

EL MODELO DE INTERVENCION ReSA: En pos de la superación del hambre en las zonas rurales

JUAN JOSE PERFETTI DEL C.

JUNIO, 2007



Libertad y Orden

Presidencia

República de Colombia

Acción Social

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Red de Seguridad
Alimentaria



FEDESARROLLO

Cuadernos de Fedesarrollo
Número veintitres



FEDESARROLLO

Cuadernos de Fedesarrollo

- 1 Tasa de cambio en Colombia
Mauricio Cárdenas
- 2 Los dólares del narcotráfico
Roberto Steiner
- 3 Perspectivas de la industria aseguradora: 1997-2010
Natalia Salazar - Sandra Zuluaga
- 4 Salud, educación y desempleo. Diagnóstico y recomendaciones
Proyecto Agenda Colombia I
Mauricio Reina - Denisse Yanovich
- 5 Infraestructura, orden público y relaciones internacionales.
Diagnóstico y recomendaciones - Proyecto Agenda Colombia II
Mauricio Reina - Denisse Yanovich
- 6 Tributación en Colombia
Roberto Steiner - Carolina Soto
- 7 Las aseguradoras y el régimen de inversión
María Angélica Arbeláez - Sandra Zuluaga
- 8 Petróleo y región: el caso del Casanare
Alejandro Gaviria - Adriana González - Juan Gonzalo Zapata
- 9 La sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en Colombia
Ulpiano Ayala - Jaime Millán
- 10 Misión del ingreso público
Miembros del Consejo Directivo
- 11 Economías regionales en crisis: el caso del Valle del Cauca
Juan José Echavarría - Israel Fainboim - Luis Alberto Zuleta
- 12 El nuevo comercio minorista en Colombia
Mauricio Reina - Luis Alberto Zuleta
- 13 El leasing en Colombia: diagnóstico e impacto sobre la inversión y el crecimiento
María Angélica Arbeláez - Fabio Villegas - Natalia Salazar
- 14 Los servicios financieros y el TLC con Estados Unidos: oportunidades y retos para Colombia
Roberto Junguito - Cristina Gamboa (Editores)
- 15 Reflexiones sobre el aporte social y económico del sector cooperativo colombiano
Miguel Arango - Mauricio Cárdenas - Beatriz Marulanda - Mariana Paredes
- 16 Evaluación del impacto del TLC entre Colombia y Estados Unidos en la economía del Valle del Cauca
Camila Casas - Nicolás León - Marcela Meléndez

- 17 La infraestructura de transporte en Colombia
Mauricio Cárdenas - Alejandro Gaviria - Marcela Meléndez
- 18 El marco institucional para la regulación, supervisión y el control de los servicios públicos en Colombia: propuesta para su fortalecimiento
Carlos Caballero - Alejandro Jadresic - Manuel Ramírez Gómez
- 19 Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad
Mauricio Cárdenas - Valerie Mercer-Blackman
- 20 El sector de materiales de la construcción en Bogotá - Cundinamarca
Camila Aguilar - Nicolás León - Marcela Meléndez
- 21 Estudio sobre la propiedad intelectual en el sector farmacéutico colombiano
Emilio José Archila - Gabriel Carrasquilla - Marcela Meléndez - Juan Pablo Uribe
- 22 La política social de telecomunicaciones en Colombia
Andrés Gómez-Lobo - Marcela Meléndez
- 23 El modelo de intervención RESA: en pos de la superación del hambre en las zonas rurales
Juan José Perfetti del C.
- 24 La reforma del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado: impacto sobre el recaudo
Mauricio Santa María - Sandra Viviana Roza

El modelo de intervención RESA: en pos de la superación del hambre en las zonas rurales

Juan José Perfetti del C.

Junio, 2007

Primera edición: diciembre, 2007

© Fedesarrollo

ISBN: 978-958-44-2512-6

Edición, armada electrónica: Consuelo Lozano - Fedesarrollo

Impresión y encuadernación: La Imprenta Editores S.A.

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Contenido

PRESENTACIÓN	ix
RESUMEN EJECUTIVO	xi
CAPÍTULO UNO Introducción	1
CAPÍTULO DOS La problemática alimentaria: hambre y seguridad alimentaria	3
El problema del hambre	4
La seguridad alimentaria como concepto y fuente de acción	13
La situación alimentaria en Colombia	17
CAPÍTULO TRES La intervención social como concepto	21
CAPÍTULO CUATRO El programa RESA	27
CAPÍTULO CINCO resa como modelo de intervención social	31
El Modelo de Intervención RESA	31
La estrategia de intervención	32
Fortalezas y limitaciones de la estrategia de intervención RESA	40
Componentes del Modelo RESA	44
Caracterización de los componentes del Modelo de Intervención RESA	55

CAPÍTULO SEIS RESA y la seguridad alimentaria	61
CAPÍTULO SIETE RESA y la transformación de la agricultura	65
CAPÍTULO OCHO Resultados RESA	69
BIBLIOGRAFÍA	75

PRESENTACIÓN

Este documento hace parte de una serie de estudios del Programa Red de Seguridad Alimentaria -RESA-, que ha auspiciado la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCION SOCIAL-, con el fin de evaluar los diferentes impactos del programa. No obstante, debo resaltar que este estudio responde especialmente, a la inquietud del Gobierno Nacional, de algunas entidades internacionales y Estados vecinos, de establecer cuál y cómo es el modelo de intervención de RESA, con el ánimo de brindar esta experiencia, como un modelo a seguir en otros países latinoamericanos.

El modelo de intervención Red de Seguridad Alimentaria -RESA-, analizado por la Fundación Para la Educación Superior y el Desarrollo -FEDESARROLLO-, demuestra su aplicación en la primera fase del proceso de transformación de la agricultura, propuesto por Timmer (Staatzan y Eicher, 1988) el cual describe eventos donde se carece de procesos vigorosos de desarrollo y crecimiento y donde los costos de los factores productivos, especialmente la mano de obra y la tierra son bajos. Descripción que encaja en la economía rural de los pequeños productores agropecuarios de Latinoamérica.

Por lo anterior, Acción Social de la Presidencia de la Republica de Colombia pone a disposición el modelo RESA para aquellos países que consideren les puede ser útil, de manera que, ajustados a las características socioeconómicas de cada región, ayuden a lograr por parte de nuestros países la meta propuesta por la iniciativa de América Latina y el Caribe Sin Hambre -ALCSH- de lograr erradicar totalmente el hambre en Latinoamérica antes del 2019

Por lo útiles que pueden resultar, permítanme resaltar sólo dos de los logros del programa:

- El primero, es de carácter institucional, ya que a pesar de la naturaleza del programa, éste fue concebido como cofinanciador y no ejecutor, teniendo así dos implicaciones importantes. La primera es que la estructura del programa resulta pequeña y no requiere una nueva institucionalidad que la opere. La segunda, el programa fortalece las regiones y sus insti-

tuciones al tener la oportunidad de ejecutar los recursos, lo que apoya e impulsa en el territorio nacional, el proceso de descentralización del Gobierno central.

- El segundo logro destacable en el modelo, es su sistema operativo y organizacional, ya que se caracteriza por ser flexible, eficiente, ágil, eficaz y participativo. Dicho sistema, logró cumplir sus más importantes objetivos: crear una base mínima de producción con la cual se garantiza acceso a los alimentos y un flujo permanente de los mismos en los hogares, garantizando además que la provisión de alimentos se mantenga en el tiempo.

Luis Alfonso Hoyos Aristizabal
Alto Consejero Presidencial

RESUMEN EJECUTIVO

Colombia no es ajena a los problemas de hambre e inseguridad alimentaria que vive una gran parte de pobladores rurales del mundo. La conjunción de los problemas de pobreza y de desplazamiento forzado motivado éste por los factores generadores de violencia en el país, han determinado que una parte importante de su población rural se vea afectada por problemas alimentarios y nutricionales. Con el propósito de enfrentar esta problemática, en el país se vienen ejecutando una serie de iniciativas, muchas de las cuales tienen alcance limitado. Sin embargo, desde los inicios de la primera administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez se viene ejecutando, por parte de la agencia gubernamental Acción Social, un programa de seguridad alimentaria dirigido a los hogares de los pequeños productores rurales. Este programa se denominada RESA, Red de Seguridad Alimentaria.

El objetivo general del Programa RESA, creado a mediados de 2003, consiste en "generar un cambio de actitud en las familias vulnerables y /o vulneradas por la violencia, impulsando proyectos productivos de generación de alimentos para el autoconsumo, con el propósito de estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras. Con estas acciones se propende por el fortaleciendo de la actividad económica principal del predio y el mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable".

El accionar, los logros y resultados, las dinámicas así como el desarrollo institucional y organizacional que se ha generado con la ejecución del Programa RESA, permiten considerar a éste como un verdadero modelo de intervención social. El RESA, en tanto modelo de intervención, pretende resolver la problemática alimentaria y nutricional que enfrentan los pobladores del campo colombiano a través de la promoción del cambio en los sistemas o estructuras sociales y económicas de los hogares de los pequeños productores rurales del país. Para ello, el Programa RESA se ha conformado como un grupo calificado de personas que mediante su intervención pretenden dicho cambio. Como modelo de intervención social, el trabajo del grupo calificado del RESA debe producir mejoras en el bienestar y las condiciones de vida de los intervenidos, los hogares rurales. Esta presunción de mejoramiento de la situación personal y grupal responde a la idea subyacente en el concepto de intervención social de que es posible lograr determinados

objetivos por medio de acciones sistemáticas a partir del conocimiento y las capacidades de quienes llevan a cabo la intervención. En este orden ideas, el RESA constituye una intervención social dirigida.

Para alcanzar su objetivo, el modelo RESA recurre a una estrategia de intervención que es propia de las condiciones económicas de los hogares rurales y en el que se combinan estímulos económicos con estímulos de tipo social. Con el modelo de intervención RESA se pretende la creación y el desarrollo de procesos reales en los hogares, procesos con los cuales se asegura un flujo permanente de alimentos para el autoconsumo. Al ser una intervención que combina acciones de producción y consumo al interior del hogar, su núcleo de trabajo lo constituyen los distintos miembros del hogar. De otra parte, el modelo RESA se caracteriza por no ser un esquema paternalista ni asistencialista, ya que actúa por una sola vez, no crea mayor burocracia, para la intervención se recurre a la institucionalidad existente y los proyectos se aplican con la participación de agentes de las propias regiones. Finalmente, al inducir una mayor utilización de los recursos productivos de los hogares, se crean las condiciones para generar un mayor arraigo.

De esta forma, con el Modelo de Intervención RESA se busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural colombiana mediante un aumento en los niveles alimentarios y nutricionales de los distintos miembros de los hogares de los pequeños productores rurales. Con ello se consigue, además de alcanzar un mayor bienestar individual y grupal así como un aumento de las capacidades y oportunidades de los individuos, reducir tanto el riesgo alimentario y nutricional al que están expuestos los habitantes de las zonas rurales, en especial los pertenecientes a los sectores pobres, como el riesgo de desplazamiento por tales motivos. Mediante la mayor disponibilidad interna de alimentos y un mayor acceso a los mismos por parte de los hogares rurales, el Modelo RESA favorece la consecución de mayores niveles de seguridad alimentaria al interior de dichos hogares.

Con el fin de alcanzar los objetivos propuestos, el Modelo de Intervención RESA se ordena alrededor de dos elementos fundamentales: la estrategia de intervención y los componentes del modelo. La estrategia de intervención constituye el núcleo central de la intervención al tiempo que es el elemento que le da sentido a la misma. A través de la estrategia de intervención se pone en marcha en los hogares rurales un modelo de producción interna

de alimentos para el autoconsumo. Este modelo se impulsa a través de la promoción de un cambio de actitud de los productores y sus hogares frente a la producción para el autoconsumo junto a la ejecución de proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo. En razón a la relación directa que la estrategia de intervención tiene con la consecución del objetivo último del RESA, la intervención se soporta en dicha estrategia.

Por su parte, el conjunto de componentes del modelo de intervención RESA explican la forma como se interviene. Así mismo, a través de dichos componentes es que se aplica la estrategia de intervención con el propósito de alcanzar el cambio social deseado. Los componentes del modelo de intervención son: el institucional, el organizacional, el operativo y logístico, los contenidos y el de seguimiento y evaluación. Los tres primeros componentes pueden ser vistos como la condición de eficiencia en el uso de los recursos del Programa, en tanto que los dos últimos conforman la condición de eficacia en el sentido de que con estos componentes se garantiza el logro de los objetivos del mismo.

Uno de los propósitos que se tiene con la puesta en marcha de un modelo de producción interna de alimentos para el autoconsumo es conseguir, en un ambiente caracterizado por la subutilización de los principales factores productivos como son la mano de obra y la tierra, y los bajos costos de oportunidad que tienen dichos factores, una mejor asignación de los recursos productivos de que disponen los hogares de los pequeños productores rurales. Para ello se instituyen los incentivos necesarios que garanticen el reacomodo efectivo de dichos recursos. La meta ideal consiste en proveer un conjunto tal de incentivos que aseguren la óptima utilización de los recursos de los que disponen los hogares rurales en la producción agrícola total, tanto la que se dirige hacia los mercados como la que se destina al autoconsumo.

Al lograr un reajuste y una mejor utilización de los recursos productivos al interior de los propios hogares, se generan procesos reales que le permiten a éstos disponer de una oferta permanente de alimentos para el autoconsumo. De esta forma se crea, de manera permanente y sostenida, una mayor base de producción interna de alimentos y un mayor flujo de alimentos producidos por el propio hogar con destino al autoconsumo.

En este orden de ideas, al privilegiar el Modelo de Intervención RESA, a través de la estrategia de intervención, el desarrollo y consolidación de uno

de los procesos de acceso a los alimentos que tienen a su disposición los hogares de los pequeños productores agrícolas, dicha estrategia se incrusta en la lógica económica de operación y funcionamiento de los hogares. En otras palabras, la estrategia de intervención, en vez de crear situaciones artificiales al interior de los hogares o de perturbar la lógica de operación de los mismos, potencia e impulsa la lógica interna de los hogares consiguiendo, de manera permanente, una mejor asignación de los recursos disponibles, al tiempo que logra aumentar la oferta interna de alimentos para el autoconsumo. Esto le confiere al RESA, como modelo de intervención que busca el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de los hogares, un carácter de modelo endógeno muy especial pues, contrario a lo que ocurre con muchas otras iniciativas de este tipo, en las que la solución a dichos problemas llega desde afuera y se hace de manera asistencialista, el Modelo RESA recurre, en este caso, a la utilización de los propios recursos de los hogares. Adicionalmente, el relacionamiento estrecho y simbiótico que en el Modelo de Intervención RESA se da al interior de los hogares entre la producción y el consumo de alimentos, asegura una mayor efectividad en el logro del objetivo último del RESA.

Otra característica especial del Modelo RESA, y que lo diferencia de otro tipo de intervenciones en el sector rural, es que el mismo no intenta modificar las restricciones y condiciones económicas que enfrentan los hogares. Es decir, el modelo no promueve o induce situaciones en las que, para la ejecución de la intervención, es necesario recurrir a intervenciones previas en la dotación de algún factor, como la tierra, o en el cambio de condiciones como puede ser el acceso a otros factores como el financiero. La propuesta central del RESA es que, a través de una mejor utilización u optimización de los recursos productivos del hogar, se consigue un aumento efectivo del bienestar de dichos hogares.

De otra parte, en su afán por llegar de la manera más eficaz posible a cumplir con sus objetivos, el Programa RESA ha estructurado un esquema organizativo y operacional que se caracteriza por ser flexible, eficiente, ágil, eficaz y participativo. Adicionalmente, con ello logra, no sólo alcanzar los objetivos para los que fue creado, sino generar una serie de externalidades institucionales y de desarrollo que van más allá de su objetivo central. Entre las primeras se encuentra el apoyo a la descentralización y al fortalecimiento

de las organizaciones especializadas locales y regionales y, entre las segundas, la contribución a la formación de capital humano y social.

El Programa RESA sólo actúa como cofinanciador de los proyectos; bajo ninguna circunstancia el Programa es ejecutor de los mismos. El esquema de cofinanciación promovido por el Programa no es un esquema cerrado en el sentido de que sólo admite aportes en dinero de los distintos cofinanciadores, por el contrario, el esquema es abierto pues también permite que diversas organizaciones se vinculen a los convenios aportando bienes y servicios.

El Modelo de Intervención RESA no constituye un modelo único e inflexible que, como un prototipo, puede aplicarse en cualquier medio sin consideración de las circunstancias y necesidades particulares de cada región o localidad. Por el contrario, el RESA es un modelo que sirve de marco para adelantar una intervención que tiene unos objetivos, unos propósitos y unos derroteros comunes pero que es lo suficientemente flexible como para adaptarse a las circunstancias particulares de cada región y grupo social. Esto lleva a que, en muchos casos, cada nuevo proyecto tenga características particulares que lo hacen único.

En razón a que la producción interna de alimentos para el autoconsumo constituye uno de los canales a través de los cuales los hogares rurales pueden acceder de manera efectiva a los alimentos para su consumo, el Modelo RESA garantiza que el objetivo de lograr "mayores niveles de seguridad alimentaria" se puede alcanzar. De esta manera, y sin interesar el tipo de definición que de seguridad alimentaria se quiera considerar, el enfoque propuesto por RESA se legitima, en la práctica, como un proceso interno de los hogares rurales a través del cual éstos pueden acceder a un flujo permanente de oferta de alimentos para el propio consumo de los hogares, asegurándose así que se puedan alcanzar mayores niveles de seguridad alimentaria. En este orden de ideas, se puede concebir al RESA como un modelo de intervención que, al centrarse en el problema del hambre y la alimentación, se enmarca en la seguridad alimentaria. Esto determina que el RESA, aunque se concentra en un aspecto específico del problema de la seguridad alimentaria, ataca la manifestación principal de la inseguridad alimentaria, al tiempo que, en el marco de restricciones presupuestales por parte del gobierno central, privilegia la cobertura de beneficiarios sobre ampliación de los objetivos y los componentes del Programa.

Al considerarse el Modelo de Intervención RESA bajo una óptica más comprensiva como la que ofrece el proceso de transformación a la que inexorablemente se enfrenta la agricultura, y teniendo en cuenta que la intervención de RESA en muchas regiones agrícolas del país se hace en el marco de una problemática rural caracterizada por los muy altos niveles de pobreza, un bajo crecimiento económico y un reducido desarrollo social, dicho Modelo se percibe entonces como una intervención que se distingue por ser eficaz en la solución de la problemática específica que debe superar, capaz de cumplir con los objetivos establecidos, limitado en tanto ayuda a sobrellevar situaciones, estructurales e intempestivas, que afectan las capacidades o derechos de las familias, pero que no intenta solucionar el conjunto de dificultades y restricciones que de diverso orden enfrentan los hogares rurales de los pequeños productores. Adicionalmente, el RESA tiene un claro carácter transitorio en el sentido de que sólo tiene vigencia en tanto que en el sector rural prevalezcan cierto tipo de circunstancias.

A abril de 2007, el Programa RESA había adelantado un total de 181 proyectos rurales de seguridad alimentaria en 31 departamentos del país y 832 municipios. Con estos proyectos se han beneficiado cerca de 420.000 hogares y, aproximadamente, 2.100.600 personas. El número promedio de familias participantes por proyecto es de 2.320, el valor promedio de cada proyecto es de 715 millones de pesos y el valor promedio invertido en desarrollo del Programa RESA por familia es de 308.041 pesos que equivale a aproximadamente un salario mínimo mensual actual o a 20 jornales rurales actuales. Por su parte, a agosto de 2006 se habían ejecutado 86 proyectos y se habían beneficiado 205.439 familias. Esto significa que, en ese momento, el Programa estaba cubriendo el 9,25% del total de habitantes rurales, el 13,5% de los habitantes rurales más pobres y el 27,9% de familias rurales que adelantan actividades agropecuarias. Igualmente, se había logrado involucrar a 86 entidades ejecutoras y cofinanciadoras y a 46 organizaciones adherentes y aportantes. De otra parte, en desarrollo de estos proyectos se habían realizado 98.330 eventos de motivación con una asistencia promedio por taller de 38 personas. Finalmente, a través del Programa se habían entregado, a agosto de 2006, 1.878 toneladas de semillas, 4,1 millones de plántulas de 83 especies vegetales diferentes y 6.258.806 animales de 15 especies.

Las diferentes evaluaciones externas del Programa indican que efectivamente el RESA ha impactado positivamente en la producción y el consumo de bienes producidos en las unidades familiares, en el resurgimiento de esta cultura en los hogares rurales y en la motivación que existe para continuar con estas prácticas.

