

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México

Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales



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

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México

Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales



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) 9789220356685

ISBN: (Web PDF) 9789220356678

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
Luz Helena Rodríguez Tapia
Marisol Franco Díaz
Eynel Pilatowsky
Roberto Rojas Madrid

DISEÑO DE TAPA E INTERIORES

El Domo Comunicación

DOCUMENTO DE TRABAJO 1

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

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.

Febrero de 2021

Desarrollado en el marco del proyecto:



Contenido

Listado de acrónimos	10
Glosario	12
Introducción	14
Marco jurídico-conceptual	19
Metodología de estudio	26
Mapeo de instituciones, programas y actores que intervienen en la protección social de las personas refugiadas en México	33
Notas de actualización	114
Buenas prácticas y áreas de oportunidad	120
Recomendaciones	125
Referencias bibliográficas	133
Anexos	138
Anexo 1. Matriz de instrumentos jurídicos sobre protección social en México para la población migrante y refugiada	139
Anexo 2. Matriz de planes de gobierno y protección social en México para la población migrante y refugiada	140
Anexo 3. Matriz de programas de gobierno y protección social en México	141
Anexo 4. Personas informantes clave entrevistadas	142

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

Figuras

Figura 1. Resumen etapas metodología de estudio	28
---	----

Cuadros

Cuadro 1. Dimensiones y categorías analíticas para el mapeo de leyes, planes y programas asociados a la protección social	29
Cuadro 2. Concentrado de entrevistas de acuerdo con el tipo de informante clave	31
Cuadro 3. Catálogo de leyes, planes y programas asociados a la protección social	35
Cuadro 4. Análisis de resultados de programas y acciones para la protección social de las personas refugiadas en Ciudad de México, Tapachula y Saltillo	53

Mapas

Mapa 1. Principales países de origen de las personas que solicitan condición de refugiado en la Ciudad de México	42
---	----

Listado de acrónimos

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

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

Canacindra: Cámara Nacional de la Industria y la Transformación.

Capasits: Centro Ambulatorio para la Prevención y Atención en SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual.

CDH Fray Juan de Larios: Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios.

CDH Fray Matías: Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova.

CDHEC: Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila.

CDMX: Ciudad de México.

Cesame: Centro Estatal de Salud Mental.

CISS: Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

COMAR: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

CEDH: Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

Coparmex: Confederación Patronal de la República Mexicana.

CURP: Clave Única de Registro de Población.

DIF: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Ecosur: El Colegio de la Frontera Sur.

FES: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung.

IAPP: Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias.

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.

INM: Instituto Nacional de Migración.

INSABI: Instituto de Salud para el Bienestar.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil.

RET International: *Relief & Resilience through Education in Transition.*

SAT: Servicio de Administración Tributaria.

SEE: Servicio Estatal del Empleo.

Segob: Secretaría de Gobernación.

Setra: Secretaría del Trabajo de Coahuila.

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

SIDS: Secretaría de Inclusión y Desarrollo Social del Estado de Coahuila.

SJM: Servicio Jesuita a Migrantes México.

SJR: Servicio Jesuita a Refugiados.

SNE: Servicio Nacional del Empleo.

STFE: Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México.

STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

UAdeC: Universidad Autónoma de Coahuila.

Una Mano Amiga: Una Mano Amiga en la Lucha Contra el Sida A.C.

UPMRIP: Unidad de Política Migratoria. Registro e Identificación de Personas.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

Glosario

Persona refugiada: persona que cumple los criterios de elegibilidad de la definición de refugiado prevista en los instrumentos internacionales o regionales sobre refugiados, el mandato del ACNUR o la legislación nacional. De acuerdo con muchos de estos instrumentos, es una persona que no puede retornar a su país de origen debido a un temor fundado de persecución, o graves e indiscriminadas amenazas contra la vida, la integridad física o la libertad (ACNUR, 2011).

Condición de refugiado: estatus jurídico de la persona extranjera que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de México, es reconocida como refugiada, por la Secretaría de Gobernación y recibe protección como tal (Artículo 2, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 2011).

Persona solicitante de la condición de refugiado: persona extranjera que solicita a la Secretaría de Gobernación el reconocimiento de la condición de refugiado, independientemente de su situación migratoria (Artículo 2, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 2011).

Condición de estancia: situación regular en la que se ubica la persona extranjera en atención a su intención de residencia y, en algunos casos, por la actividad que desarrollará en el país, o bien, en respuesta a criterios humanitarios o de solidaridad internacional (INM, OIM y OIT, 2019).

Documento de identidad y viaje: documento oficial de identidad expedido por un Estado o una organización internacional reconocida por el gobierno mexicano que puede utilizar la persona titular para viajes internacionales (INM, OIM y OIT, 2019).

Trámite migratorio: cualquier solicitud o entrega de información que formulen las personas físicas y morales ante la autoridad migratoria, para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio de carácter migratorio a fin de que se emita una resolución, así como cualquier otro documento que tales personas estén obligadas a conservar. No incluye aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento del Instituto (INM, OIM y OIT, 2019).

Tarjeta de visitante por razones humanitarias: documento migratorio expedido y entregado a la persona extranjera, que permite regularizar su situación migratoria por razones humanitarias para permanecer en territorio nacional, de acuerdo con el artículo 52, Fracción V de la Ley de Migración; artículo 137 de su Reglamento, así como de lo dispuesto en los Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios (UPM, 2018a).

Tarjeta de residencia permanente por regularización: documento migratorio expedido y entregado a la persona extranjera para residir en México, emitido para regularizar su situación migratoria, por encontrarse en los términos del artículo 132, 133 y 134 de la Ley de Migración; artículo 144 y 145 de su Reglamento (UPM, 2018a).

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

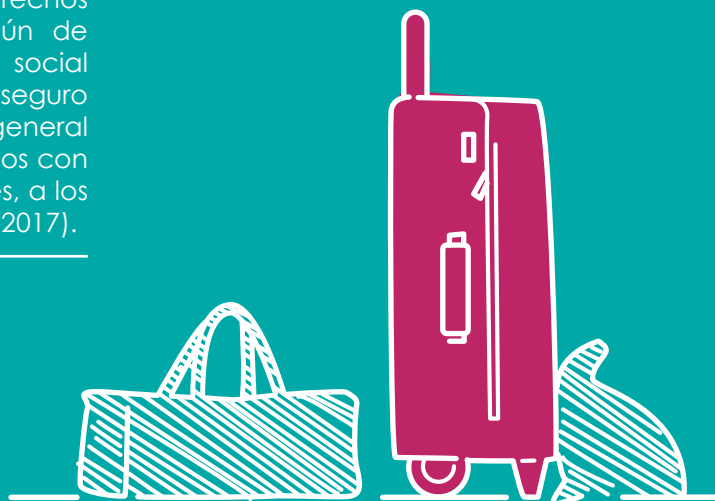
Protección complementaria: protección que la Secretaría de Gobernación otorga a la persona extranjera que no ha sido reconocida con la condición de refugiado, consistente en no devolverla al territorio de otro país en donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Artículo 2, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 2011).

Protección social: derecho humano que se define como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social en todo el ciclo de vida. Abarca beneficios familiares y de personas menores de edad, las prestaciones de maternidad y paternidad, desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, y la protección de la salud. Los sistemas de protección social integran todas esas áreas mediante una combinación de regímenes contributivos y no contributivos (OIT, 2017).

Régimen contributivo: régimen en el que las cotizaciones pagadas por las personas protegidas determinan directamente el derecho a prestaciones (derechos adquiridos). La forma más común de los regímenes de seguridad social contributivos es un sistema de seguro social obligatorio, que por lo general cubre a los trabajadores asalariados con empleo formal y, en algunos países, a los trabajadores independientes (OIT, 2017).

Régimen no contributivo: los regímenes no contributivos normalmente no exigen la cotización directa de los beneficiarios o de sus empleadores como condición para tener derecho a percibir las prestaciones correspondientes. El término abarca una amplia gama de regímenes, incluyendo los universales, por categorías para ciertos grupos amplios de la población y regímenes de prestaciones sujetas a comprobación de recursos. Suelen financiarse con cargo a impuestos u otros ingresos del Estado o, en algunos casos, mediante donaciones o préstamos externos (OIT, 2017).

Integración local: una solución duradera para las personas con condición de refugiado que implica su asentamiento permanente en un país de asilo. La integración local es un proceso complejo y gradual que comprende tres dimensiones distintas e interrelacionadas: legal, económica y sociocultural. El proceso con frecuencia se concluye con la naturalización de las personas refugiadas (ACNUR, 2011).



Introducción



Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

En años recientes, las **solicitudes de la condición de refugiado en México** han aumentado considerablemente. De acuerdo con los datos oficiales de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), **entre 2013 y 2019** dichas solicitudes **incrementaron en casi 5,000%**. Esta tendencia se aceleró en los últimos cuatro años, al pasar de 3,424 personas solicitantes en 2015 a 70,302 al cierre del 2019. En el 2020, a pesar del contexto de pandemia de COVID-19, se registraron 41, 227 solicitudes, por lo cual es trascendental observar dos datos. Durante el primer trimestre de ese año, la cantidad de solicitudes recibidas fue 34% mayor que las correspondientes al mismo periodo en 2019. Adicionalmente, si bien entre abril y junio se evidenció un descenso considerable derivado del cierre de muchas fronteras en la región, a partir de julio se presentó una tendencia nuevamente creciente a tal punto que en el mes de noviembre prácticamente se alcanzaron las cifras reportadas en noviembre del 2019 (4,257 y 4,548 respectivamente). Lo anterior corrobora que México es un lugar de destino y no únicamente de tránsito y, además, con una importante presencia de un patrón migratorio forzado compuesto por personas con necesidades de protección internacional (Gandini, 2020).

Por su ubicación geográfica y su dinámica regional, Chiapas es uno de los lugares donde más se presentan solicitudes de la condición de refugiado. En el 2020, de las 41,227 personas solicitantes de protección internacional un 64.7% lo hizo en esa entidad (COMAR, 2021). Con el objetivo de ofrecer un espacio digno de acogida, la COMAR, la Organización Hospitalidad y Solidaridad A.C. y ACNUR inauguraron en diciembre del 2020 el primer albergue en México enfocado a alojar exclusivamente a la población solicitante de la condición de refugiado en Tapachula (COMAR, 2020b).

La Ciudad de México también destaca como lugar de residencia para las personas refugiadas (UPM, 2018b). Cabe señalar que en Tapachula, Chiapas, y en la Ciudad de México se encuentran, precisamente, dos de las cuatro oficinas nacionales de la COMAR donde se reciben las solicitudes y se da seguimiento al trámite de la condición de refugiado.¹ El alza en el número de

1. Las otras dos oficinas se encuentran en Tenosique (Tabasco) y Acayucan (Veracruz). Debe señalarse que a las cuatro delegaciones de la COMAR en todo el país se suman otros cuatro espacios de ACNUR ubicados en Monterrey (Nuevo León), Tijuana (Baja California), Palenque (Chiapas) y a partir de diciembre del 2020, en Guadalajara (Jalisco). Estos espacios solo son de asistencia y de apoyo a la COMAR, puesto que el personal de ACNUR no tiene facultades jurídicas para firmar resoluciones en los procedimientos de solicitantes de la condición de refugiado.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

personas solicitantes obliga a la reflexión sobre las posibilidades de inserción laboral e integración local de esta población en México, con miras a garantizar su protección social.

Se sabe que tanto las personas solicitantes de la condición de refugiado como las refugiadas enfrentan considerables dificultades para acceder a un trabajo decente y, por lo tanto, a los esquemas de seguridad social. Por ejemplo, desde años atrás, la *Encuesta sobre la Población Refugiada en México 2011* señalaba que los trabajos a los cuales las personas refugiadas tienen acceso suelen ser precarios y semicalificados. Del mismo modo, en su estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México, Paspalanova (2009) menciona que **el problema principal de la inserción ocupacional es el subempleo, debido a que únicamente la mitad de las personas mayores de edad obtienen un trabajo remunerado y solo para una cuarta parte el trabajo es constante y de tiempo completo**. Lo anterior, implica que es común que esta población se encuentre en una situación incierta frente a las prestaciones definidas, previsibles, suficientes y garantizadas. A esto se suma el hecho de que, por lo general, los programas sociales y de seguridad social no contemplan a la población refugiada de manera específica.

Las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado enfrentan diversos problemas para acceder no solo al trabajo decente, sino también a servicios de salud, vivienda y educación, situación que puede tornarse aún más complicada en ciertas regiones del país, debido a diversas causas tales como las propias condiciones de desarrollo social de los estados y municipios, la inseguridad y los altos índices de desempleo. De acuerdo con la ***Encuesta sobre la Población Refugiada en México 2017, en la región norte del país es mayor el porcentaje de personas que han recibido ayuda médica de alguna institución de salud (52.4%)***, principalmente del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); mientras que en las regiones sur y centro disminuye la atención (con 33.3% y 34.2%, respectivamente), que había sido brindada principalmente por el Seguro Popular u otro tipo de instituciones como albergues e iglesias.²

2. Las regionalización de la ENPORE 2017 se dividió de la siguiente manera: región sur (Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Veracruz y Tabasco), región centro (Aguascalientes, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí), y región norte (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas).

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

En lo relativo a la **vivienda**, la misma encuesta señala que aquellas donde habitan las personas refugiadas **son en su amplia mayoría rentadas (91.6%)**, y que entre las mayores dificultades para rentar un inmueble están: la situación económica, la discriminación y las limitaciones para conseguir referencias o avales para garantizar los contratos. Finalmente, en cuanto al **acceso a la educación** de las personas refugiadas, la encuesta muestra que casi **la mitad (48.1%) ha intentado inscribir en el sistema escolar a algún miembro de su familia o a sí mismos, de la cual, el 31.1% no lo logró.**

Desde 2016 la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha implementado una estrategia en Saltillo, Coahuila, llamada *Proyecto de reubicación de personas refugiadas e integración a través del empleo* (en adelante, Proyecto Reubicación). En alianza con la Secretaría del Trabajo del Estado de Coahuila (Setra), su finalidad ha sido acompañar a la población refugiada durante el proceso de integración laboral y social, generando sinergias con el sector público y privado para propiciar acceso a la protección social a partir de la afiliación formal al IMSS, entre otras cuestiones.

En seguimiento al Proyecto Reubicación, la presente investigación se ha concentrado en indagar sobre aquellos mecanismos de protección social existentes en México y que puedan favorecer el acceso de las personas refugiadas, principalmente en tres ciudades: Saltillo, Tapachula y Ciudad de México, en las cuales tanto COMAR como ACNUR tienen una fuerte presencia.

El marco jurídico-conceptual de este estudio se ubica en las directrices establecidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referentes a personas migrantes y refugiadas, trabajo decente y de protección social contenidas en los convenios y recomendaciones de la organización, y fundamentadas en los instrumentos internacionales de los derechos humanos, principalmente aquellos relacionados con la seguridad social.

Con base en lo anterior, **el objetivo principal de esta investigación fue analizar los mecanismos de protección social que podrían beneficiar a las personas refugiadas y a la población anfitriona, esto con el fin de fundamentar recomendaciones en cuanto a modelos sostenibles para la integración de población refugiada en todo el país.** Se pretende, además, generar

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

conocimiento útil para la OIT y el ACNUR, así como para otros actores claves, en su objetivo de implementar acciones encaminadas a la integración de personas refugiadas en México, así como a los solicitantes de la condición de refugiado.

Como se detalla en el apartado metodológico, **el trabajo contempló tres etapas de investigación durante el 2019 y una fase de actualización posterior, a finales de 2020.** En primer lugar, se realizó **un mapeo de marcos jurídicos, programas e instituciones a nivel federal y estatal** (en las tres entidades), las cuales intervienen en la protección social de las personas refugiadas en México. Este mapeo permitió identificar no solo actores sino temáticas centrales para preparar el trabajo de campo. En la segunda etapa se realizaron **entrevistas a profundidad con actores relevantes del gobierno federal, gobiernos estatales, municipales, así como organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada** (incluyendo una confederación patronal y una cámara nacional industrial) **y academia.** Asimismo, se efectuó **observación in situ en lugares clave en la Ciudad de México, Tapachula y Saltillo.**

La tercera etapa consistió en el **análisis de las entrevistas y la información recopilada a través de la observación participante** para presentar los hallazgos en común de las tres ciudades en materia de patrones identificados y mejores prácticas. Así como de recomendaciones de política pública para promover y facilitar la protección social de las personas refugiadas y personas solicitantes de la condición de refugiado. Después de que se concluyeron las tres etapas de investigación, el contexto de movilidad y de personas migrantes y refugiadas se vio afectado por dos sucesos: la pandemia de COVID-19³ y la desaparición del Seguro Popular.⁴ Este informe incorpora los hallazgos referentes a este segundo suceso y las implicaciones del surgimiento del INSABI en el acceso a servicios de salud públicos para personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado.

3. En un siguiente trabajo dedicaremos especial atención al impacto de la pandemia de COVID-19 en la población refugiada, así como a la evaluación de medidas y acciones destinadas a la mitigación del virus y a la protección social de estas personas.

4. La desaparición del Seguro Popular se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre del 2019, tres semanas después de que se concluyó el trabajo de campo de esta investigación.

Marco jurídico-conceptual



Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

En su *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*, la OIT define **protección social** como el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social en todo el ciclo de vida. Abarca nueve áreas principales: las prestaciones familiares y por cada hijo, de maternidad y paternidad, de desempleo, en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como las de enfermedad, vejez, discapacidad, sobrevivientes y la protección de la salud o de atención médica.

Los sistemas de protección social y sus programas deben abordar todas esas áreas y por lo regular se gestionan mediante una combinación de regímenes contributivos y no contributivos. El **régimen contributivo** se refiere a aquel en el que las cotizaciones pagadas por las personas protegidas determinan directamente el derecho a prestaciones (derechos adquiridos). La forma más común de los regímenes contributivos es un sistema de seguro social obligatorio, el cual, por lo general, cubre a las personas trabajadoras asalariadas con un empleo formal y, en algunos países, a quienes trabajan de forma independiente.

En cambio, los **regímenes no contributivos** normalmente no requieren la cotización directa de las personas beneficiarias o empleadoras como condición para tener derecho a percibir las prestaciones correspondientes. El término abarca una amplia gama de regímenes, incluyendo los universales, para todas las personas residentes (como un servicio nacional de salud), por categorías para ciertos grupos amplios de la población (por ejemplo, para niños y niñas menores o personas mayores) y de prestaciones sujetas a comprobación de recursos (tales como los de asistencia social). Suelen financiarse con cargo a impuestos u otros ingresos del Estado y, en algunos casos, incluso a través de donaciones o préstamos externos.

La *protección social* está encaminada a ser el conjunto de acciones públicas que realiza un Estado para poder asistir a las personas y a los hogares, por lo que la formulación de marcos legislativos nacionales y la extensión de su

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

cobertura legal constituyen un aspecto esencial para el establecimiento de sistemas de protección social basados en derechos humanos (ACNUDH, 2012; CESCR, 2008).

La protección social resulta ser un concepto integrador en tanto aglutina medidas orientadas a construir sociedades más justas, equitativas e inclusivas, es decir, engloba todas aquellas acciones que garantizan niveles mínimos de vida para toda persona. De esta manera, se contribuye a la realización de los derechos económicos y sociales de la población de un país, reconocidos en una serie de instrumentos legales internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, en los cuales se reconocen los derechos a la seguridad social, el trabajo y la protección de niveles de vida adecuados para las personas y las familias, así como el disfrute de mayor bienestar físico y mental, y la educación (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

Dentro de la protección social se encuentra la **seguridad social**, la cual está compuesta por los siguientes elementos: seguro social, asistencia social, prestaciones financiadas por los ingresos generales del Estado, asignaciones familiares y cajas de previsión, relacionándose adicionalmente con las provisiones complementarias de los empleadores y con otros programas que se han desarrollado a su alrededor (CIESS, OIM, OIT y OEA, 2011).

De lo anterior, puede destacarse que la adopción de sistemas amplios de protección social tiene efectos benéficos a nivel socioeconómico para los países. Además, es fundamental en las estrategias nacionales para promover el desarrollo humano, la estabilidad política y el crecimiento inclusivo, pues garantiza que todas las personas gocen de seguridad de los ingresos y tengan acceso efectivo a servicios sociales y de salud. Por otra parte, la falta de protección social representa una fuerte exposición a las consecuencias financieras de crisis o circunstancias del ciclo de vida, tales como enfermedades, maternidad, vejez, pobreza o exclusión social, entre otras cuestiones.

Cabe mencionarse que al ser la protección social una forma de mejorar el bienestar de la sociedad y disminuir el riesgo de la población ante los riesgos y crisis socioeconómicas, su esfera de actuación debe contemplar medidas más eficaces en cuanto a trabajo, salud, educación, vivienda y cuidados por

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

medio de mecanismos de aseguramiento, como el seguro social, establecido como uno de los elementos principales de los sistemas de protección social.

Ahora bien, la promoción de la protección social se encuentra fundamentada en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), específicamente en el artículo 22, en el cual se menciona lo siguiente:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Igualmente el artículo 25 agrega que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia [...], la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros [...]. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales [...].

Además de lo anterior, el marco normativo de la OIT acerca de la protección social complementa y configura las disposiciones relativas al derecho a la protección social recogidas en los instrumentos internacionales. Este consta principalmente de los siguientes convenios y recomendaciones:

- **Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102):** representa la única norma internacional que abarca y define las nueve ramas de cobertura de la seguridad social, fija objetivos y condiciones relativas al derecho de acceso a las prestaciones y sus periodos. México ratificó este convenio en 1961.
- **Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118):** establece que todo Estado miembro deberá conceder en su territorio a los nacionales de otro Estado miembro en igualdad de trato respecto a sus propios nacionales en materia de seguridad social especificando ramas. México ratificó este convenio en 1978.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

- **Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143):** promueve la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores migrantes, así como un mínimo de protección. Abarca la emigración, la inmigración y el tránsito. Este convenio ha sido ratificado únicamente por un país americano: Venezuela.⁵
- **Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157):** contempla el principio de mantenimiento de derechos adquiridos respecto a toda rama de seguridad social en el extranjero. No ha sido ratificado por México.
- **Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189):** establece los derechos y principios básicos de protección específica de las trabajadoras y los trabajadores domésticos, incluyendo a aquellos que sean migrantes. No ha sido ratificado por México.
- **Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151):** vinculado al Convenio núm. 143. Incluye disposiciones destinadas especialmente a los trabajadores extranjeros para permitirles beneficiarse de una igualdad efectiva en servicios sociales, protección de la salud, reunión de familias, empleo y residencia.
- **Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 167):** sugiere que los miembros obligados por un instrumento bilateral o multilateral de seguridad social contemplen, de común acuerdo, la extensión a los nacionales de otro miembro, así como a los refugiados y a los apátridas que residan en el territorio, el beneficio de las disposiciones de dicho instrumento.
- **Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202):** sugiere poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social, los cuales aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible. Incluye la universalidad de la protección, derecho a las prestaciones, prescrito por la legislación nacional, la adecuación y previsibilidad de las prestaciones con base en la no discriminación, así como la igualdad de género y la capacidad de responder a las necesidades especiales.

5. Los convenios no ratificados por los Estados Unidos Mexicanos al 10 de noviembre de 2019 pueden consultarse en: http://ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11210:0::NO::P11210_COUNTRY_ID:102764

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

De lo expuesto, resulta importante hacer dos observaciones al margen del presente estudio. Por un lado, México ha ratificado únicamente dos de los convenios enlistados (el número 102 y el 118), por lo que se considera un reto alcanzar su participación en las demás disposiciones internacionales de protección social. En lo referente al convenio 102, ratificado el 12 de octubre de 1961, solo se tiene la aceptación de siete de las nueve ramas en materia de seguridad social: la asistencia médica, las prestaciones monetarias de enfermedades, de vejez, en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, de maternidad, de sobrevivientes, y de invalidez.⁶

Por otra parte, puede observarse como ventana de oportunidad el conjunto de recomendaciones en cuanto a los pisos de protección social (núm. 202), el cual hace un llamado a la universalidad de la protección social, pues incluye garantías de seguridad básica de los ingresos y de acceso universal a servicios sociales esenciales en los ámbitos de salud, educación, seguridad alimentaria, vivienda, etc. México debe garantizar este piso de protección social a las personas solicitantes de la condición de refugiado y a las personas refugiadas, especialmente a aquellas en contextos de vulnerabilidad, como niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad.

La definición de seguridad social adoptada por la OIT y los marcos conceptuales de los que parte, sugieren que **la protección social (mediante una serie de medidas públicas) es un mecanismo per sé en contra de las privaciones económicas y sociales que, de otra manera, derivarían en la desaparición o reducción de los ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad o paternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte**. En este sentido, es imperativo respetar los derechos de las personas refugiadas de acuerdo con la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos ratificadas por el Estado mexicano y de los derechos específicos vinculados a la condición de refugiado y, luego, de trabajadores.

Asimismo, en lo concerniente al marco jurídico de protección internacional de personas, México es país signatario de la Convención del Estatuto de los

6. México no ratificó las ramas IV y VII que garantizan la concesión de prestaciones de desempleo y la concesión de prestaciones familiares, respectivamente.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967. Al igual que de otros instrumentos regionales como la Declaración de Cartagena de 1984, la Declaración de San José de 1994, la Declaración de México de 2004, la Declaración de Brasil de 2014, la Declaración de San Pedro Sula de 2017 y la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, la cual fue el antecedente del Marco Integral Regional de Protección y Soluciones de 2017 (MIRPS, 2017), y la Declaración de la Ciudad de San Salvador 2020, por la cual México y otros países centroamericanos miembros del MIRPS se comprometieron a brindar protección internacional de las personas refugiadas, solicitantes de la condición de refugiado y desplazadas en el contexto de la pandemia del COVID-19.

La Convención de 1951 (núm. 2545) establece que las personas refugiadas legalmente establecidas en el territorio de asilo recibirán el mismo trato que los nacionales, en cuanto a distribución general de productos, vivienda, educación, asistencia pública, legislación del trabajo y seguros sociales. En los dos últimos incluye considerar la justa remuneración y las disposiciones legales que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, estén previstas en un plan de seguro social.

En lo respectivo a la legislación en México, la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2011) es la encargada de establecer los procedimientos con el fin de garantizar estos derechos, así como las obligaciones a las que están sujetas las personas con la condición de refugiado. Por consiguiente, es importante señalar que el Artículo 44 establece que en virtud de las condiciones presentadas por las personas refugiadas al salir de su país de origen respecto de los demás extranjeros, deberán recibir mayores facilidades, tales como apoyo de las instituciones públicas en el ejercicio y respeto de sus derechos, servicios de salud, educación y trabajo. Por otra parte, contiene el derecho de obtener un documento de identidad y viaje, de la reunificación familiar, y del documento migratorio expedido que acredite su condición de estancia como residente.

Como se ha mencionado, el marco conceptual y jurídico de este estudio se centró precisamente en las directrices de la OIT presentadas con anterioridad, y versa sobre migraciones, personas refugiadas, trabajo decente, así como aspectos de protección social contenidas en los convenios y recomendaciones ya revisadas.

Metodología de estudio



**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

El presente estudio se realizó en tres fases durante el 2019 y una actualización, a finales de 2020. En la primera fase se llevó a cabo la investigación documental, mediante la selección y compilación de la información vinculada al tema de protección social, además de trabajo de campo, consultando directamente a informantes clave acerca de sus roles administrativos y las acciones institucionales concretas. En la segunda, se llevó a cabo la sistematización, interpretación y análisis de los datos recabados. En la tercera, se construyeron los hallazgos y las recomendaciones.

La etapa de actualización tuvo lugar en virtud de dos situaciones a las que ya se ha hecho mención: la desaparición del Seguro Popular junto al surgimiento del INSABI y el contexto de pandemia de COVID-19 acaecido en el 2020. En esta etapa se realizó una investigación y análisis documental junto a breves entrevistas informales a informantes clave, las cuales incluyen el contacto con algunas personas entrevistadas previamente en la primera etapa de esta investigación. El propósito fue actualizar el estado de implementación del INSABI, así como los posibles impactos en el acceso al derecho a la salud en población refugiada o solicitante de la condición, así como identificar algunos retos específicos, generados o potenciados por la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia. Es importante mencionar que este último objetivo no se analiza exhaustivamente en este documento, al final del documento se puntúan algunos hallazgos iniciales, los cuales serán abordados de manera exhaustiva en un trabajo posterior. Sin embargo, la incorporación de este eje de análisis resulta de relevancia para identificar situaciones y desafíos coyunturales de otros más estructurales.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Figura 1.
Resumen etapas metodología de estudio



Fuente: elaboración propia.

