



## Trabajo Fin de Máster

Acceso a los alimentos en municipios indígenas  
de Oaxaca, México. Evaluación del programa  
PROSPERA y replanteamiento del problema  
desde la Seguridad y la Soberanía Alimentaria

Autor

Sigmund Otto Schaller

Director/es

Dr. Luis Antonio Sáez Pérez

Dra. Patricia Eugenia Almaguer-Kalixto

Facultad de Economía y Empresa  
2019/2020

## **RESUMEN**

El acceso a los alimentos es uno de los temas fundamentales que componen el desarrollo social, plasmándose a nivel global en los Objetivos del Desarrollo Sostenible mediante el planteamiento sobre la erradicación del hambre. Éste repercute principalmente en países menos desarrollados, como lo es México, cuyo enfoque especial se encuentra en Oaxaca, uno de los estados más golpeados por la carencia alimentaria. No obstante, a diferencia del resto de entidades, se aprecia una mayoría de municipios indígenas con autonomía política. Por ello, se intenta contemplar cuáles son los efectos del programa PROSPERA dentro de los municipios indígenas de Oaxaca, al igual que su contraste con sus pares no indígenas, en el marco del paradigma de la Seguridad Alimentaria. Y, en segunda instancia, se busca replantear la problemática alimentaria y agropecuaria en Oaxaca desde la lente de la Soberanía Alimentaria para contribuir con ideas para las políticas públicas que garanticen el acceso a los alimentos. Con tal de alcanzar estos propósitos, se realiza una evaluación de impacto sobre dicha política pública y un análisis descriptivo sobre las condiciones del sector agropecuario, reconociendo fallos y posibles soluciones, que finalmente marcan la tendencia hacia políticas que favorezcan la Soberanía Alimentaria.

**Palabras Clave:** Seguridad Alimentaria, política alimentaria, Soberanía Alimentaria, política agropecuaria, derecho a la alimentación

### ***Abstract***

Food access is one of the fundamental topics integrated in social development, which can be seen globally through the Sustainable Development Goals among which include an imminent importance of the fight against hunger. This goal is more related to the countries that are less developed, like Mexico, whose special focus is located in Oaxaca, one of the most affected states when talking about lack of food. However, compared to the rest of states, there is a major number of indigenous municipalities with political autonomy. That is why it is intended in our paper to observe the effects of PROSPERA Program amongst Oaxaca's indigenous municipalities, as well as the contrast with the non-indigenous, framed by Food Security paradigm. Secondly, we will attempt to rebuild the food and agricultural problem in Oaxaca from the point of view given by Food Sovereignty in order to contribute with ideas for public policies that could guarantee food access. With the aim of fulfilling our purpose, an impact evaluation will be done about this public policy, as well as a descriptive analysis about the agricultural sector while identifying market and government failures that will lead to policies benefiting Food Sovereignty.

**Keywords:** Food Security, food policy, Food Sovereignty, agricultural policy, right to food

# Índice de contenidos

1. Introducción.....	7
2. Marco teórico y contextual.....	9
2.1. Términos básicos.....	10
2.1.1. Derecho a la alimentación.....	10
2.1.2. Seguridad Alimentaria.....	11
2.1.3. Soberanía Alimentaria.....	12
2.1.4. PROSPERA.....	14
2.2. Ámbito demográfico, económico y social a nivel federal y estatal.....	16
2.2.1. México.....	16
2.2.1.1. Oaxaca y Usos y Costumbres.....	18
3. Metodología: Análisis desde las fases del Policy-Cycle.....	20
4. Evaluación de PROSPERA para la Seguridad Alimentaria.....	23
4.1. MIR: Indicador de Seguridad Alimentaria y Medio de Verificación.....	23
4.2. ENSANUT 2018 100k: Recodificación de datos.....	24
4.3. Resultados.....	25
4.4. Discusión.....	28
5. Replanteamiento del problema alimentario desde la Soberanía Alimentaria.....	31
5.1. Acceso a recursos.....	32
5.2. Modelos de producción.....	35
5.3. Transformación y comercialización.....	38
5.4. Políticas agrarias.....	40
6. Síntesis y alternativas para la Soberanía Alimentaria.....	42
7. Conclusiones.....	49
8. Bibliografía.....	53
9. Anexos.....	58

## Índice de anexos

Anexo 1: Medición de pobreza 2018, Oaxaca.....	58
Anexo 2: Indicadores demográficos de la República Mexicana, en el año 2018.....	58
Anexo 3: Medición de pobreza 2008-2018, Estados Unidos Mexicanos.....	59
Anexo 4: Ubicación de Oaxaca y sus regiones en el mapa.....	60
Anexo 5: Indicadores demográficos de Oaxaca, en el año 2018.....	60
Anexo 6: <i>Policy Cycle</i> representado dentro de la investigación.....	61
Anexo 7: Pilares básicos de la Soberanía Alimentaria.....	62
Anexo 8: Indicador sobre la Seguridad Alimentaria del segmento “Fin” en la MIR de PROSPERA.....	63
Anexo 9: Sintaxis con las modificaciones de las variables de la ENSANUT 2018 100k en SPSS.....	64
Anexo 10: Municipios oaxaqueños en la ENSANUT 2018 100k.....	66
Anexo 11: Preguntas incluidas en la ELCSA.....	67
Anexo 12: Tabla sobre la Seguridad Alimentaria de las familias oaxaqueñas por tipo de municipio y percepción del programa PROSPERA.....	68
Anexo 13: Tabla sobre la Seguridad Alimentaria de las familias en Chiapas, Guerrero y a nivel nacional por percepción del programa PROSPERA.....	69
Anexo 14: Acceso a la tierra (Oaxaca).....	70
Anexo 15: Acceso a los animales.....	70
Anexo 16: Acceso al riego y problemas en propiedades sociales.....	71
Anexo 17: Erosión de los suelos y acceso a maquinaria.....	71
Anexo 18: Acceso al crédito.....	71
Anexo 19: Problemas para desarrollar la actividad agropecuaria.....	72
Anexo 20: Mano de obra familiar.....	72
Anexo 21: Mano de obra contratada.....	73
Anexo 22: Causas de la superficie no sembrada.....	73
Anexo 23: Cultivos.....	73
Anexo 24: Destino de la producción agrícola.....	75
Anexo 25: Formas de organización de los productores.....	75

## **Índice de abreviaturas**

CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
ELCSA	Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
EMSA	Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
G-20	Grupo de los 20
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología del Marco Lógico
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional
MXN	Pesos mexicanos

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
PRI	Partido Revolucionario Institucional
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
T-MEC	Tratado México Estados Unidos Canadá
USD	Dólares americanos

## **1. Introducción**

La disciplina de las políticas públicas involucra a diversos ámbitos de la realidad que compartimos todos en sociedad. Entre éstas destaca la parte social, la cual posee un objetivo fundamental: garantizar el bienestar de los ciudadanos. En este sentido, puede resultar complejo aportar una definición precisa en torno a lo que representa el bienestar frente a la amplia gama de criterios subjetivos que los individuos pueden tener. No obstante, hay áreas que se han ligado ya de manera histórica a la política social, como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, la alimentación y otras prestaciones. Estas dos primeras han sido las más relevantes dentro de este campo y de igual manera son provistas por el Estado, dada la importancia de promover su cobertura general, ya que pueden verse como los pilares del bienestar. Aunque en los últimos años, sobre todo con la crisis del 2008 como referencia contextual, se ha visto un incremento en la mercantilización de estos sectores (del Pino et al. 2016: 167-169), proceso que, de por sí, se ha detonado desde la introducción del modelo neoliberal en los años 80.

Otro de estos temas que trata la política social y que, en lo personal, representa quizás el elemento fundamental del bienestar humano es la alimentación, aspecto del cual no podemos prescindir a causa de nuestra composición fisiológica: requerimos alimentarnos para poder vivir, sencillamente. Con respecto a uno de sus componentes, como son los sistemas agroalimentarios, se han presenciado también afectaciones a raíz del 2008, principalmente en cuanto al aumento de los precios internacionales de los alimentos debido en parte a gestiones ineficaces de la situación (Ortega Cerdà et al. 2010: 54). Además de esta incidencia, no se ha visto una retribución óptima hacia los productores, lo que se traduce en que otros agentes son los que más se han beneficiado, como los intermediarios y las grandes cadenas de supermercados. Esta problemática ha ocasionado hoy en día en el contexto de España que los productores se movilizaran a nivel nacional para protestar por precios más justos, y con base en una razón sólida, pues ellos son los que aseguran nuestra alimentación.

La importancia de la alimentación se ve reflejada igualmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) planteados desde la ONU, específicamente en el segundo de éstos, el cual consta de la meta propuesta para alcanzar la erradicación del hambre, colocando así esta disposición dentro de la agenda política global, la cual será una tarea, sobre todo, para los países en vías de desarrollo, como es, en el marco del presente

trabajo, el caso de México. A pesar de que esta nación cuente con un PIB alto y forme parte de organismos formados por países industrializados como la OCDE o el G-20, presenta serios rezagos en materia social. Uno de los estados<sup>1</sup> más afectados por esta condición es Oaxaca, el cual es conocido primordialmente por su amplia población indígena que se comprende del 39% aproximadamente y por la garantía de sus usos y costumbres. De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>2</sup>, el 66,4% de la población oaxaqueña vive en condiciones de pobreza (2018a), lo cual es considerablemente alto. Particularmente, en cuanto al ámbito alimentario, el 27,9% presenta carencia en el acceso a alimentos (2018a), que vendría siendo también una cifra relevante.

Pese a estas estadísticas poco alentadoras y el escaso cambio que se ha dado a lo largo de los últimos años en México, el gobierno federal ha buscado revertir esta situación de precariedad mediante programas de asistencia social, entre los cuales ha sobresalido a lo largo de los últimos años el programa PROSPERA como el mecanismo primordial que, además, contó con gran cobertura en el territorio nacional para tratar los rezagos educativos, sanitarios y alimentarios. Este programa comenzó en el año 1988 con el nombre de SOLIDARIDAD, pero ha ido cambiando de acuerdo con la gestión en turno. Pasó a ser PROGRESA, OPORTUNIDADES y, finalmente en 2014, se convirtió en PROSPERA. Entre sus distintos componentes se contempla el apoyo que se brinda para contribuir a la Seguridad Alimentaria, por lo que convierte a este programa en un punto de interés para llevar a cabo una evaluación, sobre todo en una región como Oaxaca.

Paralelo a la vocación institucional que se ha tenido por contribuir a la Seguridad Alimentaria de la población mundial, impulsada por la FAO globalmente, existe otro paradigma que surgió a finales de los noventa, con otra apuesta para garantizar el acceso a los alimentos de la mano del desarrollo agropecuario local, el cual se conoce como la Soberanía Alimentaria. En el marco del contexto oaxaqueño y su población indígena con sus usos y costumbres resulta ser una alternativa interesante para su desenvolvimiento, por lo que es necesario analizar sus indicadores que muestren su estado actual y capacidad de desarrollo.

Con base en esta serie de realidades y cuestionamientos, surgen las siguientes cuatro preguntas de investigación:

---

<sup>1</sup> Entidades federativas. México se comprende de 32 estados.

<sup>2</sup> Ver Anexo 1.

1. ¿Qué efectos ha tenido el programa PROSPERA en los municipios indígenas de usos y costumbres de Oaxaca con respecto a la Seguridad Alimentaria?
2. ¿Qué diferencia existe con los otros municipios no indígenas?
3. ¿Cuáles son las condiciones actuales del sector agropecuario de acuerdo con lo dictado por la Soberanía Alimentaria?
4. ¿Qué potencial tiene la Soberanía Alimentaria para contribuir con el acceso a los alimentos?

Con el fin de dar respuesta a estas interrogantes, los objetivos del presente trabajo consisten, en primera instancia, en evaluar el impacto del programa PROSPERA en la Seguridad Alimentaria de los municipios indígenas de Oaxaca y en contraste con sus pares no indígenas como insignia de este mismo paradigma. En segunda instancia, se tratará de observar las condiciones del campo oaxaqueño conforme a los planteamientos de la Soberanía Alimentaria, para así redefinir la problemática alimentaria en este estado, con especial enfoque, de igual forma, en los municipios indígenas, y considerar la potencialidad de este modelo para la formulación de alternativas. Para tratar estos aspectos, se expondrá más adelante la metodología de la cual se hará uso.

## **2. Marco teórico y contextual**

Es importante explicar más a fondo algunos términos elementales que componen la estructura de este trabajo. Aspectos como el *derecho a la alimentación*, con su trasfondo jurídico e histórico en el ámbito nacional y global, los paradigmas de la *Seguridad* y *Soberanía Alimentaria*, que llegan a orientar la política alimentaria y agropecuaria en un contexto determinado, y el programa *PROSPERA* en México como uno de los instrumentos para garantizar la alimentación de los mexicanos, son los conceptos más relevantes de acuerdo con el tema planteado, y aportarán una visión más técnica y fundamentada a la investigación. Por otro lado, en la parte contextual, se expondrán las condiciones demográficas, económicas y sociales en las que se encuentra México en su conjunto y, posteriormente, el mismo escenario que acontece en Oaxaca, además de aportar una explicación particular sobre los usos y costumbres como un elemento característico de esta entidad federativa. De esta forma el o la lectora podrá comprender mejor el tema abordado.

## **2.1. Términos básicos**

### *2.1.1. Derecho a la alimentación*

El derecho a la alimentación es un elemento necesario con tal de garantizar el acceso a los alimentos para todos los ciudadanos mediante las políticas públicas que se tendrán que llevar a cabo. Al estar plasmado en un marco constitucional, se encomienda al Estado esta tarea y deja de ser un derecho moral, así como se han consagrado otros derechos sociales, como ha sido el caso común del derecho a la educación y a la salud. Prestando mayor atención a este aspecto, de acuerdo con lo desarrollado por García Amado, el derecho a la alimentación, adentrado en los derechos sociales vistos como de segunda generación, de prestación y como necesidades para la población, se estructuraría de igual forma en el Estado social, cuyas implicaciones recaen en el Estado mismo como un actor que cuenta con el deber de proveer los servicios públicos relacionados, junto con los costes económicos y la política redistributiva que conllevan (2016: 267). Este rol del Estado en el contexto mexicano se verá más adelante en la ley reglamentaria sobre la materia.

Sin embargo, existen varios países que no reconocen de forma explícita el derecho a la alimentación dentro de su Carta Magna, como es el caso de España. Esto no significa que no se le dé importancia o un enfoque particular a la política alimentaria, ya que en el escenario global se ha establecido la alimentación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y se suscribió en 1981 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Asamblea General de la ONU, cuyo artículo 11 incluye, entre distintas cuestiones del bienestar, una alimentación digna, por lo que la vocación de los Estados en esta materia debe presentarse. De hecho, este acuerdo es visto como el antecedente del reconocimiento del derecho a la alimentación en la Constitución Mexicana (Ávila et al. 2011: 17), además de que la región de América Latina es una de las que está a la vanguardia en la inclusión de esta disposición en las constituciones de sus países (de Schutter 2011: 3).

Dicha incorporación fue durante el año 2011 en México, modificando así el artículo 4 Constitucional, que originalmente contempla la igualdad de hombres y mujeres ante la ley, y estableciéndose de la siguiente manera: “*Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad*” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2020: 10). El especialista en el tema Olivier de Schutter concuerda

con lo expuesto anteriormente con respecto a la importancia del reconocimiento constitucional, para que sea el Estado el que garantice su protección de manera más efectiva. Adicionalmente, comenta que la precariedad alimentaria se trata más que nada de la marginación económica y de la ausencia de compromiso político, y menos por la carencia de alimento en el sector rural, aunque la falta de acceso a la tierra y el agua, la concentración privada en la provisión de insumos o la precariedad de la seguridad social también son puntos relevantes (2011). Aunado a estos puntos, se menciona también que la garantía constitucional del derecho a la alimentación no es suficiente, ya que de este punto tendrían que partir las leyes secundarias requeridas para cimentar los mecanismos y responsabilidades focalizadas en el ámbito, junto con su respectiva evaluación de resultados, además de que deben fomentarse las vías judiciales para exigir el cumplimiento de esta disposición y sea atendida por los tribunales (2011: 5, 7, 8, 13).

#### *2.1.2. Seguridad Alimentaria*

Con respecto a la Seguridad Alimentaria, que compone esencialmente el derecho a la alimentación, es posible colocar el debate conceptual en torno a su enfoque como un fin o un medio. Su definición consiste en el hecho de que las personas tienen “[...] *acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus [...] preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana*” (2010 citado en Ávila et al. 2011: 18). Dicho concepto fue establecido tras la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 celebrada en Roma ante la preocupación por el hambre a nivel mundial (2011: 17). Es así como se aprecia su objetivo fundamental: garantizar el acceso a los alimentos. No obstante, es discutible la postura que tiene frente al desarrollo rural y agropecuario, temas bastante relacionados a la alimentación.

De acuerdo con lo expuesto por el economista y antiguo Director de Desarrollo Rural en la FAO, Gustavo Gordillo de Anda, en colaboración con el economista Obed Méndez Jerónimo, se plantea desde este paradigma eventualmente la necesidad de incrementar la producción de alimentos con tal de atender la demanda futura creciente (2013: 8), lo que debe implicar en acciones concretas en el sector agropecuario para incentivar a los productores. Sin embargo, no se trata de un concepto que abone a la producción nacional o local de pequeña escala de forma explícita, sino que se trata de un término neutro que no contempla la crítica que se da hacia los agentes monopólicos que ejercen

su dominio dentro de la cadena agroalimentaria, a los sucesos que acontecen en el comercio global, o al tema de la propiedad sobre los medios de producción, que en este contexto consiste en el acceso a la tierra (2013: 8-9). Esto quiere decir que se le resta importancia a la procedencia o a la manera en que se producen los alimentos, un enfoque que repercute negativamente en los pequeños productores nacionales, ya que justificaría, incluso, la posibilidad de que una parte significativa de la alimentación se importe de otras naciones o provenga de las grandes corporaciones de la industria agroalimentaria, por el hecho de que sea más barata o resultado de una producción más intensiva y cuantiosa. Mientras se cumpla la premisa de acceso a los alimentos, los medios y ámbitos restantes pierden relevancia.

Siguiendo el esquema de Gordillo de Anda et al. en torno a la influencia de la Seguridad Alimentaria en las políticas públicas, se pone como otra de las prioridades los programas de combate a la pobreza, mediante transferencias monetarias, por ejemplo, lo cual busca garantizar un mínimo de protección social ante una situación crítica (2013: 8) para no descuidar el acceso a la alimentación. En cuanto a la parte agropecuaria, pese a que el proceso no sea tan importante como el acceso mismo, se busca promover una agricultura industrial, biológica y ecológica (2013: 9), pero, como se ha comentado, termina siendo en beneficio de los actores que puedan alcanzar aquel nivel de producción intensiva, como los grandes productores y monopolios agroalimentarios. Ellos son además los únicos capaces de acceder al comercio internacional, comprometiéndose así con los intercambios acordados que llevan igualmente a la importación de ciertos alimentos.

#### 2.1.3. Soberanía Alimentaria

En contraste a los parámetros del concepto de Seguridad, la Soberanía Alimentaria cuenta con una estructura más dinámica y compleja. Esto se explica mediante el hecho de que el acceso a la alimentación no es el único enfoque y propósito de este paradigma, sino que además se toma en cuenta explícitamente los medios para concretar dicho fin. Su definición se expresa de la siguiente manera:

*“El derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias*

*culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”* (2001 citado en de la Loma-Ossorio Friend 2006: 234).

Esta amplia descripción del concepto fue emitida en el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria de 2001 en La Habana, Cuba. De esta manera se establece claramente cómo los pueblos, emanados de la pequeña y mediana producción con un valor cultural relevante y en pro de la equidad de género, son los que deben determinar el camino a seguir para garantizar el acceso a los alimentos a través de todas las fases del ciclo productivo. Esta disposición plantea una alternativa al *status quo* de la producción alimentaria mundial, ya que llegaría a afectar ciertos intereses del comercio internacional. Dicha afectación se aprecia en los pilares de la Soberanía Alimentaria que Gordillo de Anda et al. mencionan igualmente, como la perspectiva de los alimentos como algo más que una mercancía que debe garantizarse a los pueblos, el respeto y la valorización del trabajo que realizan los productores de alimentos, el fomento de los sistemas alimentarios locales que agrupen a estos productores y consumidores que comparten un mismo entorno, además de la procuración de un control local que evite la privatización de recursos y explote el conocimiento tradicional para reemplazar las tecnologías nocivas (2013: 3). De forma adicional, como lo comentan estos autores, se observa una mayor diferencia, en comparación con la Seguridad Alimentaria, con esta crítica latente hacia la asimetría de los mercados, el papel interventor de un Estado democrático y las medidas dentro de la política económica que tienden a un proteccionismo defensivo (2013: 8).

Siguiendo la misma consideración del ámbito jurídico mexicano que se presenció conforme al derecho a la alimentación y la Seguridad Alimentaria, existe también, entre varios ejemplos, un precepto particular que aborda prioritariamente el tema alimentario y agropecuario, de acuerdo con los puntos elementales para la Soberanía Alimentaria. Éste vendría siendo la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, aprobada en 2001, que regula en materia del sector agropecuario y, por ende, del alimentario, conforme a lo marcado por el artículo 27, XX Const. que determina la atención del Estado para impulsar el desarrollo rural y agropecuario en pro de la calidad de vida de la población involucrada (Cámara de Diputados 2018: 50-51). Esta ley reglamentaria contempla los lineamientos tanto de la Seguridad, como de la Soberanía Alimentaria, en particular este último en torno a la libre determinación del país para producir sus alimentos, como se

plasma en el artículo 3, XXXII (López Salazar et al. 2015: 34-35). Es así como el marco legal en México ha integrado ambos conceptos, por lo que es posible marcar la pauta de una política nacional que privilegie a los pequeños y medianos productores, estableciendo medidas del ya mencionado proteccionismo defensivo. No obstante, es imprescindible tomar en cuenta el obstáculo más importante que tiene México en esta temática, compuesto por el histórico Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), hoy en día reemplazado por el Tratado México Estados Unidos Canadá (T-MEC). Este punto se mencionará posteriormente en el apartado contextual.

#### 2.1.4. *PROSPERA*

Una de las medidas que el régimen tradicional en México con tendencia a la derecha política, compuesto por el bipartidismo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobernó de 1929 hasta el año 2000 y del 2012 al 2018, y el Partido Acción Nacional (PAN) del 2000 al 2012, había colocado como el programa estelar de la política social a nivel federal fue efectivamente PROSPERA, su última denominación hasta 2019. Su posición protagónica se ha debido a su vocación y objetivo de atacar la pobreza existente en México mediante un enfoque multidisciplinar que se sustenta en tres ámbitos: la educación, la salud y la alimentación (Ávila Jaquez 2009: 68), temas que se han mantenido a lo largo de los años y se pueden apreciar en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)<sup>3</sup> del 2018, tomada como una referencia más actual.

