.

Ello requerirá, complementariamente, del diseño de material educativo adecuado a los diferentes patrones regionales y locales de consumo alimentario, la edición de los manuales respectivos para el personal multiplicador y el adiestramiento de estos últimos.

2.4.3 Educación nutricional formativa, a diferentes niveles de capacitación profesional y técnica.

Se buscará una máxima integración del sistema educativo formal al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.

Se considera fundamental que el Ministerio de Educación establezca como norma obligatoria impartir educación alimentaria y nutricional a todos los estudiantes de primaria y bachillerato, escuelas normales, carreras técnicas y universitarias, controlando su efectivo cumplimiento. A nivel de las zonas rurales se dará un especial apoyo a los programas que promuevan la educación a través de las huertas escolares.

El Ministerio de Educación y los organismos pertinentes de este Sector, ICFES y COLCIENCIAS, realizarán en coordinación con las universidades y con el ICBF, la reestructuración académica de las profesiones directamente relacionadas con el problema alimentario y nutricional, buscando adaptarlas a las necesidades reales del país y a la ejecución del presente Plan.

Finalmente, se auspiciará, dentro de este programa, el diseño y publicación de material educativo destinado a enseñar y divulgar conocimientos sobre alimentación y nutrición a todos los niveles.

El BANCO MUNDIAL y la AID han aceptado incluir estos Programas de educación nutricional como uno de los componentes básicos para financiación externa, aunque aún no se ha determinado el monto al respecto.

2.5 Programas que favorecen una mejor utilización biológica de los alimentos ingeridos.

Cualquier intento para mejorar las condiciones nutricionales de la población fracasará si no se atiende paralelamente a la prevención y tratamiento de cierto tipo de enfermedades (diarreas, parásitos e infecciones intestinales en general) que impiden una óptima absorción y aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos. Estos proyectos gozarán, por tanto, de una alta prioridad presupuestal y operativa dentro del Sector Salud, en relación con el presente Plan. En este sentido, se consideran igualmente fundamentales los Programas de Saneamiento Ambiental y de disponibilidad de agua potable.

En el pasado, el gobierno nacional ha hecho un gran esfuerzo por aumentar la cobertura de los sistemas públicos de acueducto y alcantarillado, y las entidades internacionales han colaborado a través del crédito externo en ese esfuerzo. No obstante, debido a problemas de organización y al costo de los recursos externos, no ha sido posible hasta ahora financiar los acueductos de las ciudades con menor capacidad de pago, ni el suministro de agua potable en el Sector Rural. El Plan de Alimentación y Nutrición plantea una acción concreta en estos campos, hasta ahora un poco abandonados. Se busca actualmente financiación externa (BIRF) para un proyecto de acueducto y alcantarillado en las siguientes ciudades con baja capacidad de pago de servicios:

Sincelejo	US\$	5.0
Quibdó	US\$	1.0
Tumaco	US\$	2.0
Santa Marta (alcant.)	US\$	1.0

Poblaciones con menos de 15.000 hab.	US\$	30.0
---	------	------

Los proyectos de acueductos rurales consistirán en obras que permitan el acceso de la población campesina a las fuentes de agua, sin necesidad de recorrer largas distancias para obtenerla, y establecer un sistema periódico de análisis de la calidad de ella, como medida sanitaria; pues no es posible aplicar el tratamiento usual a todas las fuentes de agua del sector rural.

Otra acción importante que el Plan se propone apoyar en esta área es el programa de "Promotoras Rurales de Salud" (MINSALUD), el cual cumple un papel fundamental en actividades de educación, promoción de demanda de servicios y prestación de acciones mínimas de salud dirigidas a la protección de la mujer y el niño, que son precisamente los grupos más vulnerables a la desnutrición.

En razón del entrenamiento "polivalente" de las promotoras en prevención y atención de salud, se plantea como una factibilidad inmediata la utilización de este personal en un vasto programa nacional de promoción nutricional, mediante la ampliación de su jornada laboral, el incre-

mento del número total de promotoras rurales, y la apertura del programa en las zonas marginadas de las principales ciudades del país.

El programa de ampliación de puestos de salud y de entrenamiento de personal paramédico para garantizar su funcionamiento, constituye igualmente una parte integral del Plan de Alimentación y Nutrición, entre otras razones porque estos son los puntos de contacto más adecuados con las madres y niños de la población más vulnerable.