Para analizar el contenido de la información documental e identificar la cobertura de los marcos normativos e instrumentos de políticas públicas vinculados a la protección social y la condición de refugiado, se construyeron matrices analíticas, las cuales se sirvieron de algunas preguntas detonadoras como: ¿qué ramas o áreas de la protección social se incluyen en la legislación o normatividad nacional? (para dar cuenta del alcance), ¿son las personas refugiadas una población objetivo que goza de la cobertura que garantiza la normatividad? (para revisar la extensión) y ¿cuál es el nivel relativo de protección proporcionado por la legislación nacional? (para observar el nivel).⁷

A lo anterior se agregaron aspectos de la protección social como el trabajo decente o digno, la vivienda, los cuidados y la educación, además del tipo de régimen del cual podría estar dando cuenta el documento analizado y si hay presencia de algún corolario sobre la participación de los sindicatos. En el cuadro 1 se desglosan las dimensiones y categorías que se buscaron en todos los documentos, ya que sirvieron para clasificar las áreas que se cubren, la extensión y el nivel, así como las menciones explícitas en cuanto a los diversos temas explicados.

7. De acuerdo con la OIT (2017), la "cobertura" de la seguridad social es un concepto pluridimensional que engloba al menos tres aspectos: el alcance (habla de la cantidad y el tipo de ramas o áreas de la seguridad social a las que tiene acceso la población), la extensión (da cuenta del tipo de personas que gozan de la cobertura de las medidas de seguridad social), y el nivel (se refiere a la suficiencia de la cobertura de una rama determinada de la seguridad social, puede medirse en función del nivel de las prestaciones).

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Cuadro 1.
Dimensiones y categorías analíticas para el mapeo de leyes, planes y programas asociados a la protección social

Dimensiones de la protección social	Si menciona explícitamente aspectos tales como: ■ Trabajo decente o digno. ■ Vivienda. ■ Cuidados. ■ Educación. ■ Participación en sindicatos. ■ Áreas de la protección social: • Prestaciones familiares y por hijo. • Prestaciones de maternidad (y paternidad). • Seguro de desempleo. • Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. • Prestaciones de enfermedad, vejez, discapacidad y/o sobrevivientes. • Protección de la salud (atención médica).
Extensión a personas refugiadas	■ Referencia específica (se menciona a las personas refugiadas de manera explícita). ■ Referencia genérica (se menciona a personas migrantes o extranjeras de modo genérico). ■ Referencia implícita (no se menciona a ninguna población, por lo tanto, es extensivo a los mismos). ■ Referencia excluyente (aplica únicamente para mexicanos).
Nivel de protección para personas refugiadas	■ Suficiente (cubre más de un aspecto para población refugiada). ■ Poco suficiente (cubre al menos un aspecto para población refugiada). ■ Insuficiente (no cubre ningún aspecto para la población refugiada).
Tipo de régimen	■ Contributivo (referente al seguro social). ■ No contributivo (financiadas con cargo a impuestos, incluida la asistencia social). ■ Mixto (combina los anteriores).

Fuente: elaboración propia con base en el Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019.

Paralelamente, se realizó trabajo *in situ* en la Ciudad de México, en Tapachula, Chiapas, y en Saltillo, Coahuila. En las tres ciudades se realizaron visitas de campo e implementación de entrevistas para la recolección de información con actores locales y federales clave (personas representantes de diversas

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

instituciones). Se consultó a los encargados de operar a nivel local acerca de los programas y las iniciativas vinculadas a brindar vías de integración social a las personas con la condición de refugiado en México.

El instrumento de recolección de información fue una guía de entrevista estructurada en tres ejes de interés: diagnóstico (se hicieron preguntas con el fin de develar los principales obstáculos a los que se enfrentan las personas refugiadas para acceder a la protección social y al sistema de seguridad social); acceso a protección social (enfocadas en los servicios sociales y su vínculo a las ramas de protección social), y buenas prácticas⁸ (relacionado con las funciones institucionales, acciones o estrategias que han coadyuvado en la atención de personas refugiadas). El eje transversal de éstas fue la situación de las personas refugiadas en México.

El trabajo de campo se realizó durante octubre y noviembre del 2019. La visita a Tapachula se llevó a cabo del 7 al 12 de octubre y a Saltillo, entre el 28 y el 31 de octubre. El trabajo de campo en la Ciudad de México se inició el 2 de octubre y llegó a su conclusión el 8 de noviembre, y fue más extenso, ya que estuvo condicionado a las agendas de las instancias federales participantes, las cuales resultaron más densas que las de las otras dos entidades federativas. La cantidad de entrevistas por tipo de informante clave puede observarse en el cuadro 2, mientras que el listado detallado de las 62 entrevistas⁹ con sus respectivos actores y por ciudad se desglosa en el anexo 4.

8. El término “buenas prácticas” hace referencia a todas aquellas experiencias que se guían por principios, objetivos y procedimientos apropiados o pautas aconsejables, que se adecuan a una determinada perspectiva normativa o a un parámetro consensuado, así como a toda experiencia que ha arrojado resultados positivos, demostrando su eficacia y utilidad en un contexto concreto (Gobierno Vasco, 2015).

9. Aunque se encontraba fuera de la ruta metodológica, también se tuvo la oportunidad de entablar diálogos de modo informal con personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado. Este ejercicio de diálogo fue una estrategia para acceder a otro tipo de información e identificar actores importantes que no se habían contemplado en el trabajo netamente documental.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

Cuadro 2.
*Concentrado de entrevistas de acuerdo con el
tipo de informante clave*

Misión	Sector gubernamental	Organismos internacionales	Sociedad civil	Sector privado	Academia	Total
 Tapachula	12	4	6	1	1	24
 Saltillo	11	1	4	1	2	19
 Ciudad de México	10	3	6	-	-	19
Total	33	8	16	2	3	62

Fuente: elaboración propia.

Para el análisis de las entrevistas se utilizó el método de análisis cualitativo sustentado en la “teoría fundamentada” (*Grounded Theory*), la cual permite crear códigos y agruparlos, a partir del dato o la información expresada directamente por la persona entrevistada, con el propósito de generar eventualmente categorías analíticas. Se construyeron **siete categorías** a partir de los hallazgos encontrados al finalizar las tres misiones, las cuales resumen aspectos coincidentes para los tres casos y se utilizan para presentar los resultados. Las categorías de análisis son:

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

I	Falta de capacidades operativas, por parte de las autoridades y personal de las diferentes instituciones entrevistadas, para atender las necesidades específicas de la población migrante y refugiada (por dos dimensiones: presupuesto, reducción del aparato estatal).
II	Reglas de operación como uno de los principales filtros para activar o bloquear los mecanismos de protección social.
III	Desconocimiento de los funcionarios públicos, de las categorías de población migrante o refugiada.
IV	Ampliación de los tiempos de espera en el procedimiento de asilo y la documentación migratoria como obstáculos para acceder a servicios de protección social.
V	Temporalidad y continuidad de la protección social mediada por el desempleo y el trabajo informal.
VI	Negación de servicios bancarios como obstáculo para el empleo formal y la integración social.
VII	El contexto de inseguridad, riesgos y violaciones a derechos humanos aumenta la vulnerabilidad de la población migrante y refugiada.

Una vez concluido el trabajo de campo y la elaboración de un primer análisis, se realizó un trabajo complementario para actualizar este documento a la luz de la transición del Seguro Popular al INSABI. Para ello, se analizó el único marco normativo existente al respecto: el DOF: 29/11/2019, Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud. Así como una breve revisión de prensa y entrevistas informales con actores claves en la Ciudad de México que permitieran comprender el significado de este cambio, el estado actual de su implementación y su afectación en el acceso a servicios de salud de la población refugiada y solicitante de la condición de refugiado.

Mapeo de instituciones, programas y actores que intervienen en la protección social de las personas refugiadas en México



**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

Durante el trabajo documental se recopilaron informes y estudios relacionados a la protección social de personas refugiadas. Asimismo, se revisaron aquellos instrumentos jurídicos y de política pública que pudieran dar cuenta de los mecanismos de protección social en México y sus poblaciones beneficiarias, principalmente leyes, el plan nacional, los planes estatales de desarrollo y algunos programas locales de la Ciudad de México, Tapachula y Saltillo. Paralelamente, se diseñó una lista de actores fundamentales para la protección social a nivel federal y local. Este listado se convertiría en el directorio de informantes clave y potenciales entrevistas a realizar, por lugar.

Basado en el marco jurídico-conceptual, así como en las directrices de la OIT, **se diseñaron tres matrices de documentos base para la implementación de política pública de protección social que se vinculan a la población en situación de movilidad. La primera de ellas contiene los instrumentos jurídicos relacionados con la temática**, a saber: Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político; Ley de Migración; Ley Federal del Trabajo; Ley del Seguro Social; Ley General de Salud; Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; la Ley General de Educación y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

La segunda matriz contiene el Plan Nacional de Desarrollo, la Constitución de la Ciudad de México (debido a que el plan sigue en construcción), el Plan de Desarrollo de Chiapas y el Plan de Desarrollo de Coahuila. La importancia de revisar estos planes radica en que son una herramienta de gestión pública del Estado mediante la cual se propone promover el desarrollo social en un territorio o determinada región. Además, en ellos se explicitan los objetivos prioritarios así como el plan de gobierno.

Finalmente, **la tercera matriz se deriva de la búsqueda de programas de atención local para la población migrante o refugiada.** En la Ciudad de México se encontró en operación el Programa Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana; en Tapachula, el Programa Emergencia Social, operado por la Secretaría de Bienestar (a nivel federal), y en Saltillo no pudo localizarse ninguno, así que se revisó el Programa Estatal de Inclusión y Desarrollo Social. Por su parte, a nivel federal se trabajó con el Plan Integral de Atención a la Salud de la Población Migrante.

El conjunto de documentos analizados se enuncia en el cuadro 3. La matriz de análisis generada respecto a la normatividad y los instrumentos jurídicos de

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

protección social en México puede consultarse en el anexo 1, la matriz sobre los planes de desarrollo en el anexo 2, y la matriz de los programas locales de atención para personas migrantes o personas refugiadas que operan, por ciudad, en el anexo 3.

Cuadro 3.
Catálogo de leyes, planes y programas asociados a la protección social

 Normatividad	 Planes de desarrollo	 Programas enfocados en personas migrantes y refugiadas
■ Ley de Migración. ■ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. ■ Ley Federal del Trabajo. ■ Ley del Seguro Social. ■ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. ■ Ley General de Salud. ■ Ley de Educación. ■ Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. ■ Ley General de Desarrollo Social.	■ Plan Nacional de Desarrollo. ■ Constitución de la Ciudad de México. ■ Plan de Desarrollo de Chiapas. ■ Plan de Desarrollo de Coahuila.	■ Programa Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana (reglas operativas). ■ Programa Emergencia Social (reglas operativas). ■ Programa Estatal de Inclusión y Desarrollo Social. ■ Plan Integral de Atención a la Salud de la Población Migrante (reglas operativas). ■ Programa Estatal de Derechos Humanos de Coahuila.*

*Su publicación fue posterior al trabajo de campo por lo que no pudo ser incorporado en el análisis.

Fuente: elaboración propia.

La sistematización de los documentos sobre diversos mecanismos de protección social en México permitió dar cuenta de algunos aspectos importantes que servirán para identificar áreas de oportunidad y generar recomendaciones, así como para promover políticas públicas en las cuales las personas refugiadas puedan ser incluidas potencialmente.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

En primer lugar, en cuanto a la normatividad mexicana, se hizo evidente que las leyes analizadas no son limitativas, de hecho, en su mayoría se hace referencia explícita al principio de la no discriminación. Sin embargo, los planes y algunos programas tienden a no hacer explícito en sus reglas de operación la atención a las personas refugiadas, y mucho menos contemplar a aquellas cuya solicitud está en proceso, a menos que sean programas coyunturales como el Programa de Emergencia Social en Tapachula.

Este aspecto a resaltar es muy importante debido a que es en estos planes de desarrollo y en los programas particulares de atención donde se encuentran los objetivos, estrategias o acciones a implementar en torno a la protección social a nivel nacional, estatal o local. Cabe señalar que lo encontrado en este análisis documental fue ratificado por buena parte de los actores durante el trabajo de campo, sobre todo al señalarse los límites en las reglas de operación de los programas, resaltando el hecho de que los servidores públicos al no ver señaladas en sus manuales de operación a las personas refugiadas y estar acostumbrados a pedir documentos como la CURP ordinaria o el INE consideran que no puede hacerse extensa su participación.

En segundo lugar, el análisis matricial permitió observar que, en buena parte de los instrumentos jurídicos nacionales, el acceso a la seguridad social se deriva de una relación laboral. Para acceder a los esquemas de seguridad social se necesita forzosamente ser trabajador y tener una situación regularizada en el país que permita tramitar la CURP.

En México existe un sistema de seguridad social que consiste en un esquema de afiliación y atención en el cual se cubren las siete áreas de protección social ratificadas por México. La organización y administración de la seguridad social está a cargo de un organismo público descentralizado de integración operativa tripartita denominado Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Al ser, por ley, precisamente una institución tripartita (donde intervienen el Estado, los patrones y los trabajadores), la derechohabencia (o la posibilidad de ser beneficiario/a) requiere que la persona tenga una figura de trabajador/a o empleador/a. De ahí que la Ley del Seguro Social tenga un vínculo tan estrecho con la Ley Federal del Trabajo.

Si bien la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político protege el derecho al trabajo de la población reconocida como refugiada,

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

de acuerdo con Asylum Access América Latina (2018) la documentación que acredite su condición de estancia como residente permanente sigue siendo un gran obstáculo en el contexto actual, ya que lo etiqueta o, dicho de otro modo, lo estigmatiza. Hay deficiencias en la normativa, tales como la falta de armonización entre las diferentes legislaciones federales y algunos vacíos legales debido a que no se es explícito el derecho al trabajo de las personas solicitantes, dejándolo al criterio de interpretación de las autoridades que otorgan la documentación.

En suma, puede decirse que el acceso a la seguridad social de las personas refugiadas (o de aquellos en proceso de obtener la condición) y la posibilidad de abarcar las siete ramas de prestaciones dependerá directamente de su inserción en el mercado laboral formal y, por ende de su situación de residencia o estatus migratorio. De aquí en adelante, y de no lograr emplearse formalmente, el acceso a la protección social se vincula a esquemas no contributivos, en los cuales se incluye la asistencia social o las transferencias públicas (condicionadas o no condicionadas), en efectivo o en especie, como vemos que sucede a través de algunos programas de atención que se revisaron.

En tercer lugar, se observa que las políticas relacionadas a las personas migrantes y personas refugiadas comienzan a sobresalir en los planes de desarrollo dado el contexto actual. De hecho, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en sus principios y objetivo 1.7, se contempla el impulsar una política integral en materia de refugiados y de protección internacional, además de comprometerse a mejorar las condiciones para procesar las solicitudes de la condición de refugiado y propiciar el “respeto a sus derechos, hospitalidad y la posibilidad de que construyan aquí una nueva vida” (Presidencia de la República, 2019, p. 27).

A nivel local, se observa un abordaje sobre las temáticas de migración, protección internacional y condición de refugiado que prioriza la estabilidad política y social. Tal es el caso de Chiapas, donde la protección y atención a personas refugiadas están contempladas estrictamente en coadyuvancia con la federación y como parte del objetivo 1.1.1 de garantizar la estabilidad política y social (Plan Estatal de Desarrollo Chiapas 2019-2024). En el caso de Coahuila ni siquiera se menciona o contempla a la población refugiada, únicamente a

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

la población migrante en sus objetivos 1.9 sobre derechos humanos y 4.8 sobre personas en condición de vulnerabilidad (Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023). En general, se observa que los programas locales de atención para personas migrantes y refugiadas se caracterizan por la puesta en marcha de acciones y programas de acuerdo con el contexto y administración local.

Por ejemplo, en Tapachula opera el Programa de Emergencia Social a cargo de la Secretaría de Bienestar federal, que si bien en este momento se accionó para brindar apoyo humanitario a las personas migrantes que buscan permanecer en territorio mexicano, su temporalidad es desconocida, en tanto que sus lineamientos mencionan que este programa federal está diseñado para cuando acontece “una situación adversa [en el país] producto de la actividad humana que haya generado una situación de vulnerabilidad en los derechos sociales de las familias” (Programa Emergencia Social, 2019, p.6), de modo que su ámbito de acción son los territorios o localidades afectados por el escenario mencionado. En suma, el programa actual en Tapachula no es local y se encuentra en una situación de incertidumbre, pues funciona más como una estrategia temporal, *ad hoc*, de atención ante la emergencia migratoria en aquella región.

En la ciudad de Saltillo, por otra parte, no se identificó ningún programa vinculado a la atención de personas migrantes o refugiadas. No obstante, el Programa Estatal de Inclusión y Desarrollo Social puede ser una ventana de oportunidad debido a su enfoque en la protección a poblaciones vulnerables mediante el acceso a la alimentación, educación, salud, seguridad social, vivienda digna, trabajo e igualdad de oportunidades (Gobierno del Estado de Coahuila, 2017).

Caso extraordinario es el de la Ciudad de México, la cual tiene un sistema de atención amplio a través del Programa Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana (2019), en el que las personas migrantes y sus familias pueden hacer uso de los servicios sociales del gobierno local, así como recibir apoyo para trámites y otros servicios del nivel nacional. Estos servicios van desde apoyos monetarios para trámites y regularización de su estatus migratorio, hasta la canalización a otros 21 programas en los que destacan el Programa Seguro de Desempleo y el Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos para las personas residentes en la Ciudad de México que carecen de Seguridad Social

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

Laboral. Un punto importante a resaltar es que este esquema de atención se sustenta y protege por medio de la legislación local, específicamente por la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana (2011).

A nivel federal se identificaron esfuerzos importantes en cuanto al sector salud, como el nuevo Plan Integral de Atención a la Salud de la Población Migrante (2019), cuyo objetivo es otorgar atención integral a la población migrante que transita por México, lo cual implica cuestiones como coordinar la atención a la salud de primer contacto y favorecer el acceso a la atención médica (incluyendo la psicológica, de urgencias, hospitalaria, de rehabilitación o paliativa), sin importar la condición migratoria cuando se requiera. El plan fue anunciado y publicado por la Secretaría de Salud, pero a la fecha de publicación de este informe, no ha sido implementado.

En esta fase de la revisión, surgieron varios aspectos que resultaron cardinales para incluir en el marco de esta investigación y, por lo tanto, en las entrevistas del trabajo de campo: el contexto del mercado laboral formal en el país, el acceso a la información sobre trabajo y protección social de las personas refugiadas, y la conexión de los empleadores con las instituciones de seguridad social.

Por último, es importante resaltar que en noviembre del 2019 el Gobierno Federal anunció la desaparición del Seguro Popular y la instauración del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) a través de la publicación de una reforma a Ley General de Salud y la Ley de los Institutos Nacionales de Salud (DOF: 29/11/2019). El INSABI se creó con el objetivo de establecer un sistema de salud nacional integrado que provea y garantice la prestación gratuita de servicios de salud y medicamentos a las personas que no cuentan con seguridad social. Sin embargo, a más de un año de la publicación del decreto legislativo, el INSABI no cuenta con reglas de operación que determinen su actuar. Por ejemplo, en el artículo 77 bis 7 la ley establece que para ser beneficiario es necesario ser una persona que se encuentre en territorio nacional, no ser derechohabientes de la seguridad social, y contar con CURP. En caso de no contar con la clave, podrá presentarse acta o certificado de nacimiento, sin especificar el país emisor, o los documentos que se establezcan en las disposiciones reglamentarias, sin que se mencione cuáles son esos documentos.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Este vacío regulatorio, aunado a la falta de comunicación oficial entre las instancias gubernamentales de salud y las organizaciones migratorias, ha dificultado aún más el acceso a servicios de salud y medicamentos gratuitos.

Estudio de casos

La elección de las tres ciudades, como se adelantó en este documento, tiene una finalidad metodológica:

Constituirse como casos de estudio instrumentales que faciliten la comprensión de los desafíos en materia de protección social para la población refugiada en México.

A partir del examen detallado y pormenorizado de tres casos específicos, el estudio se propuso constatar la situación en el contexto de mayor demanda, en función de que es en donde se concentra la mayoría de la población solicitante de la condición de refugiado (Tapachula); en la capital del país, en la cual se congregan los representantes nacionales de las entidades gubernamentales responsables de garantizar el acceso de derechos básicos (Ciudad de México). Además de ser, por mucho, la ciudad más importante del país y con la mejor infraestructura para garantizar una mayor cobertura y, Saltillo el caso pionero en el proceso de reubicación de la población refugiada mediante alianza entre organismos internacionales (ACNUR), el sector gubernamental y el sector privado.



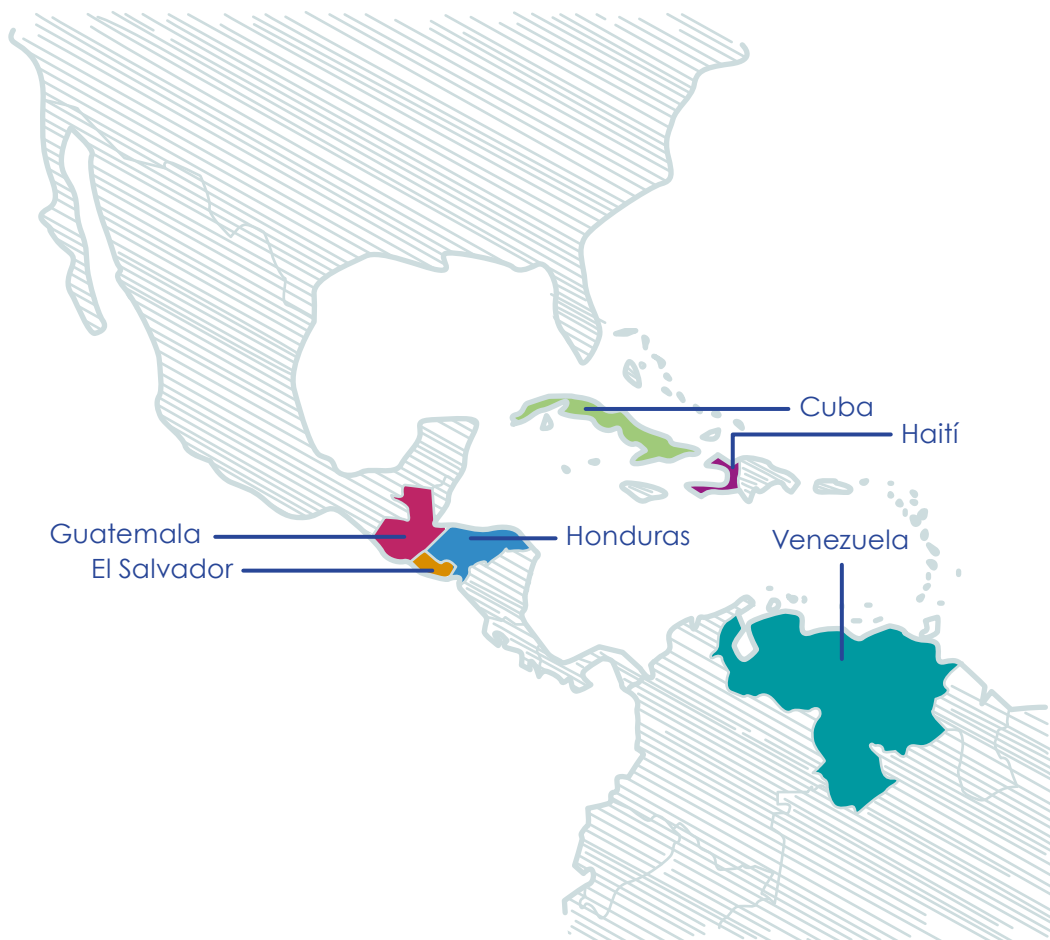
El caso de la Ciudad de México

La Ciudad de México es un caso de análisis muy relevante no solo porque concentra geográficamente las estructuras federales de gobierno, sino porque al ser la capital y estar situada al centro del territorio nacional recibe población migrante y solicitante de condición de refugiado más diversa. Además, es una entidad que se caracteriza desde hace varios años por tener marcos jurídicos más robustos con un enfoque de derechos humanos, género y diversidad, lo que, si bien no necesariamente se refleja en la existencia de políticas públicas eficientes en estos temas, sí es un referente para la armonización de marcos legislativos en varias entidades federativas. En el tema particular de atención a la población migrante es una entidad con tradición en la oferta de servicios tales como bolsa de trabajo y apoyos financieros para microempresarios, particularmente para personas migrantes retornadas.

La Ciudad de México recibe a personas migrantes provenientes de diversos países y regiones del mundo. Para diciembre de 2020, 41,227 de las solicitudes de la condición de refugiado en México registradas provienen de 80 países de todos los continentes, con excepción de Oceanía. Sin embargo, la gran mayoría (96,9%) se concentra en 10 orígenes del continente americano, donde se ubican en orden de prelación Honduras, Haití, Cuba, El Salvador, Venezuela y Guatemala, entre las primeras seis nacionalidades. La diversidad no está únicamente en el país de origen sino en las rutas migratorias, los niveles socioeconómicos, educativos y las credenciales laborales. Por ello, la inserción en el mercado de trabajo de las personas migrantes en la Ciudad de México es heterogénea. Ciertas condiciones de la ciudad favorecen esta inserción, mientras que otras la obstruyen. Por ejemplo, el tamaño de la urbe permite a algunos “camuflar” su extranjería y evitar condiciones de discriminación; sin embargo, el alto costo de vida urbano termina por dificultar una buena inserción laboral.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Mapa 1.
Principales países de origen de las personas que solicitan condición de refugiado en la Ciudad de México



Fuente: elaboración propia.

Los mecanismos de acceso y protección social para la población migrante recaen en su mayoría en el gobierno de la Ciudad de México, específicamente a través del **Programa Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana**. Este programa es exclusivo de la Ciudad de México y tiene como objetivo mejorar el acceso a la alimentación, salud, identidad, equidad, cohesión e integración social de las personas migrantes y sus familias con el fin de reducir las condiciones de exclusión, discriminación, desigualdad y desventaja social. El programa vincula a la población objetivo con otros servicios del gobierno de la Ciudad de México, como trámites de identidad, búsqueda de hogar y empleos

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

temporales, apoyo económico y acceso a microcréditos para proyectos productivos. Está sustentado en la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana de la Ciudad de México, la institución gestora es el Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (IAPP) de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (Sibiso).

Por otra parte, existe una representación importante de organizaciones de la sociedad civil que generan una oferta amplia de servicios para las personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado en las áreas jurídicas, psicológicas, de alimentación, hospedaje e integración. Las organizaciones realizan sus actividades de manera autogestiva y, en algunos casos, con recursos y apoyo del ACNUR, y claramente han asumido la función de complementariedad de las acciones del Estado.

La **atención y protección social** de solicitantes de la condición de refugiado y personas refugiadas se ha presentado como un gran reto en la Ciudad de México puesto que en los últimos años ha aumentado el número de solicitudes de la condición de refugiado, en detrimento de la capacidad de la COMAR para dar resoluciones. De acuerdo con París (2019) la ralentización del procesamiento de las solicitudes de la condición de refugiado ocurrió, en parte, por el daño estructural a las instalaciones de la COMAR a raíz del temblor de septiembre de 2017, cuando se suspendieron los plazos estipulados para el trámite de solicitud de refugiados. Menciona que, para junio del 2019, la COMAR tenía pendiente la resolución de los casos de 50,680 personas. A lo anterior se suma que, durante los últimos gobiernos, el presupuesto de la COMAR se ha estancado.

Aunado a los largos tiempos de espera, en lo que se refiere al mundo **laboral**, las personas solicitantes de la condición de refugiado y las personas refugiadas en la Ciudad de México afrontan dificultades para encontrar trabajo formal, por lo que se ocupan en el sector informal. Normalmente, el primer contacto para buscar trabajo es a través de las organizaciones de la sociedad civil y los albergues, los cuales en ocasiones logran establecer acuerdos con empleadores (los cuales suelen ser informales) para que las personas migrantes puedan encontrar un trabajo, aunque sea temporal.

En cuanto a **salud**, el acceso a servicios se da a través de clínicas de gobierno local, hasta noviembre del 2019 mediante el Seguro Popular, el cual daba

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

cobertura por tres meses. Frecuentemente, las y los funcionarios de ventanilla de las clínicas de primer nivel, así como trabajadores sociales, desconocen el derecho que poseen las personas solicitantes de la condición de refugiado. Es por esta misma razón que les solicitan documentos con los que no cuentan las personas en situación de movilidad, como son la credencial para votar y la Clave Única de Registro de Población. En respuesta, las organizaciones de la sociedad civil funcionan como mediadoras al dialogar con los directivos de las clínicas para garantizar la atención, lo cual conlleva a que la atención se garantice de manera casuística o por redes de relaciones informales. La transición al INSABI ha agudizado esta problemática: a falta de reglas de operación y carentes de información, las y los funcionarios de ventanilla operan con mayor discrecionalidad y el acceso a atención primaria gratuita depende de su buena voluntad.

