

Hogares migrantes pobres en México y su acceso a la política social¹

Israel Banegas González*

Agustín Escobar Latapi**

Resumen

El propósito de este trabajo es aportar elementos para la discusión sobre la relación entre pobreza, políticas públicas y migración internacional. Se ha planteado en la bibliografía que los programas sociales podrían coadyuvar a incrementar la migración internacional. Por otro lado, se ha observado un acceso diferencial en los migrantes de retorno. En particular, experiencias de discriminación en las escuelas y difícil acceso a documentos de identidad. De lo anterior surge la necesidad de indagar mediante una caracterización sociodemográfica de hogares en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) para el año 2010 la interacción de estas tres variables de estudio. En primer término, se utilizará como fuente de información principal una encuesta de hogares en localidades ZAP. La encuesta de hogares e individuos en localidades ZAP contiene una batería de información demográfica y sobre cuatro de los más importantes programas sociales federales: Oportunidades, Seguro Popular, Setenta y más, y Procampo. Se abordará la validación de la fuente de información comparando diferentes indicadores con instrumentos similares. Posteriormente se analizarán los perfiles, en términos de bienestar, de hogares con experiencia migratoria y sin experiencia migratoria. Por último, se realizará un ejercicio empírico que consistirá en analizar diferencias en cobertura y bienestar de hogares en localidades ZAP con y sin experiencia migratoria internacional. Como hallazgo preliminar se puede adelantar que los hogares con experiencia migratoria en estas zonas de alta incidencia de pobreza presentan menos carencias y una mayor cobertura relativa a los programas sociales.

¹ Trabajo presentado en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Montevideo, Uruguay, del 23 al 26 de octubre de 2012

* Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED-UNAM), ibanegas@unam.mx

** CIESAS Occidente, ageslat@gmail.com

Introducción

Este trabajo tiene como objeto hacer una caracterización socioeconómica de la población que habita en municipios clasificados como zonas de atención prioritaria² (ZAP). Los tres conceptos clave que orientan este trabajo son pobreza, política pública y migración.

Se parte de una evaluación sobre posibles instrumentos de recolección de información que permitan hacer inferencias sobre las tres dimensiones de estudio. Cabe señalar que debido a las características de la población ZAP, aproximadamente 17 millones de individuos que moran en 1,2451 municipios, es necesario identificar un instrumento que permita hacer inferencias sólidas que tomen en cuenta la dispersión poblacional para contar con suficientes casos a nivel hogar, para captar niveles de bienestar, incidencia de migración internacional y pertenencia a programas sociales.

Del análisis de distintas fuentes de información secundaria y de la factibilidad de realizar una encuesta ad-hoc, se decidió utilizar la encuesta “Monitoreo 2009 de indicadores de desarrollo social en zonas de atención prioritaria (ZAP 2009)”. Esta encuesta tuvo como propósito calcular los subíndices que constituyen el índice de rezago social que elabora el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Sin embargo, el equipo de investigación tuvo la oportunidad de incluir variables relevantes para esta investigación.

La encuesta fue levantada en el segundo semestre de 2009 y se recuperaron 9,317 hogares con 37,951 individuos. El esquema de muestreo es probabilístico, poli-etápico, estratificado y por conglomerados. La unidad última de selección es la vivienda y la unidad de observación es el hogar. La variable de referencia utilizada para el cálculo de la muestra fue la proporción del ingreso de la propiedad respecto al ingreso corriente monetario. Al representar esta proporción un 3.98% en la ENIGH 2006 su utilización permite que el resto de las variables queden representadas.

² Con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) el 20 de enero de 2004 se estable la definición de las zonas de atención prioritaria. En el artículo 29 de dicha Ley se definen las ZAP como “las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registr[e] índices de pobreza, y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social” (LGDS, 2004). Asimismo, en este artículo se faculta al CONEVAL a que por medio de criterios de resultados se oriente su definición con el fin de promover la política social del país.

La ZAP 2009 se divide en un cuestionario de hogares y un cuestionario de individuos, donde se abordan las características socioeconómicas de los hogares, las características de las viviendas, el acceso a la alimentación del hogar, el gasto en alimentos, las características sociodemográficas de los individuos (incluida migración) y pertenencia a los cuatro programas sociales.

El trabajo se divide en cuatro apartados. El primer apartado tiene como objetivo describir las características de la encuesta ZAP-2009, argumentar su relevancia al comparar mediciones en indicadores básicos con otras fuentes de información, y presentar una caracterización socioeconómica general de la población a estudio. La caracterización aborda las carencias alimentarias de la población ZAP, así como indicadores de rezago educativo, laboral y de infraestructura social, tomando como comparación información de fuentes externas de la población que no habita en las ZAP. A partir de esta caracterización en el apartado dos se analiza el comportamiento migratorio internacional en las ZAP. La importancia de estudiar este proceso demográfico radica en que debe tomarse en cuenta que los patrones migratorios hacia Estados Unidos han cambiado. De ahí que debe analizarse qué perfiles de migración se observan en esta población que presenta las carencias sociales más altas del país. Asimismo se analiza si existe una diferencia significativa en bienestar entre los hogares que perciben remesas internacionales y los hogares sin experiencia migratoria.

En el tercer apartado se analiza la cobertura y pertenencia a cuatro programas sociales: Programa Oportunidades, Seguro Popular, Programa 70 años y más, y Procampo. Estos programas están enfocados a la acumulación de capital humano, brindar acceso a los servicios de salud y proporcionar transferencias monetarias a los adultos mayores bajo un esquema de seguridad social universal. Dada la dispersión poblacional en las ZAP, la falta de información y recursos que padecen, analizar la cobertura de estos programas permite aportar elementos sobre los retos que enfrentan los hacedores de política pública. Por último, se estudian las posibles relaciones que existen entre condición migratoria de los hogares (migrantes y no migrantes), su bienestar y la pertenencia a estos programas sociales. En la última sección se presentan los hallazgos más relevantes de esta investigación.

1. Encuesta ZAP 2009 y características socioeconómicas

Instrumento

Para la realización de este trabajo se buscaron fuentes de información que tuvieran la potencia estadística necesaria para hacer inferencias en la población de interés: zonas de atención prioritaria (ZAP). De las diversas fuentes de información examinadas se optó por utilizar la encuesta “Monitoreo 2009 de indicadores de desarrollo social en zonas de atención prioritaria (ZAP 2009)”. A continuación se describirán las características de este instrumento, su utilidad para esta investigación y se presentarán algunas características generales con el objeto de mostrar su consistencia con otras fuentes de información³.

La encuesta monitoreo 2009 de indicadores de desarrollo social en zonas de atención prioritaria tuvo como objetivo principal contar con un instrumento de recolección de información que permitiera realizar un segundo cálculo de los indicadores que constituyen el índice de rezago social que elabora el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este índice forma parte de los criterios de selección de las zonas de atención prioritaria y requiere de indicadores que midan características socio-demográficas de los individuos. De ahí que este instrumento cuente con un grupo importante de variables que pueden ser utilizadas para caracterizar hogares e individuos que habitan en municipios ZAP.

Asimismo, el instrumento contempla una batería de preguntas sobre migración, pertenencia a programas sociales, gasto en alimento y una batería de preguntas para medir la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Las preguntas utilizadas en este instrumento son tomadas directamente de encuestas similares (como la

³ En la declaratoria de zonas de atención prioritaria de 2009, publicada el 11 de noviembre de 2008 se identifican 1,251 municipios como ZAP. Estos municipios presentan una “muy alta” y “alta” marginación según el índice de CONAPO. Los municipios están ubicados en 26 estados del país y su población es de aproximadamente 17 millones de habitantes.

Para la definición de los municipios ZAP incluidos en este trabajo, el CONEVAL propuso como criterios de selección la utilización del índice de rezago social de 2005, el índice marginación de 2005 y las mediciones de pobreza por ingresos del 2008. La información para calcular estos indicadores se encuentra en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y de la encuesta MCS-ENIGH 2008. A nivel estatal y municipal se utilizaron indicadores de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos de la vivienda, y activos de la vivienda como insumos para medir las carencias de la población.

ENIGH) o del Censo y Conteo realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI).

La encuesta ZAP 2009 parte de un diseño muy similar a las encuestas donde se miden características sociodemográficas de hogares. Es decir, se parte de un cuestionario de hogares que es contestado preferentemente por el jefe del hogar. Después de un trabajo previo de identificación del hogar, se procede a la captura de información sobre las características de la vivienda y activos del hogar. A partir de un diseño matricial se pregunta por cada integrante del hogar y se procede a medir características básicas demográficas, de educación y empleo.

El cuestionario de la encuesta ZAP 2009 contiene todas las preguntas del Conteo de Población y Vivienda 2005; además incorpora siete preguntas de condición de actividad e ingresos laborales del Censo 2000. Las preguntas de equipamiento del hogar son tomadas de la ENIGH y de la ENNVIH, y se incorporan 24 preguntas por hogar del gasto en alimentación. Por último, de la encuesta nacional sobre malestar social (EMAS) se tomaron cuatro preguntas sobre aseguramiento para cada individuo del hogar.