Llevando a cabo una definición de forma concreta, con base en la tipología de Martínez Nogueira, este programa es de transferencia de bienes y recursos, al consistir en la emisión de recursos monetarios con el propósito de impactar en las condiciones de vida de los grupos rezagados que se verían beneficiados por este mecanismo redistributivo (2007: 83). Estas transferencias monetarias directas se emiten bajo ciertos requerimientos en torno a los ámbitos mencionados: primeramente, en la parte educativa, se dan recursos para la compra de útiles escolares a cambio de que las hijas y los hijos asistan a la escuela. Mientras se avance en el progreso escolar, la cuantía de la transferencia aumentará (Ávila Jaquez 2009: 68-69). En el ramo sanitario se pide a los beneficiarios como parte de los requisitos atender eventos informativos sobre nutrición,

---

<sup>3</sup> La MIR es un instrumento recurrente para evaluar políticas públicas en México. Dado que se usará como base de extracción de información y no para la construcción de un modelo, no se explicará a fondo.

higiene, salud preventiva y reproducción que se les ofrece, además de tener que acudir a consulta y a la realización de exámenes para controlar así su salud personal y buscar una mejora en la mitigación de las enfermedades que padecen (2009: 69). Por último, en cuanto al punto de interés del presente trabajo, el aspecto alimentario, por un lado, se constituye igualmente por la transferencia monetaria que se tendrá que usar para la adquisición de alimentos y, por otro lado, se hace entrega de suplementos alimenticios de acuerdo con el perfil fisiológico de los miembros de la familia en cuestión (2009).

Este programa se sustenta además en los lineamientos marcados por la Ley General de Desarrollo Social del 2004, en la cual el artículo 6 determina los derechos sociales a contemplar en la política de desarrollo social, entre éstos se considera la educación, la salud y la alimentación (López Salazar et al. 2015: 30). Con respecto a su alcance, según la Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 publicada por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que era el ministerio del Ejecutivo Federal dedicado a la conducción de la política social en México, PROSPERA tuvo una cobertura de 6 millones 770 mil familias beneficiadas, mientras que el gasto unitario, que se comprende de los gastos totales (operación + mantenimiento) entre la población atendida, fue de 591.79 pesos mexicanos (MXN) al mes, que a un tipo de cambio promedio de aquellos años consta alrededor de los 28 y 32 dólares americanos (USD) (CIDE 2018: 44). En 2017 tuvieron un presupuesto de 46 mil 014 millones 298 mil 823 de pesos MXN las transferencias monetarias, o sea alrededor de los 4 mil millones de dólares USD (2018).

Debido a que se trata de un programa complejo y de diversos enfoques, lo cual es posible apreciar en la MIR con sus distintos apartados, se contemplará en la evaluación únicamente el indicador relacionado a la Seguridad Alimentaria, ya que una evaluación global del programa, que incluiría igualmente el análisis del peso que tienen los suplementos alimenticios, se tendría que abarcar en una mayor extensión descriptiva y con otro planteamiento de investigación.

## **2.2. Ámbito demográfico, económico y social a nivel federal y estatal**

### **2.2.1. México**

Como se ha adelantado anteriormente por medio de las disposiciones legales y algunas cifras del ámbito alimentario y agropecuario, existe un impulso normativo avanzado para las políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria y su instrumentación mediante el programa PROSPERA. No obstante, es importante contemplar los aspectos demográficos, económicos y sociales a nivel nacional para comprender de una mejor forma el caso mexicano, sobre todo en el contexto rural como motor de la producción alimentaria y su acceso.

De acuerdo con la información de la Comisión Nacional de Población (CONAPO)<sup>4</sup>, México es un país con una población de aproximadamente 125 millones de habitantes, relativamente joven y con una natalidad que ronda un nivel ligeramente bajo de lo óptimo, pero estando en mejores condiciones, en contraste con el promedio de los países europeos. La edad media se ubica en los 28 años y la tasa bruta de natalidad es de 17,45 nacimientos (2018). Sin embargo, el ámbito migratorio resulta ser un tema de gravedad, ya que México es el país que expulsa la mayor cantidad de migrantes en el mundo (Gall 2018: 116), aunque en parte explica que las remesas representen la mayor captación de ingresos desde el exterior. Pero, por otro lado, este fenómeno se trata de una desventaja para el capital humano nacional, afectando aún más las localidades rurales. Mientras las poblaciones urbanas se concentran en algunas ciudades, el 35% del total de municipios tiene una población menor a 2500 habitantes y el 78% menor a 15 mil habitantes (Robles Berlanga 2019) Esta dispersión de las comunidades rurales no significa que estén aisladas, ya que, por ejemplo, el 44,5% se encuentra cerca de una carretera, pero la alta marginación es una característica de 5 de cada 10 municipios con una población menor a 15 mil habitantes (2019).

En la cuestión económica, México ha formado parte de la corriente global que ha transitado hacia el modelo neoliberal en la época reciente, pero observando los antecedentes que han repercutido en las circunstancias actuales, debe partirse de los años 50, cuando se dio comienzo a un desarrollo importante en los países de América Latina influido por el modelo keynesiano y por el paradigma de la sustitución de

---

<sup>4</sup> Ver anexo 2.

importaciones, caracterizado además por promover una economía primaria exportadora, con base en la demanda internacional de este tipo de productos (Cabrera Tapia 2014: 51, 54). Este progreso persistió hasta los años 70, potenciando la industrialización de las naciones, pero en la década siguiente se entró en una fase de crisis por la necesidad de importar bienes de capital ante la incompatibilidad con el modelo de sustitución de importaciones, lo que generó el crecimiento de deuda tras la aplicación de las recetas económicas globales (2014). De esta forma se transitó al nuevo modelo de desarrollo estabilizador para lograr un equilibrio financiero, lo que se tradujo en una caída del proceso de industrialización que se había iniciado, la apertura comercial, la desregulación, el aumento de la inversión extranjera y la “transnacionalización” económica o, en otras palabras, se estableció el modelo neoliberal, lo que terminó afectando el nivel de vida de la población en general, con especial afectación en el sector agropecuario (2014: 55). Esto se consolida en el hecho de que los países industrializados, al solventar su demanda interna, empiezan a exportar a las naciones terciermundistas que terminan destinando su capital a las importaciones, desmantelando así su producción nacional (Magadán Revelo et al. 2016: 3-4).

México intensificó este proceso a través del TLCAN, que entró en vigor en 1994. Pese a que el sector agropecuario logró un aumento de sus exportaciones tras la implementación del tratado, éste solo ha beneficiado al 6% de los productores agropecuarios (Escalante Semerena et al. 2018: 85), lo que hace referencia a los grandes agentes de esta actividad, además de los oligopolios que dominan la producción (2018: 92). Por otro lado, las importaciones han ocasionado una dependencia alimentaria, sobre todo en el caso de los granos, como el maíz, el cual, por el subsidio a la producción que se le da en Estados Unidos, se exporta a México con la ventaja de que su precio radica debajo del costo de producción, permitiendo así el *dumping* y afectando la producción nacional (2018: 92-94), siendo el 40% del maíz en México importado (Demol et al. 2013: 51). Ejemplificando así la serie de fenómenos problemáticos que ocasiona el modelo neoliberal, resultan ser más sencillos de entender los rezagos en materia social.

Según el CONEVAL<sup>5</sup>, el 41,9% de la población mexicana vive en condiciones de pobreza (2018b), que vendría siendo uno de los cálculos más optimistas ante otras estimaciones de diversos organismos que, incluso, llegan a superar la mitad poblacional.

---

<sup>5</sup> Ver Anexo 3.

En cuanto a los ámbitos sociales que se consideran en esta temática, es posible notar rezagos importantes. La educación y la salud presentan cifras similares en torno a su falta de acceso, ya que alrededor del 16% de la población en México carece de estos derechos, lo que repercute aproximadamente a 20 millones de personas en cada uno de los casos (2018b). Situaciones semejantes se dan igualmente en el acceso a los servicios básicos en la vivienda y, con especial atención, en el acceso a la alimentación. En la primera, el 19,8% no cuenta con estas prestaciones, mientras que el 20,4% padece de deficiencia alimentaria, afectando así a 24 y 25 millones de personas respectivamente (2018b). En comparativa, la que menor grado de incidencia presenta es la calidad y espacios de la vivienda, cuya carestía se presenta en el 11% de la población (13 millones de personas), mientras que la problemática más destacada es el acceso a la seguridad social, el cual no se garantiza al 57,3% (71 millones de personas) (2018b), lo que da muestra del empobrecido Estado del Bienestar que, podría decirse, ha sido inexistente en México. Por lo tanto, en un contexto como el de la OCDE, no sorprende que aparezca en los últimos lugares en prácticamente todos los indicadores relacionados al bienestar que comparan a los estados miembros.

## 2.2.2. *Oaxaca y Usos y Costumbres*

El estado de Oaxaca<sup>6</sup> es una de las entidades que posee la mayor riqueza multicultural del país, contando con más de 13 lenguas indígenas y un extenso número de comunidades indígenas, población que, como se ha reiterado con anterioridad, comprende poco menos de la mitad de los habitantes oaxaqueños, lo que además ha dado origen a la introducción del sistema de usos y costumbres, mecanismo por el cual diversos municipios, que pueden catalogarse como indígenas pese al debate público sobre el concepto, han consolidado su autonomía política desde la entrada en vigor de la ley reglamentaria de 1995 y que primeramente debe tomarse en cuenta en este contexto estatal<sup>7</sup>, sobre todo frente al hecho de que el 75% de los 570 municipios existentes en Oaxaca se rigen bajo esta dinámica sin partidos políticos nacionales.

---

<sup>6</sup> Ver Anexo 4.

<sup>7</sup> El término “estatal” no se refiere al ámbito nacional, sino que hace alusión a Oaxaca y su nivel de gobierno, al igual que al resto de los estados que comprenden el Estado federal mexicano. Los tres niveles de gobierno se definen como federal, estatal y municipal.

Este esquema político se comprende de un sistema de cargos sin remuneración y con una connotación jerárquica y cívico-religiosa, los cuales se nombran mediante las asambleas comunitarias (Recondo 1999: 86). No obstante, para tener voz y voto en éstas, se debe ser ciudadano, lo que se guía bajo el principio del *tequito*, que consiste en el trabajo comunitario y no remunerado. Quien no lo haya realizado, carecerá de los derechos que otorga la ciudadanía, sin importar la edad o la formación (1999: 87). Esta exigencia da apertura a una serie de cuestionamientos críticos en torno a la participación política en este sistema de los municipios indígenas, como la exclusión de las personas no católicas<sup>8</sup> y las mujeres (Ávila Jaquez et al. 2009: 71), el voto no secreto, los líderes relacionados al PRI estatal o que en la elección de ciertos cargos influye la autoridad saliente o uno de los órganos de gobierno como es el Consejo de Ancianos (Recondo 1999: 86). Sin embargo, es importante aclarar que algunas de estas características no son representativas de la mayoría de los municipios. Por ejemplo, en el 18% de éstos se excluye a las mujeres de la participación política, aunque en el 81% el voto evidentemente no es secreto (Eisenstadt 2007: 62), no obstante, prevalece su carácter igualitario y con una alta participación (Recondo 1999: 87) (Ávila Jaquez et al. 2009: 71).

Regresando a un contexto más general, el estado de Oaxaca cuenta con una población aproximada de 3 millones 900 mil habitantes con un territorio de 93 mil 952 kilómetros cuadrados y, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), es el quinto más grande, el décimo más poblado y el noveno con menor densidad poblacional (2015) aspecto que se refleja en la problemática rural de dispersión a nivel federal, cuya población representa el 23% del estado y, además, en el 70% de las localidades se cuenta con menos de 250 habitantes (Banco Mundial et al. 2010: 21). Su edad media radica también en los 27 años (CONAPO 2018)<sup>9</sup> y la tasa bruta de natalidad es un poco más alta que la cifra nacional, con 18,33 nacimientos por cada mil habitantes (2018). La migración también representa uno de los problemas más graves, por el hecho de que el 65% de la población en Oaxaca emigra temporalmente con tendencia a un desplazamiento definitivo (Carrasco 1999: 98-99), ya que, ante la falta de

---

<sup>8</sup> Es importante puntualizar que desde la época colonial en México se dio lugar al sincretismo, mezclando así las creencias de la cultura indígena y la religión católica. Esto explica que en las comunidades indígenas se practique el catolicismo.

<sup>9</sup> Ver Anexo 5.

oportunidades, se busca ir principalmente hacia los Estados Unidos, lo que abona a la despoblación, aunque también a las remesas (Demol et al. 2013: 72).

En el plano económico, así como se ha visto a nivel nacional y con la agricultura como la actividad principal en el 97% de las comunidades rurales (Carrasco 1999: 98), las medidas emanadas del modelo neoliberal han afectado de manera semejante en el estado oaxaqueño con la ausencia del Estado benefactor que otorgaba apoyos y subsidios, la imposición de las reglas de juego conforme al mercado internacional, la supresión de los precios de garantía y la modificación del régimen de propiedad de la tierra (1999: 101). El caso emblemático del maíz, producto principal en el ramo alimentario nacional, a partir de los efectos que ha provocado el TLCAN, presenta el mismo escenario problemático para la economía local, lo cual repercute, en consecuencia, en los indicadores sociales.

Como se ha expuesto previamente, los datos<sup>10</sup> sobre la pobreza general y la carencia alimentaria no solo sobrepasan las medias nacionales, sino que son de las más altas a comparación de los demás estados. Adicionalmente, una fracción con un valor del 23,3%, que complementa el 66,4% de la población pobre, representa a los que se encuentran específicamente en la pobreza extrema, una situación alarmante dentro del estado (CONEVAL 2018a). Similar a la precariedad alimentaria, se observa que el 27,1% muestra un rezago educativo y el 25,1% no tiene calidad ni espacios de la vivienda óptimos (2018a). Un menor grado de carestía se puede apreciar en los servicios de salud que comprendería al 16,3% que no tiene acceso a esta prestación (2018). No obstante, las incidencias más serias presentes en Oaxaca son la seguridad social y los servicios básicos en la vivienda, cuya falta de acceso afecta al 76,2% y al 58,3% respectivamente (2018a), constituyendo así amplias mayorías en la marginación social y un foco de atención a nivel federal.

### **3. Metodología: Análisis desde las fases del Policy-Cycle**

Considerando que se pretende analizar fundamentalmente dos cuestiones del contexto oaxaqueño, en primera, el programa PROSPERA mediante una evaluación con base en la Seguridad Alimentaria y, posteriormente, las circunstancias del campo desde la

---

<sup>10</sup> Ver Anexo 1.

Soberanía Alimentaria para la formulación de propuestas que abonen a la creación de alternativas a partir de dicho paradigma, es pertinente encuadrar el trabajo dentro del esquema de Blum et al. en torno al *Policy-Cycle* como modelo racional que presenta el orden por el cual atraviesa la creación de una política pública, el cual se comprende de las siguientes fases: Definición del problema, Puesta en agenda, Toma de decisiones, Implementación y Evaluación (2011: 77-79). Dicho esquema es similar al modelo analítico de políticas públicas que propone Bardach o a la Metodología del Marco Lógico (MML). Por lo tanto, la intención es partir de la fase de la Evaluación en relación con lo logrado por PROSPERA basado en el enfoque de la Seguridad Alimentaria y, consecutivamente, volver a la primera fase del ciclo con el replanteamiento del problema, pero desde la lente de la Soberanía Alimentaria que, a la vez, aportaría ideas para la mejor Toma de decisiones posible a la hora de formular las políticas públicas que busquen solventar la problemática alimentaria en Oaxaca<sup>11</sup>.

Con respecto a la evaluación, se realizará, de acuerdo con las diversas tipologías provistas por Alvira Martín, una evaluación de impacto, ya que se analizarán los efectos y la calidad del programa PROSPERA, pero dentro de la amplitud de los municipios observados y no solamente contemplando a aquellos que fueron beneficiarios, sino también a los que no obtuvieron la prestación con especial atención en el pueblo indígena (2002: 41). Para ello, se hará uso de la MIR del 2018 que se ha estructurado para el programa PROSPERA, pero, como se explicó anteriormente, considerando únicamente el indicador sobre la Seguridad Alimentaria que está presente en el bloque “Fin” de la medida. A pesar de que bajo la categoría de los medios de verificación se aporte el Módulo de Medición Multidimensional de la Pobreza del CONEVAL, con base en los datos sobre las condiciones socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, para así medir el grado de Seguridad Alimentaria, se utilizará como alternativa la base de datos para SPSS de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018 (ENSANUT), en su versión 100k para municipios con poblaciones menores a los 100 mil habitantes<sup>12</sup>, ya que ésta cuenta con variables más óptimas, al igual que una muestra más adecuada, que resultan ser de mayor utilidad para las condicionantes que exige la realización de esta investigación. La muestra consta de 889

---

<sup>11</sup> Ver Anexo 6.

<sup>12</sup> Con excepción de la capital Oaxaca de Juárez y San Juan Bautista Tuxtepec, los demás municipios oaxaqueños tienen una población menor a los 100 mil habitantes. No obstante, éste último sí forma parte de la ENSANUT 2018 100k.

familias oaxaqueñas. Para la medición del nivel de Seguridad Alimentaria, que se comprende por la percepción poblacional, se recurrirá a los parámetros de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) que se puede construir a partir de las 15 variables/preguntas sobre el tema alimentario que ofrece la ENSANUT, de acuerdo con lo planteado por Mundo-Rosas et al. (2018). Este indicador cuenta con cuatro niveles: Seguridad Alimentaria, Inseguridad Alimentaria Leve, Inseguridad Alimentaria Moderada e Inseguridad Alimentaria Grave (2018: 311).

Para finalmente revisar el impacto de PROSPERA en los municipios indígenas oaxaqueños, se dividirán éstos de los municipios no indígenas para llevar a cabo un análisis descriptivo, comparando las medias, las desviaciones estándar y los porcentajes por nivel de Seguridad Alimentaria, que permiten enseñar la cantidad de familias que sufren de Inseguridad Alimentaria, siendo aquellas que se encuentran en la categoría moderada y grave, como vendría siendo el 27,9% que se verifica por el CONEVAL (2018a), y cuya referencia se contempla en la MIR. No obstante, en esta verificación se hace por tipo de municipios y se incorporará además la variable que indica si la familia encuestada es beneficiaria del programa o no. Este planteamiento requiere de una serie de recodificaciones de datos para ajustarla al contexto deseado, por lo que se presentarán en el apartado respectivo los pasos que se llevarán a cabo para concretar estas modificaciones. Debido a los tipos de variables y el escaso nivel de significancia de los datos que podría deberse a la cantidad de casos presentes en la muestra, a un error técnico en la configuración de la base de datos o, incluso, a las recodificaciones, que de cualquier manera podrán revisarse en la sintaxis, se desistió de hacer un modelo de regresiones o de ANOVA de un factor. Sin embargo, la confiabilidad de los datos está sustentada por el mismo Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (Romero-Martínez et al. 2019: 921-922) que participa en la realización de la encuesta.

En cuanto a la siguiente fase sobre el replanteamiento del problema, en vez de insistir en los lineamientos promovidos por la Seguridad Alimentaria, que se limita al acceso a los alimentos, entre diversas vías, mediante la concesión de apoyos monetarios, se realizará con base en lo que dicta la Soberanía Alimentaria, que, aunado a la descripción que se ha proporcionado en el marco teórico, cuenta con cinco pilares básicos que estructuran los indicadores precisos. Éstos se componen por el *acceso a recursos*, como a la tierra o al agua, los *modelos de producción*, con componentes como la población y ocupación, el uso de la tierra o la degradación del recurso natural, la *transformación* y

*comercialización*, que consiste en el comercio nacional e internacional, producción o precio de compra al productor, el *consumo alimentario y derecho a la alimentación*, relacionados al concepto de Seguridad Alimentaria, y finalmente las *políticas agrarias*, que tratan la participación de los productores en la toma de decisiones, la formación de organizaciones campesinas o el gasto gubernamental (2003 citado en Ortega-Cerdá et al. 2010: 56-62)<sup>13</sup>. Con excepción del consumo alimentario y derecho a la alimentación, que ya abarca el otro paradigma, se llevará a cabo un análisis descriptivo sobre estas dimensiones en el caso oaxaqueño conforme a la información disponible dentro del informe sobre la última Encuesta Nacional Agropecuaria del 2007 y en otras fuentes, además de la observación de los posibles fallos del mercado y gobierno desde la Economía Política. De esta forma se contemplarán las condiciones y problemas del campo oaxaqueño en términos de la Soberanía Alimentaria para que, consecuentemente, se propongan alternativas que abonen al alcance de este concepto, igualmente de manera descriptiva.

## **4. Evaluación de PROSPERA para la Seguridad Alimentaria**

### **4.1. MIR: Indicador de Seguridad Alimentaria y Medio de Verificación**

Con un análisis básico a la MIR que retrata al programa PROSPERA, es posible observar, como se ha adelantado, varios indicadores dentro de las distintas partes debido al alto grado de complejidad que tiene esta política. Considerando la teoría de la estructura de la MIR, debe contarse con un *Fin* que exprese el objetivo estratégico y de fondo que persigue el programa, un *Propósito* que muestre los resultados que se esperarían de la intervención, *Componentes* que desglosen los tipos de beneficiarios, y *Actividades* que reflejen los procesos realizados por bien o servicio proporcionado (Vera Martínez 2015: 72-74). Éstos se incluyen efectivamente en la MIR de PROSPERA y, tomando en cuenta que en este caso se trata de una evaluación de impacto, se dará un enfoque en el apartado del *Fin*, dentro del cual se busca garantizar los derechos sociales relacionados a la alimentación, la salud y la educación para incentivar las capacidades de la población en situación de pobreza mediante las intervenciones referidas (SEDESOL 2018).

---

<sup>13</sup> Ver Anexo 7.