De acuerdo con el estudio realizado por Econometría, el Programa RESA potencia la cultura de la producción para el autoconsumo, logra que los hogares dediquen un mayor número de horas a la semana a las actividades de producción para el autoconsumo, le ofrece a los pequeños productores rurales la oportunidad de acceder a bienes que de otra manera sólo podrían ser adquiridos por un limitado número de hogares y les aumenta las posibilidades de ampliar la dieta alimentaria de los miembros del hogar. Finalmente, se establece que el enfoque dado al Programa es, en general, adecuado, bien recibido por los hogares campesinos y efectivamente genera beneficios significativos en los hogares de sus beneficiarios.

CAPÍTULO UNO

Introducción

Durante los últimos años en Colombia se han puesto en marcha un conjunto de programas de seguridad alimentaria en las zonas rurales. Estos programas, en muchos casos, han sido producto de las respuestas que diversos entes regionales y locales le han querido dar a los serios problemas de desplazamiento motivados por el conflicto interno. En este sentido, la administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez viene implementando entre los pequeños productores rurales un interesante y efectivo programa de seguridad alimentaria denominado RESA.

El objeto del Programa RESA es impulsar proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo. Entre los objetivos específicos del Programa se encuentran: legitimar el derecho fundamental de todo ser humano a la alimentación, fomentar un cambio de actitud en los pequeños productores rurales y apoyar el proyecto productivo o eje económico principal de los predios rurales. La filosofía del Programa hace relación al cambio de actitud de los pequeños productores y sus familias frente al uso de sus recursos, para lograr que aprendan a sembrar lo que sus hogares consumen, al tiempo que generen un mayor apego a la tierra. El Programa RESA aspira a que el tema de la seguridad alimentaria en las zonas rurales trascienda la concepción de ser una política de un gobierno en particular y se convierta en una política de Estado.

Los resultados que hasta ahora muestran tanto las distintas evaluaciones parciales que se han hecho del Programa RESA como la información de las ejecutorias del propio Programa dejan ver, a todas luces, lo exitoso del mismo. Además, tanto el enfoque conceptual que utiliza el Programa como el esquema de ejecución que se ha implementado representan innovaciones que no sólo lo hacen más eficaz sino que generan una serie de dinámicas y externalidades institucionales y de desarrollo en beneficio de las distintas regiones del país y de sus pobladores.

Las intervenciones dirigidas, como es el caso del Programa RESA, no pretenden una transformación de la sociedad en su conjunto sino que buscan actuar y atacar aspectos concretos en ciertos grupos sociales y que son perci-

bidos como problemáticos. Este tipo de intervenciones se caracterizan por ser planificadas, ejecutadas y evaluadas por parte de un equipo u organización legitimada para hacerlo. Así mismo, con ellas se busca incidir en los espacios y los colectivos que enfrentan una problemática particular. Finalmente, en su forma de intervención prevalece la perspectiva del grupo interventor.

En razón a los resultados obtenidos, a la importancia que el Programa RESA ha venido adquiriendo a nivel nacional y regional y a la proyección que a nivel internacional puede llegar a tener el mismo, las directivas del Programa contrataron a Fedesarrollo con el propósito de avanzar en la formulación y formalización del Programa como un modelo de intervención social.

En este orden de ideas, el propósito fundamental del presente estudio es la formulación del modelo de intervención social que comporta el Programa RESA. Aunque hasta ahora el Programa dispone de una serie de documentos oficiales que describen los elementos conceptuales y operativos en los que se soporta la operación del RESA y que, además, se cuenta con un conjunto de evaluaciones externas del mismo, al RESA no se le ha dado la mirada ni se le ha formulado como un eficaz modelo de intervención social que se distingue por su singular enfoque, su eficiente estructura operativa y su capacidad innovadora. Con esta consultoría se quiere remediar esta situación al tiempo que permitirle a las directivas del Programa presentar el RESA en su calidad de modelo de intervención, lo que le abre las puertas para captar una mayor audiencia y lograr un mayor apoyo a nivel nacional, regional e internacional.

El trabajo se desarrolla en 8 capítulos siendo esta introducción el primero. El segundo capítulo trata de la problemática alimentaria desde dos perspectivas contemporáneas: el hambre y la seguridad alimentaria. En este capítulo también se hace una breve revisión a la situación alimentaria en Colombia. En el capítulo tercero se realiza un repaso del concepto de intervención social. El cuarto capítulo se dedica a la presentación del Programa RESA. En el capítulo cinco se lleva a cabo la discusión y características del Modelo de Intervención RESA. En el capítulo sexto se le da una mirada al RESA desde la perspectiva de la Seguridad Alimentaria. El séptimo capítulo examina al RESA desde la perspectiva de la transformación de la agricultura. Finalmente, en el capítulo ocho se presentan y discuten los resultados del RESA así como los de las distintas evaluaciones del Programa.

La problemática alimentaria: hambre y seguridad alimentaria

La problemática alimentaria y nutricional que actualmente enfrenta tanto diversos países del mundo como Colombia puede ser considerada desde dos ópticas diferentes aunque interconectadas entre sí. La primera de ellas responde al acuciante problema del hambre en el mundo. Un alto porcentaje de la población mundial, la cual se ubica en su mayoría en un vasto número de países en desarrollo, convive hoy en día con esta cruda y dura realidad. Realidad ésta que a diario cobra vidas humanas, especialmente las de niños y jóvenes, o que se expresa en personas con serios problemas de salud que les limita sus oportunidades de vida. Aunque durante los últimos años el número absoluto y la proporción de personas afectadas por el hambre ha venido disminuyendo, la magnitud del problema sigue siendo desproporcionada. En dicha reducción han tenido que ver en algo los esfuerzos coordinados por los distintos países del orbe a través de los compromisos adquiridos en las denominadas Metas del Milenio. Igualmente, algunos países han impulsado iniciativas propias tendientes a darle solución a este fenómeno como es el caso, en Latinoamérica, de Brasil.

La otra óptica con la cual se enfoca el problema alimentario es la de la seguridad alimentaria. En sentido estricto, este enfoque va más allá del problema del hambre y compromete otras esferas de la vida de los países, como son el contexto socioeconómico y político de cada nación y el comportamiento de la economía alimentaria nacional. En el marco de la seguridad alimentaria, aunque se considera de gran importancia el problema del hambre, se busca que las distintas personas puedan acceder de manera permanente a suficientes alimentos inocuos y nutritivos a fin de llevar una vida activa y sana. Lo anterior pone de presente que la seguridad alimentaria implica el trabajo coordinado de diversas agencias y sectores y que su meta es dinámica y en permanente cambio. En otras palabras, se trata de un enfoque amplio y comprensivo del problema alimentario de una sociedad.

1. El problema del hambre

Las cifras del hambre en el mundo indican que en la actualidad hay alrededor de 852 millones de personas que sufren hambre de manera severa o crónica. De estos, un alto porcentaje se encuentra en Asia: 221 millones en India y 142 en China. En los países africanos ubicados al sur del Sahara hay 204 millones. El resto se encuentra en otros países asiáticos y de Latinoamérica (UNDP, 2005) (Wiesmann, 2007). Esta situación contrasta con los datos agregados de producción y consumo de alimentos a nivel mundial. Según dichas cifras, el consumo per cápita a nivel mundial estaría, teóricamente, satisfecho con el actual nivel de producción (UNDP, 2005). Estas dos piezas de información dejan en claro que el problema del hambre en el mundo no es producto de la capacidad de producción de las distintas agriculturas sino que responde a la incapacidad de consumo que tiene un numeroso grupo de personas, incapacidad que, a su vez, revela el problema de desigualdad y pobreza imperante en la gran mayoría de los países.

De acuerdo con estudios realizados por diversas entidades internacionales, existe una clara relación entre el hambre y la pobreza (IFPRI, 2003) (UNDP, 2005). El hambre es, al tiempo, causa y efecto de la pobreza; el hambre frena el crecimiento económico y limita las posibilidades de reducir la pobreza. Por su parte, para Sen "el hambre está relacionada no sólo con la producción de alimentos y la expansión de la agricultura, sino también con el funcionamiento de toda la economía -e incluso en términos más generales- con el funcionamiento de las instituciones políticas y sociales que pueden influir directa o indirectamente en la capacidad de los individuos para adquirir alimentos y para gozar de salud y alimentarse" (Sen, 1999). Finalmente, y para hacer aún más compleja, al tiempo que paradójica, la situación, la mayoría de las personas que sufren hambre viven en las zonas rurales y éstas pertenecen a grupos sociales vinculados a pequeños productores agrícolas y a pobladores rurales sin tierra.

1.1. Iniciativas y programas¹

Anivel mundial existen diversas iniciativas y programas tendientes a enfrentar y superar de manera definitiva el problema del hambre en el mundo. Así,

algunas sociedades, en especial las más ricas, adelantan distintos programas alimentarios que favorecen a los grupos más pobres de la población con el propósito de garantizarle a estos un acceso mínimo a los alimentos. Por su parte, en algunos países en desarrollo este tipo de iniciativas también se tienen pero a un nivel muy limitado pues los recursos gubernamentales son escasos y restringidos y, contrario a lo que ocurre en los países desarrollados en donde los necesitados de ayuda alimentaria constituyen una minoría, el número de personas con problemas nutricionales y alimentarios es muy alto. En los países en desarrollo, donde se concentran los problemas de pobreza y hambre, los países más ricos patrocinan, directamente o a través de organizaciones internacionales especializadas, campañas y programas de donación de alimentos o de apoyo a los grupos más afectados por estos fenómenos.

En la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 convocada por la FAO se aprobó la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, en la que los participantes se comprometieron a aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional, con la finalidad de reducir a la mitad el número de personas desnutridas antes del 2015. Este compromiso fue renovado en la cumbre Mundial de Alimentación de 2002 y está incorporado como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio².

De otra parte, la FAO ha emprendido varias iniciativas con el propósito de contribuir a la erradicación del problema del hambre en el mundo. Entre ellas sobresalen el Programa de lucha contra el hambre, la Alianza internacional contra el hambre y el Grupo de trabajo intergubernamental para las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación. El Programa consiste en un método para acelerar el plan de acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación y se basa en dos componentes dirigidos a los grupos más pobres y necesitados del campo: el desarrollo agrícola y rural sosteni-

¹ En esta parte se presentan, de manera muy general, algunas de las principales iniciativas que a nivel mundial se tienen para combatir y erradicar el hambre.

² Esta parte se basa en un documento denominado "10 preguntas sobre el derecho a la alimentación" que se encuentra en la siguiente dirección electrónica: <http://www.prosalus.es/derechoAl/dA-preguntasClave.pdf>

ble y programas de acceso a la alimentación y la nutrición. Por su parte, la Alianza tiene como misión fortalecer la voluntad política en la lucha contra el hambre y la pobreza³. En el Programa de lucha contra el hambre se hizo una cuantificación de la inversión necesaria para hacer factible el objetivo de reducir a la mitad el número de personas con hambre en el 2015. Poner en marcha una acción nacional e internacional dirigida a reducir el hambre mediante el desarrollo agrícola y rural y un mayor acceso a los alimentos tendría un costo anual de casi \$24.000 millones de dólares. De este total, \$5.200 millones deberán dirigirse a financiar programas de acceso urgente de la población más vulnerable a los alimentos.

En desarrollo de estas iniciativas, el Secretario General de Naciones Unidas instituyó un cuerpo independiente de asesores que tiene como propósito proponer las mejores estrategias para alcanzar las denominadas Metas de Desarrollo del Milenio. El grupo se conoce con el nombre de "Task Force-Hunger" y tiene como lema "Halving Hunger: it can be done" (UNDP, 2005). El director del proyecto es el conocido profesor estadounidense Jeffrey D. Sachs.

El reporte del Task Force define un conjunto de intervenciones prioritarias para que el mundo enfrente inmediatamente la meta de reducir, para el año 2015, el hambre a la mitad. La idea es que el reporte sirva de guía a los países más pobres para formular y poner en práctica planes de acción. Las recomendaciones de este reporte están basadas tanto en enfoques, políticas y tecnologías que se caracterizan por ser científicamente coherentes, probadas y efectivas como en el juicio de los expertos que hacen parte del Task Force.

Las recomendaciones de este grupo son siete, a saber:

- Moverse del compromiso político a la acción.
- Adelantar una reforma política y crear un ambiente adecuado.

³ Lo referente al Grupo de trabajo intergubernamental se explica en la siguiente sección que se refiere al derecho a la alimentación.

- Incrementar la productividad de los agricultores que se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria⁴.
- Mejorar la condición nutricional de los desnutridos crónicos y de los vulnerables.
- Reducir la vulnerabilidad de los que padecen de hambre aguda a través de redes de seguridad social.
- Aumentar el ingreso y hacer que los mercados operen para los pobres.
- Los principios de la implementación son: identificar intervenciones prioritarias, desarrollar una estrategia nacional, fortalecer las capacidades, y adoptar un enfoque multisectorial.

Por su parte, los países de América Latina se han mostrado preocupados con la situación alimentaria y nutricional de la región. En particular, de acuerdo con diversos análisis y según la revisión hecha por expertos de los progresos realizados en materia de reducción del hambre en América Latina y el Caribe así como el examen de la posibilidad de que los países de la región cumplan con la meta de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de reducir a la mitad el hambre para el año 2015, se concluye que esa meta sólo podrá ser alcanzada por una parte de los países. Dichos análisis revelan, además, que para el 2015 alrededor de 31 millones de personas seguirán sufriendo la subnutrición. En vista de la perspectiva de un nivel inaceptable de subnutrición en una región que como América Latina posee la capacidad económica, técnica, productiva y de recursos naturales para superar dicha problemática, los gobiernos de Guatemala y Brasil lanzaron, en septiembre de 2005, la iniciativa "América Latina sin Hambre 2025", durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica celebrada en Guatemala.

⁴ Como se verá más adelante, estas dos recomendaciones, la de incrementar la productividad de los agricultores y la de mejorar las condiciones nutricionales de los vulnerables, están en línea con los objetivos del Programa RESA.

El objetivo de esta iniciativa es alentar a los países de la región a poner en práctica políticas públicas que promuevan la erradicación del hambre en América Latina y el Caribe para 2025. El logro de esta meta requiere, según los expertos, de un decidido compromiso político no sólo de los gobiernos sino también de la sociedad en su conjunto, en todos y cada uno de los países en la región. Asimismo, es esencial traducir ese compromiso en políticas públicas y programas que apunten a la solución de los principales problemas identificados.

La FAO ha planteado que, en el marco de dicha iniciativa, está en capacidad de contribuir a las acciones que resulten del compromiso político de los países a través de cinco ejes de apoyo: el fortalecimiento de la institucionalidad de la seguridad alimentaria y la nutrición en cada país, la cooperación sur-sur entre los países de la región y entre éstos y países de otros continentes, la formación en seguridad alimentaria y la sensibilización y la comunicación sobre la problemática del hambre, el apoyo a redes iberoamericanas y un marco político regional, y el monitoreo y la investigación aplicada para dar seguimiento a la seguridad alimentaria. Igualmente, esta institución señala que, teniendo en cuenta lo anterior, la meta establecida por la iniciativa "América Latina sin Hambre 2025" podría lograrse mediante la adopción de un marco estratégico para la acción que incluya los siguientes ejes complementarios: incremento del acceso al consumo de alimentos, aumento de la producción y productividad de la agricultura familiar o de las pequeñas y medias unidades rurales⁵, y políticas para la seguridad alimentaria urbana.

1.2. La alimentación como derecho y deber moral

Al ser la alimentación, junto con la salud, un elemento vital para la supervivencia individual y colectiva de la humanidad, en los últimos años mucho se ha venido hablado acerca del acceso a la alimentación como un derecho económico y social de las personas. El derecho a la alimentación, a diferencia de los derechos conocidos como de primera generación como son los derechos civiles y políticos, está considerado como parte de los de-

⁵ Estos dos primeros ejes hacen parte fundamental del Programa RESA.

rechos de segunda generación categoría ésta que comprende los derechos económicos, sociales y culturales⁶.

No obstante que la relación que se presenta entre la alimentación y la vida no se hace tan explícita como se quisiera en este tipo de discusiones, es inconcebible pensar que, en situaciones extremas de supervivencia, el derecho a la vida tenga sentido práctico pleno si las personas no pueden acceder, al menos, a un nivel mínimo de alimentación⁷. La alimentación provee a las personas la capacidad básica para poder ejercer como individuos plenos que, además de laborar para asegurarse su propia supervivencia, son productivos socialmente.

Desde la academia, el premio Nobel de economía, Amartya Sen, es quien ha venido dándole un vigoroso soporte teórico a la necesidad que existe de que los diferentes países vean en la alimentación un derecho, el derecho a no tener hambre. Desde lo político, y no obstante que el derecho a la alimentación está reconocido como derecho humano fundamental desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, hasta el año 2004 no se tenía orientación alguna sobre su aplicación (FAO, 2007). En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 2002 se estableció un grupo de trabajo coordinado por la FAO que tenía como propósito elaborar un instrumento práctico para la realización del derecho a la alimentación. En 2004, el Consejo de la FAO aprobó las Directrices Voluntarias. Estas directrices tienen como finalidad proponer medidas concretas en diversos ámbitos a fin de captar el carácter complejo del drama del hambre y crear condiciones favorables a largo plazo para garantizar la seguridad alimentaria nacional. Dichas directrices proponen un enfoque basado en los derechos y reafirman principios tales como la igualdad y la no discriminación, la participación y la colaboración activa, la rendición de cuentas y el estado de derecho, al igual que la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

⁶ Hay quienes ven en estos derechos una disculpa para conseguir la expansión del Estado. Adicionalmente, consideran que con ellos se le dio un radical giro a la concepción que en el pasado se tenía de los derechos, en especial lo referente a la responsabilidad individual (ver Rodríguez, 2000).

⁷ En algunos pasajes del libro "Vida y época de Michael K" del premio Nobel de literatura J.M. Coetzee se hace evidente este punto en una sociedad que, como la de Sudáfrica, debió ver cómo la población negra fue llevada hasta el límite de sus posibilidades de supervivencia.

De acuerdo con la FAO, el derecho a la alimentación puede definirse como el derecho al acceso físico o económico, regular, permanente y libre, a una alimentación adecuada y suficiente tanto por su cantidad como por su calidad (FAO, 2007). No se trata del derecho a ser alimentado sino a alimentarse con dignidad. Los elementos constitutivos del derecho a la alimentación son: alimentación suficiente, adecuación, sostenibilidad, inocuidad, respeto a las culturas, disponibilidad, y accesibilidad económica y física. Por su parte, los Estados tienen las siguientes obligaciones respecto al derecho a la alimentación: la obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada, la de proteger el acceso a dicha alimentación, la de facilitar dicho acceso, y la de hacer efectivo dicho derecho en los casos en los que un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapan a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada.

Relacionado con el derecho a la alimentación se tiene el concepto de soberanía alimentaria, el cual se define como el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, basado en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y diversidades⁸. La soberanía alimentaria requiere: dar prioridad a la producción de alimentos para mercados domésticos y locales, asegurar precios justos para los campesinos, acceso a los recursos productivos a través de una redistribución genuina, el reconocimiento y la promoción del papel de la mujer en la producción alimentaria, y el control de la comunidad sobre los recursos productivos.

Frente a la exigibilidad del derecho a la alimentación, Sen⁹ considera que "la garantía de los derechos sociales parte de la necesidad de integrarlos como objetivos sociales dentro del sistema jurídico". Para ello, "propone

⁸ El Programa RESA no solo valora el tema de soberanía alimentaria como un elemento fundamental de su accionar sino que en este sentido se tiene un convenio con Corpoica tendiente a promover, entre los pequeños productores rurales, la producción de semillas. Con ello se busca crear una capacidad interna de producción de semillas al tiempo que poner en la agenda del debate nacional el tema de la soberanía alimentaria.

⁹ Estos comentarios se basan en un documento titulado "Sobre el derecho a la alimentación, el derecho a no tener hambre de Amartya Sen y otros documentos", que se encuentra en la siguiente dirección electrónica: <http://plataforma-colombiana.org/conversatorios.php>

llenar de contenido moral el sistema normativo con el propósito de que los principios morales que rigen al sistema sean exigibles mediante los mecanismos, jurídicos o políticos, que éste mismo dispone". La novedad que se propone es la de "articular el contenido de cada derecho social con la posibilidad de exigir la realización progresiva del mismo por medio de políticas públicas".

Un enfoque alternativo al derecho a la alimentación lo constituye el enfoque basado en el deber moral. Este enfoque es promovido por algunos filósofos y, en particular, por Peter Singer (Singer, 1972). Este enfoque pretende la revisión y cambio del esquema conceptual de nuestra moral, revisión que debería llevar a una alteración de la forma como se concibe la vida en la sociedad actual.