La migración en este instrumento es medida por tres preguntas que se han aplicado en otros levantamientos, como el Censo de Población 2000 y el Conteo Nacional de Población 2005. De las tres preguntas en el cuestionario, la pregunta sobre emigración, que refiere a los miembros del hogar que en el momento de la entrevista residen en el extranjero, identifica las características básicas de los migrantes y si envían o no remesas al hogar.

Para poder tener una medida que se aproximara a una medición de pobreza, se optó por utilizar la batería de 12 preguntas que forman parte de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA).

La encuesta ZAP 2009 mide las horas trabajadas y los ingresos por trabajo del empleo principal para los miembros del hogar. Dado que el objetivo de este instrumento no fue medir pobreza por ingreso, no fue posible contar con información que permitiera hacer una aproximación al ingreso total (monetario y no monetario) de los hogares.

Para realizar una medición de la pobreza por ingreso se requiere replicar la encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares (ENIGH). Sin embargo, ya que la ENIGH requiere de un levantamiento especial, con fuerza de campo especializada y un levantamiento de campo de más de cuatro meses más el tiempo de procesamiento, no ha habido levantamientos independientes que repliquen el alcance de medición de ingresos de estos cuestionarios.

Después de evaluar la pertinencia de incorporar al análisis los ingresos provenientes del trabajo reportados, se consideró utilizar el índice de acceso a la alimentación como el grado de carencia alimentaria. Ambos indicadores son el mejor *proxy* de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran los hogares. Utilizar los ingresos por empleo principal ocasionaría una sobreestimación de la pobreza por dos fuentes: el subregistro inherente en preguntar ingresos en una encuesta y la falta de las otras fuentes de ingresos que forman el indicador de pobreza.

La pertenencia a los programas sociales Programa Oportunidades, Seguro Popular, Programa 70 años y más, y Procampo, se mide a nivel persona. Esto permite agregar la información a nivel hogar para contar con un indicador que contenga al menos un integrante que sea beneficiario a estos programas sociales. Para los programas 70 y más y Procampo fue posible realizar una estimación de la población objetivo al identificar aquellos hogares que cuentan con miembros con más de 70 años cumplidos y crear una variable que identifique el estrato (rural/urbano) al que pertenece el hogar.

Una vez identificadas las variables relevantes y los índices a crear, se realizó un trabajo de análisis y limpieza de la base de datos para corroborar su validez y contar con factores de expansión a nivel hogar y nivel persona.

2. Migración y ZAPs

El cuestionario aplicado en zonas de atención prioritaria permite obtener a nivel de individuo y de hogar a personas que participaron en algún proceso migratorio. Para el caso de las personas de 5 años y más se obtuvo la información sobre su lugar de residencia en el

año 2005⁴. Esta pregunta permite recabar información sobre aquellas personas que cuatro años atrás vivían en otras entidades de México o en otro país.

Sin embargo, además de esta forma de recabar información sobre la movilidad laboral de las personas, tradicional en los censos de población mexicanos y en algunas encuestas especializadas, el cuestionario aplicado en la región ZAP posee un apartado sobre migración construido a nivel de hogar en el que es posible obtener información relativa a la ausencia de alguna otra persona que vivió en el hogar y que ya no vive ahí desde enero del año 2007 a la fecha de la entrevista.⁵

La forma de recolección de información a nivel de hogar permite reconstruir la ausencia de algún o algunos miembros del hogar, es decir, migrantes nacionales o internacionales actuales –para el período de 2007 a 2009. Este módulo sobre migración está compuesto de seis preguntas sobre cada miembro ausente del hogar: la edad, el sexo, el nivel de escolaridad alcanzado, la posición que ocupaba en el hogar, el destino de la emigración (a otra localidad en el mismo municipio, otro municipio en el mismo Estado, otro Estado u otro país). Además se puede identificar si el emigrante envió dinero una o más veces en los últimos tres meses.

Con este módulo es posible reconstruir el tipo de migración, nacional o internacional, que ha realizado la persona ausente en el hogar. Sin embargo, no es posible ahondar en el lugar preciso a donde se realizó la emigración, es decir, no se cuenta sobre el nombre de la localidad, municipio o entidad federativa mexicana o el nombre del país al que se fue la persona. De tal manera que no es posible construir, si fuera el interés, las tasas de migración interna por entidad federativa de las personas que vivían en zona ZAP. Igualmente no es posible saber el nombre del país al que emigró el miembro del hogar. Empero, la emigración mexicana ha tenido históricamente como destino principal el país vecino del norte, Estados Unidos. Otros elementos que no se pueden medir con este instrumento es si la emigración ha sido una movilidad temporal o permanente ni tampoco la razón de dicho desplazamiento (laboral, familiar, de estudio, entre otros).

⁴ En el apartado de características sociodemográficas se ubica la pregunta sobre “¿En el 2005 en qué estado de la República o país vivía?”.

⁵ La pregunta fue formulada de la siguiente manera: “De enero de 2007 a la fecha ¿hubo alguna otra persona que vivió en este hogar y ya no vive aquí?” (pregunta 44).

En síntesis, con la Encuesta ZAP-2009 se puede identificar dos tipos de migrantes: los actuales y los que alguna vez fueron migrantes –como los migrantes retornados. Específicamente con el módulo sobre migración aplicado en las zonas de atención prioritaria es posible saber en cuántos de los hogares que fueron entrevistados había en el año 2009 población migrante y cuáles eran las características sociodemográficas básicas de esos emigrantes. Nos referiremos a continuación a este primer tipo de migrantes, dado que son los migrantes y los hogares de donde ellos emanan los que conforman la migración actual.

La experiencia migratoria de los hogares ubicados en Zonas de Atención Prioritaria.

La encuesta ZAP 2009 reporta que al menos un miembro que radica fuera de la localidad en el 7.2% de los hogares. Es decir, la mayoría de los hogares ubicados en zonas ZAP no tiene emigrantes. La emigración fue principalmente de tipo nacional o interna, ya que 4.6% de los hogares reportaron miembros viviendo en otra localidad, municipio o estado al interior del país. El 2.6% de hogares reportaron tener al menos un miembro del hogar viviendo en el extranjero. (cuadro 9)

A nivel nacional, utilizando la información del Censo de Población de México del año 2000, el porcentaje de hogares con emigrantes en Estados Unidos del quinquenio anterior es de 4.1%. La pregunta utilizada para medir la emigración fue tomada del Censo de 2000.

Cuadro 9
Hogares que reportan migrantes, Encuesta Monitoreo, ZAP 2009

	E-ZAP 2009
Migración Interna	4.6
Migración Internacional	2.6
Sin migrantes	92.8

Fuente: Encuesta ZAP-2009, elaboración propia.

Los migrantes mexicanos en Estados Unidos provienen principalmente de entidades como Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas, es decir, de entidades agrupadas y tipificadas como de larga tradición migratoria al vecino país del norte (Durand, 1998).⁶

El *Índice de Intensidad Migratoria* generado por el Conapo para el año 2000 y para cada uno de los municipios y entidades federativas del país tuvo como propósito crear un indicador que permitiera dar cuenta de la intensidad global del fenómeno migratorio. Para ello se utilizaron cuatro indicadores clave: el porcentaje de hogares que reciben remesas de familiares desde otros países, el porcentaje de hogares con emigrantes en Estados Unidos –del quinquenio anterior a la aplicación del Censo de Población del año 2000, el porcentaje de hogares con migrantes circulares –del quinquenio anterior, y el porcentaje de hogares con migrantes de retorno. De tal manera que tanto los municipios como las entidades pudieron ubicarse en diferentes grados de intensidad migratoria: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo (Conapo, 2002).

Los hogares encuestados en las zonas de atención prioritaria se encuentran ubicados en 21 de las 32 entidades federativas del país, de donde destacan por su mayor representación porcentual las entidades de Chiapas, Veracruz, Guerrero y Puebla. En el cuadro 10 se observa que aquellos hogares que tienen algún migrante internacional están situados principalmente en entidades tipificadas como de larga tradición migratoria internacional como San Luis Potosí y Zacatecas, y por otro lado en dos entidades más que se ubican en la región centro del país: Guerrero y Oaxaca –entidades que de acuerdo al Índice de Intensidad Migratoria del Conapo son de grado de migración alto y medio respectivamente.

Los hogares con emigrantes internacionales se ubican en la tradicional región migratoria internacional del país. Sin embargo, resalta el hecho que existen hogares con migrantes internacionales en entidades como Veracruz y Chiapas, tipificadas por el Conapo como de muy bajo grado de migración. Sin embargo, es preciso recordar que al período de

⁶ Las regiones migratorias que agrupan a las entidades federativas del país a las que hace referencia Jorge Durand (1998) son cuatro: Región Tradicional: Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas; Región Inicial: Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; Región Centro: Guerrero, Hidalgo, México, Oaxaca, Puebla y Querétaro; y Región Fronteriza: Chihuahua, Sinaloa y Sonora.

referencia que el Conapo utiliza para los cálculos del Índice es de 1995 al 2000, y al período que se refiere la información de la encuesta ZAP es de 2007 a 2009.