Entre diferentes indicadores adjuntos a este apartado, se cuenta con el Porcentaje de Población con Seguridad Alimentaria, el indicador en la MIR referido a este aspecto, cuya metodología se basa en el esquema de la medición multidimensional de la pobreza y se comprende por la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) que emplea el CONEVAL (2018) y que posee los mismos niveles que la ELCSEA, aunque con algunas diferencias metodológicas (Villagómez-Ornelas et al. 2014: 7). Su medio de verificación, como se ha comentado, se consulta a través de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, con base en los estudios de la pobreza que realiza el CONEVAL, pero la ENSANUT 2018 100k cumple la misma función al tener la posibilidad de medir el grado de Seguridad Alimentaria de la población y, además, con el enfoque que se desea sobre los municipios indígenas en Oaxaca. Para proporcionar una perspectiva más gráfica en torno a la composición del apartado de interés de la MIR sobre la Seguridad Alimentaria, se puede consultar en el Anexo 8 la tabla que contiene dicha información concreta.

#### **4.2. ENSANUT 2018 100k: Recodificación de datos**

Con tal de adaptar la encuesta a los requerimientos planteados para la investigación en cuestión, se realizaron distintas modificaciones en la base de datos en formato SPSS por medio de la sintaxis<sup>14</sup>. El primer paso que se realizó, recordando que se trata de una encuesta a nivel nacional, fue la concentración de los municipios oaxaqueños mediante la recodificación en una sola variable, los cuales consistieron en 28 municipios en total, de los 570 posibles. Posteriormente, se clasificaron de acuerdo con su sistema político, ya sea de usos y costumbres (indígena) o de partidos políticos (no indígena), con base en la información del portal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED 2016). A partir de ésta, resultaron 11 municipios indígenas y 17 municipios no indígenas, cuyos nombres y clasificación se puede apreciar en el Anexo 10.

El siguiente paso consistió en la recodificación de las 15 variables (8 de éstas solo para las familias sin menores) que expresan las preguntas<sup>15</sup> relacionadas a la ELCSEA para construir el indicador de la Seguridad Alimentaria. A cada una de estas variables

---

<sup>14</sup> Ver Anexo 9.

<sup>15</sup> Ver Anexo 11.

categóricas se les dio un valor de 1 en caso de contestar “sí” a la pregunta y un valor de 0 al responder “no”. De esta manera, las respuestas afirmativas se contabilizan en el puntaje para definir el grado de Inseguridad Alimentaria, cuya escala se compone de los siguientes rangos de puntajes: 0 representaría la “Seguridad Alimentaria”, del 1 al 5 “Inseguridad Alimentaria Leve”, del 6 al 10 “Inseguridad Alimentaria Moderada” y del 11 al 15 “Inseguridad Alimentaria Grave”. Con respecto a las familias sin menores, se tiene una proporción similar en la escala, pero hasta los 8 puntos: 0 para la “Seguridad Alimentaria”, del 1 al 3 “Inseguridad Alimentaria Leve”, del 4 al 6 “Inseguridad Alimentaria Moderada” y del 7 al 8 “Inseguridad Alimentaria Grave”.

A partir de la configuración de dichas variables escalares con los puntajes, se creó una variable ordinal única que representa el grado de Seguridad Alimentaria, con tal de incluir a las familias con y sin menores en un solo modelo de comparación, lo que también abona a un contraste de medias entre los grupos. Finalmente, se llevó a cabo el análisis mediante el contraste de datos entre los tipos de municipios en Oaxaca, el nivel de Seguridad Alimentaria y la percepción del programa PROSPERA.

### **4.3. Resultados**

Al haberse incluido la variable de PROSPERA sobre la percepción del programa, se presentan dos partes de la tabla con los resultados que se pueden apreciar de forma concreta en el Anexo 12. Una con aquellas familias que no son beneficiarias del programa y la otra con las que sí lo perciben. En la primera se representa tan solo el 17,5% de la muestra, lo que da señal de una cobertura relevante de esta medida política. Por un lado, 38 familias de municipios de usos y costumbres y, por el otro, 118 familias de municipios no indígenas.

Primeramente, se nota un mayor grado de Seguridad Alimentaria en los municipios regidos por partidos políticos (26,3%), en contraste con los municipios indígenas (10,5%), sin embargo, el nivel de Inseguridad Alimentaria también es más alto, pero en una proporción mucho mayor: 42,3% frente al 26,3% de los municipios de usos y costumbres. La razón que explica este contraste es la alta concentración de las familias con Inseguridad Alimentaria Leve, la frontera de vulnerabilidad entre la Seguridad y la Inseguridad Alimentaria. En los municipios indígenas llega a ser cercana a las dos

terceras partes de este grupo (63,2%), mientras que en los no indígenas es prácticamente la mitad (31,4%).

Conforme a las medias, del lado de los municipios de usos y costumbres, se obtuvo un promedio de 2,32 unidades, cifra que radica en el bloque de la Inseguridad Alimentaria Leve. Por otro lado, los municipios de partidos políticos cuentan con una media similar y en el mismo nivel, llegando a 2,36, aunque siendo muy ligeramente superior a la de sus contrapartes, lo que a la vez refleja la coincidencia con el panorama anterior sobre la mayor incidencia de la Inseguridad Alimentaria en dicho grupo. No obstante, contemplando las desviaciones estándar, éstas resultaron ser altas. Mientras que la de los municipios de usos y costumbres se ubica en 0,87, los regidos por partidos políticos tienen un 1,07, dando así oportunidad a que se den variaciones amplias entre las medias y que lleguen a cruzarse para cambiar la tendencia y de nivel incluso, lo cual probablemente puede asimilarse a raíz de los extremadamente pocos casos observados, principalmente en los municipios indígenas, por ejemplo. Para clarificar de mejor manera la factibilidad de los datos, es imprescindible ver la composición de las cifras sobre las familias que sí perciben el programa PROSPERA, cuya magnitud es mucho más representativa.

Siendo el 82,5% de la muestra, los beneficiarios de esta intervención pública se componen por 279 familias de municipios de usos y costumbres y 454 de partidos políticos. A diferencia del escenario anterior en torno a la Seguridad Alimentaria, ésta cuenta con una mayor proporción dentro de los municipios indígenas (13,6%) que en los no indígenas, pero con una ligera diferencia de 3%. Con respecto a la Inseguridad Alimentaria, se da igualmente una variación estrecha, siendo el 44,7% en municipios de partidos políticos, mientras que en los de usos y costumbres un 42,3%, repitiéndose la misma incidencia en contra de estos primeros. Y, nuevamente, se percibe la concentración de las cifras en la Inseguridad Alimentaria Leve, ambas con un porcentaje en torno al 44%. Otro aspecto que llama la atención en este contexto es la similitud de los datos entre los grupos, siendo el mencionado 3% sobre la Seguridad Alimentaria la diferencia más amplia. Brevemente, en cuanto a las estadísticas descriptivas, la media de los municipios indígenas radica en 2,48 unidades, mientras que la de los no indígenas se encuentra en 2,54, teniendo además una desviación estándar de 0,95 y 0,92 respectivamente, siendo también cifras altas y que posibilitan el entrelazamiento de los promedios.

Teniendo finalmente ambos panoramas, es posible presenciar los efectos del programa PROSPERA en los municipios indígenas, los cuales deben contemplarse con cuidado a causa de las variaciones de los datos que se ha reiterado previamente. En primera instancia, en relación con los municipios de usos y costumbres oaxaqueños y en términos porcentuales, hay un mayor grado de Seguridad Alimentaria en las familias que se vieron beneficiadas por la intervención pública, aunque con una diferencia estrecha de 3,1%. Lo que resulta más significativo es el nivel de Inseguridad Alimentaria, ya que la proporción de familias beneficiarias radicadas en dicha situación de precariedad es mucho más amplia que en las que no recibieron el apoyo, comprendiéndose en una diferencia de 16%, a causa igualmente por la caída de 19,1% en la Inseguridad Alimentaria Leve. Y de acuerdo con las medias, la tendencia hacia una mayor Inseguridad Alimentaria recae en mayor medida, con 0,16 puntos de diferencia, por parte de aquellas familias que reciben el apoyo del programa, aunque con una desviación estándar que ronda entre 0,87 y el 0,95.

En cambio, existe la misma relación del lado de los municipios de partidos políticos, solo que con un margen mucho menor en torno a la Inseguridad Alimentaria (2,4%). Lo distinto en este grupo es el tema de la Seguridad Alimentaria, cuyo escenario es peor tras la intervención pública, contando con un 15,7% menos, aunque ese porcentaje se habría traspasado a la Inseguridad Alimentaria Leve, la cual coherentemente aumenta en las familias que perciben PROSPERA, ya que, como se ha comentado, varía poco el porcentaje de familias ubicadas en la Inseguridad Alimentaria. En cuanto a las medias, se aprecia en el mismo sentido una tendencia a favor de la Inseguridad Alimentaria dentro de las familias beneficiarias con una diferencia de 0,18 puntos y eventualmente una desviación estándar alta entre 0,92 y 1,07.

En síntesis, y con base en los datos porcentuales y medias, los municipios no indígenas tendrían mayores incidencias relacionadas a la Inseguridad Alimentaria tanto en las familias no beneficiarias, como en aquellas que perciben la prestación, aunque en estas últimas son mucho más reducidas y en las primeras se dan pocos casos, por lo cual no se puede confirmar a nivel general que las diferencias entre estos grupos sean categóricas; solo hay una pequeña tendencia que favorece a los municipios indígenas en menor grado de inseguridad. Del lado del impacto que tendría PROSPERA en la Seguridad Alimentaria de los municipios indígenas, éste no se hace notar, como se ha expuesto ante la presencia de una mayor cantidad de casos de Inseguridad Alimentaria,

a pesar de que se cuente con el apoyo monetario del programa. Aunque en este tipo de municipios destaque la falta de casos de familias que no son beneficiarias, lo que supondría una falta de significancia de los datos, si se viera de manera global las cifras porcentuales, o sea dicho, sin distinción entre municipios oaxaqueños, persistiría una proporción similar que refleja una mayor cantidad de familias inscritas a PROSPERA que padecen de Inseguridad Alimentaria, en contraste con las que no son beneficiarias. De igual manera se aplica esta relación con respecto a la media, la cual, incluso, cuenta con el mismo margen de 0,16 puntos vista en los municipios indígenas. Por lo tanto, y aunque se resalten las variaciones amplias que reflejan las desviaciones estándar, esta política pública, dentro del contexto indígena oaxaqueño, no ha cumplido con su intención de combatir la Inseguridad Alimentaria frente a los porcentajes y medias que delimitan una tendencia en este sentido, o por lo menos no se han expresado de forma clara magnitudes que pudieran dar la oportunidad de establecerse una tendencia distinta a favor de la intervención pública, sino que se mantiene difuso y débil su posible impacto.

#### **4.4. Discusión**

Realizando una comparación con la cifra del CONEVAL en torno al 27,9% de la población oaxaqueña que sufre de Inseguridad Alimentaria, puede resultar confusa la amplia diferencia que se apreciaría con respecto al 42,3% sobre este mismo indicador que se contabiliza con los datos de la presente encuesta. No obstante, cabe recordar la diferencia metodológica del CONEVAL, ya que esta institución utiliza la EMSA y no la ELCSA y justifica una ligera diferencia porcentual en las cifras (Villagómez-Ornelas et al. 2014: 11). Además, sobre todo, la ENSANUT 100k solo se realizó en municipios cuya población es menor a los 100 mil habitantes, excluyendo así a municipios con mayor concentración poblacional y, muy probablemente, con mejores condiciones de vida. Sin embargo, lo que tampoco debería dejar de considerarse es el hecho de que en Oaxaca todos los municipios cuentan con una población menor a esta cantidad mencionada, con excepción de la capital Oaxaca de Juárez y San Juan Bautista Tuxtepec, este último, curiosamente, incluido en la presente encuesta.

Echando un vistazo a la población de los municipios que se incluyeron en la muestra, se aprecian distintos márgenes<sup>16</sup>. Si se saca un promedio de los 27 municipios, cuya información sobre el número de habitantes estuvo disponible, se tendría una cifra de 27,78 mil personas, sin dejar de tomar en cuenta la inclusión de San Juan Bautista Tuxtepec que arrastra dicha media. Esto expone de todas formas una muestra de municipios relativamente pequeños, pero acorde a una realidad común y representativa de la ruralidad oaxaqueña cuyas poblaciones se encuentran evidentemente dispersas y con distintas magnitudes en su número de habitantes. No obstante, persiste por eso mismo el cuestionamiento sobre la amplia diferencia con la información estadística del CONEVAL, ya que podría tratarse de muestras de estudio similares entre ambas entidades institucionales.

En consecuencia, se optó por realizar una breve comparación con dos estados de ciertas características similares a Oaxaca, que son Chiapas y Guerrero, y también con toda la muestra a nivel nacional para contrastar el comportamiento estadístico y los efectos del programa PROSPERA en estos contextos sobre la Inseguridad Alimentaria<sup>17</sup>. En Chiapas se observó igualmente una diferencia entre las cifras de la ENSANUT 100k y el CONEVAL, la cual consistió en 7,7%, siendo menor la proporción en este último y la misma tendencia que en Oaxaca, pero con la mitad de dicha diferencia. En cuanto a los efectos de PROSPERA en términos porcentuales, existe una menor cantidad de familias en situación de Inseguridad Alimentaria con la intervención pública, con una diferencia de 5,8% con respecto a las familias no beneficiarias. No obstante, dicha distinción entre las medias es muy estrecha, tan solo de 0,02 en favor de los beneficiarios, y, además, las desviaciones estándar son igual de altas que en el contexto oaxaqueño. En el caso de Guerrero se da también una diferencia entre los datos de los organismos, pero mucho más reducida (2,3%) y con proporciones contrarias, pues se calcula mayor incidencia de Inseguridad Alimentaria en los datos del CONEVAL, aunque se trata de un contraste reducido. Con respecto a PROSPERA, se cuenta con un impacto precario del programa similar al de Oaxaca, aunque con una diferencia menor, que es de 2,7%, aunque en las medias la variación de 0,01 puntos refleja una situación igual de difusa que en Chiapas y con desviaciones estándar parecidas.

---

<sup>16</sup> Anexo 10.

<sup>17</sup> Anexo 13.

En resumen, existen, efectivamente, en los otros contextos estatales diferencias porcentuales con los datos del CONEVAL, justificadas por las divergencias entre la EMSA y la ELCSA, y posiblemente por el enfoque en municipios con una población menor a los 100 mil habitantes. No obstante, principalmente en las medias, hay similitudes entre Guerrero y Chiapas que confirman igualmente la falta de impacto de PROSPERA, pero difiere con las de Oaxaca, además de no tener diferencias porcentuales tan altas. Por lo tanto, se revisó el panorama nacional y, curiosamente, presenta algunas coincidencias importantes con el caso oaxaqueño. La diferencia entre las cifras de Inseguridad Alimentaria entre la ENSANUT 100k y el CONEVAL es de 13,6%, tan solo un 0,8% menos que la divergencia que presenta Oaxaca. De igual forma hay carencia de impacto por parte de PROSPERA al ser mayor el porcentaje de familias beneficiarias con Inseguridad Alimentaria, aunque por una ligera diferencia de 1,8%, siendo mucho menor que la de Oaxaca. Lo mismo aplica en las medias, en las que se repite esta tendencia en contra de los que perciben el programa, con un contraste de 0,12 unidades que, a pesar de que igualmente sea distinto, es un comportamiento más cercano al de Oaxaca que al de Chiapas y Guerrero.

Con base en esta serie de explicaciones conceptuales y comparaciones estadísticas, puede hablarse adecuadamente sobre la falta de impacto del programa PROSPERA y, por ende, del paradigma de la Seguridad Alimentaria, no solo en Oaxaca, sino a nivel nacional, que presenta una cantidad de datos más significativa. En cuanto a los municipios indígenas y los no indígenas, como se ha explicado, debido a los pocos casos y a la estrecha divergencia de las familias beneficiarias, no hay una distinción clara entre los tipos de municipios, sino que pareciera ser que la implementación del programa y sus efectos hubieran sido similares. Este punto se puede argumentar desde la investigación de Ávila Jaquez et al. (2009), quienes estudiaron la implementación del antecesor de PROSPERA, OPORTUNIDADES, en un municipio indígena oaxaqueño. En lo general, no se dan dificultades en la implementación, gracias a la constelación de actores institucionales que posibilitan la entrega de los apoyos, como los Centros de Atención y Registro, una oficina estatal que trata directamente con el alcalde, el enlace municipal, que interactúa con los agentes estatales, del programa y los beneficiarios, y el Comité de Promoción Comunitaria que verifica y controla la percepción de las ayudas y el cumplimiento de las obligaciones (2009: 72-73, 75). Esto da muestra de una comunicación entre niveles de gobierno efectiva y, por ende, una inclusión de los

municipios indígenas que, pese a tener autonomía política, no se encuentran apartados de la vida pública estatal, como se ha comentado previamente, lo cual clarifica la escasa diferencia con los municipios no indígenas.

Sin embargo, con respecto a los aspectos criticables, ha sido tan real el hecho de que los municipios indígenas han estado integrados históricamente a la política nacional y estatal, que el gobierno estatal del PRI permitía la autogestión de estas comunidades a cambio de ofrecerle su apoyo al partido en elecciones estatales y federales (Owolabi 2004: 475), resultando en una de las máximas expresiones del clientelismo político mexicano del siglo XX. También, a pesar de que esté prohibida la presencia de los partidos políticos en estos municipios, es posible percibir ciertos grados de influencia de estos agentes, pues algunos habitantes tienen simpatía partidista e, incluso, forman parte de ciertas instituciones relacionadas a éstos (Recondo 1999: 89), rompiendo así parcialmente con una connotación autonómica e independiente de los municipios de usos y costumbres. En relación con el programa, en aquel entonces OPORTUNIDADES, complementando la información sobre este ámbito, algunos encuestados de la investigación aludida comentaron sobre el hecho de que varios jefes de familia, en vez de utilizar las transferencias monetarias para adquirir alimentos, las emplean para comprar bebidas alcohólicas (Ávila Jaquez et al. 2009: 77), lo cual puede ser uno de los factores clave en la falta de impacto de PROSPERA, debido a que, pese a la intención de la política de que se use el apoyo monetario para comprar alimentos, los beneficiarios son libres de gastarlo en lo que quieran, ya que no puede haber control dentro de un contexto de libre consumo. En todo caso, como alternativa, pudo haberse contemplado otro mecanismo para emitir el recurso, como el apoyo en especie. Además, se mencionó que el apoyo no suele ser suficiente (2009).

## **5. Replanteamiento del problema alimentario desde la Soberanía Alimentaria**

Tras haber evidenciado el fracaso, o por lo menos la falta de impacto deseado por parte del programa PROSPERA en los municipios indígenas de Oaxaca, con base en la evaluación realizada, es necesario retomar la siguiente fase del *Policy-Cycle* sobre el replanteamiento del problema, dentro de un marco racional e hipotético que comprende el presente trabajo, aunque, en este sentido, desincorporando el paradigma de la

Seguridad Alimentaria para dar paso a los parámetros que promueve la Soberanía Alimentaria. Para ello, es imprescindible contemplar dentro de la definición del problema sobre el tema alimentario al sector agropecuario, el cual se expresa mediante los pilares básicos que constituyen los indicadores de Soberanía Alimentaria y que reflejan sus condiciones productivas y comerciales. No obstante, se hará a través de un análisis descriptivo, como se ha adelantado previamente, frente a la extensión de este estudio y a la información disponible, la cual es escasa y poco actual, sobre todo ante el hecho de que la última Encuesta Nacional Agropecuaria que incluía a Oaxaca fue realizada en el 2007, tras consultar directamente al INEGI sobre este tema. Sin embargo, podrá fungir como una base histórica para construir las condiciones y los problemas significativos del campo oaxaqueño.

## 5.1. Acceso a recursos

Entre los distintos recursos a considerar, uno de los que más destaca y resulta ser más interesante de este bloque es el acceso a la tierra<sup>18</sup>. A diferencia de otros territorios en los que la lucha por la tierra es más característica ante fenómenos como el despojo, la exclusión o el sometimiento de los productores a los intereses del propietario de la tierra, como sería el caso de Chiapas (Eisenstadt 2006: 53), resulta que en Oaxaca hay un panorama distinto. Del total de la superficie agropecuaria y forestal, que se comprende por 9 millones 256 mil 759 hectáreas, el 93,1% son ejidos<sup>19</sup> y comunidades agrarias, o en términos generales, propiedades sociales (INEGI 2013: 3), aunque en Demol et al. (2013) se aporta la cifra de 75,73%. Por otro lado, alrededor del 85% se encontraría en manos indígenas (Carrasco 1999: 98). Es probable que en estas fuentes se hagan distinciones entre las tierras de uso agropecuario y las de uso forestal.

La superficie agrícola se comprende por 1 millón 653 mil 707 hectáreas, de las cuales el 72,1% fue sembrada (INEGI 2013: 14). En cuanto a los derechos sobre la tierra, el 96,9% cuenta con derecho propio (2013: 12). Además, el 65,5% de éstas están sin parcelar, lo que posibilita el uso común (2013: 3). Para explicar este escenario, existen estudios que han mostrado lo difícil que ha sido la apropiación de las tierras indígenas

---

<sup>18</sup> Ver Anexo 14.

<sup>19</sup> El *ejido* en México es un tipo de propiedad sobre la tierra de carácter público y colectivo. Ésta es entregada a los campesinos para que la trabajen, sin tener la posibilidad de venderla hasta las reformas neoliberales de 1992, que dieron paso a la apertura y a la liberalización de este sector.

en Oaxaca, debido a su difícil acceso, baja fertilidad y escasas minas, sobre todo en la Sierra (Demol et al. 2013: 45). A pesar de la connotación social que se aprecia en el acceso a la tierra, se debe considerar el tema de las unidades productivas<sup>20</sup>, siendo éstas 421 mil 692 en total y con una extensión de 2 millones 461 mil 051 hectáreas, pero tan solo el 7,6% de las unidades son de propiedad social (INEGI 2013: 3). Sin embargo, solo el 25,5% de estas hectáreas están en manos privadas (2013: 10-11). Las que cuentan con mayor extensión están presentes en los municipios no indígenas, mientras que los municipios con mayor cantidad de hectáreas en manos sociales son los indígenas (2013: 3, 44).