2.6 Programa de Distribución Subsidada de Alimentos.

Como una meta prioritaria y fundamental, el Plan se propone solucionar el problema de la desnutrición en la población más vulnerable, ubicada en los más bajos niveles de ingresos (del 10 al 20% de la población), ya que el ingreso es el factor más limitante para una adecuada nutrición. Dentro de dichos niveles, los niños menores de dos años y las madres embarazadas y lactantes, conforman los grupos más expuestos al riesgo, debido a que el nivel nutricional del niño durante el período comprendido entre el momento de la concepción y su segundo año de edad, es un factor determinante en su futuro desarrollo físico e intelectual.

Sin embargo, con un enfoque como el que se ha planteado a través de este Plan, que centra su atención en

el manejo de variables económicas que tienen que ver con el conjunto de la población y no con grupos específicos, resulta difícil actuar directa y exclusivamente sobre estos grupos. De hecho, la producción de un alimento, por ejemplo, no se aumenta para niños menores de dos a cinco años, sino para toda la población demandante. De ahí que sea necesario distinguir entre una estrategia general que alcance a una parte amplia de la población más desposeída y un grupo de acciones que busquen favorecer directamente a los grupos más vulnerables.

Por otra parte, como se puede fácilmente deducir, una buena parte de los programas esbozados aquí sólo alcanzarán su pleno desarrollo en un mediano y largo plazo, y sus efectos sobre el nivel nutricional del pueblo colombiano sólo empezarán a percibirse después de dos, tres o más años de su iniciación.

Aún entonces, no alcanzarán a manifestarse sobre toda la población necesitada.

Mientras tanto, muchas personas seguirán sufriendo las consecuencias de la desnutrición, agravando la magnitud del problema, constituyéndose en un costo difícil de evaluar en términos humanos. Por esta razón, se considera que un programa de alimentos subsidiados para la población más vulnerable se justifica

en la medida en que logre elevar el estado de nutrición de la población a niveles aceptables. En tal caso, se debe continuar en aquellas áreas y para aquellos grupos donde las deficiencias subsistan.

El programa de distribución de alimentos que enseguida se describe, aspira entonces a llegar precisamente a estos grupos.

El programa tiene dos facetas, que implican dos mecanismos diferentes de distribución.

- a) Suplementar directamente la dieta de los niños menores de dos años a través de la distribución directa de los alimentos.
- b) Asignar y entregar a las madres embarazadas y lactantes, cupones que les permita adquirir los productos seleccionados para distribución (pastas alimenticias fortificadas con proteínas y mezclas vegetales derivadas de la soya). Se espera que, al mejorar la condición nutricional de las madres, éstas podrán mejorar la de los niños, a la vez que se les facilita la consecución de alimentos suplementarios para el infante durante la lactancia.

2.6.1 Programa de Suplementación y Complementación alimentaria.

Uno de los programas tradicionales en este campo es el apoyo nu-

tricional a los niños a través de las escuelas primarias, centros de salud, sala-cunas y centros del ICBF. Estos constituyen puntos ideales de contacto para los suplementos nutricionales a niños de familias de bajos recursos económicos y también para los programas de educación nutricional. A través de estos mecanismos institucionales no sólo es posible crear hábitos alimentarios adecuados y acostumbrar a la población a mezclas vegetales y otros alimentos de alto poder nutricional, sino que también se facilita la implementación de programas de educación para las madres.

En el caso de la escuela primaria, el apoyo nutricional también tiene un impacto directo sobre la calidad del aprendizaje. En las áreas rurales en general, el niño tiene que caminar largas distancias para llegar a la escuela, consumiendo así mucha energía que puede ser recuperada a través del restaurante escolar para que el niño logre un normal rendimiento. Por otra parte, la comida que se da en la escuela es uno de los incentivos más claros para que los padres manden a sus hijos a estudiar; enviar el hijo a la escuela tiene un costo, pues se pierde el trabajo casero de éste, y por eso frecuentemente en el sector rural los padres no insisten en la educación de sus hijos. Si se le da comida al niño en la escuela, el ahorro de la familia en alimentos puede compensar el costo de no contar con el trabajo del menor.