Los datos de la encuesta ZAP-2009 muestran que aquellos hogares donde existe al menos un migrante internacional se ubican principalmente en la región migratoria de mayor tradición (46.2%), mientras que en el caso de los hogares con migrantes internos o nacionales la mayoría está ubicada en la zona centro del país 45.3%. En contraparte más del 80% de los hogares donde se reportó no haber personas migrantes, se agrupan en las regiones centro y la región inicial de la encuesta –que es a la vez la región donde se encuentran algunas de las entidades más pobres y marginadas del país.

Es posible que, dado que el interés primario de la muestra de la ZAP-2009 era representar las zonas de atención prioritaria y no las de emigración, esta muestra subrepresente las zonas de emigración más intensa. Según Escobar (2009), en el quintil de hogares con menores ingresos en México hay una incidencia más alta que el promedio de la emigración y de la frecuencia de remesas. Sin embargo, en el 5% más pobre tanto de hogares como de municipios, ambas son mucho más bajas que el promedio (Zenteno, 2008).

Cuadro 10
Distribución de hogares según tipo de migración por entidad federativa

Entidad federativa	Migrantes internacionales	Migrantes internos	Sin migrantes	Total	Grado de intensidad migratoria ¹
Total hogar ZAP	2.6	4.6	92.8	100.0	
	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	
<i>Región tradicional</i>					
San Luis Potosí	15.1	8.9	5.6	6.0	Alto
Zacatecas	10.7	4.0	2.5	2.8	Muy alto
Durango	8.1	2.6	1.3	1.5	Muy alto
Michoacán	7.8	3.3	5.2	5.2	Muy alto
Guanajuato	7.1	2.6	1.8	2.0	Muy alto
Jalisco	5.2	0.8	1.6	1.7	Alto
<i>Región fronteriza</i>					
Sinaloa	0.3	1.3	0.8	0.8	Medio
Chihuahua	0.0	2.7	1.3	1.3	Medio
Sonora	0.0	0.6	0.4	0.4	Bajo
<i>Región centro</i>					

Guerrero	14.9	15.3	13.1	13.3	Alto
Oaxaca	8.6	15.1	9.2	9.4	Medio
Puebla	5.4	7.9	11.5	11.2	Medio
Hidalgo	1.0	2.9	2.3	2.3	Alto
Querétaro	1.0	0.9	1.1	1.1	Medio
México	0.0	1.4	1.9	1.8	Bajo
<i>Región inicial</i>					
Veracruz	7.4	17.1	15.6	15.4	Bajo
Chiapas	6.4	10.6	19.4	18.6	Muy bajo
Quintana Roo	0.9	0.8	0.7	0.7	Muy bajo
Yucatán	0.3	0.3	3.2	3.0	Muy bajo
Campeche	0.0	0.2	0.9	0.8	Muy bajo
Tabasco	0.0	0.9	0.6	0.6	Muy bajo

Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia.

¹ Índice de Intensidad Migratoria 2000 por entidad federativa, Conapo.

Cuadro 11
Distribución de hogares que reportan migrantes por región migratoria en la que se encuentran¹

	Tradicional	Inicial	Centro	Fronteriza
Migración internacional	46.2	14.9	38.7	0.3
Migración nacional	20.3	29.8	45.3	4.6
Sin migrantes	14.7	40.4	42.5	2.5
Total hogares ZAP	15.7	39.2	42.5	2.5

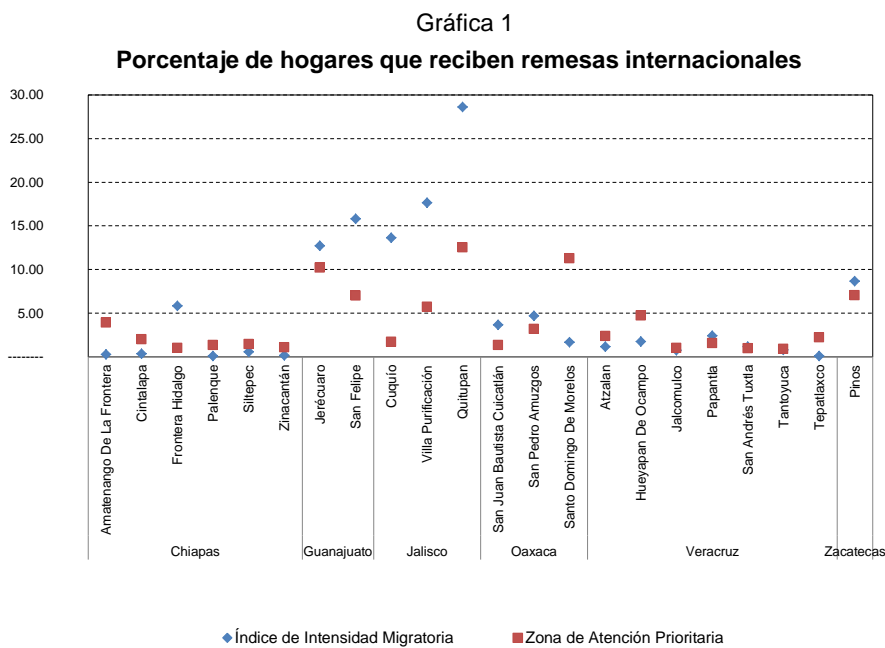
Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia.

De acuerdo con el Conapo (2002) los migrantes no son población en situación de pobreza ni proviene de los lugares más pobres, pero los datos de la encuesta ZAP-2009 nos proponen replantear la anterior hipótesis realizada a inicios del siglo XXI y proponer que la migración internacional es una estrategia laboral para la generación de recursos que ha permeado entre la población más pobre.

Una tendencia de la participación de la población a nivel estatal en el flujo migratorio internacional de años recientes puede observarse en los datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF NORTE). Entre los años 2007 y 2008, el número de desplazamientos migratorios hacia Estados Unidos de personas

provenientes de Chiapas y Veracruz se incrementó respecto a lo que representaba casi diez años atrás. En el año 2000 el flujo migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos era de 454 mil desplazamientos y en el año 2008 ascendió a 748 mil cruces; de éstos aquellos realizados por chiapanecos fueron de 3,446 y 83 mil en los años respectivos, y los realizados por los veracruzanos fueron 9,044 y 35 mil, respectivamente (EMIF NORTE, 2010). En el año 2008, Chiapas era la entidad de donde mayormente provenían los mexicanos que cruzarían al vecino país del norte, por encima de aquellos que provenían de las entidades tradicionales como Guanajuato o Jalisco⁷.

En la gráfica 1 y 2 se muestra el cálculo de dos de los indicadores utilizados en el Índice de Intensidad Migratoria del Conapo. Lo que podemos observar a nivel municipal es que, con excepción de algunos municipios, el porcentaje de hogares que recibe remesas internacionales y el porcentaje de hogares con emigrantes internacionales parecen converger con los datos obtenidos a través de la encuesta ZAP-2009.

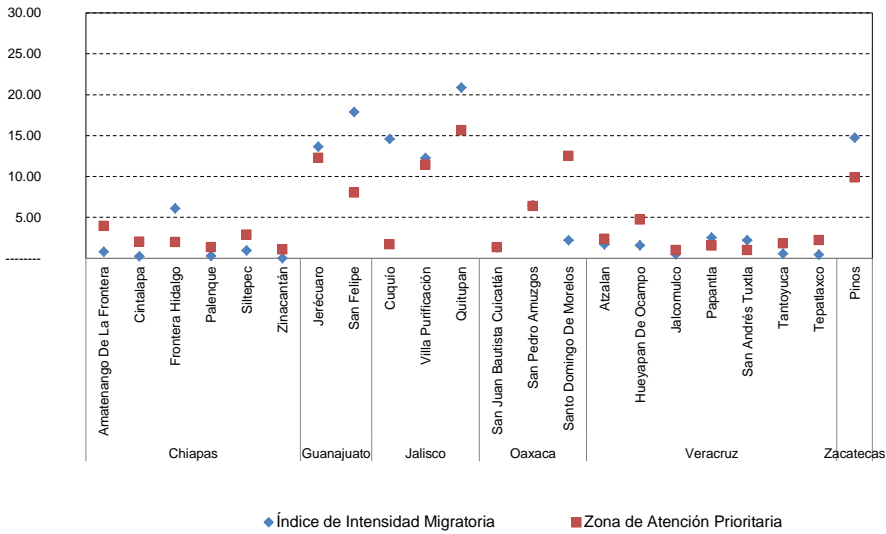


Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia.