En el caso del acceso a los animales<sup>21</sup>, se aprecia una situación acorde a estas características relacionadas a las unidades productivas. Los tipos de ganado más comunes en Oaxaca son el ganado avícola, el bovino y el porcino, el primero con una presencia de 62,5% del total de unidades, mientras que el segundo en el 23,5% y el último en el 19,6% (2013: 26, 28, 31). Esto da muestra, a excepción de las aves, que la ganadería se concentra en ciertas unidades y no es un bien al que los productores en general tengan fácil acceso, y mucho menos para los pequeños productores; esto debido a que los costos son evidentemente más altos conforme a los animales mamíferos, en contraste con los pequeños animales de granja, como es el caso de las aves y por lo cual tienen mayor presencia en las unidades de producción. Dicha concentración de los animales mamíferos también se expresa a través de las regiones oaxaqueñas. En cuanto a la ganadería bovina, con base en los diez municipios con mayor proporción y cabezas de este tipo de ganado, se observa gran presencia en la región del Istmo, al este del estado, y particularmente en municipios no indígenas (2013: 26). El porcino, en cambio, radica mayormente en el norte, en las regiones de Papaloapan y Cañada, y en parte de la Mixteca, con gran incursión en municipios indígenas (2013: 29). Con respecto a las aves, se da un poco más de dispersión, sobre todo en la sierra oaxaqueña, pero igualmente con más municipios de Cañada y Papaloapan, éstos principalmente de connotación no indígena. No obstante, el 81,1% de los ejidatarios menciona que su segunda actividad de mayor importancia es algún tipo de ganadería. En síntesis, de acuerdo con uno de los indicadores sobre este rubro aportado por Ortega Cerdà et al. (2010) y las cifras disponibles sobre la ganadería en la encuesta del INEGI, la cantidad

<sup>20</sup> No solo representan el conjunto de terrenos, sino también se contabilizan animales, equipos, maquinaria y vehículos en contextos rurales y urbanos con actividad agrícola (INEGI 2013: 68).

<sup>21</sup> Ver Anexo 15.

de animales mamíferos por habitante rural sería de 1,86 cabezas aproximadamente y, pese a ser una puntuación relativamente óptima, el acceso a gran escala puede limitarse a actores privados con mayor capacidad económica, aunque la amplia mayoría cuente con alguna clase de ganado.

En torno al acceso al riego<sup>22</sup>, existen restricciones más serias que van en el mismo sentido. Tan solo el 4,4% de la superficie agrícola cuenta con algún tipo de sistema de riego, principalmente en municipios no indígenas, por lo que el restante 95,6% depende de las lluvias de temporal (INEGI 2013: 14). Pese a que no se recabó información precisa sobre estos ámbitos, en los ejidos, el 36,9% mencionó el acceso al agua como un problema, mientras que el 26,8% destacó la erosión y la salinidad (2013: 58)<sup>23</sup>. A pesar de no representar fracciones mayoritarias, más no irrelevantes, resulta ser importante mejorar el acceso al agua, siendo éste el recurso más elemental para la producción agropecuaria, y el acceso a los fertilizantes orgánicos para nutrir los suelos y evitar su degradación, ya que algunos productores han tenido que recurrir a fertilizantes químicos que son de mayor acceso, pero más dañinos para los suelos (Demol et al. 2013: 59). De hecho, el 51% de los suelos tiene una erosión moderada, mientras que en el 19% es de carácter grave (Carrasco 1999: 100)<sup>24</sup>. En cuanto al acceso a la maquinaria<sup>25</sup>, como tractores o trilladoras, se tienen datos interesantes. El 23% de las unidades productivas oaxaqueñas utiliza tractor (INEGI 2013: 34). De éstos, se encuentra el 58,4% en unidades sociales y el 33,3% en unidades privadas, mientras que el restante 8,3% en unidades mixtas (2013: 35). Resulta que Oaxaca es el primer lugar nacional en propiedades sociales con tractores propios (11,3%), sin embargo, tan solo hay un tractor por cada 570 hectáreas, mientras que la media nacional es por cada 131,5 hectáreas (2013: 35). Con respecto a los ejidos, solo el 4,1% tiene trilladora (2013: 57). Otro tema esencial son los créditos<sup>26</sup>, con los cuales se busca una vía para financiar e incentivar la producción, pero éstos son el problema más mencionado por los productores, con un 37,9% (2013: 58). Tan solo el 2,5% de las unidades productivas han accedido al crédito para la compra de insumos, dejando así al 97,5% sin ningún servicio de este tipo, incluidos los seguros (2013: 36).

---

<sup>22</sup> Ver Anexo 16.

<sup>23</sup> Ver Anexo 16.

<sup>24</sup> Ver Anexo 17.

<sup>25</sup> Ver Anexo 17.

<sup>26</sup> Ver Anexo 18.

Por último, se resalta el acceso a las semillas, pero la encuesta del INEGI no precisa datos sobre este tema. Sin embargo, se puede comentar al respecto, desde la implementación del modelo neoliberal, sobre la creciente incursión de las semillas modificadas que han causado un daño agroecológico y que han impactado en el patrimonio alimentario nacional, en el cual, por ejemplo, se cuenta con 59 especies de maíz nativas, pero a raíz de esta incidencia, junto con los materiales químicos que se adicionan para intensificar la producción, se ven amenazadas dicha diversidad alimentaria y las prácticas tradicionales del uso de la tierra (Demol et al. 2013: 53-54). Además, el 19,5% de las unidades productivas afirmó haber tenido problemas en el acceso a insumos, como combustibles, fertilizantes y, eventualmente, semillas (INEGI 2013: 40)<sup>27</sup>.

## 5.2. Modelos de producción

Para definir las características del modelo productivo, es importante recalcar nuevamente las cifras relacionadas a la población oaxaqueña. Como se ha descrito, el 23% de la población en Oaxaca vive en zonas rurales, lo que se traduce en aproximadamente 912 mil 640 personas. De éstas, 306 mil 980 personas son mano de obra familiar<sup>28</sup> en las actividades agropecuarias y forestales, siendo el 40,2% mujeres (INEGI 2013: 38). Por rangos de edad se comprende de la siguiente manera: en los hombres el 6,5% es menor de 12 años, el 17,8% entre 12 y 18 años, el 72,2% entre 19 y 60 años y el 3,5% mayores de 60 años, mientras que del lado de las mujeres en el mismo orden se tienen las proporciones de 7,5%, 16,2%, 70,8% y 5,5% (2013). Por otro lado, hay 362 mil 024 personas que son mano de obra contratada, donde el predominio de los hombres es claro, siendo el 84,5% de éstas, y su periodo de contratación es menor a seis meses en el 95,1% de los casos (2013)<sup>29</sup>. En total se tiene una fuerza productiva de 669 mil trabajadores que representan el 73,3% de la población rural oaxaqueña, comprensible en una economía primordialmente agraria, en lo general todavía con una connotación masculina y con un componente familiar muy importante, lo cual es recalcado (2013).

---

<sup>27</sup> Ver Anexo 19.

<sup>28</sup> Ver Anexo 20.

<sup>29</sup> Ver Anexo 21.

Conforme al uso de la tierra, con referencia a las unidades productivas y como se ha referido antes, el 72,1% de la superficie agrícola fue sembrada, mientras que el 27,9% no lo fue, debido a distintas problemáticas<sup>30</sup>, como la falta de financiación o apoyo al productor (38,1%), el hecho de estar en descanso (27,9%), el temporal que resultó ser desfavorable (10,1%) o la falta de capital humano (8,8%) (2013: 14). Además, la mayoría de la superficie que fue sembrada se encuentra en municipios no indígenas (2013). Con respecto a los cultivos<sup>31</sup>, en el 68,3% se dan los de temporada y perennes y en el 28,4% pastos no cultivados (2013: 8). Entre los principales de estos primeros, destacan los cultivos de maíz blanco, gran pilar de la alimentación, no solo en Oaxaca, sino en todo México, sembrándose en 451 mil 009 hectáreas (h) y con una producción de 641 mil 118 toneladas (t) (1,6 t/h), mientras que el maíz amarillo, el cual es menos común, se sembró en 95 mil 047 hectáreas y con 120 mil 758 toneladas producidas (1,4 t/h) (2013: 15).

Particularmente, en relación con el maíz, persiste la controversia que se ha adelantado previamente. Este panorama da muestra de una producción de maíz insuficiente con tal de satisfacer las necesidades familiares en Oaxaca, por lo cual los habitantes deben acudir a una de las tiendas de alimentos pertenecientes al Estado (Demol et al. 2013: 51). No obstante, éstas ofrecen precisamente el maíz que es importado de los Estados Unidos, el cual busca cubrir la demanda en el estado y resulta ser más barato gracias al *dumping* (2013). Aunque pareciera ser una solución ante la falta de producción alimentaria, resulta ser un *bien indeseable*, el cual cuenta con *efectos externos negativos*, como el hecho de ser transgénico y contaminante para las especies de maíz local, aunado a la reconducción de la política agrícola que se orientó hacia la asignación de apoyos para la agroexportación de los grandes productores, abandonando así a los pequeños productores (2013: 51-52).

En cuanto a otros alimentos cultivados en Oaxaca, se encuentran el frijol, igualmente emblemático que el maíz, sembrado en 52 mil 144 hectáreas y con una producción de 16 mil 222 toneladas (0,4 t/h), el trigo con 6577 hectáreas y 7599 toneladas (1,5 t/h) y el sorgo con 19 mil 817 hectáreas y 45 mil 051 toneladas, teniendo el mejor rendimiento (2,6 t/h) (2013: 15-16). Conforme a los municipios que producen la mayor cantidad de estos alimentos en todo el estado, es posible apreciar datos interesantes. La producción

---

<sup>30</sup> Ver Anexo 22.

<sup>31</sup> Ver Anexo 23.

de maíz blanco que sobrepasa las 1500 toneladas por municipio se concentra en el norte, sobre todo en Papaloapan, pero también se da en la Sierra Norte y en el Istmo (2013: 17). La coincidencia radica en que estos municipios son en su amplia mayoría no indígenas, mientras que el mismo escenario, con respecto al maíz amarillo, aunque un poco más disperso entre regiones, se da con los municipios indígenas (2013), lo cual resulta ser curioso y paradójico, ya que este tipo de maíz es el que se suele importar de los Estados Unidos por su uso como alimento para el ganado y como componente de varios alimentos procesados. La pregunta es si este maíz amarillo hace referencia a una especie autóctona, considerando que existen múltiples tipos a nivel nacional, o si evidentemente ha incursionado en la producción agraria oaxaqueña las semillas usualmente modificadas genéticamente del exterior, aspecto que la encuesta no explica.

En cuanto al caso del frijol, se da una mayor producción, de más de 250 toneladas, en municipios no indígenas en las regiones de la Sierra Sur y el Istmo (2013: 18). No obstante, existe un municipio indígena en la Mixteca llamado Santiago Tillo, que forma parte de este grupo de municipios, pero con la peculiaridad de que su extensión es bastante más reducida que la de sus semejantes, lo que da muestra de un alto rendimiento de su productividad (2013). Finalmente, con respecto al sorgo, éste tiene pocos municipios que lo cultivan a gran escala, entre los cuales hay una mayoría contundente de municipios no indígenas que producen entre 3000 y 5000 toneladas (2013), mientras que el trigo expone igualmente una producción más baja en lo general y solo una concentración de municipios en la Mixteca que producen más de 400 toneladas, aunque éstos siendo de carácter indígena (2013: 19). Dejando a un lado la paradoja del maíz amarillo y pese al aparente equilibrio entre los tipos de municipios, se puede contemplar una tendencia más favorable para los municipios no indígenas.

Pasando brevemente a los cultivos perennes, sobresalen los pastos naturales (317 mil 762 hectáreas), el café cereza (145 mil 325 hectáreas, 203 mil 183 toneladas y 1,5 t/h), la caña de azúcar (48 mil 824 hectáreas, 3 millones 423 mil 068 toneladas y 76,4 t/h), el mango (15 mil 389 hectáreas, 147 mil 045 toneladas y 11 t/h) y el limón (66 hectáreas, 1387 toneladas y 20,7 t/h) (2013: 16). Particularmente, en el caso del café oaxaqueño, que es un producto reconocido en el resto del país, dos de los cuatro municipios con mayor producción son indígenas, mientras que el 69,8% de la producción de mango se concentra en dos municipios no indígenas (2013: 19).

Considerando el resto de indicadores sobre los modelos de producción, de los cuales no hay acceso a información puntual, se puede tomar como referencia el caso del maíz, cuyo déficit productivo ha sido reconocido. Dado que es el principal cultivo, da muestra de cómo la producción agrícola oaxaqueña por persona, en general, resulta ser insuficiente, por lo cual se ha hecho evidente, como con el ejemplo referido, que el mercado de alimentos se base en productos importados o de otros estados. Otros aspectos importantes de este bloque son los inputs agrícolas, tratando principalmente el uso de fertilizantes químicos y la salinización o erosión del suelo, problemáticas igualmente de gran relevancia a las cuales se ha hecho alusión anteriormente. De hecho, en cuanto a esta última, el 30,5% de las unidades productivas reportó una pérdida de la fertilidad, mientras que lo mismo recayó en el tema climático, pero en mayor gravedad, ya que el 80,3% de las unidades mencionaron haber tenido pérdidas por algún problema de este tipo, como inundaciones, heladas, sequías o vientos (2013: 40)<sup>32</sup>.

### **5.3. Transformación y comercialización**

En relación con el ámbito comercial de los alimentos en Oaxaca, no ha sido un tema ampliamente cubierto dentro de la encuesta agropecuaria y, sobre todo en términos de comercio con el exterior, ha sido algo prácticamente inexistente, a excepción del caso del café, ya que éste cuenta con el 28% de la producción con contratos de comercialización, mientras que otros productos, como el maíz o los caducifolios, no tienen ningún peso (Banco Mundial et al. 2010: 25). En el plano interno, cuyo alcance es más verídico, se abastecen los pequeños mercados de la producción que brindan las propiedades sociales, a pesar de la insuficiencia antes reiterada (Carrasco 1999: 98). Dichos sitios en los que se comercia, ya sean los mercados mismos o tiendas, cuentan con un papel activo de las comunidades indígenas, desde la producción agrícola hasta la puesta de productos en el mercado (1999: 99). No obstante, esto se da en entornos a pequeña escala por la dificultad de acceder a otros mercados, explicada principalmente por el serio rezago en las infraestructuras de comunicaciones y transportes, también a causa de factores geográficos (Banco Mundial et al. 2010: 21). En cambio, como se ha planteado previamente, la importación o la entrada de productos de otros estados y

---

<sup>32</sup> Ver Anexo 19.

procesados ha sido cada vez más recurrente, causando un impacto dañino en los hábitos alimenticios locales y ocasionando padecimientos específicos, como la obesidad o la malnutrición (Demol et al. 2013: 42).

Observando datos de la encuesta, el 6,1% de las unidades productivas habló sobre problemas relacionados con la comercialización<sup>33</sup> (INEGI 2013: 40), pero las proporciones expresadas en el destino de la producción agrícola<sup>34</sup> visibilizan de mejor forma el panorama sobre esta cuestión. El 89,6% de las unidades emplea toda o una parte de la producción para el consumo familiar propio, el 51,1% para la siembra, con tal de aumentar la producción y la resistencia, el 37% para el consumo ganadero, y, con especial atención, el 49% para la venta local, regional o nacional (2013: 25). A pesar de que la extensa mayoría practique el autoconsumo, la mitad de las unidades productivas realiza efectivamente actividades comerciales con base en su producción, aunque se dará principalmente en un contexto más local y regional.

Sobre los demás ámbitos a los que se hace referencia en este apartado, no se aportan datos precisos, no obstante, en torno a los precios dados a la producción de los agricultores, se ha visto en dificultades debido a la desaparición de los precios de garantía que promovía el Estado antes (Carrasco 1999: 101), lo que fortalece la dependencia de los precios en el mercado, siendo éstos más bajos y con repercusiones negativas para los productores. Desde una perspectiva global, el comercio de alimentos en Oaxaca se encuentra en un estado rudimentario y limitado al contexto regional por una producción insuficiente y descapitalizada, además de la falta de infraestructuras que posibiliten el intercambio comercial, aunque la entrada de alimentos de otros estados ha sido evidente para tratar de cubrir dicho faltante. El único producto que ha sobresalido en el ámbito comercial y que ha adquirido cierto protagonismo es el café oaxaqueño, el cual puede dar pauta al potencial productivo y comercial que falta por desarrollar, además de que, como se ha comentado, dos de sus municipios exponentes son de carácter indígena.

---

<sup>33</sup> Ver Anexo 19.

<sup>34</sup> Ver Anexo 24.

## **5.4. Políticas agrarias**

En primera instancia, entre las distintas medidas políticas y programas que se han impulsado para el desarrollo de las actividades agropecuarias, destacó en la época reciente el de PROCAMPO a nivel federal, aplicado hasta finales del 2013 y vigente durante veinte años, igualmente en el estado de Oaxaca. Consistió en una transferencia monetaria que otorgó a los productores alrededor de 1000 pesos MXN<sup>35</sup> por hectárea en cada ciclo agrícola, el cual se da dos veces al año (Demol et al. 2013: 57). De acuerdo con algunos testimonios y con base en los costos que genera la siembra, resultó ser mínimo e insuficiente el apoyo económico que brindó la Federación (2013). A pesar de haber tenido el propósito de incentivar la producción agropecuaria, dicha transferencia monetaria terminaba siendo empleada en muchos casos para adquirir aquellos alimentos en el mercado que no se producían en la unidad, por lo cual fue vista en lo general como un “subsidio a la pobreza” que no pudo fomentar la actividad productiva (2013: 58).

Con respecto a otras políticas públicas federales, y con un vistazo enfocado en mayor medida hacia la realidad más reciente, son los programas que le sucedieron a PROCAMPO, que aparecen una mayor versatilidad y un mejor enfoque, porque tratan de evadir las duplicaciones y la desatención de las problemáticas que eran características en el periodo anterior (FAO et al. 2014: 53). Entre éstos, resaltan el Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria, Programa de Fomento a la Agricultura y Programa de Apoyos a Pequeños Productores, que atienden a alrededor de 3 millones y medio de productores y suman conjuntamente un presupuesto de 28 mil 657 millones de pesos MXN<sup>36</sup> en 2017 (CONEVAL 2018c). Dichos ejemplos muestran diferencias en torno a la magnitud de la cobertura, a la clase de apoyos, ya sean de índole monetaria o técnica, o, incluso, al tipo de productores, aunque el objetivo es el mismo: impulsar la productividad del sector (2018c). En efecto, podrían darse duplicaciones todavía en ciertos componentes, como en las asistencias de carácter técnico, pero existen otras problemáticas que entorpecen el análisis de estas medidas, las cuales se plasman en el monitoreo que hace el CONEVAL.

Algunas de estas cuestiones hacen referencia a que ciertos indicadores no valoran el desempeño de la política, presentan fallos o no miden precisamente el impacto (2018c),

---

<sup>35</sup> Entre 41 y 52 dólares USD.

<sup>36</sup> Entre 1196 y 1508 millones de dólares USD.

quizás por su desarrollo reciente. No obstante, observando algunos de los resultados de estos programas, se ha reportado un bajo aumento de la productividad en el Programa de Apoyos a Pequeños Productores, de acuerdo con las expectativas, aunque podría deberse a un retraso en la transmisión de la información, mientras que en el Programa de Fomento a la Agricultura se observó un decrecimiento en la productividad entre 2016 y 2017 (2018c). En cuanto al Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria, sí se alcanzó la meta anual en los incentivos otorgados para proyectos de inversión, pero su población atendida es mucho más baja que la de las otras políticas, ya que atiende a poco menos de 59 mil productores (2018c). Independientemente de las incidencias generales en la política agropecuaria en México, que han quedado evidenciadas, haciendo por otro lado hincapié en el contexto del presente trabajo, esta información ensalza la desventaja de que no se puede observar los casos particulares de los estados, como lo es Oaxaca. Esto es producto de igual manera de una política que ha sido sectorial y generalista, en vez de regional y territorial (Garrafa Torres et al. 2017: 7).

Conforme a los demás indicadores de este rubro, el modelo teórico ha remarcado la imposibilidad de operacionalizar los ámbitos de la participación de los productores en la toma de decisiones o de las organizaciones sociales campesinas, para poder así establecer los indicadores que las describan. Sin embargo, se puede puntualizar algunas cuestiones al respecto. Primeramente, es imprescindible volver a comentar la importancia de la connotación social que se expuso en el acceso a la tierra en Oaxaca, la cual es significativa en el contexto nacional. Esto ha dado pie a una organización potencial de los productores<sup>37</sup>, ya que el 37,3% de los ejidos cuenta con algún tipo de organización (INEGI 2013: 58). De esta fracción, hay grupos para la producción (44,7%), uniones de ejidos y comunidades agrarias (43,3%), sociedades para la producción rural (20,7%), sociedades de solidaridad social (12,2%), entre otros (2013). Un ejemplo sería la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca, de carácter indígena y con la intención de incursionar en la vida social (Carrasco 1999: 103). A pesar de estas expresiones de la organización social, evidentemente puede darse un impulso aún mayor, sobre todo por la problemática de la dispersión de las comunidades que han dado cause al minifundismo, el cual evita la acumulación de capital y, en consecuencia, la falta de desarrollo rural (Banco Mundial et al. 2010: 22) y la migración

---

<sup>37</sup> Ver Anexo 25.

masiva de quienes no han tenido las oportunidades para progresar, otra de las problemáticas más preocupantes. En cambio, creando cooperativas para la producción que conjunten los esfuerzos de los agricultores oaxaqueños podrán consolidar una voz política que reclame la necesidad de implementar apoyos más particulares y ajustados al marco contextual. Uno de los problemas también ha sido el desarrollo de programas “desde el escritorio” sin tomar en cuenta por ejemplo los intereses de los productores indígenas (Carrasco 1999: 101), dando muestra de la falta de participación de los productores en la toma de decisiones. No obstante, existen algunos obstáculos, como el hecho de que el 33,2% de los ejidos ha presentado conflictos territoriales, como la invasión de terrenos o incidencias en el ejido mismo (INEGI 2013: 58). Además, aunado a este tipo de disputas, pueden reproducirse igualmente en las estructuras organizativas, por lo cual es imprescindible contar con mecanismos eficaces de transparencia y rendición de cuentas.

## **6. Síntesis y alternativas para la Soberanía Alimentaria**

Al haber descrito las condiciones en las que se encuentra el sector agropecuario oaxaqueño, con especial atención en los municipios indígenas y con la evidencia de las problemáticas que surgieron a raíz de dicha descripción, es posible resumir éstas de forma parcial, ya que la adopción del modelo teórico sobre la Soberanía Alimentaria resultó ser complicado por los indicadores brindados, la disponibilidad de información limitada y su falta de actualización. No obstante, se tiene una perspectiva interesante, con la cual se puedan aportar ideas que impulsen políticas públicas en favor de la Soberanía Alimentaria en el contexto indígena de Oaxaca, con base en algunos fallos del mercado y gobierno que se han expuesto previamente, sobre todo implícitamente.