Desafortunadamente, organizar restaurantes escolares no es fácil. Es necesario organizar la distribución de los alimentos, entrenar a los maestros, prepararlos y vigilar el programa. También habrá que adquirir los alimentos y venderlos a los niños a precio subsidiado. Dentro del Plan de nutrición se plantea una inversión en la infraestructura requerida para distribuir estos alimentos y organizar el manejo, vigilancia y evaluación del programa, mientras que el subsidio a los alimentos distribuidos tiene que venir del presupuesto nacional (escuela primaria), y de la Ley 27 en el caso de los alimentos entregados, a través de los Centros de Atención Integral al Preescolar.

Dentro de los recursos limitados del presupuesto, los programas de restaurantes escolares en la escuela primaria se concentrarán en el Sector Rural, donde el beneficio de esta acción es más claro en términos de rendimiento del niño y de la retención escolar. Pero el mayor esfuerzo de apoyo institucional se hará para los niños menores de 7 años, tanto en el campo como en la ciudad, en desarrollo de la Ley 27 de 1974.

Para que los programas de suplementación de alimentos tengan un efecto real, deberán combinarse con la prestación de ciertos servicios mínimos de salud, orientados a curar muchas de las enfermedades que causan o que son el resultado de la desnutrición del niño.

Parte de esta infraestructura ya existe, o está en proceso de formación. Se considera igualmente necesario ampliar las facilidades existentes. Para tal efecto, el Banco Mundial ha ofrecido financiar el entrenamiento del personal y la dotación de los nuevos puestos de salud.

Para evitar los efectos adversos de regalar los alimentos, (mella en la dignidad humana al sentir que le regalan la comida, o poco aprecio por el bien ya que no cuesta nada), se subsidiará parte del costo de compra de los suplementos alimenticios o se ofrecerán como parte de un paquete integral de salud. Vale la pena anotar que este paquete incluirá la instrucción sobre nutrición para las madres.

Aunque se espera que las campañas masivas de educación para la nutrición tengan efectos favorables sobre toda la población, en este tipo de divulgación tendrá que complementarse con la instrucción persona a persona.

2.6.2 Sistema de distribución de alimentos mediante la asignación de cupones.

La segunda faceta de 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 (tres pesos por ejemplo) y servirán únicamente como contribución al pago de los siguientes productos, distribuidos en el país a través de las redes comerciales existentes o a través de la infraestructura pública (centros y puestos de salud, Centros de Atención Integral Pre-escolar, y otros Centros del ICBF):

- a. Mezclas vegetales con alto contenido proteínico.
- b. Pastas alimenticias enriquecidas con proteína.
- c. Productos proteínicos derivados de la soya ("Proteínas vegetales texturizadas").

En esta forma, se podrá ofrecer alimentos de alto valor nutricional a precios subsidiados a los grupos más vulnerables, a la vez que se estimulará su producción y comercialización por parte del Sector Privado.

Se considera que sólo el Sector Privado puede generalizar la distribución de estos productos en todo el territorio nacional, a través de la red comercial de tiendas y almacenes y que un programa de cupones como el propuesto garantiza el mercado de tales productos, lo cual constituye uno de los estímulos más eficaces para motivar a la industria de alimentos hacia dichos renglones.

Ya se ha mencionado que la distribución de estos alimentos no será

totalmente gratuita; se considera importante un determinado precio aunque sea apenas nominal, en razón de que podría correrse el peligro de que tales alimentos llegaran a adquirir una imagen de "comida de caridad", (a pesar de su enorme valor nutricional), lo cual podría ser interpretado como una ofensa a la dignidad por parte de quienes los consuman; por otra parte, una imagen social como esa tendría un efecto negativo para su comercialización en gran escala, generando efectos contraproducentes para la nutrición de amplios sectores de la población.

Las implicaciones para el Estado de la distribución de alimentos subsidiados a los grupos más vulnerables son inmensa. En primer término, implica la ampliación de la infraestructura y mecanismo administrativo de distribución. En segundo término, el aumento en la demanda de alimentos comprados por el Estado tendrá que proveerse con incrementos en la producción agropecuaria y la industrialización de los nuevos productos. Esta condición, al mismo tiempo, servirá de incentivo para lograr la oferta suficiente de alimentos primarios e industrializados que prevén los otros programas del Plan de Alimentación y Nutrición.

