

La incorporación de las personas refugiadas en los  
programas nacionales de protección social no  
contributivos (asistencia social) en las Américas  
¿Cómo avanzar?

Magdalena Sepúlveda Carmona (Consultora)

Julio 2018

## Tabla de contenidos

1. Introducción .....	4
2. Clarificando la terminología .....	7
3. La oportunidad de enfocarse en Latinoamérica para fomentar la inclusión de las personas refugiadas en los programas de protección social no contributivos.....	9
4. Argumentos normativos. ¿Por qué los países han de extender cobertura de los programas de protección social a las personas refugiadas? .....	12
4.1. Derecho a la protección social .....	13
4.2. Derecho a la igualdad y no discriminación. ....	19
5. Argumentos políticos. Los compromisos de extender la cobertura de los programas sociales para todos asumidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los Pisos de Protección Social .....	25
6. Beneficios adicionales de la incorporación de las personas refugiadas en los programas nacionales de asistencia social. Mirando más allá del marco normativo.....	27
7. Manteniendo una mirada crítica .....	29
8. Potenciales obstáculos para el acceso de los refugiados a programas sociales .....	33
8.1. Accesibilidad .....	34
8.2. Asequibilidad.....	38
8.3. Adaptabilidad .....	39
8.4. Sensibilidad de género .....	39
9. Guías para la acción.....	40
9.1. Desarrollar las capacidades internas sobre los sistemas de protección social .....	43
9.2. Desarrollo de relaciones institucionales con autoridades estatales relevantes .....	45
9.3. Desarrollo de relaciones institucionales con organizaciones internacionales y con donantes .....	47
9.4. Asesoramiento legal y apoyo efectivo para reducir barreras de acceso a las personas refugiadas .....	48
9.5. Continuar con el apoyo para la regularización de las personas refugiadas.....	50
9.6. Diseminación de información y capacitación a las personas refugiadas, socios implementadores y organizaciones aliadas .....	51
9.7. Promover medidas concretas que faciliten la integración de las personas refugiadas a programas sociales específicos.....	52
10. Potenciales socios y aliados .....	52

10.1. Órganos públicos de protección de derechos humanos e Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de Derechos Humanos .....	53
10.2. Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y entidades académicas .....	54
10.3. Agencias de Naciones Unidas .....	56
10.4. Instituciones Financieras Internacionales.....	57
10.5. Organizaciones regionales .....	59
11. Conclusiones .....	60
REFERENCIAS .....	62
ANEXO.....	66
Argentina .....	67
Brasil .....	67
Chile .....	70
Ecuador.....	70
México.....	71

## AGRADECIMIENTOS

En la elaboración de este estudio, la autora entrevistó a una serie de funcionarios del ACNUR, incluyendo, Fabio Siani (San José, Costa Rica), Paulo Sergio Almeida (Brasilia, Brasil), Maria Alicia Eguiguren (Quito, Ecuador), César Cherrez (Quito, Ecuador), Sebastián González (Quito, Ecuador), Susanne Klink (Buenos Aires, Argentina), Luciana Marchen (Buenos Aires, Argentina), Florian Hoepfner (Ciudad de México, México); Regina Saavedra (Ciudad de México, México), Juan Pablo Álvarez (Ciudad de México, México) y Andrew Mitchell (Ginebra, Suiza). Asimismo, recibió comentarios a un primer borrador de Mariana Meyer, Fabio Siani y José Egaz. La autora agradece a todos su generosidad de tiempo, así como los aportes recibidos. El informe es responsabilidad de la autora y no representa necesariamente la posición de las personas entrevistadas.

## 1. Introducción

En años recientes el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para los refugiados (ACNUR) ha dado una mayor atención que en el pasado a la integración de las personas refugiadas y otras personas de interés<sup>1</sup> en los sistemas nacionales de protección social, como una de las estrategias de salida de la asistencia humanitaria y medio eficiente de gestionar el desplazamiento prolongado<sup>2</sup>.

