

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México



PROMOCIÓN DEL EMPLEO
y LA PROTECCIÓN SOCIAL
para personas refugiadas, desplazadas y
retornadas en América Central y México

**Transferencias monetarias y no
monetarias para personas refugiadas
y solicitantes durante la pandemia de
la COVID-19. Un análisis en tres
ciudades en México**



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021
Primera edición 2021

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ISBN: (Print) 9789220356722

ISBN: (Web PDF) 9789220356715

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la OIT y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Impreso en México

Oficina de la OIT para México y Cuba



Créditos

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Oficina para México y Cuba
Pedro Américo Furtado de Oliveira, Director
Publicación coordinada por Helmut Schwarzer,
Noortje Denkers y Vanessa Pocasangre

AUTORES

INVESTIGADORA PRINCIPAL:
Luciana Gandini

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:
Luciana Gandini
Alethia Fernández de la Reguera
Juan Carlos Narváez Gutiérrez
Eynel Pilatowsky
Marisol Franco Díaz
Roberto Rojas Madrid

DISEÑO DE TAPA E INTERIORES

El Domo Comunicación

DOCUMENTO DE TRABAJO 3

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la OIT y el ACNUR y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Abril de 2021

Desarrollado en el marco del proyecto:



Contenido

Listado de acrónimos	10
Introducción	12
Capítulo 1. Estado del arte: asistencia humanitaria y protección social. Ayudas en especie, vales y el auge de las transferencias en efectivo	16
1.1. Introducción	17
1.2. Una introducción a los modelos de transferencias	18
1.3. Las transferencias monetarias condicionadas como modelo de protección social en América Latina	22
1.4. Las transferencias como modelo de asistencia humanitaria a población en movilidad	23
1.5. Transferencias en efectivo a población refugiada en Latinoamérica	27
Capítulo 2. Transferencias monetarias y no monetarias para población solicitante de la condición de refugiado y refugiada en México: la convergencia de diversos sectores	36
2.1. Introducción	37
2.2. El accionar del sector gubernamental	38
2.3. El accionar del sector de organismos internacionales	50
2.4. El accionar del tercer sector	57
2.5. La participación creciente del sector privado	64
Conclusiones y recomendaciones	70
Referencias bibliográficas	75

Anexos 77

 Anexo 1. Listado de personas informantes clave entrevistadas 79

 Anexo 2. Tabla general de apoyos y transferencias 82

Tablas

Tabla 1. Taxonomía de transferencias por categoría 20

Tabla 2. Solicitudes de la condición de refugiado en México, según delegación 2019-2021. Valores absolutos y relativos 24

Tabla 3. Análisis de apoyos y transferencias del sector gubernamental 48

Tabla 4. Análisis de apoyos y transferencias del sector de organismos internacionales 54

Tabla 5. Análisis de apoyos y transferencias de tercer sector 65

Listado de acrónimos

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

AGPSA: Agencia de Protección Sanitaria.

CAFEMIN: Casa de Acogida Formación y Empoderamiento de la Mujer Migrante y Refugiada.

CBI: Acrónimo del inglés para referirse a las transferencias monetarias en efectivo.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CODI: *Core Diagnostic Instrument*.

COLEF: El Colegio de la Frontera Norte.

COMAR: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

GIFMM: Grupo Interagencial para Flujos Migratorios Mixtos.

GTMR: Grupo Regional de Trabajo sobre Transferencias Monetarias.

GIZ: Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable.

IAPP: Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias.

INE: Instituto Nacional Electoral.

INAMI: Instituto Nacional de Migración.

INSABI: Instituto de Salud para el Bienestar.

ISPA: *Inter Agency Social Protection Assessment*.

MENA: Acrónimo del inglés refiriéndose al Medio Oriente y el norte de África.

MIRPS: Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones.

NNA: Niñas, niños, adolescentes.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

OIT: Organización Internacional para el Trabajo.

ONG: Organización No Gubernamental.

PESN: Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PTMC: Programas de transferencias monetarias condicionadas.

Sibiso: Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México.

SS: Secretaría de Salud.

RMPR: Planes Regionales de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela.

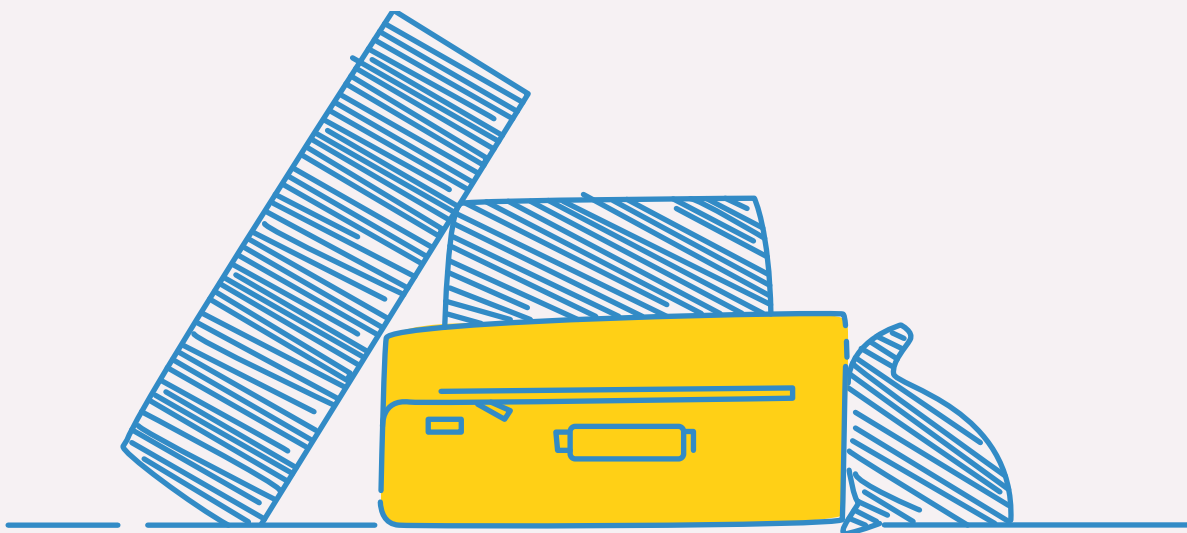
UABC: Universidad Autónoma de Baja California.

UMA: Unidad de Medida y Actualización.

UNED: Universidad Estatal a Distancia.

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

USAID: Acrónimo del inglés refiriéndose a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.



Introducción



El mes de abril del 2021 marca el segundo año de la pandemia de la COVID-19 en México, el cual coincide con el cierre del presente documento titulado **“Diagnóstico de barreras de acceso a programas de protección social y transferencia monetarias y no monetarias para refugiados en estados seleccionados de México”**, en el marco del proyecto “Promoción del empleo y la protección social bajo el Marco Integral de Respuesta a los Refugiados en Centroamérica y México”. Este estudio busca contribuir a la puesta en marcha de los compromisos asumidos por México y los países centroamericanos, en el marco del Pacto Global sobre los Refugiados y el Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), específicamente con el fin de avanzar en la construcción de políticas de protección social beneficiosas para la población refugiada y también para la comunidad anfitriona.

Cabe señalar que este diagnóstico es el **tercero de una serie de documentos desarrollados por la Organización Internacional para el Trabajo (OIT)** desde finales del 2019 y al primer cuatrimestre del 2021. Es clave señalar que, a lo largo de este periodo de tiempo, las condiciones de subsistencia para las personas en búsqueda de la condición de refugiado y las que ya cuentan con dicho estatus han cambiado de manera radical, sobre todo de cara a las restricciones impuestas por la pandemia para la movilidad desde marzo del 2020 hasta el cierre de esta propuesta de investigación.

El presente diagnóstico de barreras de acceso a programas de protección social y transferencias de efectivo para personas refugiadas en estados seleccionados de México tiene como **objetivo central realizar un diagnóstico sobre las barreras de acceso a programas de asistencia social y transferencia monetarias y no monetarias en el contexto de la pandemia de la COVID-19 en tres espacios de observación en México: Tapachula (Chiapas), Saltillo (Coahuila), y Ciudad de México**. Esto con el fin de proveer insumos para desarrollar estrategias de incidencia para mejorar el acceso a programas y servicios, así como proponer mecanismos viables y articulados que mejoren las oportunidades de acceso para la población refugiada.

Además, se presenta un breve comentario metodológico, con base en una revisión de los indicadores, propuesta por la herramienta *Inter Agency Social Protection Assessment Tools* (ISPA), específicamente el *Core Diagnostic Instrument* (CODI), a manera de primer acercamiento a los alcances y

limitaciones para implementar el CODI (con la información pública existente) como herramienta metodológica de evaluación en cuanto a los mecanismos de protección social de personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México.

Es importante señalar que a este diagnóstico le antecede la elaboración de dos estudios previos, los cuales han permitido avanzar en revisiones documentales y realizar un acercamiento al terreno tanto de manera presencial (2019) como virtual (2020-2021). Lo anterior, brinda un punto de arranque intermedio, en cuanto a las posibilidades de dar seguimiento a algunos hallazgos, así como contrastar el conocimiento documentado con el levantamiento de información actual. En este sentido, para este documento se siguió un proceso de trabajo en tres fases.

La primera parte del estudio es de corte documental puesto que se realizó una revisión de documentos clave (teóricos, metodológicos y empíricos) alrededor de los problemas para el acceso a programas de protección social y a transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas. Esto con el objetivo de contar con un estado de arte que permita observar el caso de México desde una perspectiva internacional y regional. En la segunda fase, se realizó trabajo de índole virtual de actores clave en las tres zonas de observación: Chiapas, Coahuila y Ciudad de México, con el propósito de identificar cuáles han sido los patrones y las particularidades, a nivel local, del acceso a programas de protección social y transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas en dichas zonas.

En el apartado conclusivo se presenta una serie de recomendaciones, las cuales versan sobre la necesidad de acceder a mayor información para construir una aproximación robusta en cuanto al estado del acceso de las personas refugiadas a la protección social. En especial el caso de México, ya que, por ahora, las fuentes de información pública respecto al tema son limitadas, en parte porque se trata de un problema de agenda pública parcialmente novedoso.

De manera sintética, el presente diagnóstico se estructura de la siguiente manera: en el primer capítulo, se desarrolla un breve estado del arte alrededor de los problemas y buenas prácticas para el acceso a programas de protección social y transferencias monetarias y no monetarias para personas

refugiadas, con el objetivo de construir un panorama que permita analizar el caso de México desde la experiencia internacional y regional. El segundo capítulo, presenta un análisis de las particularidades y los patrones en las barreras de acceso a programas de protección social y transferencias de efectivo en Tapachula, Saltillo y ciudad de México, con base en los hallazgos empíricos resultantes del levantamiento sobre terreno en las tres zonas de observación. Es importante señalar que este ejercicio empírico se desarrolla sobre un escenario crítico, económico y sanitario impuesto por la pandemia, el cual permite analizar, desde la virtualidad, de qué manera se ha respondido a contextos de crisis como el actual, mediante la modificación, el ajuste y el cambio de partidas de transferencias para esta población.

Finalmente, en las recomendaciones, con base en la revisión de indicadores de referencia, se busca identificar si existen sistemas de información o registros actualizados que permitan dimensionar, en función de herramientas como las de *ISPA Tools*, si los sistemas de información existentes, así como los registros actualizados permiten dimensionar el caso de México, frente a otros países que ya emplean estas herramientas. Aunado a esto, se presentan algunas propuestas alineadas con los hallazgos de cada apartado, y se sugieren algunas acciones para elaborar una hoja de ruta con el propósito de superar dichas barreras en el corto, mediano y largo plazo.

Por lo tanto, en el anexo las y los lectores encontrarán una tabla de acciones identificadas, las cuales revelan todas las acciones que el gobierno, los organismos internacionales, la sociedad civil y otros sectores implementaron en el contexto de la pandemia COVID-19, en los tres estados seleccionados.

CAPÍTULO 1

Estado del arte: asistencia humanitaria y protección social. Ayudas en *especie*, vales y el auge de las transferencias en efectivo



1.1. Introducción

Al final de la década de los noventa, los gobiernos, organismos y las agencias internacionales comenzaron a desarrollar programas de transferencias sociales con el objetivo de reducir la brecha de desigualdad económica, paliar los efectos de la pobreza e incluir a la población en vulnerabilidad que había quedado excluida de los esquemas de protección social tradicionales. En primer lugar, los gobiernos centrales y locales, especialmente en el sur global (Bastagli, et al., 2016), amparados en las recomendaciones internacionales, adoptaron modelos de política social, es decir, de programas estatales que brindarán protección en los ámbitos de educación, salud, vivienda y empleo con el objetivo de estabilizar el ingreso, acceso a bienes y servicios, las oportunidades y el bienestar (Vásquez Russi y Uribe Gómez, 2020. p. 214).

Particularmente, el modelo de transferencias monetarias están previstas dentro de la Recomendación 202, en cuanto a los pisos de protección social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como un elemento clave que, en coordinación con el acceso a servicios sociales y otras políticas públicas, coadyuvan a brindar garantías sociales a la población sin acceso a los sistemas de protección social tradicionales, y en consecuencia, marginada frente al desarrollo económico y social (Schwarzer, Casalí y Bertranou, 2014. p30).

En segundo lugar, los organismos internacionales, agencias de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales incluyeron el modelo de transferencias sociales como mecanismo de asistencia humanitaria para dar respuesta a contextos de emergencia. Ejemplo de esto son las transferencias monetarias y los vouchers para alimentos distribuidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (ONUAA) a población en riesgo por el cambio climático y el conflicto social o los programas de la Cruz Roja Internacional, Médicos sin Fronteras y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para la población desplazada y en movilidad.

En este apartado se sintetizan las experiencias en el uso de transferencias en estos dos ámbitos: el gubernamental, en el cual se adoptaron programas de transferencias como el modelo de desarrollo para ampliar los mecanismos de protección social **y el humanitario**, en el que las transferencias se utilizan como

vía para dar asistencia en situación de crisis, específicamente a la población en movilidad. Este capítulo es concebido como un punto de partida, un estado del arte y una identificación de las características asumidas por las transferencias sociales, monetarias y no monetarias, contexto desde el cual se revisará la experiencia mexicana, específicamente para la población solicitante y refugiada, en el capítulo 2.

1.2. Una introducción a los modelos de transferencias

A grandes rasgos, las estrategias adoptadas se centran en la distribución de tres tipos de ayuda para la población en vulnerabilidad:



1. **En especie¹:** semillas, alimentos, herramientas, material de construcción o artículos de higiene personal.
2. **Vales:** para compra de despensa, útiles escolares, medicamentos.
3. **Transferencias monetarias en efectivo (CBI por sus siglas en inglés):** becas, financiamiento para cubrir necesidades de alojamiento o solventar costos de trámites (ACNUR, 2012; Levine y Bailey, 2015).

Al respecto, ha surgido un amplio debate en la academia, en los centros de investigación, entre grupos de expertas y expertos, así como dentro de los mismos gobiernos y organizaciones internacionales, sobre cuáles estrategias impactan más positivamente a las personas beneficiarias y sus familias (nivel micro), a las comunidades (nivel meso) y en el sentido más amplio, reducen la brecha de desigualdad (nivel macro) (Bastagli, et al, 2016).

Si bien las transferencias monetarias han probado ser una vía más eficiente para fomentar el acceso a mecanismos de protección social, y por ende son incluidas en la Recomendación 202 de la OIT, las ayudas en especie siguen

1. "En frutos o géneros, y no en dinero." Tomado de: <https://www.rae.es/dpd/especie>

siendo el recurso más utilizado en América Latina. Esta preferencia se sustenta en las siguientes razones:

- América Latina es una región con una fuerte tradición asistencialista, en la cual prevalecen los estigmas asociados a la entrega de efectivo.
- La relativa facilidad que encuentran las organizaciones de sociedad civil para recabar apoyos en especie, como alimentos, ropa, instrumentos y materiales de construcción.
- Las transferencias en especie son más efectivas en contextos aislados para atender a población que vive lejos de mercados y farmacias o que no está familiarizada con los servicios bancarios (Ghatak, Kumar y Mitra, 2016).
- Este tipo de apoyos reducen el conflicto alrededor de la decisión de gasto a nivel interno de las familias (Sterck, et al., 2020). Sin embargo, los conflictos no se generan únicamente por la tenencia del recurso en efectivo, sino por el acceso y control de los recursos, que también pueden ser en especie. La tradicional solución de designar a las mujeres como receptoras del recurso ha probado, en ciertos casos, generar mayores desigualdades de género en la distribución del trabajo de cuidados en las familias.
- La creencia de que las transferencias en especie anulan la discrecionalidad del gasto y el posible incremento de deuda de las personas beneficiarias (Sterck, et al., 2020).