Particularmente, las personas solicitantes de la condición de refugiado, por no contar más que con el documento de la COMAR (el cual acredita su proceso de solicitud), buscan atención primaria en el sector privado, especialmente en servicios médicos ofrecidos por farmacias a los que acceden mediante un costo económico y acuden a los servicios públicos solo en caso de emergencia. Por su parte, el acceso a la seguridad social y al sistema del IMSS depende directamente de tener empleo formal.

La **vivienda** también se presenta como un obstáculo importante, por una parte a causa de los altos costos de las rentas en la Ciudad de México y, por otra, por la dificultad para conseguir un aval. La mayoría de las personas crean sus propias estrategias para conseguir alojamiento barato; por ejemplo, cuando no viven en albergues suelen juntarse entre varias personas o familias en un mismo espacio provocando hacinamiento y situaciones de riesgo, sobre todo para niñas y niños. Además, viven en la periferia de la ciudad debido a los altos costos de renta, lo que también genera otras complicaciones, como el alto costo y las largas horas de transporte para poder moverse en la ciudad.

Del mismo modo, el acceso a la **educación** es un aspecto difícil de alcanzar, principalmente, por los costos que implica ingresar a la escuela: compra de uniformes, útiles escolares y cuotas de trámites o de uso de instalaciones. Además, acceder a los certificados escolares del país de origen y generar las apostillas, dadas sus condiciones, es casi imposible. Las únicas opciones

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

existentes son alianzas informales con las escuelas cercanas a los albergues, con algunos Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (Cecati), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y los Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes (Pilares) de la CDMX, los cuales enmiendan estas deficiencias en los servicios educativos.

Finalmente, en cuanto a los cuidados y los **servicios de guardería**, dadas las muy precarias políticas de conciliación y corresponsabilidad para el cuidado de niñas y niños y personas dependientes, las familias tienen muy limitadas opciones para el cuidado de menores y son particularmente las mujeres las más afectadas, esto resulta en una inserción laboral precaria, con trabajos informales y flexibles que les permitan generar ingresos a la par del cuidado de sus hijos/as y personas dependientes.

El caso de Tapachula

Históricamente Tapachula se encuentra enmarcada por una larga tradición de movilidad humana al ser una de las principales puertas de entrada a México desde la frontera sur. Personas provenientes de Centroamérica (sobre todo guatemaltecos, hondureños y salvadoreños) y de otras latitudes de África y Asia arriban cotidianamente, muchas con la intención de solicitar asilo en Estados Unidos o en México.



A lo largo del 2019, la dinámica fronteriza cambió aceleradamente a raíz de las caravanas que comenzaron a finales del 2018, a lo largo de la frontera sur. Las personas que llegan a México por Tapachula no necesariamente tienen como objetivo transitar por el territorio mexicano hacia Estados Unidos. Las dinámicas y expresiones migratorias observadas en el año 2019 muestran la complejidad y diversidad de perfiles y situaciones de las personas migrantes, la gran mayoría en necesidad de protección humanitaria (Gandini, Fernández de la Reguera y Narváez, 2020).

Tapachula es una ciudad compleja donde intervienen diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, así como organismos internacionales. El escenario de la ciudad es siempre cambiante, no solo por los números de

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

personas migrantes que ingresan cotidianamente, sino por la diversidad de estrategias empleadas y por las reacciones, muchas veces tardías, de los gobiernos locales para dar atención oportuna y eficaz a las necesidades de las personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado.

En el trabajo de campo detectamos la existencia de un solo **programa federal vigente, el Programa Emergencia Social**, activado por la Secretaría de Bienestar como consecuencia de las caravanas. Este programa consiste en ofrecer un apoyo financiero de 170 pesos diarios, en pagos quincenales, a cualquier persona migrante que haya comenzado un trámite de regularización, el cual está condicionado a un trabajo voluntario de lunes a viernes a cambio de un apoyo financiero, acceso a atención médica y algunas actividades de cuidado y recreación para niñas y niños, por ejemplo, un curso de verano. El programa no cuenta con oficina ni personal de apoyo, con excepción de una persona con oficina itinerante que trabaja muy de cerca con la Dirección de Migración y Política Internacional del Ayuntamiento de Tapachula y la cual ha logrado una oferta temporal de empleos. La duración máxima del programa es de tres meses. En la cuestión laboral, y fuera del programa federal, las personas solicitantes, las personas con la condición de refugiado y aquellas con la intención de comenzar el trámite enfrentan muchas dificultades para insertarse en el mercado laboral.

En general, los **trabajos** son limitados o informales, circunscritos a los sectores agrícolas, servicios o comercio informal. A lo anterior se suma la discriminación y estigmatización por parte de la población local. Existe una creencia arraigada en la tradición de los jornaleros agrícolas guatemaltecos en la región en cuanto a la necesidad de limitar la mano de obra migrante al sector agrícola para no perjudicar otros sectores laborales. El sector privado en ocasiones se rehúsa a ofrecer empleo a extranjeros, y en el caso contrario suelen ser en condiciones precarias, de baja remuneración, exceso de carga y horario laboral y, en su mayoría, en condiciones de explotación.

El Ayuntamiento de Tapachula implementó de manera informal una estrategia de colaboración con la Universidad Politécnica para que las personas migrantes entrenadas en algún oficio, como carpintería, albañilería, cocina o administración puedan obtener una certificación, y así facilitar su inserción en el mercado laboral. Desafortunadamente, no se ha alcanzado el éxito

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

esperado, pues no existe un convenio formal, y la práctica se ha enfrentado al rechazo de la población mexicana, la cual cuestiona el hecho de que esta certificación se otorgue exclusivamente a personas refugiadas.

En el tema de **vivienda**, las personas migrantes suelen residir en la periferia de las colonias marginales y por lo regular en malas condiciones, con rentas cada vez más caras y en aumento. Algunas personas logran tener una vivienda a través del matrimonio con una persona mexicana. Sin embargo, en su mayoría viven en condiciones de hacinamiento o compartiendo vivienda, incluso con varias familias, aún sin tener lazos en común, lo cual genera distintos riesgos particularmente para las niñas, niños y adolescentes.

En cuanto a la **educación**, el acceso de la infancia migrante a servicios escolares depende de la buena voluntad de las autoridades educativas en cada institución, como es el caso de una escuela en el sur de Tapachula, la cual facilita la inscripción de niñas y niños migrantes. Es común que el principal obstáculo sea presentar algunos documentos de difícil acceso para las personas en situación de movilidad, tales como CURP, comprobante de domicilio y cuotas de recuperación. Por lo anterior, el ayuntamiento ha realizado una campaña de integración a las escuelas de nivel básico, a través de un monitoreo para conocer el número de personas extranjeras inscritas. En Tapachula, el Programa de RET Internacional da seguimiento y brinda apoyo a las familias refugiadas y a las personas migrantes para poder acceder a tal derecho sin tantas complicaciones en los trámites.

En Tapachula, la Casa de Día es un espacio oficial destinado al **cuidado y a la atención de niñas, niños y adolescentes** que depende del DIF; a pesar de que ofrece servicios de cuidado para la infancia migrante, las personas refugiadas o solicitantes de la condición de refugiado no suelen utilizar este espacio, ya que se ubica en el centro de Tapachula y sus horarios son restringidos. Como se mencionó antes, las personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado suelen habitar en la periferia de la ciudad por lo que trasladarse al centro de Tapachula resulta costoso en términos de recursos y tiempo.

El acceso a guarderías es muy limitado, por lo que las familias han optado por redes de cuidado entre sus connacionales para poder realizar actividades laborales o de trámites. Existen algunos apoyos, como los de la organización

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Save The Children que asiste una vez a la semana a la COMAR para cuidar a los niños y niñas, o el del Servicio Jesuita Migrante, el cual también brinda apoyo de cuidados mientras las personas reciben asesoría jurídica y psicológica; sin embargo, son servicios temporales que facilitan que las madres y los padres puedan realizar sus trámites no sustituyen un servicio de guardería.

Algunos de los problemas principales que identifica el personal de la COMAR en cuanto a las necesidades básicas de las personas solicitantes se relacionan con el acceso a una vivienda y a un ingreso mínimo para subsistir, ya que a pesar del apoyo económico que reciben de ACNUR, este es insuficiente para cubrir los gastos de vivienda, alimentación y transporte. En cuanto al acceso a **atención médica y medicamentos**, específicamente en los casos de salud mental, la protección resulta limitada, pues únicamente hay un psiquiatra en Tapachula que brinda atención a toda la población en general (incluyendo a personas solicitantes de la condición de refugiado y personas refugiadas).

La COMAR, por su parte, es una instancia desbordada en sus capacidades institucionales. Cuenta con muy poco personal, y escasez de recursos materiales lo que afecta directamente los tiempos de respuesta y de espera de las personas solicitantes de la condición de refugiado. En 2019, se abrió una nueva oficina de atención para los trámites de solicitud gracias al apoyo de ACNUR. Esto ha generado cambios positivos tanto para la atención de trámites como para la buena convivencia con la comunidad tapachulteca, ya que el espacio es adecuado para recibir a un gran número de solicitantes, a diferencia del edificio donde está la oficina principal, en el centro de la ciudad.

En la misma línea, la COMAR, con el apoyo de la Organización Hospitalidad y Solidaridad A.C. y ACNUR, inauguró en diciembre del 2020 el primer albergue para personas solicitantes de la condición de refugiado. Este espacio tiene capacidad de atender a hasta 300 personas y además de dar alojamiento, busca brindar espacios en los que se ofrezcan asesoría legal y servicios de salud, psicológicos, de alimentación y asistencia integral (COMAR, 2020b). Es la primera vez que se cuenta con espacio destinado a este tipo de población, por lo que podríamos estar presenciando acciones que reconocen el paso de un país de tránsito a un país de destino.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Sin embargo, la COMAR enfrenta dos problemas internos importantes: la falta de servicios de traducción y de insumos de operación como impresora, tóner y papelería para la gestión cotidiana. Algunas preocupaciones expresadas por los actores entrevistados en Tapachula son el recorte de presupuesto y los problemas asociados a la eliminación de partidas específicas para la atención de la población migrante o solicitante de la condición de refugiado, así como el recorte de personal consecuente. En estas complejas condiciones laborales, la protección social depende de la buena voluntad de actores particulares, dirigentes de alguna institución o programa, quienes buscan ayuda o apoyos o se organizan con sus propios recursos, familiares y conocidos para generar servicios para las personas refugiadas y migrantes.



El caso de Saltillo

Coahuila es un estado colindante con la frontera norte de México. Su capital, Saltillo, es un lugar de tránsito para muchas personas migrantes que se dirigen a municipios fronterizos, como Piedras Negras o Ciudad Acuña, con la esperanza de poder cruzar a Estados Unidos por Texas. En esta capital, la mayoría de la población se dedica a la industria, representada por las maquilas, parques y clusters industriales de empresas nacionales y extranjeras ubicadas en su periferia urbana. El mercado laboral se caracteriza por su dinamismo y formalidad, pues buena parte de la población que entra a trabajar en este sector cuenta con seguridad social y con la posibilidad de rotar entre las empresas de acuerdo con las necesidades económicas y la experiencia laboral.

Debido a las características anteriores, en el 2016 ACNUR decidió arrancar el **Proyecto Reubicación** en dicha zona. Lo impulsó también el hecho de que fuera calificada como una ciudad con los niveles más altos en cuanto a calidad de vida y con mejor percepción de seguridad del país, así como por tener una oferta educativa hasta el nivel superior. El proyecto consiste en brindar acompañamiento para la integración laboral y local de personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en el país. Durante los últimos años, el Proyecto Reubicación ha crecido ininterrumpidamente. En el

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

primer año de operación se reubicaron 38 personas del sur del país; en 2017, 114; en 2018, 516, y en el 2019, cuando concluyó la investigación de campo, más de 1,500.

El Proyecto Reubicación es el único que opera actualmente en beneficio de la población refugiada. No existen programas federales, estatales o municipales formales que atiendan en específico a las personas refugiadas y solicitantes. De hecho, en algunas líneas de acción y programas públicos como los de la Secretaría de Inclusión y Desarrollo Social (SIDS), las reglas de operación limitan su actuación exclusivamente a la población mexicana que reside en el estado.

A finales del 2019, una vez concluida la investigación de campo, el gobierno estatal publicó su **Programa Estatal de Derechos Humanos 2019-2023** en el cual se incluye un apartado específico acerca de la política pública de protección e inclusión de las personas migrantes y refugiadas con el propósito de transversalizar el tema en todas las instituciones de gobierno y propiciar así la inclusión de esta población. En este apartado se enlistan como deberes estatales el garantizar la protección social en todas sus dimensiones a la población migrante, independientemente de su estatus migratorio, así como las estrategias, líneas de acción, indicadores y presupuesto para cumplir dichos objetivos (Programa Estatal de Derechos Humanos 2019-2023).

De manera informal, algunas instancias estatales implementan estrategias de inclusión para personas refugiadas. Por ejemplo, mediante la alianza entre la Secretaría del Trabajo de Coahuila (Setra) y el Servicio Nacional del Empleo (SNE) se ofrece información en cuanto a vacantes de **empleo** formal con prestaciones de ley en el proceso de inserción laboral de las personas refugiadas y solicitantes, lo cual facilita la protección social amplia a través de los esquemas de seguridad social federales como el IMSS.

Además, como resultado de la buena voluntad de las y los funcionarios públicos se han establecido alianzas informales entre el DIF, la Fiscalía General de Coahuila, la Procuraduría para Niños, Niñas y las Familias (PRONNIF), el INEA, algunas universidades públicas y privadas, la sociedad civil y el INM. Entre estos suele haber comunicación directa y contacto facilitado vía telefónica, a través del uso de *Whatsapp*, para compartir dudas o necesidades con el fin de disminuir los tiempos de atención al público que lo requiera.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

Existen dos aspectos importantes de destacar, el primero es que en Coahuila no hay representación de la COMAR, por lo cual el INM cuenta con una persona que funge como enlace, encargada de gestionar todos los procesos de las solicitudes con la oficina de COMAR en la Ciudad de México. El segundo es que en Saltillo existe únicamente un albergue: La Casa del Migrante. Para acceder a mecanismos de **salud**, la mayoría de las personas refugiadas insertas en el Proyecto Reubicación hacen uso de las instancias del IMSS, pues se encuentran afiliadas y cotizan a la seguridad social.

Del mismo modo que en Ciudad de México y Tapachula, en Saltillo el acceso a **vivienda** digna se presenta como una dimensión difícil. Las viviendas donde habitan las personas refugiadas suelen encontrarse lejanas a la zona centro de Saltillo, además viven en condiciones de hacinamiento, como una estrategia para reducir los costos de la renta.

En lo que respecta a la **educación**, algunas escuelas, sobre todo las cercanas a las colonias, donde vive la mayoría de la población refugiada, suelen aceptar con facilidad a las niñas y niños inmigrantes. No obstante, existen casos en los que ACNUR o la sociedad civil tienen que intervenir con las autoridades correspondientes para solicitar cupos en las aulas, debido a que un tema recurrente es que algunas mencionan carecer de espacios disponibles, o bien que algunos niños o niñas no pueden ser colocados en los niveles correspondientes a su edad debido a que vienen con fuertes rezagos educativos.

Las personas refugiadas y solicitantes no tienen **servicio de guarderías**, ni público ni privado, incluso teniendo acceso a los servicios contributivos del IMSS, lo cual afecta particularmente a las mujeres. Debido a lo anterior, los padres y las madres suelen dejar a sus hijos/as “encargados/as” con conocidos o amistades e incluso solos. Entre las pocas opciones que hay de acceso a cuidados, resalta un proyecto de iniciativa privada que es La Casa de los Niños de Saltillo.

La Casa de los Niños de Saltillo es un centro comunitario diurno de desarrollo y protección de derechos humanos, con más de veinte años de trayectoria, la cual brinda asistencia a niñas, niños y adolescentes que viven con sus familias, independientemente de la condición jurídica de estancia en la que se encuentren las personas. Las niñas, niños y adolescentes estudian en

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

la escuela primaria pública y en contraturno asisten a asesorías educativas, talleres, comedor, servicio psicológico, dental, médico y de transporte. Este centro comunitario es producto de un patronato que muy recientemente ha comenzado a incluir en sus actividades a la población refugiada como resultado de una comunicación con ACNUR.

El DIF estatal posee albergues transitorios de atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. En estos albergues se les ofrece alimentación, ropa, atención médica, psicológica y talleres de oficios. Los adolescentes que se aproximan a la mayoría de edad (18 años) tienen la posibilidad de solicitar la condición de refugiado, para lo cual cuentan con todo el apoyo de la institución.

El éxito del Proyecto Reubicación radica en que ha generado sinergias con dependencias públicas, así como con privadas, principalmente con la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), para contactar a trabajadores/as con empleadores. Otro agente interesado en participar con el empleo de personas refugiadas es la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

Síntesis del análisis de resultados de programas y acciones para la protección social de las personas refugiadas

Durante la investigación, además de profundizar en los programas de atención para personas refugiadas y migrantes, pudieron observarse en terreno distintas acciones formales e informales, las cuales coadyuvan a que esta población tenga acceso a las diferentes dimensiones de la protección social. En el cuadro 4 se presenta una síntesis de los hallazgos identificados, acotando especificidades para cada caso y exponiendo los resultados generales para las dimensiones de salud, trabajo, vivienda, cuidados y educación.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Cuadro 4.
Análisis de resultados de programas y acciones para la protección social de las personas refugiadas en Ciudad de México, Tapachula y Saltillo

Programas o acciones encontrados	Ciudad de México	Tapachula	Saltillo	Hallazgos en común
 SALUD				
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) El acceso al IMSS y sus prestaciones está sujeto a la inserción laboral formal de las personas. Se reporta que el esquema tripartito del IMSS solo hace posible que las personas afiliadas al régimen obligatorio puedan tener acceso pleno a prestaciones. A pesar de que existen programas para ampliar las ofertas laborales de la población migrante a través de la Secretaría del Trabajo, la mayoría de las personas migrantes se incorpora en el mercado informal.	El acceso al IMSS y sus prestaciones está sujeto a la inserción laboral formal de las personas. Se reporta que el esquema tripartito del IMSS solo hace posible que las personas afiliadas al régimen obligatorio puedan tener acceso pleno a prestaciones. A pesar de que existen programas para ampliar las ofertas laborales de la población migrante a través de la Secretaría del Trabajo, la mayoría de las personas migrantes se incorpora en el mercado informal.	Dadas las reglas de incorporación al Seguro Social, no se registraron ni se observaron casos de personas refugiadas o solicitantes de la condición de refugiado adscritos o con seguridad social del IMSS. La subdelegación del IMSS en Tapachula también mencionó la necesidad de crear un modelo de atención específico para atender a personas refugiadas o solicitantes en Chiapas. A principios del 2019, el sector privado dio inicio a un programa piloto con la compañía Herdez, mediante el cual se afilió al seguro social a cien trabajadores inmigrantes.	Al margen del Proyecto Reubicación, las personas refugiadas y solicitantes pueden acceder al IMSS al ingresar a los espacios laborales con los cuales se tiene convenio. Antes de insertarse formalmente al campo laboral, las personas que participaban en este programa se daban de alta en el Seguro Popular por un plazo máximo de tres meses. Por su parte, la Delegación del IMSS en Saltillo reporta que no pueden identificar con claridad a la población refugiada a la que atienden, pero estarían dispuestos a conocer más acerca del tema y a coadyuvar en la [continúa...]	El acceso al sistema del seguro social y a todas las prestaciones de ley depende de la inserción laboral formal de la persona, lo cual se dificulta para una gran mayoría de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado dados los contextos de vulnerabilidad y movilidad. Debido al contexto social y laboral de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado, y ante la imposibilidad de afiliarse al IMSS, la mayoría solo hacía uso del [continúa...]

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)		Se identificó como área de oportunidad el programa de seguridad social para trabajadoras domésticas y la incorporación voluntaria, así como integrar a las unidades móviles del IMSS Bienestar para la atención de población solicitante y personas migrantes en el estado.	atención. Al igual que en Chiapas, ven como áreas de oportunidad las unidades móviles del IMSS Bienestar, las cuales llegan a zonas rurales o urbanas marginadas.	Seguro Popular de manera temporal o bien se atiende en consultorios y farmacias privadas.
Seguro Popular / INSABI	En la práctica, el acceso al Seguro Popular no se daba de manera directa, solía estar mediado por un tercero (COMAR, IAPP del Gobierno de la CDMX o las OSC). Se recurría a este servicio para emergencias, tratamientos por accidentes o en caso de futuro parto, aprovechando la cobertura que otorgaba el Seguro por tres meses. Actualmente, por la falta de claridad de lineamientos de inscripción al INSABI, la atención depende de la voluntad de los y las trabajadoras sociales y funcionarios en ventanilla.	Cuando se hizo la investigación de campo, la Jurisdicción Sanitaria de la Secretaría de Salud se encargaba de inscribir a los solicitantes al Seguro Popular para que obtuvieran la cobertura por tres meses. Esta limitación temporal desincentivaba a solicitarlo salvo en casos excepcionales, como en partos o situaciones de gravedad. Las mujeres embarazadas solían solicitarlo en las últimas semanas de su embarazo, precisamente para que el Seguro Popular cubriera el parto y unos meses de revisión del recién [continúa...]	Hasta noviembre del 2019, se ofrecía la inscripción temporal al Seguro Popular por tres meses, con la posibilidad de incorporarse al IMSS siempre y cuando pudieran insertarse en un trabajo formal y constante. Los centros de atención médica, clínicas y hospitales de la Secretaría de Salud cuentan con escasos recursos humanos y de infraestructura para atender a toda la población.	El INSABI se encuentra en un periodo de implementación prolongado. Al no contar con reglas de operación, se desconoce si continuará ofreciendo la cobertura de tres meses a las personas solicitantes de la condición de refugiado. Con la reforma a la Ley de Salud, queda estipulada la garantía de acceso a los servicios de salud para todas las personas, lo anterior supone una referencia implícita a las [continúa...]

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Seguro Popular / INSABI	Si bien la Secretaría de Salud posee un Plan de Atención Integral que articula a todas sus dependencias y cuenta con un amplio catálogo de enfermedades que son cubiertas, aún es necesario un cambio de paradigma de atención para aquellos servidores encargados de las ventanillas.	nacido. Esta situación pone en peligro a embarazadas de alto riesgo que debieron ser diagnosticadas previamente. Muchas de las mujeres extracontinentales no son atendidas por no recibir información sobre su derecho al servicio médico por la falta de servicios de traducción. Adicionalmente, la infraestructura y el personal sanitario son insuficientes para brindar la atención necesaria. También se hace uso de los contactos y conocidos y, en ocasiones, es necesario hacer una llamada o enviar un mensaje vía <i>Whatsapp</i> para garantizar la atención a un paciente, sin que se le exija algún tipo de documento. Con la transición al INSABI, se supone que estas prácticas se agravaron, pues se dejó de contar con la protección legal de cobertura.		personas en condición de movilidad. En la práctica, las personas solicitantes o refugiadas no tienen acceso directo y expedito a los servicios médicos, y cuando llegan a tenerlo, estos carecen de la infraestructura necesaria y de insumos (como medicamentos o camas disponibles). Es importante señalar que el Seguro Popular tenía una duración corta en comparación con los tiempos de espera para adquirir la condición de refugiado, por lo que de seguir la misma regla, en el caso de la implementación del INSABI, esta continuará limitando el acceso efectivo del derecho a la salud.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Alianzas directas con clínicas locales para el acceso a servicios	Dada la corta duración del Seguro Popular, y ahora la incertidumbre en cuanto al tipo de protección que otorgará el INSABI, las OSC han generado alianzas con clínicas locales del gobierno de la Ciudad de México para que las personas refugiadas o solicitantes reciban atención de manera expedita. Algunas organizaciones reportan alianzas con clínicas privadas para la atención de enfermedades comunes (resfriados, infecciones estomacales, etc.)	Debido a las dificultades de acceso inmediato al Seguro Popular, instancias del DIF, albergues y OSC reportan acuerdos informales con instituciones de salud pública y privada. En las últimas se encuentran los médicos de Farmacias del Ahorro, quienes otorgan sus servicios y en ocasiones donan medicamento para las personas que requieren la atención.	Si bien muchas personas refugiadas tienen acceso al seguro social, se reportan casos de atención psicológica con clínicas de la Secretaría de Salud, como el CESAME (Centro Estatal de Salud Mental), donde personas migrantes y refugiadas pueden ser canalizados vía los albergues, el Centro de Atención a Víctimas, el Centro de Justicia y Empoderamiento para la Mujer o el DIF para tratamiento psicológico o internamiento. El CESAME cuenta con su propia farmacia. La Facultad de Psicología de la UAdeC permite que sus estudiantes hagan servicio social en la Casa del Migrante y otorgan terapias gratuitas.	Para contrarrestar las fallas en los mecanismos de atención inmediata, la población refugiada o solicitante de la condición de refugiado suele ser canalizada por un tercero (a través de un programa local, de los albergues, organizaciones civiles u organismos internacionales) que los guía en las rutas de atención. Además, existen alianzas y prácticas informales (como el uso de llamadas, el Whatsapp u oficios) con el propósito de que clínicas, hospitales y médicos atiendan de modo más efectivo a la población.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Programa Ciudad Hospitalaria	Las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugiado o refugiadas que viven en la Ciudad de México pueden ser canalizadas a los servicios médicos ofrecidos por la Secretaría de Salud de la ciudad a través del Programa. Las clínicas del gobierno local, en atención al Programa y a la Ley de Hospitalidad, a su vez, reciben a todas las personas que validen su residencia en la Ciudad de México. Sus servicios son gratuitos. Sin embargo, se observa que en ciertos sectores de salud es más frecuente el recibimiento de esta población sin límites de acceso. Entre los retos de atención están la escasez de personal en las unidades y la falta de seguimiento a quienes cambian su residencia o están en tránsito. Si requieren de altas especialidades se les recomendaba inscribirse en el Seguro Popular.	N/A	N/A	El Programa Ciudad Hospitalaria solo es válido en la Ciudad de México. Ayuda en orientación y en especie a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado, además de vincularse con otros programas de desarrollo social del gobierno de la Ciudad de México. Este programa local está cimentado en la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana de la Ciudad de México y la institución gestora es el Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (IAPP) de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (Sibiso).