Primeramente, con respecto a lo visto en los bloques que comprenden la Soberanía Alimentaria, llamó la atención, dentro del acceso a los recursos, la ausencia de conflictos relacionados a la lucha por la tierra en Oaxaca, a diferencia de otros estados, lo cual se puede comprender de mejor manera al tratarse sobre una entidad con un componente indígena bastante marcado y plasmado políticamente mediante los usos y costumbres, a pesar de sus puntos cuestionables. Además de los factores históricos y geográficos, en parte desventajosos, así se ha trazado la vía sobre cómo se ha logrado que la mayor parte de las hectáreas de la tierra se encuentren en manos sociales, un

elemento fundamental para la Soberanía Alimentaria. Aunque también se pudieron ver ciertos conflictos en terrenos de algunos productores, lo que alude a un fallo ligero de *bienes públicos*, dándose una situación intermedia de bienes comunales, pero todavía con una rivalidad parcial. Además, por otro lado, podrían cuestionarse las cifras que varían entre los años de 1999, 2007 y 2013, las cuales podrían denotar una tendencia a la baja en relación con la tierra bajo propiedad social, pero se tendría que llevar a cabo un contraste de datos equilibrado y que evidentemente se concentre en el mismo indicador. Otro aspecto de connotación negativa recae en la forma en que se ha empleado la tierra, la cual presenta problemas serios de fertilidad y un alto daño por la erosión, entre muchas razones, por el uso de los fertilizantes químicos, siendo más accesibles que aquellos que son orgánicos, pero podrían catalogarse como un *bien indeseable*.

De acuerdo con los otros recursos, es notable el rezago en su acceso, sobre todo para las propiedades sociales, como al riego e, inclusivamente, al agua, a la maquinaria, pese a que las propiedades sociales oaxaqueñas destaquen en su posesión de tractores, al ganado de animales mamíferos en parte y, con especial atención, a los créditos para la compra de insumos y el incremento de la productividad, ocasionando el endeudamiento de aquellos que han tenido acceso por las altas tasas de interés y por la concesión de la banca comercial, ya que el crédito rural de mejores condiciones solo se ha dado a los cultivos rentables y seguros (Carrasco 1999: 100-102), por lo general a los grandes productores. Esto no solo se relaciona a la falla clásica del mercado como lo es la *distribución desigual de la renta*, sino también a los fallos del gobierno, sobre todo las *internalidades*, debido a que se responde a las percepciones de los gestores públicos, pero no a la de la mayoría de los productores que son pequeños y medianos. Dichas perspectivas recaen en el apoyo a los grandes productores, lo cual representa adicionalmente otro fallo, como lo son las *desigualdades*, a causa de privilegios y actos de corrupción entre estos agentes y los decisores políticos.

Entre las propuestas que abonen al acceso y al control de los recursos por parte de las comunidades locales, éstas consisten en la mantención del peso que ha tenido la propiedad social hasta ahora, sobre todo en los municipios indígenas, por lo cual es imprescindible evitar cualquier política que impulse algún proceso de privatización de la tierra. Además, se debe promover el uso de los fertilizantes orgánicos y limitar de forma urgente la utilización de los que sean químicos y nocivos para los suelos, por lo

que es necesario un Estado que intervenga en dicha situación y facilite su acceso por la seria gravedad de la problemática. Dicho esquema conlleva una reasignación del gasto público hacia el sector agropecuario y social en lo general, con tal de implementar la infraestructura y tecnología que todavía se requieren, con especial alusión hacia los sistemas de riego y la maquinaria que permitan una mayor productividad y siempre en concordancia con las culturas locales y los productores. Igualmente ha sido evidente que uno de los problemas medulares del campo en Oaxaca y en la gran mayoría del territorio nacional es la descapitalización de dicha actividad, producto de la baja inversión pública para la mayoría de productores (Carrasco 1999: 98-100), además de que no se invierte porque no se produce y viceversa (Banco Mundial et al. 2010: 22), por lo que se debe retornar a una inversión inicial desde la Federación que dé impulso al sector, dejando a un lado los apoyos a los grandes productores que ya han alcanzado la capacidad de ser entidades agroexportadoras. Este papel activo del Estado debe incluir de igual forma la facilitación de los créditos para los pequeños productores, aunado a este modelo de reasignación del gasto y que no dependa de la banca comercial, para así evitar las altas tasas de interés del mercado.

En lo que se refiere a los modelos de producción, a pesar de que el componente familiar es un elemento importante, persiste el carácter masculinizado de la producción agropecuaria, pudiéndose explicar en parte por la influencia de la religión católica, vista en los municipios de usos y costumbres dentro de la estructura política, y la concepción social conservadora que conlleva. En cuanto a la siembra, se vuelve a destacar la falta de financiación que aquejó a más de un tercio de la tierra que no fue sembrada en el año de la encuesta. En cambio, de la superficie que sí fue sembrada, los cultivos resultantes fueron insuficientes para satisfacer la demanda estatal, incluso el maíz, siendo el principal alimento y el que se importa en grandes cantidades, en referencia al maíz amarillo, en gran parte para tratar de cubrir la oferta faltante, incluso en las tiendas del Estado, siendo una importante *externalidad negativa* dentro de las fallas del gobierno y un *bien indeseable* en la cultura alimentaria local.

No obstante, resulta ser interesante la producción del maíz amarillo principalmente en municipios indígenas, abriendo paso a la interrogante sobre la especie específica de este maíz. De todas formas, ha sido ligeramente más favorable la productividad en los municipios no indígenas, aunque el caso del café cereza ha sido emblemático por su relevancia en los municipios indígenas y su potencial comercial, pero la producción

agropecuaria se encuentra realmente debilitada, no solo por la descapitalización, sino también por el tema de la fertilidad de los suelos y, además, las pérdidas de producción se deben en mayor medida a los desastres naturales. En relación con esto último, destaca el fallo sobre la *incertidumbre*, a causa de este tipo de riesgos que no se pueden considerar con exactitud y se agravan por la falta de seguros, apoyos o créditos que aqueja a los productores.

En este rubro es importante incrementar el papel de la mujer en las labores del campo, al igual que su participación política en aquellas asambleas comunitarias donde siguen siendo víctimas de exclusión. Pese a que no es posible interferir en los usos y costumbres y la autonomía política de estas entidades, sí podría promoverse un diálogo que aporte al interculturalismo y que tenga como prioridad la garantía de derechos fundamentales. Por otro lado, se debe insistir en el esquema de una mayor inversión pública en el sector que facilite la adquisición de insumos y el desarrollo de tecnología e infraestructuras para los pequeños productores, con tal de elevar la producción de alimentos, un planteamiento que también promueve la FAO (2017: 21-24). El maíz amarillo producido por los municipios indígenas podría tener potencial para abastecer el alimento del ganado y los componentes para la elaboración de productos procesados, generando mayores ingresos. No obstante, puede contradecir los principios culturales a causa de este tipo de productos que afecta la alimentación local y tradicional, ocasionando problemas de salud. Además, no queda claro si es una especie a la que se le puede dar ese uso. Por eso es vital el diálogo con las comunidades para formular de manera adecuada las políticas públicas. En este bloque debe recalcarse también el aumento de la fertilidad de los suelos que se requiere, cuya recuperación puede darse mediante las prácticas tradicionales y el uso de fertilizantes orgánicos. Aunado a esto, los riesgos climatológicos que han sido persistentes pueden evitarse mediante la implementación de herramientas tecnológicas, para impedir así las afectaciones que provocan las pérdidas de producción, o contando con un Estado activo que pueda subsidiar y regular las actividades, además de proveer información; pero, a la vez, como debe tenerse presente en todo momento, a través del consenso con las comunidades originarias.

Dentro de la parte comercial, a excepción del café, se evidenció también el atraso presente en el sector, más que nada por el rezago en infraestructuras que permitan comunicar ciertos municipios, aunque, por otro lado, debido a la producción alimentaria

insuficiente, se traen productos del exterior y se han posicionado en gran parte del mercado oaxaqueño, a pesar de que éstos deterioran la salud de los habitantes, siendo, como se ha reiterado, un fallo contundente sobre *bienes indeseables*. Sin embargo, a la vez que las unidades productivas casi en su totalidad se basan en el autoconsumo, tampoco debe dejarse de tomar en cuenta que prácticamente la mitad de éstas sí realizan actividades comerciales, por lo menos dentro de pequeños mercados y con un papel indígena activo, pero también, en el caso de tratarse sobre ciclos productivos más complejos, los precios establecidos para los productores dependen del mercado, por lo cual terminarían afectando sus intereses y beneficiando a los intermediarios.

Existen distintas ideas que pueden aportar a un comercio más fortalecido y dentro del plano local. Evidentemente, el primer paso radica en la creación de infraestructura, sobre todo para comunicar a las comunidades, como creación de caminos, carreteras, labores de pavimentación, así como medios de transporte públicos o entrega de apoyos para la adquisición de vehículos propios o rentados. No obstante, antes de impulsar la parte comercial, deberá haberse invertido previamente en la producción, para que los objetivos relacionados al autoconsumo se puedan mejorar sustancialmente y dé paso a una mayor actividad comercial. En dicho punto, podrían considerarse distintas vías.

Un ejemplo que ha llamado la atención recientemente en el contexto actual es el caso de Totontepec Villa de Morelos, un municipio indígena ubicado en la sierra oaxaqueña. A raíz de la crisis sanitaria de Covid-19, se decretó la prohibición de entrada a grandes industrias agroalimentarias como Coca Cola, Sabritas o Pepsi Co., para evitar contagios, mientras que el transporte de productos locales ha sido el único que se ha permitido (Zavala 14.05.2020), aunque también contará con la *externalidad positiva* de brindar una alimentación más sana y nutritiva, siempre y cuando se sostenga una oferta suficiente en dicho lugar.

Este caso da muestra sobre cómo la autonomía política de los municipios regidos por usos y costumbres cuentan con la facultad de establecer sus propias medidas, capaces de restringir el acceso a ciertos agentes económicos, por lo que será importante observar si esta medida es temporal por las circunstancias sanitarias, aunque también dicha *externalidad positiva* ha incidido dentro de la opinión pública como un instrumento para

evadir el consumo de la comida “chatarra”<sup>38</sup>. De todas formas, sería una posible política radical y legal, gracias al sistema de usos y costumbres, de carácter proteccionista en la promoción y comercio de los alimentos locales, mientras éstos, sea dicho nuevamente, puedan ser suficientes. Si resultara ser una opción inviable por la posible presión que ejercerían estos grupos de presión conformados por los actores privados de las grandes industrias agroalimentarias, se podrían implementar políticas de tipo *nudge* para impulsar la producción local. Una alternativa sería realizar campañas creativas para la televisión, un medio de comunicación al alcance, incluso, de las comunidades más rezagadas, que prioricen el consumo local, o también otorgar ventajas de tipo espacial o en el acceso a los mercados para los productos locales, con tal de que atraigan la atención del consumidor antes que los productos foráneos. Por último, en alusión hacia los precios para productores, debería darse nuevamente una intervención estatal para la garantía de precios o, de igual manera, integrar a los productores a las distintas fases del ciclo productivo y comercial para evitar la fuga de riqueza hacia los intermediarios y evitar el fallo sobre los *monopolios* que acaparan dichas fases y los mercados alimentarios.

Por último, conforme a las políticas agrarias, se ha visto el carácter precario e, incluso, populista de los programas que han sido implementados para el desarrollo rural y agropecuario, con especial atención en el programa PROCAMPO que, de haber tenido la intención de aumentar la productividad, terminó siendo un complemento económico para la adquisición de bienes de subsistencia. Aunado al presupuesto limitado, se sumaron a la serie de incidencias las duplicaciones de los programas que perseguían el mismo objetivo, pero en el marco de una estrategia ineficiente y, a pesar del intento de corregir el rumbo con programas más especializados, se mantuvo la falta de impacto en la productividad, además de la inconsistencia de los indicadores para determinar de mejor forma el desempeño de dichas políticas públicas, junto con la dificultad de percibir las realidades estatales a causa del enfoque nacional y generalista, lo que remarca las *internalidades*.

En los ámbitos particulares del contexto oaxaqueño, se da de todas maneras una situación igualmente de desventaja, en el sentido de las políticas públicas, para el sector agropecuario. Quizás el error más grave de este proceso es el hecho de que se formulen

---

<sup>38</sup> Expresión coloquial para hacer referencia a la comida de bajo valor nutricional.

los programas “desde el escritorio” mediante una óptica completamente alejada de la realidad que acontece en el campo, la cual se ha planteado en gran parte dentro de los bloques anteriores. Del lado de los productores y, a pesar de que más de un tercio esté de alguna manera organizada en los ejidos, persisten los fenómenos de la dispersión y el minifundismo que menguan la acumulación de capital, factor de la falta de desarrollo, y dando paso, en consecuencia, a la migración forzada. Además, existen todavía conflictos entre ejidos por razones territoriales. No obstante, por otro lado, destacan ciertos organismos cooperativos, como la indígena Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca.

Para dar resolución a las incidencias y fortalecer las políticas agrarias, se deben integrar a éstas, como se ha expuesto en lo general y a modo de resumen, la reasignación del gasto para encausarlo a una fuerte financiación del sector agropecuario, con especial atención en los pequeños productores y la propiedad social, para que adquieran los insumos y la tecnología que necesitan para realizar las labores del campo, sobre todo, aportando materiales que protejan los recursos, como los fertilizantes orgánicos para recuperar los suelos. La transferencia de recursos podría darse de forma monetaria o en especie, dependiendo de la idoneidad de cada ámbito. Desde el Estado es importante la garantía de un acceso más flexible al crédito y la creación de infraestructura para detonar, mediante las campañas y estrategias creativas, las actividades comerciales, una vez que se haya fortalecido la producción, con tal de abastecer de alimentos nutritivos y locales a todo el estado o, por lo menos, al punto de no depender del exterior, traduciéndose así en un esquema de Soberanía Alimentaria.

Y, volviéndolo a recalcar, en constante diálogo con las comunidades involucradas, las cuales aportarán más ideas y definirán las vías más adecuadas que detonen el desarrollo agropecuario a la hora de formular las políticas públicas, al igual que en su evaluación, aspecto que deberá asegurarse mediante indicadores adecuados. Además, se debe abandonar la política generalista y, en vez de “sectorializar” la política desde el centro, se tendrá que descentralizar y territorializar su gestión en favor de los estados y de los actores que mejor conocen aquella realidad determinada. En este sentido, los municipios indígenas pueden aprovechar su autonomía política para aprovechar los recursos públicos, aunque no debe olvidarse, como se ha comentado antes, que dicha condición de usos y costumbres no los hace impolutos y por ello se recalcan los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Para que los agentes agropecuarios eleven también

su capacidad de actuación en la escena pública, al igual que su acumulación de capital, deben impulsarse los esquemas de economía social, para dar apertura a una mayor cultura cooperativista, pese a los avances que se han dado en la materia, lo cual pone en evidencia su potencial general.

## 7. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se pudieron abordar con la proximidad óptima posible los planteamientos formulados. A pesar de las distintas irregularidades ocasionadas por la disponibilidad de datos, su antigüedad, su muestra o la complejidad sobre su adecuación a los modelos teóricos, es posible presentar conclusiones que aporten al debate público y abran paso a la reflexión sobre la materia. Esto se ha logrado gracias al fomento de la importancia y la cultura de la evaluación de las políticas públicas, cuyos modelos teóricos, instrumentos metodológicos y otras herramientas que se han proporcionado resultaron ser elementales.

En relación con la primera pregunta de la investigación, se evaluó el impacto del programa PROSPERA en la Seguridad Alimentaria de los municipios indígenas de Oaxaca, el cual, en términos numéricos y porcentuales, no ha contribuido a combatir los grados considerables de Inseguridad Alimentaria que persisten en estas comunidades. Aunque las variaciones de los datos y la muestra reducida de familias indígenas que no perciben la prestación sean puntos desventajosos en el análisis, se pudieron observar tendencias similares sobre la falta de impacto de esta política pública en municipios no indígenas y, en consecuencia, a nivel global sin distinción del modelo político. Además, la comparación con el contexto nacional, es decir, con toda la muestra de la encuesta utilizada, se evidenciaron escenarios similares sobre las incidencias de PROSPERA, lo que expresa un reflejo potencialmente acertado de estas realidades y un fracaso de los intentos realizados desde la Seguridad Alimentaria.

De igual forma, con respecto a la segunda pregunta, se contemplaron pocas diferencias entre municipios indígenas y no indígenas, sobre todo en las familias que percibieron la prestación, lo cual demuestra la similitud en la implementación de dicha política y sus efectos, además de que los municipios de usos y costumbres no están tan alejados de la realidad estatal o nacional como se pensaría, a causa de su autonomía política. Por otro

lado, a pesar de darse mayores diferencias en las familias que no reciben el programa y de las circunstancias que aparentan ser mejores en los municipios de usos y costumbres, como se ha planteado, estos puntos no posibilitan llegar a amplias conclusiones sobre las divergencias entre tipos de municipios, principalmente por los distintos tamaños de las muestras.

Ante este panorama, sería recomendable dotar de un mayor presupuesto a instituciones como el CONEVAL, el INEGI o el INSP, que fueron y son instituciones medulares en la provisión de información estadística, para que amplíen su capacidad de investigación, se puedan exponer muestras mucho más significativas y que el aspecto técnico relacionado a los datos se pueda configurar de la mejor manera posible. Además, es pertinente que las encuestas tengan una mejor accesibilidad, contando con las variables demográficas y socioeconómicas en una misma base de datos, incluyendo la distinción del modelo político entre municipios, con especial atención en el estado de Oaxaca, así como la variable sobre la etnia de los encuestados. Es así como se puede contribuir a la evaluación de las políticas públicas y, en consecuencia, a su mejoramiento.

Finalmente, en la segunda parte y de acuerdo con la tercera pregunta, se analizaron las condiciones en las que se encuentra el campo oaxaqueño y su sector agropecuario, el cual ha presentado un escenario interesante, pero igualmente preocupante desde los criterios que abonan a la Soberanía Alimentaria, aunque con cifras del 2007. A pesar de tener grandes proporciones de propiedad social, garantizando así el acceso a la tierra, probablemente, gracias a la autonomía política indígena, en el resto de los recursos hay serios rezagos, como en los sistemas de riego, la maquinaria, el crédito, los fertilizantes orgánicos y en otros insumos. Esto, aunado a las condiciones geográficas, climatológicas y de baja fertilidad, han menguado la capacidad productiva, incluso en los productos principales, como el maíz, afectado por un entorno en que varios productos alimentarios se han traído del exterior para intentar complementar la oferta requerida en el estado. Así como se tienen dificultades para producir, se tienen aún más para detonar el comercio, el cual se da a pequeña escala y con cierto papel activo de los indígenas, pero también se caracteriza por la falta de infraestructuras y comunicaciones, además en un mercado ya incidido por los productos procesados y de bajo valor nutricional de las grandes industrias agroalimentarias, cuyo protagonismo ha pulverizado los precios de garantía para productores como efecto colateral. Y, del lado del Estado, las políticas agrarias, lejos de incrementar la productividad, han fallado en

dicho objetivo y han terminado por subsidiar la pobreza, aunado a la óptica generalista alejada de la realidad terrenal. A pesar de apreciarse ciertos impulsos por la organización colectiva que pueda detonar el desarrollo rural local, queda todavía mucho por llevar a cabo.

En alusión a la cuarta pregunta, se ha podido notar la necesidad y potencialidad de mejorar los criterios que hacen referencia a la Soberanía Alimentaria para contribuir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población oaxaqueña, sobre todo indígena, y asegurar su acceso a la alimentación, corrigiendo los fallos, tanto del mercado, como del gobierno. Contribuyendo a una política que reasigne gran parte de los recursos públicos en el estado para el sector agropecuario y social, se podrá mitigar la descapitalización que ha sufrido, logrando la garantía de acceso a los recursos básicos para poder producir, haciendo un enfoque especial en la revitalización de los suelos mediante los fertilizantes orgánicos, la tecnología necesaria y adaptada a la cultura local para evitar los efectos climatológicos y el acceso flexible al crédito. Además, deberá fomentarse la producción y el consumo local a través de los medios de comunicación y en los mercados mismos, acompañados de la construcción de la infraestructura necesaria para comunicar a productores y consumidores. Pero ninguno de estos puntos tendrá sentido si no se dialoga con las comunidades locales y se ponen sobre la mesa las necesidades e intereses de los agentes involucrados, lo que conlleva a fomentar que desarrollen mecanismos de organización colectiva, como las cooperativas para la producción.

A modo de conclusión, desde la realidad actual, se han dado cambios en la política agropecuaria nacional, sobre todo desde finales del 2018 con la transición política y el ascenso de una nueva fuerza política, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). El nuevo régimen federal, sin la intención de promocionar o respaldar sus políticas desde una afinidad partidista, ha implementado programas relacionados precisamente a la serie de ideas que se han planteado desde la Soberanía Alimentaria, paradigma que ocasionalmente se ha recalcado. Entre éstos destacan las transferencias de recursos monetarios, pero entregados mensualmente y no por temporal, la entrega de fertilizantes, los créditos a la palabra y los precios de garantía. En efecto, son medidas que podrán aportar bastante al sector. No obstante, existen dos inconvenientes. Por la reciente aplicación de estos programas en 2019, todavía no se puede llevar a cabo una evaluación de estas políticas públicas, motivo por el cual también se optó por

enfocar la investigación previo al 2018 y el nuevo régimen. Además, persiste el enfoque sectorial y centralizado de la política agropecuaria, por lo cual se debe transitar a la descentralización para que sean los agentes locales, máximos conocedores de sus realidades, los que sean partícipes de las políticas, como los indígenas en Oaxaca. El contexto actual, enmarcado por las circunstancias de crisis sanitaria mundial, ha puesto en mayor evidencia la importancia, no solo del acceso a los alimentos, sino de aquellos actores que lo hacen posible: los productores. A éstos, a partir de ahora, se les debe priorizar en la formulación de las políticas públicas que aseguren su bienestar y la posibilidad de garantizar la Soberanía Alimentaria de todos los pueblos.