Esta posición tiene su origen en la difícil situación que enfrentaban, a principios de la década de los setenta, algunos países subdesarrollados de África y Asia y, en particular, la región de Bengala Occidental. El estado de pobreza y continuos conflictos bélicos había llevado a los habitantes de esta región a soportar lamentables condiciones de vida caracterizadas por el hambre, la falta de vivienda y de salud; esto había disparado las tasas de mortalidad, al punto que en los países desarrollados se cuestionaba la necesidad de adelantar, de urgencia, programas de ayuda humanitaria.

Singer parte de la premisa de que sufrir y morir por la falta de comida, vivienda y cuidado médico es algo malo. Luego establece que si está en nuestro poder prevenir que algo malo ocurra sin sacrificar absolutamente nada de una importancia moral comparable, nosotros, moralmente, debemos hacerlo. Este principio sólo nos requiere prevenir lo que está mal, y promover lo que está bien, y esto nos lo demanda cuando lo podemos hacer sin sacrificar nada de igual valor moral.

El principio del deber moral propuesto por Singer no considera diferencia respecto a la cercanía o la distancia; moralmente no hace diferencia si la persona a quien se le puede ayudar está cerca de mí o a miles de kilómetros de distancia. El principio tampoco hace diferencia si es solamente una persona la que puede hacer algo o si ésta es parte de millones en la misma posición. Este principio aplicado al problema de la situación de hambre que se vivía en esa época en Bengala implicaba que, para un ciudadano cualquiera de un país desarrollado como Estados Unidos, para poner un

ejemplo, ni la distancia respecto a Bengala ni su nivel de riqueza relativo a los más ricos de su propio país, le excusaban de su deber moral. Moralmente, ninguno de estos dos aspectos le mitigaba o le eximía su deber para con la gente de Bengala.

Para Singer, el resultado de este argumento trastoca las categorías morales tradicionales, ya que la habitual distinción entre deber y caridad deja de tener sentido. En el enfoque tradicional, el hecho de que el ciudadano del párrafo anterior decidiera aportar a un fondo de apoyo a los habitantes de Bengala sería percibido como un acto de caridad, el ciudadano será visto como bondadoso y, por ende, debería recibir el reconocimiento y agradecimiento por parte del resto de la sociedad. Por su parte, siguiendo el raciocinio que plantea el principio del deber moral de Singer, dicho aporte, que no debe causarle daño ni físico ni moral a quien lo hace, es una obligación. Más aún, Singer considera que, para esa persona, constituye un error no hacerlo.

La anterior argumentación es llevada por el mismo autor aún más lejos en otra publicación (Singer, 1995). Allí se señala que "vivir éticamente es reflexionar de un modo determinado sobre cómo vivimos e intentar ser consecuente con los resultados de dicha reflexión (...) no podemos llevar una vida carente de ética y permanecer indiferentes a la gran cantidad de sufrimiento innecesario que existe hoy día en el mundo".

Como se ve, tanto la perspectiva de los derechos y la exigibilidad de los mismos como la nueva posición moral que plantea unas deberes que van mucho más lejos de lo que hasta ahora se había considerado como lo correcto, hacen que hoy en día ni las personas ni las sociedades puedan ser indiferentes al problema del hambre. Más aún, ambos enfoques requieren de los países un compromiso legal y moral tendiente a conseguir la erradicación definitiva de este fenómeno de la faz de la tierra.

Para inquirir acerca de las posibilidades que las distintas sociedades tienen para superar el problema del hambre en sus respectivos países, no es necesario indagar hasta lo más profundo de la naturaleza de la existencia y la condición humana¹⁰. El Nobel en economía Amartya Sen, quien además ha estudiado extensamente el problema de las hambrunas a nivel internacional, dice que "existen pocas razones fundadas para sentirse pesimistas, y tampoco hay motivos convincentes para suponer que el hambre y las privaciones son algo inmutable. La adopción de medidas acertadas

puede erradicar los terribles problemas del hambre en el mundo moderno. A juzgar por los análisis económicos, políticos y sociales recientes, creemos que es posible identificar las medidas que pueden erradicar las hambrunas y reducir radicalmente la desnutrición crónica" (Sen, 1999).

De acuerdo con Sen, para solucionar de manera definitiva el problema del hambre en el mundo, los distintos gobiernos están en la necesidad de emprender una serie de transformaciones que van más allá del plano meramente económico. Así las cosas, es tal el grado de compromiso político, social y ético que este logro implica para los países que, dada la magnitud y la complejidad de la problemática actual, resulta difícil poder suponer que el hambre será erradicado efectivamente de la tierra en las próximas décadas. Sin embargo, de avanzar rápidamente en la materialización de los planteamientos que se hacen desde las perspectivas de la alimentación como derecho y deber moral, los resultados en esta materia podrán acelerarse de manera importante.

2. La seguridad alimentaria como concepto y fuente de acción

Uno de los conceptos que más han cambiado durante las últimas cinco décadas en cuanto a su alcance y significado a nivel mundial es el de seguridad alimentaria. Hoy en día se habla de que se tienen tres generaciones de definiciones de seguridad alimentaria (Maxwell, 1996).

Como consecuencia de las dos guerras mundiales, y en especial de la Segunda, los distintos países del mundo, en particular los países directamente involucrados en dicha guerra como Estados Unidos, Japón y los países europeos, decidieron adelantar, poniendo en marcha amplias

¹⁰ Si el problema del hambre se mirara únicamente desde la relación entre avaricia, desigualdad y hambre, como lo hace Natalia Springer en su columna de El Tiempo "El hambre del alma" de enero 21 de 2007, pocas esperanzas quedarían de encontrarle una salida a uno de los más graves problemas que enfrenta no sólo Colombia sino la humanidad. Una de éstas sería la de apelar a la misericordia, la caridad, la compasión y la solidaridad entendidas como el deseo de hacer el bien. Acudir, en una sociedad tan materialista como la actual, a este tipo de sentimientos y posiciones éticas como forma de resolver el problema del hambre constituye una tarea que, al ir más allá de las posibilidades que tienen los hacedores de política, nos dejaría sin mayores opciones frente a las acciones que cada país debe emprender en materia de reducción y superación del hambre. Acciones que, sin embargo, al final deberán responder a una posición ética y moral de la sociedad frente a dicho fenómeno.

y efectivas políticas sectoriales, una serie de profundas reformas en sus estructuras productivas agrícolas que tenían como propósito fundamental asegurar niveles de producción y almacenamiento suficientes para que, en la eventualidad de una nueva confrontación, su población pudiera disponer de un cierto nivel mínimo de abastecimiento alimentario. Estas circunstancias dieron origen a las tan criticadas políticas agrícolas de los países desarrollados.

Lo anterior llevó a que, tanto en aquellos países como en el resto del mundo, el concepto de seguridad alimentaria se asimilara al de autoabastecimiento para satisfacer las necesidades internas de alimentos y de materias primas alimenticias. En este contexto, los crecientes excedentes que, con la puesta en marcha de las cada vez más agresivas políticas de promoción de la producción interna, se generaban, en vez de constituirse en motivo de preocupación, eran un resultado esperado de las mismas. Adicional a este criterio, los países desarrollados comprendieron que, en un mundo con un alto riesgo de entrar en una nueva conflagración a nivel planetario, la producción de alimentos se convierte en una poderosa estrategia de guerra.

Siguiendo estas tendencias, muchos países en desarrollo también adoptaron un conjunto de iniciativas con las cuales se pretendía alcanzar el autoabastecimiento agrícola. Con estas medidas se buscaba, además de resolver los problemas de alimentación y de pobreza de las poblaciones rural y urbana, enfrentar las agobiantes dificultades que enfrentaban con la disponibilidad de divisas, que constituían, para la gran mayoría de estos países, la principal restricción para lograr impulsar el crecimiento económico de sus economías. Infortunadamente, la experiencia mostró que alcanzar altos niveles de autoabastecimiento no era condición suficiente para resolver los problemas de alimentación y nutrición de la población. Esto llevó a una nueva conceptualización de la seguridad alimentaria, en la que, además de asegurar la oferta de alimentos, era necesario garantizar el acceso efectivo de los pobladores a dicha oferta (Staal and Eicher, 1998).

Con esta nueva definición abundaron los programas de seguridad alimentaria que implementaban diversos esquemas de acceso de la población más pobre a alimentos altamente nutritivos, con los cuales se buscaba que estos grupos alcanzaran unos niveles mínimos de alimentación y nutrición. Con el tiempo, estos esquemas fueron relajando el supuesto del autoabas-

tecimiento como fuente cierta de seguridad alimentaria, ya que se vio que, para efectos de alcanzar dichos niveles mínimos, la oferta de alimentos necesariamente debía tener un componente de importación de alimentos o de materias primas alimenticias.

Las anteriores definiciones tenían implícita la concepción de que el problema rural de abastecimiento alimentario se resolvía automáticamente por la vía del autoconsumo. Sin embargo, la experiencia en muchos países del mundo mostró que dicho supuesto era falso, pues los productores rurales destinaban una parte importante de su producción para vender en el mercado y, además, eran compradores netos de alimentos. Así que el problema alimentario y nutricional de los pobladores rurales, en especial de los pequeños productores, encontró un espacio en la agenda de las entidades internacionales y en las políticas sectoriales de los países en desarrollo.

De acuerdo con la FAO (SICIAV, 2007) "existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana". La seguridad alimentaria de los hogares consiste en la aplicación de este concepto a nivel de la familia y en el que la atención se centra en las personas que componen los hogares.

En contraposición al concepto de seguridad alimentaria, la FAO habla de que "existe inseguridad alimentaria cuando las personas están desnutridas a causa de la indisponibilidad material de alimentos, su falta de acceso social o económico y/o un consumo insuficiente de alimentos. Las personas expuestas a la inseguridad alimentaria son aquellas cuya ingestión de alimentos está debajo de sus necesidades calóricas (energéticas) mínimas, así como las que muestran síntomas físicos causados por carencias de energía y de nutrientes como resultado de una alimentación insuficiente o desequilibrada, o de la incapacidad del organismo para utilizar eficazmente los alimentos a causa de una infección o enfermedad".

Igualmente, esta entidad aplica un concepto restringido de la inseguridad alimentaria el cual hace referencia únicamente a las consecuencias de un consumo insuficiente de alimentos nutritivos, considerando que la utilización fisiológica de los alimentos por el organismo entra en el ámbito de la nutrición y la salud.

De otra parte, la FAO define la vulnerabilidad como a "toda la gama de factores que hacen que las personas queden expuestas a inseguridad alimentaria". El grado de vulnerabilidad al que está sujeto una persona, un hogar o un grupo social, está determinado por su exposición a los factores de riesgo y su capacidad para afrontar o resistir situaciones problemáticas.

En su acepción más amplia, la inseguridad alimentaria se concibe como un fenómeno complejo dependiente de una serie de factores los cuales la FAO clasifica en cuatro grupos principales que, a su vez, representan cuatro esferas de vulnerabilidad potencial (SICIAV, 2007). Los cuatro grupos son:

- ❑ Contexto socioeconómico y político
- ❑ Comportamiento de la economía agroalimentaria
- ❑ Prácticas relacionadas con la atención
- ❑ Salud y saneamiento

Con base en esto, se plantea un marco conceptual que ayuda a comprender las posibles causas de un bajo consumo de alimentos y de un estado nutricional deficiente. Este marco parte del contexto socioeconómico y político el cual considera dos niveles. Este marco determina las prácticas de cuidado, las condiciones de salud y sanidad, la disponibilidad de alimentos, la estabilidad en la oferta de alimentos y el acceso a los alimentos. Estos tres últimos elementos, al interrelacionarse estrechamente entre ellos, determinan, junto con las prácticas de cuidado, las condiciones del consumo de alimentos. Este consumo, en su relación con la capacidad del cuerpo de utilizar la comida, la cual, a su vez, depende de las condiciones de salud y sanidad, determina el estado nutricional de las personas.

Con base en este marco, la FAO considera que las estrategias orientadas a la superación o eliminación de la inseguridad alimentaria deben contemplar la necesidad de aunar los esfuerzos de diversos sectores como la agricultura, la nutrición, la salud, la educación, el bienestar social, la economía, las obras públicas y el medio ambiente. A nivel gubernamental lo anterior requiere la acción mancomunada de diversos ministerios y agencias especializadas que deben formular y aplicar políticas, programas y proyectos que se caractericen por su alto nivel de coordinación e integralidad.

3. La situación alimentaria en Colombia¹¹

Según el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PNSAN diversos estudios de reciente data coinciden en afirmar que el aumento de la pobreza lo explica, principalmente, el fenómeno de la migración rural-urbano causado por el desplazamiento forzoso y la débil estructura comercial y productiva a nivel rural que se deriva, entre otras causas, de una escasa dotación de bienes sociales y de servicios públicos básicos así como de un insuficiente acceso a factores productivos. Se afirma, también, que las políticas públicas, aunque han mostrado un esfuerzo reciente por concentrarse en la población pobre y/o vulnerable, no ha logrado impactar los altos niveles de pobreza.

Algunas cifras ponen en evidencia la gravedad del problema de la pobreza rural. Así, para el total del país, la proporción de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas era, en 2003, de 26,99%, cifra que equivale a 17,49% de la población urbana y a 51,54% de la rural. Por su parte, la proporción de personas en miseria, para el total nacional es de 9,05%, lo que corresponde al 3,72% de la población urbana y el 22,82% de la rural. En términos de ingresos, los datos muestran que la inequidad en zonas rurales es mayor a las urbanas. En 2004, el coeficiente Gini de concentración del ingreso entre los hogares urbanos fue de 0,495 y en las zonas rurales era de 0,532

De otra parte, la Encuesta de Calidad de Vida del DANE del año 2003, al hacer la pregunta "¿Por falta de dinero alguna persona del hogar dejó de consumir las tres comidas uno o más días a la semana?", encuentra que el 8,3% de los hogares totales del país respondió afirmativamente; esto corresponde a unos 3,5 millones de habitantes. Dentro de ese total, en el decil de ingreso más bajo, un 32% de la población rural responde afirmativamente y a nivel urbano un 16 % lo hace. Esto pone en evidencia que los problemas alimentarios más agudos del país se encuentran en el sector rural y que, por ende, lo mismo ocurre con los riesgos alimentarios y nutricionales de la población del campo.

¹¹ Esta parte se basa en los documentos número 4, 6 y 11 elaborados como soporte en la formulación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PNSAN. Para dicha formulación, a través del convenio FAO-Acción Social, se conformó la Unidad de Gestión para el Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria en Colombia.

Colombia, gracias a su inmensa riqueza natural y a la diversidad de regiones agroecológicas, ha podido producir regularmente la cantidad de alimentos suficientes para suplir los requerimientos nutricionales de todos sus habitantes. Sin embargo, en el país aún hoy en día se registra la presencia de fenómenos de desnutrición y subalimentación entre algunos grupos de su población especialmente entre los grupos más pobres, los que, a su vez, habitan las zonas rurales. Lo anterior muestra que el problema alimentario y nutricional de estos grupos se encuentra en el acceso a los alimentos.

En la ENSIN del año 2005 se preguntó sobre la percepción de la seguridad alimentaria de los hogares. Los resultados de esta pregunta indican que el 59,2% de los hogares se sienten seguros, el 26,1% con riesgo leve, el 11,2% con inseguridad moderada y el 3,6% con inseguridad severa. Cuando se diferencia la percepción de inseguridad alimentaria entre sectores se encuentra que la misma es mucho mayor en las zonas rurales (58,2%) que en las urbanas (36,5%).

Respecto al desplazamiento, el PNSAN señala que uno de los problemas más graves que ha tenido que enfrentar la sociedad colombiana en los últimos años es el del desplazamiento forzado. Esta situación ha dado lugar a una crisis humanitaria de grandes proporciones cuyo manejo ha desbordado la capacidad institucional y las políticas diseñadas para atender a las poblaciones afectadas. De acuerdo con los datos estadísticos obtenidos de fuentes como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) y la Red de Solidaridad Social (RSS), el fenómeno del desplazamiento por el conflicto armado en Colombia ha crecido de manera permanente durante los últimos años.

Las estadísticas del Codhes indican que desde el año 1999 al 2005, el número total de personas desplazadas, distribuidas por todo el país, fue de 2.108.287. Por su parte, el Sistema Único de Registro (SUR) de la Red de Solidaridad Social, con corte al 31 de diciembre de 2005, registra que durante el período 1999-2005 el número total de personas expulsadas fue de 1.732.551. Independiente de la diferencia que se observa entre las fuentes, según estas estadísticas el desplazamiento sigue siendo prueba de una crisis humanitaria causada por el conflicto interno que vive el país. Es claro que estas circunstancias agravan aún más la situación económica de los hogares rurales y, en particular, los problemas alimentarios y nutricionales de los grupos más desvalidos del campo.

En el marco de la nueva concepción de la seguridad alimentaria a la que nos referimos anteriormente, durante los últimos años en Colombia se han venido poniendo en marcha distintos programas en las zonas rurales. Estos programas, en muchos casos, han sido producto de las respuestas que diversos entes regionales y locales le han tenido que dar a los serios problemas de desplazamiento motivados por el conflicto interno. Pero el Gobierno Nacional no se ha quedado atrás y, en particular, la administración Uribe viene implementando un interesante y efectivo programa de seguridad alimentaria entre los pequeños productores rurales. Esta iniciativa recibe el nombre de Programa RESA, Red de Seguridad Alimentaria. De esta forma, el país viene, a través de muy variadas iniciativas¹², tratando de resolver el problema de la seguridad alimentaria de la población rural desde una perspectiva más ajustada a la problemática que allí se vive y desde una concepción más contemporánea del problema alimentario en dichas zonas.

¹² En el documento número 14 del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria de enero de 2006 se hace un detallado inventario de las distintas iniciativas que en materia alimentaria y nutricional se adelantan en Colombia.

La intervención social como concepto

Ante la necesidad o el deseo, la intervención social se presenta como el medio a través del cual se busca tanto el cambio social como el personal. Generalmente, el objeto sobre el que se interviene son los sistemas o las estructuras sociales. Se interviene, entonces, sobre sistemas y estructuras sociales para resolver problemas sociales a través del cambio social (San Juan, 1993).

La idea que subyace en la intervención social¹³ es que, frente a una problemática o una demanda social, la acción de un grupo calificado de personas producirá el cambio social deseado. Normalmente se interviene en grupos sociales que expresan alguna carencia básica, o una necesidad básica no satisfecha, o que se encuentran marginados de los procesos de desarrollo de una sociedad. En palabras de Montenegro, "la intervención social transforma pequeñas parcelas de la realidad". El trabajo de un grupo calificado deberá producir mejoras en el bienestar y las condiciones de vida de los intervenidos. Esta presunción de mejoramiento de la situación personal y grupal responde a la idea subyacente en el concepto de intervención social de que es posible lograr determinados objetivos por medio de acciones sistemáticas a partir del conocimiento y las capacidades de quienes llevan a cabo la intervención.

En el concepto de intervención se asume que existen dos elementos diferenciados que se relacionan entre sí. El primer elemento, quien interviene, interfiere en los asuntos del otro, el intervenido, con el propósito de conseguir la transformación y el cambio de la situación que enfrenta este último. El objeto de la intervención social es dotar al grupo o al individuo de los instrumentos, los medios y las competencias que le permiten desarrollar la capacidad de control, manejo y resolución de las circunstancias problemáticas que le afectan. Ello de cara a mejorar el bienestar, las oportu-

¹³ Buena parte de la discusión que se hace en esta parte se basa en el trabajo de Marisela Montenegro titulado "Conocimientos, agentes y articulaciones: una mirada situada a la intervención social" (Montenegro, 2004).

tunidades y condiciones de vida, al tiempo que se fomente el desarrollo personal y social.

La intervención social se basa tanto en modelos teóricos, que buscan explicar lo social y sus problemáticas, como en modelos prácticos que se ocupan en establecer las mejores maneras de incidir sobre dichas problemáticas. Esto hace que los modelos de intervención social nos ayuden a entender las teorías científicas así como a alcanzar una mejor comprensión del mundo. Esta característica de los modelos, su carácter de agentes autónomos y parcialmente independientes de la teoría y la realidad, les permite actuar como instrumentos de exploración en ambos ámbitos (Morgan y Morrison, 1999).