La inclusión de las personas refugiadas<sup>3</sup> en los programas nacionales de protección social está en línea con los compromisos de apoyar de manera sostenible sus necesidades y ampliar las oportunidades de soluciones duraderas, establecidos en la Declaración de Nueva York sobre los Refugiados y los Migrantes (adoptada en la Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre la Respuesta a los Grandes Desplazamientos de Refugiados y Migrantes, celebrada durante la 71ª Sesión de la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2016), que establece los elementos claves de un Marco de Respuesta Integral de Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés).

La incorporación de las personas refugiadas en los sistemas nacionales de protección social es también un llamado continuo de la sociedad civil.<sup>4</sup> Como indica la misma Declaración de Nueva York, ayudar a las personas refugiadas a prosperar, no solo a sobrevivir, ayuda a reducir el riesgo de estancias prolongadas y disminuye la dependencia de los refugiados de la ayuda humanitaria.

A nivel regional, la incorporación de las personas refugiadas en los programas nacionales de protección social es una forma de dar cumplimiento a los compromisos establecidos en la Declaración y Plan de Acción de Brasil del 2014 ("Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de Refugiados, Desplazados y Apátridas en América Latina y el Caribe"). En virtud de esta Declaración y Plan de Acción, los Estados acordaron promover la adopción de políticas públicas integrales y a la inclusión de las personas refugiadas, desplazados y apátridas en los planes nacionales de desarrollo. Como una forma de promover su integración local, también se comprometieron a aumentar los esfuerzos para garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas refugiadas.

A pesar de que la inclusión de las personas refugiadas en los programas nacionales de protección social ayudaría a dar cumplimiento a varios de los objetivos de la Estrategia Global de Medios de Vida (ACNUR, 2014), puesto que facilita que las personas conserven y protejan sus activos

---

<sup>1</sup> Las personas de interés del ACNUR a nivel global son los refugiados, los solicitantes de la condición de refugiado, los desplazados internos, los retornados y las personas apátridas. Este estudio se limita a las personas refugiadas y solicitantes de asilo, aunque algunas de las recomendaciones incluidas también pueden servir para proteger a otras personas de interés.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Phelps, Laura: Mapping opportunities for linking humanitarian cash-based interventions with national social safety nets for displaced populations, UNHCR, March 2018.

<sup>3</sup> En este informe la expresión "personas refugiadas" incluye no sólo a los refugiados reconocidos, sino que también aquellas personas que han solicitado el reconocimiento de la condición de refugiados (solicitantes de asilo), salvo cuando se haga la distinción.

<sup>4</sup> Véase, International Refugee Congress 2018, Recommendations of The Access to Services Working Group. Disponible en [http://www.refugeecongress2018.org/resources-files/Access\\_to\\_Services\\_FINAL\\_DESIGNED\\_06.05.18.pdf](http://www.refugeecongress2018.org/resources-files/Access_to_Services_FINAL_DESIGNED_06.05.18.pdf) (todas las páginas webs son válidas a julio 2018).

productivos, satisfagan sus necesidades inmediatas de consumo, y apoya la autosuficiencia económica, un mapeo global realizado por el ACNUR en el 2018<sup>5</sup> encontró que la mayoría de los sistemas nacionales de seguridad social no son accesible para los no nacionales. En los pocos países donde se da acceso a las personas refugiadas, este acceso es sólo parcial o limitado debido a marcos legales restrictivos o barreras en la implementación.<sup>6</sup> Sin embargo, a pesar de los desafíos, el mapeo global concluye haciendo un llamado al ACNUR para explorar las oportunidades existentes para la incorporación de las personas refugiadas en los sistemas nacionales de protección social<sup>7</sup>. En el contexto actual donde los países siguen implementando medidas de ajuste fiscal (Ortiz y otros, 2015) y donde el presupuesto del ACNUR es insuficiente para proporcionar asistencia básica a los refugiados en muchos países de acogida<sup>8</sup>, se hace prioritario buscar alternativas para el desarrollo de políticas públicas sostenibles para dar apoyo a las personas refugiadas.

