

PROYECTO INTERINSTITUCIONAL DE POBREZA  
CRITICA EN AMERICA LATINA

Organismos participantes del Proyecto:  
PNUD, CEPAL, UNICEF, ILPES y CELADE

RESTRINGIDO

E/CEPAL/PROY.1/R.36

E/ICEF/SIMP.17

Diciembre de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

INSTITUCIONALIZACION Y PLANIFICACION DE PROGRAMAS  
ESPECIALES DE DESARROLLO SOCIAL

Tomás Uribe, Consultor

El autor es Director General del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) de Colombia. Las opiniones expresadas en este estudio son de su exclusiva responsabilidad y pueden no representar las de las instituciones participantes en el Proyecto.

79-12-3071



INDICE

	<u>Página</u>
A. DIFICULTADES INHERENTES A LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL	1
1. Eficiencia Social. Información Pública y Prioridad Política .....	1
2. Multicausalidad, Eficiencia Operativa e Impacto .....	8
3. Competencia de Recursos Públicos y Criterios de Manejo Administrativo .....	12
4. Criterios Macroeconómicos .....	13
B. EL PAN COMO UN INTENTO TEORICO - PRACTICA PARA ENFRENTAR LAS PRIORIDADES DEL DESARROLLO SOCIAL	15
1. Mapa de Pobreza e Identificación de los Grupos Objetivo..	16
2. Multisectorialidad y Prestación Integrada de Servicios Básicos .....	18
3. Racionalización de la Inversión Pública y Aprovechamiento Eficiente del Ahorro Privado .....	23
4. Complementación de Programas de Atención Directa y Políticas Globales .....	24
C. EL PAN DESPUES DE TRES AÑOS: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS .....	26
1. Población Objetivo y Eficiencia Social .....	26
2. Concertación Interinstitucional, Eficiencia Operativa e Impacto .....	28
3. Inversión Pública y Ahorro Privado dentro del PAN .....	31
4. El PAN como estrategia Global: Políticas y Programas ....	33
D. CONCLUSION .....	35



## A. DIFICULTADES INHERENTES A LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

### 1. Eficiencia Social, Información Pública y Prioridad Política.

El que los programas de desarrollo social buscan beneficiar prioritariamente a los grupos humanos más pobres y más necesitados de atención es casi una definición. El beneficio puede ser directo o indirecto, así como también puede alcanzar al conjunto de la población nacional -- siempre que revista especial significación o importancia para los grupos ya indicados. Esta significación, a su vez, generalmente se relaciona con la satisfacción, a cargo de los mencionados programas, de un requerimiento básico para el bienestar fisiológico y el progreso social. Al hallarse casi siempre en una situación de mayor carencia relativa o desamparo en términos de tales requerimientos, los grupos más pobres se beneficiarán más que proporcionalmente de una estrategia tendiente al beneficio general de la población. Por otra parte, es posible emplear simultáneamente una o varias estrategias alternativas que lleven a la concentración deliberada del respectivo beneficio entre los mismos grupos. Esta concentración se logra en buena parte, según parecería evidente, mediante una atención directa a las correspondientes personas, familias y comunidades. Si de los requerimientos anteriores se trata, por "atención directa" deberá entenderse la prestación de servicios básicos a favor de la comunidad -- donde este último término adquiere una aceptación amplia, incluyente de las personas, de las familias, etc.

Partiendo de una premisa general -- el beneficio de los más necesitados -- es posible definir estrategias, refinar conceptos, idear una verdadera "división del trabajo" entre varios tipos de acciones situados en niveles a la vez distintos y

complementarios, v.g. comunitario y global, etc. Todo ello es posible - y mucho más - siempre que previamente se haya definido con claridad la calificación de "mayor necesidad" y, por otra parte, las características de la población correspondiente hayan sido tenidas explícitamente en cuenta en el diseño y la ejecución de las diferentes acciones. Ambos aspectos llevan asociada consigo una dificultad apreciable, tanto técnica como política.

Hasta el momento se ha tendido a equiparar los conceptos de necesidad - especialmente en cuanto respecta a los requerimientos del bienestar fisiológico - y pobreza. Esta simplificación es legítima en la medida en la cual es de esperar que una definición adecuada de los grupos "más pobres" ha de permitir la identificación de una población simultáneamente caracterizada por sus barreras de acceso a determinados servicios básicos, por su vulnerabilidad correspondiente a la morbilidad y mortalidad, a la desnutrición y a diversas carencias nutricionales, a la deserción escolar y al subempleo etc. así como, naturalmente, por la falta de un ingreso suficiente para prevenir o remediar tales males. Múltiples evaluaciones realizadas en Colombia y en el mundo permiten verificar este planteamiento <sup>1/</sup> - cuyo análisis puede desarrollarse hasta el nivel de complejidad mayor al cual se desee llevarlo, v.g. el de la interrelación causal o jerarquía de los diferentes factores ya mencionados.

---

<sup>1/</sup> Conviene citar en particular los ejercicios realizados por el PAN en varias zonas marginales urbanas en 1976 y 1977. Se identificó alternativamente a los beneficiarios materno-infantil con base en: i) Una clasificación de las familias residentes de acuerdo con su bienestar relativo a cargo de las promotoras de salud, ii) la misma clasificación a manos de encuestadores de la comunidad, iii) el ingreso monetario señalado por las mismas a los encuestadores y iv) La inscripción voluntaria de las personas a través de las auxiliares de salud. Sobre la base de i/, ii/ y iii/, se seleccionó en cada caso el grupo de los beneficiarios más pobres, hasta un nivel límite aproximadamente igual al 15% de la población materno-infantil del área. En el caso de iv/, se discontinuó el proceso de admisión una vez que estuvieron inscritos un número similar de beneficiarios. La evaluación comparada de i/ y iv/, probados en 2 zonas distintas en 1976, mostró la existencia de características socio-económicas comunes para los respectivos grupos beneficiarios, siendo i/ significativamente más eficiente. La comparación de ii/ y iii/, aplicados simultáneamente a varias zonas en 1977, reveló una intersección muy alta, v.g. del 90%, entre sendos grupos.

De procederse en esta forma, la justificación teórica de una línea de ingreso por debajo de la cual se situará la población definida como pobre estaría intimamente relacionada con la coincidencia de esta población y de aquella que por su especial vulnerabilidad en el campo nutricional, de la salud, educativo y del empleo, amerita una atención particular del Estado. Si bien, como lo señala Fernando Galofré 1/, esta coincidencia es predeterminada en cierto modo por una definición del mismo Estado — en cuanto al conjunto de requerimientos que se propone satisfacer, v.g. subsistencia o un nivel más general, y más exigente, de bienestar — el hecho es que tales requerimientos pueden expresarse en términos del ingreso real de las familias 2/.

En otros términos, siempre será posible hacer corresponder un determinado nivel de pobreza a cualquier nivel de bienestar, dentro de una jerarquización consciente de prioridades que el Estado atendería sucesivamente, en orden de "sofisticación" creciente y en la medida de sus recursos. En esta forma es como se entiende el marco de referencia para el análisis técnico mediante el cual se identificará la población de mayor "necesidad y pobreza". En el resto del presente documento, estos términos se usarán como sinónimos y en forma intercambiable con otros conceptos

vecinos, cuales son "marginalidad", "sector informal" 3/, "sector social", etc.

- 
- 1/ En "Pobreza y los Primeros Años de la Niñez. Situación en América Latina y el Caribe" CEPAL, Agosto/79.
- 2/ El ingreso monetario constituye un buen indicador del real ahí donde: i/ son pocas las transferencias en especie, v.g. los que se realizan a través de los servicios públicos del Estado; y ii/ No hay autoconsumo. Así se explica la correlación encontrada en el caso colombiano ya citado, para algunas zonas marginales urbanas, especialmente carentes de alimentos y sin producción casera de alimentos. Naturalmente, la cuantificación de los requerimientos del bienestar a través del ingreso debe tener en cuenta las diferencias regionales y locales en las preferencias del consumidor y en el precio de los bienes y servicios.
- 3/ El conjunto de la población, que, en cualquier sector económico, depende para su subsistencia de actividades poco o nada protegidas y reguladas, de baja productividad y remuneración. Generalmente asociado con el subempleo, el sector informal abarca principalmente la agricultura, la industria, el comercio y los servicios.