De acuerdo con Morgan y Morrison, los cuatro elementos básicos de los modelos son: construcción, funcionalidad, representatividad y aprendizaje. La autonomía de los modelos proviene de su construcción, y ello en razón a que los modelos no son sólo teoría y tampoco sólo datos, por el contrario, los modelos incorporan a ambos y, a veces, a otros elementos externos; ello les permite ser unos buenos mediadores entre estos dos ámbitos del conocimiento. Para que un modelo funcione u opere autónomamente es necesario que actúe como una herramienta o un instrumento, esto es, es independiente de las cosas pero media entre ellas. Los modelos típicamente representan algunos aspectos del mundo o de las teorías o de ambos al mismo tiempo. Ello hace que el poder de representación de un modelo no está únicamente en su funcionalidad sino también en enseñarnos acerca de las cosas que él representa. Finalmente, el poder de un modelo sólo se descubre en el contexto en el que se usa. Los modelos no sólo funcionan como medio de intervención sino también como representación. Sólo cuando se manipula y opera un modelo es que estas dos características permiten aprender acerca de cómo y porqué una intervención funciona.

La intervención social, vista desde el marco de los servicios sociales del Estado, servicios que a su vez se fundamentan en la realización de los derechos de las personas, pretende satisfacer las distintas necesidades humanas en situaciones de carencia, contribuyendo así al bienestar y al desarrollo de los individuos y los grupos sociales. En este contexto, el concepto de necesidades tiene que ver con la problemática social y, particularmente, se refiere a las cosas que son precisas para la vida de las personas en las sociedades

actuales¹⁴. En general, los servicios sociales del Estado tienen que ver con: la necesidad de acceso a ciertos recursos, a la convivencia, a la integración social como medio para la superación de la marginación social y a la necesidad de la solidaridad social para prevenir desigualdades y discriminaciones sociales. En este orden de ideas, los problemas sociales relacionados con la marginación y la pobreza le impiden a ciertos grupos sociales cubrir parte de sus necesidades básicas, como es el caso de la gran mayoría de los pobladores rurales del país, obligando así al Estado a intervenir con el propósito de cubrir y satisfacer las necesidades de estos grupos. Esta intervención obedece, entonces, a políticas sociales del Estado que tienen como objetivo mejorar situaciones que afectan a grupos sociales y sobre las que existe consenso de que ellas implican responsabilidades colectivas.

Montenegro establece cuatro características fundamentales de la intervención social. Ellas son:

- Tiene intencionalidad; con la intervención se persiguen objetivos explícitos,
- dinamiza procesos sociales entre grupos o individuos,
- utiliza u opera elementos externos que no necesariamente hacen parte de los sistemas. Esto se hace con el fin de producir un cambio en la situación actual,
- parte de una postura de autoridad, que generalmente se basa en el poder de quien interviene, el experto.

Una característica adicional que señala Marín (San Juan, 1993) es que resulta esencial diseñar intervenciones que sean sensibles a las características culturales de los miembros de un grupo social. Según este enfoque, una intervención culturalmente apropiada es el conjunto de estrategias que promueven un cambio social en el que la intervención está basada en los

¹⁴ Para el caso del Modelo de Intervención *resa*, es preciso garantizar unos mejores niveles alimentarios y nutricionales de los pobladores rurales, en especial, los pequeños productores rurales. Como complemento de lo anterior, el Programa incorpora, en los programas de formación del recurso humano, los temas relacionados con el buen manejo de los alimentos y su adecuada cocción con el fin de maximizar el aprovechamiento nutricional.

valores culturales del grupo, las estrategias que forman parte de la intervención reflejan las características de la cultura subjetiva de los miembros del grupo y los componentes que conforman la estrategia reflejan las preferencias comportamentales y las expectativas de los miembros del grupo¹⁵.

Con base en diversos análisis y trabajos tanto de orden conceptual y teórico como prácticos, Montenegro plantea unos elementos comunes a distintos modelos de intervención social. El primero de dichos elementos es el diagnóstico. Éste tiene como fin la identificación de una problemática. Generalmente, dicha problemática tiene que ver con la desigualdad social; en particular, interesan aquellos colectivos que, por encontrarse en una situación de precariedad, se hallan en desventaja frente a otros grupos sociales. Regularmente estas situaciones dan lugar a unas demandas que se hacen por parte de algún ente social como pueden ser los grupos sociales afectados, el Estado u otras organizaciones sociales. Estas demandas se hacen con el fin de poner en marchas procesos de intervención capaces de incidir positivamente sobre las problemáticas sociales.

El segundo elemento tiene que ver con la solución que desde el modelo de intervención se promueve. A través de la intervención se asiste a personas y grupos sociales que enfrentan problemáticas particulares en el entendido de que, a través de la intervención sistemática de las organizaciones sociales, es posible conseguir el cambio social deseado. Este cambio implica mayores niveles de bienestar social y de justicia distributiva. A través de la intervención se busca dotar de recursos¹⁶ a quienes no pueden acceder a ellos o por sus propios medios o sin recurrir a este tipo de ayudas. La dotación de tales recursos les permite a los beneficiarios de la intervención avanzar hacia un estado de realización más acorde con el que disfrutaban los otros miembros de la sociedad.

¹⁵ Según Marín, "el uso de valores culturales específicos en la creación de intervenciones producen cambios sociales y de comportamiento muy significativos". Como se verá más adelante, una de las principales características del Modelo de Intervención resA es el reconocimiento y la importancia que se le concede a las condiciones y necesidades propias de los diferentes grupos sociales que habitan el campo colombiano.

¹⁶ Estos recursos son de diversos orden: informativos, económicos, de apoyo social, culturales, formativos, organizativos, etc.

Los entes relevantes para la solución constituyen el tercer elemento. En palabras de Montenegro, "la intervención define sus actores". De un lado se encuentran los grupos sociales que enfrentan una problemática que debe ser resuelta, de otro, el agente que introduce una acción sistemática con el fin de provocar la transformación deseada. Este último, a través de su conocimiento, capacidades y recursos interviene en los procesos sociales que afectan la vida de los intervenidos. Esta interacción entre ambos agentes genera responsabilidades tanto para unos como para otros. Una intervención eficaz presupone que uno y otro agente asuman íntegramente sus responsabilidades. Sin embargo, es importante señalar que el agente que interviene es quien posee el conocimiento necesario para establecer los objetivos de la intervención, las formas de la misma, las herramientas y técnicas de la intervención, y las metas a alcanzar. Los intervenidos deben estar en capacidad de gestionar el cambio a partir de los recursos y las herramientas de quien efectúa la intervención.

Todos estos elementos y conceptos sirven de marco analítico para la formulación del RESA en su condición de modelo de intervención social. En particular, se verá cómo los pequeños productores rurales de Colombia enfrentan una serie de problemáticas que afectan tanto sus niveles alimentarios y nutricionales como que ponen en riesgo la posibilidad de alcanzar unos niveles mínimos. Frente a esta situación y tratándose de un elemento trascendental para la vida del ser humano como es la alimentación, se impone la necesidad de que el Estado entre a corregir este estado de cosas. Ello motiva al gobierno nacional a poner en marcha una iniciativa dirigida exclusivamente a superar dicha situación. De allí nace el Programa RESA de Acción Social. La intervención del RESA se estructura alrededor del modelo de producción para el autoconsumo de los hogares rurales, lo que permite atender dos factores fundamentales de la seguridad alimentaria, el acceso y el consumo de alimentos. Para llevar este modelo a las comunidades, se institucionaliza un esquema descentralizado y participativo de organizaciones, al tiempo que se diseñan metodologías y contenidos para, mediante los procesos de formación del capital humano, conseguir la transformación deseada. La relación dinámica que se genera con todos estos elementos, instancias y actores junto a las externalidades que se producen conforman lo que hemos de denominar el Modelo de Intervención RESA.

En este orden de ideas, el Modelo de Intervención *RESA* desborda al Programa¹⁷. El Modelo comporta elementos que, aunque se crean y generan a través del accionar del Programa, van mucho más allá de lo que a este último le compete y le interesa. Para el Programa estos elementos son funcionales a sus propósitos; para el Modelo importan en cuanto a su capacidad de generar dinámicas sistémicas de cambio social. Esto permite ver que el Modelo de Intervención se concibe desde una perspectiva más amplia y globalizante, la que no necesariamente está presente en el Programa quien está más interesado en la consecución de unos resultados concretos.

¹⁷ Esta diferenciación entre Modelo de Intervención y Programa no sólo importa desde lo conceptual sino que su diferenciación se hace vital para entender los contextos y significados que se le dan a cada uno de estos conceptos.

CAPÍTULO CUATRO

El programa RESA

De lo discutido en los anteriores capítulos es claro que el tema alimentario adquiere cada vez más mayor relevancia a nivel de las políticas públicas, las posiciones éticas de las sociedades y los marcos institucionales y jurídicos. Igualmente, resulta de vital importancia, dados los altos niveles de pobreza y las precarias y lastimosas condiciones de vida en que subsiste la gran mayoría de la población rural del país y teniendo en cuenta la estrecha relación existente entre pobreza y hambre, que los países, especialmente los menos desarrollados como Colombia, pongan en marcha estrategias de intervención que, como parte del marco de la seguridad alimentaria, combatan de forma prioritaria el problema del hambre y reduzcan el riesgo alimentario de los hogares rurales.

En este orden de ideas, el gobierno colombiano, a través de la agencia gubernamental Acción Social, viene ejecutando un novedoso programa de seguridad alimentaria en las zonas rurales del país. Este programa se denomina RESA¹⁸.

El objetivo general del Programa RESA, creado a mediados de 2003, consiste en "generar un cambio de actitud en las familias vulnerables y/o vulneradas por la violencia, impulsando proyectos productivos de generación de alimentos para el autoconsumo, con el propósito de estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras. Con estas acciones se propende por el fortaleciendo de la actividad económica principal del predio y el mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable".

Entre los objetivos específicos del RESA están:

- Fomentar la producción para autoconsumo mediante el cambio de actitud en la población objeto frente al uso de sus recursos,

¹⁸ Cabe recordar que RESA es la sigla de Red de Seguridad Alimentaria.

- ❑ propender por brindar seguridad alimentaria para los pequeños productores agropecuarios y sus familias, a corto, mediano y largo plazo,
- ❑ contribuir a crear arraigo, afianzamiento, sostenibilidad de la seguridad alimentaria y fortalecimiento del reglón productivo,
- ❑ liderar un conjunto de alianzas con instituciones interesadas en apoyar financiera y técnicamente el Programa hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable del país,
- ❑ legitimar el derecho de todo ser humano a la alimentación, cubriendo en parte las necesidades del núcleo familiar.

El Programa RESA centra sus esfuerzos en la búsqueda de un cambio de actitud de los campesinos a través del impulso de proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo. Con ello se persigue incentivar la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras y recobrar su capacidad productiva.

La población objetivo de RESA consiste en pequeños productores agropecuarios vulnerables o vulnerados por la violencia. RESA se ejecuta en las diferentes regiones a través de convenios realizados con entes conocedores de la problemática del territorio específico y que deben actuar como cofinanciadores de los proyectos.

El accionar, los logros y resultados, las dinámicas así como el desarrollo institucional que se ha generado con la ejecución del Programa RESA permiten considerar al RESA como un modelo de intervención social. El RESA, en tanto modelo de intervención, constituye una intervención social dirigida¹⁹, el cual recurre a una estrategia de intervención que es propia de las condiciones económicas de los hogares rurales y en el que se combinan estímulos económicos con estímulos de tipo social. Con el modelo de intervención

¹⁹ Se habla de intervención dirigida en contraposición a la intervención participativa. En la primera, la intervención se hace desde afuera, en la segunda, las personas afectadas participan en la solución de la problemática que los afecta.

se busca la creación y el desarrollo de procesos reales en los hogares, procesos con los cuales se asegura un flujo permanente de alimentos para el autoconsumo. Al ser una intervención que combina acciones de producción y consumo al interior del hogar, su núcleo de trabajo lo constituyen, entonces, los distintos miembros del hogar. Finalmente, el Modelo RESA se caracteriza por no ser un esquema paternalista ni asistencialista, ya que actúa por una sola vez, no crea mayor burocracia, para la intervención se recurre a la institucionalidad existente y los proyectos se aplican con la participación de agentes de las propias regiones. Finalmente, al inducir una mayor utilización de los recursos productivos de los hogares, se crean las condiciones para generar un mayor arraigo.

RESA como modelo de intervención social

1. El Modelo de Intervención RESA

Como se ha dicho, con el Modelo de Intervención RESA se busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural colombiana mediante un aumento en los niveles alimentarios y nutricionales de los distintos miembros de los hogares de los pequeños productores rurales. Con ello se consigue, además de alcanzar un mayor bienestar individual y grupal así como un aumento de las capacidades y oportunidades de los individuos, reducir tanto el riesgo alimentario y nutricional al que están expuestos los habitantes de las zonas rurales, en especial los pertenecientes a los sectores pobres, como el riesgo de desplazamiento por tales motivos. Mediante la mayor disponibilidad interna de alimentos y un mayor acceso a los mismos por parte de los hogares rurales, el Modelo RESA favorece la consecución de mayores niveles de seguridad alimentaria al interior de dichos hogares.

Con el fin de alcanzar los objetivos propuestos, el Modelo de Intervención RESA se ordena alrededor de dos elementos fundamentales: la estrategia de intervención y los componentes del modelo.

La estrategia de intervención constituye el núcleo central de la intervención al tiempo que es el elemento que le da sentido a la misma. A través de la estrategia de intervención se pone en marcha, en los hogares rurales, un modelo de producción interna de alimentos para el autoconsumo. Este modelo se impulsa a través de la promoción de un cambio de actitud de los productores y sus hogares frente a la producción para el autoconsumo junto a la ejecución de proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo. En razón a la relación directa que la estrategia de intervención tiene con la consecución del objetivo último del RESA, cual es el aumento de los niveles alimentarios y nutricionales de los distintos miembros de los hogares de los pequeños productores rurales, la intervención se soporta en dicha estrategia.

Por su parte, el conjunto de componentes del Modelo de Intervención RESA explican la forma como se interviene. Así mismo, a través de dichos componentes es que se aplica la estrategia de intervención con el propósito de alcanzar el cambio social deseado. Los componentes del modelo de intervención son: el institucional, el organizacional, el operativo y logístico, los contenidos y el de seguimiento y evaluación. Los tres primeros componentes pueden ser vistos como la condición de eficiencia en el uso de los recursos del Programa, en tanto que los dos últimos conforman la condición de eficacia en el sentido de que con estos componentes se garantiza el logro de los objetivos del Programa.

2. La estrategia de intervención

2.1. El concepto de autoconsumo

El autoconsumo no constituye un concepto ajeno en la vida de los habitantes del campo y menos aún lo es para los pequeños productores rurales. Tradicionalmente, este componente ha sido fuente fundamental de oferta de alimentos para el consumo de los hogares. En todas las culturas y a través de la historia este fenómeno ha estado presente en la vida de los hogares rurales. Así mismo, este elemento, propio de la vida rural, ha sido incorporado en diferentes modelos teóricos de muy diversas tradiciones y enfoques conceptuales.

De acuerdo con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria-PNSA (Carrillo, 2006), el autoconsumo se puede definir "como la parte de la producción agropecuaria, realizada en el establecimiento familiar, destinada a alimentar los miembros de estas familias, a animales y a consumo productivo del excedente, deduciendo de esta producción las partes relativas a la comercialización, donación o pérdida". De acuerdo con el Plan, el autoconsumo concuerda con el concepto de cultivos de pan coger y se le asimila muchas veces con el término de economía de subsistencia.

La anterior definición pone de presente que el autoconsumo no implica que las unidades productivas a cargo de los pequeños productores no tengan relación con los mercados de bienes y servicios. Por el contrario, en dicho concepto está implícita la concepción de que los hogares de los pequeños

productores, además de producir para el autoconsumo, dirigen parte de la producción agrícola total a los mercados. Ello lleva al PNSA a señalar que "hoy cuando se habla de autoconsumo se hace referencia a economías familiares monetizadas y vinculadas al mercado, ha desaparecido aquella noción de que la subsistencia es igual a producción sólo para el autoconsumo". En este sentido, en ese mismo documento se indica que el pequeño productor agrícola "se especializa de manera relativa en uno o algunos bienes -bien principal- y destina solo una porción de la producción al consumo familiar. Complementa así su actividad con el desarrollo de huertas o granjas donde cría algunos animales domésticos, estanques de peces, cultiva bienes de carácter tradicional que requieren muy pocos insumos monetarios, -maíz, frijol, yuca, papa, cilantro- semillas y alimentos de alto contenido nutricional para los animales. Además, en algunos casos recurre a un empleo fuera de su predio para completar o captar ingresos".

De acuerdo con todo lo anterior, el autoconsumo hace parte fundamental de la estrategia económica de los hogares rurales de los pequeños productores y con ella estos hogares se aseguran una oferta permanente de alimentos para su consumo, al tiempo que reducen el riesgo alimentario y nutricional de los miembros del hogar. Estas características, además de otras que se verán más adelante, hacen de este concepto un elemento esencial en cualquier estrategia alimentaria que se quiera implementar en las zonas rurales.

Finalmente, y con el fin de corroborar lo dicho acerca de la importancia que el autoconsumo tiene para los hogares rurales, en la medición de impacto que Econometría realizó del RESA (Econometría, 2005) se encontró que, efectivamente, "en los municipios estudiados existe la costumbre o cultura de dedicar áreas exclusivas para la siembra de cultivos, cuyo producto tienen como fin el consumo por parte del propio hogar. Esta conclusión se basa en el hecho de que un porcentaje relativamente alto de hogares beneficiarios y no beneficiarios de RESA, algo más del 67% (...de la muestra...), dedicaban antes de la intervención del Programa áreas de manera exclusiva para ese fin".

En este sentido, y como se verá más adelante, el RESA no sólo rescata esa tradición sino que la potencia, la impulsa y la ordena como una opción de vida para los hogares rurales. Adicionalmente, le da todo un sentido económico como estrategia de supervivencia y asignación de recursos al interior de los hogares.

2.2. Características y efectos del modelo de producción interna²⁰ de alimentos para el autoconsumo²¹

Uno de los propósitos que se tienen con la puesta en marcha de un modelo de producción interna de alimentos para el autoconsumo es conseguir, en un ambiente caracterizado por la subutilización de los principales factores productivos, como la mano de obra y la tierra, y los bajos costos de oportunidad que tienen dichos factores, una mejor asignación de los recursos productivos de que disponen los hogares de los pequeños productores rurales. Para ello se deberán instituir los incentivos necesarios que garanticen el reacomodo efectivo de dichos recursos. La meta ideal consiste en proveer un conjunto tal de incentivos que aseguren la óptima utilización de los recursos de los que disponen los hogares rurales en la producción agrícola total, tanto la que se dirige hacia los mercados como la que se destina al autoconsumo.

Al lograr un reajuste y una mejor utilización de los recursos productivos al interior de los propios hogares, se generan procesos reales²² que le permiten a estos disponer de una oferta permanente de alimentos para el autoconsumo. De esta forma se crea, de manera permanente y sostenida, una mayor base de producción interna de alimentos y un mayor flujo de alimentos producidos por el propio hogar con destino al autoconsumo.

Como se dijo anteriormente, el Modelo de Intervención RESA provee dos tipos de incentivos: uno económico y otro de tipo cultural. El primero tiene que ver con la ejecución de proyectos de producción de alimentos para el

²⁰ El término producción interna hace referencia al hecho que este modelo de producción utiliza los recursos propios del hogar en los procesos específicos de producción de alimentos para el consumo del hogar. A excepción de las semillas y algunos otros insumos, el resto de factores provienen del interior del hogar.

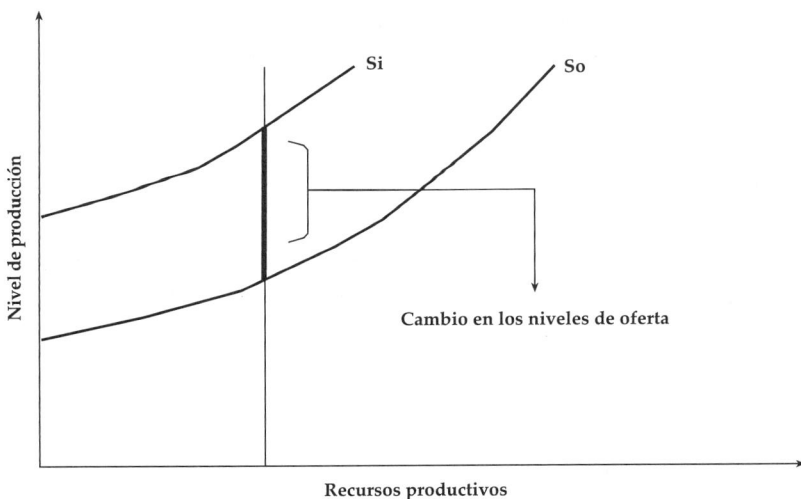
²¹ La producción interna de alimentos se hace con el propósito de aumentar la oferta de estos para el consumo del propio hogar. Así las cosas, en este modelo los recursos del hogar se utilizan para producir bienes que son consumidos por el propio hogar.