⁷ Algunos analistas de la EMIF Norte han opinado que esta encuesta es negativamente selectiva del flujo, y que sobre-representa a quienes intentan cruzar la frontera por vías terrestres. Si es así, en este flujo se sobre-representa a los migrantes pobres e indocumentados, y particularmente a los de estados emergentes.

Los hogares ZAP ubicados en dos de las entidades de mayor tradición migratoria como son Guanajuato y Jalisco presentan los porcentajes, en ambos indicadores, más alejados entre el valor dado por el Índice de Intensidad Migratoria y la base ZAP-2009, probablemente debido a que la representación estadística de la muestra de zonas de atención prioritaria no haya sido suficiente para ser representativa de dichos municipios de larga data migratoria. Otra posibilidad es que los flujos de emigración en estas localidades de la muestra hayan cambiado entre el año 2000 y el 2009. Hay evidencia robusta de otras fuentes que apoya esta idea.

Gráfica 2
**Porcentaje de hogares con emigrantes internacionales
(entre enero de 2007 y 2009)**



Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia.

En los años recientes el flujo de mexicanos hacia Estados Unidos ha disminuido. Entre los factores que han incidido para ello se encuentran la crisis económica, el incremento del desempleo y las crecientes restricciones en materia de política migratoria hacia la población inmigrante en Estados Unidos. De acuerdo con el INEGI la desaceleración del flujo migratorio de mexicanos hacia este país se observó en el hecho de que en 2006 se habían registrado 8 emigrantes por cada 1,000 habitantes, mientras que para el 2008 esa cifra había descendido a 5 emigrantes por cada 1,000 habitantes. Estas estimaciones coinciden con las del Pew Research Center, según las cuales el saldo neto migratorio anual de mexicanos en Estados Unidos pasó de aproximadamente 560,000 en

2005–2007, a alrededor de cero en 2009-2010. Esto no significa que emigren cero mexicanos, sino que regresan tantos como se van.

El patrón migratorio que parece permear, a pesar de la disminución generalizada del flujo laboral hacia Estados Unidos, es la conjugación de continuidades y cambios. Por un lado, se observa la continuidad en la emigración de personas residentes en las entidades de larga tradición migratoria; y por el otro, la comparación de resultados sugiere que crecen las salidas de municipios y zonas pobres y marginadas, por lo que habría que cuestionarse sobre qué factores han influido para la integración de estas nuevas subpoblaciones en la migración internacional.

Una de las ventajas del módulo de migración de la encuesta ZAP-2009 es que permite realizar una caracterización sociodemográfica de la migración internacional en dos niveles de análisis, el individuo (los migrantes que residía en localidades ZAP) y el hogar (con al menos un migrante o sin migrantes). A continuación se presentan dichas características.

Características de la población migrante internacional reciente

Como se señaló anteriormente el modulo sobre migración de la encuesta ZAP-2009 contiene seis variables que permiten la caracterización sociodemográfica básica de los migrantes que al momento de la encuesta se encontraban fuera del país. A continuación se presentan dicha características utilizando como grupo comparativo la población migrante interna o nacional y las características generales de la población que reside en localidades ZAP.

En los estudios sobre migración internacional mexicana se ha mostrado que los flujos laborales internacionales son de predominio masculino. La distribución por sexo de los migrantes internacionales captados por la encuesta ZAP no es la excepción al mostrar que 76% de los migrantes que residen en el extranjero son varones. En el caso de los migrantes nacionales el porcentaje de varones es mayor que el de las mujeres (52.8 y 47.3% respectivamente) pero tiende a la equivalencia. Lo mismo ocurre con la población que vive

en hogares sin migrantes y en la población ZAP total donde la proporción entre hombres y mujeres casi es similar (cuadro 12).

Cuadro 12
Distribución por sexo de los migrantes. Encuesta ZAP 2009

	Hombres	Mujeres
Migrantes internos	52.8	47.3
Migrantes internacionales	76.1	23.9
Población que vive en hogares sin migrantes	48.5	51.5
Población total ZAP	48.3	51.8

Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia.

Al analizar la distribución por edades de los migrantes en el extranjero presentada en el cuadro 13, se puede apreciar que 65.9% de ellos se ubican en el grupo de edad 15 a 34 años, por lo que probablemente estaríamos hablando de una migración de tipo laboral. El siguiente grupo de edad de importancia es el de 35 a 64 años (31.2%). De acuerdo a las características sociodemográficas de los mexicanos que emigran a Estados Unidos el mayor contingente de población migrante se ubica en rango de edad laboral -15 a 39 años (Colef et al., 2010).

Cuadro 13
Distribución etaria de migrantes y edad promedio, Encuesta ZAP 2009

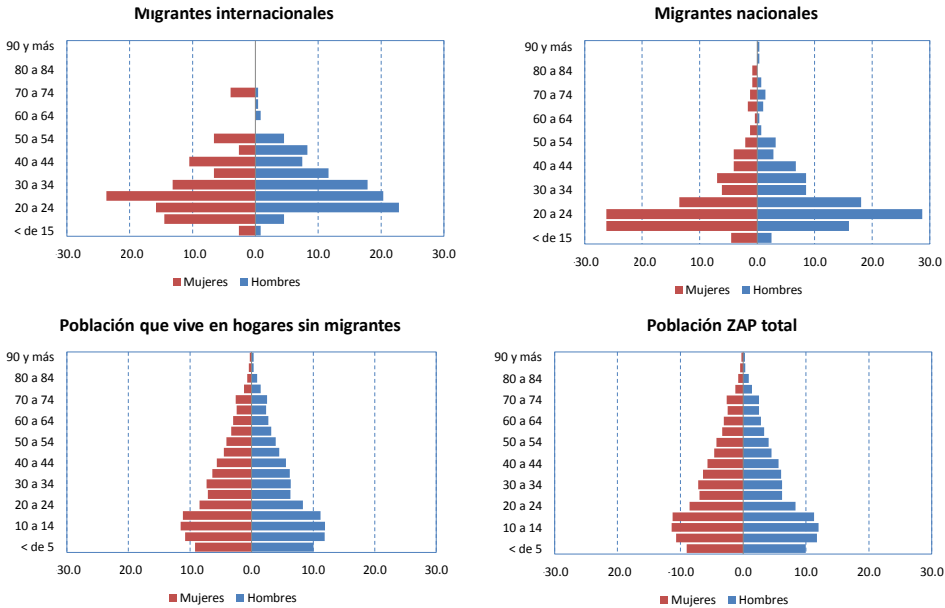
	Migrantes internos	Migrantes internacionales	Población que vive en hogares sin migrantes	Población total ZAP
Menos de 15 años	3.4	1.3	32.6	22.4
15 a 34 años	71.7	65.9	33.1	32.9
35 a 64 años	20.7	31.2	26.5	26.8
65 años y más	4.2	1.6	7.8	7.9
Edad promedio	28.5	31.5	28.3	28.5

Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia.

Los migrantes internos, al igual que los internacionales, se aglutinan en edades laborales. Sin embargo, es de observar que tanto en la población que vive en hogares sin migrantes así como en la población ZAP total, la estructura por edad de la población es más acorde a una pirámide poblacional típica ensanchada en las edades más jóvenes y medias y

más angosta conforme la edad de se incrementa. La edad promedio reportada para los migrantes internacionales es de 31.45 años mientras que para los migrantes internos es de 29.1 años. La edad promedio de los individuos estimada para la población ZAP es de 28.51 años.

Gráfica 3
Pirámide poblacional por tipo de población migrante



Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia.

La distribución del nivel educativo alcanzado por los migrantes en el extranjero se concentra en el nivel primaria y secundaria, 78.1%. Cabe resaltar que un 8.9% de los migrantes internacionales reportaron no tener ningún grado de educación aprobado (cuadro 14). Es de destacar que entre el flujo migratorio de mexicanos a Estados Unidos se observa un 5% en promedio de población que es analfabeta (Colef et al., 2010); sin embargo entre los migrantes internacionales reportados por la ZAP-2009 dicho porcentaje es casi del doble (8.9%), lo que podría ser un indicativo de los niveles de pobreza y marginación del origen de esta población estudiada. En nivel educativo alcanzado se amplía entre los migrantes internos, donde 25.3% de ellos señaló haber estudiado algún grado de preparatoria. Este porcentaje educativo no se observa ni entre los migrantes internacionales, en la población que vive en hogares donde no hay migrantes o en la población ZAP total;

por lo que podría ser posible que esta población sea un grupo que se haya movilizad territorialmente para estudiar en otra localidad, municipio o entidad de México.

Tradicionalmente en los contingentes de población migrante internacional se observa una mayor presencia de varones jefes de hogar y de hijos. A diferencia de la caracterización de los migrantes mexicanos que se dirigen a Estados Unidos, en los migrantes captados por la ZAP-2009, tanto entre los migrantes internacionales como en los internos poco más de dos terceras partes de ellos fueron identificados como hijos al interior de sus hogares (cuadro 15). Resalta la ausencia de una representación importante de los jefes de hogar en los migrantes internacionales identificados por la encuesta ZAP.