Resuelto el problema de definición técnica, subsiste aquél de la prioridad política el cual es probablemente el más serio. Esta prioridad raramente favorece los grupos más pobres, por el hecho mismo de que su marginamiento no sólo es económico y social sino también político. Tienen mayor peso los obreros sindicalizados empleados en el sector moderno de la economía que los trabajadores subempleados del sector tradicional o informal. De la misma manera, la clase media, o media baja, con acceso efectivo a los servicios hospitalarios, puede exigir y obtener más apoyo de los estamentos políticos que los verdaderos marginados hacia quienes se dirige la atención primaria en salud dispensada a través de puestos y centros. Algo similar también ocurre con la prioridad reservada a las Universidades en contraposición con la que se concede a la educación primaria, de mucho más amplia base social. Asimismo, en el sector agropecuario, es tradicional la concentración de recursos de crédito, de asistencia técnica, de infraestructura económica, etc. en los grandes y medianos propietarios, generalmente amparados por poderosas organizaciones gremiales, antes que en los pequeños usuarios <sup>1/</sup> o, menos aún, en los jornaleros y trabajadores sin tierra o con poca tierra. Los pequeños y medianos empresarios obtienen el mismo tipo de preferencia sobre los verdaderos artesanos.

Varias circunstancias y consideraciones adicionales militan en contra de una verdadera prioridad a favor del más pobre. Existe por una parte una limitación frecuente del conocimiento que el resto de la sociedad tiene sobre aquella parte de la población empleada en actividades "informales". Dicha limitación no le permite diferenciar adecuadamente esta última de la "no tan pobre" — entendiéndose por ello los grupos

---

<sup>1/</sup> Proprietarios, arrendatarios, aparceros, etc.

de ingresos medios antes señalados. Tales grupos, a su vez, insisten en identificarse como los más pobres, con miras a hacerse acreedores a la mayor prioridad posible. Este es particularmente el caso de los obreros sindicalizados, de los pequeños "agricultores comerciales" y de los pequeños empresarios en los países en desarrollo. Los primeros intentan - y a menudo logran - convencer a la sociedad de que sus salarios son insuficientes no sólo en términos de un nivel general de bienestar sino también de sus necesidades biológicas. El salario mínimo puede hallarse muy por encima del ingreso del jefe de hogar en una gran proporción de las familias más pobres pero no por ello deja de ser presentado como un nivel mínimo para fines de subsistencia etc. Referencias al "pueblo trabajador" y a los "salarios de hambre" alimentan esta noción general. De la misma manera, los pequeños agricultores comerciales - y hasta algunos medianos - tienden a proyectarse como la "población campesina", de la cual no son más que una minoría. Los pequeños empresarios industriales también intentan en algún grado este tipo de identificación - con el "más pequeño" y con el más pobre - si bien reviste menor credibilidad y, por tanto, una dificultad mayor. Quienes defienden la prioridad dada a la universidad y a los hospitales hablan de la necesaria "democratización" de la educación superior y de la salud o atención médica etc. A esta consideración subjetiva se agrega un criterio más objetivo de productividad y contribución al proceso de desarrollo económico. Ambas son superiores en los grupos intermedios (y, a fortiori, en los altos), por lo cual es correspondientemente mayor la rentabilidad esperada de una inversión del Estado a su favor. Por otra parte, el mismo Estado puede considerar la participación del sector productivo moderno, el cual es más organizado y dinámico, como una estrategia más eficaz para mejorar el ingreso y el

consumo de los diferentes grupos humanos, incluidos los más pobres. Este beneficio es susceptible de darse a través tanto de la creación de empleo indirecto (más que directo) y, de otras transferencias como del abaratamiento de bienes y servicios básicos de consumo popular, gracias a aumentos en la productividad y oferta. En un sentido más amplio, es posible argüir que dicho mejoramiento ha de depender principalmente del desarrollo global del país, cual se logra por medio de la mencionada estrategia.

Ambos argumentos son muy serios y significan realmente que, para justificar una acción específicamente orientada hacia el más pobre, puede ser necesario acudir a otros criterios, como son la rentabilidad social de la inversión, el factor tiempo y la necesidad de una atención inmediata y directa a la problemática del bienestar fisiológico - so pena de un empeoramiento de efectos irreversibles - la seguridad alimentaria a nivel familiar, comunal o aún regional etc.

Los cálculos realizados en 1975 por Marcelo Selowsky y Schlomo Reutlinger en cuanto al tiempo excesivamente largo necesario para cerrar la "brecha" nutricional de la población mundial que subconsume calorías, sobre la sola base del desarrollo económico global del planeta 1/, han sido confirmados, para el caso de Colombia, por el análisis del economista Jorge García García 2/. Serían necesarios entre 75 y 150 años para lograr el mismo resultado en dicho país de acuerdo con las varias alternativas posibles de crecimiento 3/. Estas cifras demuestran ampliamente, en el caso del hambre, el carácter inaplazable de programas específicos a favor de los grupos más necesitados.

---

1/ En "Nutrition and Poverty", World Bank.

2/ En "Is Food Security Important for Colombia?", IFPRI, 1979.

3/ En un análisis posterior del Dr. García, estos límites fueron revisados hacia abajo pero de todas maneras se sitúan en niveles inaceptablemente elevados (50 y 75 años respectivamente).

Sin embargo, el argumento del "desarrollo económico primero" se mantiene generalmente vivo dentro de un sector de la opinión pública y de los grupos dirigentes, y contribuye a dificultar el establecimiento de una prioridad clara para los programas de desarrollo social. Finalmente, se tiene el argumento de que el éxito a término de tales programas y acciones está subordinado a una reforma previa de las estructuras existentes o a una radical redistribución del ingreso, sin las cuales los mismos serán en gran parte ineficaces y no podrá haber una verdadera prioridad para el más pobre. Fuera de que este razonamiento ignora la "división del trabajo" que, dentro de una misma estrategia de desarrollo, ha de existir entre los programas de desarrollo social y otros programas y políticas, específicamente dirigidos hacia fines de redistribución, también desconoce el aporte de los primeros a esta última. De hecho, puede plantearse que la redistribución del ingreso lograda a través de la prestación directa y subsidiada de servicios básicos a los grupos más pobres, así como del abaratamiento comercial de bienes de consumo popular (como consecuencia de una oferta ampliada y más eficiente de los mismos), es excepcionalmente eficaz y eficiente, dado el provecho más que proporcional evidentemente derivado por tales grupos. A ello se agrega el beneficio de una inversión a término en capital humano y de una vinculación potencialmente atractiva entre el sector productivo y el sector social <sup>1/</sup>. Se está entonces muy lejos de un simple "paliativo", de efectos temporales y limitados, destinado a hacer más "aceptable" el status que económico y social etc. Sin embargo, la impresión contraria persiste en diferentes círculos y también constituye un obstáculo para la prioridad deseada a favor del más pobre

---

<sup>1/</sup> Esta vinculación no sólo se logra por medio de la producción "eficiente y ampliada" de "bienes de consumo popular" sino también por la mayor productividad física y económica que, en cualquier actividad, resulta de las mejores condiciones de vida del trabajador, particularmente en cuanto respecta a su bienestar fisiológico, estado nutricional y de salud etc.

## 2. Multicausalidad, Eficiencia Operativa e Impacto

El principio de la multicausalidad, es decir de la interdependencia sistemática entre los diferentes factores que condicionan el bienestar fisiológico de la gente - y, a medida que se incluyen otros requerimientos, la misma calidad de la vida - no sólo es intuitivamente claro sino que ha sido observado, y acaso demostrado, por medio de investigaciones y experimentos realizados en numerosos países. Se conoce el efecto del estado nutricional y de salud sobre la productividad física y mental, el rendimiento escolar etc.

Estas últimas son condiciones necesarias para la mejor remuneración del trabajo y la generación de un mayor ingreso - con el cual se facilita el acceso a un mayor nivel educativo y bienestar. La interrelación entre nutrición y salud es probablemente una de las más estudiadas. Se refleja mediante la importancia de las carencias nutricionales como causa principal o asociada de la mortalidad infantil 1/ pero también por la manera cómo el estado de salud afecta el aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos 2/ La disminución de la lactancia natural puede ser identificada entre las causas directas de la mala alimentación, morbilidad y mortalidad infantiles. La disminución de dicha mortalidad lleva generalmente las familias a reducir el número de nacimientos, a cuyo espaciamiento contribuye también la lactancia materna. El mayor tamaño familiar, en cambio, repercute negativamente en la salud y alimentación del hogar.

---

1/ 40% de las muertes infantiles ocasionadas en Colombia en el primer año de vida. Este porcentaje permanece "moderado" frente a otros, más altos aún, del Tercer Mundo, v.g. 60%.

2/ Para un buen estado de salud, la correspondencia entre la ingesta de alimentos y el resultante estado nutricional es aproximadamente proporcional. Se vuelve menos que proporcional para una salud deficiente, y puede llegar a ser cuasi-nula si ésta es realmente muy mala.