A pesar de este contexto, las CBI se han convertido en el nuevo paradigma de la ayuda humanitaria y la protección social. Este auge se sustenta en una amplia producción académica y científica sobre los efectos positivos de las transferencias en efectivo, como una forma más efectiva de desarrollo social por:

1. Situar a las personas en el centro de la estrategia. Dignificar al beneficiario al permitirle tomar decisiones respecto a la mejor manera de satisfacer sus necesidades, lo que le da un sentido de control sobre su propia vida. En consecuencia, la protección social actúa alrededor de las necesidades de las personas, y no de las posibilidades de las organizaciones y gobiernos (ACNUR, 2012; ODI, 2015).
2. Beneficiar a las economías locales a través de un efecto indirecto, *spill-over effect*, en los mercados (ACNUR, 2012; Bastagli, 2016).

3. Reducir costos de transporte y optimizar los tiempos de entrega (ODI, 2015).
4. Propiciar un ejercicio transparente del presupuesto dentro de los gobiernos (Barba Solano, 2016) y organizaciones al facilitar la rendición de cuentas (ODI, 2015) y eliminar la necesidad de contratación de servicios de transporte y entrega de bienes, por lo que las autoridades públicas tienen menos margen para desviar los recursos destinados a los beneficiarios (Ghatak, et. al, 2016).
5. Fomentar la bancarización, favorecer el uso de tecnologías, como aplicaciones en teléfonos móviles, y la inclusión financiera (ACNUR, 2012).

El éxito de las CBI depende de la existencia de un mercado y un sistema bancario sólido, de contextos económicos controlados donde el riesgo de inflación no sea alto y de mecanismos de entrega seguros (ACNUR, 2012; Levine y Bailey, 2015).

En síntesis, **la selección de un modelo u otro de protección social o ayuda humanitaria dependen del contexto en el cual se implementan los programas, de la capacidad de los gobiernos u organizaciones, del alcance, el presupuesto, los mecanismos de entrega, y también de cuál es la población beneficiaria y los objetivos que se buscan alcanzar.** En la [Tabla 1](#) se recopilan las categorías utilizadas para evaluar y clasificar las transferencias, complementadas por otro tipo de categorías útiles para construir una taxonomía o clasificación de análisis pertinente para esta investigación.

Tabla 1.
Taxonomía de transferencias por categoría

 Tipo de transferencia	■ Especie ■ Vales ■ Efectivo	■ Alimento, material para construcción, medicamentos, útiles escolares, productos de higiene personal y limpieza. ■ Papel, ficha o tarjeta electrónica intercambiable por una cantidad determinada para gastar en artículos o servicios limitados. ■ Tarjeta, retiro en cajero, transferencia bancaria o efectivo “dinero en sobres”.
---	--	---

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

 Población objetivo	- Individuo - Familia - Organizaciones	
 Criterios de elegibilidad	- Focalizado - Universal	- Limitado a población con criterios socio-demográficos o geográficos específicos. - Cobertura general.
 Condicionalidad	- Incondicionadas - Condicionadas	- Entrega sin condiciones ni exigencias. - La ayuda se recibe si se cumple una condición, por ejemplo, matricular a los niños y niñas en la escuela, la asistencia a pláticas informativas o ferias de empleo.
 Restricción	- Libre uso - Uso predeterminado	- Gasto irrestricto. - Gasto limitado a ciertos productos o servicios, por ejemplo, pago de alquiler, cuotas escolares, subsidio al transporte o reconstrucción de un albergue.
 Mecanismo de entrega	- Directa - Tercerizado	- Transferencia directa de la instancia ejecutora, gubernamental o no gubernamental y a la persona beneficiaria. - A través de otras organizaciones, por ejemplo, ONGs, albergues o financiadoras.
 Periodicidad	- Frecuencia - Duración	- Calendarización de las entregas. Por ejemplo, semanal, mensual, anual. - Delimitación temporal de la entrega.
 Planeación	- Formal - Informal	- Diseño planificado que contempla evaluación de impacto. - Implementación improvisada.
 Contexto	- Emergencia - No emergencia	- Respuestas reactivas en situación de crisis. - Programas permanentes.

Fuente: elaboración propia con base en: ACNUR (2012), Bailey, S. (2016), Cecchini y Madariaga (2011).

1.3. Las transferencias monetarias condicionadas como modelo de protección social en América Latina

Los programas de transferencias han sido un mecanismo ampliamente utilizado en América Latina como una política secundaria de protección social, ante el limitado alcance de los programas contributivos en una región cuya fuerza laboral recae mayoritariamente en el sector informal (Cecchini et al., 2015, en Cejudo, 2020). Específicamente, los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) se convirtieron en el instrumento central de combate contra la pobreza en la región. De acuerdo con datos de la CEPAL del 2017 y 2018, más del 20% de la población en países como Bolivia, República Dominicana, Uruguay, México, Colombia, Brasil, Argentina y Costa Rica reciben algún programa de transferencia monetaria (CEPAL, 2020 en Cejudo, 2020).

A pesar de las diferencias particulares en cada país, los PTMC latinoamericanos comparten una estructura básica similar: tienen el objetivo de erradicar la deserción escolar y asegurar el acceso a servicios de salud a través de la entrega de recursos monetarios a familias en situación de pobreza, a cambio de que estas cumplan con algunos compromisos, como la inscripción de los hijos e hijas en la escuela o la visita a revisiones médicas periódicas. En ciertos casos, las transferencias en efectivo se complementan con transferencias en especie como suplementos alimenticios y paquetes de útiles escolares (Cecchini y Madariaga, 2011).

Uno de los resultados indirectos de la aplicación del PTMC en Latinoamérica ha sido el diseño de sistemas de información que permiten el buen funcionamiento de estos programas, tales como bases de datos, padrones del público beneficiario, indicadores y mecanismos estandarizados de evaluación. Esta práctica ha contribuido a la construcción de una sólida tradición latinoamericana en materia de desarrollo social a través de programas de transferencias. Esto implica debates que, por un lado, cuestionan el impacto de los PTMC en reducir la pobreza a largo plazo, la efectividad para mejorar la calidad educativa y los servicios de salud, su utilización con fines electorales y el riesgo de convertirse en programas clientelares (Vásquez Russi y Uribe Gómez, 2019) y por el otro, abonan a la mejoría en el diseño y aplicación de estos programas, apelando a la articulación de las distintas instancias gubernamentales.

En términos generales, la eficiencia de los PTMC forma parte de los debates latinoamericanos alrededor de la reducción de la pobreza, con estudios que observan el contexto nacional o de forma comparativa. Sin embargo, ante las nuevas dinámicas de movilidad regionales vale la pena ampliar el debate y capitalizar la experiencia de los gobiernos latinoamericanos, en materia de transferencias, para proteger a la población desplazada y refugiada en el continente.

En los siguientes apartados, se describen algunas experiencias de uso de transferencias monetarias como modelo de asistencia humanitaria para la población refugiada en el mundo y se recogen las nuevas experiencias en el contexto latinoamericano.

1.4. Las transferencias como modelo de asistencia humanitaria a población en movilidad

En general, las ayudas en especie han sido la forma más utilizada para dar respuesta en contextos de desplazamiento forzado, por considerarse una forma eficiente para hacer llegar la ayuda en los campos de refugiados alejados de zonas comerciales, en donde el dinero no tiene valor de compra, y por ser mecanismos más efectivos para responder ante emergencias en las que se prioriza la satisfacción de necesidades básicas. La inercia y la relativa facilidad de recaudación de fondos para la ayuda en especie han perpetuado este modelo de asistencia a la población refugiada (Hagen & Zanker, 2018). Sin embargo, si bien es posible que el modelo de asistencia en especie funcione para el modelo de personas refugiadas en campo, en la actualidad, más de la mitad de la población refugiada se encuentra en distintos contextos y entre ellos, también vive en centros urbanos (ACNUR, 2020). En México, por ejemplo, lamentablemente no existe información sobre dónde reside la población solicitante y refugiada.

Adicionalmente, los datos oficiales de COMAR cambiaron la forma de reportar. Hasta antes del 2019, se reportaba por entidad federativa y desde entonces por delegación de COMAR, lo cual hace aún menos desagregada la información. Sin embargo, a través de los testimonios de funcionarias y funcionarios de COMAR, así como integrantes de OSC, se expuso que las personas solicitantes

efectivamente se encuentran de manera mayoritaria en zonas urbanas. Están ampliamente concentradas en Tapachula (en los últimos dos años, alrededor de 65% de las personas solicitantes se encuentran allí) y, en segundo lugar, en la Ciudad de México (entre el 18 y 19%). Un destino que no figura en estos datos es la Ciudad de Saltillo, pero que debe incluirse debido a la implementación del Programa de Integración Local y Reubicación, impulsado por ACNUR, diversos niveles de gobierno y el sector privado (documentado en Gandini et al., 2021a).

Tabla 2.
*Solicitudes de la condición de refugiado en México, según delegación 2019-2021**. Valores absolutos y relativos*

Delegaciones	2019		2020		2021*		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
 Chiapas	45,776	65.0%	26,689	64.8%	16,259	71.9%	88,724	66.1%
 CDMX	12,68	18.0%	7,848	19.0%	2,714	12.0%	23,242	17.3%
 Veracruz	5,328	7.6%	2,109	5.1%	760	3.4%	8,197	6.1%
 Tabasco	5,245	7.4%	2,748	6.7%	1,978	8.7%	9,971	7.4%

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Delegaciones	2019		2020		2021*		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
 Baja California	1,397	2.0%	1,818	4.4%	895	4.0%	4,11	3.1%
Total	70,426	100.0%	41,212	100.0%	22,606	100.0%	134,244	100.0%

*Datos al 31 de marzo del 2021.

** Se debe tomar en cuenta que en las oficinas de Veracruz se incluye: Oaxaca, Quintana Roo, Campeche y Yucatán, mientras que la oficina de la CDMX cubre, la CDMX y todas las entidades restantes, con la excepción de las cubiertas por Veracruz, Chiapas y Tabasco.

Fuente: elaboración propia con base en banco de datos. Indicadores de desarrollo COMAR, 2021.

Además, la respuesta de asistencia humanitaria a corto plazo, centrada en satisfacer las necesidades básicas inmediatas es insuficiente ante la imposibilidad de retorno. Las demandas del contexto actual han impulsado la transición del modelo de asistencia en especie hacia uno de entrega de vales o efectivo, al considerarse una estrategia más efectiva para promover la integración en las sociedades de acogida y un mejor mecanismo para garantizar la protección social a largo plazo (Hagen & Zanker, 2018). ACNUR, por ejemplo, ha puesto en marcha modelos de transferencias en efectivo, incrementando este tipo de operaciones, las cuales en el 2011 representaban solamente un tercio de sus programas (ACNUR, 2012) y hoy ya superan la entrega en especie (ACNUR, 2019).

En contraste con la amplia literatura sobre transferencias en efectivo como política de desarrollo estatal, las experiencias con población refugiada son recientes, y, en consecuencia, han sido poco documentadas. En las siguientes líneas se exponen algunas experiencias internacionales de uso de transferencias en efectivo con población refugiada y los aprendizajes derivados de dos casos de estudio: el campo de Maratané, en Mozambique (ODI, 2016) y de la población siria en Jordania (Hagen & Zanker, 2018).

La implementación de transferencias en efectivo, en sustitución de ayudas en especie ha contribuido, en general, al bienestar material y emocional de la población refugiada, desmontando algunas creencias y mitos alrededor de este tipo de ayudas. En síntesis, se identifican **tres ámbitos de beneficios**:

1. Al poseer efectivo las personas tienen **capacidad de elegir productos de mejor calidad** en contraste con aquellos recibidos en especie, frecuentemente caducos o entregados con retraso.
2. El efectivo se usa principalmente para el pago de alquiler y de servicios, lo que tiene un impacto en la salud mental de la población beneficiaria, **al reducir el estrés y ansiedad de no poder solventar el costo de vivienda**.
3. **Fomenta la escolarización y reduce el empleo adolescente**, al paliar la necesidad de los hijos e hijas de incorporarse al mercado laboral prematuramente.

Estos casos proporcionan algunos aprendizajes en cuanto a los mecanismos más efectivos para implementar este tipo de estrategias. Por ejemplo, hacen hincapié en la importancia de calcular el monto de entrega en función de la necesidad de las personas beneficiarias, es decir, lo necesario para vivir con dignidad, en lugar de simplemente monetizar la cantidad destinada a la transferencia en especie y recomiendan el uso de aplicaciones bancarias móviles, capitalizando la accesibilidad que tiene la población refugiada a estos dispositivos, para así evitar riesgos de traslado a cajeros y bancos en contextos de inseguridad (ODI, 2016).

Los resultados de estos estudios plantean algunas preocupaciones clave para incorporar en el análisis, respecto a la efectividad de las transferencias en efectivo con el fin de propiciar la integración de la población refugiada en las sociedades de acogida. Específicamente, se identifica que las transferencias en efectivo, por sí solas, no resuelven el acceso al mercado laboral ni a los sistemas de protección social, y corren el riesgo de perpetuar una estructura de dependencia en la cual solamente se satisfacen las necesidades mínimas como alimentación y vivienda (Hagen & Zanker, 2018). Estas experiencias apuntan a replantear los sistemas de transferencias en efectivo desde la necesidad de coordinar esfuerzos con los gobiernos de las sociedades de acogida. Es decir, repensar las respuestas gubernamentales más allá de la emergencia, con miras a la integración a largo plazo.

Esta articulación, que depende de la ampliación de los sistemas de protección nacionales a la población refugiada, supone un gran reto en Latinoamérica, específicamente en México, país con un sistema de protección social limitado y frágil, dependiente del trabajo formal y en contextos laborales de informalidad. Supone también desmontar barreras de acceso a programas sociales, cuyos marcos normativos o reglas de operación excluyen, explícita o implícitamente, a población extranjera (Gandini, et al., 2021).

Para analizar el caso mexicano, vale la pena recuperar algunas experiencias de países latinoamericanos que han dado un paso adelante para vincular los sistemas de asistencia otorgada a la población refugiada, con algunos aspectos de la política social nacional.

1.5. Transferencias en efectivo a población refugiada en Latinoamérica

La dinámica migratoria en la región latinoamericana se encuentra en un momento sin precedentes, con diversos desplazamientos y corredores migratorios intrarregionales. Entre ellos, dos desplazamientos forzados destacan en la región. Uno es el de la población venezolana, la cual se ha visto obligada a dejar su país como consecuencia de la crisis social, política y económica con un ritmo acelerado (Gandini, Lozano y Prieto, 2019). Se estima que el número de personas venezolanas que viven fuera de su país pasó de 695 mil en 2015, a más de 5.5 millones en marzo del 2021 (CALP, 2020; R4V, 2021) y 80% de este flujo se dirigió hacia otro país latinoamericano. El otro, es el desplazamiento desde los países de Centroamérica hacia México, originalmente como país de tránsito, y recientemente como país destino de población con necesidad de protección internacional. Se estima que este flujo a través del sistema mesoamericano fue de alrededor de 800 mil personas entre el último trimestre del 2018 y 2019 (ACNUR, 2019).

Como respuesta a estos movimientos de población a gran escala y en la búsqueda de estrategias conjuntas para brindar protección y fomentar la integración de esta población en sus países de acogida, ACNUR y la OIM lideraron la construcción de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para los Refugiados y Emigrantes de Venezuela (R4V, 2021). En colaboración con

otras agencias de Naciones Unidas, los gobiernos receptores, organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos y activistas, el R4V ha publicado distintos Planes Regionales de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela (RMPR) en 2018, 2019 y 2020, en los cuales se plasman las principales acciones en los sectores clave de la protección social, la integración y la inclusión social y económica de las personas refugiadas y migrantes venezolanas (CALP, 2020).

Uno de los planteamientos centrales del RMPR 2020 es la necesidad de coordinar a una multiplicidad de actores que persiguen objetivos similares en un actuar paralelo. Por un lado, las organizaciones que dan respuesta humanitaria, por el otro, estrategias a más grande escala que actúan con una visión de desarrollo. Para esto, se hace hincapié en el uso de transferencias en efectivo o cupones, los cuales representan 28% de los fondos destinados, ante la necesidad de involucrar a las entidades gubernamentales:

(...) con el fin de facilitar la implementación de programas de asistencia de dinero en efectivo multipropósito eficientes y a gran escala en toda la región, las plataformas nacionales / subregionales y los socios del RMPR que implementan intervenciones CBI [Intervenciones en efectivo] deben involucrarse en mayores niveles de coordinación entre ellos y con las entidades gubernamentales relevantes dentro de los países afectados. También requieren apoyo técnico adicional en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de este tipo de intervenciones, así como en el establecimiento de todos los procesos de respuesta relacionados con esta modalidad de asistencia. (RMPR, 2020. p.17)

Resultado de esta estrategia, y como parte del RMPR, los países y organizaciones asociadas formaron el Grupo Regional de Trabajo sobre Transferencias Monetarias (GTMR), con el objetivo de apoyar a las plataformas nacionales y subnacionales en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de programas de transferencia en efectivo, con el fin de crear un espacio para intercambiar información y buenas prácticas, y así promover la integración de los programas de asistencia humanitaria con los sistemas de protección social de cada país (CALP, 2020).