En la búsqueda de estas alternativas sostenibles, se hace especialmente relevante enfocarse en América Latina. Por un lado, se trata de una región con una antigua y generosa tradición de brindar asilo y protección a quienes lo necesitan. Es también una región donde, por su propia historia, existiría cierta empatía y solidaridad con los refugiados. En varios países de la región, existió una población importante que buscó protección en el extranjero en los períodos de las dictaduras en el Cono Sur en los 70s, durante la crisis centroamericana en los 80s y dando protección a los refugiados colombianos en los últimos 20 años.

Por otro lado, en las últimas décadas varios países de la región han adoptado medidas de protección social innovadoras, que han sido parte importante de las políticas públicas y a la que se han asignado recursos considerables. Como consecuencia, la región se destaca por haber logrado una expansión sin precedentes de la protección social, por haber establecido una institucionalidad fuerte para la ejecución de los programas de protección social y por tener un enfoque de derecho (Cecchini y otros, 2015). Estas características distinguen a la región de manera global y proporcionan una oportunidad sin precedentes para buscar una mayor cobertura de las personas refugiadas en los programas nacionales de protección social.

La significativa inversión en protección social, la capacidad de innovar en políticas públicas, la importancia política y el impacto positivo en la reducción de la pobreza que estas medidas han tenido en las últimas décadas, así como el enfoque de derechos (i.e. la protección social como un derecho y no como una forma de caridad estatal), son precisamente los factores que hacen que esta región sobresalga frente a otras y la conviertan en una región donde buscar la inclusión de las personas refugiadas en los programas de protección social existente puede rendir frutos positivos en el mediano plazo.

Asimismo, la región cuenta con un marco normativo adecuado, las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos tales como el derecho a la seguridad social

---

<sup>5</sup> Véase, Phelps (2018), *supra* nota 2.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> UNHCR (2017) Highlighted Underfunding Situations in 2017, disponible en: <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Brochure%20on%20Underfunded%20Situations%20in%202017%20-%20October%202017.pdf>

(protección social) y la prohibición de la discriminación en el disfrute de los derechos las que constituyen un argumento legal fuerte para exigir en la región la inclusión de las personas de interés del ACNUR en los programas nacionales de protección social. Estas obligaciones en materia de derechos humanos están además en consonancia con los compromisos asumidos por los Estados de la región de implementar "pisos de protección social" (Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2002, 2012) y de dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

#### Alcance del estudio

El objetivo del presente estudio es elaborar una guía práctica con argumentos legales y políticos que puedan guiar a las operaciones del ACNUR en la región para abogar por la inclusión de personas solicitantes de asilo y refugiadas en los programas nacionales protección social, en particular los programas de transferencia de efectivo. El estudio busca ahondar el conocimiento y entendimiento que los funcionarios del ACNUR tengan de estos programas y proporcionarle las herramientas para ayudar a las autoridades de la región a cumplir con los compromisos asumidos respecto a las personas refugiadas. De manera global, este estudio busca contribuir a las reflexiones estratégicas en curso sobre la cuestión de la integración de las personas de interés en los programas nacionales de protección social existentes.

El estudio se limita a la inclusión de solicitantes de asilo y refugiados a los programas estatales (nacionales, federales o locales) de protección social no contributiva. El estudio no cubre otras personas de interés, como desplazados internos (que tienen derecho como cualquier nacional, aunque sujetos a más barreras de acceso por su vulnerabilidad), ni tampoco retornados ni personas apátridas, aunque algunas de las recomendaciones pueden facilitar el acceso a los programas sociales de protección social para estos otros grupos. El estudio utiliza la expresión personas refugiadas, para referirse tanto a refugiados reconocidos como a solicitantes de asilo, sin embargo, en ocasiones hace la distinción entre ambos para enfatizar los obstáculos específicos que pueden afrontar.