Estos, y muchos más aspectos mencionados por Fernando Galofré 1/, son conocidos por muchos pero, por lo general en forma aislada - y, no son considerados como una base suficiente para la adopción de un principio general de multicausalidad. Aún cuando ésta es aceptada como planteamiento formal, las mismas personas bien pueden manifestar, en otros momentos, que el problema "principal" reside en la mala salud, o en la educación deficiente en la falta de alimentos etc, como si estas diferentes causas estuvieran contrapuestas en lugar de ser complementarias. La misma contraposición explícita se advierte de parte de aquellos que, con visión aparentemente más global, fundamentan la problemática del malestar en la insuficiencia e inadecuada distribución del ingreso. Tales observadores a menudo tienden a ver en la atención a la salud, en la educación básica, en el suministro de alimentos etc. estrategias secundarias que responden a meros síntomas y distraen del verdadero empeño. Pasa inadvertido el que : i/ las carencias hacia las cuales se dirigen estas acciones son parte integrante del problema; ii/ el costo de atenderlas es precisamente la primera base para la determinación de la llamada "brecha de ingreso" 2/; y iii/ la atención dada a través de tales acciones también puede verse como una forma - eficiente y atractiva - de redistribución del ingreso, según ya se dijo.

A esta "resistencia filosófica" al concepto de la multisectorialidad se suma una dificultad práctica, asociada con la misma organización del Estado. En casi todos los países, dicha organización es ministerial, es decir, en la práctica, sectorial, con

---

1/ Op.Cit.

2/ Sin perjuicio de que pueda sumarse posteriormente el costo de requerimientos y servicios de mayor "sofisticación".

algunas pocas excepciones, correspondientes a estas exclusivamente macroeconómicas o, cuando responden por programas multisectoriales, generalmente ubicadas en planos distintos al nivel de mando 1/.

En consecuencia, cualquier intento para responde conjuntamente a los varios factores condicionantes del problema de marginalidad y pobreza no sólo lleva a tener un enfoque multisectorial sino que, muy probablemente, implica la existencia de una coordinación interinstitucional. En la medida en la cual los factores mencionados tienen sus propias determinantes - y es por tanto necesario y factible actuar en diferentes niveles de agregaciones, v.g, individual, familiar, regional y nacional - la concertación entre los mismos también implica una coordinación de tipo intrasectorial (e intrainstitucional). Finalmente al ampliarse en esta forma el campo de acción de los programas multisectoriales de desarrollo social - horizontal y verticalmente - se torna cada vez más imperativa la integración de estos diferentes elementos dentro de una estrategia común y, por ende, su subordinación, en el plano más alto, a los niveles en los cuales se definen las prioridades de desarrollo, se asignan los recursos correspondientes etc. Naturalmente, las rigideces de orden burocrático tan a menudo presentes en los países en desarrollo limitan seriamente estas modalidades de coordinación e integración y deben ser superadas en algún grado para que pueda hacerse efectiva una verdadera respuesta multisectorial. Esta puede inclusive llegar a ser juzgada como poco realista, en vista de la magnitud aparentemente formidable del obstáculo. De hecho, este tipo de argumento es el que generalmente se invoca para condenar los programas multisectoriales de desarrollo social, de parte de quienes simpatizan con sus objetivos pero poco creen en su adecuación a las condiciones objetivas de nuestros países.

---

1/ Cf. el caso de los organismos encargados en varios países, del conjunto de la atención al menor, a la familia etc.

A los inconvenientes anteriores responden las siguientes consideraciones:

- i/ La mayor rigidez administrativa asociada – en la opinión de muchos – con la coordinación multisectorial no necesariamente es mayor que la simple suma de las rigideces sectoriales preexistentes. De hecho, en muchos casos parece ser menor.
- ii/ En términos de las políticas sectoriales, el resultado puede ser, por el contrario, una mayor congruencia con los objetivos básicos del desarrollo, la cual ha de redundar muy especialmente en beneficio de los más pobres. Esta congruencia resulta sencillamente del establecimiento de una prioridad clara a favor de la pobreza, dentro de cada sector, en contraposición con la tendencia generalmente observada, según se ilustró anteriormente. Se logra entonces una mayor eficiencia social.
- iii/ Por cuanto respecta a la eficacia y al impacto esperados, el beneficio – de lograrse – es incontestablemente muy superior al que se obtendría como consecuencia de una serie de acciones aisladas, si sus efectos son – como se cree – interdependientes.
- iv/ También es de esperar una mayor eficiencia operativa, en la medida en la cual, para el mismo costo de la inversión, será posible producir un efecto mayor – o, inversamente, lograr el mismo beneficio para el mismo costo. Así se configura un "ahorro" absoluto o relativo en el uso de los recursos disponibles y se remedia, precisamente, una de las principales fallas generalmente reprochadas al sector social: su falta presunta de eficiencia, sin la cual difícilmente puede compensarse la baja rentabilidad privada que demuestra frente a otros sectores.

Es indudable el peso de estas ventajas. Sin embargo, sólo se podrán hacer efectivas previa una aceptación política del tipo de organización administrativa que el hecho multisectorial implica para efectos del desempeño del Estado y de la necesaria colaboración del sector privado.

### 3. Competencia de Recursos Públicos y Criterio de Manejo Administrativo

La normal competencia entre los diversos sectores de la economía por los recursos limitados que financian la inversión pública afectan particularmente los programas de desarrollo social. Esta situación puede parecer paradójica en la medida en la cual el sector social, junto con el de infraestructura económica, constituye un área de clara incumbencia del Estado, al ser poco atractiva para los inversionistas privados, nacionales o extranjeros 1/. Sin embargo, ello se explica con base en diferentes consideraciones:

- i/ Las obras de infraestructura económica (vías y medios de comunicación, presas y plantas generadoras de energía eléctrica, líneas transmisoras, infraestructura portuaria, minería y petróleo etc.) tienen un costo individual enorme.
- ii/ Tanto dichas obras como las demás inversiones "productivas" que acomete el Estado, v.g. para fines de crédito agrícola y fomento turístico o para el establecimiento de redes comerciales y mecanismos de sustentación de mercado 2/, tienen por lo general una clara tasa de retorno económica. Sin acudir al criterio de rentabilidad social — mucho menos tangible — sería en cambio

---

1/ Naturalmente, esta contrastación entre la "rentabilidad privada" y la "rentabilidad social", en la terminología de los economistas, se aplica ante todo a los países de economía mixta o de mercado. Sin embargo, la misma contraposición puede existir, en cierta medida, en los países de economía planificada, entre el mismo criterio de beneficio social y aquél, mucho más orientado hacia la productividad y el beneficio tangible, que a menudo motiva la empresa estatal.

2/ En, nuevamente, los países de economía mixta y de mercado.

difícil justificar una prioridad firme para el sector social, según ya se dijo.

iii/ Más que cualquier otro, el sector social requiere una coordinación e integración sistemática de acciones para lograr sus objetivos con sujeción al respectivo nivel de recursos disponibles — y estas condiciones son precisamente las que generalmente no han sido satisfechas en el pasado. Como consecuencia de la frecuente descoordinación existente entre y dentro de los sectores de la salud y de la educación, junto con las áreas más "sociales" de los sectores de trabajo y seguridad social, agricultura, obras públicas etc., en muchos países se ha producido un infortunado deterioro de la imagen asociada con políticas y programas para los grupos más pobres.

A falta de una muy clara voluntad que los favorezca, es tanto más importante poder demostrar la factibilidad de un esquema multisectorial, garante de una mayor eficiencia en el uso de los recursos del Estado.

#### 4. Criterios Macroeconómicos

Frecuentemente se advierte un conflicto aparente, en el corto plazo, entre los imperativos de la política macroeconómica — control de la inflación, crecimiento económico y fomento a las inversiones "productivas" — y los programas de desarrollo social. El costo de éstos corresponde en gran parte a servicios personales, por lo cual las inversiones correspondientes por lo general alimentan directamente la inflación. Por otra parte, las mismas inversiones, si bien han de contribuir a una mayor producción y productividad en el mediano y largo plazo — mediante el mejoramiento esperado en la calidad del "capital humano" — no necesariamente son productivas en el corto 1/

---

1/ Al menos por cuanto concierne a los servicios básicos a la comunidad. En el campo de las políticas y programas de nivel regional o sectorial, caben acciones y medidas con indiscutible propósito de fomento económico.