A finales del 2020, *The Cash Learning Partnership* y USAID publicaron un documento en el cual se recopilan las experiencias de Colombia y Ecuador, países miembros del GTMR, con el fin de documentar las buenas prácticas y las áreas de oportunidad (CALP, 2020). En las siguientes líneas, se recuperan algunos aprendizajes presentados en dicho informe, con el propósito de trasladar estas experiencias al contexto mexicano.

1 Involucrar a las instancias gubernamentales en los grupos de trabajo para implementar estrategias de largo alcance.

De acuerdo con las distintas experiencias latinoamericanas, se evidencian diversas dinámicas en la implementación de estrategias de inclusión social. En algunos casos, han sido los propios gobiernos quienes propician y lideran grupos de trabajo, incluyendo la creación de instancias intergubernamentales, en los diferentes niveles nacional, subnacional y regional, así como de vinculación con el con el sector humanitario. En otros casos, el liderazgo se encuentra en manos de ACNUR y OIM, quienes se encargan de vincular las estrategias con otros organismos internacionales y sociedad civil. En cualquier circunstancia, las experiencias destacan la importancia de la generación de instancias intergubernamentales e intersectoriales que garanticen el diseño e implementación de dichos apoyos.

2 Contratar perfiles específicos en la coordinación para acelerar los procesos de diseño, implementación y evaluación.

La carga de trabajo asociada a la coordinación de actores es significativa. Las experiencias señalan la importancia de contar con un personal dedicado específicamente a esta función, con el fin de evitar obstáculos administrativos, trabas burocráticas y respuestas tardías.

3 Incluir a las instancias bancarias para incrementar el uso de transferencias en efectivo de uso libre.

Después de la entrega en especie, los vales y tarjetas de supermercados son la estrategia de CBI, en asistencia humanitaria, más común en la región. Para las transferencias en efectivo de uso libre se han utilizado tarjetas prepagadas o retiros sin tarjeta de cajeros automáticos. Este tipo de transferencia sigue siendo menor. La exclusión financiera y la complejidad de recabar datos para elaborar un padrón de beneficiarios y beneficiarias imponen barreras para su entrega y distribución.

4 Diseñar mecanismos para identificar a las personas más vulnerables como población objetivo prioritaria y sistematizar los criterios para amplificar su alcance.

Al operar con un presupuesto limitado, las instancias se enfrentan con el dilema de priorizar el volumen de la población atendida o los montos otorgados. Esta disyuntiva obliga a los organismos a diseñar mecanismos para identificar a la población más vulnerable, pero también la cantidad de los montos que representan un apoyo significativo. Uno de los problemas identificados, es la falta de estandarización en los criterios para la focalización de programas, por esto un área de oportunidad derivada de la buena coordinación entre actores, es abrir la posibilidad de homologar criterios cuando sea necesario, pero también de eliminar la duplicidad de apoyos, y en consecuencia, la capacidad de ampliar el espectro de cobertura. Una buena práctica identificada en la planificación e identificación de montos fue el ejercicio promovido por *Save The Children* con los otros sectores involucrados para definir el cálculo de la canasta de gastos mínimos y poder usarlo como un criterio común entre otros organismos internacionales y las ONG (CALP, 2020. P.29).

5 Aprovechar los mecanismos de diseño y evaluación existentes en los países con amplia experiencia en sistemas de protección social.

Implementar programas de asistencia humanitaria, en contextos de crisis, exige diseñar estrategias eficientes en poco tiempo. Por esto, los organismos internacionales deben apegarse a los sistemas de diseño y monitoreo de los gobiernos en los países de acogida. Especialmente en América Latina, en donde existe una amplia experiencia en definir los criterios de focalización, el monto en función de los niveles de pobreza y los mecanismos de entrega de transferencias en efectivo para atender a población con vulnerabilidad económica o en emergencias ecológicas.

6 Fomentar una relación armónica con la sociedad de acogida mitigando posibles respuestas de xenofobia.

En la implementación de programas de transferencias, tanto de asistencia humanitaria como en los procesos de integración de la población refugiada, deben evitarse las reacciones negativas de las sociedades de acogida. Estas tensiones pueden ser provocadas por una disparidad entre el valor de las transferencias que recibe la población extranjera y las de los sistemas de protección nacionales, asimismo por errores en la difusión de los programas, especialmente en contextos de crisis.

En algunos países se imponen límites a los montos de las transferencias a la población refugiada para evitar disparidades, y se publican normas donde explícitamente se excluye a la población extranjera de los programas de protección social. En otros, la asistencia humanitaria se implementa siguiendo los lineamientos usados por los sistemas nacionales para designar montos y focalizar la estrategia de atención, bajo una línea de comunicación que apela a la responsabilidad compartida. Lo más recomendable es que las políticas de protección social no beneficien únicamente a la población refugiada, sino que también la comunidad anfitriona pueda acceder a mejores servicios, con el fin de evitar la xenofobia.



El caso de las transferencias a personas en movilidad en Colombia



Contexto

Previo a la llegada masiva de población venezolana, Colombia no contaba con una tradición de acogida ni una política migratoria receptiva (Cabrera Serrano, 2019). Hoy, alberga alrededor del 30% del flujo venezolano, del cual solamente el .5% cuenta con la condición de refugiado (R4V, 2021). Pese a esta tendencia en la negativa de respuestas a solicitantes de la condición, Colombia ha encontrado otros mecanismos de acogida como los Permisos Especiales de Permanencia, y la publicación del Estatuto de Protección Temporal, con el objetivo de facilitar la integración de la población venezolana viviendo en este país.



Aprendizajes en materia de protección social, asistencia humanitaria y CBI

- En Colombia se estableció el Grupo Interagencial para Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) con el objetivo de coordinar esfuerzos bajo los lineamientos del RMPR. Este grupo se distingue de otros en la región por involucrar a instancias gubernamentales como Prosperidad Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración, y fomentar su colaboración con organismos internacionales para implementar una política de transferencias en efectivo bajo los mismos parámetros de aplicación, seguimiento y evaluación utilizados para las transferencias en efectivo.
- El Programa Mundial de Alimentos, miembro del GIFMM, destinó recursos específicos para la contratación de personal encargado de la coordinación del grupo.
- Para determinar las estrategias de focalización, se creó una encuesta y un sistema de puntuación, en línea con los mecanismos

de elegibilidad de los programas nacionales, los cuales abarcan a 27% de la población en Colombia (PNUD, 2020).

- El gobierno colombiano impulsó el concepto de responsabilidad compartida, con el objetivo de nivelar la asistencia humanitaria con los programas nacionales de protección social que utilizan los mismos criterios.
- El programa de cobertura incluye a población venezolana y también población colombiana retornada dentro del mismo plan, lo cual ha ayudado a armonizar el discurso de protección y mitigar posibles causas de xenofobia.



El caso de las transferencias a personas en movilidad en Jordania



Contexto

La región del Oriente Medio y Norte de África (MENA) es una de las más afectadas, en términos de conflicto y violencia en el mundo. Esto ha dado lugar a algunas de las tasas de desplazamiento más altas de la historia reciente, incluyendo un gran número de desplazados internos y refugiados. Solo en Siria, más de 5.5 millones de personas han abandonado el país desde el inicio del conflicto en el 2012, de los cuales casi el 12% ha sido reconocido con la condición de refugiado en Jordania (ACNUR, 2021). A diferencia de otras experiencias regionales, en las cuales se destinan campos de refugiados para su acogida, las familias refugiadas en Jordania viven en zonas urbanas, en las que interactúan cotidianamente con población local.

Como respuesta a esta situación, el gobierno jordano implementó el Pacto de Jordania en el 2016, a través del cual se comprometió a otorgar permisos de trabajo a las personas refugiadas como

una estrategia para aumentar las oportunidades y fomentar el desarrollo económico.

La respuesta del gobierno jordano, en alianza con organismos internacionales y ONGs locales, incluye la implementación de programas de transferencias monetarias para buscar la integración a largo plazo de la población siria refugiada. Por su diseño, el cual incluye la entrega de transferencias mensuales a las mismas personas por un tiempo prolongado, y el rol protagónico que ha jugado el gobierno jordano, se ha convertido en un caso paradigmático de protección social a población en movilidad.



Aprendizajes en materia de protección social, asistencia humanitaria y CBI

- Bajo el claro liderazgo del gobierno, específicamente del Ministerio de Planeación y Cooperación Internacional, y en el marco del Pacto de Jordania, se estableció un grupo de trabajo coordinado con los sectores humanitarios y del desarrollo, agencias de Naciones Unidas, academia, *think tanks*, y sociedad civil para desarrollar e implementar el Plan de Respuesta de Jordania frente a la Crisis Siria 2020-2022 (JRP).
- Existen diversos programas de asistencia humanitaria, en efectivo y en especie, para la población refugiada que no puede acceder a los sistemas de protección social locales. Estos programas son gestionados principalmente por organizaciones humanitarias y agencias de Naciones Unidas, como ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos.
- Aunque las transferencias de ACNUR son de libre uso, se utilizan principalmente para solventar costos de alquiler y servicios básicos, lo cual tiene efectos positivos para la salud mental de la población beneficiaria (Hagen & Zanker, 2018).
- Si bien el gobierno jordano se comprometió a conceder 200 mil permisos de trabajo para facilitar la integración laboral, la población refugiada siria enfrenta complejidades para integrarse a un mercado dependiente en un 50% del sector informal (OIT, 2015). En este contexto, en el que los salarios son imprevisibles, las transferencias

periódicas en efectivo suponen una importante contribución a los ingresos del hogar, pero solo representan una pequeña proporción del gasto usual. Además, por falta de información respecto a las condiciones de los programas de transferencia en efectivo, las personas refugiadas temen perder estos apoyos si se incorporan al sector formal (Hagen & Zanker, 2018).

- Los sistemas de protección social nacionales operan en paralelo, pues no han incorporado a la población refugiada como público objetivo. Las transferencias en efectivo contribuyen a ciertos resultados económicos, pero la integración a largo plazo requeriría de abrir los sistemas nacionales.
- La separación de la población refugiada en términos de accesibilidad busca mitigar las tensiones existentes con la población jordana. Un claro ejemplo de esta estrategia es la división de turnos escolares para una población y otra. Sin embargo, estas soluciones prácticas en primera instancia parecieran evitar confrontaciones, pero a la larga contribuyen a la segregación y hostilidad.

CAPÍTULO 2

Transferencias monetarias y no monetarias para población solicitante de la condición de refugiado y refugiada en México: la convergencia de diversos sectores



2.1 Introducción

México es un país que presenta diversas limitaciones de índole jurídico, burocrático y social en materia de acceso a protección social (incluyendo apoyos monetarios y no monetarios) para personas solicitantes y refugiadas. Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) que venían operando en México desde hace más de dos décadas para la población en general, en su mayoría, han dejado de existir. En algunos casos, han sido sustituidos por programas de transferencias a poblaciones focalizadas (jóvenes, personas con discapacidad, personas indígenas y afromexicanas), lo cual genera un contexto muy particular de estudio respecto a los mecanismos de apoyos monetarios para las personas solicitantes y refugiadas.

La coyuntura actual de la erosión de programas de transferencias condicionadas como parte de una política de protección social, aunada a la transformación de México de ser un país de origen y tránsito a ser un país de destino de personas migrantes forzadas con necesidad de protección internacional, permite observar una reconfiguración de actores que están incidiendo de manera destacada en la provisión de transferencias monetarias y no monetarias, las cuales, de manera particular, se exacerbaban en el contexto de la pandemia de la COVID-19.

Este capítulo presenta los hallazgos más relevantes de la investigación, en materia de transferencias monetarias y no monetarias para población solicitante de la condición de refugiado y refugiada desde la perspectiva de los actores más relevantes vinculados a la protección social de estas poblaciones.

Para esto, en los siguientes apartados se muestran las estrategias empleadas para la administración de transferencias monetarias y no monetarias, aquellas diseñadas con anterioridad a la pandemia y otras propias del contexto de emergencia. Se centra la atención en el papel que juegan diversos actores, tanto en el origen como en la ejecución e implementación de dichas transferencias, así como las alianzas establecidas entre ellos. Esta sección se estructura entonces en torno a cada uno de esos actores estudiados: sector gubernamental, organismos internacionales, tercer sector, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

En cada apartado, se analizan los diversos aspectos explorados en la sección anterior de este documento: los tipos de transferencias identificados (en especie, vales o en efectivo), la población objetivo a la que se destina el apoyo (general o focalizada), si existe criterio de condicionalidad, si su uso es libre o está predeterminado y el mecanismo de entrega (directo o tercerizado) así como su periodicidad y planeación.

Antes de avanzar en esta sección, es importante insistir en un aspecto mencionado en la introducción de este documento. El análisis presentado a continuación es un mapeo, a modo de diagnóstico, que sirve de ilustración del universo de transferencias monetarias y no monetarias destinadas a la población refugiada y solicitante, más no necesariamente refleja el universo completo de acciones emprendidas. Es importante acotarlo, ya que si bien se realizó un trabajo de campo exhaustivo, con una muestra analíticamente representativa de los actores y sectores involucrados, no están plasmadas todas las voces involucradas, de las cuales, gran parte, se ubica fundamentalmente en el tercer sector.

2.2. El accionar del sector gubernamental

México ha sido definido, por quienes estudian los modelos de Estado de bienestar, como un país con un régimen de protección social dual (Filgueira, 2005, Fleury, 2017). Es decir, durante los años sesenta, con la bonanza económica derivada del modelo económico de sustitución de importaciones, tanto México, como Brasil, implementaron un sistema de protección social amplio para las y los trabajadores del sector formal -con ingresos medios y viviendo en zonas metropolitanas-, pero inexistente para la población rural, campesina, o urbana dependiente del comercio y otros sectores informales (Barba Solano, 2013).

Al final del siglo pasado, ante este escenario de protección limitado, conjugado con una crisis económica sin precedentes, el gobierno mexicano desarrolló un modelo de bienestar alternativo para estos sectores excluidos, adoptando el combate a la pobreza, en lugar de la protección como el eje rector de la política social (Barba Solano, 2013). El auge de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), los cuales se retoman más

adelante, es producto de esta estrategia de ampliación de cobertura que pretendía mitigar la dualidad.

Durante las primeras décadas del siglo XXI, producto de la descentralización de la política social y del surgimiento de instituciones encargadas de brindar servicios sociales, los programas no contributivos de transferencias monetarias o en especie se multiplicaron. Así, en el 2018, de los 150 programas sociales existentes en la administración federal, 53% consistía en transferencias en efectivo, mientras que de los 2,528, a nivel estatal, 46% eran apoyos monetarios (Cejudo, et al., 2018). De acuerdo con datos de la CEPAL para ese mismo año, 23% de la población mexicana era beneficiaria de algún tipo de programa de transferencia (Cejudo, et al., 2020).

Este amplio espectro de programas ha ocasionado una política social fragmentada, caracterizada por la duplicidad de personas beneficiarias, el empalme entre las intervenciones de las distintas secretarías y niveles de gobierno, y la falta de coordinación entre las instancias implementadoras. A pesar de ser el segundo país con un nivel de ingreso per cápita más alto de la región, el sistema de protección mexicano está catalogado por la Organización Mundial del Trabajo como intermedio o semi integrado², muy por debajo de países como Uruguay y Costa Rica (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2016). Lejos de combatir la dualidad, existe un modelo segmentado y estratificado, con diversos marcos normativos, reglas de operación, tipos y mecanismos de entrega, y jerarquización de los beneficios (Barba Solano y Valencia Lomelí, 2013).

Esta fragmentación presenta dos complejidades. Primero, un alcance limitado para combatir la pobreza y, por el contrario, el fortalecimiento de una lógica asistencialista en la política social con un alto potencial de ser utilizadas como mecanismos clientelares con riesgos para la democracia (Cejudo, et al., 2018). Segundo, la desarticulación y segmentación ha generado un sistema jerárquico de ciudadanía, en términos de acceso a derechos sociales y la implementación de políticas de protección social remediales (Barba Solano, 2013).