Cuadro 14
Grado máximo de estudios y migración. Encuesta Monitoreo ZAP 2009

	Migrantes internos	Migrantes internacionales	Población que vive en hogares sin migrantes	Población total ZAP
Ninguno	6.1	8.9	15.0	15.1
Primaria	25.1	40.0	48.3	48.1
Secundaria	30.5	38.2	22.4	22.5
Preparatoria	25.3	9.5	10.7	10.8
Carrera comercial/tec	4.0	1.2	1.0	1.1
Superior	9.0	2.2	2.5	2.5

Fuente: Encuesta ZAP-2009, elaboración propia.

Cuadro 15
Posición en el hogar de la población migrante y no migrante. Encuesta ZAP 2009

	Migrantes internos	Migrantes internacionales	Población que vive en hogares sin migrantes	Población total ZAP
Jefe	5.7	11.0	24.5	24.6
Cónyuge	5.7	9.2	19.1	18.9
Hijo	65.5	69.9	47.6	47.3
Otro	23.1	9.8	8.9	9.2

Fuente: Encuesta ZAP-2009, elaboración propia.

Entre la población que vive en hogares donde no hay migrantes así como en la población ZAP total, la estructura del hogar está compuesta por jefes de hogar (una cuarta parte), hijos e hijas (casi el 50%) y una quinta parte son cónyuges.

En términos generales lo que se puede observar es que la caracterización de la población migrante internacional proveniente de hogares ZAP coincide con el perfil del migrante internacional a nivel nacional, cuyas características básicas son: población mayormente masculina, entre edades laborales (15 a 34 años), que cuenta con algún grado de primaria o secundaria aprobado y que se posicionan como hijos o jefes de hogar.

Características sociodemográficas del hogar con y sin experiencia migratoria internacional

En este apartado, se presenta una caracterización de los hogares ubicados en zonas de atención prioritaria divididos en tres grupos: hogares con emigrantes internacionales, hogares con migrantes nacionales o internos, hogares sin migrantes y el total de hogares ZAP.

Entre las características sociodemográficas del hogar el tamaño promedio del total de hogares ZAP, así de aquellos sin migrantes y con migrantes nacionales, el valor promedio oscila alrededor de los 4 miembros; y sobresale el caso de los hogares con migrantes internacionales cuyo promedio es 0.3 puntos menor que el resto de los hogares ZAP. También se puede observar en el cuadro 16 que la edad promedio del jefe del hogar es mayor en los hogares que reportan migrantes internacionales que para los hogares que no reportan migrantes internacionales (52 años y 47.7 años respectivamente).

Uno de los hallazgos de mayor solidez es el cambio en la jefatura al interior del hogar ante la emigración de algún miembro, en especial cuando se trata de varones que eran definidos los jefes del hogar. Al analizar el porcentaje de jefatura femenina en el hogar se corrobora que los hogares con emigrantes internacionales tienen el mayor porcentaje de hogares comandados por mujeres (42.8%) entre todos los hogares. Para los hogares ZAP

que no reportan migrantes este porcentaje desciende hasta 16.9% -valor más cercano al promedio nacional de jefatura femenina.

Cuadro 16
Tamaño del hogar, edad promedio del jefe y porcentaje de jefatura femenina, hogares que reportan migrantes internacionales

	Tamaño del hogar promedio	Edad Promedio Jefe	% Jefatura Femenina	% Rural
Hogar con migración internacional	3.8	52.0	42.8	76.7
Hogar con migración nacional	4.0	50.5	27.8	68.7
Hogares sin migración	4.1	47.4	16.9	68.2
Hogares ZAP	4.1	47.7	18.1	68.5

Fuente: Encuesta ZAP-2009, elaboración propia.

Características sociales del hogar

El *Índice de Rezago Social* calculado por el Coneval (2007) incorpora una serie de indicadores relevantes sobre las condiciones y niveles de educación, salud y vivienda al interior de los hogares para ubicar a las localidades, municipios y entidades del país según su nivel e carencias. Algunos de los indicadores usados para el cálculo del índice de rezago social son: el porcentaje de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, el porcentaje de población de 15 años y más con educación básica incompleta, el porcentaje de hogares que reportan no tener derechohabiencia, el porcentaje de viviendas con piso de tierra, el porcentaje de viviendas sin lavadora y el porcentaje de viviendas sin refrigerador. Estos mismos indicadores fueron seleccionados para dar cuenta de carencias de activos en el hogar y el rezago educativo y acceso a la salud de los hogares encuestados por la ZAP-2009.

La comparación de algunos indicadores de rezago social entre hogares con migrantes internacionales y hogares sin migrantes permite señalar que la condición migratoria puede cambiar las condiciones de vida de un hogar. De manera general se puede observar que los cinco indicadores seleccionados para medir rezago social, rezago educativo y de acceso a la salud muestran a los hogares con experiencia migratoria internacional actual en una situación más precaria que los hogares sin migrantes. Un

ejemplo de ello se observa en el cuadro 17 donde mientras 8.2% de los hogares con migrantes internacionales tiene población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, los hogares sin migrantes reportan un 6.2%; o donde el porcentaje de hogares que no tienen derecho-habienencia en hogares con migración internacional es de 41.3%, dos puntos porcentuales mayor que el valor de aquellos hogares sin migrantes.

Esta tendencia de mejor situación entre los hogares sin migrantes que los hogares con migrantes internacionales no permanece al observar los indicadores que miden los activos y la calidad de la vivienda de los individuos. En contrapartida, en los hogares donde hay migrantes internacionales el rezago social es menor que en aquellos donde no hay población migrante. Mientras que se reportan un 12.7% de los hogares con migrantes internacionales con piso de tierra, existe un 16.7% de hogares sin migración en la misma condición. Por su parte, el 54.5% y el 26.0% de los hogares con migrantes internacionales reportan no contar con lavadora ni con refrigerador, respectivamente; en contraparte los hogares ZAP sin migrantes reportan un 74.4% y un 47.4%, respectivamente.

Cuadro 17
Perfiles de los hogares que reportan migración, porcentajes. Encuesta ZAP 2009

	% de pob de 6 a 14 q no asiste a la escuela	% de pob de 15 y más con educación básica incompleta	% de pob de 15 y más analfabeta	% de pob de 15-29 sin educación básica completa	% no derecho-habienencia	% de hogar con piso de tierra	% hogar sin lavadora	% de hogar sin refrigerador
Hogares con migración internacional	8.2	67.1	18.4	41.4	41.3	12.7	54.5	26.0
Hogares con migración nacional	7.9	60.0	15.5	29.4	47.1	16.5	69.3	38.8
Hogares sin migración	6.2	64.3	16.0	38.8	38.7	16.7	74.4	47.7
Hogares ZAP	6.3	64.1	16.0	38.5	39.2	16.6	73.7	46.7

Fuente: Encuesta ZAP-2009, elaboración propia.

La medición de *Inseguridad Alimentaria* adoptada por el Coneval (2010) está basada en la percepción y experiencia de hambre de la población. Esta medición se compone de una escala de varias preguntas, por medio de la cual se capta la percepción tanto de preocupación como de problemas experimentados con la cantidad o calidad de la dieta en el hogar durante un periodo de referencia (Pérez et al., 2007; en Coneval, 2010). En el caso de la encuesta ZAP-2009, se aplicó un módulo de Seguridad Alimentaria similar al de la ENIGH que incluye preguntas sobre “la percepción de los hogares respecto a su vulnerabilidad económica ante la falta de recursos para acceder a la cantidad y calidad necesarias de los alimentos que constituyen su dieta” (Coneval, 2010). El período de referencia acerca de la vivencia de seguridad o inseguridad alimentaria refiere a los últimos tres meses al día de la entrevista. Los hogares quedan clasificados en cuatro categorías: con seguridad alimentaria, con inseguridad alimentaria leve, moderada o severa.

Al igual que al describir los indicadores de rezago social referidos a la vivienda, en el caso de la seguridad alimentaria resalta el hecho de que los hogares con migrantes internacionales, en términos relativos, tienen los porcentajes de seguridad alimentaria más altos en comparación con el resto de los hogares ZAP. El porcentaje de hogares con migración internacional que cuentan con seguridad alimentaria es de 47.6%, mientras que sólo un 12.3% presenta un grado severo de inseguridad alimentaria (cuadro 18). En general, el 35.2% de los hogares ZAP cuentan con seguridad alimentaria y un porcentaje parecido se ubica con inseguridad alimentaria leve (30.6%), pero es de destacar que el resto de los hogares ZAP totales presentan una inseguridad alimentaria moderada o severa.