Por ello, es fácil ver una contradicción entre el apoyo a tales programas y los criterios que orienten el desarrollo económico del país. Al sumarse a este análisis la limitación de recursos públicos, anteriormente tratada, se dan las bases para una formidable coalición intragubernamental, cuasi-ideológicamente apuesta a los programas sociales. Para resolver esta contradicción, es necesario acudir a tres consideraciones :

- i/ Desde el momento en el cual existe una población marginada, particularmente necesitada de atención, existe asimismo un sector social y habrá una inversión de recursos públicos en el mismo. Todos entienden que esta inversión no es prescindible. Por ello, no se trata tanto de negarle la importancia que ha de tener cuanto de racionalizarla y hacerla lo más eficiente posible. Ahí es precisamente donde los programas multisectoriales de desarrollo social son más convincentes y pueden hacer más para reforzar la prioridad del sector social.
- ii/ Conviene reflexionar sobre los objetivos finales del desarrollo — mejorar la calidad de la vida — frente a los objetivos intermedios cuyo cumplimiento, en mayor o menor grado, ha de precederles. Mantener un adecuado nivel de crecimiento económico se considera generalmente como un medio — fundamental — antes que un fin en sí. En la medida en la cual los programas de desarrollo social contribuyen directamente al logro del fin, deben verse no como competitivos o contradictorios con el desarrollo económico sino, por el contrario, como complementarios y muy afines.
- iii/ No sólo puede haber una contribución de mediano y largo plazo a la productividad y, por ende, al crecimiento económico sino que, adicionalmente, diversos mecanismos pueden diseñarse e implantarse para la vinculación del sector productivo y del sector social.

Ello puede lograrse mediante el fomento amplio a la producción eficiente de alimentos básicos para el consumo popular pero también, a nivel regional y comunal, a través de una acción "cooperativa" entre actividades líderes que impulsan el desarrollo económico de la respectiva zona, v.g. café, algodón, banano, minería, pesca o ganadería etc. y cultivos o crías de pancoger <sup>1/</sup> que obvian un deterioro en la seguridad alimentaria y permiten asimismo una dedicación más eficiente a las mismas, libre de todo costo nutricional o social.

---

<sup>1/</sup> Por "pancoger" se entiende en Colombia el conjunto de la producción campesina destinada principalmente - pero no exclusivamente - al autoconsumo. Este concepto difiere del de subsistencia y se asemeja al que, en el Sur del continente americano, recibe el nombre de "pancomer".

## B. EL PAN COMO UN INTENTO TEORICO - PRACTICA PARA ENFRENTAR LAS PRIORIDADES DEL DESARROLLO SOCIAL

### 1. Mapa de Pobreza e Identificación de los Grupos Objetivo

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) debe considerarse a la vez como una política alimentaria y nutricional destinada al conjunto de la población colombiana y como un programa, o grupo de programas, para la prestación integrada de servicios básicos a nivel de la comunidad. Tomado el PAN como política, su población objetivo es, por definición, el 100% de los Colombianos aún si el diseño de las medidas correspondientes generalmente pretende asegurar un mayor beneficio relativo para los grupos más vulnerables y más pobres. En su calidad de programas el PAN se dirige específicamente hacia el 30% más pobre de la población colombiana y en forma muy especial, dentro de ésta, hacia las categorías humanas más vulnerables desde un punto de vista nutricional y de salud (grupos materno-infantil y preescolar). Se tiene entonces una doble selección, socio-económica y nutricional.

La selección socio-económica se realizó mediante la delimitación de un "mapa de pobreza" a través de todos los departamentos del país 1/. En efecto, ahí donde se puede utilizar es mucho más manejable un criterio de identificación espacial que cualquier <sup>otra</sup> método de definición de los beneficiarios.

Por otra parte, el rango propuesto (30% más pobre) se consideraba como suficientemente amplio para ser realista la presunción de una homogeneidad socio-económica mínima dentro de cada área. Es posible que este criterio de base deba ser revi-

---

1/ No se incluyeron los llamados Territorios Nacionales (Intendencias y Comisarías), de población mucho más dispersa y cuyas condiciones naturales implican "reglas del juego" completamente distintas para la prestación de servicios.

sado, pero sólo lo sería con tiempo, sobre la base de una cuidadosa actualización del diagnóstico socio-económico de la población beneficiada.

Para el efecto de tal delimitación, se calificó cada uno de los municipios urbanos y rurales del país <sup>1/</sup> de acuerdo con una serie de criterios indicativos del bienestar y de la pobreza: morbilidad y mortalidad infantil, tasas de desnutrición, disponibilidad de servicios básicos y especialmente de salud, educación y agua, alfabetismo, producción de alimentos en el área rural del municipio etc. La ponderación de estas calificaciones, de acuerdo con la importancia relativa percibida para cada variable, permitió obtener un índice único global, función de la pobreza relativa de cada localidad, gracias al cual fué posible clasificar el conjunto de las mismas en orden descendente de necesidad. Paralelamente, se acumuló la población de los municipios ubicados por debajo de cada nivel sucesivo de pobreza y se expresó esta misma población como un porcentaje del total de los habitantes residentes en los departamentos del país. Al alcanzar este porcentaje el nivel del 30%, se trazó una "línea de corte", excluyéndose del mapa de pobreza todas aquellas localidades ubicadas por encima, y denominándose "población objetivo" del PAN todas las que quedaron por debajo. En ese momento, de la población seleccionada, el 40% era rural y el 60% era urbano. Dado que este ejercicio de regionalización se hizo sobre la base de los datos arrojados por el censo de 1973, y en aquella época la población se distribuía de acuerdo con los mismos porcentajes entre el campo y la ciudad, el mencionado resultado puede verse como la confirmación indirecta de una distribución "equitativa" de la pobreza entre el medio urbano y el rural. Posteriormente, se introdujo un sesgo deliberado a favor de este último y de las aglomeraciones urbanas más pequeñas <sup>2/</sup>, por lo cual

---

<sup>1/</sup> En algunos municipios, se incluyó más de una localidad.

<sup>2/</sup> Mientras que se conservó el 100% de los "elegibles" rurales, sólo se retuvo en promedio el 40% de los urbanos, siendo el respectivo porcentaje más alto para las ciudades pequeñas que para las medianas y para éstas que para las grandes. Este sesgo se introdujo con criterio de descentralización, dentro de la entonces política de desarrollo regional y urbano.

las relaciones anteriores se invirtieron a favor de una mayoría rural. Sin embargo, en la realidad, debido a varias razones 1/, las proporciones originales han vuelto a imperar y la población urbana es nuevamente mayoritaria.

La atención primaria en salud pretende beneficiar el conjunto de la población localmente residente, si bien presta atención especial al grupo materno infantil. Las demás acciones, por lo general se concentran en beneficio de determinadas categorías humanas y familias que satisfacen una suma determinada de condiciones preestablecidas. No hay discriminación ulterior, en el sentido de que cualesquiera personas y familias que cumplen tales condiciones y residen en una localidad incluida en el mapa de pobreza tienen derecho a ser beneficiadas. Sin embargo, es claro que las mismas condiciones establecen algunas diferencias, las cuales deben ser consideradas. Estas diferencias serán descritas en el numeral siguiente. Entre tanto, ~~importa destacar~~ que, a pesar de existir diversas poblaciones objetivo o, mejor dicho, diversos subconjuntos de la población objetivo, se busca llegar a cubrir cada familia con no menos de 3 servicios básicos simultáneos, De no ser así no se le considera como beneficiaria del PAN. Por otra parte, el análisis de las diferentes acciones también ha de dejar muy en claro, según así se verá que el niño es uno de los principales beneficiarios.

## 2. Multisectorialidad y Prestación Integrada de Servicios Básicos

1/ Desde un principio, el PAN buscó enfocar sus esfuerzos dentro del marco porcentual del llamado sistema nutricional 2/, por lo cual se previó la concertación y prestación simultánea de acciones destinadas a actuar sobre el aprovechamiento biológico de los

- 
- 1/ Sesgo inicial de la encuesta 1973, el cual puede haber subestimado la población urbana, evolución demográfica desde 1973 (migraciones rurales y de ciudades pequeñas e intermedias), mayor facilidad de inclusión de los grupos urbanos y ajustes marginales al mapa de pobreza a favor de comunidades urbanas de pobreza comparable o superior a aquella de las localidades en él incluidas.
- 2/ Aprovechamiento biológico, producción y consumo de alimentos o, alternativamente, estado nutricional, estado de salud y brecha de nutrientes, o cualquier otros sistema que muestre la interdependencia de los factores condicionantes del bienestar fisiológico.

alimentos (salud primaria, saneamiento ambiental 1/ y de vivienda, educación nutricional), sobre su disponibilidad (producción local de alimentos básicos a través de los programas DRI 2/ y de Pancoger, producción agrícola moderna, elaboración de alimentos procesados de alto contenido nutricional y bajo costo 3/ para su distribución comercial y también subsidiada - a favor de los grupos más pobres - conservación y almacenamiento de los mismos) y sobre su consumo efectivo. A este último rubro pertenecen tanto las mismas actividades de fomento productivo como el subsidio a los bienes (alimentos, insumos agropecuarios, crédito) y servicios (de salud, agua, educación, vivienda) recibidos por la comunidad, dentro del mapa de pobreza.