## **8. Bibliografía**

### **▪ Fuentes bibliográficas**

- Alvira Martín, F. (2002). Metodología de la evaluación de programas. Madrid: CIS.
- Ávila, A., Flores, J. (2011). El Marco Conceptual y Legal de la Política Alimentaria en México. En: La Política Alimentaria en México, Ciudad de México: CEDRSSA.
- Ávila Jaquez, C., Gabarrot Arenas, M. (2009). Retos locales de la política social en México: el funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” en una comunidad indígena bajo el sistema de gobierno de usos y costumbres. En: CONfines, enero-mayo, 5/9, pp. 67-82.
- Banco Mundial, Gobierno de Oaxaca (2010). Plan Estratégico Sectorial Agropecuario, Forestal y Pesquero. Oaxaca de Juárez.
- Blum, S., Schubert, K. (2011). Politikfeldanalyse. Hagen: Fernuniversität in Hagen.
- Cabrera Tapia, C. F. J. (2014). El concepto y la visión del desarrollo como base para la evaluación de políticas públicas. En: Economía y Sociedad, enero-junio, núm. 30, pp. 47-65.
- Cámara de Diputados (2018). Legislación sobre el sector rural. Ciudad de México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, vol. I.
- Carrasco, T. (1999). Los productores del campo en Oaxaca. En: Alteridades, vol. 9 (17), enero-junio, pp. 95-104.
- de la Loma-Ossorio Friend, E. (2006). Elementos conceptuales y metodológicos para una estrategia de lucha contra el hambre de la cooperación española. En: Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza: Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha contra el Hambre. Córdoba: Servicio de Publicaciones Universidad de Córdoba.
- Del Pino, E., Catalá, D. (2016). El welfare-mix español durante la crisis y la privatización del riesgo social: los casos de la sanidad, los servicios sociales y la atención de la dependencia. En: Reforma y Democracia 66, pp. 165-194.
- de Schutter, O. (septiembre 2011). Una revolución de derechos: La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe. En: Nota Informativa 06.

- Demol, C., Monserrat-Mas, M. A. (2013). Consumir lo lejano. La pérdida de la soberanía alimentaria en Oaxaca. En: Pérez-Gil Romo, S., Gracia-Arnaiz, M. (eds.). *Mujeres (in)visibles: género, alimentación y salud en comunidades rurales de Oaxaca*. Tarragona: Publicacions URV.
- Eisenstadt, T. A. (2007). Usos y Costumbres and postelectoral conflicts in Oaxaca, Mexico, 1995-2004: An empirical and normative assessment. En: Latin American Research Review, vol. 42 (1), pp. 50-75.
- Escalante Semerena, R., González F. (2018). El TLCAN en la agricultura de México: 23 años de malos tratos. En: Ola Financiera, enero-abril, vol. 11 (29), pp. 85-104.
- FAO (2017). El estado mundial de la agricultura y la alimentación (Versión Resumida). Roma.
- FAO, SAGARPA (2014). Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012. Ciudad de México.
- Gall, O. (2018). Racismos y xenofobias mexicanos frente a los migrantes: 1910-2018. En: REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., vol. 26 (53), pp. 115-134.
- García Amado, J. A. (2016). Justicia distributiva y Estado social. ¿Debe ser el Estado social un Estado igualitario? En: Fundamentos, Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional, núm. 9, pp. 267-308.
- Garrafa Torres, O. M., Rodríguez Wallenius, C., Rappo Míguez, S. E., García Zamora, R. (2017). Políticas Públicas y Territorialidades. En: Madera Pacheco, J. A., Guzmán Ramírez, N., Garrafa Torres, O. M., Salas Quintanal, H. (eds.). *México Rural ante los Retos del Siglo XXI*, Tomo IV.
- Gordillo, G., Obed Méndez, J. (2013). Seguridad y Soberanía Alimentaria. Roma: FAO.
- INEGI (2013). Panorama agropecuario en Oaxaca: Censo Agropecuario 2007. Aguascalientes.
- López Salazar, R., Gallardo García, E. D. (2015). Las políticas alimentarias de México: un análisis de su marco regulatorio. En: Estudios Socio-jurídicos, vol. 17 (1), pp. 13-41.
- Magadán Revelo, L. D., Aguilar Ibarra, A., Escalona Maurice, M. J. (2016). El impacto del neoliberalismo en el sector pesquero mexicano. En: Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas, noviembre-diciembre, vol. 8.

- Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En: Cortázar Velarde, J. C. (Ed.). *Entre el diseño y la evaluación: El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mundo-Rosas, V., Vizuet-Vega, N. I., Martínez-Domínguez, J., Morales-Ruán, M. del C., Pérez-Escamilla, R., Shamah-Levy, T. (2018). Evolución de la inseguridad alimentaria en los hogares mexicanos: 2012-2016. En: *salud pública de México*, mayo-junio, vol. 60 (3), pp. 309-318.
- Nogueira López, A. (2015). Los derechos sociales en la crisis: La crisis de los derechos sociales. Cambio de modelo con vocación de estabilidad. En: *Crisis, derechos sociales e igualdad*. Santiago de Compostela: Tirant lo Blanch.
- Ortega-Cerdà, M., Rivera-Ferre, M. G. (2010). Indicadores internacionales de Soberanía Alimentaria. Nuevas herramientas para una nueva agricultura. En: *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 14, pp. 53-77.
- Owolabi, K. (2004). ¿La legalización de los “usos y costumbres” ha contribuido a la permanencia del gobierno priísta en Oaxaca? Análisis de las elecciones para diputados y gobernadores, de 1992-2001. En: *Foro Internacional* 177, XLIV, (3), pp. 474-508.
- Recondo, D. (1999). “Usos y Costumbres”, y elecciones en Oaxaca: Los dilemas de la democracia representativa, en una sociedad multicultural. En: *Revista Trace*, núm. 36, pp. 85-101.
- Romero-Martínez, M., Shamah-Levy, T., Vielma-Orozco, E., Heredia-Hernández, O., Mojica-Cuevas, J., Cuevas-Nasu, L., Rivera-Dommarco (2019). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-19: metodología y perspectivas. En: *salud pública de México*, noviembre-diciembre, vol. 61 (6), pp. 917-923.
- Vera Martínez, M. (2015). Diseño y Operación de Indicadores de Evaluación en la AP, manual.
- Villagómez-Ornelas, P., Hernández-López, P., Carrasco-Enríquez, B., Barrios-Sánchez, K., Pérez- Escamilla, R., Melgar-Quiñónez, H. (2014). Validez estadística de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria y la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria. En: *salud pública de México*, vol. 56 (1).

#### ▪ **Fuentes electrónicas**

- CIDE (2018). Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 PROSPERA Programa de Inclusión Social. SEDESOL. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343295/S072\\_InformeFinal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343295/S072_InformeFinal.pdf) (Última consulta: 05.05.2020).
- CONAPO (2018). Indicadores Demográficos de México de 1950 a 2050. Disponible en:  
[http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa\\_Ind\\_Dem18/index\\_2.html](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html) (Última consulta: 05.06.2020).
- CONEVAL (2018a). Pobreza 2018 | Oaxaca. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Oaxaca/Paginas/Pobreza\\_2018.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Oaxaca/Paginas/Pobreza_2018.aspx) (Última consulta: 04.06.2020).
- CONEVAL (2018b). Pobreza en México | CONEVAL. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx> (Última consulta: 05.06.2020).
- CONEVAL (2018c). Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018 de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Fichas-Monitoreo-y-Evaluacion-2017-2018.aspx> (Última consulta: 05.06.2020).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2020). Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060320.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf) (Última consulta: 04.06.2020).
- INAFED (2016). Oaxaca – Municipios. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/municipios.html> (Última consulta: 05.06.2020).
- INEGI (2015). Número de Habitantes. Oaxaca. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/poblacion/default.aspx?tema=me&e=20> (Última consulta: 05.06.2020).
- INSP (2018). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición – 100k. Disponible en: <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut100k2018/descargas.php> (Última consulta: 05.06.2020).

- Robles Berlanga, H. (2019). Los cambios en la estructura agraria a 20 años del PROCEDE: Hacia dónde va el sector ejidal en México. Ciudad de México: UNAM, Cámara de Diputados (en formato .pptx).
- SEDESOL (2018). MIR 2018 PROSPERA Programa de Inclusión Social (S-072). Disponible en:  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/311127/MIR\\_2018\\_S-072.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/311127/MIR_2018_S-072.pdf)  
(Última consulta: 05.06.2020).
- Zavala J. C. (14.05.2020). Totontepec restringe accesos a Coca Cola y Sabritas sólo permitirá la entrada de frutas y verduras. Disponible en:  
<https://oaxaca.eluniversal.com.mx/municipios/14-05-2020/totontepec-restringe-accesos-coca-cola-y-sabritas-solo-permitira-la-entrada-de> (Última consulta: 05.06.2020).

## 9. Anexos

- Anexo 1: Medición de pobreza 2018, Oaxaca



Fuente: CONEVAL 2018a

- Anexo 2: Indicadores demográficos de la República Mexicana, en el año 2018

• Crecimiento natural : <b>1440992</b>	• Esperanza de vida al nacimiento total : <b>75</b>
• Crecimiento social : <b>-172880</b>	• Hombres : <b>61368864</b>
• Crecimiento total : <b>1268112</b>	• Índice de Envejecimiento : <b>27.34</b>
• Defunciones : <b>746100</b>	• Inmigrantes interestatales : <b>708210</b>
• Edad mediana : <b>28</b>	• Inmigrantes internacionales : <b>133957</b>
• Emigrantes interestatales : <b>708210</b>	• Migración neta interestatal : <b>0</b>
• Emigrantes internacionales : <b>306837</b>	• Migración neta internacional : <b>-172880</b>
• Esperanza de vida al nacimiento hombres : <b>72.15</b>	• Mujeres : <b>63958933</b>
• Esperanza de vida al nacimiento mujeres : <b>77.88</b>	• Nacimientos : <b>2187092</b>

- |   |  |
|---|--|
| ● Población a mitad de año :<br><b>125327797</b>  | ● Tasa de emigración interestatal** :<br><b>0.57</b>           |
| ● Razón de dependencia adulta :<br><b>10.94</b>   | ● Tasa de inmigración interestatal** :<br><b>0.57</b>          |
| ● Razón de dependencia infantil :<br><b>40.01</b> | ● Tasa de migración neta<br>interestatal** : <b>0</b>          |
| ● Razón de dependencia total :<br><b>50.95</b>    | ● Tasa de migración neta<br>internacional** : <b>-0.14</b>     |
| ● Tasa bruta de mortalidad* :<br><b>5.95</b>      | ● Tasa de mortalidad infantil<br>hombres* : <b>14.72</b>       |
| ● Tasa bruta de natalidad* : <b>17.45</b>         | ● Tasa de mortalidad infantil<br>mujeres* : <b>11.98</b>       |
| ● Tasa de crecimiento natural** :<br><b>1.15</b>  | ● Tasa de mortalidad infantil* :<br><b>13.38</b>               |
| ● Tasa de crecimiento social** : -<br><b>0.14</b> | ● Tasa específica de fecundidad<br>adolescente** : <b>70.5</b> |
| ● Tasa de crecimiento total** :<br><b>1.01</b>    | ● Tasa global de fecundidad : <b>2.1</b>                       |

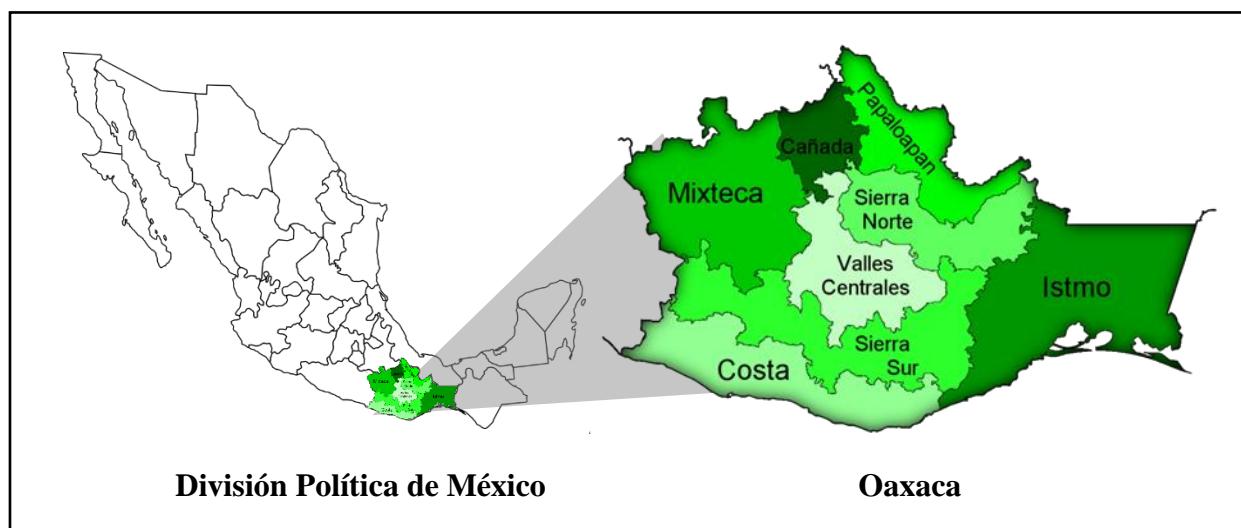
Fuente: CONAPO 2018

- Anexo 3: Medición de pobreza 2008-2018, Estados Unidos Mexicanos



Fuente: CONEVAL 2018b

- Anexo 4: Ubicación de Oaxaca y sus regiones en el mapa



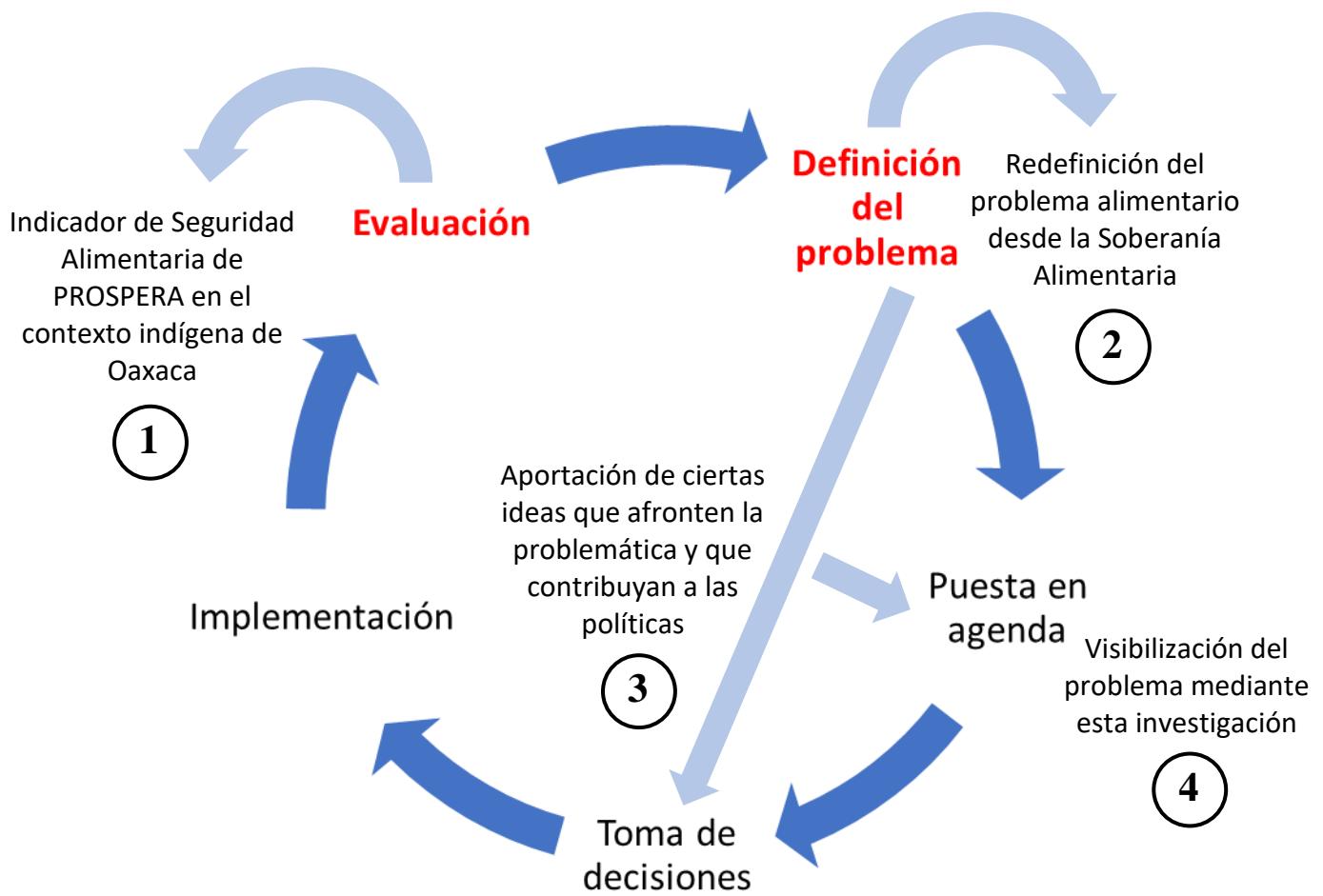
Fuente: Creación propia con imágenes de Pixabay (<https://pixabay.com/es/vectors/mexico-américa-mapa-geografía-146371/>) y Wikipedia ([https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Fichier:Oaxaca\\_regions\\_mejorado.png](https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Fichier:Oaxaca_regions_mejorado.png))

- Anexo 5: Indicadores demográficos de Oaxaca, en el año 2018

• Crecimiento natural: <b>46330</b>	• Razón de dependencia infantil : <b>44.61</b>
• Crecimiento social : <b>-22088</b>	• Razón de dependencia total : <b>57.67</b>
• Crecimiento total : <b>24242</b>	• Tasa bruta de mortalidad* : <b>7.02</b>
• Defunciones : <b>28759</b>	• Tasa bruta de natalidad* : <b>18.33</b>
• Edad mediana : <b>26.99</b>	• Tasa de crecimiento natural** : <b>1.13</b>
• Emigrantes interestatales : <b>22604</b>	• Tasa de crecimiento social** : <b>-0.54</b>
• Emigrantes internacionales : <b>21096</b>	• Tasa de crecimiento total** : <b>0.59</b>
• Esperanza de vida al nacimiento hombres : <b>71.16</b>	• Tasa de emigración interestatal** : <b>0.551721041</b>
• Esperanza de vida al nacimiento mujeres : <b>76.58</b>	• Tasa de inmigración interestatal** : <b>0.407493487</b>
• Esperanza de vida al nacimiento total : <b>73.92</b>	• Tasa de migración neta interestatal** : <b>-0.144227554</b>
• Hombres : <b>1966924</b>	• Tasa de migración neta internacional** : <b>-0.39</b>
• Índice de Envejecimiento : <b>29.28</b>	• Tasa de mortalidad infantil hombres* : <b>20.82</b>
• Inmigrantes interestatales : <b>16695</b>	• Tasa de mortalidad infantil mujeres* : <b>16.84</b>
• Inmigrantes internacionales : <b>4917</b>	• Tasa de mortalidad infantil* : <b>18.88</b>
• Migración neta interestatal : <b>-5909</b>	• Tasa específica de fecundidad adolescente** : <b>71.58</b>
• Migración neta internacional : <b>-16179</b>	• Tasa global de fecundidad : <b>2.21</b>
• Mujeres : <b>2130074</b>	
• Nacimientos : <b>75089</b>	
• Población a mitad de año : <b>4096998</b>	
• Razón de dependencia adulta : <b>13.06</b>	

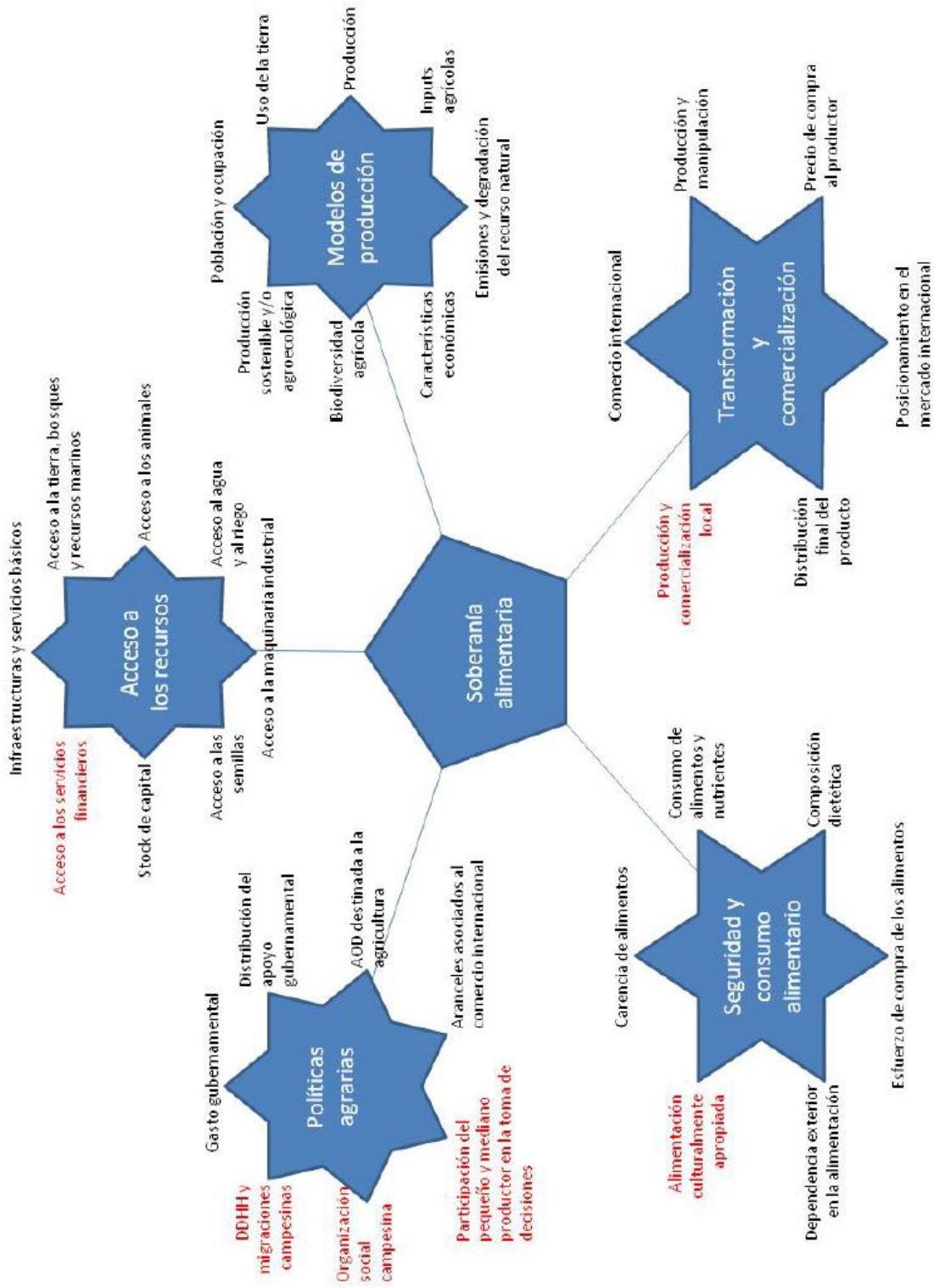
Fuente: CONAPO 2018

- Anexo 6: *Policy Cycle* representado dentro de la investigación



Fuente: Creación propia basado en el modelo de Blum et al. 2011

- Anexo 7: Pilares básicos de la Soberanía Alimentaria



Esfuerzo de compra de los alimentos

Fuente: Ortega-Cerdà et al. 2010

- Anexo 8: Indicador sobre la Seguridad Alimentaria del segmento “Fin” en la MIR de PROSPERA