Cuadro 18
Composición de hogares según su condición migratoria y el grado de inseguridad alimentaria

	Con Seguridad Alimentaria	Con Inseguridad Alimentaria			Total
		Leve	Moderada	Severa	
Hogar con migración internacional	47.6	28.3	11.8	12.3	100
Hogar con migración nacional	32.5	31.1	18.7	17.7	100
Hogares sin migración	35.0	30.6	17.3	17.1	100
Hogares ZAP	35.2	30.6	17.2	17.0	100

Fuente: Encuesta ZAP-2009, elaboración propia

De manera general parece observarse que respecto de la calidad y bienes que se tienen en la vivienda así como el hecho de tener garantizada la seguridad alimentaria son indicadores que posicionan a los hogares con migrantes internacionales en mejor situación que el resto de los hogares (con migración nacional y sin migración). Estos resultados podrían estar dando cuenta del efecto de los ingresos monetarios recibidos por los hogares que tienen migrantes internacionales, o de una mejor situación inicial del hogar que le permite sufragar el gasto de esa emigración. En contraparte, los resultados sobre rezago educativo y acceso a la seguridad social podrían dar cuenta de las carencias que viven los hogares con migrantes internacionales.

Finalmente podemos concluir dos hechos claros, el primero es que aunque se ha argumentado repetidas veces que la población procedente de las entidades más pobres no son los que migran, los datos de la encuesta ZAP-2009 muestran un cambio. Segundo, que independientemente del monto de población emigrante al extranjero procedente de las zonas de atención prioritaria, el hecho de que exista al menos un miembro del hogar que haya migrado internacionalmente y envíe remesas se asocia con una mejor situación del hogar de origen, en las condiciones y calidad de la vivienda, en la seguridad alimentaria, y en la cantidad de bienes que puede poseer el hogar.

4. Acceso a programas sociales y migración

Cobertura de programas sociales

Como lo marca la LGDS, las dependencias federales deben tomar en cuenta en su planeación y manejo de programas sociales la inclusión de la población que habita en las zonas de atención prioritaria, al ser ésta la que acumula el mayor número de vulnerabilidades.

Desde la segunda mitad de esta década, ha sido prioridad de las dependencias definir su población objetivo en torno a criterios de carencias; sean estos criterios de

pobreza, marginación o de pertenencia a núcleos ZAP. Del análisis de las Evaluaciones Específicas de Desempeño⁸ se puede observar un tránsito hacia la definición de poblaciones objetivos que están en línea con las mediciones oficiales de pobreza adoptadas por el gobierno federal.

Sin embargo, más allá de las pautas normativas y de las evaluaciones sobre cobertura, que muestran una clara concentración de beneficiarios en la parte más baja de la distribución de ingresos, abarcar a la población de menores recursos presenta retos considerables para los operadores de política pública. En primer lugar, como se señaló en el apartado anterior, la dispersión poblacional en las ZAP es muy grande. Esto implica que los costos de información e incorporación se vuelven mayores al tener que enfrentarse a problemas de acceso a localidades muy aisladas y el manejar recursos restringidos para la contratación de promotores. Igualmente, las mismas características de los programas, su condicionalidad en algunos casos o el mismo trámite de incorporación dificultan que la población pueda movilizarse y tomar el tiempo necesario para incorporarse. Se esperaría entonces encontrar que en las ZAP exista un rezago en la incorporación a programas sociales que han tenido un carácter de universal, como son el Seguro Popular y el programa 70 y Más.

Al analizar las coberturas estimadas por la ZAP 2009 debe considerarse que éstas pueden variar respecto a los padrones oficiales reportados, en algunos casos, por los programas. Esto en parte se debe a que el diseño muestral del instrumento tiene como fin la estimación de las condiciones sociales de la población de las ZAP y no estimar cobertura de beneficiarios con intervalos de estimación pequeños. Por ejemplo, la ENIGH 2006 reporta una cobertura de Oportunidades relativamente menor a la reportada por el programa, aunque los intervalos de estimación tienen comprendida la cobertura reportada. Por esta razón, se reportan en este trabajo las participaciones relativas con el objeto de analizar si existe asociación entre las variables de estudio y se reportan las coberturas en términos proporcionales.

⁸ Las Evaluaciones Específicas de Desempeño o EED son síntesis de la información de evaluación e indicadores de los programas federales que se llevan a cabo cada año en México.

La encuesta ZAP 2009 permite identificar a nivel individuo si éste es beneficiario a los programas Oportunidades, Seguro Popular, 70 y más y Procampo. La cobertura que estima el instrumento a nivel hogar es de 50.3% para Oportunidades, 49.4% para Seguro Popular, 74.7% para el Programa 70 y más y 22.5% para Procampo (cuadro 25).

Cuadro 25
Proporción de hogares con beneficiarios e individuos
beneficiarios a programas sociales

	Hogares ZAP	Individuos ZAP
Oportunidades	50.3	23.9
Seguro Popular	49.4	46.4
Programa 70 y más ¹	74.7	72.9
Procampo ²	22.5	8.0

Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia.

¹ Sólo se refiere a la población de 70 años y más.

² Sólo se refiere a los hogares ubicados en área rural.

Si se analiza la cobertura de estos programas por individuo se aprecia que la cobertura del programa Oportunidades es de 23.9%, para el Seguro Popular 46.4%, para el Programa 70 y más de 72.9% y para Procampo de 8.0%.

De estos datos cabe hacer las siguientes precisiones. El programa Oportunidades está enfocado principalmente a hogares con niños en edad escolar (de tercero de primaria a bachillerato). Sin embargo, se han mantenido los apoyos básicos (alimenticio y energético) a hogares sin hijos o que han terminado su ciclo escolar. Por definición, si al menos un integrante del hogar se identifica como beneficiario del programa, se asume que el hogar participa por medio de las corresponsabilidades y recibe, al menos el apoyo básico.

Si bien el instrumento estima que la mitad de los hogares están en el programa Oportunidades, se observa a nivel individuo una participación menor en el programa. En particular, si se toma sólo a la población de 8 a 17 años, que es la población potencial que debería recibir apoyos educativos, la ZAP 2009 identifica que sólo 1 de cada tres individuos se identifica como beneficiario del programa.

Dados los rezagos educativos presentes en las ZAP, cabría indagar con mayor detalle este hallazgo; ya que se esperaría que una mayor participación en el programa de este grupo etario sería indicio de que permanecen en la escuela.

La estimación de cobertura del programa Procampo se delimitó sólo para aquellos hogares ubicados en zonas rurales –coincidentemente con la mayor participación en las ZAP. Mientras que la cobertura en zonas rurales es del 22.5% de los hogares, en los municipios clasificados como semi-urbanos la cobertura es de aproximadamente el 10% de los hogares. Dada la naturaleza del programa, la distribución en la cobertura es la esperada. De igual forma, al analizar la distribución por sexo de los beneficiarios del Procampo, se puede apreciar una división del trabajo esperada. El 78.6% de los beneficiarios reportados son varones, mientras que el 21.4% son mujeres.

Los programas 70 y más y Seguro Popular están diseñados para abarcar de manera universal a su población objetivo, aunque el Seguro Popular está diseñado, estrictamente, para brindar seguridad social en salud a quienes carecen de ella, es decir que debe excluir a los ya asegurados por cualquier medio, público o privado. Su objetivo de universalidad se alcanza por lo tanto al sumar estas diversas formas de acceder a la seguridad social en salud. La estimación de cobertura en el cuadro 25 para el programa 70 y más toma en cuenta sólo a aquellos hogares que reportan integrantes mayores de 70 años. Esto es un 17.5% de los hogares en la muestra. La distribución por sexo de los beneficiarios es de 48.3% varones y 51.7% mujeres. Dada la esperanza de vida diferenciada por sexo se esperaría que esta distribución se cargue más hacia las mujeres.

De las evaluaciones realizadas al programa 70 y más, se ha identificado que dada la dispersión de las localidades, la incorporación de más beneficiarios se ve afectada por tiempos de movilización y condición de salud de los adultos mayores. Esto en parte explicaría que para 2009 en las ZAP la participación en el programa es de 3 de cada 4 adultos mayores.

El Seguro Popular ha realizado un operativo de grandes dimensiones para incorporar a población de bajos recursos, desempleada o cuenta propia que no es

derechohabiente de ninguna institución de seguridad pública. Que casi la mitad de la población ZAP indique pertenencia al programa da cuenta de estos esfuerzos.

Cuadro 26
Adscripción a seguridad social, individuos,
ZAP 2009

	Porcentaje
Sin seguridad social	39.1
Seguro Popular	46.4
IMSS	7.0
ISSSTE o estatal	3.4
PEMEX, Defensa, Marina	0.3
Instituciones Privadas	0.5
Otro	3.3
Total	100

Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia.

Sin embargo, si se analiza la distribución de la población según adscripción a la seguridad social se puede apreciar que solo un 14.4% de la población ZAP está inscrita en algún otro esquema de seguridad social. En particular resalta que apenas un 10% de la población está inscrita en el IMSS, ISSSTE o seguridad social estatal. La población que define como seguridad social “otro”, un 3.3%, obtiene servicios de un grupo heterogéneo de clínicas de beneficencia públicas y privadas o servicios de salud de paga.