Algunas de las anteriores acciones proveen un beneficio directo a la comunidad mientras que otras les sirven de apoyo. Para las primeras, se busca la mayor complementación posible a nivel de cada familia individual. En efecto, sobre 100 familias con acceso a servicios primarios de salud, se pretende que :

- 
- 1/ Principalmente consistente en acueductos rurales y urbanos de pequeñas aglomeraciones.
  - 2/ El Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), hoy en día autónomo, constituía originalmente uno de los tres componentes productivos del PAN (junto con el fomento de la agricultura moderna y agroindustria) y específicamente el que pretendía beneficiar la población campesina. Algunas modalidades nuevas de vinculación PAN-DRI ahora están siendo puestas a prueba particularmente en el campo comercial, como primer paso hacia la integración futura de los dos programas.
  - 3/ De acuerdo con la metodología derivada por el Instituto de Investigaciones Tecnológicas de Colombia en 1969, la cual "monetariza" el contenido proteo-calórico al afectar el contenido de cada nutriente mediante un coeficiente igual a su "costo de oportunidad" - es decir lo que costaría 1 kilocaloría o un gramo de proteína efectivamente aprovechable si se obtuviera mediante la compra de un alimento patrón, altamente energético (v.g. azúcar, panela) o proteínico (v.g. carne, leche). La comparación entre este valor nutricional "monetarizado" y el precio al consumidor de el "costo relativo", de dimensión cero, mediante el cual pueden ser clasificados todos los alimentos.

- El mismo número también reciba educación nutricional, en un sentido muy amplio 1/ comunicada tanto por medio de los diferentes agentes que operan en la comunidad, y particularmente de aquellos del sector salud 2/, como en forma pasiva (radio, principalmente, pero también almanaques, afiches, audio-visuales, periódicos, murales etc. e inclusive televisión).
- En medio rural, 40 familias, ubicadas en áreas nucleadas, tengan servicio de acueductos. En las ciudades, es propósito del Gobierno cubrir íntegramente las áreas marginadas urbanas, si bien la contribución del PAN está limitada a las aglomeraciones más pequeñas 3/.
- En medio rural igualmente, 30 familias que derivan de la tierra una proporción de su ingreso inferior al 70% reciben asistencia técnica y crédito de Pancoger. Otras 30 familias aproximadamente son sujetas de producción y crédito DRI.
- En las áreas rurales de algunos departamentos, las familias beneficiarias de producción y crédito también reciban atención simultánea en saneamiento de vivienda. En medio urbano, la misma atención estará limitada al 10% de la población objetivo de Bogotá y se inscribirá dentro del marco de la autoconstrucción de vivienda.
- Unas 75 familias cuenten con beneficiarios de los programas alimentarios para los grupos materno-infantil o escolar. En el primer caso, la distribución de alimentos puede efectuarse en forma directa, a través de los puestos y centros de salud, o por medio del sector privado, contra dinero en efectivo y cupones.
- Cien familias se beneficien del control de la calidad de alimentos consumidos localmente.

1/ El PAN define como educación nutricional todo el conjunto educativo que debe ser abarcado para poder influir eficazmente sobre el bienestar nutricional. Incluye, por ello, además de la lactancia y alimentación infantil en general, el tratamiento de la diarrea y otras manifestaciones de morbilidad, la estimulación temprana del niño y, en definitiva, todo el conjunto del cuidado infantil.

2/ Promotoras y auxiliares. También intervienen los maestros de escuela, mejoradoras del hogar, etc.

3/ De 2.500 a 15.000

A grosso modo puede decirse que cada familia ha de recibir en promedio el beneficio de dos intervenciones fijas (atención primaria en salud y educación nutricional), las cuales pronto serán complementadas por una tercera (control de calidad), y adicionalmente de una de varias acciones posibles, v.g. pancoger, cupones, restaurantes escolares, etc.

Naturalmente esta "multisectorialidad" a nivel de la comunidad tiene su contraparte en los niveles de mayor agregación, v.g. regional o nacional. De hecho, varios sectores económicos participan en tales niveles aún cuando no están representados en las acciones que se desarrollan a nivel de la comunidad. Así es como, mientras la mayoría de las acciones en medio de la comunidad se destinan al área social (salud, educación y saneamiento), en cambio, las acciones de apoyo se ubican principalmente en el campo de la producción de alimentos, del desarrollo tecnológico, del crédito, de la infraestructura, del fomento de proyectos industriales etc.

Finalmente, cabe volver sobre la anotación de que las acciones del PAN tienen toda especial significación para el niño. Algunas le están destinadas, directamente o a través de su madre (programas materno infantiles de alimentos, de salud primaria y de educación nutricional). Otras son para todos los miembros de la familia pero benefician más que proporcionalmente a los niños. Este es el caso, en particular, del suministro de agua potable, de inmensas repercusiones para la higiene y el cuidado de los niños en el hogar y de los programas DRI y de pancoger, por su mayor recompensa de la mano de obra familiar.

ii/ La organización del PAN procura atender los requerimientos asociados con su enfoque multisectorial mediante la combinación de cuatro elementos:

-- Una clara división del trabajo entre la función de ejecución, a cargo de las entidades de reconocida competencia sectorial (en salud, saneamiento, educación escolarizada

e informal ,extensión ,capacitación etc. ),aquella de coordinación ,ejercida por los diferentes comités y organismos plurales de indole similar ,y finalmente la confiada al Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección del PAN .Esta última es esencialmente orientadora ,integradora e impulsora .

-- La superposición de tres niveles :nacional ,regional y local .En cada uno ,opera al menos un mecanismo de concertación plural .En los dos primeros,éstase beneficia de una acción coordinadora del respectivo delegado del Departamento Nacional de Planeación (Dirección General o Regional del PAN).La comunicación vertical entre dos niveles sucesivos se realiza tanto sectorialmente ,a través de los flujos intrainstitucionales establecidos ,como por medio del canal ,en principio más agíl ,conformado por el personal del Departamento .

-- La adscripción del nivel más alto (Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición) al organismo competente para la definición de prioridades de desarrollo ,y al cual compete la aprobación en primera instancia del Plan correspondiente :el CONPES <sup>las</sup> I/El Departamento Nacional de Planeación obra como secretario del CONPES y elabora , para su consideración ,el proyecto de Plan de Desarrollo .

-- La participación más significativa posible de las diferentes colectividades (comunidad, región) en los niveles siguientes .Así es como el gobernador de cada departamento atendido en esta forma por el PAN preside el respectivo comité regional .En el nivel local, se busca fomentar sistemáticamente la participación de la comunidad ,a través de representantes de las familias usuarias de servicios PAN, junto con algunos de los principales agentes institucionales que los ejecutan .La misma participación se impulsa localmente en niveles un poco más "agregados ",v.g. comités distritales .

I/ Consejo Nacional de Política Económica y Social .

La anterior organización se propone favorecer la coordinación interinstitucional y la integración de acciones sectoriales, así como colocar algunas de las facultades del Departamento Nacional de Planeación <sup>1/</sup>al servicio de una mayor descentralización y eficiencia institucional. Naturalmente, estas metas se facilitan en la medida en la cual se cuenta de partida con una adecuada coordinación y delegación dentro de las entidades ejecutoras.

### 3. Racionalización de la Inversión Pública y Aprovechamiento Eficiente del Ahorro Privado.

Dada la estrechez del ahorro del Gobierno en Colombia, y la correspondiente necesidad de hacer el mejor y más eficiente uso del mismo, desde un principio se plantearon la racionalización de este uso y el concurso del ahorro privado como requerimientos básicos de la política de recursos del PAN.

La racionalización deseada se beneficia evidentemente de la complementación e integración de acciones a las cuales conduce el concepto de multisectorialidad. También es la consecuencia de la estrategia de prevención a la cual suscribe preferentemente el PAN a través de todas las acciones sectoriales que incluye: Es más barato prevenir que curar. Se ha adoptado, además, un claro criterio de adecuación de los recursos (humanos, físicos, tecnológicos y, por ende, financieros) a las necesidades reales de la población objetiva. Dicha adecuación concede un papel primordial: <sup>i/</sup>a los agentes para profesionales de los diversos sectores, sin perjuicio de la orientación y supervisión de personal profesional; <sup>ii/</sup>al uso de instalaciones físicas sencillas, algunas veces preexistentes al programa; <sup>2/</sup>v.g. puestos y centros de salud (antes que hospitales), escuelas primarias (antes que colegios o establecimientos superiores), obras de pequeños abastos de agua (antes que acueductos regionales) etc.; <sup>iii/</sup>a una tecnología apropiada al hogar y a la co-

<sup>1/</sup> Aprobación en primera instancia de la inversión y del crédito públicos; fijación de tarifas públicas; análisis y propuesta de las prioridades de desarrollo; control del cumplimiento adecuado de los correspondientes objetivos por cada sector etc.