Detalles de la Matriz										
Ramo:	20 - Desarrollo Social									
Unidad Responsable:	G00 - Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social									
Clave Y Modalidad del Pp:	S - Subjetos a Reglas de Operación									
Denominación del pp:	S-072 - PROSPERA Programa de Inclusión Social									
Clasificación Funcional:										
Finalidad:	2 - Desarrollo Social									
Función:	6 - Protección Social									
Subfunción:	8 - Otros Grupos Vulnerables									
Actividad Institucional:	8 - Apoyo al Ingreso, a la Salud y a la Educación de las Familias en Pobreza									
Objetivo										
Orden										
Supuestos										
<p>1. Mercado formal de trabajo absorbe a la población joven atendida por el programa. 2. Salario que se paga en los empleos formales es mayor a mayor escolaridad del individuo. 3. Salario que se paga en los empleos formales es suficiente para adquirir la canasta básica alimentaria. 4. Mercado interno en expansión. 5. Los programas federales de desarrollo social son efectivos y cumplen con los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social. 6. Los padres transmiten a sus hijos hábitos alimenticios apropiados que permiten una mejor nutrición de futuras generaciones.</p>										
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador					
Porcentaje de la población con seguridad alimentaria	Del total de personas a nivel nacional, se estimará qué porcentaje tiene seguridad alimentaria, es decir que no ha percibido o experimentado episodios de hambre por falta de ingresos. De acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de la pobreza, tienen carencia por acceso a la alimentación las personas en situación de insseguridad alimentaria moderada y severa. Los cuatro posibles grados de insseguridad alimentaria presentados en la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), utilizada por CONEVAL son: insseguridad alimentaria severa; insseguridad alimentaria moderada; insseguridad alimentaria leve, y seguridad alimentaria. En este sentido, se utilizará el componante de seguridad alimentaria del indicador de carencia por acceso a la alimentación.	Este indicador contempla la seguridad alimentaria prevista en el Programa Sectorial de Desarrollo Social. Método de cálculo: [(Total de personas con seguridad alimentaria) / (Total de personas a nivel nacional)] X 100 Comportamiento esperado: Ascendente	Absoluto	Porcentaje	Estratégico					
					Eficacia					
					Bienal					
					:Módulo Medición multidimensional de la pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCSEnigh)					

Fuente: SEDESOL 2018

- Anexo 9: Sintaxis con las modificaciones de las variables de la ENSANUT 2018 100k en SPSS

```

3  *Ordenamiento de municipios oaxaqueños de la variable desc_mun que muestra todos los municipios de México en los que se realizó la encuesta.
4
5 RECODE desc_mun (012 CANDELARIA LOXICHA=01) (038 VILLA HIDALGO=02) (051 MAGDALENA TEITIPAC=03)
6   (065 MARÍSCALA DE JUÁREZ=04) (070 PINOTEPANA DE DON LUIS=05) (073 PUTLA VILLA DE GUERRERO=06)
7   (098 SAN ANDRÉS TEOTILÁLPAM=07) (130 SAN DIONISIO DEL MAR=08) (134 SAN FELIPE JALAPA DE DÍAZ=09)
8   (169 SAN JOSÉ INDEPENDENCIA=10) (184 SAN JUAN BAUTISTA TUXTEPEC=11) (205 SAN JUAN LALANA=12)
9   (229 SAN LORENZO TEXMELÚCAN=13) (261 SAN MIGUEL AMATITLÁN=14) (278 SAN MIGUEL SOYALTEPEC=15)
10  (318 SAN PEDRO MIXTEPEC - DTO. 22=-16) (334 VILLA DE TUTUTEPEC DE MELCHOR OCAMPO=17)
11  (377 SANTA CRUZ ITUNDUJIA=18) (385 SANTA CRUZ XOXOCOTLÁN=19) (397 HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO=20)
12  (439 SANTA MARÍA TONAMECA=21) (462 SANTIAGO HUAJOLOTITLÁN=22) (482 SANTIAGO PINOTEPANA NACIONAL=23)
13  (509 SANTO DOMINGO DE MORELOS=24) (533 SANTO TOMÁS TAMAZULAPAN=25) (559 SAN JUAN BAUTISTA VALLE NACIONAL=26)
14  (565 VILLA DE ZAACHLA=27) (566 ZAPOTITLÁN DEL RÍO=28)
15  (ELSE=SYSMIS) INTO MunOax.
16 VARIABLE LABELS MunOax 'Municipios de Oaxaca'.
17
18 VARIABLE LEVEL MunOax (NOMINAL). Variable sobre los municipios oaxaqueños
19 FORMATS MunOax (F1.0).
20
21
22 VALUE LABELS MunOax
23 01 "Candelaria Loxicha"
24 02 "Villa Hidalgo"
25 03 "Magdalena Teitipac"
26 04 "Mariscal de Juárez"
27 05 "Pinotepa de Don Luis"
28 06 "Putla Villa de Guerrero"
29 07 "San Andrés Teotilalpán"
30 08 "San Dionisio del Mar"
31 09 "San Felipe Jalapa de Díaz"
32 10 "San José Independencia"
33 11 "San Juan Bautista Tuxtepec"
34 12 "San Juan Lalana"
35 13 "San Lorenzo Texmelúcan"
36 14 "San Miguel Amatitlán"
37 15 "San Miguel Soyaltepec"
38
39 16 "San Pedro Mixtepec Distrito 22"
40 17 "Villa de Tututepec de Melchor Ocampo"
41 18 "Santa Cruz Itunduja"
42 19 "Santa Cruz Xoxocotlán"
43 20 "Heroica Ciudad de Tlaxiaco"
44 21 "Santa María Tonameca"
45 22 "Santiago Huajolotitlán"
46 23 "Santiago Pinotepa Nacional"
47 24 "Santo Domingo de Morelos"
48 25 "Santo Tomás Tamazulapan"
49 26 "San Juan Bautista Valle Nacional"
50 27 "Villa de Zaacchila"
51 28 "Zapotitlán del Río".
52
53 *Clasificación de municipios regidos bajo usos y costumbres (indígenas) y bajo partidos políticos (no indígenas)
54
55 RECODE MunOax (01=01) (02=01) (03=01) (04=02) (05=02) (06=02) (07=01) (08=01) (09=02) (10=02)
56   (11=02) (12=01) (13=01) (14=01) (15=02) (16=02) (17=02) (18=02) (19=02) (20=02) (21=02) (22=02)
57   (23=02) (24=01) (25=01) (26=02) (27=02) (28=01) (ELSE=SYSMIS) INTO GobOax.
58 VARIABLE LABELS GobOax 'Forma de Gobierno de los municipios'.
59
60 VARIABLE LEVEL GobOax (NOMINAL).
61
62 FORMATS GobOax (F1.0). Variable sobre el tipo de municipios  
(indígenas/no indígenas)
63
64 VALUE LABELS GobOax
65 01 "Usos y Costumbres"
66 02 "Partidos Políticos".
67
68 inseguridad severa.
69
70 RECODE sa101 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa101r.
71 VARIABLE LABELS sa101r 'Indicador Revisado'.
72
73 FORMATS sa101r (F1.0). Variables sobre las 15 preguntas en  
torno a la Seguridad Alimentaria (SÍ =  
1; NO = 0)
74
75 RECODE sa102 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa102r.
76 VARIABLE LABELS sa102r 'Indicador Revisado'.
77
78 FORMATS sa102r (F1.0).
79
80 RECODE sa103 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa103r.
81 VARIABLE LABELS sa103r 'Indicador Revisado'.
82
83 FORMATS sa103r (F1.0).
84
85 RECODE sa104 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa104r.
86 VARIABLE LABELS sa104r 'Indicador Revisado'.
87
88 FORMATS sa104r (F1.0).
89
90 RECODE sa105 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa105r.
91 VARIABLE LABELS sa105r 'Indicador Revisado'.
92
93 FORMATS sa105r (F1.0).
94
95 RECODE sa106 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa106r.
96 VARIABLE LABELS sa106r 'Indicador Revisado'.
97
98 FORMATS sa106r (F1.0).

```

```

100 RECODE sa106 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa106r.
101 VARIABLE LABELS sa106r 'Indicador Revisado'.
102 FORMATS sa106r (F1.0).
103
104 RECODE sa107 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa107r.
105 VARIABLE LABELS sa107r 'Indicador Revisado'.
106 FORMATS sa107r (F1.0).
107
108 RECODE sa108 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa108r.
109 VARIABLE LABELS sa108r 'Indicador Revisado'.
110 FORMATS sa108r (F1.0).
111
112 RECODE sa109 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa109r.
113 VARIABLE LABELS sa109r 'Indicador Revisado'.
114 FORMATS sa109r (F1.0).
115
116 RECODE sa110 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa110r.
117 VARIABLE LABELS sa110r 'Indicador Revisado'.
118 FORMATS sa110r (F1.0).
119
120 RECODE sa111 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa111r.
121 VARIABLE LABELS sa111r 'Indicador Revisado'.
122 FORMATS sa111r (F1.0).
123
124 RECODE sa112 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa112r.
125 VARIABLE LABELS sa112r 'Indicador Revisado'.
126 FORMATS sa112r (F1.0).
127
128 RECODE sa113 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa113r.
129 VARIABLE LABELS sa113r 'Indicador Revisado'.
130 FORMATS sa113r (F1.0).
131
132 RECODE sa114 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa114r.
133 VARIABLE LABELS sa114r 'Indicador Revisado'.
134 FORMATS sa114r (F1.0).
135
136 RECODE sa115 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa115r.
137 VARIABLE LABELS sa115r 'Indicador Revisado'.
138 FORMATS sa115r (F1.0).
139
140 RECODE sa116 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa116r.
141 VARIABLE LABELS sa116r 'Indicador Revisado'.
142 FORMATS sa116r (F1.0).
143
144 RECODE sa117 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa117r.
145 VARIABLE LABELS sa117r 'Indicador Revisado'.
146 FORMATS sa117r (F1.0).
147
148 RECODE sa118 (1,00=01) (2,00=00) (ELSE=SYSMIS) INTO sa118r.
149 VARIABLE LABELS sa118r 'Indicador Revisado'.
150 FORMATS sa118r (F1.0).
151 ➤ *Suma de puntos de las 15 preguntas en dos variables (para familias con menores y familias sin menores). Las 15 preguntas corresponden
152 a las familias con menores y las primeras 8 preguntas para las familias sin menores
153
154 "Con menores
155 IF (sa108a = 1) Puntosconmenores=sa101r + sa102r + sa103r + sa104r + sa105r + sa106r + sa107r + sa108r +
156 sa109r + sa110r + sa111r + sa112r + sa113r + sa114r + sa115r.
157 FORMATS Puntosconmenores (F1.0).
158
159 VARIABLE LEVEL Puntosconmenores (SCALE).
160
161 "Sin menores
162 IF (sa108a = 2) Puntossinmenores=sa101r + sa102r + sa103r + sa104r + sa105r + sa106r + sa107r + sa108r.
163 FORMATS Puntossinmenores (F1.0).
164
165 VARIABLE LEVEL Puntossinmenores (SCALE).
166
167 ➤ *Recodificación del puntajes en variable con la clasificación de la escala ELCSA
168
169 RECODE Puntosconmenores (0=01) (1 thru 5=02) (6 thru 10=03) (11 thru 15=04) INTO InSeAl.
170 RECODE Puntossinmenores (0=01) (1 thru 3=02) (4 thru 6=03) (7 thru 8=04) INTO InSeAl.
171 VARIABLE LABELS InSeAl 'Inseguridad Alimentaria en hogares'.
172
173 VALUE LABELS InSeAl
174 01 "Seguridad Alimentaria"
175 02 "Inseguridad leve"
176 03 "Inseguridad moderada"
177 04 "Inseguridad severa".
178 FORMATS InSeAl (F1.0).
179
180 VARIABLE LEVEL InSeAl (ORDINAL).
181
182
183
184
185
186
187

```

Fuente: Creación propia y sintaxis de SPSS con base en los datos de la encuesta ENSANUT 2018 100k de INSP 2018

- Anexo 10: Municipios oaxaqueños en la ENSANUT 2018 100k

Municipio	Régimen	Población aprox.	Región	Muestra
<b>Candelaria Loxicha</b>	Usos y Costumbres	10 mil hab.	Sierra Sur	17 familias
<b>Villa Hidalgo</b>	Usos y Costumbres	1900 hab.	Sierra Norte	3 familias
<b>Magdalena Teitipac</b>	Usos y Costumbres	4500 hab.	Valles Centrales	32 familias
<b>Mariscala de Juárez</b>	Partidos Políticos	2000 hab.	Mixteca	10 familias
<b>Pinotepa de Don Luis</b>	Partidos Políticos	7000 hab.	Costa	41 familias
<b>Putla Villa de Guerrero</b>	Partidos Políticos	32 mil 600 hab.	Sierra Sur	46 familias
<b>San Andrés Teotlalpam</b>	Usos y Costumbres	4400 hab.	Cañada	15 familias
<b>San Dionisio del Mar</b>	Usos y Costumbres	5000 hab.	Istmo	17 familias
<b>San Felipe Jalapa de Díaz</b>	Partidos Políticos	26 mil 800 hab.	Papaloapan	55 familias
<b>San José Independencia</b>	Partidos Políticos	3800 hab.	Papaloapan	47 familias
<b>San Juan Bautista Tuxtepec</b>	Partidos Políticos	162 mil 500 hab.	Papaloapan	37 familias
<b>San Juan Lalana</b>	Usos y Costumbres	16 mil 900 hab.	Papaloapan	41 familias
<b>San Lorenzo Texmelucan</b>	Usos y Costumbres	8300 hab.	Sierra Sur	32 familias
<b>San Miguel Amatlán</b>	Usos y Costumbres	7500 hab.	Mixteca	47 familias
<b>San Miguel Soyaltepec</b>	Partidos Políticos	36 mil 500 hab.	Papaloapan	44 familias
<b>San Pedro Mixtepec Dto. 22</b>	Partidos Políticos	48 mil 300 hab.	Costa	26 familias
<b>Villa de Tututepec de Melchor Ocampo</b>	Partidos Políticos	43 mil 900 hab.	Costa	16 familias
<b>Santa Cruz Itundujía</b>	Partidos Políticos	11 mil 600 hab.	Sierra Sur	34 familias
<b>Santa Cruz Xoxocotlán</b>	Partidos Políticos	77 mil 800 hab.	Valles Centrales	4 familias
<b>Heroica Ciudad de Tlaxiaco</b>	Partidos Políticos	38 mil 400 hab.	Mixteca	39 familias
<b>Santa María Tonameca</b>	Partidos Políticos	23 mil 400 hab.	Costa	49 familias
<b>Santiago Huajolotitán</b>	Partidos Políticos	4300 hab.	Mixteca	51 familias
<b>Santiago Pinotepa Nacional</b>	Partidos Políticos	53 mil 100 hab.	Costa	16 familias
<b>Santo Domingo de Morelos</b>	Usos y Costumbres	10 mil 700	Costa	51 familias
<b>Santo Tomás Tamazulapan</b>	Usos y Costumbres	-	Sierra Sur	16 familias
<b>San Juan Bautista Valle Nacional</b>	Partidos Políticos	22 mil 700 hab.	Papaloapan	31 familias
<b>Villa de Zaachila</b>	Partidos Políticos	43 mil 200	Valles Centrales	30 familias
<b>Zapotitlán del Río</b>	Usos y Costumbres	43 mil 200	Sierra Sur	53 familias

Fuente: Creación propia con información del INAFED 2016 e INSP 2018

- Anexo 11: Preguntas incluidas en la ELCSEA

1. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted se preocupó de que la comida se acabara?
2. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o su familia se quedaron sin comida?
3. En los últimos tres meses, ¿alguna vez se quedaron sin dinero o recursos para obtener una alimentación sana y variada?
4. En los últimos tres meses por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?
5. En los últimos tres meses por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?
6. En los últimos tres meses por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?
7. En los últimos tres meses por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sintió hambre pero no comió?
8. En los últimos tres meses por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sólo comió una vez al día o dejó de comer todo un día?

#### **Con menores de 18 años**

9. En los últimos tres meses por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar dejó de tener una alimentación saludable?
10. En los últimos tres meses por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en poca variedad de alimentos?
11. En los últimos tres meses por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?
12. En los últimos tres meses por falta de dinero o recursos, ¿algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?
13. En los últimos tres meses por falta de dinero o recursos, ¿algún vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en las comidas a algún menor de 18 años en su hogar?
14. En los últimos tres meses por falta de dinero o recursos, ¿algún menor de 18 años en su hogar sintió hambre pero no comió?
15. En los últimos tres meses por falta de dinero o recursos, ¿algún menor de 18 años en su hogar solo comió una vez al día o dejó de comer durante todo un día?

Fuente: INSP 2018

- Anexo 12: Tabla sobre la Seguridad Alimentaria de las familias oaxaqueñas por tipo de municipio y percepción del programa PROSPERA

				GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	Total
				1 Usos y Costumbres	
hogar_pros Hogar Prospera	,00 Hogar No Prospera	InSeAl Inseguridad Alimentaria en hogares	1 Seguridad Alimentaria	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	4 (familias) 10,5% 31 22,4%
			2 Inseguridad leve	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	24 63,2% 37 39,1%
			3 Inseguridad moderada	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	4 10,5% 27 19,9%
			4 Inseguridad severa	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	6 15,8% 23 18,6%
			Total	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	38 $\bar{x} = 2,32$ 100,0% $\sigma = 0,87$ 118 156
					$\bar{x} = 2,36$ 100,0% $\sigma = 1,07$
	1,00 Hogar Prospera	InSeAl Inseguridad Alimentaria en hogares	1 Seguridad Alimentaria	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	38 13,6% 48 11,7%
			2 Inseguridad leve	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	123 44,1% 203 44,5%
			3 Inseguridad moderada	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	65 23,3% 115 24,6%
			4 Inseguridad severa	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	53 19,0% 88 19,2%
			Total	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	279 $\bar{x} = 2,48$ 100,0% $\sigma = 0,95$ 454 733
					$\bar{x} = 2,54$ 100,0% $\sigma = 0,92$
Total	InSeAl Inseguridad Alimentaria en hogares	1 Seguridad Alimentaria	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	42 13,2% 79 13,6%	121
		2 Inseguridad leve	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	147 46,4% 240 43,5%	387
		3 Inseguridad moderada	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	69 21,8% 142 23,7%	211
		4 Inseguridad severa	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	59 18,6% 111 19,1%	170
		Total	Recuento % dentro de GobOax Forma de Gobierno de los municipios.	317 100,0% 572 100,0%	889 100,0%

Fuente: Creación propia mediante SPSS con base en los datos de la encuesta ENSANUT 2018 100k de INSP 2018

- Anexo 13: Tablas sobre la Seguridad Alimentaria de las familias en Chiapas, Guerrero y a nivel nacional por percepción del programa PROSPERA

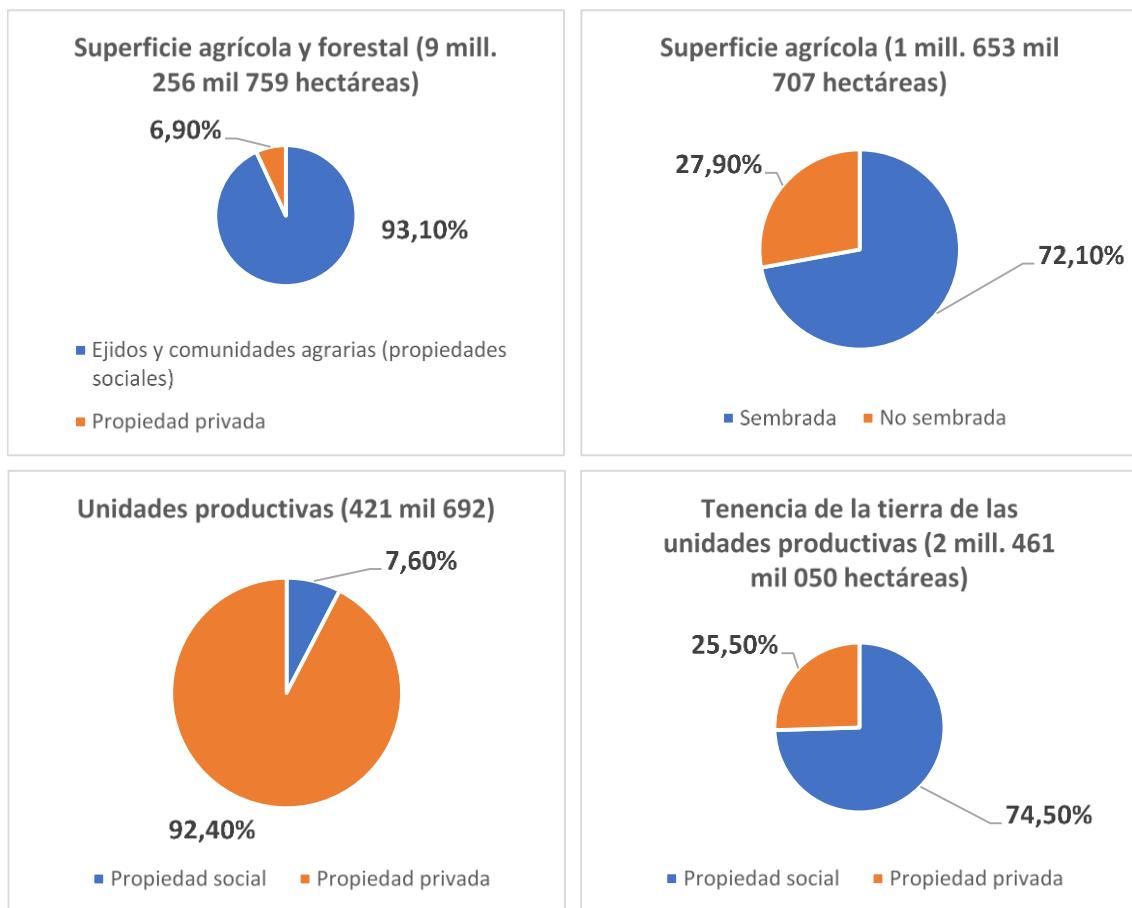
Chiapas			hogar_pros Hogar Prospera		Total
			,00 Hogar No Prospera	1,00 Hogar Prospera	
InSeAI Inseguridad Alimentaria en hogares	1 Seguridad Alimentaria	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	25 29,4%	162 18,3%	187 19,3%
	2 Inseguridad leve	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	30 35,3%	461 52,1%	491 50,7%
	3 Inseguridad moderada	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	21 24,7%	167 18,9%	188 19,4%
	4 Inseguridad severa	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	9 10,6%	94 10,6%	103 10,6%
Total	Media y Desviación Típica	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	$\bar{x} = 2,26$ $\sigma = 1,021$ 100,0%	$\bar{x} = 2,24$ $\sigma = 0,902$ 100,0%	969 100,0%