2. La OIT utiliza tres categorías de protección social: limitados, intermedios e integrales para construir un índice multidimensional que mide el grado de integralidad y universalidad de los sistemas de protección social. El índice incorpora tres dimensiones: 1) universalidad de la cobertura, 2) solidaridad, es decir, el nivel de acceso de los hogares más pobres a alguna forma de protección social y la eficacia del programa para atender a la población focalizada, y 3) el gasto público destinado a cada programa como porcentaje del PIB (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2016).

En México se implementó uno de los programas de transferencias condicionadas más importantes de la región. El programa Prospera, Programa de Inclusión Social -inicialmente "Progresas" entre 1997 y 2002, y luego conocido como "Oportunidades" hasta el 2014-, fue un PTMC con el objetivo de mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres de contextos de muy alta marginación en México (Progresas, 1998, p. 38-52).

El programa llegó a beneficiar alrededor de 6.6 millones de hogares en todos los municipios del país, los cuales representaban cerca del 22.7% de la población nacional, a través de un presupuesto equivalente al 0.36% del Producto Interno Bruto y 21.34% del gasto federal destinado al combate de la pobreza (Yaschine, 2019).

Para especialistas y defensores de este modelo, los PTMC probaron ser mecanismos efectivos por su bajo costo, amplio alcance y capacidad para mejorar las condiciones de precariedad de la población en pobreza extrema. Sin embargo, otros sostuvieron que luego de más de veinte años de la implementación de Progresas-Oportunidades-Prospera, el dualismo en el sistema de protección mexicano se ha fortalecido:

(...) en cierta manera se ha institucionalizado aún más, inicialmente desde los años noventa y fuertemente en la primera década de los años 2000: al lado de las instituciones de seguridad social- seguro de salud contributivo obligatorio, pensiones contributivas, programas de vivienda para los trabajadores y establecimientos para el cuidado infantil- se han creado, por un lado, instituciones de protección social para los pobres -seguro de salud voluntario, diversas transferencias monetarias condicionadas, pensiones no contributivas y estancias infantiles asistenciales- y, por otro, se han reformado algunos componentes de la tradicional seguridad social con la incorporación de instituciones ligadas estrechamente a los mercados financieros -administradoras privadas de las cuentas individuales para el retiro y empresas productoras de vivienda-". (Barba Solano y Valencia Lomelí, 2013, p.19)

Esta emblemática política social sobrevivió por más de 20 años de administraciones de diverso signo político -priistas y panistas-, pero llegó a su fin con la actual administración del gobierno de Morena. La desaparición de Prospera y su sustitución por un programa de becas educativas y para adultos mayores, elimina las transferencias para consumo y la articulación con acciones en materia de nutrición y salud, al mismo tiempo que deja fuera a una parte importante de la población que estaba cubierta por esa política de protección social. Adicionalmente, la ampliación del PTMC podría haber sido un camino para la incorporación de otros grupos poblacionales, como la población migrante y solicitante de la condición de refugiado.

La historia centenaria de México como país de origen, con un stock importante de personas residiendo fuera del país, posiblemente explique, en parte, el escaso desarrollo de programas y acciones destinadas a la población en movilidad en México. A pesar de que, como se ha evidenciado en documentos previos (Gandini et al., 2021a, 2021b), desde años atrás el país ha vivido un incremento importante de población inmigrante, y particularmente solicitante de la condición de refugiado -más de 5,000% entre 2013 y 2019-, los programas específicos de apoyos o transferencias existentes tienen principalmente como población objetivo a personas mexicanas retornadas o repatriadas.

Así, se expresa cierta coincidencia entre el desmoronamiento de un sistema de transferencias monetarias condicionadas que había ido incrementándose sistemáticamente año a año, junto a la importancia creciente de México como un país cada vez más de destino (Gandini, 2020; Haas, Sánchez y Cedillo, 2021) y, por ende, con la necesidad de diseñar e implementar políticas de protección social amplias e inclusivas.

La universalización de los sistemas de protección social está contenida en varias metas de la Agenda 2030 para un desarrollo sostenible. Los países, en especial los que están en desarrollo, deben ampliar progresivamente la cobertura, su financiamiento, así como los instrumentos y beneficios otorgados por dichos sistemas (Maldonado, et al., 2018). Para alcanzar esta meta, también se deben atender las necesidades de segmentos específicos de la población, asegurando niveles básicos y universales de bienestar y el acceso efectivo a derechos. Las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugiado y

refugiadas constituyen un desafío particular, tal como se ha identificado en un trabajo anterior (Gandini et al., 2021a).

A partir de una revisión documental, así como de los testimonios brindados por diversos actores tanto gubernamentales como de otros sectores, se identifican relativamente pocos programas y acciones institucionalizadas o formalizadas que brinden transferencias monetarias o no monetarias a la población migrante, solicitante de la condición de refugiado o refugiada.

Si bien es cierto que en México, desde el art. 1 de la Constitución Nacional, se reconoce la igualdad de acceso a derechos y servicios para toda persona que se encuentre en territorio mexicano, se ha documentado extensamente, en particular en un documento previo (Gandini et al., 2021a), que cuando los lineamientos o las reglas de operaciones de los programas no reconocen explícitamente la inclusión de esta población, resulta difícil garantizar el acceso universal. Dicha situación sigue siendo mencionada de manera recurrente por integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil:

No existen programas focalizados porque en teoría todos los programas deben atender a esta población. El problema es que, aunque en la ley se reconoce la universalidad, en la práctica, las reglas de operación son excluyentes al pedir INE y actas de nacimiento. (Testimonio de persona representante de sociedad civil, entrevista realizada en 2021)

Los dos programas que en la actualidad sustituyen al PTMC Prospera son el Programa Pensión Universal para Personas Adultas Mayores y el Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez para jóvenes en edad escolar. El primero de ellos, aunque sostiene que se trata de un beneficio universal de las personas mayores de 68 años en toda la República Mexicana y mayores a 65 en comunidades indígenas, en las reglas operacionales aplica, específicamente, a población de nacionalidad mexicana. De acuerdo con algunos testimonios recabados en el marco de esta investigación, existe la intención de que las personas adultas mayores no mexicanas puedan ser incorporadas al programa de pensión de personas adultas mayores, lo cual sería un gran paso para la inclusión de personas refugiadas en este tipo de transferencias.

La conjunción de diversos factores señalados previamente -supresión del PTMC Prospera, las dificultades de acceder a las prestaciones de otros programas generales, así como la escasa existencia de programas específicos para población migrante y refugiada- posiblemente explique que ante el arribo de las caravanas migrantes desde octubre del 2018, el Gobierno Federal utilizará el *Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural* (PESN), como una posible estrategia paliativa para las condiciones de vulnerabilidad en las cuales se encontraba la población migrante y solicitante de la condición de refugiado, en particular, en la ciudad de Tapachula.

El fundamento de dicha política es que, por las condiciones sociales, la ubicación geográfica y las características climatológicas, México es un país expuesto a distintos fenómenos sociales o naturales que ponen a la población en situación de vulnerabilidad e impactan el bienestar de las personas. El PESN se crea en 2019 “con la finalidad de mitigar los efectos negativos que provocan los fenómenos sociales o naturales en la esfera de los derechos sociales de las personas y/o familias, por lo que debe ser visto desde la perspectiva de protección social en una emergencia”³. De acuerdo con sus lineamientos de operación, el Programa prioriza la atención de las niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas indígenas y afromexicanas que, por sus condiciones de vulnerabilidad, los fenómenos sociales o naturales sufren un mayor impacto negativo en su bienestar. Pertenecer a estas poblaciones debe ser un criterio prioritario de acción para la protección social en los casos de emergencia.

Con base en reportes oficiales del catálogo de módulos de atención del 2021, el programa cuenta con 598 módulos a lo largo de toda la República. Uno de ellos se aloja en Tapachula y está destinado a otorgar una prestación a personas migrantes o solicitantes de la condición de refugiado. De acuerdo con lo documentado por las propias personas que operan el programa en Tapachula, se trata de un operativo de ayuda humanitaria a través del cual se brinda un estipendio económico a personas en procesos de regularización

3. DOF: 28/02/2020 ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural para el ejercicio fiscal 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587923&fecha=28/02/2020#:~:text=Es%20por%20ello%20que%2C%20a,o%20familias%2C%20por%20lo%20que

migratoria (incluyendo personas solicitantes de la condición de refugiado a cambio de labores sociales comunitarias y voluntarias). Las labores que realizan se vinculan a actividades del Ayuntamiento como la limpieza, la jardinería en diversas brigadas de trabajo de la ciudad y pintura de espacios públicos: calles, mercados, escuelas y panteones, servicios de atención médica y traducción.

En este sentido, es un tipo de transferencia monetaria condicionada. Las personas que ingresan al programa pueden permanecer por un periodo máximo de tres meses.

Tras el arribo de la pandemia, el PESN se suspendió por unos meses, pero posteriormente reactivó su funcionamiento. Sin embargo, también desde la OSC se cuestionaron los criterios de exclusión a personas con mayor riesgo ante posible contagio del virus SARS-COV2:

Entonces ya con la pandemia, esta persona era una persona mayor con varias enfermedades que la ponían en situación de riesgo, entonces inicia la pandemia y lo que le dijeron fue: “bueno usted porque es persona mayor usted no puede trabajar así que lo vamos a mandar a descansar a su casa, tome esta quincena y ya cuando pase la pandemia regresa” y ya no se volvió a saber nada de eso. (Testimonio de persona representante de sociedad civil, entrevista realizada en 2021)

Finalmente, un aspecto importante de mencionar se relaciona con la manera en que es percibido este programa por la población mexicana local, lo cual plantea el debate entre política social focalizada y universal y en qué medida es favorable o no el diseño y la implementación de políticas específicas para población refugiada (Gandini et al., 2021a):

Tampoco es como que la población tapachulteca trate bien a las personas y el discurso que se manejaba ya entre la población local era como: “vinieron a correr a todas las personas mexicanas que trabajaban en limpieza para venir a poner migrantes porque

a ellos les pagan súper bien". Entonces, las personas que estaban trabajando en este programa se sentían muy violentadas. (Testimonio de persona representante de sociedad civil, entrevista realizada en 2021)

El programa brinda un apoyo monetario, el cual se recibe a través de tarjetas o cheques, equivalentes a la Unidad de Medida y Actualización (UMA) mensuales vigentes, lo que en el 2020 representó \$2,641.15 pesos mexicanos y en el 2021, \$2,724.45. Además, el PESN también realiza transferencias en especie, a través del suministro de bienes personales para la cobertura de primeras necesidades, tales como: alimentación, insumos sanitarios, transportación y/o traslados y acceso y canalización a centros de apoyo o similares.

En relación con apoyos monetarios y no monetarios, a nivel de gobiernos locales, destaca el caso de la Ciudad de México, en donde opera el Programa Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana, a cargo de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO). Desde la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de México se dispuso en el 2020 una transferencia monetaria por \$1,500 pesos mexicanos mensuales por emergencia sanitaria de la COVID-19. Por su parte, la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno de la Ciudad de México tiene contemplado un estipendio por subvención a situaciones de desempleo, el cual se otorga durante seis meses. El apoyo económico se estima en Unidad de Medida y Actualización (UMA) y a partir del año 2017 comenzó a considerar a la población migrante. El beneficio consiste en la entrega de \$2,400 pesos mexicanos hasta por 6 meses, además de capacitación y bolsa de trabajo.

Desde el inicio de la pandemia, el Programa Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana ha dejado de atender de manera presencial a las personas en movilidad, aunque ha seguido operando vía telefónica y, de manera excepcional, ante casos de urgencia, ha dado respuesta a algunos casos presencialmente. Este Programa ha brindado diversos apoyos a la población migrante general. Uno de los más relevantes es el apoyo monetario para solventar gastos de regularización migratoria. Sin embargo, durante la pandemia adquirió una nueva modalidad y en lugar de realizar una transferencia monetaria directa a

la población objetivo, llegó a un acuerdo con el Instituto Nacional de Migración y, tras la valoración de una trabajadora social desde SIBISO, se enviaron recomendaciones al INM para que se exceptuara del pago a las personas sin condiciones para solventarlo.

Diversas acciones reportadas desde SIBISO se relacionan con alianzas, fundamentalmente con sociedad civil, pero también con organizaciones internacionales, las cuales se detallan en los siguientes apartados:

Tuvimos que recurrir a organizaciones de la sociedad civil para que nos ayudarán a tener a la población migrante en sus albergues. En la pandemia lo que se ha estado haciendo es cuidar su salud y estar resguardados dentro de las organizaciones de la sociedad civil, de los albergues. Hemos estado en pausa de estos trámites y servicios que vamos a retomar. (Testimonio de persona funcionaria de gobierno local, entrevista realizada en 2021)

Así, las estrategias de apoyo adoptadas por la SIBISO adquieren dos formas: transferencias directas a población objetivo y transferencias tercerizadas. Dentro de las primeras, se realizaron transferencias directas en especie a población objetivo, a través de despensas a personas en movilidad enfermas de COVID-19. Se trató en este caso de una transferencia no monetaria creada específicamente en contexto de emergencia. Asimismo, implementó un apoyo monetario a través de tarjetas, también como apoyo específico en contexto de emergencia:

[Trabajamos con las ONGs] y nos ayudaron a sensibilizarlos [a la población en movilidad y solicitantes de asilo], de “quédense en el albergue ahorita no necesitan salir al espacio público, no necesitan realmente contar con un empleo porque adicionalmente les vamos a dar una tarjeta que tiene dinero, transferencias monetarias en sus tarjetas y aquí cuentan con el resguardo, con la pernocta, y con la alimentación”, hasta cierto punto cubrir las necesidades de las personas. Pero la idea fue convencerlos de no incorporarse tan rápidamente al mercado laboral porque seguimos en semáforo naranja y los invitamos a que se mantengan resguardados de sus aspectos de salud.

[Las transferencias monetarias] surgieron justamente en la pandemia. La Jefa de Gobierno hizo un ajuste de presupuesto, llamó a todo su gabinete para pedir que por favor hiciéramos un recorte en término de cosas que no son necesarias, papelería, y demás cosas que realmente lo podemos omitir, para poder hacer un gran fondo, que fue este fondo polémico que muchos funcionarios públicos que pusimos de nuestra quincena, de nuestro aguinaldo y demás, este gran fondo para la atención de la pandemia porque después de una emergencia sanitaria viene una crisis económica. Lo que hace la Jefa de Gobierno es hacer esta gran bolsa a través de la cual se piensan en estos apoyos económicos directos a los que más lo necesitan, se piensa en primer lugar lo que se tuvo que atender fue la informalidad, la personas que trabajan en el mercado informal en el espacio público, esas fueron el principal foco en el que se pensó para dar la atención. (...) Todos estos apoyos, transferencias económicas a las tarjetas se dieron exclusivamente por la pandemia. Empezaron a darse en mayo [de 2020], a partir de mayo empezaron estas tarjetas extraordinarias o adicionales. (Testimonio de persona funcionaria de gobierno local, entrevista realizada en 2021)

Con relación a las transferencias tercerizadas, la Secretaría suministra apoyos monetarios a organizaciones que brindan asistencia a personas migrantes, refugiadas o solicitantes. Estos apoyos, a diferencia de los directos, son preexistentes al contexto de emergencia:

SIBISO tiene presupuesto para atender a la población en movilidad. Es un fondo de SIBISO para dar acompañamiento, financia organizaciones que deben utilizar el 30% en temas administrativos y 60% en entregas directas en especie. Con este financiamiento nuestra organización pudo canalizar entrega de despensas. (Testimonio de persona representante de sociedad civil, entrevista realizada en 2021)

Finalmente, el Gobierno de la Ciudad de México destina apoyos monetarios de hasta \$500,000 pesos mexicanos por proyecto de incidencia a Organizaciones de la Sociedad Civil. Se trata de una transferencia monetaria de uso libre, la

cual beneficia a la población solicitante y refugiada mediante el desarrollo de proyectos específicos (para apoyo en rentas, alimentación, capacitación para el trabajo) presentados por las OSCs.

Un actor que está jugando un papel relevante es la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, como organismo autónomo. Además de coordinar acciones entre diversos actores involucrados en el apoyo a la población migrante y refugiada, tanto entre instancias gubernamentales como de la sociedad civil, particularmente en contexto de emergencia de la pandemia, ha suministrado servicios de fumigación y limpieza a albergues.