Finalmente, es importante anotar que aunque los programas de distribución directa de los alimentos son los más conocidos, esta parte del Plan puede no ser la de mayor impacto. Los programas de repartición

directa no siempre llegan a los niños menores de dos años y, por lo tanto, la relación costo/beneficio puede ser menos favorable que la de otras partes del Plan. De ahí que se haya evitado concentrar la atención, exclusivamente, en los sistemas tradicionales de suplementación nutricional.

3. EVALUACION Y VIGILANCIA DEL PLAN.

Al evaluar los diferentes programas y proyectos de nutrición incluidos en el Plan, deberá determinarse el grado en que se han alcanzado los respectivos objetivos y metas dentro de un plazo limitado.

La evaluación será un proceso continuo que implica el examen periódico de los esfuerzos realizados en la ejecución de los proyectos, programas y actividades, los obstáculos operacionales encontrados y los cambios o resultados alcanzados en comparación con la situación original. Esta evaluación permitirá realizar los ajustes necesarios y reformular las políticas y planes para el período siguiente. Como la ejecución del

presente Plan implica diferentes componentes sectoriales (programas y proyectos), se establecerá un sistema coordinado de evaluaciones individuales, con base en indicadores específicos para cada área respectiva. Sin embargo, frecuentemente es difícil adscribir los resultados obtenidos a acciones específicas, teniendo en cuenta la complejidad de las interrelaciones existentes entre los problemas y sus factores determinantes

La vigilancia nutricional preventiva es un nuevo concepto que será introducido en este esquema de evaluación. El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición tendrá una ejecución flexible para detectar rápidamente cualquier riesgo de deterioro en el Estado nutricional de la población. Algunos de estos riesgos pueden ser impredecibles, pero otros pueden ser predeterminados y muchas veces prevenidos. Se incluirán indicadores de aspectos agrícolas, de mercadeo, de educación y de salud, con el fin de mantener un sistema continuo de vigilancia nutricional preventiva, incluyendo "signos de alerta" como un sistema de advertencia temprana.

COMENTARIO AL PLAN NACIONAL DE ALIMENTACION Y NUTRICION

Para quienes llevamos largos años trajinando por las no siempre fáciles rutas de la problemática de la alimentación y de la nutrición del pueblo colombiano ha llegado, con la lectura del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, un momento de agradable sorpresa. Se encuentra que aparecen planificadores con alma y corazón, que le dan un sentido social al desarrollo, humanizan las premisas económicas, demuestran fe en lo que el hombre colombiano es capaz de hacer y quieren ofrecerle la oportunidad para que lo haga. Este es, en mi concepto, el mensaje que matiza el Plan a todo lo largo de su discurso: hay convicción sobre la importancia del capital humano para el futuro del país, hay fe en el hombre, y hay decisión para optimizar su potencialidad. Colombia parece despertar y proclamar airada que quiere comprometerse con la niñez de hoy para definir el perfil de la nueva Colombia, la del año 2.000.

Se propone aquí un ambicioso plan de acción que abarca y compromete a todo el país, pero que centra su atención en los sectores urbanos y rurales más desprotegidos, con mecanismos que implican una mejor distribución del ingreso pero con precisa orientación hacia el bienestar nutricional.

El Departamento Nacional de Planeación, máxima autoridad en el análisis de las circunstancias imperantes en el país, nos toma de la mano y nos muestra un sendero que algunos habíamos timidamente sugerido años atrás: debemos incrementar la disponibilidad de alimentos y moldear su consumo con miras a una mejor nutrición. La visión puramente médica del problema de la desnutrición humana cumplió un importante ciclo e hizo aparecer interrogantes y vacíos que han logrado atraer a investigadores y a planificadores de distintos sectores.

Podemos esperar los mejores frutos de esta magna iniciativa de la generación de planificadores que ha tomado el comando de la economía del país en este momento histórico. Su admirable fe en que la renovación y el "despegue" económico de Colombia sólo podrán ser garantizados si ponemos en primer lugar al nuevo colombiano, merece el más entusiasta respaldo, la unificación de voluntades y la colaboración decidida de la comunidad colombiana de todos los niveles.

LEONARDO SINISTERRA, MD., M.Sc.
Director General

Fundación - Estación de Investigaciones
de Ecología Humana
Cali