Guerrero			hogar_pros Hogar Prospera		Total
			,00 Hogar No Prospera	1,00 Hogar Prospera	
InSeAI Inseguridad Alimentaria en hogares	1 Seguridad Alimentaria	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	12 25,5%	80 15,8%	92 16,7%
	2 Inseguridad leve	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	18 38,3%	258 51,1%	276 50,0%
	3 Inseguridad moderada	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	9 19,1%	108 21,4%	117 21,2%
	4 Inseguridad severa	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	8 17,0%	59 11,7%	67 12,1%
Total	Media y Desviación Típica	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	$\bar{x} = 2,28$ $\sigma = 1,036$ 100,0%	$\bar{x} = 2,29$ $\sigma = 0,870$ 100,0%	552 100,0%

Nacional			hogar_pros Hogar Prospera		Total
			,00 Hogar No Prospera	1,00 Hogar Prospera	
InSeAI Inseguridad Alimentaria en hogares	1 Seguridad Alimentaria	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	590 27,8%	1213 17,7%	1803 20,0%
	2 Inseguridad leve	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	843 39,7%	3293 47,9%	4136 46,0%
	3 Inseguridad moderada	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	438 20,6%	1493 21,7%	1931 21,5%
	4 Inseguridad severa	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	254 12,0%	872 12,7%	1126 12,5%
Total	Media y Desviación Típica	Recuento % dentro de hogar_pros Hogar Prospera	$\bar{x} = 2,17$ $\sigma = 0,967$ 100,0%	$\bar{x} = 2,29$ $\sigma = 0,903$ 100,0%	8996 100,0%

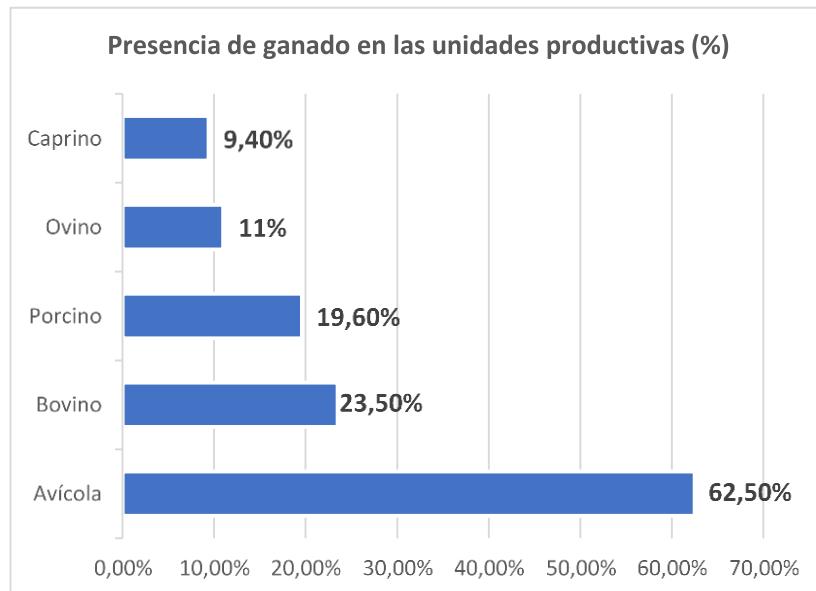
Fuente: Creación propia mediante SPSS con base en los datos de la encuesta ENSANUT 2018 100k de INSP 2018

- Anexo 14: Acceso a la tierra (en Oaxaca)



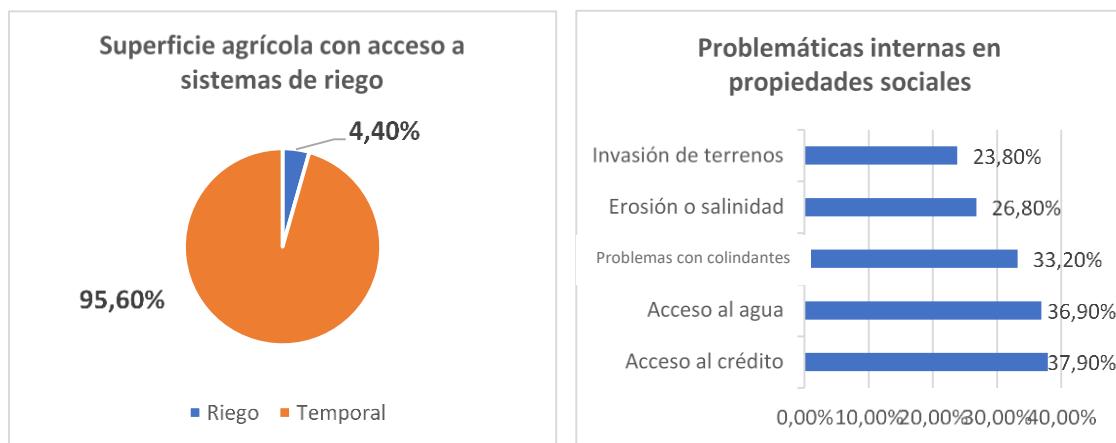
Fuente: Creación propia con información de INEGI 2013

- Anexo 15: Acceso a los animales



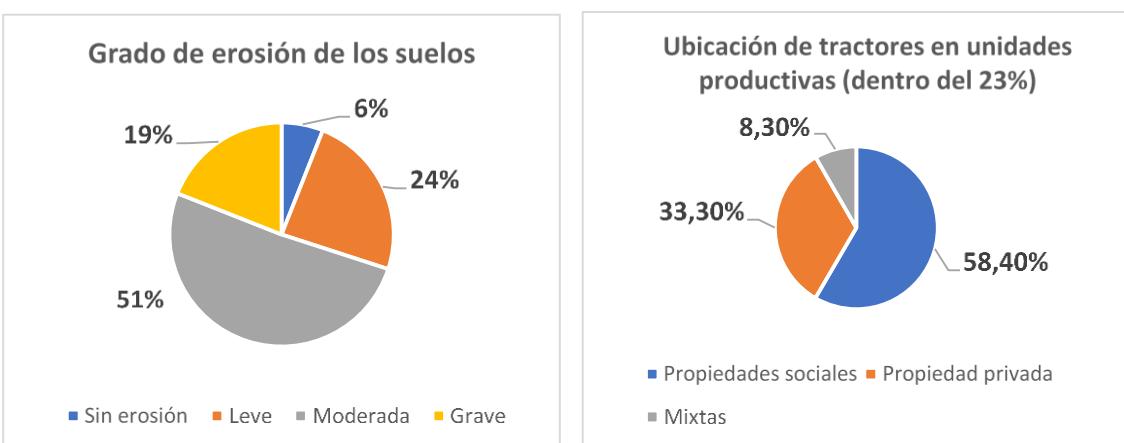
Fuente: Creación propia con información de INEGI 2013

- Anexo 16: Acceso al riego y problemas en propiedades sociales



Fuente: Creación propia con información de INEGI 2013

- Anexo 17: Erosión de los suelos y acceso a maquinaria



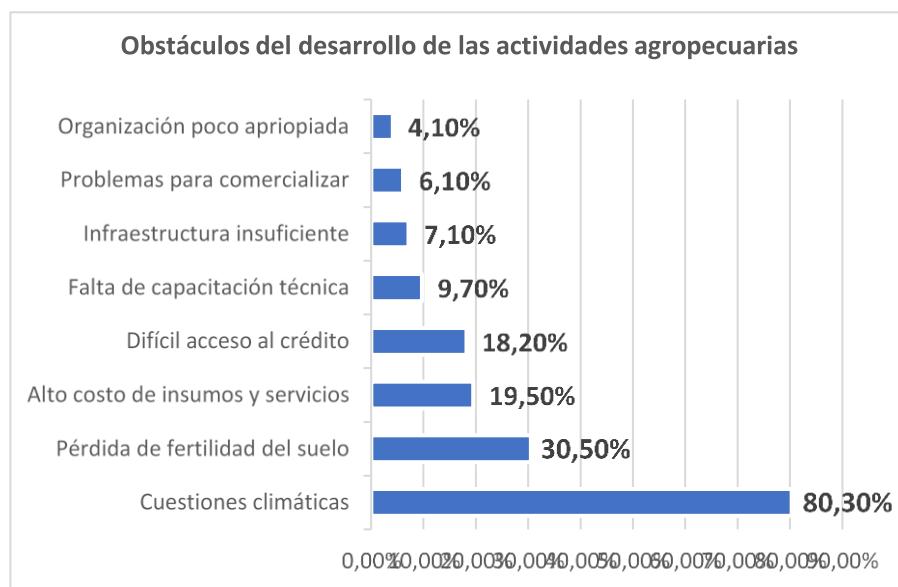
Fuente: Creación propia con información de INEGI 2013

- Anexo 18: Acceso al crédito



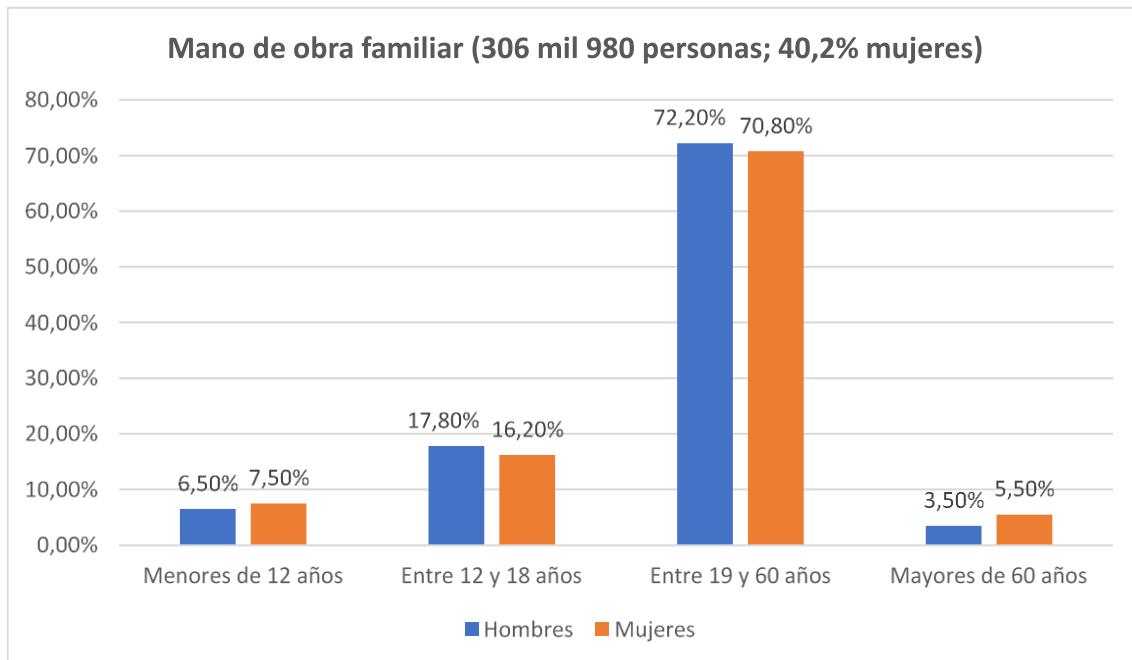
Fuente: Creación propia con información de INEGI 2013

- Anexo 19: Problemas para desarrollar la actividad agropecuaria



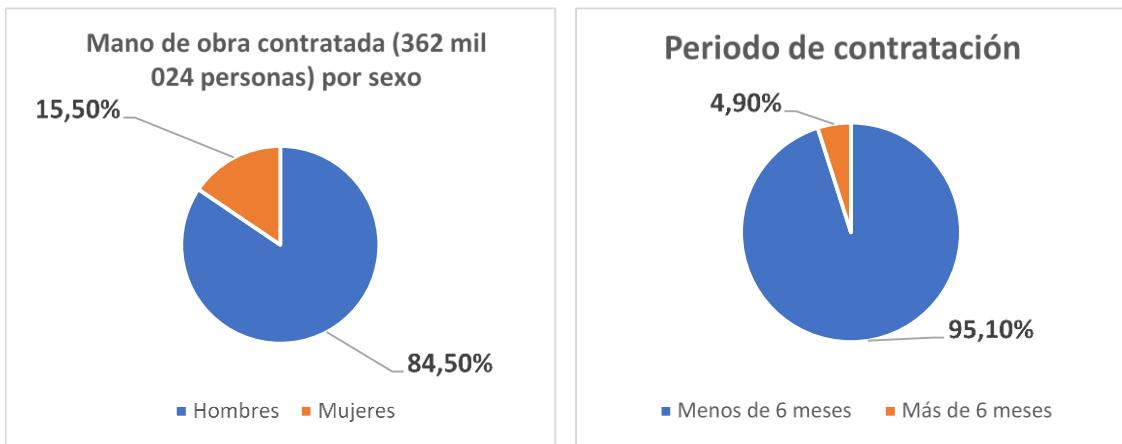
Fuente: Creación propia con información de INEGI 2013

- Anexo 20: Mano de obra familiar



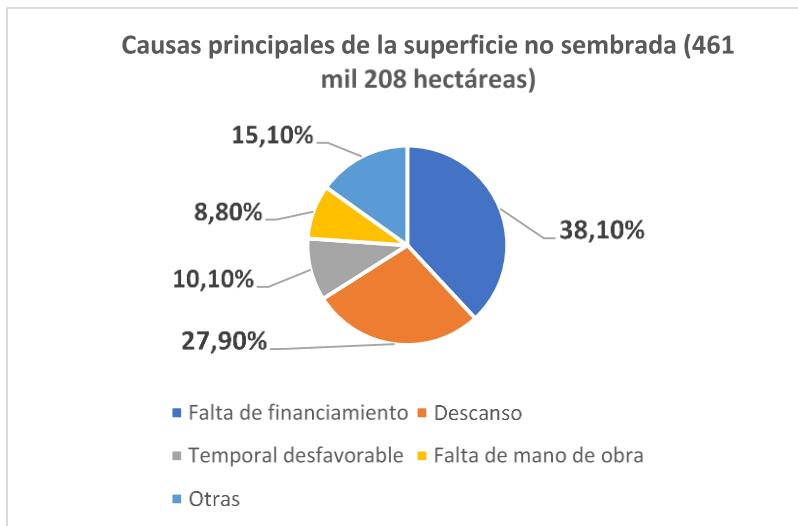
Fuente: Creación propia con información de INEGI 2013

- Anexo 21: Mano de obra contratada



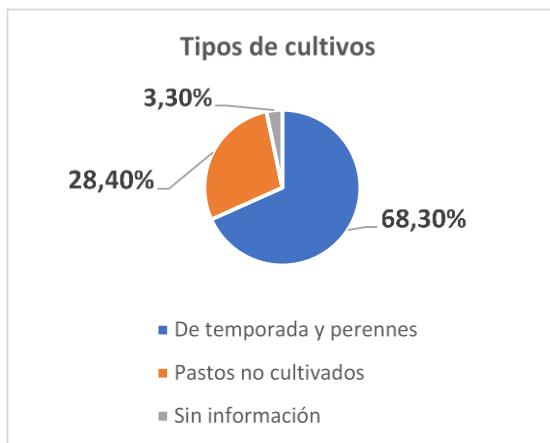
Fuente: Creación propia con información de INEGI 2013

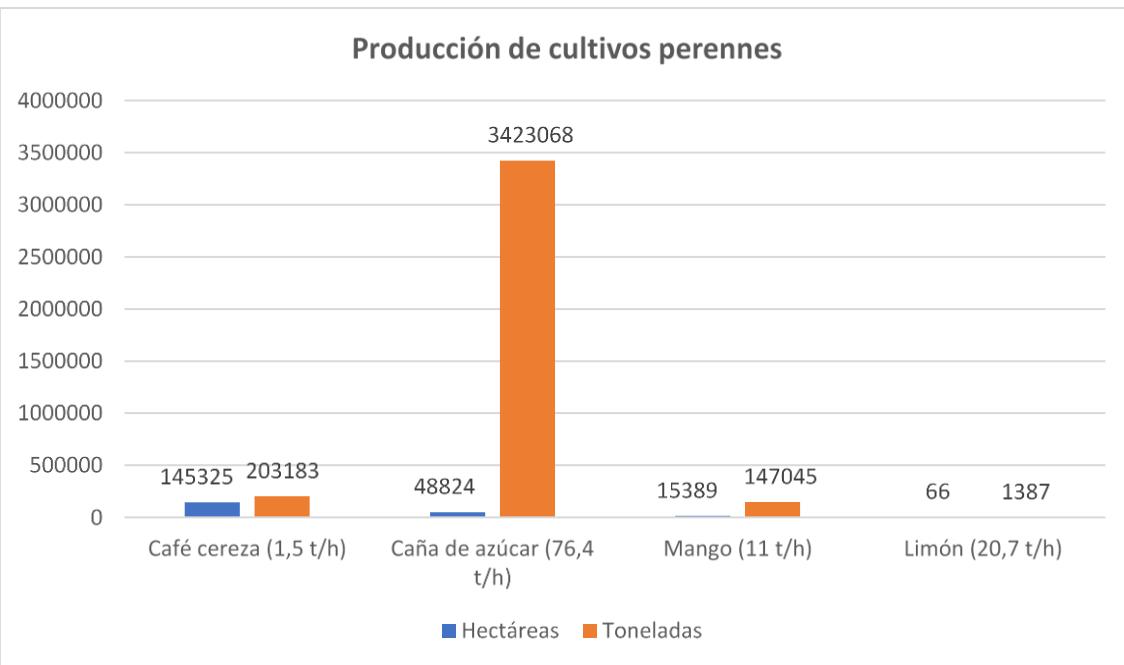
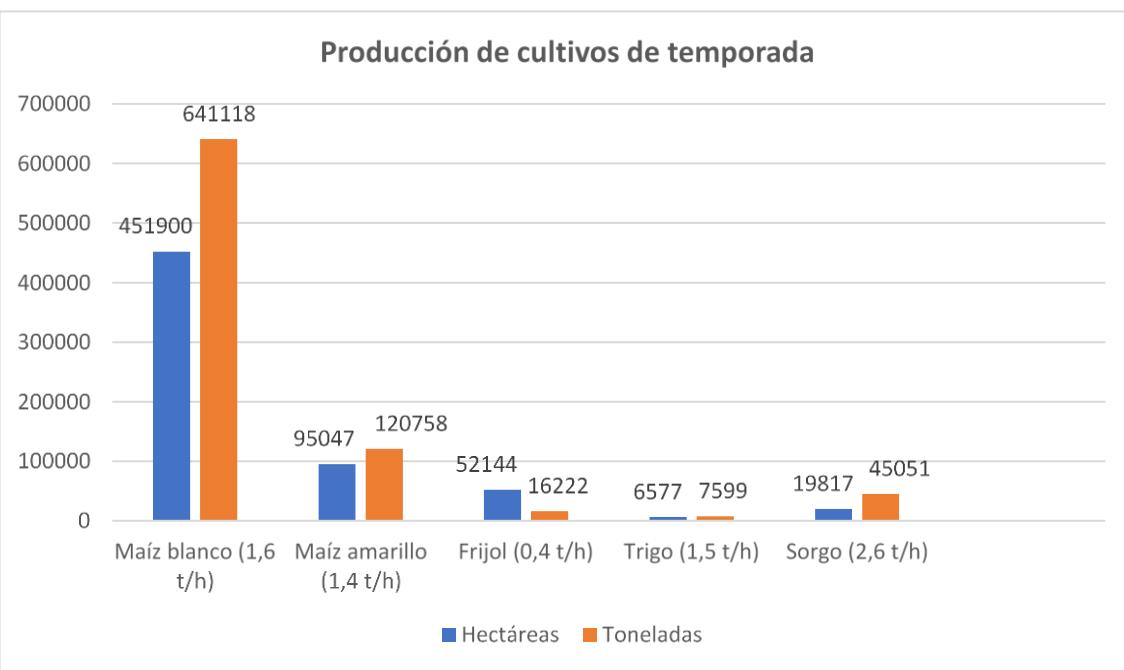
- Anexo 22: Causas de la superficie no sembrada



Fuente: Creación propia con información de INEGI 2013

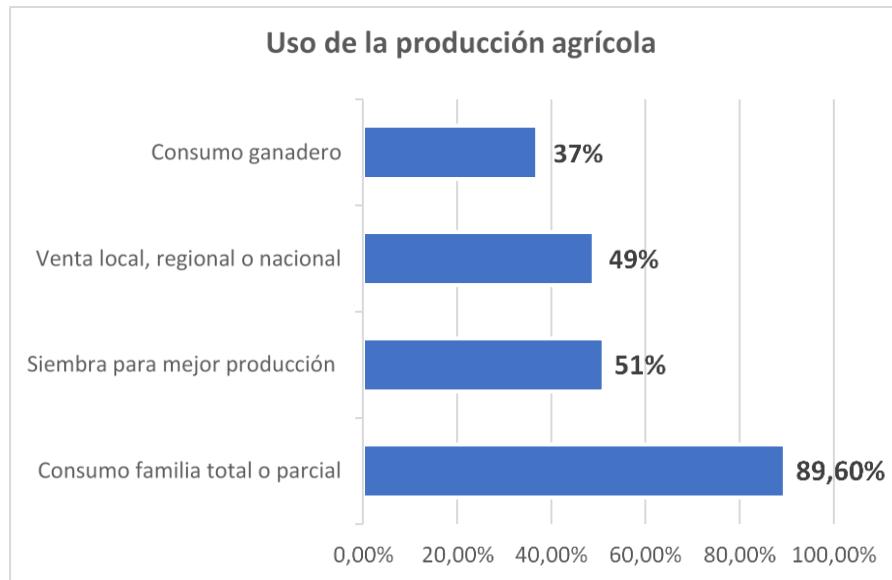
- Anexo 23: Cultivos





Fuente: Creación propia con información de INEGI 2013

- Anexo 24: Destino de la producción agrícola



Fuente: Creación propia con información de INEGI 2013

- Anexo 25: Formas de organización de los productores



Fuente: Creación propia con información de INEGI 2013