Tabla 3.
Análisis de apoyos y transferencias del sector gubernamental

Sector Gubernamental							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
Federal							
1	Secretaría de Bienestar	Libre uso	M	Pg	D	Tapachula	NE
2		Libre uso	M	Pm/Pr	D	Tapachula	NE
3		Uso determinado: varios	NM	Pm/Pr	D	Tapachula	NE
4	Secretaría de Relaciones Exteriores	Uso determinado: salud	NM	Pm	T	Nacional	E
Local							
5	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social	Libre uso	M	Pg	D; Población objetivo	CDMX	E
6		Uso determinado: salud	NM	Pg	D; Población objetivo	CDMX	E

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Sector Gubernamental							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
Local							
7	Secretaría de Salud	Uso determinado: salud	NM	Pm	T: Agencia de Protección Sanitaria (AGPSA)	CDMX	E
8	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y Secretaría de Desarrollo Económico	Libre uso	M	Pg	D: Población objetivo	CDMX	E
9	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	Uso determinado: empleo	M	Pg	D: Población objetivo	CDMX	NE
10	Gobierno de la Ciudad de México	Uso determinado: incidencia	M	Pm/Pr	T: Sociedad Civil	CDMX	NE
Organismos autónomos							
11	Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México	Uso determinado: varios	NM	Pm	T: Albergues	CDMX	E

Nota: M: personas migrantes; NM: población no migrante; Pm: personas migrantes; Pr: personas refugiadas; Pg: población en general; D: apoyo directo; T: apoyo tercerizado; E: emergencia; NE: no emergencia.

Fuente: elaboración propia con base en los testimonios de las personas entrevistadas y de la revisión documental.

2.3. El accionar del sector de organismos internacionales

Hace más o menos una década, los organismos internacionales que trabajan de manera directa e indirecta con población migrante y refugiada en México, han ido incrementando sus acciones e iniciativas de intervención, así como ganando incidencia en la agenda pública en México. Un ejemplo de esto es el caso de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la cual ilustra lo anterior de manera muy clara, pues pasó de ser una pequeña oficina situada a nivel central, con poco personal y recursos, a ser una institución con una fuerte presencia, ya sea mediante oficinas o programas locales, o mediante la ayuda de socios locales en casi todas las ciudades del país donde el tema migratorio es punto nodal.

De diez años a la actualidad, el fenómeno de la movilidad ha experimentado, de manera vertiginosa, una serie de cambios que han exigido a los sectores y actores -que trabajan de cerca para y con población en movilidad- caminar a paso firme sin perder el rumbo que impone la vorágine de la movilidad humana, y de manera paralela ir colocando en la agenda pública las necesidades que emanan de las muy distintas y diversas experiencias de migración y movilidad. De esta manera, en la última década, los organismos internacionales han jugado un rol muy importante en el entrecruce del accionar gubernamental y el accionar de la sociedad civil.

Si bien, existe evidencia en cuanto al accionar de los organismos internacionales en pro de la reducción de las brechas de desigualdad en la región de América Latina, los programas, iniciativas y acciones implementadas en México dirigidas hacia la población en movilidad internacional (voluntaria o forzada), es relativamente reciente. Lo anterior, por lo menos con la magnitud que las últimas dos crisis de movilidad (caravanas y pandemia) han impuesto, así como la dinámica de emergencia sobre las que se opera de manera formal e informal.

En este sentido, un segundo ejemplo lo ilustra el caso de ACNUR, que, en los últimos años, a través de su asistencia técnica y apoyo financiero ha contribuido al fortalecimiento de instituciones gubernamentales como la COMAR, y así como contribuido de manera sustancial a instituciones de la sociedad civil, tanto en

el sur como en el norte de México. A través de su programa de Asistencia en efectivo a los refugiados, ha marcado un parteaguas en el mundo y en México de manera sustancial:

Estamos intentando reforzar centralmente la valoración y dispersión de asistencia humanitaria para que las personas cuenten con los recursos económicos para poder contar con un espacio para rentar, un espacio donde vivir. De todas maneras, si una persona es canalizada al hotel San Agustín siempre se hace pensando en que esto sea una respuesta temporal, breve, de unos cuantos días mientras que se busca un lugar más. Desde el ACNUR siempre vamos a promover por cuestiones, digamos de dignidad, de suficiencia, de que las personas determinen cuáles son sus necesidades y demás, siempre vamos a promover primero eso. Que sea humanitaria, para que entonces las personas tomen una decisión de dónde quisieran alojarse. (Testimonio de persona funcionaria de organismo internacional, entrevista realizada en 2020)

Definir el accionar reciente de los organismos internacionales que trabajan con población migrante, refugiada y solicitante de la condición de refugiado en México, frente a la pandemia, requiere observar los siguientes parámetros. Para comenzar, cabe señalar que en los últimos años, especialmente del 2018 a la actualidad, todos los organismos internacionales situados en México y asociados al fenómeno de la movilidad humana han trabajado en estado de emergencia. Primero, enfrentado el problema público desprendido del fenómeno de las caravanas y segundo, haciendo frente a la pandemia, poniendo en práctica un sin fin de recursos *ad hoc*, así como adaptando algunos de sus protocolos y herramientas al contexto de la pandemia en México:

Para darte una idea nosotros estamos apoyando 70 albergues en frontera norte, con insumos de limpieza, higiene y equipos de protección personal, que fue un poco el cómo redactamos nuestra respuesta, que está enfocada a dar apoyos a los albergues, pero claro en estas condiciones se requieren de insumos adicionales de limpieza, productos de higiene y equipo de protección personal

para el contexto actual. En esos 70 albergues se han distribuido ya a la fecha cerca de 5,500 litros de gel antibacterial, 15,000 litros de cloro dentro de esos albergues que han tenido esas necesidades. También hemos apoyado con carpas, en los albergues particularmente en frontera norte y se han habilitado cabinas de aislamiento de los Centros Integradores. Tenemos habilitadas 14 cabinas de aislamiento; 8 en el Centro Integrador de Tijuana y 6 en el Centro Integrador de Ciudad Juárez. Las carpas que hemos entregado vienen también con equipamiento, se han entregado catres, colchones, juegos de sábanas, almohadas, cobijas, artículos de higiene personal. (Testimonio de persona funcionaria de organismo internacional, entrevista realizada en 2020)

Si bien, previo a la pandemia algunos organismos internacionales realizaban ya acciones e iniciativas de asistencia humanitaria dirigidas hacia albergues, comedores y estancias temporales para las personas en movilidad, desde marzo hasta la fecha, su rol ha ido adquiriendo nuevos matices en el plano público. Un ejemplo de ello es que, en marzo, al inicio de la pandemia COVID-19, se sumaron a una misión de observación dentro de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración. Esta la cual respondía a una exigencia que desde la sociedad civil y otros sectores se había gestado en el marco del inicio de la Jornada Nacional de Sana Distancia. Esto, sin duda, por lo menos en el caso de México, marca el inicio de una serie de acciones que se fueron implementado en la marcha, de manera emergente y focalizada en la asistencia humanitaria y con algunas medidas orientadas hacia la protección social de la población en movilidad y con necesidades de protección internacional, en el sur, centro y norte del país, ya mediante apoyos directos e indirectos, en efectivo o en especie, a través de mecanismos de entrega diversos:

Hemos realizado varias entregas a hospitales y clínicas, o a Centros de Salud, más bien lo que llamamos EPP (Equipo de Protección Personal). En el caso particular de Chiapas donamos 20 ventiladores. A albergues, actores privados, públicos como hospitales y centros de salud hemos donado unas cosas que nosotros llamamos *Refugee Housing Units* que son RHUS y son una especie de carpas, son bastante firmes, como una especie de herramienta que el ACNUR utiliza en campamentos de refugiados,

pero aquí se utilizaron, en América Latina en general, para la respuesta a COVID-19. (Testimonio de persona funcionaria de organismo internacional, entrevista realizada en 2020)

En el marco de la pandemia, de manera muy ilustrativa, los hoteles filtro permiten observar una dinámica que, aunque implementada sobre la marcha, hace eco de la experiencia de los organismos internacionales en otros contextos, y además de los conocimientos de actores locales en una lógica intersectorial, mediante la cual, de manera colaborativa, accionó sociedad civil, gobiernos (centrales y locales) y por supuesto organismos internacionales:

Los Hoteles Filtro...son alojamientos temporales que se han habilitado como espacios de cuarentena, para que justo esta población que se vio sin alternativas, que de la noche a la mañana se vieron fuera de un albergue y que frente a las políticas de cierre de fronteras se vieron imposibilitadas de entrar a uno, pues esta iniciativa lo que nos permitía es evitar que las personas quedarán en situación de calle. Las personas pueden acceder aquí, canalizadas, pasar su tiempo de cuarenta bajo supervisión médica y una vez que se sabe que no presentan síntomas los atienden los albergues, en el caso de Tijuana y Ciudad Juárez, para que pudieran continuar con sus procesos. Esa es un poco las medidas que pusimos, que instauramos como organización para contrarrestar a esta población que se podía quedar en situación de calle frente al cierre de los albergues. (Testimonio de persona funcionaria de organismo internacional, entrevista realizada en 2020)

En una pequeña muestra de acciones implementadas por organismos internacionales, en los tres lugares de observación y dirigidos a población migrante y refugiada, se puede observar que de 14 iniciativas documentadas, la mayoría se trata de acciones focalizadas, en las cuales el apoyo otorgado fue en especie (10) y solo una parte menor mediante algún mecanismo de apoyo o transferencia en efectivo (4), y que los rubros en los que se concentró esta ayuda fueron: vivienda, salud y alimentación.

Tabla 4.
Análisis de apoyos y transferencias del sector de organismos internacionales

Organismos Internacionales							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
1	OIM	Uso determinado: vivienda	M	Pm	D	Tijuana	E
2		Uso determinado: alimentación	M	Pm/Pr	D	Tijuana	E
3		Uso determinado: vivienda	NM	Pm	T	Tijuana	E
4	OIM	Uso determinado: alimentación	M	Pm/Pr	D	Tijuana	E
5	OIM, ACNUR, UNICEF	Uso determinado: salud	NM	Pm	D	Tijuana y Matamoros	E
6	OIM y la Organización Mundial Para la Paz (OMPP)	Uso determinado: vivienda	NM	Pm/Pr	D	Tijuana	E

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Organismos Internacionales							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
7	ACNUR	Uso determinado: salud	NM	Pm/Pr	T	Tapachula	E
8		Uso determinado: salud	NM	Pg	T	Chiapas, Tabasco y Veracruz	E
9		Libre uso	M	Pr	D	Tapachula	NE
10		Uso determinado: vivienda	NM	Pm/Pr	T	CDMX	E
11		Uso determinado: trabajo	NM	Pr	T	Tapachula	E
12	ACNUR, Organización Hospitalidad y Solidaridad A.C.	Uso determinado: vivienda	NM	Pr	T	Tapachula	NE
13	ACNUR, Better Shelter SA de CV	Uso determinado: vivienda	NM	Pr	T	Palenque, Tapachula, Huixtla, Ciudad Hidalgo y Escuintla, Chiapas; y Tenosique, Tabasco; Oluta, Veracruz e Ixtepec, Oaxaca	E

Organismos Internacionales							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
14	ACNUR, Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD)	Uso determinado: salud	NM	Pg	T	Tapachula, Mapastepec y Huixtla	E

Nota: M: personas migrantes; NM: población no migrante; Pm: personas migrantes; Pr: personas refugiadas; Pg: población en general; D: apoyo directo; T: apoyo tercerarizado; E: emergencia; NE: no emergencia.

Fuente: elaboración propia con base en los testimonios de las personas entrevistadas y de la revisión documental.

Si bien la mayoría de estas acciones fueron implementadas en un contexto de emergencia, algunos de los mecanismos más efectivos en esta etapa fueron aquellos con un antecedente previo de implementación. Un ejemplo de esto es, sin duda, el apoyo económico brindado por ACNUR a la población solicitante de la condición de refugiado. Aunque el accionar mediante un modelo transferencias de efectivo no es exclusivo de México, ni del contexto de pandemia, dicha práctica muestra una gran efectividad, no solo por el hecho de asistir a las personas en su sustento cotidiano, sino porque esta herramienta de protección social les dota a las personas de certidumbre y agencia en un momento en el cual todo lo que les rodea es casi por naturaleza incierto:

Hay que partir del hecho de que la asistencia económica para las personas solicitantes de la condición de refugiado no es un derecho, eso es un principio que tenemos que tomar en consideración. Se debe analizar caso por caso y según la situación del caso por caso se toma la determinación de si se le da la asistencia económica y el monto a otorgar. El monto normalmente se determina de acuerdo con el tamaño familiar. (Testimonio de persona funcionaria de organismo internacional, entrevista realizada en 2021)

El éxito de una medida de asistencia o apoyo monetario o no monetario dependen de, por un lado, del contexto en el cual se implementan y por otro del momento en el tiempo, y si está caracterizado o no como emergencia. Lo cierto es que las acciones mapeadas en este apartado, aunque muestran solo un fragmento del todo, revelan la complejidad del accionar de los organismos internacionales. Asimismo, pone en jaque sus capacidades, su alcance y también, cuál es la población a la cual deben o pueden llegar a impactar como beneficiaria: “Implica un obstáculo para los procesos de naturalización. La población refugiada teme perder apoyos de ACNUR y OIM al estar naturalizados, y ser población objetivo de programas sociales mal implementados” (Testimonio de persona representante de sociedad civil, entrevista realizada en 2021).

2.4. El accionar del tercer sector

A lo largo de los últimos años los albergues y las organizaciones de la sociedad civil que ofrecen servicios psicojurídicos a poblaciones en movilidad (entre ellas a solicitantes de la condición de refugiado) en las tres ciudades donde se desarrolló la investigación han fortalecido las redes de colaboración con otros actores. Los servicios y la atención que muchas organizaciones ofrecieron a las caravanas migrantes del 2018 y 2019 les permitieron impulsar estrategias en común para apoyar a las personas caravaneras y monitorear violaciones a los derechos humanos. Estas redes, conformadas desde años atrás y fortalecidas en los últimos años, han incluido a nuevos actores, entre los cuales destacan organismos internacionales, el sector empresarial y personas “aliadas”. Estas redes les han permitido a las OSC y albergues proveer donativos de manera regular y apoyos de asistencia humanitaria en momentos de crisis.

2.4.1. Los fondos de emergencia y la asistencia humanitaria por parte de las OSC

Durante los primeros meses de la pandemia la mayoría de las organizaciones entrevistadas de la sociedad civil reportan haber recibido fondos de emergencia por parte de sus financiadoras⁴. Inclusive se presentaron casos de

4. La gran mayoría son financiadoras internacionales.

Fundaciones como MacArthur, la cual, si bien había dejado de otorgar fondos en el tema migratorio en México, frente a la crisis sanitaria generó un fondo de emergencia para apoyar a algunas organizaciones. Estos fondos (en especie y dinero en efectivo) se utilizaron para proveer a las poblaciones migrantes, solicitantes y refugiadas de insumos de supervivencia (despensas, kits sanitarios, pago de rentas y gas):

Lo que hemos hecho son programas para sobrevivir, a eso nos hemos dedicado básicamente. Hemos recaudado dinero para dar despensas a las poblaciones, el Sí Vale para pagar tu renta, porque puedes sacar efectivo o pagar el gas, por ejemplo. (Testimonio de persona representante de sociedad civil, entrevista realizada en 2021)

La discrecionalidad para el uso de los fondos de emergencia que varias organizaciones recibieron, por parte de sus financiadoras, les permitió apoyar a otras organizaciones, especialmente a los albergues para generar condiciones sanitarias que evitaran la propagación de contagios. Por ejemplo, IMUMI A.C. apoyó a Casa Tochán con el servicio de limpieza sanitaria. Estas canalizaciones a los albergues implicaron para las organizaciones el desarrollo de criterios de selección y una logística compleja. Muchas de ellas no estaban acostumbradas a canalizar este tipo de apoyos, por lo cual una constante en esta investigación fue que las organizaciones reportaron haberse convertido, de un día para otro, en organizaciones de asistencia humanitaria sin tener necesariamente el capital ni los recursos para hacerlo:

Cuando recibimos el dinero de las financiadoras decidimos dárselos a los albergues, en el entendido que se actuaba de buena voluntad, que se iba a utilizar para lo que se había dicho, y se pedía toda la parte de comprobación de gastos. Para redireccionar hicimos un diagnóstico y cruces como cantidad de personas que asistían, qué servicios daban, si solamente era comida, si también era dormitorio, qué perfiles de vulnerabilidad atendían, si eran niñas, niños y adolescentes, si eran mujeres, personas de la diversidad sexual, etcétera. (Testimonio de persona representante de sociedad civil, entrevista realizada en 2021)

2.4.2. Organización y fortalecimiento de redes de OSC para canalizar apoyos monetarios y en especie

Las organizaciones de la sociedad civil, en las tres ciudades, se han visto en la necesidad de establecer criterios para otorgar los apoyos no solamente a los albergues sino directamente a población solicitante y refugiada. En algunos casos, como en Ciudad de México y Tapachula la propia coordinación existente, previa a la pandemia, por parte de algunas organizaciones y entre ellas, les facilitó coordinar, ya sea de manera conjunta o al menos informada, las estrategias para otorgar los donativos a poblaciones focalizadas.