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Programas de atención de las OSC	La gran mayoría de los albergues y de las OSC tienen su propia área de atención médica. Sin embargo, esta se limita a servicios de enfermería, jornadas de salud dentro de las instalaciones o visitas ocasionales de médicos solidarios con su causa. Por lo anterior, se vinculan y crean alianzas con instituciones de salud cercanas a ellas y construyen directorios de contactos con el gobierno local o con actores sensibilizados por ellos mismos.	Algunos albergues y asociaciones reportan tener enfermería o farmacia para atender dolores y heridas comunes. Asimismo, funcionan mediante apoyo o donativo de medicinas o material de curación de personas particulares. La gran mayoría de albergues llegan a acuerdos con la Jurisdicción Sanitaria, la Secretaría de Salud o el IMSS (en el caso del Albergue El Buen Pastor) para que lleguen a sus instalaciones a dar consultas o pláticas. Otras hacen uso de alianzas informales con médicos de farmacias privadas o de zonas colindantes para que puedan donar consultas médicas. Se expone como focos de atención el tema de las adicciones y los problemas psicológicos.	El único albergue en Saltillo es la Casa del Migrante. Este albergue cuenta con enfermería básica y una médica voluntaria que visita los viernes. También ha generado sinergias con el Seguro Popular, el cual hará una campaña de salud al año, y con la Facultad de Medicina y Psicología que les ofrece algunos servicios temporales. En la Casa de los Niños también se brindan servicios de atención médica, psicológica y dental a costos simbólicos particularmente para niñas, niños y adolescentes, con ampliación a sus familias.	Los programas de atención médica de los albergues y de las asociaciones se basan en atender enfermedades, heridas, atención a niñas y niños y primeros auxilios por medio de la adecuación de enfermería o pequeñas farmacias internas. La gran fortaleza de estos actores radica en generar vínculos de solidaridad y alianzas con instituciones y organismos que puedan extender sus servicios médicos a través del contacto directo con directores de clínicas y hospitales, facultades de medicina o psicología en universidades, vecinos y actores locales.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Inciden- cia de la COMAR en el derecho a la salud	En la Ciudad de México, dado que es la sede federal de la COMAR, el acceso a trámites y apoyo para el acceso a servicios de salud es más eficiente, además de que la red de apoyo institucional está consolidada. En caso de presentarse alguna dificultad para tener acceso a algún servicio de salud pública, la COMAR emite cartas personalizadas sobre derechos de acceso a servicios para que presenten en ventanilla y se facilite la atención. Su fortaleza radica en la sinergia de los actores, de los sectores sociales, civiles, gubernamentales y organismos internacionales.	En caso de presentarse alguna dificultad para tener acceso a algún servicio de salud pública, la COMAR emite cartas personalizadas que facilitan la atención en ventanilla. Para la atención médica, también suelen canalizar a las personas a las organizaciones Médicos del Mundo y Médicos Sin Fronteras. La convergencia de las agendas de actores locales de sociedad civil y organismos internacionales en el último año ha permitido romper algunas barreras para el acceso y la atención a la salud para la población refugiada y solicitante de la condición de refugiado. Sin embargo, la poca sinergia entre los actores gubernamentales, como el INM y otras instancias de salud estatal generan deficiencias y limitaciones para la garantía del derecho universal a la salud.	En la ciudad de Saltillo, no hay representación formal de la COMAR, solamente hay una funcionaria que brinda atención desde una ventanilla en las instalaciones del INM. Esto se traduce en una débil presencia institucional y, por ende, en una débil red de apoyo hacia la población refugiada que vive y trabaja en la ciudad. Se logró documentar que esta ausencia institucional es una fuerte barrera para lograr el acceso al derecho a la salud.	Se observa que la presencia o ausencia institucional de la COMAR incide de manera directa en la construcción, fortaleza y consolidación de sinergias entre actores e instituciones. El éxito en las acciones de coordinación y cooperación depende de la fortaleza y el compromiso institucional desde la base de sus recursos humanos disponibles para la atención directa y focalizada.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Servicios de los centros Capasits (Centro Ambulatorio para la Prevención y atención en SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual)	Los Capasits son unidades de salud que proporcionan servicios para la prevención y atención especializada de pacientes con VIH e infecciones de transmisión sexual, de forma ambulatoria. La atención y los retrovirales son gratuitos. En la Ciudad de México, las funciones del Capasits las toma la Clínica Especializada Condesa (en su sede principal y en la sede de Iztapalapa). Esta clínica depende de la Secretaría de Salud de la CDMX. Si hay un cambio de residencia, se puede trasladar a los pacientes a los Capasits más cercanos en la República mexicana.	El Capasits de Tapachula atiende a todos los pacientes portadores de VIH, sin importar su estatus migratorio. Mencionan que se adaptan al perfil del paciente, tratando de evitar cualquier prejuicio. Sin embargo, ofrecer sus servicios suele dificultarse debido a la falta de personal y a las barreras lingüísticas con algunos pacientes extracontinentales. Muchas de las personas que se acercan a estos centros lo hacen por medio del sector público de salud o por recomendaciones de asociaciones. Una Mano Amiga A.C. reporta que las personas refugiadas o solicitantes que van solos al Capasits reciben atención tardía, en comparación con las que son canalizadas por su organización, los cuales solo requieren su documento de detección del virus y cualquier documento de identificación.	El Capasits de Saltillo depende de la Secretaría de Salud de Coahuila. También atiende a la población que lo solicite. En el caso de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado, la organización San Aelredo se encarga de ser el enlace entre ACNUR y Capasits para que la población LGBT pueda acercarse al diagnóstico y recibir los servicios ofrecidos.	El Capasits es de las unidades de salud que mayor reacción de respuesta tiene al atender a personas diagnosticadas con alguna enfermedad o infección de transmisión sexual. Cuenta con unidades en todo el país, lo cual implica que si la persona cambia de residencia puede ser transferido a otro centro ambulatorio.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

Programas o acciones encontrados	Ciudad de México	Tapachula	Saltillo	Hallazgos en común
 TRABAJO				
Programa Ciudad Hospitalaria	Este programa asiste en la posibilidad de emplear a las personas refugiadas o solicitantes de refugiado a través de dos actividades generales: la orientación ocupacional y la articulación con otros programas o acciones sociales del gobierno local, tales como el Programa de Seguro de Desempleo o el Programa de Economía Social para la financiación de proyectos productivos. Asimismo, promueve la coinversión con organizaciones para la prestación de servicios sociales a personas refugiadas.	N/A	N/A	El programa Ciudad Hospitalaria solo es vigente para la Ciudad de México y coadyuva a que el derecho al trabajo pueda garantizarse, si no por completo, subsanando ciertas prestaciones a través de la canalización al sistema de programas públicos del gobierno de la CDMX, como el seguro de desempleo o el del financiamiento para proyectos económico-productivos de las personas migrantes o refugiadas. El IAPP, la institución encargada, mantiene buena comunicación interinstitucional con otras dependencias locales. No obstante, tiene como reto el de [continúa...]

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Programa Ciudad Hospitalaria				generar un mayor acercamiento con la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de la ciudad para buscar la manera de generar una bolsa de trabajo que cumpla con el perfil de las personas solicitantes y refugiadas.
Programa de Emergencia Social	N/A	Es un programa operativo de ayuda humanitaria que brinda apoyo económico a personas solicitantes de la condición de refugiado o personas en situación de regularización migratoria a cambio de trabajo comunitario. Las personas solicitantes se ocupan en diversas actividades del Ayuntamiento como la limpieza, la jardinería y en diversas brigadas de trabajo y limpieza de la ciudad. Este programa, resultado de la emergencia migratoria en Tapachula, [continúa...]	N/A	Este programa solo es válido en Tapachula y está enfocado en ofrecer ayuda humanitaria a cambio de trabajo comunitario, en atención al contexto general de Tapachula, donde hay severas dificultades para acceder a trabajo decente y formal. El programa representa una suma de voluntades entre el gobierno federal, estatal y municipal para la ocupación [continúa...]

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Programa de Emergencia Social	N/A	es gestionado por la Secretaría de Bienestar (federal), por lo cual muchas de sus actividades se dan por la confluencia de voluntades, sin convenios firmados de por medio. Se reporta que los usuarios solo pueden trabajar y moverse dentro del perímetro urbano para evitar el riesgo de deportación. Además, no hay capacidad suficiente de atención, de ahí que el programa no se haya difundido en forma masiva ni alcance para inscribir a todos aquellos que lo solicitan. El programa está determinado por un periodo máximo de tres meses y tiene como requisito que solo pueden inscribirse aquellas personas solicitantes de la condición de refugiado. El apoyo económico brindado se paga cada semana mediante un vale canjeable en las ventanillas de TELECOMM.	N/A	de las personas solicitantes de la condición de refugiado que se encuentran en espera de su resolución. Un obstáculo que enfrentan es la incertidumbre de su duración, pues es un programa transitorio que opera cuando sucede una situación extraordinaria de "emergencia social".

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Bolsas de trabajo de OSC	Algunos albergues y OSC crean sus proyectos autogestivos, en los cuales hacen partícipes a las personas solicitantes. En general, crean directorios y estimulación de redes autogestivas para conseguirles trabajo. Por ejemplo, Cafemin tiene su propio proyecto de banquetería y además tiene vinculación con World Vision (para proyectos de hotelería). También promueven talleres de empleo. Por ejemplo, en el Programa Casa de Refugiados, en seguimiento de su taller de empleabilidad, reporta 50 preafiliaciones al IMSS. Las asociaciones que no tienen vinculaciones específicas promueven que las personas mismas vayan comunicando y compartiendo lugares de trabajo.	Las organizaciones reportan que el mercado laboral en Tapachula es altamente competitivo, tanto para nacionales como para personas migrantes, y, en su mayoría, se restringe al trabajo agrícola o a los oficios informales. Los pequeños empleadores locales tienen mayor disposición de dar empleo y crear alianzas una vez que fueron sensibilizados (por las propias OSC), en comparación con los empleadores que se encuentran en gremios patronales (como la Coparmex). A pesar de las iniciativas realizadas por el sector gobierno, y en específico la Secretaría de Economía, para insertar a la población solicitante de la condición de refugiado y población migrante al campo laboral (a través de un programa de certificación del conocimiento de [continúa...]	El área de atención humanitaria en Casa del Migrante tiene una lista de trabajos temporales con empleadores de la zona aledaña al albergue. Funciona con una rotación, la cual permite a todos trabajar en algún momento de su estancia, por lo que las personas únicamente pueden trabajar uno o dos días con los empleadores afiliados. El gobierno local organiza campañas, denominadas "feria del empleo", a las que convoca a empresas y a la sociedad en general para que asistan y puedan contratar y ser contratados en un empleo formal. También se observó que diariamente, por las mañanas, personal de reclutación de diversas empresas asiste a la Alameda para llevar a cabo procesos de contratación. A ese espacio [continúa...]	La inserción al mercado laboral se lleva a cabo mediante redes de connacionales, las cuales suelen estar motivadas por las organizaciones civiles que atienden a personas refugiadas y solicitantes. Con el paso de los años se han generado bolsas informales de trabajo y redes solidarias con empleadores locales, las cuales, en su mayoría, son pequeños giros de negocio, como restaurantes, talleres, albañilería o servicios de limpieza.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Bolsas de trabajo de OSC		un oficio que ellos ya traen consigo, con un costo de 1 peso) las empresas se niegan a incorporarlos de manera formal a sus espacios. El Programa de Emergencia Social solo trabaja con albergues específicos como Jesús El Buen Pastor.	llegan las personas con solicitudes de trabajo ya elaboradas y se acercan a los reclutadores con la intención de iniciar el proceso. El primer paso es una breve entrevista y llenar un formulario. Posteriormente, los suben a una camioneta de la empresa, para trasladarlos a las instalaciones donde concluyen directamente el proceso de reclutamiento.	
Proyecto Reubicación	N/A	N/A	Desde 2016 el ACNUR generó sinergias con el sector público (vía la secretaría estatal del trabajo y el Servicio Nacional del Empleo) y el privado (por medio de empleadores) para fomentar el empleo formal. Este esquema de inserción laboral está pensado para garantizar el pago de impuestos, contribuyendo así a la economía local. Así como para garantizar la protección social y [continua...]	El Proyecto Reubicación solo es válido para el caso de Saltillo, aunque tiene representantes en Guadalajara y Monterrey con miras a copiarse en estos lugares. Es un proyecto de financiamiento internacional que parte de la base de generar sinergias con las instituciones públicas y las asociaciones gremiales de empleadores.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Proyecto Reubicación			de derechos de las personas refugiadas. La mayoría de estas personas se convierten en operadores en las manufacturas y fábricas. La empresa que más contrata trabajadores refugiados es Mabe. Este programa no es del Estado.	
Acciones de la COMAR	A nivel federal, la COMAR ha buscado alianzas directas con el sector empresarial en la búsqueda de una mejor inserción laboral, como Manpower y Tent.	Debido al desbordamiento en el número de solicitudes de la condición de refugiado, se limitan a canalizar a las personas solicitantes al Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (Cecati). Esto con el fin de que tomen cursos que los califique o certifique, y a la UNACH, para cursos de español. La COMAR de Tapachula semanalmente realiza una selección de personas para su relocalización a través del programa de Reubicación de Saltillo.	Establecer sinergia con el ACNUR para la implementación del Proyecto Reubicación por medio de los cambios en criterios institucionales con el propósito de agilizar los permisos de traslado, de modo que las personas solicitantes de la condición de refugiado puedan llevar su proceso en una entidad distinta a donde inició su trámite.	A pesar de las limitaciones operativas y el aumento desbordado en el número de solicitantes de la condición de refugiado, la COMAR busca alianzas formales con organismos internacionales, empresas e instituciones locales para propiciar proyectos de empleabilidad para la población que atiende.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
 VIVIENDA				
Alojamiento temporal en albergues	En la Ciudad de México existen pocos albergues para las personas migrantes. Estos albergues tienen restricciones específicas, como número limitado de cupos, acceso solo a hombres, mujeres o familias, y tiempos específicos de estancia.	Los albergues no pueden dar alojamiento a todas las personas, ya que no dan abasto. Las rentas han ido cada vez más en aumento, por esta razón el apoyo brindado por ACNUR (tarjetas con acceso a efectivo) suele no ser suficiente. Las personas solicitantes de la condición de refugiado normalmente viven en condiciones de hacinamiento, en campamentos o, en algunos casos extremos, en situación de calle. Aquellas personas que logran acceder a un empleo en el sector agrícola, pueden vivir en la finca durante el tiempo de su contratación (la temporalidad es de uno a tres meses).	Las personas que llegan a Saltillo a través del Programa de Reubicación, se hospedan durante una semana en un hotel; posteriormente se les proporciona orientación para que puedan rentar un espacio en la ciudad. En su mayoría, las personas rentan habitaciones compartidas para reducir los costos. Cabe señalar que la Casa del Migrante tiene un espacio temporal habilitado para personas refugiadas y solicitantes que lo requieran, el cual fue construido con ayuda de ACNUR.	Con excepción del alojamiento temporal en albergues, las personas no cuentan con ninguna opción o programa vinculado a la vivienda. Los albergues se presentan como espacios de interacción y socialización para que las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado puedan generar sus propias estrategias comunitarias y así encontrar un lugar donde vivir.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Estrategias propias de las personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas	Después de vivir en los albergues, las personas y las familias buscan unirse con sus redes de reciente amistad para poder rentar un lugar. Normalmente viven en la periferia de la ciudad, al ser las rentas más económicas y sin solicitud de aval.	La falta de recursos económicos, la saturación en los albergues y la escasez de trabajo en Tapachula ha orillado a muchas personas a vivir en la calle o a acampar en terrenos en las afueras de la ciudad. También han accedido a empleos informales, como venta de chips de telefonía, tejer trenzas en el cabello, venta de bebidas, entre otros. Por otro lado, las personas con alguna capacidad económica o que estén percibiendo remesas del extranjero buscan juntarse con otras para rentar y cohabitar. Normalmente, en estos espacios se vive en condiciones de extremo hacinamiento.	La población refugiada activa sus redes sociales para rentar pequeñas casas donde viven muchas personas y familias. Debido a los elevados costos del arrendamiento, se ubican en la periferia de la ciudad o en zonas urbanas vulnerables.	La población refugiada y solicitante de la condición de refugiado crean estrategias propias para la obtención de una vivienda, como rentar entre varias personas y elegir zonas alejadas de los servicios en las periferias de la ciudad, donde el arrendamiento está menos condicionado a la presentación de un aval, además de ser más barato. El hacinamiento en el hogar es una de las características constantes en las tres ciudades.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Apoyos del ACNUR	Para aquellas personas adheridas a algún programa del ACNUR hay apoyos económicos para hospedaje en hoteles, siempre y cuando estén en fase de acoplamiento y regularización. Estos apoyos son temporales y se dirigen a las familias.	Las personas adheridas a algún programa del ACNUR acceden al apoyo económico para hospedaje, ya sea para rentar una vivienda o pagar un hotel. Lamentablemente, los precios de las rentas en Tapachula se han incrementado a partir de la llegada de las caravanas de migrantes. Estos apoyos son temporales y, en ocasiones, insuficientes.	Son apoyos temporales y están enfocados a familias. Aunque es suficiente para solventar el costo de la renta, la demanda ha generado un incremento en los precios de alquileres.	Los apoyos del ACNUR no forman parte de ningún programa estatal de política pública. El hospedaje en hoteles facilita la organización de los usuarios de los programas, además de evitarles estrés en tanto no tienen que preocuparse temporalmente por dónde podrán pasar la noche de forma segura.
 CUIDADOS				
Guarderías del DIF	No se identifican acciones particulares y/o vinculación entre el DIF y las instancias que dan servicios a población refugiada o solicitante de la condición de refugiado.	Casa de Día del DIF ofrece sus servicios de cuidados (que incluyen alimentación, talleres educativos y juegos) a niñas y niños, y mujeres embarazadas o con hijos menores de 3 años. Pocas personas hacen uso de este modelo debido a que el servicio se encuentra alejado del lugar de [continúa...]	El DIF en Saltillo tiene experiencia en atención a jóvenes cercanos a los 18 años que han solicitado la condición de refugiado. Mientras se encuentran en trámite pueden hacer uso de los albergues a cambio de realizar servicio social con ellos. Además, pueden entrar al Programa Proyecto de Vida [continúa...]	En general se observó una desatención en el tema de las guarderías. Las familias, y en especial las mujeres, enfrentan muchas dificultades para encontrar empleos formales o de tiempo completo debido a que no hay servicios [continúa...]

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Guarderías del DIF		residencia o de trabajo, de modo que implica un gasto extra de traslado. Para las niñas, niños y adolescentes no acompañados existe el Albergue Temporal para Menores como una opción en tanto se define la situación jurídica de la familia. Éste es cerrado y funciona como alternativa a la estación migratoria.	donde se les canaliza con familias sustitutas. Las niñas, niños y adolescentes solicitantes de la condición de refugiado llegan al DIF por dos vías: por detección previa del INM o por la Procuraduría para Niños, Niñas y la Familia (PRONNIF). No hay programas de guarderías públicas, las existentes son escasas y dependen del IMSS.	de guarderías o de cuidado de personas dependientes.
Modelo de guarderías del IMSS	Únicamente las madres y padres afiliados al Seguro Social pueden tener acceso a las guarderías del IMSS.	Debido a las características del mercado laboral en Tapachula, no se registran usuarias o usuarios de alguna guardería del IMSS.	Solo las madres trabajadoras o afiliadas pueden tener acceso a las guarderías del IMSS. El IMSS federal está en comunicación con ACNUR para revisar las posibilidades de acceso a su esquema de guarderías en Saltillo.	El servicio de guardería del IMSS es un beneficio y una prestación para sus derechohabientes. Se reciben a niñas y niños entre los 43 días de nacidos hasta los 4 años de edad. El modelo de atención incluye el desarrollo de aspectos socio-afectivos, de psicomotricidad y de salud. También brindan servicios de [continúa...]

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Modelo de guarderías del IMSS				alimentación, valoraciones médicas y, en algunas guarderías, educación preescolar. Lamentablemente, el limitado acceso de las personas solicitantes de la condición de refugiado y personas refugiadas al IMSS implica que esta prestación sea muy limitada.
Estrategias propias de las personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas	Las personas a cargo de niñas y niños tienen muchas dificultades para acceder a servicios de cuidados. De manera generalizada son las mujeres las principales responsables del cuidado de los niños, las niñas y otras personas dependientes. Por lo tanto, son las mujeres quienes se quedan cuidando a las niñas y niños, mientras los varones salen a trabajar.	Las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado han creado sus propias redes de cuidados entre sus connacionales. En ocasiones se apoyan en organizaciones como <i>Save the Children</i> o el Servicio Jesuita, los cuales brindan apoyo, sobre todo cuando las personas deben realizar trámites migratorios.	Muchas mujeres y padres de familia, a pesar de tener un trabajo formal o Seguro Social, no acuden a las guarderías. Esto se relaciona con que estos espacios están normalmente saturados o bien los horarios de recepción no coinciden con los horarios mixtos de las empresas. Por lo tanto, las personas utilizan redes de conocidos, con quienes dejan encargados a niñas y niños, e incluso se reportan casos en que se han visto en la necesidad de dejarlos solos.	El acceso a guarderías públicas o privadas es limitado, lo cual obliga a las mujeres a salir del mercado laboral para dedicarse al cuidado de los hijos e hijas o, en el caso de las trabajadoras sin afiliación al Seguro Social, recurrir a otras estrategias, como dejar solos a niñas y niños o bajo el cuidado de personas conocidas.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Casa de los Niños de Saltillo	N/A	N/A	Es un centro comunitario diurno (de la iniciativa privada) donde se atiende a niños entre los 6 y los 17 años de edad. Se les asiste en el área educativa, salud, psicoemocional y familiar. Las niñas y niños pueden asistir en contraturno de sus horarios escolares, en dos turnos: uno matutino y otro vespertino, con 3 horas de actividades y media hora para el servicio de comedor. Recientemente se creó un lazo de colaboración con el ACNUR para incluir a hijos de personas refugiadas.	Más que una guardería, la Casa de los Niños es un modelo de intervención familiar y comunitaria. Se brinda apoyo a niñas y niños de escasos recursos por medio de regularización académica y de cursos sobre habilidades para la vida. Ofrecen servicio de transporte, comedor, atención médica / psicológica y consejería. Puede presentarse como un modelo con potencialidad para ser replicado. Este programa no es público. Funciona principalmente por medio de donativos de empresas y subsidios del gobierno estatal y municipal.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
 EDUCACIÓN				
Alianzas directas con escuelas cercanas a albergues o asociaciones	Las niñas y los niños, sin distinción, tienen derecho de acceder a la educación en México; sin embargo, en la práctica, la falta de documentos de identificación o de un historial académico apostillado limita el margen de apertura de las escuelas para admitir a niñas y niños refugiados o solicitantes de la condición de refugiado, de modo que el derecho mencionado no se hace efectivo. Debido a lo anterior, las OSC han creado espacios de comunicación y sensibilización del tema, así como alianzas informales con escuelas cercanas a su ubicación. En el caso de la educación para adultos, se reporta que también se propicia el contacto directo con las coordinaciones de zona del INEA [continúa...]	En Tapachula, las personas refugiadas y sus hijos tienden a no asistir a la escuela. En primer lugar, les resulta complicado responder a todas las solicitudes de documentos que piden las instituciones públicas para poder ingresar. En segundo lugar, por sus condiciones socioeconómicas, conseguir los recursos para pagar las cuotas escolares de recuperación resulta una carga extra para el ingreso familiar. En el caso de los adultos, se reportan obstáculos para conseguir las equivalencias educativas y la revalidación de estudios. Muchos desconocen sus derechos y desisten de acceder a la educación en México. Por esta razón, son principalmente las asociaciones las que los orientan e [continúa...]	Las niñas y niños acceden a escuelas cercanas a su domicilio, con acceso limitado. En ocasiones, suelen encontrar limitaciones en cuanto al idioma o dificultades para hablar con la autoridad de las escuelas para facilitar su ingreso. Las y los docentes tampoco tienen la capacitación necesaria y suelen existir barreras culturales o lingüísticas entre ellos y las niñas y los niños.	Las niñas y niños pueden ejercer su derecho a la educación en México al ingresar a las escuelas. Sin embargo, la falta de documentación dificulta su acceso, inscripción y validación de estudios, a lo que se suma la falta de recursos económicos para apostillas, cuotas de recuperación, uniformes y útiles escolares. Las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado generalmente no cuentan con recursos para sostenerse o sostener a sus hijos en el sistema escolar. Las OSC y las organizaciones internacionales han formado alianzas con la SEP local y [continúa...]

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Alianzas directas con escuelas cercanas a albergues o asociacio- nes	y algunos CECATI, así como los Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes (Pilares) para que admitan e inscriban formalmente a las personas sin mayores trámites o dificultades.	intentar sensibilizar a los actores en el tema educativo.		otras instancias nacionales para propiciar el acceso a la educación. Un reto para esta población es el trámite de apostillas y de certificados escolares previos.
Programa de Save the Children	N/A	Este organismo internacional cuenta con un programa en el que van a las oficinas de la COMAR dos días a la semana y dan talleres a las niñas y niños mientras sus padres o madres realizan sus trámites.	N/A	<i>Save The Children</i> cuenta con programas de atención a niñas y niños migrantes, presentes principalmente en zonas rurales, urbanas y semiurbanas de los municipios de Tapachula, Huixtla y Suchiate.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

 Programas o acciones encontrados	 Ciudad de México	 Tapachula	 Saltillo	 Hallazgos en común
Programa de RET Internacio- nal	N/A	RET tiene el Proyecto de Fortalecimiento de Familias Refugiadas, el cual atiende cuatro áreas con líneas de acción específicas: educación, psicosocial, medios de vida y deporte. En el área de educación se han encargado de acercarse a los directores de las escuelas y a los docentes para sensibilizarlos en el tema y capacitarlos en el enfoque de derechos.	N/A	RET Internacional es una organización internacional, la principal aliada del ACNUR y de otras asociaciones y organismos en cuanto al proceso de inserción escolar en Tapachula. Si bien su objetivo central es propiciar la inclusión social, es la que más se enfoca en brindar asistencia para que los hijos de las personas refugiadas puedan acceder a la escuela. En niveles superiores se tiene el reto de la consecución de los documentos para homologar estudios, así como el acompañamiento a las familias que forman parte del programa. Este programa no es del Estado y solo es válido para Tapachula.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

En la siguiente sección se explican con mayor profundidad los hallazgos del estudio tras la identificación de siete aspectos que influyen en el acceso a la protección social: la falta de capacidades institucionales, la inadecuación de las reglas operativas de los programas, el desconocimiento de la condición de refugiado, la ampliación de los tiempos de espera para la obtención de dicha condición, la influencia del trabajo y del desempleo, el papel de la bancarización y el contexto de vulnerabilidad, lo cual corresponde a las categorías construidas y se explica en la metodología.



Análisis de resultados: Ciudad de México

I Falta de capacidades operativas, por parte de las autoridades y personal de las diferentes instituciones entrevistadas, para atender las necesidades específicas de la población migrante y refugiada.

Durante el trabajo de campo, un aspecto común en las entrevistas se refirió a las limitaciones operativas no solo en la COMAR, encargada de la atención a las personas con la condición de refugiadas, sino también en aquellas vinculadas a la protección social, en particular las del sector salud. Se documentó una falta de capacidades (de planeación y operativas) del gobierno de la CDMX debido, en primer lugar, a la falta de presupuesto o al recorte presupuestal y de programas. En segundo lugar, la carencia de personal o la sobrecarga laboral de los funcionarios públicos para desempeñar múltiples tareas burocráticas o de atención. Ante la falta de capacidades operativas en general, se observó que los organismos internacionales y las organizaciones civiles cumplen una labor primordial para la atención primaria de las personas solicitantes de la condición de refugiado, esto a pesar de que las organizaciones civiles también han tenido que enfrentar un recorte en sus fondos, en especial aquellos provenientes de recursos gubernamentales.

El caso de la COMAR, en la Ciudad de México, es posiblemente uno de los más preocupantes en este sentido, debido al aumento de solicitudes recibidas en condiciones de muy poco presupuesto y personal. Se documentó en las entrevistas una disminución en las capacidades operativas para tener

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

diagnósticos y datos sobre la población atendida. Al inicio del trámite, a los solicitantes de la condición de refugiado se les hace un cuestionario de detección de necesidades, en el cual se les pregunta sobre su experiencia laboral, su sueldo anterior, sus datos escolares, etc. La COMAR admite tener esa información; sin embargo, en las entrevistas con miembros del personal de la institución, estos expresaron falta de capacidades tecnológicas, humanas, presupuestales, operativas y de todo tipo. Además, explicaron que esos cuestionarios se llenan en papel y no hay ningún tipo de sistematización para obtener alguna estadística.

La incapacidad para sistematizar, identificar necesidades y dar atención a los casos han llevado a que la COMAR opte por generar sinergias con organismos internacionales como el ACNUR, con el fin de desahogar y mejorar la atención a la población refugiada. Resultado de esta colaboración fue la flexibilización de algunos criterios de movilidad de la población solicitante de la condición de refugiado para que las personas más vulnerables o las familias solicitantes pudieran trasladar su trámite a algún otro estado y puedan ser beneficiarias del Proyecto Reubicación. Durante las entrevistas se explicó que el programa de integración laboral de ACNUR es un ejemplo de la posibilidad de dar cierto seguimiento a los casos debido a que la institución está rebasada por la cantidad de entrevistas que debe realizar, y por ende esto significa un rezago significativo en el procesamiento de las solicitudes. Además, se expresó que la prioridad, más allá de darle seguimiento a los casos, es lograr que las personas solicitantes y refugiadas tengan cubiertas las necesidades básicas para poder empezar su vida en México.

El propio INM señala las limitaciones de la COMAR en cuanto a sus capacidades operativas para brindar atención, lo cual conlleva también a un atraso en la regularización o los trámites de residencia. En las entrevistas, las funcionarias del INM hicieron hincapié en la falta de representación a nivel nacional y cómo muchas veces el propio INM debe mediar los trámites en muchas entidades. La situación del proceso de COMAR es diferente para las personas que están donde hay una oficina de representación, ya que es más fácil que COMAR facilite un trámite o canalizarlos a las personas a una institución pública; sin embargo, en las oficinas de representación del INM, donde no hay oficina de COMAR, el enlace es telefónico o por medio de correo electrónico. Este es el caso de Saltillo, donde el INM funge como intermediario.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Ahora bien, si COMAR es la dependencia encargada propiamente de la protección y atención de las personas refugiadas en el país, no resulta ser la única institución a nivel federal que ve mermadas sus capacidades operativas y que se vincula a la protección social en México de la población extranjera de la condición de refugiado. Hubo quienes expresaron también una falta de recursos e insumos, o incluso de una partida presupuestal para la población refugiada o migrante, por ejemplo el IMSS, el cual se enfoca en la protección específica de los trabajadores en México, y la Secretaría de Salud. En esta última, se mencionaba que, al contrario del IMSS, que es tripartita, el sector salud depende casi por completo del presupuesto público, y se agrega que tampoco existe una partida para este grupo poblacional:

Dentro de los grandes retos, y no solo dentro de la Secretaría de Salud, sino a nivel federal, es el tema de recursos. Hasta el día de hoy no hay una partida de presupuesto federal, estatal ni municipal que esté etiquetado para migrantes [...]; estamos trabajando de manera intersecretarial para crear mecanismos de respuesta a los flujos migratorios, ahí va caminando, pero sí nos hace falta una mayor articulación. (Testimonio de persona funcionaria de gobierno federal, entrevista realizada en 2019)

A nivel local sucede algo similar. En el Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (IAPP) de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (Sibiso) de la Ciudad de México (la dependencia a cargo de la atención a “huéspedes”, es decir, inmigrantes mexicanos o extranjeros, solicitantes de asilo y personas refugiadas residentes en la ciudad), también se identifica escasez de capacidades relativas a la falta de personal y la sobrecarga laboral. Este instituto, responsable del Programa Ciudad Hospitalaria y de Movilidad Humana, cuenta únicamente con 18 personas encargadas de todas las áreas, desde el registro, la entrega de cheques y ayuda, hasta la asesoría, orientación y canalización a servicios y programas:

Es un programa presupuestario que otorga ayuda a las personas que, previo requisito y condiciones,¹⁰ se les puede dar este apoyo.