Que aún exista un 39.1% sin seguridad social da cuenta no sólo de la necesidad de realizar mayores esfuerzos de cobertura. También implica contar con la infraestructura en salud necesaria para brindar acceso efectivo.

Migración y acceso a programas sociales

Para aportar elementos de discusión sobre la posible relación entre migración y acceso a programas sociales, se presentan a continuación las participaciones relativas entre pertenencia a un programa social y hogares con y sin experiencia migratoria internacional.

Al estar este análisis enfocado a un punto en el tiempo, no es posible identificar procesos de cambio en la actividad migratoria debido a los programas sociales. Sin embargo, al analizar la composición de la cobertura por situación migratoria, se pueden obtener algunos indicios sobre esta posible relación.

Una hipótesis de partida sobre la relación migración y programas sociales es que los hogares, al contar con mayores recursos provenientes de las transferencias, tenderían a migrar más. Es decir, los hogares con migrantes internacionales podrían padecer menores vulnerabilidades que hogares que no presentan experiencia migratoria, ya que para migrar se requiere tanto de una red de apoyo, familiar o comunitaria, como de recursos para emprender el viaje. De igual forma, las remesas recibidas por los hogares provenientes de integrantes laborando en Estados Unidos sirven para disminuir su condición de vulnerabilidad. Este ingreso, aun no siendo regular, posicionaría al hogar en una condición donde puede liberar recursos para acceder a programas sociales.

En la bibliografía sobre los efectos de Oportunidades se ha discutido si este programa ha influido en propiciar mayor migración. El argumento es que tanto las transferencias como la acumulación de capital humano podrían hacer más factible la migración internacional de los beneficiarios. Las pocas oportunidades de empleo para los jóvenes que culminan su ciclo escolar impiden hacer uso de la educación acumulada (Angelucci, 2004; Carton de Grammont 2003; Martínez 2000).

Cuadro 27
Migración y pertenencia a programa social:
Oportunidades, proporciones

	Beneficiarios en el hogar	
	Si	no
Hogares con migración internacional	51.3	48.7
Hogares sin migrantes	50.1	49.9

Fuente: Encuesta ZAP-2009, elaboración propia

La distribución entre beneficiarios por condición de migración muestra que una proporción relativamente mayor de hogares beneficiarios al Oportunidades con migración

internacional, 51.3%. Mientras que entre los hogares sin experiencia migratoria un 50.1% son beneficiarios al programa. (cuadro 27). Dadas las magnitudes de las diferencias porcentuales no hay elementos para argumentar a favor de una asociación entre estas dos variables. Como se señaló anteriormente, que no se observe una asociación entre estas variables debe corroborarse con el estudio de otras fuentes de información que den cuenta del proceso en el tiempo de la incorporación al programa y la experiencia migratoria.

Al analizar acceso a la alimentación y pertenencia al Programa Oportunidades se aprecia que los hogares con miembros en el extranjero y sin carencias alimentarias tienen un peso relativo mayor en la pertenencia al programa (cuadro 28). El 42.3% de los hogares con migrantes internacionales con carencia alimentaria son beneficiarios, mientras que el 54% son no presentan carencias alimentarias. Esto podría dar cuenta del efecto que tienen las remesas como fuente complementaria de ingresos en el hogar.

Los hogares sin migrantes en los Estados Unidos presentan un comportamiento inverso. La participación relativa de hogares en Oportunidades con carencias alimentarias es mayor en comparación con hogares beneficiarios sin carencias (55.2% y 47.5% respectivamente).

Cuadro 28
Migración, acceso a la alimentación y pertenencia a programa social:
Oportunidades, proporciones

		Beneficiarios en el hogar	
		si	no
Hogares con migración int.	con carencia	42.3	57.7
	sin carencia	54.0	46.0
Hogares sin migrantes	con carencia	55.2	44.8
	sin carencia	47.5	52.5

Fuente: Encuesta ZAP-2009, elaboración propia

Cuadro 29
Migración y pertenencia a programa social:
Seguro Popular, proporciones

	Beneficiarios en el hogar	
	si	No
Hogares con migración internacional	54.2	45.8
Hogares sin migrantes	49.4	50.6

Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia

El 54.2% de los hogares con migrantes reciben el Seguro Popular, mientras que los hogares sin migrantes con este programa representan un 49.4% (cuadro 29). La cobertura debería ser mayor para ambas sub-poblaciones si tomamos en cuenta los esfuerzos realizados por el Seguro Popular. Podría ser que al ser este programa de inscripción voluntaria, se tengan que enfrentar problemas de cobertura por la dispersión y acceso a las localidades.

Al observar la composición de los hogares beneficiarios por carencias alimentarias y experiencia migratoria se aprecia una diferencia de casi 10 puntos. Este hallazgo aporta elementos para analizar con mayor detalle si la cobertura del programa Seguro Popular se concentra más en hogares con menores vulnerabilidades o si es un efecto del programa en la reducción de las vulnerabilidades al reducir el riesgo de gastos catastróficos en el hogar.

Cuadro 30
Migración, acceso a la alimentación y pertenencia a programa social: Seguro
Popular, proporciones

		Beneficiarios en el hogar	
		si	no
Hogares con migración int.	con carencia	47.3	52.7
	sin carencia	57.2	42.9
Hogares sin migrantes	con carencia	51.7	48.3
	sin carencia	48.2	51.8

Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia

Para los hogares que no reportaron migrantes internacionales las proporciones entre beneficiarios según carencias son del orden de tres puntos (51.7% con carencias y 48.2% sin carencias). Es decir, no hay elementos para suponer una asociación entre estas dos variables (carencias y beneficiarios) para la sub-población hogares sin migrantes.

Los cuadros 31 y 32 presentan la composición de los beneficiarios del programa 70 y más según condición migratoria y carencias alimentarias. Los hogares con al menos un migrante en los Estados Unidos y al menos un integrante de más de 70 años en el programa representan un 79.6%. La diferencia con los hogares sin migrantes es de 5 puntos porcentuales.

Cuadro 31
Migración y pertenencia a programa social:
Programa setenta y más, proporciones

	Beneficiarios en el hogar	
	si	No
Hogares con migración internacional	79.6	20.4
Hogares sin migrantes	74.6	25.4

Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia

Este comportamiento diferenciado para hogares con y sin migración internacional se corrobora cuando se analiza la composición por carencias para cada una de las sub-poblaciones. Los hogares con beneficiarios del programa 70 y más sin carencias alimentarias representan un 82.6% para hogares con migrantes y 76.3% para hogares sin migrantes.

Al analizar el cruce de hogares con carencias alimentarias y beneficiarios del programa estos representan una diferencia de casi 10 puntos entre hogares con migrantes y casi 5 puntos para hogares sin migrantes (72.1% y 71.8% respectivamente). Este comportamiento se puede deber a la naturaleza del apoyo. Al consistir de transferencias monetarias, podría estar modificando los patrones de consumo alimentario de los hogares, lo que se suma a las remesas que puedan estar recibiendo los hogares con migración internacional.

Cuadro 32
Migración, acceso a la alimentación y pertenencia a programa social: Programa setenta y más, proporciones

		Beneficiarios en el hogar	
		Si	No
Hogares con migración int.	con carencia	72.1	27.9
	sin carencia	82.6	17.4
Hogares sin migrantes	con carencia	71.8	28.2
	sin carencia	76.3	23.7

Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia

Los cuadros 33 y 34 para el programa Procampo muestran un comportamiento muy similar al observado en los otros programas. La proporción de hogares con migrantes con al menos un integrante en el programa es mayor en comparación a los hogares sin migrantes (28.6% y 22.0% respectivamente).

Cuadro 33
Migración y pertenencia a programa social: Procampo, proporciones

	Beneficiarios en el hogar	
	Si	No
Hogares con migración internacional	28.6	71.4
Hogares sin migrantes	22.0	78.0

Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia

De igual forma puede observarse que al incorporar la variable de carencias alimentarias para los dos tipos de hogares según su experiencia migratoria, los hogares con migrantes y sin carencias tienen un peso relativamente mayor de beneficiarios que los hogares de este sub-grupo con carencias alimentarias. Lo mismo ocurre, aunque en menor medida, con los hogares sin experiencia migratoria, donde un 21.9% de los hogares con carencias reportan estar en el programa Procampo, contra un 22.1% de los hogares que reportan no tener carencias alimentarias.

Con excepción de Oportunidades, el patrón observado para hogares con migrantes internacionales, carencia alimentaria (más de tres carencias) y pertenencia al programa apunta a que tienden a mejores condiciones sociales.