<sup>2/</sup> Con sujeción a la requerida ampliación o adecuación, en un sentido muy concreto y de acuerdo con las normas establecidas por el sector competente.

unidad ,dadas sus "barreras de entrada" , particularmente en lo que respecta al saneamiento y a la producción campesina. Estas normas de adecuación reducen el costo unitario de los servicios .

Adicionalmente, y dentro del marco de la participación y delegación tanto como de la eficiencia en el uso de los recursos , se requieren aportes muy significativos del sector privado y de la comunidad , en dinero , en trabajo y en especie. Para la comunidad , estos aportes se acercan al 50% del valor de los bienes recibidos por concepto de cupones (alimentos), pancoger (plántulas, semillas, frutales, pies de cría de especies animales menores, algunas herramientas ) y de saneamiento (tazas sanitarias , letrinas y filtros) . Son inferiores para los servicios propiamente dichos (salud, educación, capacitación, asistencia técnica), si bien pueden ascender hasta el 40% del valor de las obras de acueductos rurales . Se cuenta adicionalmente con contribuciones importantes de asociaciones regionales , de organizaciones de diversos tipos , y principalmente de los Comités Regionales de Cafeteros, y de las mismas entidades ejecutoras . Naturalmente, la participación prevista en ambos casos no se limita al aporte en sí sino que también incluye elementos importantes de responsabilidad .

Finalmente, el ahorro privado interviene de manera evidentemente muy importante en el desarrollo global y sectorial del país, por lo cual la carga que a este desarrollo se da dentro del PAN es extremadamente económica de los recursos públicos .

#### 4. Complementación de Programas de Atención Directa y Políticas Globales

Hay dos maneras básicas en las cuales el PAN procura complementar la prestación integrada de servicios básicos y de necesario manejo de políticas globales . Por una parte, estas políticas responden a criterios claros , los cuales pueden ser empleados en forma sistemática dentro del PAN . Este es el caso en particular , de los criterios de integración y coordinación ,

de participación y descentralización ,del uso eficiente de los recursos públicas en asocio del ahorro privado (y de la correspondiente política de recursos humanos).También es el caso del desarrollo institucional ,hacia el cual el PAN tiende y que la función asignada a su Dirección explícitamente favorece ,y de una simplificación máxima en los controles no esenciales a nivel de la comunidad .Esta simplificación no sólo es el reconocimiento de ciertas limitaciones del Estado colombiano .También sirve una finalidad de eficiencia,de "responsabilización" y de adecuación ,y es congruente con las medidas tomadas en estos tres aspectos.

La segunda manera en la cual el PAN considera la complementación de sus acciones globales y extensionistas es mediante:<sup>i/</sup>el fomento vigoroso a la producción de alimentos básicos -- y,dentro de éstos,de alimentos procesados de alto contenido nutricional y bajo costo -- mediante políticas adecuadas de crédito,tecnología,importación de insumos etc.,<sup>ii/</sup>la definición de una política de almacenamiento ,como un componente de un esquema indispensable de seguridad alimentaria ,y el montaje de un sistema de vigilancia alimentaria y nutricional, dentro del mismo marco ;<sup>iii/</sup>la formulación de una política de atención al menor y,otra , de protección del consumidor --sin excluir el niño lactante --<sup>iv/</sup>la revisión y adecuación de la educación informal en aspectos importantes para el bienestar fisiológico (educación nutricional )etc. Evidentemente, también puede pensarse en otras áreas ,v.g.laboral,de seguridad social,demográfica,de desarrollo regional y urbano y muchas más.Sin embargo,el marco de referencia del PAN hace considerable énfasis en las primeras,por la relación muy directa que puede establecerse entre ellas y el ingreso ,el cual es probablemente la primera limitación en el largo plazo (y a menudo en el corto también)a la solución de la problemática nu-

britañol 1/.

I/ Véase ,para un descripción más completa , "La alimentación y nutrición,y el desarrollo", de este autor (octubre /79).

## C. EL PAN DESPUES DE TRES AÑOS : PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

### 1. Población Objetivo y Eficiencia Social

¿ Hasta qué punto el PAN ha cumplido su propósito de atender la mayor pobreza ?

En lo que concierne a la prestación integrada de servicios básicos ésta opera dentro del marco de la regionalización del PAN, es decir el mapa de pobreza nacional .Por lo tanto, importa saber ante todo si la población residente en el mismo es más pobre en promedio que aquélla del país en su conjunto. En cuanto a las políticas y a los programas de tipo global, la inclusión del criterio de pobreza como prioridad permanente debe reflejarse más bien en términos del diseño ,de la organización y, en el largo plazo ,de una reasignación o mejor orientación de recursos .

Faltan muchos elementos de información para la comparación objetiva de la población del mapa de pobreza y del conjunto nacional debido a que las variables de mayor significación humana para dicha comparación, es decir las atinentes a su bienestar fisiológico, generalmente no son objeto de medición sistemática. Así es como, por medio de una encuesta realizada en 1977 sobre 4.400 familias (primera Encuesta Nutricional PAN) ,se conocen algunos datos sobre desnutrición, consumo de alimentos , escolaridad, disponibilidad de recursos básicos y algunos hábitos, representativos todos ellos del universo considerado 1/, pero no se dispone de la misma información con relación a la población colombiana en general. Sin embargo, es posible derivar algunas inferencias.

La principal de ellas es que, mientras que existe una disponibilidad global adecuada de alimentos y nutrientes para la población colombiana, en cambio las familias encuestadas mostraban una alta incidencia de subconsumo proteo-calórico. En efecto, y si bien un 20% de las familias sobre consumían en una proporción alta 2/ la mitad tan solo ingerían poco más del 50% de los niveles nutricionales recomendados .Esta situación se reflejaba en una desnutrición aguda del

1/ Aquélla porción del mapa de pobreza encerrada en 11 departamentos que la programación del PAN incluye en 1977 -81 para fines de la prestación integrada de servicios básicos.  
2/ 40%.

34% 1/. La escolaridad era del 57%, es decir ya bastante inferior al índice de alfabetismo en el nivel nacional (80%) pero considerablemente superior al alfabetismo funcional encontrado dentro de la encuesta 2/. Una mayoría de los preescolares había presentado algún síntoma de patología durante la semana anterior a la encuesta (gripe: 55% de los casos ;diarrea: 27% ), cuando las estadísticas nacionales para los preescolares muestran un nivel de morbilidad mucho menor por concepto de enfermedades gastro-enteríticas y respiratorias .

Sobre la base ,necesariamente compleja,de esta comparación, resalta entonces una marginalidad o pobreza de la población objetivo del PAN (en cuanto a la prestación integrada de servicios) al menos igual y probablemente superior al promedio nacional.

En lo que respecta a las acciones de tipo global según se ha dicho, éstas tienen específicamente en cuenta ,desde su concepción ,el factor ingreso .Así es como el abaratamiento de las cantidades de alimentos y de sus nutrientes que se logra mediante una mayor productividad y oferta a la vez que ,en el caso de los alimentos procesados y dentro de ciertos límites, gracias a una "calibración " o dosificación particularmente cuidadosa de sus ingredientes 3/ ha de verse como un método efectivo y eficiente de redistribución del ingreso, según ya se dijo. El fomento de la lactancia materna protege el ingreso de las familias a la vez que la salud del niño ,por el "ahorro" neto que implica en el gasto familiar 4/. La adecuación de la educación nutricional a cargo de las promotoras y auxiliares. a las características de la población más pobre y, para ello, la reestructuración de la política de capacitación de paramédicos y, en algunos aspectos ,de formación de profesionales responden explícitamente al mismo criterio.

---

1/ Cf. Jorge García García, O p. Cit.

2/ Este es inferior o igual al 30%.

3/ Con sujeción ,naturalmente ,a la factibilidad económica del producto .

4/ Los requerimientos adicionales de la madre lactante cuestan 3 o 4 veces menos, en promedio ,que los del niño infante cuando es alimentado artificialmente .

En su conjunto ,entonces,es clara la orientación del PAN hacia la mayor pobreza.Esta se desprende de una atención directa que beneficia a los más pobres, así como de un diseño cuidadoso de las políticas y acciones globales . En la medida en la cual estas últimas "arrastren" acciones complementarias ,por medio tanto de la canalización del ahorro privado como de la multiplicación ofrecida por los sistemas institucionales del sector público ,puede lograrse una reasignación interesante de ambas fuentes de inversión.

## 2. Concertación interinstitucional, Eficiencia Operativa e Impacto .

La eficiencia operativa del PAN ha de considerarse conjuntamente con la concertación interinstitucional, de la cual depende en sumo grado su realización .Tanto esta eficiencia como algunos aspectos de la eficacia del PAN 1/ han sido objeto de evaluación sistemática en asocio de la mencionada concertación. Resaltan varias consideraciones.