A raíz de las caravanas migrantes del 2018, muchas de las organizaciones que ofrecen apoyo psicosocial y psicojurídico a personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado en Chiapas (especialmente en Tapachula) conformaron el Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos Humanos en el Sureste de México. Esta experiencia les ha permitido desarrollar un importante capital social para dar atención en momentos de emergencias humanitarias, como lo ha sido el contexto de la pandemia; ya que además de conocer las ubicaciones de las poblaciones lograron establecer rutas de asistencia para atender las necesidades básicas de las personas en movilidad.

Destaca la labor de Hermanas Combonianas y las Hermanas Apostólicas del Corazón de Jesús, quienes comenzaron a tener mayor presencia en Tapachula a partir del 2018. Estas congregaciones se han dedicado a censar las colonias y las cuarterías donde habitan personas migrantes y personas solicitantes de la condición de refugiado. Durante los primeros meses de la pandemia, cuando muchas de las organizaciones establecieron protocolos de protección para sus propios integrantes, fueron las hermanas de ambas congregaciones quienes se dedicaron a repartir la ayuda que las organizaciones del colectivo fueron generando a través de donativos. Básicamente despensas y kits de sanitización a personas en situación de calle y a personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado quienes habitan en zonas alejadas:

La canalización se hacía a través de las Hermanas, ellas tienen toda esta experiencia y toda la metodología, entonces desde el Fray se les daban estos recursos. Ellas ya hacían las compras que

se necesitaban y como ya tenían detectada donde se encontraba localizada la población, ellas iban reorganizando de acuerdo a lo que iba pasando. (Testimonio de persona representante de sociedad civil, entrevista realizada en 2021)

Los esfuerzos coordinados entre organizaciones permitieron que la ayuda se otorgara a poblaciones focalizadas. Por ejemplo, la organización Iniciativas para el Desarrollo Humano A.C. se ocupó de apoyar a familias con menores de edad; otorgando una tarjeta de Chedraui con un monto de \$1,008 pesos a 600 familias con un donativo proveniente de otra organización. Por su parte, el Fray Matías de Córdova A.C. atendió a su población usuaria (mayoritariamente solicitantes de la condición de refugiado) y además a parejas, personas que viajan solas o a trabajadoras sexuales, las cuales no necesariamente habían establecido contacto con la organización. Estas focalizaciones son resultado de una coordinación que facilitó identificar urgencias sanitarias y particulares necesidades de atención para ciertos grupos.

Aunado a las redes de coordinación entre organizaciones de la sociedad civil, surgieron iniciativas ciudadanas para otorgar apoyos monetarios y en especie a las poblaciones más vulnerables en Tapachula, entre ellas las personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado. Destaca el proyecto "Yo te cuido Tapachula", iniciativa de una activista llamada Yamel Athie Guerra, quien desde el inicio la pandemia comenzó recaudar fondos mediante empresarios locales de despensas con el fin de entregárselo a las poblaciones más necesitadas, estableciendo rutas de colecta y de entrega por toda la ciudad.

En este sentido, también sobresale el caso de Sandra Pineda en Saltillo, una mujer migrante salvadoreña, la cual lleva 17 años viviendo en esa ciudad y es una activista muy comprometida con las personas migrantes y refugiadas. Desde el mes de marzo, Sandra comenzó recolectar de despensas para las personas refugiadas e inclusive ha logrado comprar, a partir de donativos, cuatro tanques de oxígeno. Ella los presta a personas que lo necesiten y, hasta el momento, ha logrado ayudar a 200 personas con estos tanques. Además, Sandra junto con la empresa para la cual labora, se encargó de ayudar a 27 familias que habían sido despedidas de dicha empresa a causa de la pandemia. Sandra abogó por estas familias y consiguió que durante 3 meses

las familias recibieran \$1,200 pesos en efectivo para pagar la renta. Ella fue la persona encargada de otorgar las transferencias.

De las tres ciudades, sobresale el caso de la Ciudad de México por tener una estructura de trabajo más consolidada entre el gobierno local y las OSC, lo cual es resultado de un proceso de institucionalización y estructuración de redes entre diversos actores derivado de la experiencia del terremoto de 1985. En el contexto de la pandemia, destacan las estrategias de coordinación fortalecidas en el último año, específicamente entre la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, los albergues y algunas organizaciones de la sociedad civil, que atienden a población migrante, refugiada y solicitante.

Se establecieron reuniones quincenales, con el propósito de mejorar la coordinación de los modelos de atención que algunas de las organizaciones ya tenían, los cuales, ante la nueva realidad, enfrentaron diversos retos derivados de las estancias prolongadas de poblaciones en sus instalaciones. En este sentido, la Comisión se convirtió en un puente con otras secretarías de gobierno y hacia las otras instituciones que están brindando apoyo a los albergues:

La labor de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México con el tema de la pandemia se reestructuró, porque si bien la idea de estas reuniones era ver cómo se podría fortalecer a los albergues, por el tema del COVID siento que se ha reforzado, porque entre estos logros están las pruebas que se han conseguido en coordinación con la OIM y el tema también de proveer servicios de fumigación y extintores. (Testimonio de persona representante de sociedad civil, entrevista realizada en 2021)

2.4.3. Transferencias monetarias por parte de organizaciones de la sociedad civil

La repartición de despensas fue una de las acciones prioritarias y relativamente sencillas de organizar; sin embargo, las organizaciones tenían muy claro que no era suficiente para las necesidades de las familias solicitantes y refugiadas. Existen antecedentes previos a la pandemia de organizaciones, como es el caso de Casa Refugiados en la Ciudad de México, que se encargan de canalizar el apoyo económico de ACNUR a la población solicitante, con el

objetivo de asistir a las personas con el pago de una renta durante los primeros cuatro meses del proceso de solicitud. Adicionalmente, en el contexto de la pandemia, algunas organizaciones comenzaron a desarrollar estrategias para realizar transferencias monetarias a las poblaciones usuarias.

En las tres ciudades, las organizaciones entrevistadas se movilizaron para canalizar transferencias monetarias a las poblaciones de interés. En el caso de Tapachula, la organización Iniciativas para el Desarrollo Humano A.C. generó una campaña para “apadrinar” a familias migrantes y solicitantes de la condición de refugiado con transferencias de \$1,000 pesos con el fin de ayudarles a pagar la renta. Esto a través de transferencias de BBVA, un sistema que no requiere que las personas tengan una tarjeta de débito para realizar un retiro del cajero automático. En este programa las personas que “apadrinan” enviaban un código a las familias migrantes para efectuar el retiro.

Por su parte, en la Ciudad de México, el Instituto para las Mujeres en la Migración A.C., al igual que otras organizaciones, otorgaron dinero en efectivo o tarjetas “Sí Vale” para que las personas pudieran pagar su renta, gas y luz. La mayoría de las organizaciones que donaron en efectivo, establecieron un monto de entre \$1,000 y \$1,500 pesos por familia de entre 3 y 4 personas, dependiendo de las necesidades de cada caso. Cuando las familias eran más extensas se duplicaron los montos. Los apoyos se generaron en un periodo de uno a seis meses. En Saltillo, la organización San Aelredo A.C. reporta haber recibido transferencias monetarias, por parte de sus aliados, las cuales fueron trasladadas a población refugiada de la diversidad sexual. Los montos fueron de \$1,200 pesos y se emplearon, principalmente, para pago de alquiler.

Los donativos en efectivo provinieron de una diversidad de actores, por un lado, las fundaciones como *Hispanics in Philanthropy*, Fundación McArthur o Fondo Semillas. Asimismo, por parte de empresarios, personas aliadas de las organizaciones y personas simplemente interesadas en ayudar. Los donativos en efectivo les permitieron a las organizaciones un horizonte de acción para decidir la mejor manera de distribuir los recursos, por lo cual una parte importante se transfirió en efectivo y otra parte en especie (despensas, medicamentos, insumos sanitarios y pañales).

2.4.4. Estrategias para fortalecer donativos con el sector empresarial y escuelas privadas

En el contexto de la pandemia, algunas de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas establecieron canales de comunicación y apoyo con empresas, lo cual les permitió obtener donativos en especie. Un ejemplo de esto son las empresas *Uber Eats* y *Uber Flash* en la Ciudad de México quienes donaron de manera conjunta durante el mes de junio del 2020 a la organización Sin Fronteras IAP \$150,000 pesos en comida y viajes para proveer a las personas solicitantes y refugiadas de alimentos. Ante el riesgo de contagio en el transporte público durante la pandemia, las zonas alejadas en donde habitan las personas solicitantes y refugiadas, y la falta de recursos para comprar datos celulares, muchas personas usuarias de los servicios de apoyo psicosocial de esta organización se encontraron aisladas, por lo que fue un gran apoyo recibir este donativo por parte de las empresas Uber:

Es todo un reto porque los usuarios de Sin Fronteras, no tienen Uber Eats, por supuesto, porque entre que no tienen acceso a servicios bancarios, no se tiene esta aplicación descargada, los teléfonos no lo aguantan muchas veces, luego no tienen mucho acceso a datos, todo esto. Ante cada mayor vulnerabilidad se vuelve más complicado que les llegue la ayuda. (Testimonio de persona representante de sociedad civil, entrevista realizada en 2021)

Esta empresa, al igual que otras más que apoyaron a población refugiada vía las organizaciones durante la pandemia, se consideran aliadas, ya que además han contratado a población refugiada, por lo general de origen venezolano, quienes tienden a contar con mayores redes de apoyo y pueden comprarse un carro o una moto para laborar en dicha empresa. Otra forma de apoyo en especie que reciben las organizaciones por parte del sector privado se relacionan con procesos de emprendimiento o capacitaciones para el trabajo. Además, un caso destacado en las entrevistas es la labor que Casa Refugiados realiza con una red solidaria de escuelas privadas. Durante la pandemia, esta organización fortaleció los apoyos por parte de actores solidarios (principalmente colegios particulares) para la recaudación de útiles escolares, *tablets*, celulares y auriculares con fines educativos para los y las

adolescentes, niños y niñas de Casa Refugiados. Esta es una de las pocas acciones enfocadas en atender el tema educativo, el cual, a pesar de ser prioritario, ha sido relegado ante la necesidad de alimentación y vivienda.

2.5. La participación creciente del sector privado

En los últimos años, en la región latinoamericana se han comenzado a identificar acciones que el sector empresarial, en alianza con organizaciones de la sociedad civil, han generado para apoyar la integración social y económica de la población migrante y refugiada (López Gross, J.P. et al., 2021). En México, particularmente, desde que comenzaron a arribar las Caravanas migrantes hacia finales del 2018, el sector privado ha generado acciones de responsabilidad social dirigidas a población en movilidad incluyendo a personas solicitantes de la condición de refugiado. La participación del sector privado implica un cambio de paradigma al reconocer que las personas refugiadas contribuyen a la sociedad receptora de diversas maneras y pueden ocupar empleos beneficiando así al sector empresarial.

Hasta ahora la mayoría de las acciones se han orientado a generar donativos en especie, aunque también hay casos como el de la empresa Uber, la cual, además de donar viajes en el contexto de pandemia para trasladar a personas solicitantes y/o hacerles llegar alimentos a zonas periféricas de la CDMX, también ha facilitado canales de contratación para población refugiada venezolana. Por su parte, otras empresas han desarrollado programas de capacitación dirigidos a personas en movilidad; tal es el caso de Grupo ALSEA que integra a diversas empresas restauranteras y ha ofrecido cursos de capacitación para el empleo.

De las entrevistas realizadas, destaca la labor de la empresa Coppel que a raíz de las caravanas generó donativos por montos de hasta \$500,000 pesos para diversos albergues públicos y privados. A pesar de ser una donación en especie, se puede clasificar como un donativo de libre uso, ya que los albergues podían elegir los artículos directamente de la página de Coppel para obtener lo que más se ajustara a sus necesidades (camas, colchas, estufas y electrodomésticos).

Además de los donativos, la empresa Coppel, a través de BanCoppel, se ha convertido en un ejemplo de buenas prácticas para la inclusión financiera de personas solicitantes y refugiadas. Es uno de los primeros bancos en México en aceptar las identificaciones expedidas por el Instituto Nacional de Migración dentro de su sistema como válidas. Esta empresa adaptó sus filtros de seguridad para aceptar estas identificaciones, a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación sobre las particularidades de la tarjeta de visitante por razones humanitarias y de la de residente permanente. BanCoppel integró las dos identificaciones como opciones dentro de su sistema de seguridad para abrir cuentas e informó, a través de una circular, a todos sus empleados y a todas sus sucursales de este cambio.

Adicionalmente, BanCoppel ha compartido su experiencia de inclusión financiera con los demás bancos pertenecientes a la Asociación de Bancos de México, a partir de las disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria aprobadas en el 2017 con el fin de expandir la posibilidad de apertura de cuentas para estas poblaciones. El ejemplo de BanCoppel ha permitido cuestionar algunos de los estigmas acerca de la población migrante y solicitante, al mostrar que son usuarios financieros estables e informar sobre los beneficios.

Tabla 5.
Análisis de apoyos y transferencias de tercer sector

Tercer sector: sociedad civil, sector privado e iniciativa ciudadana							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
1	Sin Fronteras IAP	Uso determinado: educación	NM	Pm/Pr	D	CDMX	E
2		Uso determinado: alimentación	NM	Pm/Pr	D	CDMX	E

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Tercer sector: sociedad civil, sector privado e iniciativa ciudadana							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
3	IMUMI	Libre uso	NM	Pm/Pr	D	CDMX	E
4	Iniciativas para el Desarrollo Humano A.C.	Libre uso	M: Monedero electrónico con \$1,008 pesos	Pm	T	Tapachula	E
5	UMALCS “Una mano amiga en la lucha contra el Sida”	Uso determinado: vivienda	M: Gastos de alquiler por un monto de \$1,000 pesos	Pm	T	Tapachula	E
6		Uso determinado: alimentación	NM	Pm	D	Tapachula	E
7	Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova	Uso determinado: salud/ alimentación	NM	Pm/Pr	T	Tapachula	NE
8	Red Solidaria con otro tipo de donatarias	Uso determinado: educación	NM	Pr	T	CDMX	NE
8	Red Solidaria con otro tipo de donatarias	Uso determinado: educación	NM	Pr	T	CDMX	NE
9	Congregaciones religiosas. Hermanas Combonianas y las Hermanas Apostólicas del Corazón de Jesús	Uso determinado: salud/ alimentación	NM	Pg	D	Tapachula	E

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Tercer sector: sociedad civil, sector privado e iniciativa ciudadana							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
10	San Aelredo A.C	Uso determinado: vivienda	M: Gastos de alquiler por un monto de \$1,200 pesos	Pm/Pr	T	Saltillo	E
11	Fondo Semillas	Libre uso	M: Apoyo económico asistencia a población migrante y refugiada	Pm/Pr	T	CDMX	E
12	Fundación Internacional Ellen MacArthur	Libre uso	M: Apoyo al albergue Casa Tochán y pago de limpieza sanitaria	Pm/Pr	T	CDMX	E
13		Uso determinado: vivienda	M: Transferencias en efectivo a través de "Sí Vale" para cubrir gastos de servicios básicos y alquiler. El monto depende del tamaño familiar, aproximadamente 1500 para tres personas	Pm/Pr	T	CDMX	E
14	Fundación Internacional Ellen MacArthur	Uso determinado: alimentación	NM	Pm/Pr	T	CDMX	E
15	Internacional: Genect Ball	Uso determinado: alimentación	M: 2000 euros para despendas	Pm/Pr	T	CDMX	E

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Tercer sector: sociedad civil, sector privado e iniciativa ciudadana							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
16	Red Internacional “Servicio Jesuita de Migrantes”	Uso determinado: salud	NM	Pm	T	Nacional	E
17	“Médicos Sin fronteras”	Uso determinado: vivienda	NM	Pm/Pr	D	Frontera norte	E
18		Uso determinado: salud	NM	Pm/Pr	D	Frontera sur	E
19		Uso determinado: vivienda/salud	NM	Pm/Pr	D	CDMX	E
20	Comité Internacional de la Cruz Roja	Uso determinado: salud	NM	Pg	D	Nacional	E
21	Red de Hoteles que tienen convenio con la ACNUR	Uso determinado: alimentación	NM	Pm/Pr	D	CDMX	E
22	UberEats	Uso determinado: alimentación	NM	Pm	T	CDMX	E
23	Coppel	Uso determinado: vivienda	NM	Pm/Pr	T	Tapachula, Ciudad Juárez y CDMX	NE

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Tercer sector: sociedad civil, sector privado e iniciativa ciudadana							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
24	Bancoppel	Uso determinado: financiera	NM	Pm/Pr	D	Tapachula, Ciudad Juárez y CDMX	NE
25	Palliser de México	Uso determinado: vivienda	M	Pr	T	Saltillo	E
26	Arca Tierra	Uso determinado: alimentación	NM	Pm/Pr	T	CDMX	E
27	“Yo te cuido Tapachula”	Uso determinado: alimentación	NM	Pg	D	Tapachula	NE
28	Sandra Pineda	Uso determinado: salud/ alimentación	NM	Pg	D	Saltillo	E
29	Raíces para Compartir	Uso determinado: educación	NM	Pr	T	CDMX	NE

Nota: M: monetaria; NM: no monetaria; Pm: personas migrantes; Pr: personas refugiada; Pg: población en general; D: apoyo directo; T: apoyo tercerizado; E: emergencia; NE: no emergencia

Fuente: elaboración propia con base en los testimonios de las personas entrevistadas y de la revisión documental.