²² La referencia que se hace a la generación de procesos reales de producción responde al hecho de que, como lo hace el RESA, con la puesta en marcha de los debidos incentivos económicos y la capacitación y motivación de los miembros del hogar, éstos organizan y dedican parte de sus recursos a la producción de alimentos para el autoconsumo, con lo que se establecen y consolidan internamente aquellos procesos que garantizan dicha producción.

autoconsumo a través de la entrega de insumos para la producción agropecuaria. Con la entrega de estos insumos, que como se vio anteriormente constituyen los únicos recursos externos que los hogares utilizan en la producción para el autoconsumo, se viabiliza la producción pues los mismos, al complementar la oferta interna de los distintos recursos productivos, hacen posible que dichos recursos se dirijan a la producción de alimentos. A través de la formación y la capacitación de los miembros del hogar, RESA promueve el cambio de actitud de los productores y sus hogares frente a la producción para el autoconsumo. Este elemento de desarrollo de capital humano al interior de los hogares, junto con la entrega de los recursos externos para la producción, incentivan y facilitan el reacomodo de la producción agrícola del hogar con la cual se asegura el incremento de la oferta interna de alimentos para el autoconsumo. El concomitante salto que resulta en la producción y la oferta interna de alimentos para el autoconsumo opera como un cambio técnico inducido a través de los incentivos de RESA, pero adoptado y apropiado por el productor y los miembros de su hogar. En el Gráfico 1 se ilustra este efecto del RESA.

Efectivamente, en el Gráfico 1 se observa cómo, dados los recursos productivos del hogar, los que no sufren modificación alguna con la inter-

Gráfico 1. Cambio en la oferta interna de alimentos



vención del RESA, los niveles de producción interna de alimentos pasan de una oferta inicial, antes de la intervención, S_0 , a unos niveles mayores, S_1 , luego de la intervención. Este incremento en la oferta de alimentos, que se puede asimilar a un cambio técnico, es inducido por el RESA.

Con la conformación de los procesos productivos correspondientes y la asignación de parte de los recursos de los hogares a la producción de alimentos para el autoconsumo, se asegura, como se ha visto, un mayor nivel de producción de alimentos así como un flujo estable de oferta interna de los mismos. La conformación de este modelo de producción interna de alimentos para el autoconsumo no sólo da lugar a una mejora permanente de los niveles alimentarios y, por ende, nutricionales de los distintos miembros del hogar, sino que reduce la vulnerabilidad (o riesgo) alimentario de los mismos. Para poblaciones en permanente riesgo económico, social o político como son los pequeños productores pobres del campo colombiano este resultado tiene una trascendencia fundamental pues el modelo de producción interna de alimentos puede servir de instrumento para disminuir el riesgo de inanición o para evitarla²³. Para entender lo antes dicho, sólo basta recordar lo que Amartya Sen (Sen, 1999) dice respecto a este punto, "el nivel mínimo de poder adquisitivo necesario para prevenir la inanición puede ser bastante pequeño".

En este orden de ideas, al privilegiar el Modelo de Intervención RESA, a través de la estrategia de intervención, el desarrollo y consolidación de uno de los procesos de acceso a los alimentos que tienen a su disposición los hogares de los pequeños productores agrícolas, dicha estrategia se incrusta en la lógica económica de operación y funcionamiento de los hogares. En otras palabras, la estrategia de intervención, en vez de crear situaciones artificiales al interior de los hogares o de perturbar la lógica de operación de los mismos, potencia e impulsa la lógica interna de los hogares consiguiendo, de manera permanente, una mejor asignación de los recursos disponibles, al tiempo que logra aumentar la oferta interna de alimentos para el autoconsumo. Esto le confiere al RESA, como modelo de intervención

²³ De acuerdo con el estudio de Econometría, la producción para autoconsumo le garantiza a los beneficiarios del Programa RESA hasta más de 2 meses sin recurrir a compras externas.

que busca el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de los hogares, un carácter de modelo endógeno muy especial pues, contrario a lo que ocurre con muchas otras iniciativas de este tipo, en las que la solución a dichos problemas llega desde afuera y se hace de manera asistencialista, el Modelo RESA recurre, en este caso, a la utilización de los propios recursos de los hogares.

Adicionalmente, el relacionamiento estrecho y simbiótico que en el Modelo de Intervención RESA se da al interior de los hogares entre la producción y el consumo de alimentos, asegura²⁴ una mayor efectividad en el logro del objetivo último del RESA²⁵.

Otra característica especial del Modelo RESA, y que lo diferencia de otro tipo de intervenciones en el sector rural, es que el mismo no intenta modificar las restricciones y condiciones económicas que enfrentan los hogares. Es decir, el modelo no promociona o induce situaciones en la que, para la ejecución de la intervención, sea necesario recurrir a intervenciones previas en la dotación de algún factor, como la tierra, o en el cambio de condiciones como puede ser el acceso a otros factores como el financiero²⁶. La propuesta central del RESA es que, a través de una mejor utilización u optimización de los recursos productivos²⁷ del hogar, se consigue un aumento efectivo del bienestar de dichos hogares.

De acuerdo a diferentes estudios, es conocido que en muchas regiones del país donde predomina la pequeña producción agrícola, la situación

²⁴ Aunque se trata de procesos fácilmente diferenciables, en el caso de la producción para el autoconsumo existe un factor común, la mano de obra familiar, que garantiza que dicho relacionamiento se dé. La calidad e intensidad de dicho relacionamiento está determinado por la mano de obra, factor que es fundamental en ambos procesos.

²⁵ Este relacionamiento estrecho que debe darse entre la producción y el consumo de alimentos es destacado, en la literatura sobre el tema, como uno de los aspectos importantes que deben tenerse en cuenta en las estrategias de reducción del hambre (UNDP, 2005)

²⁶ Ello responde al hecho de que el RESA entiende que la problemática alimentaria de los hogares de los pequeños productores rurales bien puede ser abordada, en busca de una solución definitiva, sin tener que recurrir a intervenciones previas que creen condiciones favorables para su adecuada ejecución.

²⁷ Estos recursos son mano de obra, tierra, tiempo y conocimiento.

económica que allí prevalece se caracteriza por "la débil estructura comercial y productiva, que se deriva, entre otras, de una escasa dotación de bienes sociales y de servicios públicos básicos así como de un escaso acceso a factores productivos" (Espinal *et. al.*, 2005). Así mismo, estos autores señalan que "en términos de acceso, los diferentes estudios concluyen que existe una evidente dificultad para los pequeños campesinos en ser propietarios legales". Esto ha determinado que la tierra en Colombia muestra una clara tendencia a aumentar su concentración²⁸. Esto, aunado a otros factores, ha determinado el carácter marcadamente rural que tiene la pobreza en Colombia (CRECE, 2006b).

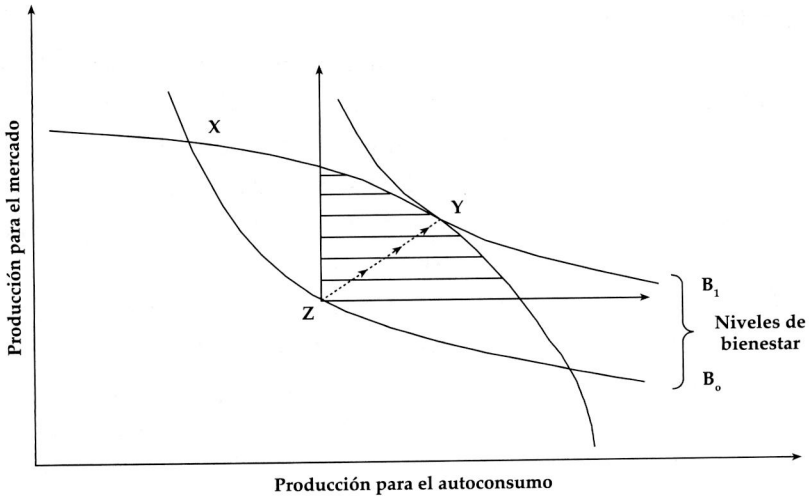
Por tal razón, la pequeña propiedad rural se distingue, entre otras cosas, por la subutilización de los distintos recursos productivos del hogar y en especial la mano de obra y la tierra, la baja especialización de la producción agrícola, y la falta de acceso a distintos recursos y factores productivos y sociales como el crédito, el agua para riego, la educación, la salud, etc. Todo esto determina que las zonas donde predomina la pequeña propiedad, los distintos factores productivos y, en particular, la mano de obra y la tierra agrícola tengan un bajo costo de oportunidad.

Esto lleva a pensar que la situación que enfrentan los pequeños productores rurales se puede caracterizar, en el Gráfico 2, por el punto Z que representa la actual combinación de producciones²⁹ y que, al mismo tiempo, refleja el uso de recursos. El punto Z se encuentra por dentro de la curva de posibilidades de producción, lo que significa una subutilización en el uso de tales recursos. Adicionalmente, la gráfica ilustra cómo el nivel de bienestar que se logra alcanzar (B_0) está por debajo del óptimo posible (B_1). Al intervenir RESA y poner en marcha los correspondientes incentivos económicos y culturales, se consigue que el hogar se mueva hacia el punto Y, punto que representa la optimización en el uso de los recursos dadas las restricciones enfrentadas y donde se consigue el nivel máximo de bienes-

²⁸ Según el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, citando un estudio del 2002 de Darío Fajardo, se señala que el Coeficiente de Gini de la propiedad de la tierra en el sector rural pasó de .85 en 1984 a .88 en 1996.

²⁹ Esta combinación se refiere a la producción para el mercado y el autoconsumo.

Gráfico 2. Ajustes en recursos, producción y bienestar



tar posible. No obstante, cualquier punto que se ubique dentro del área sombreada que hace ángulo de 90 grados con el punto Z, representa un mejoramiento de la situación frente al punto inicial Z.

El movimiento desde Z, motivado por la puesta en marcha del RESA, implica, necesariamente, una mayor utilización de los recursos productivos de los hogares, lo cual se deriva en un aumento de la producción de ambos grupos de bienes, producción para el mercado y producción para el autoconsumo. Dado el conjunto de precios de dichos bienes, el aumento de la producción para el mercado necesariamente conlleva un incremento del ingreso monetario del hogar. Este resultado, junto al aumento experimentado en la oferta interna de alimentos, asegura que los hogares de los pequeños productores rurales pueden alcanzar mayores niveles de bienestar³⁰. Monetariamente, la producción para el autoconsumo asume la forma de un ahorro en la compra de alimentos y, por ende, de un mayor ingreso neto.

³⁰ Estos mayores niveles de bienestar están representados por las curvas de bienestar comprendidas entre B_0 y B_1 .

Además de la situación más generalizada y la que se tipifica en el punto Z de el Gráfico 2, cabe esperar toparse con situaciones en la que un hogar se encuentre en el punto X del mismo Gráfico. Esta situación se caracteriza porque, a pesar de estar utilizándose todos los recursos disponibles en la producción agrícola total, el hogar no logra maximizar su bienestar. La combinación de producciones del punto X indica que el hogar puede incrementar su nivel de bienestar teniendo una mejor combinación. Esta nueva combinación se caracteriza porque en la misma se produce mayor cantidad de alimentos para el autoconsumo. En este caso, la puesta en marcha del RESA induce al hogar a moverse del punto X al Y con lo cual se consigue una nueva combinación de producciones que asegura mayores niveles de bienestar al pasar éste de la curva B_0 a la curva B_1 . Este movimiento del punto X al Y ilustra cómo, con la decisión del hogar de aumentar la producción de alimentos sacrificando parte de la producción para el mercado, es posible mejorar las condiciones de bienestar del hogar³¹.

3. Fortalezas y limitaciones de la estrategia de intervención RESA

El análisis que hasta ahora se ha hecho del Modelo de Intervención RESA deja ver que éste, visto desde su concepción estratégica y su base conceptual, evidencia un conjunto de fortalezas y limitaciones de diverso orden.

3.1. Fortalezas

Las principales fortalezas de la Estrategia de Intervención RESA son las siguientes:

- *La producción interna de alimentos se lleva a cabo utilizando los propios recursos de los hogares rurales.* La virtud principal que tiene el RESA consiste en que para mejorar la situación alimentaria y nutricional de los hogares

³¹ El movimiento del punto X al punto Y pone en evidencia la bondad de la estrategia de intervención que caracteriza al modelo RESA pues, en una situación de utilización plena de los recursos productivos, y gracias al cambio de combinación de producciones, es posible alcanzar un nivel de bienestar más alto.

rurales, éste recurre a la movilización de los recursos pertenecientes al propio hogar; en otras palabras, la solución al problema alimentario de los hogares se encuentra al interior de los mismos. Esto lleva a que se hable de la generación interna de alimentos.

- Al apalancar e impulsar la estrategia económica propia de los hogares rurales y de dinamizar los procesos internos de producción y acceso a los alimentos, *el RESA se sumerge en la lógica económica de operación (o funcionamiento) de los hogares rurales*. En consecuencia, el modelo de producción interna de alimentos para el autoconsumo no constituye un implante extraño en la racionalidad económica de los hogares rurales.
- *La Estrategia centra su atención en un proceso real*, la producción interna de alimentos, el que a su vez le permite a los hogares poder acceder de manera cierta y permanente a los alimentos. Esto contrasta con otros programas de apoyo alimentario, como es el caso de las donaciones, en que el acceso a los alimentos se da a través de una fuente externa a los hogares, la cual tiene la característica de que su continuación a través del tiempo no se puede garantizar de manera permanente.
- Al poner en funcionamiento el proceso de producción interna de alimentos para el autoconsumo, *el RESA ayuda a crear una base mínima de producción con la cual se garantiza un flujo permanente de alimentos en los hogares*. Esta base mínima, además de constituir la forma práctica como se reduce el riesgo alimentario de los hogares, es mayor a la que se da en aquellos hogares en los que no interviene el RESA.
- Al dedicar parte de los recursos del hogar, en especial la mano de obra y la tierra, a la producción interna de una mayor cantidad de alimentos para el autoconsumo, *el RESA puede ser visto, a un nivel limitado, como un esquema de generación de empleo productivo familiar*, mano de obra que, además, se dedica a la producción de un bien vital para la supervivencia de los miembros del hogar, los alimentos.
- El relacionamiento estrecho que se da al interior de los hogares rurales atendidos por RESA entre la producción agrícola y el consumo de alimentos,

no sólo *permite una mayor efectividad en el logro del objetivo último del RESA*, sino que garantiza que dicho logro se mantenga a través del tiempo.

- En poblaciones con alto riesgo económico, social o político, como es el caso en Colombia de un alto porcentaje de hogares rurales, el RESA puede servir como un *efectivo instrumento de reducción del riesgo de inanición o, más aún, para evitarla del todo*. Ello en razón a que, como se ha señalado, en opinión de Amartya Sen "el nivel mínimo de poder adquisitivo necesario para prevenir la inanición puede ser bastante pequeño" y de que, por otra parte, el RESA activa, de manera permanente en los hogares, procesos reales de producción de alimentos para el autoconsumo.
- La promoción del autoconsumo a través de la oferta interna de alimentos tiene evidentes efectos sobre los niveles alimentarios y nutricionales de los hogares rurales al tiempo que se convierte en una protección, a este nivel, contra el riesgo de hambre o desnutrición. Ambas cosas aportan a una vida más segura y satisfactoria de los distintos miembros del hogar, lo que, en otras palabras, representa una *mejora de oportunidades tanto del hogar como de cada uno de sus miembros*.
- El ahorro monetario o el mayor ingreso neto que representa el flujo permanente de alimentos para el autoconsumo, es un medio a través del cual el RESA *ayuda a aliviar la situación de pobreza en el medio rural*. Adicionalmente, y como se dijo anteriormente, este aporte lo hace en términos de un elemento vital para la vida de las personas, la alimentación y la nutrición.

3.2. Limitaciones

A continuación se enumeran las principales limitaciones que desde el análisis conceptual presenta el RESA.

- El RESA no aborda el problema alimentario de los hogares rurales desde una perspectiva amplia y comprensiva de la seguridad alimentaria o del desarrollo rural, sino que *lo hace, deliberadamente, desde una óptica limitada*

y específica: la oferta interna de alimentos para el autoconsumo. Ello en razón a que el abordaje que desde el RESA se hace de la seguridad alimentaria es muy específico, ya que se concentra en un solo aspecto del acceso a los alimentos por parte de la población rural.

- La condición de ser limitado y específico en su alcance y objetivos, hace que el RESA no esté en capacidad de solucionar, de manera definitiva, el problema de seguridad alimentaria de la población rural. Para lograr esta meta, dicha problemática tiene que ser abordada desde perspectivas y ángulos muy variados y diversos que no sólo comprometen lo sectorial. Frente a una restricción de recursos públicos lo anterior plantea la disyuntiva entre cobertura y soluciones definitivas. Dadas dichas restricciones, el RESA privilegia la mayor cobertura sacrificando la meta global de la seguridad alimentaria de la población rural.
- El RESA, a través de la promoción de la reasignación interna de los recursos productivos de los hogares, apalanca, de manera tangencial, el proyecto productivo principal del hogar u otras alternativas de generación de ingresos que tengan los mismos. De esta manera, su aporte al crecimiento del sector agrícola y al desarrollo del sector rural, de existir, es muy marginal, y el mismo es producto del reacomodo de factores internos y no resulta de un estímulo directo al crecimiento y a la generación de empleo en el campo.
- El RESA, a diferencia de un programa de empleo rural compensatorio tendiente a aliviar los problemas de ingresos, pobreza y nutrición, no genera de manera inmediata un flujo de ingresos para el hogar. Su efecto está en la generación, en el mediano plazo y de manera permanente, de un flujo de alimentos para el hogar, el cual se convierte en un ahorro en la compra de alimentos o en un mayor ingreso neto.
- Los procesos de transformación de la agricultura y de dinámica del crecimiento sectorial pueden llevar a que, en la etapa de alta especialización productiva a nivel predial y alta diversificación en el consumo y la producción agregada sectorial, los incentivos y los costos de oportu-

nidad de los distintos factores de producción hagan que la cultura del autoconsumo colapse. Esto le imprime al RESA un carácter de *programa transitorio en el tiempo y con un propósito específico frente a la problemática que pretende enfrentar.*

- *La producción interna de alimentos para el autoconsumo no se encuentra ajena a los riesgos propios de la producción agrícola como son las enfermedades o plagas de diverso orden, y los efectos dañinos del clima como las sequías y las inundaciones. Aunque estos riesgos son menores a los que enfrentan los cultivos especializados, los mismos no dejan de existir. Este tipo de circunstancias puede afectar de manera esporádica y aleatoria la producción interna de alimentos.*

4. Componentes del Modelo RESA

4.1. Institucional

Como se ha dicho, el Programa RESA- Red de Seguridad Alimentaria es un programa de inversión social de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social. El Programa inició labores en junio de 2003 haciendo parte de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República. Con la desaparición de la Red y la creación de Acción Social, a finales del año 2005 se autorizó, en el marco de la nueva organización, la ejecución del Programa RESA al tiempo que se adoptó el reglamento operativo del mismo³².

Las actividades de Acción Social se encuentran orientadas a mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana así como a mejorar sus capacidades productivas y organizativas. Los Programas de Acción Social se enmarcan dentro del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario". Una de las estrategias de dicho

³² En la resolución 0637 de 2005 se le definen al Programa RESA dos nuevas responsabilidades: adelantar acciones tendientes a lograr el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en el campo y adelantar acciones de seguridad alimentaria en los asentamientos subnormales de los centros urbanos.

Plan, manejo social del campo, propende por la focalización regional de las inversiones en función de la reducción de la desigualdad y el aprovechamiento del potencial estratégico del campo a través de diversas alternativas entre las que se encuentran las de seguridad alimentaria.

Dentro del esquema organizacional de Acción Social, el manejo y ejecución del Programa *reSA* está a cargo del denominado Grupo de Trabajo el cual hace parte de la Dirección Técnica de Programas Presidenciales para la Acción Social la que a su vez depende de la Dirección General. El Grupo de Trabajo está conformado por un coordinador, el cual es designado por la Dirección General, y por un reducido grupo interdisciplinario de profesionales.