En primer lugar, parece claro que se ha producido un mejoramiento significativo frente a la situación observada anterioremente con relación a los mismos programas o a programas afines. Este mejoramiento se fundamenta en : i/ la enunciación explícita de las prioridades y objetivos ,por la consiguiente racionalización de muchas acciones y sus gastos;ii/ la descentralización de responsabilidades a favor tanto del nivel regional y de los grupos "periféricos" que, con el tiempo ,han sido conformados en las entidades sectoriales y extienden o complementan la acción del Departamento Nacional de Planeación --como de los agentes no profesionales ,de la comunidad ,cuando es llamada a participar activamente ,y de la simplificación de controles administrativos ,a menudo logrado mediante el establecimiento de "autocontroles"2/, iii/ la substitución de un criterio político por uno más técnico .Este último factor se observa,

1/ en particular, en algunas áreas fundamentales como la programación de localidades, la identi-  
v.g.en cuanto a la calidad del servicio, el cumplimiento de los objetivos, la aceptación de la comunidad y de las entidades etc.

2/ Entendidos como esquemas "funcionales" que incitan a actuar en un sentido congruente con los objetivos del PAN y no en contradicción con los mismos.El uso de un boleto o cupón ,en el caso de la distribución de alimentos por el sector privado, sirve también esta finalidad.

ficación de beneficiarios y la selección de personal 1/

A la vez, toda mejoramiento que se logra está sujeto a la natural incertidumbre siempre asociada con el sector público colombiano -- y, por ende, con la continuidad y firmeza de las normas de políticas, los convenios interinstitucionales, las decisiones formales y otros compromisos en los cuales se amparan necesariamente la concertación multisectorial. En un determinado momento, un Ministro, o el jefe de otra entidad ejecutora del PAN, puede tomar unilateralmente la decisión de desconocer una serie de políticas o acuerdos vigentes, definidos dentro del marco del PAN y del Plan de Desarrollo. Este desconocimiento permanecerá muy probablemente impune. Si bien es cierto que, por lo general, una adecuada labor de convencimiento logrará solventar la respectiva dificultad, ello solo intervendrá después de un lapso dado, con el resultante costo de oportunidad.

Por otra parte, es claro que ningún esquema de coordinación institucional --ni, asimismo, ningún comité -- podrá funcionar adecuadamente sin una suficiente delegación de autoridad de parte de las entidades miembros a favor de quienes lo representan. Esta exigencia básica a menudo se enfrenta con un excesivo centralismo interno de las entidades del sector público colombiano. Al ejercerse no sólo dentro de un mismo nivel, v.g. nacional o regional, sino también entre dos niveles sucesivos, esta rigidez impide que se logre una verdadera descentralización y participación.

Si a todo lo anterior se suma el inconveniente tradicional de unos procedimientos y de unas normas poco flexibles en el campo administrativo, laboral y fiscal, se advierte un problema permanente, del cual necesariamente deben desprenderse incidentes ("problemas") indivi-

duales frecuentes. La superación de tales incidentes, a su vez, indica la resistencia que el Pro-

1/ La prestación integrada o "multisectorial" de servicios básicos conduce a programar localidades -- cuya comunidad recibirá simultáneamente el beneficio de no menos de 3 acciones sectoriales -- antes que tales acciones por sí solas. En otros términos, cada sector con cierta su programación con todas las demás, para lograr la mayor coincidencia posible, y debe estar en capacidad de justificar sobre bases técnicas sus preferencias de área.

grama está en capacidad de ofrecer tanto al medio en sí como a las fluctuaciones coyunturales de las personas y de la política. Esta resistencia puede ser exitosa en mayor o menor grado pero, a su vez, ha de generar algún resentimiento para cualquier nivel de éxito. Este resentimiento puede afectar la vigencia política del PAN y constituye por ello un riesgo en el mediano plazo. A dicho riesgo se contraponen aquél, en principio mayor, asociado con la falta de continuidad o de congruencia en la cual incurrirían las acciones del PAN si se sujetaran sencillamente a los obstáculos existentes. Esta última posibilidad es probablemente más temible en cuanto respecta a la viabilidad del PAN.

El diseño y la implantación de un marco coherente para la calificación y explicación del impacto nutricional y fisiológico (en general) desde un principio retuvo gran parte de la atención del Departamento Nacional de Planeación y del esfuerzo global de evaluación del PAN. El esquema montado incluye tanto encuestas como elementos de información continua o periódica, suministrados muy especialmente por los sectores agropecuario y de salud así como por la entidad encargada de establecer y coordinar el sistema nacional de estadística. El esquema ya mencionado se propone medir la evolución ocurrida en términos de cada uno de los objetivos finales del PAN 2/, prever dicha evolución y analizar sus causas. Sin embargo, para medir el impacto se requieren dos puntos en el tiempo, entre los cuales transcurra un lapso suficientemente largo para permitir una comparación significativa. El primer punto no fué otro que el de la Encuesta Nutricional de 1977, El Segundo punto corresponderá a la reencuesta llamada a realizarse eminentemente. Para el futuro, se acudirá en mayor grado no sólo a la información rutinaria y periódica recolectada y procesada a través de los diversos sistemas institucionales de información, sino también de la evaluación que la misma comunidad, y especialmente de las madres, aprendan a realizar por sí solas. Naturalmente, ambas acciones

1/ El Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. Son de particular interés sus encuestas periódicas de hogares.

2/ Atinentes a la desnutrición y morbi-mortalidad infantiles, y a la lactancia materna, especialmente.

pueden servir una finalidad más amplia ,cual es la vigilancia alimentaria y nutricional.

### 3. Inversión Pública y Ahorro Privado dentro del PAN .

De acuerdo con los datos que se tienen preliminarmente, las diferentes estrategias empleadas para racionalizar el uso de los recursos parecen haber surtido algún efecto. De hecho, estos datos tienden a mostrar el PAN como un programa extremadamente económico en términos de inversión pública y, probablemente, bastante "costo-efectivo" dada su cobertura 1/. Para el conjunto de las acciones distintas al DRI ,a pancoger y a la distribución de alimentos, el costo unitario del PAN es a penas de \$ 1.000/beneficiario-año .El costo de los tres programas excluidos se eleva en <sup>2/</sup> \$ 15.000 , \$ 4.000 y \$ 2.500, respectivamente, por familia-año ( a precio de 1979) .Por lo tanto y habida cuenta de la proporción de familias que reciben pancoger o cupones , así como de aquellas usuarios del DRI , y dado el tamaño familiar estimado 2/ , el costo unitario del PAN se eleva hasta \$ 2.000 por persona-año. De no tenerse en cuenta el DRI , el costo unitario sería algo menor y bajaría hasta \$ 1.600/persona-año. A lo anterior se suma el hecho de que el gasto "burocrático" asociado con la prestación integrada de servicios básicos ha logrado mantenerse dentro de límites razonables y, en cuanto concierne al Departamento Nacional de Planeación, tan solo asciende al 3/ 3% del presupuesto de US\$ 300 millones correspondiente al período 1978-82 3/.

Naturalmente, este análisis no tiene en cuenta el "ahorro" relativo consistente en el logro de una cobertura o de un efecto mayor para una misma inversión de recursos. Sin embargo, este parece ser precisamente el caso ,según lo ilustra por ejemplo el que las unidades primarias en atención en salud cubren en promedio ,dentro del PAN y en medio rural , 4.000 personas para 2 auxiliares, 5 promotoras y menos de la mitad del tiempo de un profesional médico , contra

1/ Véase el numeral 4.

2/ Era anteriormente 7 <sup>en</sup> medio rural y 6 en medio urbano .Con la extraordinaria declinación registrada en el crecimiento demográfico colombiano (de 3% en la década pasada hasta 2.4% en 1973 ,de acuerdo con el correspondiente censo , y 2.1% en la actualidad), tiende hacia 6 y 5, respectivamente.

3/ El presupuesto de la primera fase (1977-81) es un poco menor: US\$ 275 millones.

un poco más de 3.000 ,para un menor número de paraprofesionales y un mayor número de horas médicas ,fuera del contexto del PAN<sup>1/</sup>.Estos resultados son tanto más notables que se dan dentro de un mismo sector ,a cargo de una misma entidad rectora y ejecutora (Ministerio de Salud) .