Conclusiones y recomendaciones



Los hallazgos de esta investigación, muestran la existencia de una diversidad de acciones que se gestionan, a nivel nacional y local, con el fin de generar apoyos monetarios y no monetarios en materia de protección social para poblaciones en movilidad incluyendo a personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas.

A diferencia de lo que se ha sistematizado de acuerdo con las experiencias en otros países, tal y como se señala en el capítulo 1, en el caso mexicano no siempre es sencillo clasificar estas acciones encabezadas y coordinadas por distintos actores con categorías fijas para definir características tales como: los criterios de elegibilidad, la periodicidad, los mecanismos de entrega, la condicionalidad y las restricciones. Esto debido a que la gran mayoría de las acciones se han generado en coyunturas y crisis muy particulares.

Por un lado, ante la llegada de la nueva administración de gobierno federal a inicios del 2019, se finalizó con los programas de transferencias monetarias condicionadas, los cuales desde hacía más de dos décadas habían sido el brazo articulador de la política social en México. Por otro lado, el escenario migratorio ha sido cambiante en los últimos diez años, en particular desde el 2018, al caracterizarse por la emergencia de crisis humanitarias frente a los procesos de militarización de la frontera y las migraciones forzadas, cuya expresión más potente son las caravanas migrantes, a lo cual se suma la pandemia de la COVID-19 en el 2020 y 2021.

Esta coyuntura representa un punto de inflexión desde el cual es posible comprender el fortalecimiento de los organismos internacionales, la emergencia de nuevos actores, como es el sector privado, y la cada vez más sólida estructura de redes de las organizaciones de la sociedad civil. Todos ellos, de manera muy asertiva, han establecido alianzas con ambos actores, con el fin de subsanar el reducido apoyo que reciben por parte del gobierno, para dar así una respuesta a las diferentes barreras que las personas solicitantes y refugiadas enfrentan en materia de protección social.

Resulta en este contexto de análisis sumamente relevante que los apoyos monetarios y no monetarios se generen directamente para la población de interés, pero también para fortalecer a los actores locales. En este sentido, destaca la capacidad de distintas OSCs para captar fondos de emergencia de fundaciones internacionales y nacionales y trasladarlos al fortalecimiento de

albergues y organizaciones locales, encargadas de dar la primera respuesta a las personas solicitantes de la condición de refugiado especialmente en las zonas fronterizas.

Asimismo, organismos internacionales como OIM y ACNUR, han sido figuras clave para fortalecer capacidades de actores locales, incluyendo clínicas de salud y albergues. En ambos casos, a pesar de las dificultades para gestionar los mecanismos de entrega de las transferencias monetarias, su flexibilidad ha permitido que las personas beneficiarias puedan a su vez desarrollar estrategias propias de supervivencia, priorizando el enfoque de agencia y libertad de decisión, especialmente en el contexto de la pandemia.

Ahora bien, ¿hacia dónde se debe transitar después de las crisis recientes? Una de las lecciones aprendidas, a lo largo de esta serie de diagnósticos en torno a las condiciones de protección social, es que en México se cuenta con pocos y limitados mecanismos para beneficiar a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado. Esta investigación ha demostrado que México, como un país de destino de poblaciones con necesidad de protección internacional, requiere de una profunda reorganización de los programas asistenciales para incluir a estas poblaciones.

Es fundamental trabajar en la remoción de barreras institucionales y jurídicas para explicitar y ampliar el acceso de personas solicitantes y refugiadas a los programas existentes, como por ejemplo: Becas para el Bienestar Benito Juárez, Pensión Bienestar para las Personas con Discapacidad y el Programa Pensión Universal para Personas Adultas Mayores. Asimismo, es de vital importancia garantizar el acceso universal a los servicios de salud asegurando la inclusión de las poblaciones en movilidad, solicitante y refugiada en las reglas de operación del INSABI.

Con esto, se fortalecería el derecho humano a la seguridad social, inclusive de manera paulatina. Políticas impulsadas por la OIT han demostrado que es posible la construcción de un Piso de Protección Social para aquellas poblaciones que no han estado incluidas dentro de los sistemas de protección social tradicionales. Con esto no se busca sustituir un esquema universal de protección social, sino justamente garantizar la inclusión de los sectores más desprotegidos, justamente como es el caso de las personas solicitantes y personas refugiadas quienes, por lo regular, tienen más oportunidades de

emplearse en el sector informal. La ampliación de estos tres programas para las poblaciones de interés sin duda sería un primer paso para su protección social dentro de un esquema más amplio de integración social y económica.

Igualmente, es necesario evaluar el beneficio temporal del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural operado por la Secretaría de Bienestar con el fin de identificar mejoras en su diseño, mecanismos regulatorios y resaltar sus posibles aportes para las poblaciones locales. Además, es recomendable transversalizar la perspectiva de derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en el funcionamiento público. De tal manera que desde el diseño, la implementación y la evaluación de los programas y acciones derivadas de las políticas públicas se garantice un conocimiento, empatía y receptividad para identificar las necesidades y los derechos de estas poblaciones

Por último, todas las acciones emprendidas, por parte de los gobiernos locales, en materia de protección de las personas solicitantes y refugiadas deben contemplar y visibilizar que las políticas de protección social no solamente deben ser beneficiosas para la población refugiada sino también para que la comunidad anfitriona tenga acceso a mejores servicios.

En el proceso de trabajo de este tercer documento, se realizó una búsqueda inicial y referencial de fuentes de información pública (documental y estadística) para determinar, en un primer momento, si se cuenta con los insumos necesarios para implementar una propuesta de evaluación estandarizada y con alcance de comparación internacional.

Para lo anterior, se analizó la herramienta CODI de la batería de ISPA Tools, lo cual resultó en una rotunda necesidad de establecer una discusión pública respecto a un mayor acceso a la información. Esto con el fin de construir una aproximación robusta sobre el estado del acceso de las personas refugiadas a la protección social, ya que, por ahora, las fuentes de información pública sobre el tema son limitadas, en parte porque se trata de un problema de agenda pública parcialmente novedoso. Por ejemplo, de una batería de 21 temas orientados a revisar las condiciones de protección social destinada a población migrante o refugiada, se cuenta en el mejor escenario con información incompleta y en el peor y más recurrente, con información inexistente.

En este sentido, resulta pertinente incentivar la creación de proyectos orientados a cubrir y subsanar los vacíos de información sobre la población migrante, refugiada y solicitante de la condición de refugiado en México. Por ejemplo, conocer las trayectorias de aquella población que fue parte de algún programa de apoyo o asistencia humanitaria de ACNUR. Contar con un censo que, de manera retrospectiva, provea información para reconstruir sus procesos de integración social, sin duda brindaría de elementos que harían más efectivas y certeras las políticas públicas del futuro inmediato.

Finalmente, vale la pena señalar que México se enfrenta a un momento donde es y será clave tomar decisiones informadas para el diseño e implementación de políticas públicas en pro de población migrante, refugiada y solicitante de la condición de refugiado. En este sentido, el pasar revista de manera constante sobre el accionar de gobiernos, organismos internacionales y sociedad civil, dentro y fuera de contextos de emergencia, es una tarea que debe ser contemplada, casi de manera permanente, en toda hoja de ruta focalizada en construir mejores políticas e iniciativas públicas.

Referencias bibliográficas



- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., & Schmidt, T. (2016). *Cash transfers: What does the evidence say? A rigorous review of impacts and the role of design and implementation features* (ODI Report, p. 299). Overseas Development Institute. Recuperado de: <https://www.odi.org/publications/10505-cash-transfers-what-does-evidence-say-rigorous-review-impacts-and-role-design-and-implementation>
- Cabrera Serrano D.C. Cano Salazar Gabriela M. y Castro Franco A. "Procesos recientes de movilidad humana entre Venezuela y Colombia 2016-2018" en: Gandini, L. Lozano Ascencio F. y Prieto V. (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 59-90) México, UNAM.
- CALP The Cash Learning Partnership (2020) *The Provision of Cash and Voucher Assistance in the Response to the Venezuela Refugee and Migrant Crisis: Findings and lessons learned - Colombia*. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/colombia/provision-cash-and-voucher-assistance-response-venezuela-refugee-and-migrant-crisis>
- Cecchini S. y Madariaga A. (2011) *Programas de transferencias condicionadas balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, (Cuadernos de la CEPAL Núm. 95, p. 209), Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27854-programas-transferencias-condicionadas-balance-la-experiencia-reciente-america>
- Cejudo, G. M. , Michel, C. L. y De los Cobos, P. (2020), *Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social*, #COVID19 Serie de Documentos de Política Pública, Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 29 páginas.
- Cejudo, G. M. Michel, C.L. y Lugo D. I., (2018) *Hacia una Política Social Integral*, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Recuperado de: https://www.inpp.mx/uploads/publications/21_3f581.pdf
- Diario Oficial de la Federación (2020, 28 de febrero) *ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural para el ejercicio fiscal 2020*, México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587923&fecha=28/02/2020#:~:text=Es%20por%20ello%20que%2C%20a,o%20familias%2C%20por%20lo%20que

ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2020) *Refugiados en zonas urbanas*, Recuperado de: <https://www.acnur.org/es-es/refugiados-en-zonas-urbanas.html>

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2019), *2016-2019 UNHCR Implementation of the Policy on Cash-Based Interventions*. Recuperado de: <https://www.unhcr.org/5dde6f0d4>

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2019), *“Desplazamiento forzado hacia México desde Centroamérica, 2014-2019. Análisis de estudios, perfiles, tendencias y perspectivas futuras”*. Recuperado de: https://www.acnur.org/603fef494#_ga=2.157844218.1981968267.1618007900-196822444.1610668368

ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2012) *Introducción a las Ayudas en Efectivo en las Operaciones del ACNUR*, 25 páginas. Recuperado de: https://www.acnur.org/publications/pub_liveli/5b61fb5b4/introduccion-a-las-ayudas-en-efectivo-en-las-operaciones-del-acnur.html

Bailey, S. (2016). *Why not cash? The case for cash transfers for refugees in Mozambique* (Working Paper Núm. 504; p. 20). Overseas Development Institute. Recuperado de: <https://www.odi.org/publications/10713-why-not-cash-case-cash-transfers-refugees-mozambique>

Barba Solano, C. (2013). *Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina*. Revista mexicana de sociología, 75(1), 29–61. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032013000100002

Barba Solano C. (2016) *“Las transferencias monetarias (TM) en América Latina. Conflictos paradigmáticos”* en: Barba Solano C. y Valencia Lomelí E. coord. *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. Buenos Aires: Clacso. P. 27-66. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20161117104605/La_reforma_social.pdf

Barba Solano, C., & Valencia Lomelí, E. (2013). *La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 22(SPE), 28–54. Recuperado de: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2013000200003&lng=es&nrm=iso

- Filgueira, F. (2005). *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*. United Nations Research Institute for Social Development.
- Fleury, S. (2017). *The Welfare State in Latin America: Reform, innovation and fatigue*. *Cadernos de Saúde Pública*, 33. Recuperado de: <https://doi.org/10.15090/0102-311x00058116>
- Gandini, L. (2021). *Mapeo de capacidades institucionales y oportunidades para la inclusión de personas refugiadas en mecanismos de protección social en México*".
- Gandini, L., Lozano, F. y Prieto, V. (2019). "El éxodo venezolano: migración en contextos de crisis y respuestas de los países latinoamericanos". En L. Gandini, F. Lozano y V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 9-32). Ciudad de México: UNAM.
- Ghatak, M., Kumar, C., & Mitra, S. (2016). *Cash versus kind: Understanding the preferences of the bicycle programme beneficiaries in Bihar*. *Economic and Political Weekly*, 51, 51-60.
- Hagen-Zanker, J., Ulrichs, M., & Holmes, R. (2018). *What are the effects of cash transfers for refugees in the context of protracted displacement? Findings from Jordan*. *International Social Security Review*, 71(2), 57-77. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/issr.12166>
- Haas Paciuc, A., Sánchez-Montijano, E. y Zedillo Ortega, R. (coord.) (2020). *Cohesión Social: Hacia una política de integración de personas en situación de movilidad en México*, México, CIDE, ISBN: 978-607-8791-01-9, 126
- Levine S. and Bailey S. (2015). *Cash, vouchers or in-kind? Guidance on evaluating how transfers are made in emergency programming*, *Humanitarian Policy Group Comissioned Report*, Overseas Development Institute (ODI) Recuperado de: <https://odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9456.pdf>
- López Gross, J.P., Elías González, A., Buenadicha Sánchez, C. , Muñoz Gómez, F. , Franco Segura, C., Fernández García, X (2021). *MIGnnovación La oportunidad del sector privado y la sociedad civil ante el desafío migratorio en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/MIGnnovacion-La-oportunidad-del-sector-privado-y-la-sociedad-civil-ante-el-desafio-migratorio-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

- Maldonado Valera, C., Martínez Pizarro, J. y Martínez, R. (2018). *Protección social y migración Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*, CEPAL, Chile, 120 p.
- Ocampo, J.A. y Gómez-Arteaga, N. (2016). *Sistemas de protección social en América Latina: una evaluación*. Serie de Extensión de la Seguridad Social, 52. Departamento de Protección Social, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_537998/lang-es/index.htm
- ODI Overseas Development Institute. (2015) *Doing cash differently: How cash transfers can transform humanitarian aid* (ODI Report, p. 42). Recuperado de: <https://www.odi.org/publications/9876-doing-cash-differently-how-cash-transfers-can-transform-humanitarian-aid>
- Ordóñez-Barba, G. M., & Silva-Hernández, A. L. (2019). *Progres- Oportunidades- Prospera: Avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza*. Papeles de población, 25(99), 77-111. <https://doi.org/10.22185/24487147.2019.99.04>
- Pérez Vite, M. A. (2014). México, ¿Hacia la consolidación de un modelo de igualdad de oportunidades para una sociedad fragmentada? *Perfiles latinoamericanos*, 22(44), 33-57. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0188-76532014000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Progres- Programa de Educación, Salud y Alimentación. 1998. *Reglas de Operación del Programa*. México https://www.prospera.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/2640/Lineamientos_Progres-1998.pdf. Consultado el 10 de septiembre de 2015.
- RMRP, *Regional Refugee and Migrant Response Plan 2021* (2020), Recuperado de: <https://r4v.info/es/documents/details/82927>
- R4V *Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela* (2021) Recuperado de: <https://r4v.info/es/situations/platform>
- Secretaría de Desarrollo Social (1998). *Progres- Programa de Educación, Salud y Alimentación. Reglas de Operación del Programa*, México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79893/1998--pdf>

- Sterck, O., Rodgers, C., Siu, J., Stierna, M. F., & Betts, A. (2020). *Cash Transfer Models and Debt in the Kalobeyi Settlement*. Oxford Refugee Studies Centre. Recuperado de: <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/cash-transfer-models-and-debt-in-the-kalobeyi-settlement>
- The Hashemite Kingdom of Jordan y Ministry of Planning and International Cooperation, (2020). *Jordan Response Plan for the Syria Crisis 2020-2022*, Jordania, 101 p.
- Vásquez Russi, C. M., & Uribe Gómez, M. (2019). *Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: Trayectorias, enfoques y perspectivas sobre la pobreza*, .Opera (25), 20p. Recuperado de: <https://papers.ssrn.com/abstract=3406091>
- Yaschine, I. (2019). *El desafortunado fin de Prospera*, en Revista Nexos, México. Recuperado de: <https://economia.nexos.com.mx/el-desafortunado-fin-de-prospera/>