En la actualidad, el Grupo de Trabajo *reSA* a nivel nacional está conformado por el coordinador y 13 profesionales pertenecientes a diferentes disciplinas. Estos profesionales cumplen diversas funciones entre las que se destacan las de tipo administrativo y las de planeación y seguimiento de proyectos. Por su parte, la supervisión de los convenios y/o contratos de ejecución de los proyectos de *reSA* está a cargo del Coordinador de la correspondiente Unidad Territorial³³ de Acción Social en donde se adelanta cada uno de los proyectos. Adicionalmente, se cuenta con el apoyo de especialistas en temas rurales en algunas unidades territoriales de Acción Social y, dependiendo de la naturaleza y de los recursos disponibles en los distintos convenios de ejecución, se pueden vincular profesionales que ejerzan como gestores evaluadores en las unidades territoriales. Estos gestores evaluadores tienen como función principal brindar acompañamiento a la correspondiente Unidad Territorial de Acción Social en la gestión y seguimiento de proyectos, así como en la evaluación de procesos, resultados e impacto de los mismos.

La operación del *reSA* responde a los lineamientos y objetivos estratégicos definidos por la Dirección de Programas y por la Dirección General de Acción Social. Por su parte, la ejecución del Programa se adelanta en estrecha coordinación con las áreas de apoyo y las unidades territoriales

³³ Acción Social cuenta con 35 Unidades Territoriales en el país, una por cada departamento y 3 en zonas especiales: Bogotá, Magdalena Medio y Urabá.

de Acción Social. Los recursos del Programa hacen parte del presupuesto asignado a Acción Social por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las actividades que deben adelantarse en cada uno de los proyectos del RESA se establecen de acuerdo con las características y particularidades de los mismos. Estas actividades responden a un plan operativo que va acompañado de su respectivo cronograma y de un plan de inversiones. Estos elementos hacen parte de los términos de la contratación que tiene el Programa con las entidades ejecutoras y demás aportantes de cada uno de los proyectos del RESA. La especificidad de las distintas actividades de los proyectos se define y coordina tanto con la correspondiente Unidad Territorial de Acción Social, quien actúa como supervisora de los convenios, como con el Comité Técnico Operativo Local que constituye la instancia rectora y de coordinación de cada proyecto. Este Comité está conformado por el Coordinador Nacional del Programa Red de Seguridad Alimentaria -RESA o su delegado, quien lo preside, por la entidad ejecutora del proyecto, por los otros cofinanciadores y por un representante de las entidades cooperantes o vinculadas al proyecto. En este Comité se le hace un seguimiento a la ejecución de cada proyecto al tiempo que tiene la potestad de determinar los cambios o ajustes, de orden técnico o presupuestal, que sea necesario adoptar con el fin de asegurar la buena marcha de los proyectos.

Los beneficiarios o usuarios de los proyectos RESA no participan directamente en ninguna instancia de gobierno o de decisión del Programa o de los correspondientes proyectos. Su participación se restringe a la opinión que expresan a través de una consulta realizada, previa al inicio de los proyectos, por parte de los ejecutores. Esta consulta se efectúa con el propósito de que cada proyecto responda, en lo posible, a los gustos, hábitos y tradiciones de cada uno de los grupos así como a sus esquemas alimentarios y de producción de alimentos. Adicionalmente, las directivas del RESA consideran de gran importancia conocer acerca de las observaciones, comentarios y sugerencias que con respecto al Programa tienen los beneficiarios. En este sentido, se han instituido las encuestas de satisfacción al cliente, las cuales están diseñadas para determinar las fortalezas y debilidades de los distintos proyectos. La evaluación que se hace de las opiniones de los usuarios

debe ser tomada en cuenta en el direccionamiento del Programa a través de los planes de mejoramiento que incorporan acciones enfocadas a mejorar continuamente la calidad de los servicios o productos prestados. Así mismo, en cada una de las Unidades Territoriales de Acción Social se cuenta con un buzón de quejas, sugerencias y reclamos. Adicionalmente, y de acuerdo con el ordenamiento legal del país, los usuarios del Programa pueden acceder a los distintos mecanismos legales de participación ciudadana como el derecho de petición, la tutela, etc.

Finalmente, y como un hecho de gran importancia, es necesario destacar que en algunos proyectos los usuarios del Programa RESA son también cofinanciadores de los proyectos³⁴. Esto les permite involucrarse más directamente en la planeación, organización, desarrollo y supervisión de los proyectos.

Para adelantar sus tareas, el Coordinador Nacional del Programa RESA cuenta con el apoyo de expertos en temas rurales y eventualmente con gestores evaluadores de proyectos. Estas personas son profesionales calificados conocedores de las distintas zonas, de las costumbres de la población así como del contexto económico, social y político del territorio donde realizan sus actividades. Los gestores evaluadores apoyan las actividades de supervisión y acompañamiento de los proyectos, velan por el buen desarrollo de los mismos, garantizan la ejecución exitosa de los diferentes proyectos en la región, además que se encargan de socializar y difundir el esquema operativo de ejecución del Programa y apoyan a las entidades ejecutoras en el manejo de las diferentes herramientas de información que el RESA ha establecido.

Los gestores y/o expertos rurales mantienen una relación directa con el Grupo de Trabajo a nivel nacional a través de los asesores de zona y con la coordinación del Programa, lo que garantiza el flujo de información y la retroalimentación entre el nivel nacional y el territorial, garantizando así tanto el adecuado seguimiento de las directrices de política y operacionales como una mayor vigilancia del desarrollo de los proyectos.

³⁴ Por ejemplo, en los proyectos destinados a beneficiar familias inscritas en el Programa de Familias Guardabosques de Acción Social.

4.2. Organizacional

El Programa RESA participa en los proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo en su calidad de cofinanciador parcial de los mismos. Esto lleva a que sea necesario adelantar, en las distintas regiones del país, diversas gestiones tendientes a lograr que a los proyectos RESA se vincule el mayor número de organizaciones que apoyen su desarrollo.

Para participar en la ejecución de un proyecto, cualquier organización o entidad debe aportar recursos pues el esquema de financiamiento se basa en el principio de que todos ponen, esto es, todos los participantes actúan como cofinanciadores de los proyectos. No obstante lo anterior, entre ellos se puede diferenciar cuatro diferentes tipos de organizaciones según su grado de participación, sus capacidades y sus recursos. Estos cuatro tipos son: ejecutores, otros cofinanciadores, adherentes y cooperantes.

Los *ejecutores*, aunque igualmente actúan como cofinanciadores de los proyectos, se encargan de la ejecución de los mismos. Generalmente, los ejecutores son entes regionales de reconocida idoneidad técnica y administrativa, que cuentan con experiencia en la ejecución de proyectos sociales y que disponen de mecanismo que demuestran la transparencia en el manejo de los recursos³⁵. Adicionalmente, deben ser reconocidos en el territorio y generar confianza entre la comunidad. Los ejecutores aportan recursos en efectivo, asumen los costos de legalización y perfeccionamiento del convenio y en muchas ocasiones aportan otros bienes y servicios adicionales. Los ejecutores de los proyectos son seleccionados por el Programa desde un principio, previo el resultado del análisis de idoneidad³⁶.

Por su parte, se denominan *otros cofinanciadores* aquellas entidades que suscriben el convenio inicial aportando recursos en efectivo. Este grupo de entidades no ejecuta actividad alguna en los proyectos. Su interés está en

³⁵ La idoneidad como ejecutor se define a través de un estudio minucioso de la entidad aspirante, el cual incluye revisión de los estados financieros de los últimos tres años, su experiencia en la ejecución de proyectos sociales, su conocimiento del territorio, entre otros. Este estudio es avalado por la Oficina de Gestión de Contratos y Liquidaciones de Acción Social.

³⁶ Como ejecutores de los proyectos RESA se tienen diferentes tipos de organizaciones como gremios privados, universidades, entes territoriales, grupos religiosos, etc.

conseguir que, con sus aportes, se pueda obtener el máximo cubrimiento posible en número de familias atendidas por el proyecto.

En un convenio ya suscrito y/o en marcha, cualquier entidad pública o privada puede aportar recursos en efectivo y participar de un proyecto RESA en su calidad de *adherente*. La adherencia al convenio se legaliza mediante la firma de un Otrosí o de un nuevo contrato entre el ejecutor y el adherente, asegurando su participación en el cubrimiento de familias, en proporción a su contribución.

Las entidades que aportan al proyecto recursos en bienes y servicios reciben el nombre de *cooperantes*. Los bienes y servicios que se aporten (mano de obra, asistencia técnica, etc.) constituyen un mayor valor del convenio pero no contribuyen a ampliar la cobertura poblacional del proyecto.

4.3. Operativo y logístico

Como se ha señalado, la operación y ejecución de las distintas actividades que incorporan los proyectos del RESA, son responsabilidad directa de las entidades ejecutoras. Sin embargo, dicha ejecución se lleva a cabo siguiendo las directrices emanadas del Comité Técnico Operativo Local correspondiente y responden, finalmente, a las políticas y lineamientos establecidos por las directivas del Programa.

En el desarrollo de los proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo, el RESA ha establecido tres etapas básicas de desarrollo del proyecto que son motivación, difusión e insumos. Como complemento a estas etapas se tiene establecido el seguimiento a los proyectos.

A través de la *motivación* se busca que los beneficiarios del RESA desarrollen las capacidades, competencias y destrezas necesarias para adelantar, de manera adecuada, las diferentes tareas que los proyectos productivos implican. En el centro de estas actividades está el interés de motivar en los beneficiarios y sus familias el cambio de actitud que facilite el desarrollo sostenido de los proyectos. Este elemento de motivación se pone en práctica a través, entre otras actividades, de charlas, talleres, días de campo, encuentros de beneficiarios, ferias agroalimentarias y actividades lúdicas.

Con el propósito de reforzar los mensajes y los conocimientos transmitidos en las actividades de motivación, de conseguir el necesario cambio de

actitud así como de lograr la apropiación e identidad de las comunidades con el proyecto, en la etapa de *difusión* se recurre a la utilización de campañas masivas a través de los medios locales de comunicación como periódico, radio y televisión. Así mismo, se utilizan otros medios más directos como vallas, pancartas y afiches. Es de anotar que las actividades de difusión se realizan durante todo el período de ejecución de los proyectos.

La otra etapa que hace parte de los proyectos RESA es la de la entrega de los *insumos*. Los insumos son componentes básicos de los proyectos productivos como semillas, material vegetativo y especies menores, y que son entregados a los usuarios para la implementación y puesta en marcha de la unidad productiva de alimentos para el autoconsumo. Como se dijera, la entrega de tales elementos responde a las preferencias, costumbres, hábitos y necesidades de los beneficiarios. La entrega de insumos se lleva a cabo sólo cuando la comunidad de beneficiarios ha participado activamente en las actividades de motivación y difusión.

Es de resaltar que, aunque el Programa busca la puesta en marcha de proyectos productivos, está establecido que, de los recursos totales del plan de inversión, el valor de los insumos no debe superar el 60%. Dada la naturaleza del Programa RESA, los bienes que se adquieren en desarrollo de los proyectos, y los cuales van dirigidos expresamente a los beneficiarios, son de naturaleza fungible.

Con el propósito de asegurar el adecuado desarrollo de los proyectos, cada uno de ellos incorpora actividades de seguimiento y operatividad. Dependiendo de la naturaleza de los convenios y del presupuesto disponible, el Programa reserva el 5% de los recursos aportados por Acción Social con el fin de apoyar el acompañamiento, monitoreo, medición de resultados y apoyo logístico. Estas actividades generalmente las adelantan los gestores evaluadores.

Para la realización de las distintas actividades de los proyectos se contempla, eventualmente, la vinculación de personal técnico especializado en áreas relacionadas con las actividades del proyecto como nutricionistas, profesionales y/o técnicos agropecuarios, sociólogos, etc. La cantidad del personal vinculado a cada proyecto varía de acuerdo con las particularidades³⁷ del mismo.

En el proceso de selección de los beneficiarios del Programa RESA se tienen establecidos cinco requisitos básicos de acceso. Sin embargo, y en razón al esquema de cofinanciación con que opera el Programa, en muchas ocasiones se requiere ajustar y/o adicionar algunos criterios de selección, con el propósito de asegurar la confluencia de los intereses y objetivos de todas las entidades participantes en los proyectos.

Los cinco criterios generales establecidos por el Programa son:

- ❑ *Tener acceso a la tierra.* Por estar el RESA dirigido a la ejecución de proyectos productivos agropecuarios, es requisito fundamental contar con un espacio de terreno donde se ejecute el proyecto. Este espacio puede ser del beneficiario bajo cualquier forma de tenencia (propio, comodato, en arriendo, etc.), de un ente territorial (localidad, municipio, departamento, o Nación), de un gremio, de una ONG o de una persona jurídica o natural que lo aporte a cualquier título legal por el tiempo que dure el proyecto.
- ❑ *Producir para la familia.* Como se busca que los usuarios produzcan alimentos para autoconsumo, los beneficiarios deben saber que la provisión de semillas, plántulas o especies menores entregadas sólo será la necesaria para que se abastezca el grupo familiar.
- ❑ *Participación del grupo familiar.* Se requiere que el grupo familiar de los hogares rurales se comprometa con el Programa. Por ello se busca que todos sus miembros participen activamente tanto en las actividades relacionadas con la ejecución del proyecto como en las actividades productivas propiamente dichas.
- ❑ *Acceso.* A los usuarios de los proyectos RESA se les requiere que sean conscientes de que sólo pueden tener acceso por una sola vez a este tipo de proyectos.

³⁷ Algunas de estas particularidades son tamaño de la población a atender, número de municipios participantes, distancias entre los municipios, corregimientos o veredas, presupuesto disponible en los proyectos, bienes y servicios que puedan aportar las entidades locales como las UMATAS, SENA, Alcaldías, etc.

- *Excepción.* No podrán ser usuarios del Programa los productores cuyos predios posean cultivos ilícitos o que estén en terrenos de invasión.

De otra parte, en los diferentes convenios se utilizan, adicionalmente, otros criterios particulares como que los beneficiarios pertenezcan al nivel 1 del Sisben, que hagan parte del Programa Familias en Acción (como estrategia de articulación con la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza) y que estén en un nivel determinado de inseguridad alimentaria, entre otros.

El tiempo asignado de duración de los proyectos RESA es de un máximo de un año. Durante el primer mes, el ejecutor realiza la socialización del proyecto entre los beneficiarios, se explica el objetivo, el contenido del proyecto y los requisitos de acceso, se detallan los componentes y se realiza la consulta con la comunidad acerca de las preferencias generales para definir el prototipo de insumos a entregar. Durante este tiempo, el ejecutor debe gestionar y recoger adherencias de los municipios u otras entidades interesadas en aportar recursos al proyecto. A partir del segundo mes, se inician las actividades propias del proyecto como son la motivación, la difusión y, una vez la comunidad está adecuadamente motivada hacia el cambio de actitud, se hace la entrega de los insumos.

A través de los talleres y las demás actividades, en la etapa de motivación el beneficiario y su familia amplían y refuerzan sus conocimientos acerca de la producción de alimentos, el manejo de los mismos y sus componentes nutricionales. Adicionalmente, se promueve el afianzamiento de las relaciones de la comunidad, el liderazgo y la solidaridad.

Una vez se haya avanzado en las capacitaciones y se presenten las primeras manifestaciones de motivación y cambio de actitud de la población atendida, son entregados los insumos pecuarios y agrícolas. Ello se hace así porque, lo que garantiza la adecuada utilización de los insumos por parte de los beneficiarios, se encuentra estrechamente relacionado con el interés y la concientización acerca de las bondades del modelo de producción interna de alimentos para el autoconsumo. Estos insumos constituyen el núcleo inicial para el establecimiento de los cultivos o las actividades pecuarias para el autoconsumo, dándole, entonces, al usuario RESA la oportunidad de implementar lo aprendido en las actividades previas. Los insumos son

entregados en las cantidades y variedades que la población estableció en la consulta realizada al inicio del proyecto. Usualmente la entrega se realiza de forma masiva como parte de los eventos programados en desarrollo del proyecto. Una vez entregados los correspondientes insumos, se llevan a cabo visitas periódicas de acompañamiento a las familias para velar por la correcta utilización de dichos insumos.

4.4. Contenidos

La metodología general sugerida por el Programa RESA para los cursos de formación es la de aprender haciendo. Para ello se busca aprovechar los recursos disponibles en el territorio así como rescatar las costumbres ancestrales y los saberes locales, esto en el marco de un respeto por las particularidades culturales de cada una de las zonas. Uno de los principios que rigen el desarrollo de las diferentes actividades de motivación y difusión es que las mismas deben hacerse de la manera más dinámica posible. Dado que la intervención que hace RESA tiene un tiempo limitado y que de lo que finalmente se trata es de promover un cambio al interior de los hogares, el propósito de la formación más que capacitar busca motivar a la población, desarrollando y potenciando sus capacidades.

En particular, los contenidos de los talleres así como las actividades de motivación varían en los proyectos. Sin embargo, estos se pueden agrupar en temas como agricultura orgánica, técnicas de producción, recuperación de semillas, planificación y cuentas de la finca, desarrollo humano, nutrición y hábitos saludables de vida, entre otros. Dependiendo de la disponibilidad de personal en cada proyecto, estas actividades generalmente son realizadas por los extensionistas asignados a los proyectos. Para temas muy específicos o actividades complementarias, estos profesionales pueden ser apoyados por entidades especializadas en los temas a desarrollar o la ejecución de tales actividades queda a cargo directamente de dichas organizaciones.

Generalmente, estos talleres se realizan en espacios públicos de fácil acceso para las comunidades beneficiadas tales como escuelas, centros comunitarios, canchas de deportes, fincas, entre otros. En estos lugares el personal profesional o técnico desarrolla actividades lúdicas, clases magis-

trales o demostrativas, donde la comunidad participa activamente mientras aprende, siendo estos los modos más comunes de transferir el conocimiento a los usuarios y sus familias. En los talleres participa un total de 30 a 40 beneficiarios. De acuerdo con la temática a desarrollar, cualquier miembro del hogar puede participar en estos eventos en representación de su familia o, si es posible, puede asistir toda la familia. La periodicidad de los mismos varía de acuerdo con el número total de beneficiarios del proyecto, el número de municipios vinculados, las distancias, etc.

4.5. Seguimiento y evaluación

Desde su inicio, el Programa RESA ha contado con diversas herramientas de seguimiento a la ejecución de los proyectos. En este orden de ideas, la supervisión de los proyectos está a cargo de la Unidad Territorial de Acción Social. Según los procedimientos establecidos, los supervisores del Programa deben avalar la información reportada por las entidades ejecutoras. Esta información se reporta en distintos momentos de avance del proyecto. Actualmente, se está en el proceso de implementación del registro mensual de un informe físico -financiero de cada proyecto. Este informe se valida con la presentación de un reporte por parte del gestor evaluador de la Unidad Territorial.

El Programa cuenta, además, con un aplicativo de caracterización de los beneficiarios. Este aplicativo permite hacer el seguimiento continuo de la información estadística acerca de la atención y la cobertura del Programa al tiempo que permite establecer los correspondientes controles.

Adicionalmente, el Programa dispone de la Encuesta de Satisfacción del Usuario, de los aportantes y los beneficiarios, con la cual se evalúan las relaciones con los cofinanciadores y la percepción de los usuarios finales sobre los aciertos o desaciertos del proyecto. La encuesta a los usuarios aportantes se circunscribe a dos grandes temas que son: gestión y ejecución u operatividad del proyecto. Periódicamente se envía el formato de satisfacción a todos los ejecutores de proyectos RESA, entidades aportantes y a una muestra representativa de los municipios adherentes.

En cuanto a las encuestas de satisfacción de los beneficiarios, éstas son aplicadas³⁸ por el gestor evaluador, los expertos rurales o los asesores del

nivel nacional en los proyectos que cuentan con una ejecución de actividades del 50% al 100%; con ello se asegura que el componente de insumos pueda ser evaluado.

Finalmente, cada año se realizan evaluaciones de impacto del Programa RESA, evaluaciones que se contratan a través de mecanismos de convocatorias públicas. En el año 2005 se realizó una evaluación por parte de la firma Econometría y la del año 2006 se contrató con la Pontificia Universidad Javeriana.

5. Caracterización de los componentes del Modelo de Intervención RESA

La anterior descripción de los componentes del modelo RESA pone de presente que el Modelo de Intervención RESA no constituye otro esquema más que busca solucionar la problemática alimentaria y nutricional de los pequeños productores rurales pobres de Colombia sino que, en su afán por llegar de la manera más eficaz posible a cumplir con sus objetivos, el Programa RESA ha estructurado un esquema organizativo y operacional que se caracteriza por ser flexible, eficiente, ágil, eficaz y participativo. Adicionalmente, con ello logra, no sólo alcanzar los objetivos para los que fue creado, sino generar una serie de externalidades institucionales y de desarrollo que van más allá de su objetivo central. Entre las primeras se encuentra el apoyo a la descentralización y al fortalecimiento de las organizaciones especializadas locales y regionales y, entre las segundas, la contribución a la formación de capital humano y social.