La participación requerida de la comunidad por medio de las actividades de pancoger y cupones parece satisfactoria y conforme a las previsiones .Ello es quizás extraordinario en el caso de los cupones ,por tratarse de una población materno-infantil de las más pobres (por definición). En el mundo,no se encuentra ejemplo distinto de un programa de esta índole que obtenga de sus beneficiarios aportes del 40% del valor de los alimentos distribuidos .Los porcentajes fijados por norma en el caso de los acueductos rurales y artefactos sanitarios instalados dentro del marco de la atención primaria en salud son similares dentro y fuera del PAN y,si bien se conforman con las metas actuales,probablemente se hallan por debajo de lo que se esperaba lograr hace algunos años.Por otra parte,aún falta definir un esquema tarifario para el cobro (o no cobro ) de los medicamentos entregados a la población del área ,tanto a domicilio como en los puestos y centros de salud.En resumen ,es más fácil la evaluación del aporte de recursos comunitarios a las acciones nuevas ,--el cual parece bastante exitoso --que el de una evolución eventual en las contribuciones obtenidas para programas preexistentes al PAN .

Además de cuanto proviene de la comunidad,la complementación de recursos públicos con ahorro privado se ha logrado ante todo dentro del marco de la producción y distribución comercial de alimentos procesados de alto contenido nutricional y bajo costo.En efecto,la proporción de estos alimentos a los que se distribuyen mediante cupones es al menos de 4 a 1 .Como ,inicialmente,el PAN intervino casi siempre para convencer y asistir a los productores <sup>2/</sup>,es lógico

concluir que este programa ha generado un ahorro considerablemente superior al aportado por el

1/  
2/

Datos de Minsalud (Oficina de Planeación) y de la Dirección del PAN para 1977-78.  
Acceso al "mercado"de cupones,asistencia técnica ,crédito,asistencia en la obtención de materias primas alimenticias etc.Estos fueron algunos de los elementos objeto de convencimiento y ayuda.

Estado. En este caso específico, se verifica la decidida colaboración del PAN con la meta general del Gobierno colombiano de complementar sistemáticamente el ahorro público con el privado. Naturalmente, ésta es una pauta general del Programa y, con el tiempo, debería demostrarse de manera igualmente vigorosa en otras áreas. Las contribuciones gremiales (Cafeteros) e institucionales deberían, por su parte, mantenerse en niveles similares a los relativamente satisfactorios obtenidos hasta la fecha.

#### 4. El PAN como Estrategia Global : Políticas y Programas

Debe diferenciarse los resultados que correspondan a la prestación integrada de servicios básicos de aquéllos situados en el plano de las políticas globales.

En lo que respecta a los primeros, es claro el éxito desde ahora logrado por el PAN. En efecto:

- i/ Los "paquetes" multisectoriales del PAN representan el 85% de lo que se realiza actualmente en el país, por parte del Estado, en cuanto a servicios integrales básicos a nivel de la comunidad. En el 15% restante figuran las acciones del DRI, en los lugares donde este programa incluye la prestación efectiva de servicios de atención primaria en salud, y aquellas del INCORA, en áreas "No DRI".
- ii/ Dentro del marco del PAN se desarrollan:
  - El 50% de toda la atención primaria en salud en el país (2.000.000 personas cubiertas dentro del marco del PAN frente a 4.000<sup>000</sup> para todo el país, al 31-XII-79).
  - El 52% del incremento de cobertura de los acueductos rurales del país.
  - La casi totalidad de acueductos urbanos en localidades de 2.500 a 15.000 habitantes (a partir de 1980).
  - El 100% de la educación nutricional de tipo interpersonal
  - El 100% de la educación nutricional por medios masivos
  - El 100% de los programas de alimentación complementaria, con excepción de la alimentación en instituciones (hospitales, centros etc).

- El 100% de las acciones de pancoger, con participación del crédito (Caja Agraria), de la asistencia técnica (ICA, INCORA, CVC y otros), de la capacitación tecnológica (SENA) y de la producción de semillas, y pies de crfa (SENA), y con el apoyo de las huertas escolares (SENA).

Si bien estos resultados no pueden ser definitivos, ni tampoco son totalmente concluyentes, dan sin embargo una idea relativamente exacta de la amplitud lograda por parte de un Plan relativamente reciente y cuyo apoyo presupuestal no es conmensurado con su cobertura.

En cambio, aún resta por demostrar buena parte de lo que el PAN se propone realizar en el plano de las políticas y acciones globales. Este juicio no obstante, cabe anotar que :

i/ Las acciones globales del PAN complementan idealmente las desarrolladas a nivel de la comunidad, en cuanto se refiere a producción de alimentos. Así es como, dentro del marco del PAN, se cubre :

- La agroindustria moderna (programa de cupones y producción de Bienestarina por el ICBF)
- La agricultura moderna, la cual, además de vender materias primas a las empresas agroindustriales PAN, también recibe crédito del Banco Mundial por concepto del PAN (Préstamo Agrícola y Agroindustrial al Banco de la República).
- La agricultura tradicional de pancoger.

Adicionalmente, el resto de la agricultura tradicional es atendido dentro del marco del DRI, el cual se concibió como un componente del PAN, como según ya se dijo.

ii/ Algo similar acontece con educación nutricional, en la cual la educación masiva de carácter nacional y la implantación de estrategias para la formación de recursos humanos apoyan las acciones realizadas en medio de la comunidad y se inspiran de un mismo marco conceptual, hasta el nivel de los contenidos y mensajes.

iii/ Se han dado los primeros pasos para el establecimiento de una política de seguridad alimentaria y, como primer componente de la misma, de un sistema de vigilancia. Es particularmente atractiva la combinación de acciones de muy alto nivel y, simultáneamente, de alcance comunitario --cual es la vigilancia nutricional del niño.

Si a lo anterior se agrega que el PAN ha buscado enmarcarse sistemáticamente dentro de la estrategia de desarrollo económico y social, volcando buena parte de sus esfuerzos hacia el aumento de la productividad e incorporando sistemáticamente algunos de los principales criterios directores --participación, descentralización, integración y coordinación, junto con otros ya mencionados -- es clara su ubicación y razón de ser. Ello no obsta, en embargo, para que los mismos requerimientos y las mismas limitaciones aplicables en caso general al conjunto de los programas del Gobierno afecten también comparablemente al PAN. Este ha sido el caso, en particular de las restricciones presupuestales y medidas tendientes al control de la oferta monetaria a través del gasto público. Al ser especialmente seria la consecuencia en el mediano plazo para los gastos de funcionamiento, parece claro que, en el futuro, existirán mayores posibilidades de expansión con relación a las actividades de tipo global, menos necesitadas de ahorro interno y más exitosas en la consecución del privado, que en una prestación integrada de servicios básicos de escala nacional.

#### D. CONCLUSION

En resumen, puede decirse que:

i) Los programas de desarrollo social en los países en desarrollo enfrentan dificultades especiales en cuanto a:

- Su eficacia social, es decir, su orientación a favor de los grupos verdaderamente más pobres;

- la obtención de una firme prioridad política, en el momento en el cual logran efectivamente dicha eficiencia social;

- la obtención de una prioridad presupuestal, dentro del marco de la política macroeconómica;

- la necesaria continuidad y congruencia de la participación inter-institucional que implican, como consecuencia de las naturales limitaciones organizacionales y de información.

ii) Los programas multisectoriales de desarrollo social responden adecuadamente a la mayor parte de estas dificultades y permiten en particular:

- Una mayor eficiencia social.

- Una mayor eficiencia operativa y un mejor uso de los recursos de inversión público, en asocio del ahorro privado y de la comunidad.

- Un mayor impacto, gracias a una combinación adecuada de políticas globales y de servicios básicos a nivel de la comunidad.

- Una atractiva vinculación del sector productivo al sector social.

- Una mayor integración de acciones y coordinación interinstitucional.

iii) Sin embargo, y sin perjuicio de lo anterior, siguen sujetos a las limitaciones del desarrollo institucional.

La resolución de esta restricción parece difícil sin una labor sistemática e intensa de información y divulgación, a la vez que de capacitación y a actualización de recursos humanos, dirigida hacia varios estamentos: profesionales y paraprofesionales, tanto en servicio como en formación; personal ejecutor de las entidades participantes; personal directivo, y, dentro de un marco mucho más amplio, el conjunto de la opinión pública.

Quienes estiman improbable que esta labor pueda lograrse deben detenerse a considerar que de ello depende el aprovechamiento efectivo de una estrategia incontestablemente útil para resolver la problemática social, nutricional y, muy especialmente, de los niños.

Este proceso ha sido vivido, con bastante éxito, por el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) de Colombia. Al determinar su fisionomía futura, así como la mejor manera de asegurar su viabilidad e impacto, el PAN deberá considerar, en particular el tipo de combinación o "mix" que hará entre la prestación integrada de servicios básicos a la comunidad y las políticas globales. Los primeros han retenido la mayor parte de su atención hasta el momento. Es posible que las segundas requieran esta misma prioridad en el futuro.