10. Dentro de los requisitos se encuentran: la solicitud de acceso al programa, Identificación oficial vigente, la CURP, comprobante de domicilio, carta bajo protesta de “decir la verdad”, entre otros.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

**El personal también apoya con servicios: asesoría, canalización,
solicitud de gratuidad con otras dependencias para realizar
trámites diversos. (Testimonio de persona funcionaria de gobierno
federal, entrevista realizada en 2019)**

A lo anterior, se le agrega el hecho de que se encuentran en una etapa de transición política y acoplamiento institucional pues, en el gobierno anterior, esta dependencia pertenecía a la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec) recién extinta. Debe mencionarse que el IAPP envía a las personas migrantes o solicitantes de la condición de refugiado a los albergues de las organizaciones de la sociedad civil para iniciar el proceso de integración social.

Aunado a lo anterior, se observó que, ante la falta de capacidades, las organizaciones de la sociedad civil intentan subsanar lo que el Estado no atiende actualmente. Las organizaciones entrevistadas, Casa de Acogida y Formación para Mujeres y Familias Migrantes (Cafemin), Programa Casa de Refugiados, Albergue Casa Tochan y el Servicio Jesuita a Migrantes México (SJM) ayudan directamente a la COMAR en la gestión y atención de las poblaciones refugiadas por medio de servicios relativos al hospedaje, la alimentación, la documentación y el acceso a servicios de salud en clínicas de la Secretaría de Salud local. Si bien algunas OSC reciben apoyo financiero de ACNUR y de donantes, en entrevista, mencionaron que a pesar de la "crisis migratoria" y de las caravanas no se ve intención clara por parte del gobierno de acompañarles en su objetivo de atención humana; sobre todo a partir de febrero del 2019 cuando se cortó el financiamiento de recursos públicos para las asociaciones.

El análisis del trabajo de campo en la Ciudad de México exhibe que el Estado posee reducidas capacidades operativas para la atención. Entre las condiciones causales que han permitido que esto suceda se menciona que durante los últimos gobiernos ha habido una falta de previsión total, a nivel institucional, respecto a la situación de las personas solicitantes o en la condición de refugiado. En este sentido, todo aquello vinculado con las personas refugiadas no ha sido construido como un tema prioritario en la agenda pública sino hasta la entrada de las caravanas del 2018 conformadas tanto por población migrante como por población con necesidades de

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

protección internacional. Además, en el caso específico, y a nivel local, de la Ciudad de México se agrega la transición política y los ajustes en la función pública en el gobierno local donde Sibiso absorbió el IAPP.

El contexto general se caracteriza por un fuerte desequilibrio entre el nulo crecimiento institucional y el aumento en la demanda de atención y de solicitudes desde el 2016: "cifras con las cuales no nos damos abasto", en palabras de la COMAR. Se agrega como condición interviniente el terremoto en septiembre del 2017, durante el cual el edificio de la COMAR sufrió daños estructurales y trajo como consecuencia la suspensión de plazos y términos de los procedimientos que llevan a cabo.¹¹ De seguir así esta tendencia, podría derivar en la continuación de la extensión de plazos, con potenciales consecuencias para la población solicitante, como podría ser, llevado al extremo, la negación de la condición de refugiado incluso a quienes satisfagan los requisitos. Ambos escenarios generan una presión muy fuerte para las instancias a cargo de brindar servicios no gubernamentales de atención.

II Reglas de operación como uno de los principales filtros para activar o bloquear los mecanismos de protección social.

En la Ciudad de México, diversos actores hicieron reiteradas menciones respecto a la relevancia de las reglas de operación de sus programas para la atención y protección social de los solicitantes y personas con la condición de refugiado. Por un lado, las instituciones de salud y seguridad social federal mencionaron que, como meros implementadores de la política pública, solo pueden acatar estrictamente lo que los marcos jurídico-administrativos expresan "de modo explícito". Al respecto, en el IMSS se mencionó que:

El Instituto es la institución que aplica la Ley del Seguro Social, nosotros como funcionarios públicos que estamos a cargo de todos los procesos, ya sea de manera normativa u operativa, solo hacemos lo que la ley y sus reglas operativas nos permite. Lo que está especificado ahí es lo que podemos hacer. (Testimonio de persona funcionaria de gobierno local, entrevista realizada en 2019)

11. Fuente: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5502876&fecha=30/10/2017

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

En la práctica, el servidor público suele entender lo anterior como “si existe algo que no se mencione de modo explícito en el manual de operación, no puede entrar”. Por el otro lado, las OSC y las instituciones locales señalan que, ante estas “restricciones”, interpretadas en las reglas de operación de programas de educación o salud, se ven obligados a vincularse entre sí para facilitar el acceso de las personas (principalmente a nivel local) y así hacer efectivo su derecho de atención y protección social.

En el trabajo documental ya se había identificado esta situación; no obstante, en campo se observó como un obstáculo más latente. Si bien la legislación no es restrictiva para la población solicitante o en condición de refugiado, las solicitudes de acceso a la salud y otros servicios sociales -como la educación, la vivienda, y los programas productivos y de empleo- dependen de un marco burocrático que exige ciertos trámites, los cuales muchas veces son difíciles o incluso imposibles de conseguir para una población como la refugiada debido a sus características. Por ejemplo, entre estos se encuentran: la credencial del INE (la cual simplemente no se puede obtener), la tarjeta de residencia, el comprobante de domicilio e incluso el aval (para la renta de una habitación).

Debido a la poca adaptación de las reglas de operación en los programas de protección social federales y locales o la mala interpretación de los criterios, por parte de los servidores públicos, la COMAR tuvo que promover en el 2018 la facilitación y expedición de una CURP temporal.¹² En entrevista con un funcionario público de la COMAR, se expresó lo siguiente:

Si bien es temporal, la CURP te abre la puerta a muchas cosas porque si a ti te dicen si puedes aceptar a personas que no sean mexicanas, pero si en tus reglas de operación dice que debes traer INE o CURP, o pasaporte, ya te está coartando el acceso a muchas cosas [...] Cambios en las reglas de operación, puede ser muy básico, pero que a la mera hora cuando te enfrentas con alguien que está atrás de una ventanilla y se sabe el ABC de eso y no tiene un criterio para cambiarlo, lo es todo. (Testimonio de persona funcionaria de gobierno federal, entrevista realizada en 2019)

12. La CURP temporal fue creada para varias categorías de extranjeros, incluyendo solicitantes de asilo, su expedición está a cargo del Registro Nacional de Población (RENAPO), una dependencia de SEGOB. Consultar: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5526717&fecha=18/06/2018.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Lo esbozado líneas arriba implica que la persona no puede acudir directamente al servicio o realizar el trámite de inscripción a la seguridad social, al INSABI o, anteriormente, al Seguro Popular sin problemas, debido a la situación de movilidad. Muchas veces el funcionario público y de ventanilla desconoce el proceso en el que se encuentra la persona solicitante y pide documentación que normalmente se recibe de la población mexicana (como el INE o la CURP “que no sea temporal”). Lo anterior implica que para acceder a servicios de protección social (salud, educación, guarderías, programas de trabajo y vivienda), las personas deben ser canalizadas por la COMAR, el IAPP o una OSC. Estos tres actores han generado diversas estrategias para ingresar a las personas a los sistemas de protección social. En Cafemin se expone lo siguiente:

¿Cómo lo hemos sorteado? A nivel cotidiano, con una gestión directa por medio de personas que conocemos, redes internas que tenemos para poderlos integrar a alguna escuela, a algún trabajo. Ahí, por ejemplo, separando por rubros, la parte de salud es la que tenemos más avanzada porque, si bien no hay convenios formales a nivel Ciudad de México, el centro de salud que tenemos cerca, como a 15 minutos, nos recibe a las personas sin problema. (Testimonio de persona representante de sociedad civil, entrevista realizada en 2019)

A pesar de las implicaciones a raíz de la falta de adecuación de las reglas de operación de los programas y servicios sociales nacionales, debe notarse la particularidad del contexto de la Ciudad de México, si se compara con el del país. La protección social por canales o dependencias locales es mucho más efectiva debido a las leyes locales o al marco normativo vinculado a la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana, la cual ha propiciado un marco de protección más amplio.

La falta de mención de las personas solicitantes de la condición de refugiado o las personas refugiadas en las reglas tiene entre sus grandes consecuencias servir como filtro, pues la atención en ventanilla suele ser la discrecionalidad del funcionario u operador para brindar o no la atención. Estos servidores públicos frecuentemente solo conocen las reglas de operación y no la ley en la que recae, la cual cumple con el criterio de la no discriminación.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Además, esta situación obliga a construir alianzas informales (de palabra) en las cuales los actores de la agenda pública deben hacerse visibles y dialogar constantemente, con el propósito de sensibilizar a la institución o a la persona encargada de la institución en ese momento.

III Desconocimiento de los funcionarios públicos, de las categorías de población migrante o refugiada.

Algunas dependencias de atención y protección social, incluyendo el IMSS a nivel federal, desconocen la situación y el contexto de la población en condición de refugiado. Esto incluye los estatutos internacionales y nacionales, la diferenciación con la categoría de “migrante” y el proceso general de reconocimiento de la condición de refugiado o de las dependencias que acompañan a las personas solicitantes. Esta situación ha implicado que muchas instituciones se adecuen estrictamente a lo contenido en sus reglas de operación, tal como se explicó en la categoría anterior.

Las instancias con mayor inclinación a sensibilizarse y adaptarse a las circunstancias emergentes y contextuales del país reconocen que el desconocimiento y falta de atención especializada a esta población se debe a que históricamente no se habían enfrentado con una problemática como esta. En la Secretaría de Salud se mencionó que:

El tema de refugiados no es un tema que normalmente trabajemos. El grueso de nuestro trabajo y, sobre todo de esta área, es la salud y los temas de vinculación intersecretarial para la atención de los mexicanos en el exterior o si tienen algún problema en su regreso. (Testimonio de persona funcionaria de gobierno federal, entrevista realizada en 2019)

Lo anterior quiere decir que es muy reciente la atención a la población extranjera. Hasta ahora el foco había estado en las personas migrantes mexicanas de retorno; sin embargo, los cambios en los flujos migratorios han implicado una nueva dinámica laboral en la que estas instituciones han formado alianzas con otras instancias o dependencias, incluso en la Secretaría de Salud, con el fin de hacerle frente al fenómeno migratorio. En una entrevista, se mencionó que: “no es que COMAR nos diga que tiene tanta cantidad de

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

refugiados... Más bien es una política de Estado que apenas está empezando a dibujar, orientado por la cancillería" (Testimonio de persona funcionaria de gobierno local, entrevista realizada en 2019).

Ante la pregunta sobre qué haría falta para mejorar la política pública de integración para refugiados, la COMAR respondió lo siguiente: "que se conozca un poco más lo que hace COMAR, que se conozca la diferencia entre una persona migrante y una persona refugiada. Una persona refugiada tiene especificidades porque viene huyendo de algo particular y tienen una necesidad de protección" (Testimonio de persona funcionaria de gobierno federal, entrevista realizada en 2019). Lo expresado anteriormente refleja que la falta de conocimiento sobre el tema dificulta el proceso de sensibilización para los funcionarios o servidores públicos, así como el acceso a información necesaria para mejorar o establecer mejores y adecuados protocolos de atención.

IV Ampliación de los tiempos de espera en el procedimiento de asilo y la documentación migratoria como obstáculos para acceder a servicios de protección social.

El proceso común de solicitud de la condición de refugiado consiste en:

1. Cualquier persona extranjera que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y debe presentar su solicitud ante la COMAR o ante el INM, en este caso el instituto canalizará la solicitud a la primera.
2. Recibida formalmente la solicitud, se garantiza la no devolución del solicitante.
3. La COMAR realiza una investigación a detalle sobre el expediente del solicitante incluyendo entrevistas y búsqueda de información.
4. Dentro del plazo de 45 días hábiles posteriores, la coordinación general debe emitir una resolución fundada y motivada respecto del reconocimiento o no de la condición de refugiado.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

5. En caso de reconocerse la condición, el INM le otorgará la residencia permanente. En el supuesto de no reconocerse la condición de refugiado, la coordinación general, en la misma resolución, debe pronunciarse en el sentido de otorgar o no otorgar la protección complementaria.

Durante el 2019, el proceso se prolongó y de los 45 días usuales, ahora la COMAR tarda de tres a cuatro meses (o más) para brindar resoluciones. Esto se vincula al desequilibrio entre el incremento en el número de casos y la falta de capacidades operativas de la institución para atender a una población en crecimiento numérico. En consecuencia, ante el fuerte rezago para la obtención de la condición de refugiado a nivel nacional, las personas que inician su proceso experimentan cierta incertidumbre respecto a cómo proceder y acceder a mecanismos de protección social.

Si bien la COMAR facilita el trámite de la expedición de la CURP temporal, la mayoría de solicitantes de la condición de refugiado necesitan regularizar su estatus migratorio y, al mismo tiempo, conseguir comprobantes de domicilio, entre otra documentación para incorporarse al Seguro Social o a los programas de protección social no contributivos. Entonces, una vez obtenida la CURP y regularizada la situación migratoria, es más factible el acceso a un empleo formal y, por lo tanto, a la seguridad social. En la práctica, sin la acreditación resulta más complicado ingresar a los mecanismos de protección social de manera directa y expedita.

Sobre lo anterior, en el IMSS se señalaba que bajo el régimen obligatorio y también de incorporación voluntaria,¹³ independientemente del "estatus legal", se requiere la CURP como dato de identidad nacional regulado por el Renapo de la Secretaría de Gobernación. Previo requisito, ellos se encargan de otorgar el número de seguridad social para que sean sujetos al aseguramiento.

La prolongación de los tiempos de espera es el trasfondo de un círculo vicioso de atención. La incertidumbre jurídica y los tiempos de espera para la regularización detienen las posibilidades de subsistencia e incrementan la

13. De conformidad con la Ley del Seguro Social, la afiliación al IMSS comprende dos tipos de regímenes: el obligatorio (cuando una persona es afiliada por su patrón por tener una relación laboral subordinada y remunerada) y el voluntario (producto de una decisión individual o colectiva. Un ejemplo de la colectiva es el "Seguro facultativo" o el "Seguro para personas trabajadoras del hogar").

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

vulnerabilidad o desprotección social pues, como ya se mencionó, se queda más al margen de la gestión de las OSC y los organismos internacionales como mediadores entre la población objetivo y el gobierno.

En el caso de la Ciudad de México, las asociaciones civiles o el gobierno local tampoco pueden canalizar a las personas sin documentación de forma adecuada al programa de atención. Por lo anterior, la COMAR ha generado nuevas prácticas informales con el fin de subsanar el acceso pleno a derechos. Una de estas es emitir oficios individuales, para que así las personas puedan ser atendidas en el sector salud, o bien mediante cartas de recomendación para que los empleadores reconozcan que esta población tiene el derecho a laborar.

Por su cuenta, las asociaciones también han desarrollado relaciones informales con hospitales, escuelas y proyectos comunitarios cercanos a los albergues donde los solicitantes y sus familias pueden recibir atención.

Debido a que, por mandato, el IMSS atiende exclusivamente a los trabajadores, pues su misión se basa en las relaciones obrero-patronales, los solicitantes de la condición de refugiado que no accedían a empleos formales o no contaban con la documentación para la regulación migratoria solían hacer uso del Seguro Popular (vinculado a la Secretaría de Salud) para acceder a la atención médica.

En sus lineamientos,¹⁴ el Seguro Popular estipulaba una pre-afiliación por 90 días para todas aquellas personas sin los documentos para la afiliación de 36 meses. De acuerdo con lo mencionado por la Secretaría de Salud, las personas migrantes podían afiliarse, ya que no se exigía un tipo de documentación específico para estar afiliado hasta 90 días, considerando que este era un tiempo razonable para regularizar la condición. Asimismo, se agregó que el servicio no era discriminatorio, ya que cualquier persona de cualquier nacionalidad en necesidad de atención médica podía acceder a ella.

Este seguro resultaba restrictivo en prestaciones y solo permitía la atención médica en dos niveles y por tiempo finito. Este hecho dejaba sin cobertura a los solicitantes cuyo trámite estaba demorado. En suma, ante los tiempos

14.Ver: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5521838&fecha=08/05/2018.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

prolongados de espera, la duración del Seguro Popular por 90 días resultaba un fuerte obstáculo para la protección social de esta población. Esta situación evidenciaba la urgencia de encontrar una forma de empate con las temporalidades de la resolución y de la atención en el momento de la espera.

Hacia finales del 2019, la Secretaría de Salud anunció la propuesta del Plan Integral de Atención a la Salud de la Población Migrante, la cual tendría como objetivo articular a las distintas instancias y niveles de gobierno para brindar una atención integral a la salud de la población migrante en México.¹⁵

V Temporalidad y continuidad de la protección social mediada por el desempleo y el trabajo informal.

En México, la cobertura en las ramas de prestaciones de ley recae en el IMSS, por lo tanto adquirirlas en su totalidad se encuentra siempre supeditado al mercado laboral formal. Es decir, el acceso a todas las dependencias obedece a estar inserto en un trabajo formal, a estar afiliado o cotizando en el Seguro Social.

Si bien el IMSS cuenta con un esquema voluntario, este es limitativo. El Seguro Social permite acceder a un paquete de servicios, el cual cubre 266 acciones de atención preventiva y curativa; no obstante, para acceder a este debe presentarse la documentación que acredite la estancia legal en el país y cubrir la cuota anual del seguro para la familia del IMSS de manera anticipada, la cual resulta ser elevada para individuos con un perfil laboral como el de las personas refugiadas en México, los costos van de los \$3,250 pesos para NNA hasta los \$9,100 para personas de 80 años o más. Además, los y las afiliadas bajo ese régimen no pueden acceder al servicio de guarderías. De acuerdo con un funcionario del Instituto, el régimen obligatorio es el más completo, ya que las incorporaciones voluntarias cubren únicamente la atención médica.

El IMSS se centra en las relaciones con los trabajadores indistintamente de su lugar de origen, como mencionaron sus funcionarios, su razón de ser es “la

15. Ver <https://www.gob.mx/salud/prensa/245-presentan-ante-el-comite-nacional-de-seguridad-en-salud-plan-de-atencion-integral-de-salud-para-personas-migrantes>.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

protección y la seguridad social de los trabajadores.”¹⁶ Esto supone fuertes retos en un contexto donde las personas solicitantes y refugiadas tienen dificultades para acceder al mercado laboral formal. Como se mencionó en la OIM, “el empleo es la llave de acceso a más derechos”. En la Ciudad de México, la mayoría de las personas han ido creando sus propias estrategias de autoempleo, se acercan a las canalizaciones y bolsa de trabajo de los albergues o bien se insertan en pequeños negocios de las colonias populares.

Las dificultades económicas y la falta de empleo de esta población afecta directamente las condiciones de vida, por lo cual durante el “tiempo de espera” deben depender de la ayuda humanitaria u ocuparse en el sector informal del mercado de trabajo. Entre la diversidad de ocupaciones para ejercer están las siguientes: mesero o garrotero, albañil, servicios de limpieza, *call centers*.

En sentido estricto, tanto las personas solicitantes, con su tarjeta de visitante por razones humanitarias, como aquellas que ya recibieron el reconocimiento de la condición de refugiado y la residencia permanente no deberían tener ningún problema para acceder a la protección social; sin embargo, como ya se mencionó, el tipo de inserción laboral es una limitante para su incorporación. De acuerdo con la COMAR, las áreas de protección social: “pueden tenerlas ambos, tanto solicitantes como refugiados; depende de en dónde estén trabajando específicamente. Si están en una empresa con IMSS, entonces podrán afiliarse a los hijos” (Testimonio de persona funcionaria de gobierno federal, entrevista realizada en 2019).

VI Negación de servicios bancarios como obstáculo para el empleo formal y la integración social.

En la Ciudad de México, los servicios bancarios se develan como un fuerte impedimento para que las personas puedan acceder a ciertos empleos e incluso para comprar o pagar servicios de cualquier índole. Si bien en la

16. A pesar de ello, el IMSS tiene un programa especial que abarca 19 estados de la República, en el cual se otorgan servicios médicos y medicamentos a personas sin seguridad social que vivan en comunidades rurales, indígenas y marginadas. En algunas de estas zonas se han atendido a migrantes durante su tránsito por México.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

resolución que modifica las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, con fecha del 29 de agosto de 2017, especifica la posibilidad de abrir cuentas bancarias con cualquier documento migratorio que avale la estancia legal en el país,¹⁷ en la práctica, los solicitantes o personas refugiadas no traen consigo su pasaporte o los ejecutivos desconocen este hecho. Como consecuencia, los bancos no abren una cuenta y, por lo tanto, los empleadores tampoco pueden transferir depósitos, lo cual se presta para diversas violaciones de derechos del trabajador o imposibilita conseguir cierto tipo de trabajos (pues el empleador elige a otra persona o contrata a destajo).

Sobre lo anterior, en el Servicio Jesuita a Migrantes México se comentó lo siguiente:

Otro de los problemas es la apertura de las cuentas de banco. Como no traen pasaporte o se los quitaron en la estación migratoria, no pueden tener acceso a abrir las cuentas de banco aunque las empresas los estén contratando de modo formal. Para la empresa también es un relajo [sic] decir a ti te pago en efectivo o a ti te pago con cheque. Ellos lo que quisieran hacer es transferencias a todos y punto, pero ha sido complicado. Lo que hemos visto es que unas empresas lo han logrado directamente. La empresa va al banco y les dice que tiene tantas personas, dales tarjeta, y el banco accede a darles tarjetas de esa manera. Pero ha sido entre el banco y el empleador. (Testimonio de persona representante de sociedad civil, entrevista realizada en 2019)

VII El contexto de inseguridad, riesgos y violaciones a derechos humanos aumenta la vulnerabilidad de la población migrante y refugiada.

En la Ciudad de México, al igual que en Tapachula, las asociaciones mencionan el registro de casos en que las personas migrantes y personas solicitantes de la condición de refugiado se encuentran con su agente persecutor, ya sea en los mismos albergues o en los servicios de atención especializados para la

17. Consultar: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5544804&fecha=27/11/2018&print=true.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

población migrante. Esto ha generado una amplia inseguridad en algunas personas, razón por la cual terminan por abandonar su participación en los programas de ayuda o en los propios albergues.

Otro aspecto relevante es que, por sus características y condiciones, esta población suele instalarse en zonas riesgosas y vulnerables en las periferias de la ciudad. Según datos del INEGI, en el 2018 el promedio de costo de vivienda era de 5,103.20 para la Ciudad de México, mientras que para el Estado de México 4,072.38. Muchas de las personas han sido asaltadas, robadas o estafadas cuando salen a buscar trabajo, al transitar en las calles y en el transporte público. En consecuencia, la integración social y cultural se dificulta al estar paralela al miedo o a la extrema cautela.



Análisis de resultados: Tapachula

I Falta de capacidades operativas, por parte de las autoridades y personal de las diferentes instituciones entrevistadas, para atender las necesidades específicas de la población migrante y refugiada.

A lo largo del trabajo de campo en la ciudad de Tapachula se identificaron algunas limitaciones operativas por parte de las instituciones en las que se realizaron entrevistas, las cuales inciden directamente en la atención de las necesidades de la población migrante y refugiada instalada en diversas colonias de la ciudad. Estas limitaciones van desde lo relativo al presupuesto hasta lo cultural, y contribuyen a restringir el funcionamiento de programas o acciones.

En Tapachula recientemente se efectúa un programa operativo federal, en el cual colaboran algunas dependencias del ayuntamiento y albergues. Este fue implementado a raíz de la contingencia derivada del arribo de las caravanas migrantes en octubre del 2018 hasta la fecha y se conoce como el **Programa de Emergencia Social**.

Este programa consiste en brindar ayuda económica a personas que hayan iniciado el trámite de refugiado ante COMAR a cambio de realizar

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

voluntariamente una labor social comunitaria como la limpieza de calles, playas y otros espacios públicos, o bien formar parte de brigadas de enfermería, traducción y deporte. El objetivo no solo es ocupar a las personas en proceso de regularización de su condición migratoria, sino también atemperar las expresiones de rechazo y discriminación de la sociedad tapachulteca, de esta manera se les observa trabajando por el bien de la comunidad. Desde la coordinación del Programa se indica que se han atendido a más de 1,000 personas solicitantes de la condición de refugiado de varias nacionalidades (cubanas, haitianas y centroamericanas, principalmente), aunque otras instancias municipales colaboradoras con el Programa señalan cifras menores.

Dado a que el Programa es netamente operativo, no cuenta con infraestructura propia ni mucho personal, de modo que han llegado a acuerdos de colaboración informales con el ayuntamiento para que este facilite espacios e insumos (desde escobas y rastrillos para realizar el servicio de limpieza hasta personal como choferes y supervisores, por ejemplo). Con el fin de evitar la presión al gobierno municipal, se crean sinergias y alianzas con otras instituciones como el DIF, la jurisdicción sanitaria, algunos albergues y el programa Sembrando Vida. Estas dependencias se comprometen a organizar y dar ocupación a los individuos (u hospedaje en el caso de los albergues) mientras el programa los vincula con las instituciones pertinentes.

Las personas solicitantes y refugiadas inscritas reciben un apoyo diario de \$170 pesos MXN y pueden permanecer en el Programa hasta por tres meses, el cual es el tiempo estimado para la resolución del caso. El ingreso diario otorgado es muy similar al salario promedio que puede conseguirse en Tapachula por un trabajo en una finca agrícola o cafetalera. Si bien el programa no establece limitaciones para que más de un miembro de una familia se inscriba, en la práctica resulta muy difícil. Por ejemplo, en el caso de una pareja con hijos e hijas ambos podrían ser usuarios del programa; no obstante, alguno se ve obligado a ejercer las tareas de cuidado, y normalmente ese rol lo asume la mujer.

A pesar de que desde la coordinación se insiste en que no se trata de un programa que exija una contraprestación, en la visita a la ventanilla de la Dirección de Atención al Migrante, localizada en el Edificio Soconusco, pudo corroborarse la existencia de un control muy estricto de asistencia y del

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

cumplimiento de horas de trabajo destinadas principalmente a labor social comunitaria y temporal.

Las limitaciones de infraestructura y de personal del programa se convierten en una barrera que afecta la atención a la población. De manera explícita, se reconocen las limitaciones para realizar una difusión masiva sobre el acceso a esta ayuda, ya que sería imposible lograr la capacidad suficiente para dar cobertura a toda la población que está llegando a Tapachula y solicita la condición de refugiado.

Las oficinas de COMAR en la ciudad también experimentan una falta de capacidades operativas idóneas. Actualmente, mencionan tener 64 servidores públicos y que, de enero a septiembre del 2019, deben dar seguimiento a 36,071 solicitudes. Los recursos asignados son insuficientes ante las necesidades (los cuales van desde la falta de impresora hasta escasez de traductores para realizar las entrevistas a las personas solicitantes de la condición de refugiado). En este último ejemplo, se recurre a un profesor haitiano de la tercera edad que acude cuando sus posibilidades de tiempo se lo permiten, de forma gratuita, a apoyar con el servicio de traducción.

Otro factor es la escasa infraestructura de vivienda. Las organizaciones civiles, el sector salud, el INM y todas aquellas instancias que atienden directamente a las personas migrantes y refugiadas están sobrepobladas. Los albergues están rebasados por poco más del 70% de su capacidad máxima, lo cual obliga a muchas personas a vivir en asentamientos irregulares, en condiciones de hacinamiento o incluso a vivir en situación de calle.

Los servicios de cuidados son limitados, incluso para la población local. Para el caso concreto de personas solicitantes y refugiadas, aunque el DIF cuenta con un espacio destinado al cuidado de niñas y niños, llamado Casa de Día, se recurre poco al servicio debido a que está alejado de los lugares de trabajo y de habitación donde suelen movilizarse. Desplazarse hasta la ubicación de la guardería supone costos adicionales que las familias no pueden cubrir con la remuneración que reciben en sus trabajos.