A manera de conclusión de este capítulo y con el propósito de caracterizar dicho esquema, a continuación se presentan los principales rasgos del mismo. Para ello se sigue el orden que hasta ahora se ha utilizado de presentación de los componentes del Modelo.

³⁸ Con base en los proyectos identificados, el número de familias de cada uno y la existencia o no de un gestor en la zona, el programa RESA determina el número mínimo de encuestas a realizarse. El Programa RESA entrega a los gestores y asesores del Programa un listado con el número mínimo de encuestas que se deben realizar al inicio de cada trimestre. La representatividad de la muestra se establece teniendo en cuenta los beneficiarios de los proyectos caracterizados al momento de definir la muestra.

Con respecto a la estructura institucional del Programa, hay que señalar que para la ejecución del RESA no se recurre, como ha sido hasta ahora costumbre en el país, a la conformación de una nueva estructura organizacional independiente ni a la creación de una nueva institución gubernamental especializada. Por el contrario, el Programa se vuelve parte integral de una organización institucional ya establecida, Acción Social, que se encuentra al más alto nivel del Estado, la Presidencia de la República. Tampoco el Programa, aún siendo parte de Acción Social, se torna autosuficiente ni ignora a las demás dependencias de la institución sino que recurre, para la ejecución de los convenios y los proyectos, a otras instancias y procesos de la entidad.

De igual forma, el Grupo de Trabajo RESA, aunque hace parte de la Dirección Técnica de Programas Presidenciales para la Acción Social, no puede ser visto como una dependencia empotrada dentro de dicha estructura pues su condición de programa le confiere un carácter limitado en el tiempo. Esto, junto al reducido grupo de profesionales que lo conforman, le otorga al Programa unos atributos muy deseables de las organizaciones eficaces: flexibilidad, estructura jerárquica horizontal, capacidad de iniciativa e innovación y trabajo en equipo.

No obstante que el RESA constituye una iniciativa de Acción Social, su accionar y marco de políticas no sólo responde a los objetivos y lineamientos de esta institución sino que además está en línea con las políticas del plan nacional de desarrollo y las políticas del gobierno nacional para el sector rural.

En lo que tiene que ver con la operación del esquema institucional del RESA, se debe destacar la flexibilidad que para la ejecución de las distintas actividades de los convenios y los proyectos se tiene pues, aunque éstas se ajustan a un marco general y a unos lineamientos emanados del propio Programa, dichas actividades se adecuan a las necesidades y características de las distintas zonas y de los propios productores.

De otra parte, para la ejecución de los convenios el Programa no se impone sobre el resto de entidades participantes sino que se tienen establecidos mecanismos de gobierno y coordinación en los que, además del RESA, participan las distintas entidades aportantes incluido el ejecutor. Aunque la condición de participativo que se hace del Programa se refiere al hecho antes

reseñado, es de anotar que los beneficiarios sólo participan en el Comité Técnico Operativo Local en tanto son cofinanciadores de los proyectos. De otra manera, la voz de los beneficiarios sólo se deja escuchar a través de las encuestas de satisfacción al cliente.

El esquema de trabajo que tiene establecido RESA permite un continuo diálogo y un proceso de retroalimentación entre el nivel nacional y las regiones. Como en ninguno de los casos se tienen conformadas estructuras rígidas y jerárquicas sino que se trabaja con base en pequeños equipos de trabajo, la información fluye fácil y rápidamente facilitándose así la toma de decisiones.

Todo lo anterior deja en claro que el Programa RESA constituye un modelo de intervención dirigida en el que el papel de los beneficiarios se limita a ser receptores de la acción del Estado y que la planeación y ejecución de los proyectos recae en el grupo de profesionales del Programa. No obstante lo anterior, el RESA tiene establecidos mecanismo que le permiten "escuchar y atender" las sugerencias y comentarios de los beneficiarios y los ejecutores.

Al momento de estructurarse y ponerse en marcha el Programa se adoptó una decisión importante y estratégica para el mismo, que el RESA sólo actuaría como cofinanciador de los proyectos y que por ende no sería ejecutor de estos. Esta decisión tiene, por lo menos, dos implicaciones importantes. Una, que la estructura de operación del Programa se encuentra debidamente alineada con las decisiones institucionales adoptadas al interior de Acción Social y que fueron explicadas anteriormente. Dos, que con ello se le da a las regiones y a sus instituciones especializadas la oportunidad de desarrollar y fortalecer aún más sus capacidades de ejecución de proyectos. Adicionalmente, el RESA permite que otras organizaciones y entidades tanto nacionales como regionales y locales participen, en su condición de cofinanciadores, de los proyectos. De esta manera, el Programa suma esfuerzos y no actúa como fuerza centrípeta como tradicionalmente ocurre con las instituciones del orden nacional. Sin lugar a dudas, todas estas circunstancias incentivan la participación en los proyectos de diversos entes locales generándose así una cultura de cooperación entre instituciones factor éste que constituye una grave falencia del desarrollo institucional del país.

Del esquema de cofinanciación promovido por el Programa RESA debe decirse que no es un esquema cerrado en el sentido de que sólo admite

aportes en dinero de los distintos cofinanciadores, por el contrario, el esquema es abierto pues también permite que diversas organizaciones se vinculen a los convenios aportando bienes y servicios.

Aunque la responsabilidad de la ejecución de los proyectos recae en una sola entidad, el ejecutor, el órgano de gobierno de los mismos, el Comité Técnico Operativo Local, es colegiado pues allí están representadas las entidades y organizaciones participantes de los convenios; esto hace que la composición de cada Comité y la participación de instituciones y organizaciones en los convenios sea muy heterogénea. Sin embargo, esto no conlleva que se desatiendan los lineamientos y las políticas promovidas por el Programa pues tanto en el texto de los convenios como con la participación del RESA en cada uno de los Comités se asegura que los distintos proyectos sigan unas directrices y unos lineamientos comunes.

Aunque el Programa tiene establecidos unos criterios generales de acceso, se ha determinado que, con el propósito de permitir que al interior de los convenios confluyan los distintos intereses de los socios, se disponga de un cierto grado de flexibilidad en la definición de dichos criterios.

Finalmente, el beneficiario no es, exclusivamente, un miembro del hogar, por ejemplo el jefe del mismo, por el contrario, los beneficiarios son todos los miembros del hogar. Esto constituye un elemento diferenciador del RESA frente a otros programas rurales en los que el beneficiario generalmente es un solo miembro del hogar. Adicionalmente, esta característica va en línea con el propósito de crear cultura de autoconsumo y seguridad alimentaria, aspecto que, necesariamente, involucra a todos los miembros del hogar y no únicamente a uno de ellos.

La metodología de aprendizaje, aprender haciendo, que aplica el RESA en sus actividades de formación se adapta adecuadamente a las condiciones y circunstancias de los pequeños productores y a las necesidades de aprendizaje de estos. Con ello se asegura una mayor eficacia en términos de resultados.

Para el Programa, aunque la entrega de insumos juega un papel de vital importancia en cuanto constituye el incentivo económico que da inicio a la producción interna para el autoconsumo, su sola entrega no basta. Se requiere del componente de formación. Por ello es que en desarrollo de los proyectos del RESA se hace gran énfasis en la formación de capital humano

a través de la generación de capacidades, destrezas y competencias en los distintos ámbitos relacionados con la seguridad alimentaria. Esto hace que en el programa de formación se incluyan temas como nutrición y alimentación, cocción de alimentos, desarrollo humano y hábitos saludables de vida, entre otros.

Un aspecto que debe ser resaltado del Programa *RESA* es que el interés del mismo no es esencialmente productivista. Interesa crear conciencia y cultura colectiva sobre la importancia que tiene la producción interna de alimentos para la vida de los miembros del hogar. Esos dos elementos, conciencia y cultura, son las bases que le permitirán a los hogares continuar con la práctica de producción para el autoconsumo una vez la intervención del Programa finalice.

Finalmente, el Programa tiene establecidos una serie de procedimientos y herramientas que permiten un seguimiento continuo de las actividades y desarrollos de los distintos proyectos, al tiempo que cuenta, para cada convenio, con mecanismos de evaluación que le proporcionan una continua retroalimentación.

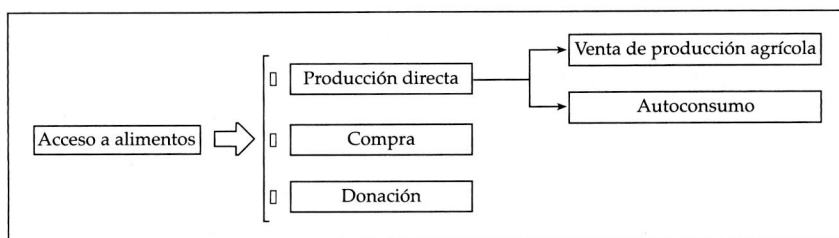
A manera de conclusión general, podría afirmarse que el Modelo de Intervención *RESA* no puede ser considerado como un modelo único e inflexible que, como un prototipo, puede aplicarse en cualquier medio sin consideración de las circunstancias y necesidades particulares de cada región o localidad. Por el contrario, el *RESA* es un modelo que sirve de marco para adelantar una intervención que tiene unos objetivos, unos propósitos y unos derroteros comunes pero que es lo suficientemente flexible como para adaptarse a las circunstancias particulares de cada región y grupo social. Esto lleva a que, en muchos casos, cada nuevo proyecto tenga características particulares que lo hacen único.

RESA y la seguridad alimentaria

Como se ha señalado, el Modelo de Intervención RESA busca contribuir, a través de la puesta en marcha de distintos incentivos económicos y culturales, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural colombiana mediante un aumento en los niveles alimentarios y nutricionales de los distintos miembros de los hogares de los pequeños productores rurales. Con ello, el RESA favorece la consecución de mayores niveles de seguridad alimentaria al interior de dichos hogares.

En razón a que la producción interna de alimentos para el autoconsumo constituye uno de los canales a través de los cuales los hogares rurales pueden acceder de manera efectiva a los alimentos para su consumo, el Modelo RESA garantiza que el objetivo de lograr "mayores niveles de seguridad alimentaria" se puede alcanzar. Como se ilustra en el Gráfico 3, las distintas formas como acceden los hogares rurales a los alimentos son: la producción directa de los mismos, la compra de éstos como resultado de la venta de la fuerza de trabajo y la donación de alimentos a los hogares por parte de terceros. En la producción de alimentos, por su parte, se tienen dos formas de acceso. La primera es la venta en los mercados de la producción agrícola, incluidos alimentos, con la cual el productor recibe los recursos monetarios necesarios para adquirir su canasta de alimentos. La segunda es la producción para el autoconsumo. Como el RESA pone en funcionamiento los procesos productivos que aseguran, de manera permanente, la genera-

Gráfico 3. El acceso a alimentos



ción de una oferta interna de alimentos para el autoconsumo, a los hogares de los pequeños productores rurales se les habilita este canal de acceso a alimentos y, por ende, es posible lograr mayores niveles alimentarios y nutricionales para los distintos miembros de los hogares.

En la discusión que anteriormente se ha hecho acerca del concepto de seguridad alimentaria quedó claro que uno de los elementos característicos del mismo es el acceso a los alimentos. Aunque es evidente que el acceso no agota dicho concepto, éste si juega un papel muy importante en la forma práctica como las personas, los hogares y los países alcanzan niveles adecuados de seguridad alimentaría. De esta manera, y sin interesar el tipo de definición que de seguridad alimentaria se quiera considerar, el enfoque propuesto por RESA se legitima, en la práctica, como un proceso interno de los hogares rurales a través del cual estos pueden acceder a un flujo permanente de oferta de alimentos para el propio consumo de los hogares, asegurándose así que se puedan alcanzar mayores niveles de seguridad alimentaría.

Las definiciones de seguridad alimentaria discutidas en el capítulo dos y, en especial la restringida, permiten afirmar que el RESA efectivamente actúa dentro del marco de la seguridad alimentaria pues el Programa quiere atacar el hambre como una de las manifestaciones de un consumo insuficiente de alimentos nutritivos. Igualmente, el RESA quiere reducir la vulnerabilidad a la seguridad alimentaria a través de la reducción del riesgo alimentario. En este orden de ideas, se puede concebir al RESA como un modelo de intervención que, al centrarse en el problema del hambre y la alimentación, claramente se enmarca en la definición restringida de seguridad alimentaria. Esto determina que el RESA, aunque se concentra en un aspecto específico del problema de la seguridad alimentaría -definida ésta en su concepción más amplia- ataca la manifestación principal de la inseguridad alimentaria, al tiempo que, en el marco de restricciones presupuestales por parte del gobierno central, privilegia cobertura de beneficiarios sobre ampliación de los objetivos y los componentes del Programa.

Esa concepción amplia de la definición de seguridad alimentaria y el marco y las dimensiones que de ella se derivan, dejan en claro que el esfuerzo que en materia de seguridad alimentaria adelanta el RESA se limita y circunscribe a un aspecto muy concreto de esta problemática, pero, al

revisarse la definición restringida de seguridad alimentaria, se ve que dicho aspecto es el fundamental del problema alimentario pues se relaciona con las condiciones de oferta y disponibilidad de alimentos, y el acceso y la estabilidad en dicho acceso.

CAPÍTULO SIETE

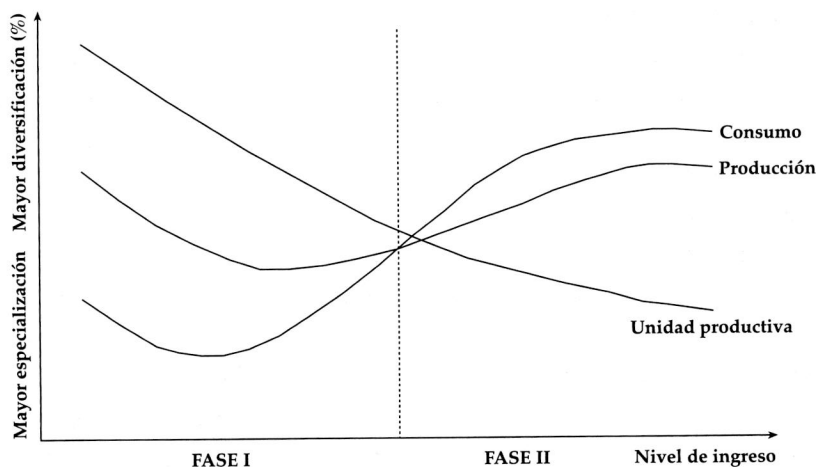
RESA y la transformación de la agricultura

Una de los aspectos importantes a considerar respecto al Modelo de Intervención RESA es el relativo a la vigencia que el mismo tiene bajo diferentes condiciones de desarrollo del sector agrícola. En particular, es importante discutir cómo los procesos de transformación del sector afectan o favorecen la intervención de RESA.

Para analizar este aspecto se considera conveniente recurrir al modelo de transformación de la agricultura propuesto por Timmer (Staatz and Eicher, 1998). Este autor señala que "la transformación de la agricultura es un destacado proceso que se distingue por su uniformidad. Este proceso se caracteriza por la caída de la participación de la agricultura en la fuerza laboral de los países y en el producto total a medida que el ingreso per cápita aumenta".

A partir del modelo de transformación de Timmer se pueden identificar, a grosso modo, dos grandes fases en el proceso de desarrollo de la agricultura (ver Gráfico 4). La primera de ellas se caracteriza porque a nivel de las

Gráfico 4. Fases de la transformación agrícola



unidades productivas agrícolas se presenta una alta diversificación de la producción y del consumo de alimentos. Adicionalmente, se registra una tendencia al autoabastecimiento alimentario por parte de los hogares rurales lo que hace que éstos mantengan limitados vínculos con los mercados de factores y productos. Así mismo, y en razón a que en esta fase muchas regiones adolecen de procesos vigorosos de crecimiento y desarrollo, y a que la dinámica de las mismas está centrada en la actividad agrícola, el costo relativo de los factores productivos, especialmente el de la mano de obra y la tierra, es bajo. Las condiciones imperantes en esta fase responden a una economía relativamente cerrada y la cual se encuentra en las primeras etapas del proceso de desarrollo económico.

Por su parte, la Fase II se caracteriza por una alta especialización de la producción a nivel de las unidades productivas agrícolas y por la diversificación de la producción y el consumo a nivel de la economía en general y del sector agrícola como un todo. La relativa especialización a nivel agrícola hace que los hogares y las unidades de producción mantengan estrechos vínculos con los mercados donde se transan alimentos, factores e insumos. La dinámica económica, derivada de una economía abierta y con estrechos vínculos con los mercados externos, lleva a que, en el medio rural, el costo relativo de los factores productivos sea alto y que dichos factores resulten muy competitivos en los mercados. En esta fase, contrario a lo observado en la primera donde predominaba una canasta muy básica de producción y consumo de bienes agrícolas, abundan los procesos agroindustriales y de transformación de la producción agrícola lo que lleva a que no sólo se tenga un amplio intercambio de mercancías con el resto del mundo sino que el consumo de bienes agrícolas sea muy diversificado. Todo esto es producto de una economía caracterizada por su dinamismo y altos niveles de ingreso.

De acuerdo con el modelo de transformación propuesto por Timmer se puede pensar que el Modelo de Intervención RESA tiene altas posibilidades de operar adecuadamente y alcanzar sus objetivos en condiciones similares a las que rigen en la denominada Fase I, en donde el bajo costo de oportunidad que exhiben los factores productivos en el sector rural aunado a la subutilización de tales recursos facilita, al interior de los propios hogares rurales, la asignación de los mismos en actividades de producción de alimentos para el autoconsumo. Igualmente, durante la Fase II y bajo

condiciones especiales de agudas crisis económicas y sociales en alguna actividad agrícola particular en la que predomine la pequeña producción campesina, el Modelo RESA puede ser considerado como un modelo pertinente, pero de carácter temporal, para apoyar a los pequeños productores rurales. Lo anterior obedece a que, en agudas crisis como la que vivió el sector cafetero colombiano durante la década de los noventa y no obstante que la agricultura colombiana como sector económico se puede caracterizar como que transita por la Fase II, los pequeños productores y las regiones cafeteras vieron afectadas sus condiciones de desarrollo de tal forma que se reprodujeron las imperantes durante la Fase I.

En las condiciones económicas que rigen en la Fase I y en los casos de crisis de la Fase II, se facilitan y prosperan los cambios de actitud y de cultura que promueve el Modelo RESA entre los hogares rurales para la producción de alimentos para el autoconsumo. En otras palabras, tanto los incentivos internos como los que proporciona el mercado posibilitan y promueven la nueva asignación de recursos hacia la producción interna de alimentos.

Cabe recordar que en la Fase II del modelo de transformación agrícola, la dinámica económica que impera en el sector rural y, en particular, en las diferentes actividades agrícolas hace que el costo de oportunidad de los distintos factores productivos aumente y que se tienda hacia una plena utilización y especialización de los mismos en las actividades productivas principales. Aún la mano de obra infantil y juvenil aumenta su costo de oportunidad respecto a lo que prevalecía en la Fase I³⁹. De esta forma, los incentivos de mercado llevan a que los recursos productivos de los hogares no se dirijan hacia la producción de alimentos para el autoconsumo, pues resulta más barato recurrir al mercado como fuente abastecedora de alimentos. De alguna manera podría pensarse que la Fase II plantea, al interior de la Estrategia de Intervención del Modelo RESA, una tensión entre la cultura del autoconsumo y los procesos de crecimiento y desarrollo. Ello originado en el mayor costo de oportunidad de los factores, resultado de la dinámica del sector.

³⁹ El mayor capital humano hace que para los padres resulte altamente costoso sacar de la escuela o el colegio a sus hijos para dedicarlos a las actividades productivas del hogar.

Así las cosas, podría considerarse que la Fase II no constituye un nicho apropiado para que un Modelo de Intervención como el RESA prospere. Sólo una poderosa y muy arraigada "cultura del autoconsumo" estará en capacidad de sostener esta actividad en los hogares, pues las fuerzas del desarrollo, expresada en los incentivos económicos imperantes, conspiran en su contra.