Anexos



Anexo 1

Listado de personas informantes clave entrevistadas

	Actor	Ciudad	Institución	Fecha
1	Academia	Tijuana	El Colegio de la Frontera Norte (COLEF)	Julio 2020
2	Academia	Costa Rica	Universidad de Costa Rica	Agosto 2020
3	Gobierno federal	Ciudad de México	Servicio Nacional de Empleo	Febrero 2021
4	Gobierno federal	Ciudad de México	Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas	Febrero 2021
5	Gobierno federal	Ciudad de México	Secretaría de Salud	Julio 2020
6	Gobierno federal	Ciudad de México	Secretaría de Gobernación	Julio 2020
7	Gobierno federal	Ciudad de México	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)	Junio 2020
8	Gobierno estatal	Tapachula	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)	Julio 2020
9	Gobierno estatal	Ciudad de México	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO), Gobierno de la Ciudad de México	Julio 2020
10	Gobierno estatal	Ciudad de México	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO), Gobierno de la Ciudad de México	Junio 2020
11	Gobierno estatal	Saltillo	Procuraduría General de Justicia del Estado de Saltillo	Marzo 2021
12	Consulado	Saltillo	Consulado General de Guatemala en Saltillo, Coahuila	Marzo 2021

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

	Actor	Ciudad	Institución	Fecha
13	Consulado	Monterrey	Consulado General de Guatemala en Monterrey, Nuevo León	Marzo de 2021
14	Consulado	Saltillo	Agencia Consular de la República de Honduras, en Saltillo, Coahuila	Marzo de 2021
15	Consulado	Monterrey	Consulado General de El Salvador en Monterrey, Nuevo León	Marzo de 2021
16	Organismo Internacional	Ciudad de México	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	Febrero de 2021
17	Organismo Internacional	Tapachula	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	Agosto de 2020
18	Organismo Internacional	Ciudad de México	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	Octubre de 2020
19	Organismo Internacional	Ciudad de México	Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	Julio de 2020
20	Organismo Internacional	Ciudad de México	Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	Febrero de 2021
21	Organismo Internacional	Ciudad de México	Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ)	Octubre de 2020
22	Sociedad Civil	Tapachula	Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C.	Febrero de 2021
23	Sociedad Civil	Tapachula	Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C.	Junio de 2020
24	Sociedad Civil	Ciudad de México	Instituto para las Mujeres en la Migración, A. C.	Febrero de 2021
25	Sociedad Civil	Ciudad de México	Programa Casa Refugiados, A.C.	Febrero de 2021

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

	Actor	Ciudad	Institución	Fecha
26	Sociedad Civil	Ciudad de México	Programa Casa Refugiados, A.C.	Febrero de 2021
27	Sociedad Civil	Ciudad de México	Casa Tochán Sueños y Realidades, A. C.	Febrero de 2021
28	Sociedad Civil	Ciudad de México	Casa de Acogida Formación y Empoderamiento de la Mujer Migrante y Refugiada (CAFEMIN)	Febrero de 2021
29	Sociedad Civil	Ciudad de México	Casa de Acogida Formación y Empoderamiento de la Mujer Migrante y Refugiada (CAFEMIN)	Febrero de 2021
30	Sociedad Civil	Tijuana	Espacio Migrante, A.C.	Julio de 2020
31	Sociedad Civil	Ciudad de México	Instituto para las Mujeres en la Migración, A.C.	Febrero de 2021
32	Sociedad Civil	Tijuana	Alma migrante, A.C.	Julio de 2020
33	Sociedad Civil	Ciudad de México	Sin Fronteras I.A.P.	Junio de 2020
34	Sociedad Civil	Ciudad de México	Servicio Jesuita a Migrantes México	Junio de 2020
35	Sociedad Civil	Ciudad de México	Despacho encargado de Temas Migratorios (DIAM S.C.)	Enero de 2021
36	Sociedad Civil	Tapachula	Iniciativas para el Desarrollo Humano	Marzo de 2021
37	Iniciativa Ciudadana	Saltillo	Palliser de México	Marzo de 2021

Anexo 2

Tabla general de apoyos y transferencias

Análisis de apoyos y transferencias							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
Sector gubernamental federal							
1	Secretaría de Bienestar	Libre uso	M: Tarjetas o cheques, equivalentes a la Unidad de Medida y Actualización (UMA) mensuales vigentes - \$2,641.15 pesos para 2020, \$2,724.45 pesos para 2021	Pg	D: Población objetivo	Tapachula	NE
2		Libre uso	M: Estipendio a cambio de la realización de labores sociales comunitarias y voluntarias (limpieza y pintura de espacios públicos: calles, mercados, escuelas y panteones, servicios de atención médica y traducción)	Pm/Pr	D: Población objetivo	Tapachula	NE
3		Uso determinado: varios	NM: Bienes personales o herramientas para la cobertura de primeras necesidades, tales como alimentos, habitación, higiene, sanitaria, centros de apoyo o similares; o para la transportación y/o traslados	Pm/Pr	D: Población objetivo	Tapachula	NE
4	Secretaría de Relaciones Exteriores	Uso determinado: salud	NM: 10, 700 kits de salud	Pm	T: Instituto Nacional de Migración /OIM	Nacional	E

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Análisis de apoyos y transferencias							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
Sector gubernamental local							
5	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social	Libre uso	M: Transferencia en efectivo entregadas a poblaciones prioritarias durante la situación de contingencia por COVID-19	Pg	D: Población objetivo	CDMX	E
6		Uso determinado: salud	NM: Despensas a personas contagiadas por COVID-19	Pg	D: Población objetivo	CDMX	E
7	Secretaría de Salud	Uso determinado: salud	NM: Sanitizaciones a organizaciones de sociedad civil y a los 5 hoteles	Pm	T: Agencia de Protección Sanitaria (AGPSA)	CDMX	E
8	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y Secretaría de Desarrollo Económico	Libre uso	M: 1,500 pesos mensuales por emergencia sanitaria COVID-19	Pg	D: Población objetivo	CDMX	E

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Análisis de apoyos y transferencias							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
Sector gubernamental local							
9	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	Uso determinado: empleo	M: Estipendio por subvención a desempleo. Programa único en el país que durante seis meses otorga un apoyo económico consistente en una Unidad de Medida y Actualización (UMA) que partir del año 2017 comenzó a considerar a la población migrante. El beneficio consiste en la entrega de 2 mil 400 pesos hasta por 6 meses, además de capacitación y bolsa de trabajo	Pg	D: Población objetivo	CDMX	NE
10	Gobierno de la Ciudad de México	Uso determinado: incidencia	M: Apoyos de hasta medio millón de pesos por proyecto de incidencia (puede incluir o no a población migrante) a OSC	Pm/Pr	T: Sociedad Civil	CDMX	NE
Organismos autónomos							
11	Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México	Uso determinado: varios	NM: Servicios de fumigación y limpieza a albergues. Coordinación/puente entre albergues con instancias gubernamentales	Pm	T: Albergues	CDMX	E

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Análisis de apoyos y transferencias							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
Organismos autónomos							
12	OIM	Uso determinado: vivienda	M: Estipendio para gastos de alquiler	Pm	D: Población objetivo	Tijuana	E
13		Uso determinado: alimentación	M: Compra de despensas	Pm/Pr	D: Población objetivo	Tijuana	E
14		Uso determinado: vivienda	NM: Habilitación de carpas de aislamiento	Pm	T: Centro Integrador Leona Vicario	Tijuana	E
15		Uso determinado: alimentación	M: 487 monederos electrónicos para uso de compra de alimentos y productos básicos	Pm/Pr	D: Población objetivo	Tijuana	E
16	OIM, ACNUR, UNICEF	Uso determinado: salud	NM: Aplicación de pruebas de antígenos para detección de la COVID-19	Pm	D: Población objetivo	Tijuana y Matamoros	E
17	OIM y la Organización Mundial Para la Paz (OMPP)	Uso determinado: vivienda	NM: Alojamiento temporal en hoteles filtro, para que las personas puedan hacer cuarentena antes de ser canalizadas a un albergue	Pm/Pr	D: Población objetivo	Tijuana	E

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Análisis de apoyos y transferencias							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
Organismos autónomos							
18	ACNUR	Uso determinado: salud	NM: Servicio médico a mujeres embarazadas y pacientes con enfermedades crónicas	Pm/Pr	T: Hotel San Agustín	Tapachula	E
19		Uso determinado: salud	NM: Equipo de protección personal y kits de sanitización (8,000 protectores faciales, 8,000 lentes, 5,800 batas quirúrgicas, 18,500 cubrebocas quirúrgicos, 10,400 mascarillas FFP2 (equivalente a N95), 4,500 litros de alcohol gel y 120,000 guantes de nitrilo)	Pg	T: Autoridades locales de Salud	Chiapas, Tabasco y Veracruz	E
20		Libre uso	M: Apoyo mensual, monto en función de cantidad de integrantes de la familia y busca cubrir el monto de alquiler	Pr	D: Población objetivo	Tapachula	NE
21		Uso determinado: vivienda	NM: Alojamiento temporal en hoteles filtro, acuerdo con 5 hoteles para brindar atención a grupos prioritarios (alrededor de 120 personas atendidas)	Pm/Pr	T: Programa Casa Refugiados A.C	CDMX	E
22		Uso determinado: trabajo	NM: Contratación de 16 personas refugiadas o solicitantes de la condición de refugiado	Pr	T: Secretaría de Salud	Tapachula	E

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Análisis de apoyos y transferencias							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
Organismos autónomos							
23	ACNUR, Organización Hospitalidad y Solidaridad A.C.	Uso determinado: vivienda	NM: Creación de un albergue dedicado exclusivamente a la atención y acompañamiento de personas refugiadas y solicitantes de asilo	Pr	T: Hospitalidad y Solidaridad A.C.	Tapachula	NE
24	ACNUR, Better Shelter SA de CV	Uso determinado: vivienda	NM: Instalación de carpas de aislamiento con 48 unidades de vivienda, como alojamiento adicional o módulos de atención médica en conjunto con la empresa social <i>Better Shelter</i>	Pr	T: Fundación IKEA	Palenque, Tapachula, Huixtla, Ciudad Hidalgo y Escuintla, Chiapas; y Tenosique, Tabasco; Oluta, Veracruz e Ixtepec, Oaxaca	E
25	ACNUR, Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD)	Uso determinado: salud	NM: Ventiladores y kits de accesorios para el tratamiento de pacientes de COVID-19	Pg	T: Autoridades	Tapachula, Mapastepec y Huixtla	E

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Análisis de apoyos y transferencias							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
Tercer sector							
26	Sin Fronteras IAP	Uso determinado: educación	NM: Tarjetas de planes de internet y materiales didácticos para clases de español	Pm/Pr	D: Población objetivo	CDMX	CDMX
27		Uso determinado: alimentación	NM: Entrega de despensas	Pm/Pr	D: Población objetivo	CDMX	CDMX
28	IMUMI	Libre uso	NM: Entrega de despensas, ropa y pañales	Pm/Pr	D: Población objetivo	CDMX	E
29	Iniciativas para el Desarrollo Humano A.C.	Libre uso	M: Monedero electrónico con \$1,008 pesos	Pm	T: Chedraui	Tapachula	E
30	UMALCS "Una mano amiga en la lucha contra el Sida"	Uso determinado: vivienda	M: Gastos de alquiler por un monto de \$1,000 pesos	Pm	T: Iniciativa ciudadana	Tapachula	E
31		Uso determinado: alimentación	NM: Despensas a población migrante	Pm	D: Población objetivo	Tapachula	E
32	Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova	Uso determinado: salud/alimentación	NM: Atención sanitaria, entrega de despensas y acciones de monitoreo	Pm/Pr	T: Albergues	Tapachula	NE
33	Red Solidaria con otro tipo de donatarias	Uso determinado: educación	NM: Tablets y celulares	Pr	T: Red de escuelas privadas	CDMX	NE

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Análisis de apoyos y transferencias							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
Tercer sector							
34	Congregaciones religiosas. Hermanas Combonianas y las Hermanas Apostólicas del Corazón de Jesús	Uso determinado: alimentación/salud		Pg	D: Población objetivo	Tapachula	E
35	San Aelredo A.C	Uso determinado: vivienda	M: Gastos de alquiler por un monto de \$1,200 pesos	Pm/Pr	T: Iniciativa ciudadana	Saltillo	E
36	Fondo Semillas	Libre uso	M: Apoyo económico asistencia a población migrante y refugiada	Pm/Pr	T: IMUMI A.C.	CDMX	E
37	Fundación Internacional Ellen MacArthur	Libre uso	M: Apoyo al albergue Casa Tochán y pago de limpieza sanitaria	Pm/Pr	T: IMUMI A.C.	CDMX	E
38		Uso determinado: vivienda	M: Transferencias en efectivo a través de Sí Vale para cubrir gastos de servicios básicos y alquiler. El monto depende del tamaño familiar, aproximadamente 1500 para tres personas	Pm/Pr	T: IMUMI A.C./Sin Fronteras IAP	CDMX	E

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Análisis de apoyos y transferencias							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
Tercer sector							
39	Fundación Internacional Ellen MacArthur	Uso determinado: alimentación	NM: Fondo de emergencia para alimentos, medicamentos y entrega de despensas	Pm/Pr	T: Sociedad civil	CDMX	E
40	Internacional: Genect Ball	Uso determinado: alimentación	M: 2000 euros para despensas	Pm/Pr	T: Sociedad civil	CDMX	E
41	Red Internacional "Servicio Jesuita de Migrantes"	Uso determinado: salud	NM: Kits de sanitización de albergues	Pm	T: Albergues	Nacional	E
42	"Médicos Sin fronteras"	Uso determinado: vivienda	NM: Alojamiento temporal para atender a personas migrantes en frontera norte	Pm/Pr	D: Población objetivo	Frontera norte	E
43		Uso determinado: salud	NM: Programa de salud integral y de atención básica en la frontera sur	Pm/Pr	D: Población objetivo	Frontera sur	E
44		Uso determinado: vivienda/salud	NM: Programas y centros especializados de atención psicosocial y 15 refugios	Pm/Pr	D: Población objetivo	CDMX	E

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Análisis de apoyos y transferencias							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
Tercer sector							
45	Comité Inter-nacional de la Cruz Roja	Uso determinado: salud	NM: Información y capacitación a personal de albergues para facilitar relaciones con gobierno y tomar medidas sanitarias durante la contingencia por COVID-19	Pg	D: Población objetivo	Nacional	E
Sector privado							
46	Red de Hoteles que tienen convenio con la ACNUR	Uso determinado: alimentación	NM: Comidas diarias para 120 personas	Pm/Pr	D: Población objetivo	CDMX	E
47	UberEats	Uso determinado: alimentación	NM: 150 mil pesos en comida y viajes en aplicación Uber Flash	Pm	T: IMUMI A.C/Sin Fronteras IAP	CDMX	E
48	Coppel	Uso determinado: vivienda	NM: 500 mil pesos en artículos de primera necesidad para albergues	Pm/Pr	T: ACNUR	Tapachula, Ciudad Juárez y CDMX	NE
49	Bancoppel	Uso determinado: financiera	NM: Facilitación de acceso financiero para apertura de cuentas.	Pm/Pr	D: Población objetivo	Tapachula, Ciudad Juárez y CDMX	NE

Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades en México.

Análisis de apoyos y transferencias							
N	 Actor	 Dimensión	 Tipo de transferencia	 Población	 Receptores	 Ciudad	 Contexto
Sector privado							
50	Palliser de México	Uso determinado: vivienda	M: \$1,200 pesos mensuales para 26 familias	Pr	T: Sandra Pineda	Saltillo	E
51	Arca Tierra	Uso determinado: alimentación	NM: 150 comidas diarias durante cuatro meses a cuatro albergues	Pm/Pr	T: Albergues	CDMX	E
Iniciativa ciudadana							
52	"Yo te cuido Tapachula"	Uso determinado: alimentación	NM: Despensas y comida a través de colecta con empresarios locales	Pg	D: Población objetivo	Tapachula	NE
53	Sandra Pineda	Uso determinado: alimentación/salud	NM: Despensas, compra de cuatro tanques de oxígeno para préstamo a personas contagiadas por COVID-19	Pg	D: Población objetivo	Saltillo	E
54	Raíces para Compartir	Uso determinado: educación	NM: Útiles escolares a NNA	Pr	T: Casa Refugiados	CDMX	NE

Nota: M: personas migrantes; NM: población no migrante; Pm: personas migrantes; Pr: personas refugiada; Pg: población en general; D: apoyo directo; T: apoyo tercerizado; E: emergencia; NE: no emergencia

Fuente: elaboración propia con base en los testimonios de las personas entrevistadas y de la revisión documental.