Por otro lado, tampoco hay instancias de cuidado temporales para aquellas personas que están iniciando sus trámites de solicitud de la condición de refugiado. La sociedad civil y algunos organismos internacionales ayudan a

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

mitigar algunas necesidades de esta población en situaciones muy concretas. Por ejemplo, *Save the Children* posee un programa en el que se visitan las oficinas de la COMAR dos días a la semana y cuidan a los niños y niñas mientras sus padres o madres realizan los trámites. En otros lugares como el Servicio Jesuita a Refugiados se realizan actividades con niñas y niños mientras sus padres o madres reciben asesorías jurídicas

En cuanto a la atención médica, los hospitales y centros de salud también están saturados y muchas veces no poseen suficientes insumos en cuanto a personal y medicamentos. A pesar de que por ley la atención médica ha de brindarse a quien la solicite, en las instancias de salud públicas correspondientes esto no siempre ocurre, o bien la atención para pacientes con enfermedades menores es lenta debido a que el personal para brindar la atención es escaso y, en algunos otros casos, no cuentan con medicamentos o instrumental de curación.

En ese sentido, la Jurisdicción Sanitaria VII y el ACNUR han realizado un trabajo sustancial para la canalización y atención de casos para recibir servicios de salud. También se ha mitigado la falta de capacidades institucionales desde las asociaciones civiles; por ejemplo, con las alianzas entre algunos organismos y actores del sector privado, como Médicos sin Fronteras o los doctores de Farmacias del Ahorro, con el fin de acceder a sus brigadas de salud, a consultas gratis o donaciones de medicamentos. Se trata de alianzas no formales que han agilizado la atención.

II Reglas de operación como uno de los principales filtros para activar o bloquear los mecanismos de protección social.

Buena parte de los instrumentos o manuales de operación diseñados para el acceso a la salud, educación, cuidados y vivienda no contempla a la población migrante o refugiada en sus contenidos. Lo anterior, ocasiona que el acceso y la atención en diversos servicios sociales sea discrecional; es decir, depende estrictamente de la sensibilización y conocimiento de los derechos que tenga el primer contacto o la persona funcionaria que atiende en ventanilla.

Con relación a lo anterior, la mayoría de los actores entrevistados han argumentado que no operan bajo ningún tipo de discriminación, y que

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

otorgan la atención a quien la necesite y cuando se solicite; aunque también han expresado que simplemente “hacen lo que pueden”, al margen de las acciones permitidas en su manual operativo.

Las reglas operativas pueden llegar a ser una barrera para acceder a ciertos mecanismos de protección social.

Por ejemplo:



Durante la misión se conoció a una migrante haitiana con poco más de siete meses de embarazo, quien hasta ese momento no había recibido atención médica o algún tipo de revisión o seguimiento para ella y el bebé en camino. Al regreso de la misión, ella se puso en nos contacto con el equipo porque se había enfermado y en la estación migratoria —donde acampaba— no había ningún tipo de atención médica, ni siquiera una ambulancia haciendo guardia. Con esfuerzos se logró establecer contacto con autoridades que habíamos entrevistado previamente e inmediatamente realizaron un enlace con integrantes del grupo beta, quienes asistieron hasta el lugar para hacerle una valoración, momento en el cual decidieron trasladarla al Hospital General. Al llegar ahí no pudieron atenderla, puesto porque necesitaban un traductor y nuevamente, gracias a la buena voluntad de las autoridades, se contactó entre sus conocidos a un particular que pudiera trasladarse al hospital y apoyar en la interpretación.

En general, para acceder a los servicios de salud o, en su momento, afiliarse al Seguro Popular, las reglas de operación pueden bloquear a las personas cuando se solicitan documentos de identificación, como ocurre en el INE. Esto sucede incluso a aquellas personas migrantes o refugiadas que han sido víctimas de algún delito, pues se les exige presentar algún documento que acredite su estatus legal. Aunque en la Fiscalía de Inmigrantes se menciona que se brinda el servicio de atención y denuncia, independientemente del estatus y sin ningún tipo de complicación, en la práctica es necesario presentar algún documento que acredite la identidad. Si la persona no lleva una copia de dicho documento, se les solicita acudir a COMAR o al consulado para obtenerlo o se da inicio al procedimiento con el compromiso de que la persona presentará una identificación posteriormente.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

En lo que concierne al tema educativo, las personas refugiadas y solicitantes, así como las OSC colaboradoras, reportan que el ingreso inmediato a los niveles básicos de educación es difícil, a pesar de considerarse un derecho. Aunque la Ley General de Educación, en el Acuerdo 286 de sus Normas Escolares, estipula que debe garantizarse la inserción escolar de las personas, incluso sin que presenten documentos de identidad ni diplomas escolares, en las escuelas resulta cotidiano que se soliciten documentos tales como el acta de nacimiento, la CURP o cuotas de apoyo/recuperación. Ante esta situación, las OSC y los organismos internacionales como RET han diseñado campañas de sensibilización y creado alianzas directas con los directores de escuelas.

III Desconocimiento de los funcionarios públicos, de las categorías de población migrante o refugiada.

Las autoridades suelen confundir las diferentes categorías de la población migrante y refugiada, y no disciernen con facilidad entre las personas que van de visita o de compras de fin de semana, los trabajadores temporales, las personas migrantes en tránsito o solicitantes de la condición de refugiado. Con frecuencia se señalan actos discriminatorios o intimidatorios en contra de estas poblaciones.

Sumado a lo anterior, está presente el desconocimiento general en cuanto a los tipos de condición migratoria y los derechos humanos de las personas migrantes y extranjeras, particularmente en instituciones locales. En el sector educativo, hay barreras de integración, como dificultades para poder acercarse a hablar con el director del plantel (porque este se niegue) o desconocimiento de que pueden solicitar este derecho con la autoridad inmediata del plantel educativo.

El idioma y la capacitación docente para atender y convivir con poblaciones multiculturales, y el total desconocimiento del acceso de este derecho a la población nacional y extranjera son factores importantes. Las escuelas suelen solicitar una serie de documentos (CURP, acta de nacimiento, comprobante de domicilio, certificados escolares del año anterior) y contribuciones monetarias, sin importar la condición migratoria de las personas o si cuentan o no con dichos documentos.

IV Ampliación de los tiempos de espera en el procedimiento de asilo y la documentación migratoria como obstáculos para acceder a servicios de protección social.

Por tratarse de uno de los puntos de internación del país más importantes, el contexto de Tapachula se caracteriza por una fuerte presión poblacional de personas en situación de movilidad humana, lo cual ha provocado que la atención a los trámites de reconocimiento de la condición de refugiado se haya ralentizado. Los tiempos administrativos para las solicitudes y resoluciones de la condición de refugiado han ido en aumento en forma considerable, y muy en particular desde el 2018.

Existe un fuerte rezago para la obtención de la condición de refugiado a nivel nacional, por lo cual la extensión en tiempo para regularizar la situación migratoria detiene las posibilidades de subsistencia e incrementa la vulnerabilidad o desprotección social. Si bien desde las oficinas de COMAR se sostiene que se realizan enormes esfuerzos para otorgar la CURP, incluso el mismo día, representantes de OSC sostienen que su emisión está experimentando retrasos significativos (de los tres hasta los nueve meses).

Este rezago también ha modificado los tiempos de atención en los albergues, pues además de que se han desbordado sus capacidades para atender a sus usuarios, normalmente permitían a las personas migrantes hospedarse durante un máximo de cinco días, mientras que en la actualidad las personas suelen permanecer hasta periodos mayores a cinco meses.

Algunas OSC señalan que un factor determinante en el aumento en los tiempos de espera, y por lo tanto una alta demanda de las solicitudes para la condición de refugiado, es que muchas personas comienzan su trámite para evitar la deportación sin haber decidido si la mejor opción es permanecer y establecerse en México o continuar su camino hasta Estados Unidos.

**V Temporalidad y continuidad de la protección social mediada por el
desempleo y el trabajo informal.**

Una de las principales limitaciones para el acceso a la protección social se relaciona con la falta de trabajo y la informalidad del empleo. Con base en los datos proporcionados por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, en Chiapas hay una tasa de ocupación de aproximadamente 78%; no obstante, solo dos de cada 10 trabajos son formales, lo cual significaría que más de un 50% de la población ocupada no se adecúa a los estándares de “trabajo decente”, además de que las jornadas de trabajo pueden ser más largas de lo normal. Esto expone claramente el tipo de mercado laboral al cual se está integrando la población refugiada y solicitante.

Lo señalado anteriormente repercute no solo en el estado de salud de las personas sino en sus posibilidades para asistir a los servicios de atención y a la continuación de tratamientos, debido a la baja remuneración de los trabajos y a las extensas jornadas laborales. Esto evidencia abusos y explotación basada en la condición irregular de las personas. Además, los horarios de atención o de cuidados son limitados e impiden el uso de los servicios, por ejemplo, la Casa de Día del DIF.

Un aspecto clave por señalar es que el incremento en el número de las personas solicitantes, y otras personas en situación de movilidad, ha ocasionado que los mercados laborales (en su mayoría informales) sean altamente competitivos, de baja calificación y remuneración. Lo anterior, puede observarse en las calles del centro de Tapachula, donde se congregan personas extranjeras para vender productos, pedir dinero o hacer trenzados de cabello. De este modo, las personas no tienen garantías para su protección y mucho menos para formar parte de un sistema de seguridad social como el IMSS.

Entre las actividades laborales que las personas pueden llevar a cabo en Tapachula están las relacionadas con el sector agrícola.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Por ejemplo:



Durante la misión referida, se tuvo la oportunidad de realizar una visita a una finca cafetalera, la cual contrata a personas migrantes, particularmente de Guatemala y Honduras. El lugar, alejado de la ciudad, cuenta con todos los servicios para la estadía temporal de los trabajadores y, de ser el caso, sus familias. El encargado del lugar permitió realizar un recorrido por las instalaciones, de esta forma fue posible observar que el lugar cuenta con un comedor, pequeños dormitorios compartidos y dormitorios privados para aquellos trabajadores que están en compañía de sus familias, una pequeña área de recreación para niñas y niños, lavaderos, una cancha de basquetbol y sanitarios.

El encargado de la cafetalera relató que trabajan con enganchadores, esto hace referencia a aquellas personas que van hasta los países de origen de los trabajadores o a las orillas de la frontera sur y reclutan a las personas para llevarlas a la finca, donde se les ofrece un salario diario de \$170 pesos MXN, más los alimentos de los trabajadores y sus familias. Este suele ser un trabajo de temporada, por periodos de máximo dos meses, con 15 días o un mes de descanso sin sueldo; sin embargo, a pesar de las prestaciones ofrecidas en el trabajo, el hospedaje y los alimentos, los trabajadores no están dados de alta ante el seguro social.

En el sector industrial, la Canacintra mencionó que en el sector privado aún existe cierta indiferencia ante problemáticas sociales y en particular al respecto de las personas migrantes. En ese sentido, son pocas las empresas que “se atreven” a contratar a esta población, como consecuencia de prejuicios o desconfianza al respecto. Asimismo, se añadió que las empresas que más contratan de forma temporal son las bananeras o el sector agrícola, y cada vez con mayor frecuencia el sector servicios. Involucrar al sector industrial podría propiciar una inserción laboral formal, como sucede en el Proyecto Reubicación en Saltillo.

VI Negación de servicios bancarios como obstáculo para el empleo formal y la integración social.

Existe una deficiencia en los procesos de bancarización de personas migrantes y refugiadas. Los bancos no aceptan como identificación oficial las constancias de solicitud o de reconocimiento de la condición de refugiado. Coppel y Banco Azteca son las instituciones con servicios bancarios que otorgan mayores facilidades. Sin embargo, solicitan ciertos documentos, como comprobante de domicilio o referencias personales, las cuales en ocasiones resultan difíciles de conseguir.

El Programa de Emergencia Social otorga apoyos económicos, en especie o ambos. El apoyo económico se entrega a través de tarjetas, cheques o por los medios que determine la Secretaría de Bienestar y es al menos equivalente a 1 UMA mensual vigente. En el caso de este programa, también se requieren servicios bancarios y, aunque tiene un convenio con TELECOM, solicita una identificación oficial para el cobro del beneficio.

El hecho de pedir identificaciones específicas también es un problema para adquirir un trabajo formal, ya que los empleadores requieren que los trabajadores realicen la apertura de cuentas bancarias para el depósito de la nómina, lo cual se presta para diversas violaciones de los derechos del trabajador o les imposibilita conseguir cierto tipo de trabajos.

VII El contexto de inseguridad, riesgos y violaciones a derechos humanos aumenta la vulnerabilidad de la población migrante y refugiada.

Las personas migrantes y refugiadas en Tapachula se encuentran, constantemente, en contextos de inseguridad y violaciones a sus derechos humanos. Algunas instituciones y personas refugiadas han señalado que han sido víctimas de discriminación de trabajadores de instituciones públicas, sobre todo para acceder al campo laboral. Por ejemplo, la existencia de la estigmatización respecto al trabajo que efectúan las personas migrantes vinculadas directamente con actividades agrícolas, no es un secreto.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

En Chiapas está una de las dos fiscalías especializadas en atención a personas migrantes (la otra está en Saltillo): la Fiscalía de Inmigrantes, cuyo principal objetivo es brindar atención a las personas extranjeras víctimas de algún delito en su persona o en su patrimonio. Además de la Fiscalía de Tapachula, en el estado hay otras siete agencias fiscales de atención al migrante ubicadas en Tuxtla Gutiérrez, Palenque, Comitán, frontera Comalapa, Arriaga, Huixtla y Suchiate.

Entre las conductas delictivas más frecuentes reportadas por las personas que se dirigen a la Fiscalía de Inmigrantes en Tapachula están: robo, asalto, delitos sexuales, en menores de 14 años, pederastia (de este último se han recibido alrededor de 30 casos en Tapachula, de los cuales nueve se resolvieron satisfactoriamente), y patrimoniales, como fraude y daños.

Durante el 2019, la Fiscalía tuvo ocho sentencias condenatorias y 19 procedimientos en juzgado de control. Esta institución recibió más de 1000 denuncias (aproximadamente entre 15 y 20 casos diarios) contra abogados que, cabe destacar, no son de oficio y a quienes las personas buscan por la necesidad de agilizar trámites migratorios a cambio de una tarifa. Se reportan frecuentemente casos de fraude, ya que las personas terminan siendo estafadas y engañadas por parte de algunas redes de abogados dedicadas a este tipo de prácticas.

Las personas suelen tener poca información respecto a la procuración de justicia en el país, excepto si se acercan a las asociaciones civiles que cuentan con departamentos jurídicos, como el Servicio Jesuita a Refugiados. Además, existe temor de denunciar algún tipo de violación, pues la mayoría de los delitos atendidos son entre particulares, policías e incluso con la Guardia Nacional. De la población más vulnerable resaltan las mujeres y el grupo LGBT+: 60% de los delitos reportados son por violación de mujeres (60%) y el resto por robo, de hombres.



Análisis de resultados: Saltillo

I Falta de capacidades operativas, por parte de las autoridades y personal de las diferentes instituciones entrevistadas, para atender las necesidades específicas de la población migrante y refugiada.

En la misión de Saltillo, al igual que en las anteriores, las dependencias encargadas de brindar protección social a las personas migrantes o refugiadas sufren una fuerte presión para desarrollar sus capacidades operativas. Entre los principales obstáculos señalados por los propios entrevistados está la falta de representación de la COMAR en el Estado y también la desaparición del Fomento al Migrante, el cual daba presupuesto a diversas dependencias locales para atender a población en situación de movilidad humana. Se reporta que los trámites para la obtención de refugiado dependen de las oficinas de Ciudad de México por lo que es más lento el proceso.

Del mismo modo, se menciona una reducción presupuestal para dependencias como el DIF, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Inclusión y Desarrollo Social (SIDS), el IMSS y la Fiscalía General de Coahuila. Un elemento clave a destacar en esta misión es que el ACNUR es un agente clave para promover la atención de la población solicitante y en condición de refugiado. El hecho de estar respaldado por el gobierno estatal y municipal facilita distintos procesos para la inclusión e integración de la población refugiada.

En lo que respecta a la COMAR, no existe representación en el estado. Únicamente hay una persona adscrita al INM, la cual funge como enlace. Esta persona es responsable de gestionar los procesos de solicitud de la condición de refugiado y vincularlos a la Ciudad de México para su resolución. Al mes de octubre del 2019, la delegación del INM estaba recibiendo entre 35 y 40 solicitudes al mes, por esta razón se identificó una sobrecarga de atribuciones y poco personal. Del mismo modo, se menciona la rotación de los puestos y de los funcionarios públicos, específicamente de los titulares de la oficina del INM. En ese sentido, todos los actores entrevistados señalaron la urgencia de contar con una representación de COMAR en el estado, debido a que es un lugar significativo de recepción.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

La Secretaría del Trabajo Estatal (Setra) y el Servicio Estatal de Empleo (SEE) funcionan con aportación estatal y un apoyo municipal limitado. Su apoyo para la población solicitante y con la condición de refugiado se da por medio de una alianza con el ACNUR, concretamente a través del Proyecto de Reubicación, cuyo principal objetivo es impulsar y potencializar lugares que pudieran acoger personas refugiadas y acompañarlas en el proceso de integración.

Setra ha colaborado con el ACNUR, y en específico con el Proyecto de Reubicación, elaborando una bolsa de trabajo, la cual ofrece vacantes de empleo formal con prestaciones de ley (afiliación al IMSS) y actualmente propicia el encuentro entre oferta y demanda (retroalimentación entre agentes). Es importante señalar que para llevar a cabo el Proyecto Reubicación, se realizó una identificación de aspectos y lugares con indicadores relevantes para el buen recibimiento de las personas refugiadas. Entre los aspectos más atractivos, se determinó que en el lugar en cuestión debería contar con necesidad de mano de obra, empleos suficientes para las personas nacionales y refugiadas, así como con seguridad.

Coahuila posee una de las tasas más altas de formalidad en el país, una fuerte absorción laboral en el nivel operativo, donde se insertan principalmente solicitantes y personas refugiadas centroamericanas con niveles de educación básica, (de los cuales algunos llegaron con familia), que trabajan en manufactura o parques industriales y en un importante sector empresarial. ACNUR menciona que tiene convenio con 35 empresas dispuestas a contratar a personas refugiadas, entre las que se encuentran: Mabe, Lennox, Kolon, Palliser, Saram, Turck, Windsor, Kimberly Clark, Yanefang, Teksiva, BSB Manufacturing, Matro, Tetakawi. De todas las anteriores, MABE expide la mayor cantidad de contratos.

En lugar de referirse a guarderías donde se atienden a las hijas e hijos de personas refugiadas, en el DIF Coahuila se expuso sobre los albergues a donde llevan a las niñas, niños y adolescentes no acompañados migrantes y solicitantes

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

de asilo.¹⁸ La institución cuenta con dos albergues para brindar alojamiento temporal en Saltillo y Piedras Negras, con personal propio integrado por directora, cuidadoras y vigilantes. Las cuidadoras son quienes dan de comer, limpian y realizan cualquier otra actividad requerida.

El DIF trabaja muy de cerca con el INM, enviando a las niñas, niños y adolescentes a cada uno de los albergues. Cada albergue tiene una capacidad para 10 hombres y 10 mujeres; 90% de la población tiene entre 16 y 18 años, aunque se aceptan menores de 0 a 18 años. Hasta mayo del 2019, se había dado atención a 417 niñas, niños y adolescentes en total, de los cuales 115 son extranjeros, particularmente de Honduras, Guatemala y El Salvador.

La Secretaría de Salud también apunta a grandes retos en relación con la cobertura de salud, la temporalidad, los recursos necesarios y la logística adecuada para brindar principalmente atención médico-preventiva.

El tema de la educación se ha ido expandiendo en relación con la necesidad de los perfiles de las personas migrantes. En determinado momento algunos niños y niñas podían integrarse al sistema escolar normal; no obstante, había otros y otras que no sabían leer ni escribir, por lo tanto, no podían ingresar al grado correspondiente a su edad. El ACNUR ha establecido contacto con la SEP con el fin de abrir círculos de estudio. Es importante señalar que el tema educativo ha sido el único facilitado por el gobierno federal, en mayor medida, y sin ningún tipo de procedimiento. Esto gracias a las reformas a la Ley General de Educación, las cuales permiten que las niñas, niños y adolescentes puedan acceder a un cupo educativo, de manera inmediata, aún sin tener la CURP.

Paralelamente, para los casos donde hay rezago educativo, ya que los niños y niñas por edad no pueden ingresar al nivel educativo correspondiente, existe el programa Educación sin Fronteras a través del cual el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), facilita la regulación escolar (primaria y secundaria) para niños y niñas de 10 a 14 años. El Programa de Educación sin Fronteras facilita la obtención de certificados para mayores de 15 años, por

18. Dentro de sus objetivos el DIF tiene el proteger y garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad, entre este grupo se encuentran los y las menores solicitantes de la condición de refugiado. Anteriormente, esta institución recibía un recurso federal que a partir del 2019 fue retirado, lo cual ha repercutido en los servicios que brindados y en las actividades diarias: alimentos, ropa, gasolina y traslados diarios de niños, niñas y adolescentes migrantes.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

medio de una valoración (examen de conocimientos) para los solicitantes de asilo y refugiados que forman parte del Proyecto Reubicación. Este proceso facilita la obtención de certificados, los cuales son requisito para acceder a algunas ofertas de trabajo formal en Saltillo. Todas las personas miembros del programa de integración realizan un solo examen, cuyo único requisito es saber leer y escribir para acreditar el nivel básico, primaria y secundaria.

La idea del programa 10/14 es que los niños y las niñas se regularicen durante cierto tiempo y después se integren al grado correspondiente de acuerdo con su edad, esto con la finalidad de integrarlos socialmente y continuar con el resto de su educación en el sistema escolarizado (bachillerato). La revalidación de estudios ha sido un problema un tanto mayor, ya que las personas no cuentan con documentos personales y cuando los obtienen, el costo del trámite es muy elevado. Sin embargo, el ACNUR otorga apoyos económicos para cubrir el costo de los trámites de revalidación de la población solicitante y refugiada.

El sector empresarial ha sido también el más exigente, y aunque su oferta laboral es operativa, en ocasiones solicitan que el perfil de las personas refugiadas se presente con una certificación escolar. Existen empresas que aceptan a las personas sin ningún tipo de certificación; no obstante, solicitan que a los tres meses cuenten con certificado de primaria o secundaria.

Las personas refugiadas tienen acceso a la educación terciaria. El ACNUR cuenta con un programa de becas, en el cual algunos de los participantes del Proyecto Reubicación han sido apoyados económicamente, tras haber aprobado los exámenes de admisión en universidades públicas y privadas. En este sentido, el ACNUR ha implementado acuerdos de inclusión social con la Universidad Autónoma de Coahuila para que se exonere la cuota de extranjería a los refugiados, la cual es de \$4,600 MXN al año. Con la Universidad La Salle hay un convenio de becas crédito, y con la Universidad Carolina, durante el primer semestre los refugiados tienen 100% de beca, durante el segundo 80% y 20% los siguientes años. Se trata de una beca a crédito que las personas pagan cuando estén graduadas y el pago forma parte de un fondo revolving para ayudar a otras personas refugiadas.

A diferencia de las misiones referidas en incisos previos, en Coahuila hay pocas OSC vinculadas al trabajo con personas migrantes o en condición de refugiado que pudiesen subsanar las faltas de atención y de servicios

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

de protección social estatales. La organización principal en la ciudad es **Casa del Migrante de Saltillo**, la cual funciona como albergue y cuenta con dos áreas de atención: humanitaria (donde se lleva a cabo el registro y la atención en cuestiones de alimentación y hospedaje) y protección (incluye el acompañamiento administrativo y jurídico). Esta organización ha generado sus propias estrategias y alianzas para referir a las personas a las dependencias locales de protección social.

Otras asociaciones civiles como la **Comunidad San Aelredo o el Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios**, si bien se enfocan en la defensa de los derechos de comunidades específicas como la de LGBTQ+ y la de familias de desaparecidos, en momento críticos o coyunturales suman sus capacidades con Casa del Migrante para generar incidencia y demandar atención directa cuando es necesario, dada la reducida capacidad de acción por parte del Estado.

Existe un sector de asociaciones centrado en la filantropía; sin embargo, poco a poco se están vinculando y orientando su trabajo hacia la atención de personas migrantes y con la condición de refugiado. Un ejemplo es **Casa de los Niños** que, con presupuesto privado, tiene un proyecto de centro comunitario, al cual niños y niñas en situación de vulnerabilidad acuden a cursos de regularización y extracurriculares. Además de tener áreas de salud, psicología, trabajo social y emocional. Esta organización ya ha tomado contacto con ACNUR a raíz de la experiencia de un niño en condición de refugiado que fue usuario de la casa.

II Reglas de operación como uno de los principales filtros para activar o bloquear los mecanismos de protección social.

En la misión Saltillo, las reglas de operación resaltaron como un elemento importante para que la persona solicitante o con la condición de refugiado tuviera oportunidad de acceso a los diversos servicios de protección social relacionados con la salud, trabajo, educación, vivienda y guarderías.

En el caso de acceso a programas estatales y locales, el Servicio Estatal del Empleo mencionó que de no ser por el Proyecto Reubicación, y de su Bolsa de Trabajo específica a nivel operativo en las manufacturas, las personas

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

refugiadas no tendrían acceso a ningún programa de Setra, puesto que el apoyo económico o en especie solo se les da a ciudadanos mexicanos. Lo anterior a raíz de que así se estipula precisamente en las reglas de operación; no obstante, la flexibilidad ha sido posible gracias al trabajo de incidencia desarrollado por la oficina de terreno del ACNUR en Saltillo.

Algo similar ocurre con la SIDS, pues el representante piensa que el principal mecanismo para acceder a los programas de inclusión, bienestar e infraestructura social es contar con la ciudadanía mexicana, debido a que las reglas operativas restringen el acceso a esta población.

Además, tanto las reglas de operación como la información generada en torno a los procedimientos de acceso, no son claras y abiertas, incluido el propio trámite y el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado. Esto se exacerba para aquellas personas quienes iniciaron su trámite en una entidad federativa pero se trasladaron a otra sin terminar el proceso (de reconocimiento y de regularización migratoria), lo cual ocasiona una pérdida de "credibilidad" ante los procedimientos y las autoridades. Esta situación provoca que la población se sienta cada vez más vulnerable.

Las reglas de operación también impiden el acceso a guarderías. Para empezar, las Guarderías del IMSS limitan su atención a quienes cuenten con seguridad social y, en buena medida, no coinciden con los horarios de trabajo cambiantes de las madres y padres de familia. De acuerdo con Setra, en Coahuila, las guarderías para madres trabajadoras están saturadas, lo cual dificulta ingresar a alguna de ellas. Además, los turnos no coinciden con los horarios mixtos de la manufactura o las fábricas. Entre las pocas alternativas disponibles está una Guardería Integradora, para personas discapacitadas, aunque ya está en marcha la negociación para dar atención a personas refugiadas (fruto de la alianza entre IMSS, Canacintra, ACNUR y la Secretaría de Educación Estatal).

Como puede notarse, la poca expansión de las reglas de operación podría forzar a las personas migrantes o a las solicitantes de la condición de refugiado a generar sus propias estrategias para acceder a la protección social. En el caso de las guarderías, tienden a dejar encargados a sus hijos e hijas con vecinas o conocidas quienes asumen el rol de cuidado, e incluso se ven obligados a dejarlos solos.

III Desconocimiento de los funcionarios públicos, de las categorías de población migrante o refugiada.

Durante la misión, fue evidente cómo los funcionarios públicos desconocen las diversas categorías de población migrante y refugiada. En más de una ocasión, los titulares entrevistados confundían los términos "migrante" y "refugiado", o solicitaban aclarar las diferencias. Se asume que en mayor medida esta problemática se debe a que los programas sociales no incluyen directamente a esta población. Sus reglas de operación son generales y más bien actúan conforme a necesidades específicas o coyunturales.

Instituciones como el IMSS, la Secretaría de Salud, Cesame, la SIDS hacían alusión a "migrantes" como la población en general. En el caso de la Delegación del IMSS en Coahuila, se manifestó abiertamente no tener claridad sobre la diferencia; sin embargo, una vez explicadas las especificidades se mostraron abiertos a poner atención a esta población. Lo señalado implica la imposibilidad de identificarlos dentro del sistema de nómina o el número de afiliación. Por otra parte, con la información brindada la institución propuso cursos de capacitación para el personal de ventanilla.

Asimismo, debe señalarse que el desconocimiento de la categoría de personas en "condición de refugiado" no solo se encuentra en la administración pública, sino también en el sector privado. A raíz de la emisión de una orden para que las líneas de autobuses pidieran identificación al momento de la venta de boletos, varias empresas niegan el pasaje incluso a aquellos que presentan su tarjeta de visitante por razones humanitarias.

En cuanto a la inserción laboral, en el sector privado también predomina el desconocimiento respecto a si los solicitantes pueden ingresar a trabajos formales o si contratarlos no supone un riesgo para los empleadores (debido a que el estatus ya les da el permiso de trabajo). El ACNUR ha realizado campañas, particularmente con el sector empresarial, en las cuales se han realizado círculos de estudio o se ha explicado, caso por caso, la diferencia entre ser "migrante" y ser "refugiado", y cómo esta diferencia supone no solo un distinto estatus legal, sino también diferentes posibilidades de inserción social.