Al considerarse el Modelo de Intervención RESA bajo una óptica más comprensiva como la que ofrece el modelo de Timmer acerca del desarrollo de la agricultura y, en particular, del proceso de transformación a la que inexorablemente se enfrenta este sector, y teniendo en cuenta que la intervención de RESA en muchas regionales agrícolas del país se hace en el marco de una problemática rural caracterizada por los muy altos niveles de pobreza, un bajo crecimiento económico y un reducido desarrollo social, dicho modelo se percibe entonces como una intervención que se distingue por ser eficaz en la solución de la problemática específica que debe superar, capaz de cumplir con los objetivos establecidos, limitado en tanto ayuda a sobrellevar situaciones, estructurales e intempestivas, que afectan las capacidades o derechos de las familias, pero que no intenta solucionar el conjunto de dificultades y restricciones que de diverso orden enfrentan los hogares rurales de los pequeños productores, y con un claro carácter transitorio en el sentido de que sólo tiene vigencia en tanto en el sector rural prevalezcan ciertas circunstancias.

Un concepción alternativa del Modelo RESA, soportada ésta en la interpretación de que el sector rural colombiano indefectiblemente se mueve en la dirección de consolidarse en un estado como el sugerido por la Fase II del modelo de Timmer, lo que implica una agricultura caracterizada por un alto crecimiento, un mayor desarrollo y una sustancial reducción de la pobreza rural, consiste en que la intervención misma puede ser considerada como un primer paso hacia una intervención social del Estado más amplia e integral en las zonas rurales. Esta intervención deberá considerar aspectos relacionados con los temas de la nutrición, la salud, la vivienda y el saneamiento básico. Este tipo de intervención ampliada responde a una concepción restringida de la seguridad alimentaria. Una concepción más amplia y ambiciosa de este concepto supondría que es imperativo intervenir sobre los procesos de crecimiento y desarrollo sectorial y general.

CAPÍTULO OCHO

Resultados de RESA

A Abril de 2007 el Programa RESA había adelantado un total de 181 proyectos rurales de seguridad alimentaria en 31 departamentos del país y 832 municipios. Con estos proyectos se han beneficiado cerca de 420.000 hogares y, aproximadamente, 2.100.600 personas. El valor total de estos 181 proyectos es de 129.000 millones de pesos de los cuales Acción Social ha aportado el 42,8% que equivalen a 55.400 millones; el restante 57,2% ha sido aportado por las distintas entidades y organizaciones participantes en los proyectos (ver Cuadro1).

De acuerdo con las cifras del Cuadro 1, el número promedio de familias participantes por proyecto es de 2.320, el valor promedio de cada proyecto es de 715 millones de pesos y el valor promedio invertido en desarrollo del Programa RESA por familia es de \$ 308.041 pesos que equivale a aproximadamente un salario mínimo mensual actual o a 20 jornales rurales actuales.

En un reporte de resultados del Programa RESA a agosto de 2006 (Carrillo, 2007), se señala que para ese momento se habían ejecutado 86 proyectos y se habían beneficiado 205.439 familias. Estos resultados significan que el Programa, a agosto de 2006, estaba cubriendo el 9,25% del total de habitantes rurales, el 13,5% de los habitantes rurales más pobres y el 27,9% de familias rurales que adelantan actividades agropecuarias. Igualmente, se había logrado involucrar a 86 entidades ejecutoras y cofinanciadoras y a 46 organizaciones adherentes y aportantes.

De otra parte, en desarrollo de estos proyectos se habían realizado 98.330 eventos de motivación con una asistencia promedio por taller de 38 personas. La evaluación de satisfacción de los usuarios que en ese momento se realizó en una muestra de 15 proyectos dio como resultado una calificación media de 4,6 sobre 5,0. Finalmente, a través del Programa se habían entregado, a agosto de 2006, 1.878 toneladas de semillas, 4,1 millones de plántulas de 83 especies vegetales diferentes y 6.258.806 animales de 15 especies.

En el año 2005 la firma de consultoría Econometría S.A. realizó, para la Organización Internacional para la Migración-OIM, el proyecto "Medición

Cuadro 1. Resultados del programa Resa

Unidad territorial	Número proyectos	Familias	Valor proyecto (millones de pesos)	Aportes acción social (millones de pesos)	Aportes cofinanciación	% aportes acción social	% aportes cofinanciación
Amazonas	4	1.540	479,20	248,40	230,80	51,8	48,2
Antioquia	17	42.548	14.746,30	5.617,90	9.128,40	38,1	61,9
Arauca	1	400	144,20	65,20	79,00	45,2	54,8
Atlántico	0	0	0,00	0,00	0,00	-	-
Bogotá	1	1.500	503,30	200,00	303,30	39,7	60,3
Bolívar	2	5.018	1.402,90	442,90	960,00	31,6	68,4
Boyacá	11	14.624	4.615,10	1.703,20	2.911,90	36,9	63,1
Cundinamarca	8	23.094	7.698,20	2.959,00	4.739,20	38,4	61,6
Caldas	16	27.415	8.012,50	2.935,00	5.077,40	36,6	63,4
Caquetá	3	2.279	1.498,40	583,00	915,40	38,9	61,1
Casanare	1	8.475	2.825,00	1.100,00	1.725,00	38,9	61,1
Cauca	18	30.982	9.642,00	4.056,10	5.585,80	42,1	57,9
Cesar	1	9.600	3.200,00	1.000,00	2.200,00	31,3	68,8
Chocó	6	944	534,70	226,60	308,20	42,4	57,6
Córdoba	1	4.000	1.000,00	600,00	400,00	60,0	40,0
Guajira	4	11.810	3.121,80	1.901,90	1.219,90	60,9	39,1
Guanía	-	-	-	-	-	-	-
Guaviare	5	5.214	1.444,30	733,00	711,30	50,8	49,2
Huila	5	16.538	5.043,10	2.456,60	2.586,50	48,7	51,3
Magdalena	5	7.827	2.069,40	1.380,40	689,00	66,7	33,3
Magdalena Medio	3	8.092	2.276,70	1.017,20	1.259,50	44,7	55,3
Meta	2	4.830	1.615,20	620,00	995,20	38,4	61,6
Norte de Santander	6	21.172	5.884,20	2.366,20	3.518,00	40,2	59,8
Nariño	13	35.029	10.742,30	5.299,80	5.442,50	49,3	50,7
Putumayo	8	4.284	1.590,00	776,50	813,50	48,8	51,2
Quindío	3	5.350	1.339,00	614,00	725,00	45,9	54,1
Risaralda	7	33.317	8.316,60	4.265,00	4.051,60	51,3	48,7
San Andrés	2	520	120,00	60,00	60,00	50,0	50,0
Santander	7	31.335	9.438,30	3.679,00	5.759,30	39,0	61,0
Sucre	4	15.053	3.785,70	1.865,60	1.920,10	49,3	50,7
Tolima	7	21.440	6.221,90	2.194,00	4.027,90	53,3	46,7
Urabá	3	5.875	1.430,90	669,30	761,60	46,8	53,2
Valle	4	19.402	8.437,60	3.652,50	4.785,10	43,3	56,7
Vaupés	1	372	124,70	96,00	28,70	77,0	23,0
Vichada	2	139	110,00	48,00	62,00	43,6	56,4
Total	181	420,118	129,413,50	55,432,30	73,981,00	42,8	57,2

Fuente: Resa (Acumulado de abril de 2007).

de Impactos del Programa Red de Seguridad Alimentaria-RESA⁴⁰". El objetivo del proyecto era verificar la existencia de beneficios en la población beneficiaria del Programa RESA como consecuencia de la modificación de sus costumbres frente al autoconsumo (Econometría, 2005).

Los impactos que se identificaron como los mejores indicadores de los cambios propiciados por el Programa fueron tres: el cambio de actitud de los hogares frente a la producción para el autoconsumo, el efecto sobre el ahorro y la mayor disposición de alimentos y los efectos sobre el arraigo.

De acuerdo con Econometría, y en relación con los tres indicadores de impactos, se encontró que "la aceptación de la filosofía RESA por parte de los beneficiarios del Programa efectivamente se evidencia en cambios de actitud y costumbres, especialmente en la producción de alimentos vegetales, (...) el Programa logra cambios reales de actitud frente al autoconsumo y si bien esto no muestra un significativo impacto sobre el ahorro, si lo hacen sobre la cantidad y variedad de alimentos a que pueden acceder los pequeños productores, y (...) los resultados obtenidos no permiten constatar la existencia de un impacto del Programa RESA sobre el arraigo, aunque en el análisis cuantitativo y cualitativo se encontraron algunas evidencias de que éste si podría existir".

El estudio de Econometría concluye, además, que:

- El Programa RESA potencia la cultura de la producción para el autoconsumo.
- Los hogares de los beneficiarios RESA dedican un mayor número de horas a la semana a las actividades de producción para el autoconsumo.
- El Programa le ofrece a los pequeños productores rurales la oportunidad de acceder a bienes que de otra manera sólo podrían ser adquiridos por un limitado número de hogares.
- El Programa, más que sustituir consumos, ofrece la posibilidad de ampliarlos, complementando, de esta manera, la dieta alimentaria de los miembros del hogar.

⁴⁰ El trabajo de Econometría constituyó un estudio de caso de 420 hogares campesinos de los cuales la mitad eran beneficiarios del Programa RESA. Esta población se eligió en seis municipios y se aplicaron técnicas de investigación tanto cualitativas como cuantitativas.

- El acceso a capacitación es significativamente mayor en los beneficiarios RESA lo que tiende a hacer más sostenible el Programa y a ampliar el capital humano de los beneficiarios.
- La mayor cantidad de alimentos producidos por los hogares RESA corresponden al 11% de los recursos monetarios que los hogares campesinos destinan mensualmente para realizar su mercado.
- El enfoque dado al Programa es, en general, adecuado, bien recibido por los hogares campesinos y efectivamente genera beneficios significativos en los hogares de sus beneficiarios⁴¹.

De otra parte, en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PNSAN se adelantó la recolección de distintas experiencias que en Colombia se han desarrollado sobre seguridad alimentaria (Ribero, 2006). Una de las experiencias analizadas es la del Programa RESA. La metodología utilizada en este trabajo consistió en la sistematización de experiencias. En el caso del RESA, este trabajo conoció de dos experiencias: Fedepanela en La Peña, Cundinamarca y la del Comité de Cafeteros de Caldas. Algunas de las principales conclusiones de estos análisis, especialmente las de Caldas, están en línea con las obtenidas en el estudio de Econometría. Esto es especialmente cierto en lo que tiene que ver con la producción y el consumo efectivo de bienes producidos en las unidades familiares, el resurgimiento de esta cultura en los hogares rurales, la motivación que existe para continuar con estas prácticas, y la importancia que el tema de seguridad alimentaria ha suscitado en diversos ámbitos del sector rural como es el caso de las escuelas y las administraciones locales.

Se cuenta, además, con otras dos evaluaciones del RESA. Ellas son las Fases I y II del RESA en el departamento de Caldas. Ambas evaluaciones han sido realizadas por el CRECE.

La primera de ellas (Crece, 2004), concluye que "la Sistematización de la experiencia y la evaluación de resultados del Proyecto Seguridad Alimen-

⁴¹ Según un estudio realizado por Carlos Jaramillo en marzo de 2007 para la Federación Nacional de Cafeteros sobre la valoración nutricional realizada a niños menores de 10 años en el departamento del Cauca, se encuentra que "los resultados obtenidos en este primer seguimiento demuestran el mejoramiento de la situación nutricional entre los años 2005 y 2006, en niños menores de 10 años, hijos de los beneficiarios del programa RESA Fase II en el departamento del Cauca".

taria para Pequeños Productores permiten concluir que durante el tiempo de ejecución de la primera fase del Proyecto, éste ha generado unos logros importantes en términos no sólo del cumplimiento de las metas establecidas en cada una de las etapas de la primera actividad, sino que además ha empezado a generar efectos favorables sobre la población beneficiaria". En particular, el Crece, en esta primera fase, encuentra que "en relación con la variable Consumo, los resultados de la evaluación evidencian que el Proyecto logró los objetivos que en este sentido se habían propuesto. Más del 89% de las familias que implementaron los insumos destinó para el consumo del hogar la producción obtenida" (...) de las familias que recibieron insumos, el 86% afirma haber disminuido los gastos en la compra de alimentos por consumir la producción generada en el proyecto (...) el proyecto ha contribuido a que los miembros del hogar participen activamente en su ejecución, pues los resultados dejan ver que tanto en la capacitación como en la producción se logró una alta participación de miembros como el cónyuge y los hijos".

En la evaluación de la segunda fase de Caldas (Crece, 2006a) se encuentra que "la elevada porción de familias beneficiadas que alcanzan un nivel Alto en la competencia general de Seguridad Alimentaria, ocho de cada diez, muestra cómo el Programa RESA en Caldas alcanza uno de sus objetivos centrales al generar competencias en la producción de alimentos para el consumo en el hogar (...) Otro resultado interesante del Programa es su contribución a la utilización de un mayor número de productos alimenticios en la dieta. Esa mayor variedad de alimentos en la dieta está relacionada con un mayor número de productos obtenidos en las fincas con destino al consumo de las familias. El Autoconsumo en los hogares beneficiados es significativamente mayor en productos como la carne de pollo, el fríjol, el maíz, el cilantro y la zanahoria, precisamente aquellos que son promovidos en el marco del Programa (...) Algunos hogares beneficiados han logrado ser autosuficientes en la producción de algunos alimentos como carne de pollo, fríjol, zanahoria y cilantro, entre otros, por lo que ya que no deben gastar dinero en su compra. De allí la percepción generalizada de las familias de estar ahorrando en la compra de alimentos".

BIBLIOGRAFÍA

Libros y documentos impresos

- Barret, Christopher (2002), "Food security and food assistance programs". En *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 2, Edited by B. Gardner and G. Rausser.
- Carrillo, Mónica del Pilar (2007), "Resultados e Impactos Indirectos del Programa Red de Seguridad Alimentaria - RESA - Resumen".
- _____, Absalón Machado y Carlos del Valle (2006), "Aproximación al Concepto de Autoconsumo Rural", Documento de trabajo No. 19, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- CRECE (2004), Sistematización y evaluación de impactos de la fase I del proyecto "Seguridad Alimentaria para pequeños productores del departamento de Caldas", Informe final, Manizales, septiembre 2004.
- _____, (2006a), "Sistematización y evaluación del Programa de Seguridad Alimentaria -RESA- generación de competencias para la seguridad alimentaria en niños, jóvenes y adultos del área rural del departamento de Caldas", Informe final, Manizales, mayo 2006.
- CRECE (2006b), "Pobreza Rural: Diagnóstico y Evaluación de las Políticas Nacionales", Manizales, mayo de 2006.
- Del Valle, Carlos (2006), "El Desarrollo Institucional y La Seguridad Alimentaria y Nutricional", Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición - PNSAN, (Documento de Trabajo No. 10), Bogotá.
- _____, Santiago Espinal, Michela Espinosa y Absalon Machado (2005), "Algunos Aspectos Sobre La Seguridad Alimentaria Y Nutricional En Colombia", Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición - PNSAN, (Documento de Trabajo No. 4), Bogotá, D.C.
- _____, y Gloria María Panesso (2006), "Reflexiones En Torno Al Impacto Y La Sostenibilidad Del Programa Red De Seguridad Alimentaria, RESA", Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición - PNSAN, (Documento de Trabajo No. 8), Bogotá.
- Doler, Nigel (1995), "La pobreza en el mundo", en *Compendio de Ética* - Peter Singer (ed.), Madrid, Alianza Editorial.
- Econometría (2005), "Medición de Impactos del Programa Red de Seguridad Alimentaria" Informe Final. Bogotá.
- Espinal, Santiago, Michela Espinosa y Sara Granados (2005), "Diagnostico Regional De La Seguridad Alimentaria Y Nutricional En Colombia", Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición - PNSAN (Documento de Trabajo No. 6), Bogotá, D.C.
- _____, (2005), "Diagnóstico Regional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia", Documento de trabajo No. 6, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Marín, Gerardo (1993), Consideraciones necesarias en el diseño de intervenciones culturalmente apropiadas en la promoción de la salud en "Intervención Psicosocial - Elementos de programación y evaluación socialmente eficaces". San Juan Guillén, César (Coord.), Cap. 2. Editorial Anthropos.
- Maxwell, Simon (1996), "Food security: a post-modern perspectiva". En *Food Policy*, Vol. 21, No. 2, pp. 155-170. Great Britain.

- Montenegro Martínez, Marisela (2004), "Conocimientos, agentes y articulaciones: una mirada situada a la intervención social". Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Morgan, Mary S. And Margaret Morrison (ed.) (1999), "Models as Mediators - Perspectives on Natural and Social Science", Cambridge, Cambridge University Press.
- Ribero, María del Pilar (2006), "Documento Síntesis De Experiencias De Seguridad Alimentaria", Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición - PNSAN, (Documento de Trabajo No. 14), Bogotá.
- _____(2007), "Informe de Avance de la Evaluación de Impacto del Programa RESA". Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. PNSAN - Colombia.
- Rincón, Ruth Mery, (2006), "Desplazamiento y Seguridad Alimentaria - Inventario Institucional", Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición - PNSAN, (Documento de Trabajo No. 11), Bogotá.
- Rodríguez Braun, Carlos (2000), "Estado contra mercado", Madrid, Taurus.
- San Juan Guillén, César (Coord.) (1993), "Intervención Psicosocial - Elementos de programación y evaluación socialmente eficaces". Editorial Anthropos, ediciones Uniandes.
- Sen, Amartya (1998), "Food, Economics and Entitlements" en *International Agricultural Development - Staatz, John M. and Carl K. Eicher (ed.)*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- _____(1999) "Desarrollo y Libertad", Barcelona, Editorial Planeta.
- Singer, Peter (1972), "Famine, Affluence and Morality" en *Philosophy and Public Affairs*, vol 1, No. 1, pp 229-243. [revised edition].
- _____(1995), "Ética para vivir mejor", Barcelona, Editorial Ariel.
- Springer, Natalia (2007), "El hambre del alma", *El Tiempo*, enero 21 de 2007.
- Staatz, John M. and Carl K. Eicher (1998), "Agricultural Development Ideas in Historical Perspective" en *International Agricultural Development - Staatz, John M. and Carl K. Eicher (ed.)*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Task Force - Halving Hunger (2005), United Nations Development Programme.
- Timmer, Peter C. (1998), "The Agricultural Transformation" en *International Agricultural Development - Staatz, John M. and Carl K. Eicher (ed.)*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Timmer, Peter C. (2004), "Food Security and Economic Growth: An Asian Perspective". H.W. Arndt Memorial Lecture, Australian National University.

Documentos Internet

- FAO (2007), "Información general sobre las directrices voluntarias" http://www.fao.org/righttofood/VG/about_es.htm
- Ford Runge, C. Benjamin Senauer, Philip G. Pardey, and Mark W. Rosengrant (1996), "Ending Hunger by 2050 - Crucial Investments and Policies". International Food Policy Research Institute. <http://www.ifpri.org/pubs/ib/ib14.pdf>.

- International Food Policy Research Institute - IFPRI (2005), "Building local skills and knowledge for food security". Reported by Elizabeth Bryant. <http://www.ifpri.org/pubs/newsletters/ifpri-forum/if13.pdf>
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo - PCDHDD, "Sobre el derecho a la alimentación, El Derecho a no tener hambre de Amartya Sen y otros documentos". Síntesis de discusiones. <http://plataforma-colombiana.org/conversatorios.php>
- Prosalus, Cáritas Española, Veterinarios sin Fronteras, "10 preguntas sobre el derecho a la alimentación". <http://www.prosalus.es/derechoAl/dApreguntasClave.pdf>
- Rosengrat, Mark W. and Sarah A. Cline (2003), "Global Food Security: Challenges and Policies". *En Science*, Vol. 302, 12 December 2003. www.sciencemag.org/cgi/reprint/302/5652/1917
- SICIAV - FIV IMS. "Seguridad alimentaria". <http://www.fivims.net/static.jspx?lang=es&page=overview>
- United Nations Development Programme (2005), "Task Force - Hunger". http://www.unmillennium-project.org/reports/tf_hunger.htm
- Von Braun, Joachim with María Soledad Bos, Mary Ashby Brown, Sarah A. Cline, Marc J. Cohen, Rajul Pandya-Lorch, and Mark W. Rosengrat (2003), "Overview of the World Food Situation - Food security: New risks and new opportunities". <http://www.cominit.com/strategicthinking/st2003/thinking-247.html>
- Von Braun, Joachim, M.S. Swaminathan and Mark W. Rosengrat International Food Policy Research Institute. "Agriculture, food security, nutrition and the millenium development goals" <http://www.ifpri.org/pubs/books/ar2003/ar03e.pdf>
- Wiesmann, Doris (2007), "2006 Global Hunger Index - A basic cross-country comparisons". International Food Policy Research Institute. <http://www.ifpri.org/pubs/ib/ib47.pdf>