Cuadro 34
Migración, acceso a la alimentación y pertenencia a programa social: Procampo,
proporciones

		Beneficiarios en el hogar	
		si	No
Hogares con migración int.	con carencia	22.7	77.3
	sin carencia	30.9	69.1
Hogares sin migrantes	con carencia	21.9	78.1
	sin carencia	22.1	77.9

Fuente: Encuesta Monitoreo ZAP-2009, elaboración propia

Principales hallazgos

- La encuesta ZAP-2009 presenta estimaciones de indicadores base que siguen las tendencias esperadas al compararse con otras fuentes de información. Las diferencias observadas pueden atribuirse a fluctuaciones de muestreo.
- Los municipios clasificados como ZAP representan un poco más del 50% de los municipios del país. El 70.5% de estos municipios son rurales. De los aproximadamente 17 millones de habitantes en ZAP, uno de cada cuatro reside en municipios rurales.
- La población ZAP experimenta una acumulación de carencias y vulnerabilidades. Estos municipios presentan un grado de marginación “alto” y “muy alto” y concentran un porcentaje considerable de población indígena. El 47% de los municipios ZAP están clasificados como municipios indígenas. Es decir, al menos un 40% de la población habla una lengua indígena.
- La pobreza en los municipios ZAP tiende a conjuntar pobreza de ingresos y carencias sociales. Existe un claro contraste entre la población ZAP y la no-ZAP. La mitad de la población ZAP es pobre, mientras que en los municipios no-ZAP representa un 38.5%. Al considerar el umbral de pobreza extrema en las ZAP representa un 34.8%; para el resto del país es de apenas un 6%.
- El rezago educativo en las ZAP es el doble que en el resto del país. Tres veces mayor en carencia por calidad de la vivienda y 4.6 superior en rezagos de infraestructura básica. Al medir carencias en acceso a la alimentación las ZAP presentan un 34.2% de carencias, mientras que la población no-ZAP un 19.3%. Al considerar el umbral mínimo de pobreza de ingreso, la población ZAP que se encuentra por debajo de esta línea representa un 43.5%
- En la encuesta ZAP-2009 se identificaron dos tipos de migrantes: actuales y retornados. La emigración fue principalmente interna, 4.6%, mientras que el 2.6% de los hogares reportaron tener al menos un miembro en el hogar viviendo en el extranjero.
- La bibliografía sobre migración indica que los migrantes internacionales no están en situación de pobreza o moran en áreas con alta marginación. Sin embargo, los datos

de la ZAP-2009 muestran que este patrón está cambiando. A pesar de la disminución generalizada del flujo laboral a los Estados Unidos se pueden apreciar una conjugación de continuidades y cambios en el proceso migratorio. Prevalece la emigración en hogares con ubicados en la región migratoria tradicional y se aprecian experiencias migratorias en estados clasificados en el 2000 como de “muy bajo grado de migración”. Este hallazgo hace pertinente cuestionarse sobre los factores que han influido en la integración de estas nuevas subpoblaciones en la migración internacional.

- Aunque en términos generales los perfiles de población migrante internacional coinciden con lo observado a nivel nacional, se aprecian diferencias importantes en tanto al nivel educativo. Mientras que un 5% de los migrantes internacionales son analfabetas, esta proporción aumenta en casi el doble para los migrantes de las ZAP.
- Los hogares ZAP con migrantes internacionales están una mejor situación al analizar indicadores sobre calidad de la vivienda, activos, y seguridad alimentaria. Estos resultados podrían dar cuenta del efecto de las remesas recibidas. En contraparte, el rezago educativo y el acceso a la seguridad social es mayor para hogares con migrantes internacionales.
- Respecto a la pertenencia a los programas sociales estudiados, se observan coberturas menores a los reportes oficiales. En parte, estas diferencias se pueden deber a fluctuaciones de muestreo, pero también a factores que inciden en que la población pueda acceder a estos programas.
- Si bien la ZAP-2009 estima que la mitad de los hogares tienen al menos un miembro en Oportunidades, al tomar la población de 8-17 años, sólo uno de cada tres está inscrito en el programa. Dados los rezagos educativos observados en las ZAP, cabría indagar con mayor detalle este hallazgo que podría dar cuenta de un diferencial importante en cobertura para esta población.
- A pesar de los esfuerzos operativos por incorporar a la población en el programa Seguro Popular, aún se aprecian rezagos importantes en el acceso a la salud. En 2009, el 39% de la población ZAP no contaba con seguridad social. El 46.4% estaba inscrito en el Seguro Popular y apenas un 7% en el IMSS. Es necesario atender este

rezago en cobertura del 39% y contar con la infraestructura en salud que asegure un acceso efectivo a la salud.

- Al analizar la distribución de beneficiarios según carencia alimentaria se aprecia que los hogares con carencias están menos representados para tres programas que se enfocan a población vulnerable. Esta regularidad puede deberse a dos procesos que funcionan simultáneamente. Los hogares con mayores recursos de información, movilidad y tiempo son los que tienen menores carencias. Por otro lado, las transferencias monetarias de programas como Oportunidades y 70 y más podrían servir para paliar las carencias alimentarias.
- No se observaron evidencias claras sobre una posible asociación entre condición de migración y pertenencia a programas sociales. En general no hay diferencias significativas, salvo en algunos casos. Este hecho debe corroborarse con otras fuentes de información donde se analicen los eventos de incorporación y migración en el tiempo.

Bibliografía

Angelucci, Manuela (2004) "Aid and Migration: An Analysis of the Impact of Progresca on the Timing and Size of Labour Migration," IZA Discussion Papers 1187, Institute for the Study of Labor (IZA).

Bank of Mexico (2011) "Remesas familiares"

<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA11§or=1&locale=es> (última consulta 16 de septiembre de 2011).

Canales, Alejandro y Bianca Carrizales, 2009, Migración, remesas y desarrollo local. El papel de las remesas en la formación de negocios en Zapotlanejo, Jalisco, en Migración a Estados Unidos: remesas, autoempleo e informalidad laboral, Jesús Arroyo y Salvador Berumen (coord.), pp.317-335.

Carton de Grammont, H. (2003) "Migración y pobreza," in R. Cordera, et al. (Eds.), La cuestión social: superación de la pobreza y política social a siete años de Copenhague, Instituto de Desarrollo Social-Universidad Nacional Autónoma de México/IETD, México D.F. pp. 57-67.

Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Migración, Consejo Nacional de Población, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Relaciones Exteriores, 2010, Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México 2008, México, D.F.

CONAPO 1995, 2000 and 2005. "Índices de marginación, 2000. Anexo C Metodología de estimación del índice de marginación." <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/2000.htm>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL, 2007, Índice de Rezago Social, Los mapas de pobreza en México. Anexo técnico metodológico, México, D.F.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL, 2010, Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto, México, D.F.

Consejo Nacional de Población, 2002, Índice de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos, 2000, México, D.F.

Decreto de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año de 2008, emitida el 12 de noviembre de 2007. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/coneval/pdf/DECRETO_Declaratoria_Zonas_Atencion_Priorit a.pdf

Durand, Jorge, 1998, "Nuevas regiones migratorias?", en René Zenteno (ed.), Población, desarrollo y globalización: V Reunión de Investigación sociodemográfica en México, Volumen 2, México, D.F.

González de la Rocha, Mercedes (2009), "La Vida Después De Oportunidades: Impacto Del Programa A Diez Años De Su Creación", A Diez Años de Intervención. Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008 En Zonas Rurales (1997-2007) Tomo I: Efectos de Oportunidades En Áreas Rurales A Diez Años de Intervención. , Secretaría De Desarrollo Social, Pag.125-145

González de la Rocha, Mercedes (2004), "*De los "Recursos de la Pobreza" a la "Pobreza de Recursos" y a las "Desventajas Acumuladas"*" Latin American Research Review, Vol. 39, #1, pp. 192-195

González de la Rocha, Mercedes (2002), "Los Limites De Las Estrategias De Supervivencia: Viejos Y Nuevos Enfoques Para El Análisis De Las Respuestas Familiares Y Domesticas", Estudios Del Hombre, # 13 y 14,

INEGI (2009) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares: MCS-ENIGH-2008, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Martínez, E.C. (2000) "Emigrar por desesperación: Progresas y la migración interna e internacional," en "Logros y retos: una evaluación cualitativa de Progresas en México," en A Escobar Latapí and M. González de la Rocha (Eds.), Progresas: Más oportunidades para las Familias Pobres. Evaluación de Resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto a nivel comunitario, Secretaría de Desarrollo Social, México D.F.: pp. 95-116.

Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena en México, CDI-PNUD 2005

Skoufias, Emmanuel (2005). "PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico," IFPRI Research Report No. 139. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Stecklov, G., Winters, P., Stampini, M. and Davis, B. (2003), Can public transfers reduce Mexican migration? A study based on randomized experimental data", ESA WP 03-16, Food and Agriculture Organization

Zenteno, R. (2008) "Pobreza, marginación y migración mexicana a Estados Unidos" en L. A. Escobar (Ed.), Pobreza y migración internacional, CIESAS, México D.F. p.p. 85-130.