IV Ampliación de los tiempos de espera en el procedimiento de asilo y la documentación migratoria como obstáculos para acceder a servicios de protección social.

Los tiempos de espera para la regularización migratoria o para las resoluciones de la condición de refugiado se han prolongado cada vez más. En Saltillo, existe un alto consenso de que un factor muy importante e influyente de forma negativa es la ausencia de una representación de COMAR en el estado, ya que esto repercute directamente en la evasión del INM de algunas otras facultades inherentes.

Los plazos para emitir una constancia de trámite o dar una resolución sobre la solicitud de asilo son cada vez mayores. De acuerdo con las entrevistas, se ha detectado documentación con errores que prolongan aún más su correcta emisión. Lo anterior se convierte en una limitante para que las personas refugiadas accedan a un empleo formal en corto tiempo y, en lugar de sentirse parte de la sociedad, comienzan a desesperarse y toman rutas alternas.

La mayoría de los empleos -sobre todo aquellos que ofrecen algún tipo de seguridad social-, exigen que las personas tengan una estancia o residencia regular con los documentos oficiales emitidos por el INM, para poder darlos de alta en el IMSS y poder acceder a los distintos programas. Al no emitirse o prolongar el tiempo para la obtención de estos documentos, las personas refugiadas se ven en una situación de mayor vulnerabilidad.

Algunos otros documentos, tal como la tarjeta de visitante por razones humanitarias, tiene una vigencia de un año y la CURP emitida para solicitantes de la condición de refugiado tiene vigencia temporal. En el caso de las personas reconocidas como refugiadas, pueden tramitar la tarjeta de residente permanente y la CURP es ya definitiva.

Antes, una tarjeta de cualquier estatus, si salía autorizada, la persona llevaba sus fotografías, ponía sus huellas digitales y a lo mucho en la institución se tardaban una semana en entregarla. Desde que empezó el problema con Estados Unidos [refiriéndose a la amenaza arancelaria de mayo del 2019], les autorizaban la

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

tarjeta y la personas iban cada ocho días a Migración y no se las tenían, pasaban o cuatro meses y tampoco [...] Es una situación complicada porque están las tarjetas pero sin firmas, y así no valen. (Testimonio de persona representante de sociedad civil, entrevista realizada en 2019)

Un elemento recurrente (mencionado previamente) es que la COMAR y el INM están desbordados en el sur, por lo cual es constante la inexistencia de orientación o la presencia de casos en donde ya los individuos cuentan con la condición de refugiado de la COMAR; no obstante, el INM no quiere entregar las tarjetas.

A pesar del enlace de COMAR, adscrito al INM, en el interior de las oficinas del propio instituto no existe una comunicación certera, ya que se demoran en responder los correos electrónicos y a raíz de esto se reportan recursos de amparos en su contra. Hay personas que no obtienen su estancia legal, pero ya son refugiados, y ni COMAR ni el INM responden, y los jueces lo toman como si fuera cualquier caso ordinario; por lo cual no hay consecuencias.

V Temporalidad y continuidad de la protección social mediada por el desempleo y el trabajo informal.

Tal como ocurre a nivel nacional, en Coahuila el ingreso al sistema de seguridad social está vinculado con que la persona esté ocupada en el sector laboral formal. El IMSS tiene la cobertura de prestaciones sociales, implícita en el sistema de cuotas. Para que la persona refugiada o el solicitante pueda ingresar al IMSS, en palabras de la institución, solo necesitaría el número de afiliación, "su formato FM2" y la CURP, además de trabajar con un empleador adscrito al sistema.

Existe la posibilidad de que algunas personas sin derechohabiencia puedan ingresar al IMSS-Bienestar, programa federal administrado por la institución, en el cual se proporcionan servicios de primero y segundo nivel de atención; sin embargo, este programa se encuentra fuera de Saltillo (como el caso de Arizpe), es decir, solo aplica en zonas rurales o de alta marginación. Por lo tanto, la inscripción requiere forzosamente la CURP.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Por su parte, las personas sin un trabajo formal ni afiliación al IMSS pasan inmediatamente a buscar servicios de protección social en otras instancias. En el tema de salud, el área de la Comisión Estatal de Protección Social en Salud del Seguro Popular explica que hace más de un año se tenía ya incluida la situación de las personas refugiadas, a las cuales se afiliaba al programa hasta por un año. No obstante, a partir del 2019 la afiliación se limitó a tres meses. Durante este tiempo pueden acceder a las 294 intervenciones de causas señaladas en las reglas de operación del Seguro Popular, este era el catálogo único de servicios de salud, prestado por la Secretaría de Salud a través de centros de salud de primer nivel y hospitales de segundo nivel.

Este catálogo incluía desde vacunas, prevención de diarrea, infecciones hasta atenciones de segundo nivel de especialidad, junto algunas acciones de fondo y gastos catastróficos como cáncer cervicouterino, mamario, de próstata y en la infancia y adolescencia. No es un paquete básico, es un catálogo de salud de primer, segundo y a veces hasta tercer nivel. Tras la desaparición del Seguro Popular, no existe claridad sobre el tipo de cobertura que reciben los pacientes migrantes refugiados y se asume que se seguirán atendiendo en las unidades de salud pero con las condiciones de cualquier paciente externo; es decir, residir en las regiones de cobertura, no ser derechohabiente de la seguridad social, optar voluntariamente por afiliarse y cubrir la cuota de afiliación correspondiente.

Así como en la seguridad y la atención médica, el acceso al servicio de guardería queda supeditado al estatus laboral, pues solo se puede acceder a estos servicios cuando la persona tiene un trabajo formal y esté dado de alta en el IMSS.

VI Negación de servicios bancarios como obstáculo para el empleo formal y la integración social.

Un elemento que también ha sido una especie de bloqueo para acceder al empleo formal de las personas refugiadas en Saltillo es el tema de la bancarización, debido a que no se reconoce la personalidad jurídica de las personas migrantes y refugiadas. Asimismo, se desconocen los documentos oficiales o tarjetas permanentes de residencia, sobre todo porque los formatos

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

de solicitud de apertura de cuentas bancarias utilizados por las instituciones financieras son obsoletos, con categorías que ya no corresponden a los procedimientos y documentación que emite el INM de las personas migrantes (tales como fueron el FM2 o FM3).

En algunos otros casos, los individuos solicitan que sea el empleador quien asista a la sucursal a abrir la cuenta, como una especie de aval.

**VII El contexto de inseguridad, riesgos y violaciones a derechos humanos
aumenta la vulnerabilidad de la población migrante y refugiada.**

A pesar de que Saltillo presenta una integración social mayor de las personas refugiadas gracias al Proyecto Reubicación, aún hay espacios de inseguridad y vulnerabilidad para esta población. Con el establecimiento de su proyecto, el ACNUR realizó un estudio que ubicó a la ciudad como la tercera a nivel nacional con mejor calidad de vida y la segunda ciudad, también a nivel nacional, con mejor percepción de seguridad, aunado al ya mencionado crecimiento significativo de empleos y oferta educativa incluso a nivel universitario.

Las autoridades locales han permitido un libre diálogo y han mostrado total respeto y apoyo respecto a la inserción de estas personas y a su vinculación con el sector laboral formal. Sin embargo, hay retos para responder a las necesidades de la población migrante y refugiada. Uno de los más significativos es la sensibilización entre los funcionarios públicos con relación a las dificultades que las personas refugiadas tienen para presentar algunos documentos o del cumplimiento de ciertos requisitos. Por ejemplo, se identificó que a las personas se les pedía acta de nacimiento o algún otro documento de identificación para integrar un expediente sin comprender la situación peculiar de la población.

La vivienda en esta categoría es también un elemento clave, ya que las personas no cuentan con redes de apoyo y las personas residentes de la ciudad a veces se muestran desconfiadas de otorgar alguna propiedad al cuidado de una persona extranjera. El Proyecto Reubicación ha permitido vincular, en mayor medida, a esta población; sin embargo, existe el riesgo de segregación debido a que las personas refugiadas suelen encontrar vivienda en la periferia de la ciudad, donde localizan espacios habitables de forma más rápida. En

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

ocasiones, forman comunidad con las demás personas refugiadas y optan por alquilar un espacio compartido.

En materia de derechos laborales, los actores entrevistados argumentan que no hay discriminación, segregación ni distinción laboral, pero las empresas sí cuentan con un perfil para la selección de personas trabajadoras, donde únicamente contratan a hombres o mujeres de cierta edad, para desarrollar ciertas actividades. Sin embargo, las personas refugiadas han percibido acciones de discriminación por parte de sus compañeros de trabajo y, en casos muy aislados, por sus empleadores, por ejemplo, al momento de concursar por puestos mejor remunerados o de obtener bonos por producción.

En su Programa Estatal de Derechos Humanos,¹⁹ el gobierno del estado está incluyendo un apartado específico para personas migrantes y refugiadas titulado "Coahuila incluyente. Ciudades solidarias con migrantes y refugiados", y busca la manera de transversalizar el tema en las distintas instituciones para que incorporen la inclusión. En términos de política social se incluye garantizar el derecho de acceso a la educación y a la salud, así como atender los altos índices de xenofobia y discriminación por parte de la comunidad local.

En esta categoría, el trabajo de la Fiscalía General de Coahuila resulta ser muy importante. Como lo hemos anticipado, hay únicamente dos fiscalías de atención al migrante en todo el país. En Saltillo esta se creó en 2014 con el objetivo principal de atender los delitos en agravio a las y los migrantes.

Sobre la vulnerabilidad de las personas en situación de movilidad, la Fiscalía de Migrantes notificó que realizó un mapeo de la ruta que siguen y fue claro que el tren se detenía en determinados lugares donde había casas de migrantes y las personas les daban ropa, zapatos, alimentación, para después seguir hacia su destino. No obstante, se determinó que las paradas del tren se relacionaban con espacios de riesgo, en las cuales se captaba a las personas por la delincuencia organizada para diversos fines, entre ellos, la explotación sexual.

A pesar de los esfuerzos y la buena voluntad política y administrativa para realizar las labores diarias, el estado de Coahuila todavía enfrenta grandes retos en materia de derechos. De acuerdo con el CDH Fray Juan de Larios, todavía

19. Puede consultarse en: <https://indd.adobe.com/view/9161ff99-765d-463d-86fc-117cc99078d3>

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

queda mucho trabajo por hacer para prevenir la violencia contra las mujeres, los riesgos al trabajo forzado, las expresiones de racismo y la problemática del acceso a la justicia.

Al margen de la vulnerabilidad de derechos, las personas que no tienen acceso a la protección social podrían ser más vulnerables a vincularse con cárteles y otras organizaciones delictivas con el objetivo de conseguir medicamentos o atención para un familiar o para su propia persona.

Notas de actualización



Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Desde el momento del cierre del trabajo de campo y durante las etapas de análisis a lo largo del 2019, las solicitudes de la condición de refugiado siguieron mostrando una tendencia creciente incluso también en el 2020, como se evidenció al inicio de este documento y a pesar de la pandemia. Este hecho reforzó e hizo no solo evidente, sino necesario continuar trabajando en la elaboración de diagnósticos focalizados en las necesidades de la población refugiada en cuanto a la salud, el trabajo, la vivienda, los cuidados y la educación. Así como en promover estrategias de fortalecimiento integral de capacidades institucionales y una agenda de trabajo transversal, donde se ponga en el centro de la discusión y el diseño de la política pública a las personas con necesidades de protección internacional.

Si bien, este **Mapeo de capacidades institucionales y oportunidades para la inclusión de personas refugiadas en mecanismos de protección social en México** contempló en su diseño inicial tres etapas de investigación, para su publicación se añadió una cuarta fase de actualización hacia finales del 2020, cuyos resultados se concentraron en documentar las implicaciones del INSABI de cara a las necesidades de atención para personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado. Se sabe que, en el 2020, derivado de la pandemia COVID-19, se fracturaron muchos esfuerzos institucionales y programáticos (que se avanzaron en el 2019) paralizando también el correlato de las trayectorias de integración de las personas y las familias solicitantes y con la condición de refugiados.

Las entrevistas realizadas en la etapa de actualización demuestran que el contexto de la pandemia exacerbó las dificultades institucionales del incipiente sistema de protección social, las cuales fueron documentadas y sistematizadas en el contexto previo a la COVID-19. Aunado a ello, algunas de las dinámicas de movilidad se vieron afectadas por el cierre de fronteras en la región latinoamericana y la suspensión de trámites de asilo en Estados Unidos. Esto agudizó una crisis en las ciudades fronterizas del norte y sur del país donde quedaron varadas muchas personas debido a dos situaciones: la suspensión de los procedimientos de asilo en Estados Unidos bajo el Programa Quédate en México y el postergamiento de resolución de los trámites de quienes habían iniciado la solicitud de la condición de refugiado en México.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Resalta el importante liderazgo de organismos internacionales como el ACNUR y la OIM, los cuales, a lo largo de este estudio, demostraron ser clave en la puesta en marcha de mecanismos de protección internacional, ya que con la pandemia continuaron con este trabajo y doblaron esfuerzos en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, quienes también fueron actores esenciales para generar condiciones de supervivencia ante la crisis en materia de protección social desatada por la pandemia.

A continuación, se presentan algunos hallazgos preliminares resultantes de las entrevistas realizadas para la actualización de este documento. Los temas más relevantes para comprender (de manera general) los principales efectos que la pandemia ha generado en el acceso efectivo a programas de protección social para la población refugiada y solicitante de la condición de refugiado son los siguientes:

1. Efectos de la pandemia en los trámites migratorios y de solicitud de la condición de refugiado



México es uno de los pocos países en el mundo, y de la región latinoamericana, que ante la pandemia nunca detuvo la recepción de solicitudes de la condición de refugiado, garantizando este derecho. Sin embargo, la suspensión de plazos para la notificación de las resoluciones de dichas solicitudes ocasionó el aplazamiento del beneficio de la condición para muchas personas. Esto ha generado una situación de emergencia para muchas familias, especialmente en los estados del sur, ya que se han enfrentado a largos plazos de espera en condiciones del desempleo (acentuado con la pandemia) y al restringido acceso a servicios de salud propios de la región.

2. Acceso a la vivienda

En cuanto al acceso a la vivienda, se documentaron casos de personas y familias refugiadas quienes, a pesar de contar con una vivienda estable de cara a la pandemia, se vieron forzadas a abandonarla y buscar de nuevo

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

apoyo en los albergues disponibles. Se observa que la labor de ACNUR y OIM ha sido esencial para apoyar a albergues de larga tradición a mejorar sus condiciones materiales y a garantizar espacios de seguridad sanitaria para la población migrante y solicitante de la condición de refugiado.



En ciudades como Tapachula y Tijuana, se ha apoyado con la creación de nuevos espacios para albergar a población en movilidad a través de la renta de hoteles. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil reportan modificaciones en sus programas de trabajo y presupuestos para apoyar a población migrante, solicitante de la condición de refugiado y personas refugiadas con recursos económicos para poder cubrir la renta de sus viviendas o rentar habitaciones de hotel ante el desalojo que muchas personas enfrentaron al no poder continuar con el pago de sus rentas o la imposibilidad de acceder a albergues que tuvieron que cerrar sus puertas como medidas sanitarias. Todo esto da pistas sobre la necesidad de reforzar las políticas de integración de esta población. Aun quienes ya contaban con una tarjeta de residentes permanentes, han perdido sus empleos y, por consiguiente, la posibilidad de solventar los gastos de un espacio para vivir.



3. Acceso a servicios de salud

A lo largo del 2020 la atención en materia de salud estuvo, y continúa, concentrada en la emergencia sanitaria, lo cual exacerba las condiciones de vulnerabilidad en cuanto al acceso para la población refugiada. Se ha demostrado que dadas las trabas (de corte institucional y algunas de corte estructural) para acceder a servicios de salud pública, las personas migrantes y las personas solicitantes de la condición de refugiado se acercan a los servicios de salud del sector público únicamente en casos de emergencia, ya que prefieren tratarse en servicios particulares como consultorios de farmacias.

Como se documentó en este estudio, la población refugiada (dependiendo de

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

la entidad en la que se encuentre) también enfrenta obstáculos para el acceso efectivo a los servicios de salud. Sin embargo, en el contexto de pandemia se observa que estas poblaciones no enfrentaron una forma particular de discriminación o de limitantes para acceder a estos servicios dada su condición de persona refugiada, sino que dichos obstáculos son los mismos que enfrentan las personas connacionales, y son resultado de fallas estructurales del sistema de salud pública como es el bajo presupuesto y reducido personal con que opera, aunado a la crisis sanitaria causada por la pandemia de COVID-19.

4. Acceso al empleo y apoyos económicos (transferencias monetarias y/o en especie)



Algunas iniciativas institucionales de relocalización de personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado, las cuales venían acompañadas de un fuerte componente de inserción laboral, priorizando el acceso al trabajo como vía de integración, se paralizaron prácticamente la mitad del año debido a las limitantes para la movilidad. De igual forma, se reporta que uno de los problemas más severos que enfrentaron ambas poblaciones es el desempleo. Ante la falta de acciones por parte del Estado para solventar la crisis de desempleo (incluyendo a connacionales), los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad han abastecido a medida de sus posibilidades, en especie o mediante transferencias de efectivo, a familias en movilidad, solicitantes de la condición de refugiado y familias refugiadas para garantizar el acceso a alimentos y a cubrir necesidades básicas.

Cabe destacar que muchas organizaciones de la sociedad civil transformaron sus estrategias de trabajo para inclinarse hacia la asistencia humanitaria. Algunas organizaciones han recibido apoyo de sus financiadoras (nacionales e internacionales) para solventar estos apoyos y algunas otras temen enfrentar una crisis financiera hacia el 2021. En el periodo también se reporta la suspensión temporal de algunos programas de apoyo al empleo, como lo que se reporta en este documento en el marco del Programa de Ciudad Hospitalaria del Gobierno de la Ciudad de México, a la par del mantenimiento de otros programas como es el caso del Programa de Emergencia Social de la Secretaría de Bienestar en la ciudad de Tapachula.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

La pandemia de COVID-19 visibilizó y exacerbó aún más las necesidades de atención hacia la población con necesidades de protección internacional, e insta a las instituciones, y a todos los sectores involucrados, a construir, diseñar e implementar soluciones para el futuro a corto, mediano y largo plazo. Por esta razón, se dará continuidad a este Mapeo mediante la elaboración de un siguiente diagnóstico y ejercicio de análisis, el cual se concentrará en documentar a detalle los temas señalados, incluyendo otras temáticas como acceso a la educación y a guarderías y a otros mecanismos de protección social contributivos y no contributivos en el contexto de la pandemia de COVID-19 durante el 2020. Con esto se profundizará no solo en los temas y hallazgos desarrollados a lo largo de este documento, sino que explorará otras dimensiones, nuevos problemas y la agenda pública que emergió en y del contexto de la pandemia de COVID-19.

Buenas prácticas y áreas de oportunidad



**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

A pesar de que el estudio apunta hacia algunas problemáticas generales, estas pueden convertirse en áreas de oportunidad si se observan las buenas prácticas que los propios actores consultados mencionaron.

- Si bien se señala la falta general de capacidades operativas y de presupuesto para la atención de la población refugiada, así como reglas de operación de los programas inadecuadas, estas se subsanan al tener una **fuerte articulación entre las OSC, los organismos internacionales y las instancias locales** de servicios sociales de salud y educación, las cuales hacen efectiva la inclusión de las personas solicitantes y refugiadas.
- Se mantiene una **comunicación directa entre actores de los diversos sectores** para responder a cualquier eventualidad de atención; entre estos actores se incluye a funcionarios de la COMAR y de diversos programas e instituciones y, sobre todo, de los centros de derechos humanos y algunas fiscalías. Esta comunicación directa se lleva a cabo mediante redes sociales, lo cual funciona debido a la rapidez para enviar y recibir mensajes, pero lamentablemente es una práctica que no fortalece mecanismos institucionales formales de cooperación. Una buena práctica puede ser generar plataformas especializadas para trabajar con la rapidez y eficiencia de las redes digitales, pero con una estructura institucional que además garantice confidencialidad.
- Ante las restricciones plasmadas en las reglas de operación, la mayoría de los actores está consciente de que deben vincularse entre sí para facilitar el acceso de las personas (principalmente a nivel local) y así hacer efectivo el derecho de atención y protección social, en este sentido se observa una **buena disposición y voluntad de personas de la sociedad civil, la población y los actores gubernamentales**, las cuales día con día se esfuerzan por ofrecer un mejor servicio, a pesar de las limitaciones tanto de personal como presupuestales, y atenúan así las difíciles condiciones de las personas en situación de movilidad humana.
- Es de destacar el trabajo del ACNUR y de la Casa del Migrante en Saltillo, mediante el Proyecto Reubicación. Día con día, estas instituciones logran brindar atención e incorporar a las personas refugiadas a la sociedad mediante alianzas formales e informales otorgándoles no solo acompañamiento, sino también las oportunidades necesarias para establecerse en poco tiempo a pesar de las dificultades. Este proyecto

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

resulta muy importante para la COMAR, particularmente en Tapachula, por lo que su expansión funcionaría para desahogar los casos de la sobrepoblación de personas solicitantes de la condición de refugiado en la frontera sur. Además, podría generar más incentivos para que la COMAR facilite la relocalización de personas quienes aún están en el trámite de solicitud o desean comenzar el trámite en un lugar distinto al de internación.

- Se ha documentado el desconocimiento sobre la categoría y el proceso de trámite para acceder a la condición de refugiado. En este sentido, **deben reconocerse los esfuerzos de ACNUR y la sociedad civil para realizar campañas con diversos sectores sociales para explicar quiénes son las “personas migrantes y las personas refugiadas”**, así como sus derechos y obligaciones, entre otras cuestiones. Es crucial difundir las campañas mediante diversos mecanismos, desde las redes sociales hasta proyectos artísticos y culturales.
- Destaca la apertura de algunas instituciones ante la emergencia de la situación que viven las personas refugiadas, por ejemplo, el IMSS en Tapachula y en Saltillo mostró voluntad institucional al incluir a su personal en capacitaciones y emprender la labor para incluirse en la temática.
- Ante la prolongación de los tiempos de espera, la COMAR ha generado nuevas prácticas informales con el propósito de corregir el acceso pleno a derechos. Una de estas es emitir oficios individuales para que las personas reciban atención en el sector salud o bien emitir cartas de recomendación para que los empleadores reconozcan su derecho laboral.
- Las asociaciones también han desarrollado relaciones informales con hospitales, escuelas y proyectos comunitarios cercanos a los albergues donde los solicitantes y sus familias puedan ser atendidos. También se presentan alianzas informales por parte del sector gubernamental con el sector privado para permitir que algunas personas en necesidad de tratamientos médicos continúen con la atención y los medicamentos necesarios, y así mantener, en la medida de lo posible, un estado de salud óptimo. Una buena práctica sería **sistematizar estas acciones en aras de institucionalizar** los mecanismos con el fin de fortalecer redes de colaboración, las cuales resultan fundamentales en el ámbito local.
- La condición laboral es un aspecto de gran peso para tener posibilidades de acceder a mecanismos de protección social; sin embargo, mediante

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

las asociaciones u organismos internacionales se han creado **redes de vinculación laboral para la obtención de trabajo**. Destaca el papel del SEE en Saltillo para integrarse al Proyecto Reubicación, así como la apertura del SNE federal para vincularse mejor en el futuro.

- Para aquellas personas desempleadas y en necesidad de atención médica, se implementó el **Plan de Atención a la Salud del Migrante**, un plan nacional para personas en situación de movilidad, el cual podría ser un área de oportunidad cuando concluya su articulación.
- El INSABI continúa en proceso de consolidación institucional, por lo cual existe una ventana de incidencia para que sus reglas de operación cambien las trabas burocráticas con las que operaba el Seguro Popular. Estas deben incluir explícitamente la protección a personas en condición de movilidad, en general, como población beneficiaria y aceptar el comprobante de solicitud ante COMAR como requisito.
- Desde el sector privado también se observan áreas de oportunidad ante las trabas en los servicios bancarios para las personas refugiadas. Existen iniciativas para otorgar acceso a estos servicios, los cuales son consistentes en que los empleadores faciliten la apertura de cuentas bancarias para sus empleados. Se ha identificado a Coppel y Banco Azteca como instituciones más flexibles, en ocasiones, en cuanto a los requisitos de apertura de cuentas. Una buena práctica sería **promover la flexibilización de los servicios bancarios no solo a través de las alianzas** entre empresarios y el sector bancario, si no de organismos internacionales y agencias gubernamentales con los bancos.
- Sobresale la voluntad política de ciertos actores y funcionarios públicos, la cual facilita el acceso a servicios, derechos y seguridad. La mayoría de las personas entrevistadas reporta que las **mesas de trabajo han sido esenciales para lograr mayor empatía** con la población refugiada.
- El Programa Ciudad Hospitalaria solo es válido en la Ciudad de México. Ofrece ayuda tanto en orientación como en especie a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado; se vincula además con otros programas de desarrollo social del Gobierno de la Ciudad de México. Este programa local está cimentado en la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana de la Ciudad de México. La institución gestora es el Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (IAPP)

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (Sibiso). Se trata de una buena práctica debido a que **institucionaliza las canalizaciones y la operación de los programas entre sí**. Además, como a la población migrante y refugiada se le considera un grupo vulnerable junto con otros más (personas mayores, personas con discapacidad, madres solteras, etc.) la oferta de servicios es amplia.

- Resaltar el caso del Capasits, que es una de las unidades de salud con mayor reacción de respuesta al atender a personas diagnosticadas con alguna enfermedad o infección de transmisión sexual; esto es importante porque su **modelo se adapta a la movilidad de las personas**, lo cual implica que, si la persona cambia de residencia, puede ser transferido a otro centro ambulatorio. Es importante analizar con más profundidad este programa para conocer mejor sus fortalezas y la posibilidad de replicarlo mediante los programas de atención médica y movilidad del IMSS, los cuales llegan a las poblaciones más aisladas del territorio nacional.
- En Tapachula, el Programa de Emergencia Social puede considerarse una buena práctica debido a que genera una **plataforma para que, en lo inmediato, las personas reciban un ingreso y acceso a la salud**. Pudimos ver de primera mano que esta plataforma de atención también facilita la integración de personas vulnerables en la comunidad de migrantes y solicitantes, ya que ha generado los mecanismos de canalización y atención oportuna.

Recomendaciones



Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

La inclusión de personas refugiadas en mecanismos de protección social es un reto importante al margen del panorama actual y del incremento de personas solicitantes de la condición de refugiado. No obstante, los esfuerzos conjuntos entre todas las instituciones y actores participantes podrán garantizar que el proceso de inclusión ocurra de manera contundente. Entre las recomendaciones derivadas de las observaciones en las tres ciudades, a continuación, se desarrollan algunas ideas sobre los ejes de salud, vivienda, trabajo, cuidados y educación:



Salud

En el contexto actual, el acceso al sistema del Seguro Social IMSS para las personas en condición de refugiado presenta limitaciones importantes, porque tanto por la vía del trabajo formal como por la de cuotas voluntarias, las personas están expuestas a diversos riesgos asociados con su condición. Aunado a esto, existe un vacío en cuanto a políticas públicas de protección social focalizadas u orientadas a esta población. En este sentido, se enuncian las siguientes recomendaciones:

- Asegurar la protección a las personas en condición de movilidad, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado a través del INSABI, sin limitación de plazos de cobertura, ya que son incompatibles con los tiempos de espera para la regularización migratoria. La limitación de tres meses, contemplada previamente por el Seguro Popular, se traducía en prácticas perjudiciales para la salud, como las mujeres migrantes que se afiliaron al Seguro Popular durante su último trimestre de embarazo, sin haber sido monitoreadas y diagnosticadas a tiempo.
- Fortalecer alianzas formales sustituyendo las prácticas informales existentes (como el uso de llamadas, el *Whatsapp* u oficios) con el fin de que las clínicas, hospitales y médicos atiendan de forma más efectiva a la población. Con esto podrían contrarrestarse las fallas y la triangulación en los mecanismos para una atención inmediata y eficaz.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

- Sensibilizar a las y los funcionarios de ventanilla en las clínicas de atención de primer nivel sobre la situación de las personas en movilidad, particularmente en lo referente al tipo de documentación con que cuentan y su derecho a acceder al sistema de salud.
- Brindar más recursos a los programas de atención médica de los albergues y las asociaciones. Esto permitirá fortalecer los vínculos de solidaridad y las alianzas de estos actores con instituciones y organismos para extender sus servicios médicos a través del contacto directo con directores de clínicas y hospitales, facultades de medicina o psicología en universidades, vecinos y actores locales.
- Garantizar la presencia institucional de la COMAR, ya que incide de manera directa en la construcción, fortaleza y consolidación de sinergias entre actores e instituciones para la atención de la salud.
- Generar servicios especializados de salud mental para la población solicitante de la condición de refugiado y personas refugiadas. Los problemas relacionados con ansiedad, depresión y diversos trastornos mentales son comunes en estas poblaciones, pero los servicios disponibles son sumamente limitados.



Trabajo

La inserción laboral es una de las principales vías, o quizá el primer paso, hacia la integración de las personas solicitantes o con la condición de refugiado en las sociedades de residencia. Ahora bien, la inserción laboral formal es la principal forma de incorporación al sistema de seguridad social en México. Al respecto, es importante enunciar las siguientes recomendaciones:

- Fomentar desde la Secretaría del Trabajo, tanto a nivel federal como local, la coordinación y cooperación interinstitucional para coadyuvar a que pueda garantizarse el derecho al trabajo (a través de la facilitación de documentación y acceso a bolsas y ferias de empleo), mediante convenios intersectoriales (sector público-privado), por ejemplo. Asimismo, que en el periodo de búsqueda de empleo se refiera a la población refugiada al sistema

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

de programas públicos del gobierno como el seguro de desempleo o el del financiamiento para proyectos económico-productivos de las personas migrantes y refugiadas.

- Promover alianzas a nivel local que permitan una primera inserción al mercado de trabajo, de modo que se incentiven y detonen otros procesos de integración, tanto para la población en condición de refugiada como para la sociedad local. Sumado a lo anterior, es particularmente importante sensibilizar al sector de empleadores sobre los beneficios del trabajo formal y decente.
- Identificar, fortalecer y dar apoyo de manera conjunta, entre oficinas locales de fomento al empleo y organizaciones civiles, a aquellos nichos del mercado de trabajo (por ejemplo: restaurantes, talleres, albañilería o servicios de limpieza), los cuales incorporan a las personas refugiadas, con el fin de mejorar a través de iniciativas y programas de formalización las condiciones de trabajo y acceso a seguridad social.
- Impulsar, a través de la COMAR, alianzas formales con organismos internacionales, fondos de financiamiento internacional, pequeñas y medianas empresas, asociaciones gremiales y empresariales e instituciones locales para generar proyectos de empleo para la población que atienden.



Vivienda

El acceso a una vivienda digna es limitado para las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado. En algunos casos extremos, se reporta la presencia de personas viviendo en la calle, en terrenos irregulares o en condiciones de hacinamiento en zonas urbanas vulnerables. En este sentido, se enuncian las siguientes recomendaciones:

- Asegurar que los albergues temporales cuenten con acceso a apoyos y recursos financieros, sea a través de apoyos directos o vinculados a programas gubernamentales u otras iniciativas orientadas al fortalecimiento de estos espacios, los cuales no solo sirven para el alojamiento, sino que fomentan la interacción y la socialización

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

entre personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado. Se ha documentado que de esta forma se generan estrategias comunitarias para la obtención de una vivienda.

- Promover un programa de vinculación y acceso a la vivienda con el fin de que la población refugiada y solicitante de la condición de refugiado cuente con acceso a un espacio digno y seguro que le permita insertarse en nuevos ambientes sociales, laborales y culturales. Para llevar a cabo esta recomendación, es clave contar con la participación y la sensibilización de los sectores público y privado, a nivel nacional y local.
- Crear una sinergia entre las políticas, el sector de la vivienda y los esfuerzos de los organismos internacionales, con el fin de que las personas en condición de refugiado accedan a una primera vivienda (no temporal) de forma segura y con un acompañamiento adecuado.



Cuidados

Dado que el acceso a guarderías públicas o privadas es reducido, el desarrollo de familias, y en particular de las mujeres, es limitado. En el caso de las mujeres que han obtenido la condición de refugiada, entrar al mercado laboral es muy difícil, más aún si no tienen acceso a una red o servicios de cuidado de los hijos. Por ejemplo, el caso de las trabajadoras sin afiliación al Seguro Social, las cuales se han visto obligadas a crear otras estrategias, como dejarlos solos o al cuidado de otros conocidos. Con base en lo anterior se sugiere lo siguiente:

- Promover el acceso y la atención en guarderías para hijos e hijas de personas en proceso de solicitud o con la condición de refugiado, debido a que, para las familias, y en especial para las mujeres, carecer de un espacio seguro para el cuidado y desarrollo de los hijos e hijas representa muchas dificultades para insertarse en empleos formales o de tiempo completo, por no contar con recursos para costear servicios de guarderías o de cuidado de personas.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

- Impulsar la flexibilización de procesos y reglas de funcionamiento para el acceso a servicios de guardería, como el del IMSS, el cual actualmente solo beneficia a sus derechohabientes y sus hijos e hijas por ser una prestación para ellos.
- Promover sinergias entre gobierno y sector privado para desarrollar alternativas, como cooperativas de cuidado, donde se desarrollen modelos de atención incluyente y provean a hijos e hijas de personas en condición de refugiado, de apoyo socioafectivo y de salud. Asimismo, es importante promover en estos espacios el acceso a apoyo académico, cursos sobre habilidades para la vida, comedor, atención médica y psicológica y consejería para los niños y niñas.

Educación

Todas las niñas y los niños tienen derecho a la educación, sin excepción, y aunque este no se niega, los procesos para su incorporación al sistema educativo enfrentan importantes retos, tanto a nivel federal como local. Lo mismo ocurre para la validación de estudios de los adultos. Al respecto, se enuncian las siguientes recomendaciones:

- Armonizar, tanto a nivel federal como local, la normatividad para la incorporación de hijos de personas refugiadas, debido a que en los casos de Saltillo y Tapachula se han documentado prácticas diferenciadas en el tratamiento burocrático y los requisitos de documentación para acceso, inscripción y validación de estudios, sumado a la falta de recursos económicos para pagar apostillas, cuotas de recuperación y comprar uniformes e útiles escolares.
- Fortalecer los mecanismos de vinculación entre las OSC, las organizaciones internacionales y las autoridades de la SEP local y otras instancias nacionales para propiciar el acceso a educación y la inclusión social.
- Simplificar los procesos de homologación de estudios y certificación de profesiones, y brindar acompañamiento a las familias y personas que necesitan legalizar sus estudios para insertarse en el mercado laboral, pues esto, sin duda, generaría un mejor proceso de integración y acceso a sistemas de protección social.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

Ahora bien, de acuerdo con lo que se ha documentado y observado, se desprende una segunda serie de recomendaciones, orientadas a generar o fortalecer acciones que ya están en marcha y en las que, tanto la OIT como el ACNUR, tienen capacidad de incidir dada su cercanía con los sectores que forman parte del mercado de trabajo y con instituciones clave para la integración y el acceso de estas poblaciones:

- Promover un mayor conocimiento respecto a los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado a todos los niveles de gobierno, con el fin de activar un proceso de mayor sensibilización y capacitación de los actores gubernamentales.
- Es necesario promover el fortalecimiento de capacidades operativas en las instancias que ofrecen servicios de asistencia social, para evitar que las personas tengan que ser permanentemente canalizadas o referidas por personas que trabajan en los albergues.
- Se sugiere también implementar más programas de capacitación para el personal administrativo de instituciones para atender a las personas y las familias refugiadas. Cabe destacar que a pesar de que en la Ciudad de México se concentran las dependencias federales, las instancias locales están más sensibilizadas sobre el tema y por ello expanden sus mecanismos de protección hacia la población, primero a través de su legislación y, segundo, por sus programas.
- Promover alianzas con el sector bancario para más flexibilidad en los trámites para obtener una cuenta bancaria, una tarjeta de débito, acceso a crédito y demás servicios financieros fundamentales en la estancia y eventual integración social en México.
- Realizar campañas de sensibilización a funcionarios públicos, y a la sociedad en general, con el fin de dar a conocer en detalle los derechos y las necesidades específicas de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México.
- Crear mesas de trabajo interinstitucionales con las cabezas de sector de todos los niveles (federal, estatal y local) para que el IMSS se involucre con mayor profundidad.

Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales.

- Incluir a la población refugiada y solicitante de la condición de refugiado en las reglas de operación de los programas de protección social y bienestar para evitar su aplicación discrecional.
- Continuar con la facilitación del trámite de COMAR para obtener la condición de refugiado, con el fin de que esta pueda seguirse en diferentes estados del país y suscitar así la reubicación de la población hacia entidades con mayores oportunidades laborales, además de la descarga de servicios sociales en la frontera sur.
- Promover una representación de COMAR en Coahuila, sea como oficina o con la presencia de algunos funcionarios públicos.
- Fomentar sinergias entre las Secretarías del Trabajo (nacional y local), el Servicio Nacional del Empleo y los empleadores, además de vincular el Servicio de Administración Tributaria. De igual modo, promover un modelo de incentivos fiscales para que los gremios de empleadores -Coparmex, Canacintra y otros-, se sientan interesados en contratar personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado.
- Explorar alternativas para incluir a la población refugiada en los programas de acceso a la vivienda, vía el Infonavit.
- Fomentar la creación de cooperativas de cuidados para que las mujeres y sus familias puedan dejar a sus hijos en guarderías con modelos solidarios.
- Ampliar y estrechar los lazos para la colaboración con las autoridades educativas federales y estatales para que NNA pueda acceder a las escuelas de manera directa y sin previa canalización.
- Entablar un diálogo con las fiscalías o las procuradurías para que la población refugiada pueda levantar un acta en el estado, en caso de que ocurra algún percance, y no solamente en Tapachula o Saltillo. Se sugiere también la intervención de la Comisión de Derechos Humanos, con el objetivo de que sancione a los estados cuando se están cometiendo violaciones.

Referencias bibliográficas



**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH (2012), *Proyecto final de los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, Nueva York, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR (2011), *Manual de reasentamiento del ACNUR. Glosario*, Ginebra, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/Glosario.pdf>
- Asylum Access América Latina (2018), *El derecho al trabajo de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en América Latina y el Caribe*, Brasil, Grupo Articulador Regional del Plan de Acción Brasil.
- Cecchini, Simone, Fernando Filgueira y Claudia Robles (2014), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe, una perspectiva comparada*, Santiago de Chile, CEPAL-Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, ONU.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CESCR (2008), *Observación general núm. 19: El derecho a la seguridad social*, Ginebra, CESCR-ONU.
- Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, CIESS; Organización Internacional de las Migraciones, OIM; Organización Internacional del Trabajo, OIT, y Organización de Estados Americanos OEA (2011), *Migración y seguridad social en América, México*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.
- Cobo, Salvador y Pilar Fuerte (2012), *Refugiados en México. Perfiles sociodemográficos e integración social*, México, ACNUR-Segob-INM-COMAR.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, COMAR (2015), *Boletín Estadístico de Solicitantes de la Condición de Refugiado en México 2015*, México, COMAR-UPM.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, COMAR (2020), "Estadísticas de solicitantes de la condición de refugiado por delegación al mes de marzo de 2020", México, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544676/CIERRE_DE_MARZO_2020_1-abril-2020_-2_1_.pdf
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados COMAR (2020b), *Boletín No. 499/2020*, <https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-no-499-2020?idiom=es>

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados COMAR (2021), *Cierre de diciembre 2020*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/604569/CIERRE_DICIEMBRE-2020_1-Ene-2021_.pdf

Diario Oficial de la Federación 29/11/2019 (2019), *Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

Gobierno del estado de Coahuila de Zaragoza, 2017-2023 (2018), *Programa Estatal de Inclusión y Desarrollo Social*, México, Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Gobierno Vasco (2015), "Concepto de Buenas Prácticas en Promoción de la Salud en el Ámbito Escolar y la Estrategia Escuelas Promotoras de la Salud", n.d., http://gestionensalud.medicina.unmsm.edu.pe/wp-content/uploads/2015/08/MS_RB_08_Concepto_Buenas_Practicas.pdf

Instituto Nacional de Migración, INM, Organización Internacional para las Migraciones, OIM, y Organización Internacional del Trabajo, OIT (2019), *Guía de Trámites Migratorios para extranjeros que deseen realizar actividades remuneradas en México y empleadores*, México, Secretaría de Gobernación, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/507585/Guia_de_tramites.pdf

Ley de Migración (2011).

Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana (2011), Gaceta Oficial.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (1972).

Ley del Seguro Social (1995).

Ley Federal del Trabajo (1970).

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003).

Ley General de Desarrollo Social (2004).

Ley General de Educación (2019).

Ley General de Salud (1984).

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2011).

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

Marco Integral Regional de Protección y Soluciones, MIRPS (2017), San Pedro Sula, ACNUR-OEA-Gobierno de Honduras, <https://www.unhcr.org/5a73368a11.pdf>

Organización Internacional del Trabajo, OIT (2017), *Informe Mundial sobre la Protección Social, 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC (1966).

París Pombo, María Dolores (2019), *La crisis del refugio en México*, México, Observatorio de Legislación y Política Migratoria, México, Colegio de la Frontera Norte, Colef.

Paspalanova, Mila (2009), *Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México*, México, ACNUR.

Plan Estatal de Desarrollo Chiapas 2019-2024 (2019). Congreso del Estado de Chiapas, https://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvii/files/Plan-Estatal-de-Desarrollo-Chiapas-2019-2024_.pdf

Plan Estatal de Desarrollo Coahuila 2017-2023 (2017). Gobierno de Coahuila, https://coahuila.gob.mx/archivos/pdf/Publicaciones/PED2017-2023/Plan_Estatal_Development_baja.pdf

Plan Integral de Atención a la Salud de la Población Migrante (2019), Secretaría de Salud, <http://187.191.75.115/gobmx/salud/documentos/manuales/PlanIntegralAttnSaludPobMigrante.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (2019), Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Programa Ciudad Hospitalaria (2019) "Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación del Programa Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana 2019", Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 18 de enero de 2019, <https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c7/723/5b0/5c77235b02848074587318.pdf>

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

Programa de Emergencia Social (2019). "Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural de la Secretaría de Bienestar para el ejercicio fiscal 2019", Diario Oficial de la Federación, 12 de marzo de 2019, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5552550&fecha=12/03/2019

Programa Estatal de Derechos Humanos Coahuila de Zaragoza 2019-2023 (2019). Gobierno del Estado de Coahuila, <https://www.pedhcoahuila.mx/programa>

Secretaría de Gobernación, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (2017), *Encuesta sobre la Población Refugiada en México 2017*, México, Segob-COMAR-UPM-ACNUR, https://www.acnur.org/publications/pub_inf/5ddff2ca4/encuesta-sobre-la-poblacion-refugiada-en-mexico-enpore-2017.html

Secretaría de Gobernación, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (2011), *ENPORE, Encuesta sobre la Población Refugiada en México 2011*, México, Segob-COMAR-UPM-ACNUR.

Unidad de Política Migratoria, UPM (2018a), *Glosario para el uso de la estadística migratoria*, México, Secretaría de Gobernación-Centro de Estudios Migratorios-Unidad de Política Migratoria, [http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines Estadisticos/GlosarioB_2018.pdf](http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines%20Estadisticos/GlosarioB_2018.pdf)

Unidad de Política Migratoria, UPM (2018b), *Prontuario sobre poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad*, México, Unidad de Política Migratoria-Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos-Secretaría de Gobernación.

Anexos



Anexo 1

Matriz de instrumentos jurídicos sobre protección social en México para la población migrante y refugiada

Normatividad	Mención explícita de las dimensiones de la protección social											Extensión a personas refugiadas	Nivel de protección para personas refugiadas	Tipo de régimen
	Trabajo decente o digno	Vivienda	Cuidados	Educación	Participación en sindicatos	Áreas de la protección social								
						Prestaciones familiares y por hijo	Prestaciones de maternidad (y paternidad)	Seguro de desempleo o retiro	Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	Prestaciones por enfermedad, vejez, discapacidad y/o sobrevivientes	Protección de la salud (atención médica)			
Plan Nacional de Desarrollo	Sí objetivo 2.11	Sí objetivo 2.7	Sí objetivo 2.1	Sí objetivo 2.2	Sí objetivo 2.11	X	X	X	X	X	Sí objetivo 2.4	Específica objetivo 1.7	Suficiente	Mixto
Constitución de la Ciudad de México*	Sí artículo 10	Sí artículo 9	Sí artículo 9	Sí artículo 8	Sí artículo 10	X	X	Sí artículo 10	X	X	Sí artículo 9	Específica artículo 11	Suficiente	NA
Plan de Chiapas	Sí objetivo 4.1.3	Sí objetivo 2.1.1	X	Sí objetivo 3.2	X	X	X	X	X	X	Sí objetivo 2.2	Genérica	Poco suficiente	Mixto
Plan de Coahuila	Sí objetivo 3.4.8	Sí objetivo 4.9	Sí objetivo 2.2.3	Sí objetivo 4.3	X	X	X	X	X	X	Sí objetivo 4.7	Genérica	Poco suficiente	Mixto

Fuente: Elaboración propia.

X= Ausencia de elemento;

NA = No aplica;

Extensión específica = Se menciona a las personas refugiadas de manera explícita;

Extensión genérica = Se menciona a migrantes o extranjeros de modo genérico;

Extensión nula = No se menciona a ninguna población;

Extensión excluyente = Aplica únicamente para mexicanos;

Nivel suficiente = Cubre más de un aspecto para la población refugiada;

Nivel poco suficiente = Cubre al menos un aspecto para la población refugiada;

Insuficiente = No cubre ningún aspecto para la población refugiada;

Régimen contributivo = Referente al seguro social;

Régimen no contributivo = Financiado con cargo a impuestos, incluida la asistencia social;

Régimen Mixto = Combina los dos;

*Se revisó la Constitución en ausencia de la publicación del Plan de Desarrollo de la Ciudad de México.

Anexo 2

Matriz de planes de gobierno y protección social en México para la población migrante y refugiada

Mención explícita de las dimensiones de la protección social														
Normatividad	Trabajo decente o digno	Vivienda	Cuidados	Educación	Participación en sindicatos	Áreas de la protección social						Extensión a personas refugiadas	Nivel de protección para personas refugiadas	Tipo de régimen
						Prestaciones familiares y por hijo	Prestaciones de maternidad (y paternidad)	Seguro de desempleo o retiro	Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	Prestaciones por enfermedad, vejez, discapacidad y/o sobrevivientes	Protección de la salud (atención médica)			
Plan Nacional de Desarrollo	SÍ objetivo 2.11	SÍ objetivo 2.7	SÍ objetivo 2.1	SÍ objetivo 2.2	SÍ objetivo 2.11	X	X	X	X	X	SÍ objetivo 2.4	Específica objetivo 1.7	Suficiente	Mixto
Constitución de la Ciudad de México*	SÍ artículo 10	SÍ artículo 9	SÍ artículo 9	SÍ artículo 8	SÍ artículo 10	X	X	SÍ artículo 10	X	X	SÍ artículo 9	Específica artículo 11	Suficiente	NA
Plan de Chiapas	SÍ objetivo 4.1.3	SÍ objetivo 2.1.1	X	SÍ objetivo 3.2	X	X	X	X	X	X	SÍ objetivo 2.2	Genérica	Poco suficiente	Mixto
Plan de Coahuila	SÍ objetivo 3.4.8	SÍ objetivo 4.9	SÍ objetivo 2.2.3	SÍ objetivo 4.3	X	X	X	X	X	X	SÍ objetivo 4.7	Genérica	Poco suficiente	Mixto

Fuente: Elaboración propia.

X= Ausencia de elemento;

NA = No aplica;

Extensión específica = Se menciona a las personas refugiadas de manera explícita;

Extensión genérica = Se menciona a migrantes o extranjeros de modo genérico;

Extensión nula = No se menciona a ninguna población;

Extensión excluyente = Aplica únicamente para mexicanos;

Nivel suficiente = Cubre más de un aspecto para la población refugiada;

Nivel poco suficiente = Cubre al menos un aspecto para la población refugiada;

Insuficiente = No cubre ningún aspecto para la población refugiada;

Régimen contributivo = Referente al seguro social;

Régimen no contributivo = Financiado con cargo a impuestos, incluida la asistencia social;

Régimen Mixto = Combina los dos;

*Se revisó la Constitución en ausencia de la publicación del Plan de Desarrollo de la Ciudad de México.

Anexo 3

Matriz de programas de gobierno y protección social en México

Normatividad	Lugar de aplicación	Mención explícita de las dimensiones de la protección social										Extensión a personas refugiadas	Nivel de protección para personas refugiadas	Tipo de régimen	
		Trabajo decente o digno	Vivienda	Cuidados	Educación	Participación en sindicatos	Áreas de la protección social								
							Prestaciones familiares y por hijo	Prestaciones de maternidad (y paternidad)	Seguro de desempleo o retiro	Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	Prestaciones por enfermedad, vejez, discapacidad y/o sobrevivientes				Protección de la salud (atención médica)
Programa de Emergencia Social o Natural	Tapachula	X	X	X	X	X	Sí en apoyo económico directo	X	X	X	X	Implicita extensión temporal a migrantes y solicitantes de asilo	Poco suficiente	No contributivo	
Programa Ciudad Hospitalaria	Ciudad de México	Sí en coordinación con otros programas y acciones	X	X	Sí en objetivos	X	X	Sí en coordinación con otros programas y acciones	Sí en coordinación con otros programas y acciones	X	X	Sí	Suficiente	No contributivo	
Programa Estatal de Inclusión y Desarrollo Social*	Saltillo	X	Sí línea 3.6	Sí línea 3.2.4	X	X	Sí línea 3.2	X	X	X	Sí 3.8 relativo a enfermedad	Implicita principio de no discriminación y enfocada en poblaciones vulnerables	Poco suficiente	No contributivo	
Plan Integral de Atención a la Salud de la Población Migrante	Cobertura nacional	X				X	Sí en el acceso a atención médica	Sí en el acceso a atención médica	X	Sí en el acceso a atención médica	X	Genérica	Suficiente	No contributivo	

Fuente: Elaboración propia.

X= Ausencia de elemento;

NA = No aplica;

Extensión específica = Se menciona a las personas refugiadas de manera explícita;

Extensión genérica = Se menciona a migrantes o extranjeros de modo genérico;

Extensión nula = No se menciona a ninguna población;

Extensión excluyente = Aplica únicamente para mexicanos;

Nivel suficiente = Cubre más de un aspecto para la población refugiada;

Nivel poco suficiente = Cubre al menos un aspecto para la población refugiada;

Insuficiente = No cubre ningún aspecto para la población refugiada;

Régimen contributivo = Referente al seguro social;

Régimen no contributivo = Financiado con cargo a impuestos, incluida la asistencia social;

Régimen Mixto = Combina los dos;

*Este programa no está dirigido a personas en condición de movilidad humana; sin embargo, se señala como un programa potencial identificado en el que las personas solicitantes o con la condición de refugiado pudieran ser beneficiarias.

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

Anexo 4

Personas informantes clave entrevistadas

	Actor	Ciudad	Institución	Fecha
1	Academia	Tapachula	El Colegio de la Frontera Sur	Octubre 2019
2	Academia	Saltillo	Universidad Autónoma de Coahuila	Octubre 2019
3	Academia	Saltillo	Universidad Autónoma de Coahuila	Octubre 2019
4	Gobierno federal	Ciudad de México	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), Directora de Atención y Vinculación Institucional	Octubre 2019
5	Gobierno federal	Ciudad de México	Servicio Nacional del Empleo	Octubre 2019
6	Gobierno federal	Ciudad de México	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Octubre 2019
7	Gobierno federal	Ciudad de México	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Octubre 2019
8	Gobierno federal	Ciudad de México	Secretaría de Salud	Octubre 2019
9	Gobierno federal	Ciudad de México	Unidad de Política Migratoria (UPM-Segob)	Octubre 2019
10	Gobierno federal	Ciudad de México	Instituto Nacional de Migración (INM)	Octubre 2019
11	Gobierno estatal	Ciudad de México	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE CDMX)	Octubre 2019
12	Gobierno estatal	Ciudad de México	Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (Sibiso-CDMX)	Octubre 2019
13	Gobierno estatal	Ciudad de México	Secretaría de Salud de la Ciudad de México	Octubre 2019

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

	Actor	Ciudad	Institución	Fecha
14	Gobierno estatal	Tapachula	Subdelegación del Instituto Mexicano del Seguro Social Tapachula	Octubre 2019
15	Gobierno estatal	Tapachula	Programa de Emergencia Social de la Secretaría del Bienestar	Octubre 2019
16	Gobierno estatal	Tapachula	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF municipal)	Octubre 2019
17	Gobierno estatal	Tapachula	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	Octubre 2019
18	Gobierno estatal	Tapachula	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	Octubre 2019
19	Gobierno estatal	Tapachula	Fiscalía de Inmigrantes	Octubre 2019
20	Gobierno estatal	Tapachula	Secretaría del Trabajo	Octubre 2019
21	Gobierno estatal	Tapachula	Centro Ambulatorio para la Prevención y Atención en SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual (Capasits)	Octubre 2019
22	Gobierno estatal	Tapachula	Secretario de Fomento Económico y Desarrollo Empresarial	Octubre 2019
23	Gobierno estatal	Tapachula	Comisión Estatal de los Derechos Humanos	Octubre 2019
24	Gobierno estatal	Tapachula	Secretaría de Educación	Octubre 2019
25	Gobierno estatal	Tapachula	Directora de Migración y Política Internacional	Octubre 2019
26	Gobierno estatal	Saltillo	Secretaría del Trabajo de Coahuila	Octubre 2019

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

	Actor	Ciudad	Institución	Fecha
27	Gobierno estatal	Saltillo	Servicio Estatal del Empleo	Octubre 2019
28	Gobierno estatal	Saltillo	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF estatal)	Octubre 2019
29	Gobierno estatal	Saltillo	Instituto Nacional de Migración (INM)	Octubre 2019
30	Gobierno estatal	Saltillo	Secretaría de Salud Estatal	Octubre 2019
31	Gobierno estatal	Saltillo	Secretaría de Inclusión y Desarrollo Social	Octubre 2019
32	Gobierno estatal	Saltillo	DIF-Municipal	Octubre 2019
33	Gobierno estatal	Saltillo	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila (CDHEC)	Octubre 2019
34	Gobierno estatal	Saltillo	Delegación del Instituto Mexicano del Seguro Social en Coahuila	Octubre 2019
35	Gobierno estatal	Saltillo	Centro Estatal de Salud Mental (Cesame)	Octubre 2019
36	Gobierno estatal	Saltillo	Fiscalía General de Coahuila	Octubre 2019
37	Organismo Internacional	Ciudad de México	Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	Octubre 2019
38	Organismo Internacional	Ciudad de México	Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)	Octubre 2019
39	Organismo Internacional	Ciudad de México	<i>Friedrich-Ebert-Stiftung</i> (FES)	Octubre 2019
40	Organismo Internacional	Tapachula	Organización Internacional del Trabajo	Octubre 2019

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

	Actor	Ciudad	Institución	Fecha
41	Organismo Internacional	Tapachula	Organización Internacional para las Migraciones	Octubre 2019
42	Organismo Internacional	Tapachula	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados	Octubre 2019
43	Organismo Internacional	Tapachula	<i>Relief & Resilience through Education in Transition (RET internacional)</i>	Octubre 2019
44	Organismo Internacional	Saltillo	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	Octubre 2019
45	Sociedad Civil	Ciudad de México	América sin Muros	Octubre 2019
46	Sociedad Civil	Ciudad de México	Casa Tochan	Octubre 2019
47	Sociedad Civil	Ciudad de México	Casa de Acogida Formación y Empoderamiento de la Mujer Migrante y Refugiada. (Cafemin)	Octubre 2019
48	Sociedad Civil	Ciudad de México	Programa Casa Refugiados A.C.	Octubre 2019
49	Sociedad Civil	Ciudad de México	Servicio Jesuita a Migrantes México	Octubre 2019
50	Sociedad Civil	Ciudad de México	Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova	Octubre 2019
51	Sociedad Civil	Tapachula	Servicio Jesuita para Refugiados	Octubre 2019
52	Sociedad Civil	Tapachula	Servicio Jesuita para Refugiados	Octubre 2019
53	Sociedad Civil	Tapachula	Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova	Octubre 2019

**Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la
condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y
capacidades institucionales.**

	Actor	Ciudad	Institución	Fecha
54	Sociedad Civil	Tapachula	Iniciativas para el Desarrollo Humano A.C.	Octubre 2019
55	Sociedad Civil	Tapachula	Albergue Jesús El Buen Pastor	Octubre 2019
56	Sociedad Civil	Tapachula	Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova	Octubre 2019
57	Sociedad Civil	Saltillo	Comunidad San Aelredo A.C.	Octubre 2019
58	Sociedad Civil	Saltillo	Casa del Migrante Saltillo	Octubre 2019
59	Sociedad Civil	Saltillo	La Casa de Los Niños A.C.	Octubre 2019
60	Sociedad Civil	Saltillo	Centro DD HH Fray Juan de Larios	Octubre 2019
61	Sector Privado	Tapachula	Cámara Nacional de la Industria y la Transformación	Octubre 2019
62	Sector Privado	Saltillo	Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex Coahuila)	Octubre 2019