En enfoque es sobre programas de protección social no-contributivos (véase sección 2), por ende, se trata de programas financiados principalmente a través de impuestos, y en ocasiones también por recursos provenientes de la cooperación internacional, canalizados a través del Estado. En la región, dichos programas consisten principalmente en programas de transferencias condicionadas.

Desde este punto de vista, este estudio excluye del análisis las iniciativas privadas de protección social, tales como las proporcionados por comunidades de acogida, ONGs, el sector privado, así como la proporcionada por donantes o por organizaciones internacionales (por ejemplo, *German Development Agency*, GIZ por sus siglas en alemán). El enfoque se hará sobre la base de la responsabilidad de los Estados y por ende se analizará la inclusión de las personas refugiadas en programas ejecutados por éstos (véase sección 2).

## 2. Clarificando la terminología

El término "protección social" es utilizado en instituciones de todo el mundo con una variedad de significados. Siguiendo a Devereux y otra, el ACNUR ha definido la protección social como "todas las iniciativas públicas y privadas que proporcionan transferencias de ingresos o consumo a los pobres, protegen a los grupos vulnerables de los riesgos de los medios de subsistencia y mejoran el estatus social y los derechos de los marginados; con el objetivo general de reducir la vulnerabilidad económica y social de los grupos pobres, vulnerables y marginados" (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004).

Para los fines de este trabajo, y teniendo en cuenta el enfoque de derechos humanos, se utilizará el concepto de protección social con el significado que le da la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Según la OIT la "protección social o seguridad social, es un derecho humano y se define como el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir pobreza, vulnerabilidad y exclusión social durante todo el ciclo de vida. "(OIT, 2017). A diferencia de la definición de Devereux y Sabates-Wheeler, el análisis se limita a las iniciativas públicas de protección social.

De los varios pilares que componen la protección social, este trabajo se enfoca en la protección social no contributiva (conocida bajo el nombre de "asistencia social"). La asistencia social es sólo uno de los componentes de las políticas públicas de protección social, junto a la protección social contributiva ("seguridad social"), la regulación del mercado laboral y los sistemas de cuidado.

La asistencia social se financia principalmente a través de impuestos (bajo el principio de solidaridad), por ende, recibir una prestación no contributiva no depende de haber cotizado previamente en el mercado laboral formal, sino que responde a un criterio de necesidad. La protección social no contributiva generalmente se orienta a atender las necesidades de las personas que viven en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad (aunque existen también algunos programas de carácter universal). Busca garantizarles un nivel básico de consumo, así como vincularlos a la oferta pública sectorial de servicios (Villatoro y Cecchini, 2018). La asistencia social se diferencia así del seguro social, que en términos generales beneficia a los trabajadores asalariados que tienen una relación de empleo a tiempo completo y en algunos países se extiende a los trabajadores por cuenta propia que tienen capacidad contributiva.

Los programas de protección social no contributivos son de variada índole, incluyen transferencias en efectivo con o sin condicionalidades, programas de alimentación escolar, transferencias en especie, programas de obras públicas y exenciones de tarifas (por ejemplo, médicas o escolares). En las últimas décadas, a nivel mundial, la cobertura de estos programas se ha ampliado considerablemente. Según el Banco Mundial, en la actualidad, más de 1,900 millones de personas en unos 130 países de ingreso bajo y mediano se benefician con programas de protección social no contributivos (Banco Mundial, 2015).

En la región, hay una amplia gama de programas de protección social no contributivos. Ellos incluyen, las políticas de atención sanitaria del embarazo y de los recién nacidos (por ejemplo, Programa Sumar en Argentina); los programas educativos y estimulación temprana a la primera infancia (por ejemplo, Chile Crece Contigo, Uruguay Crece Contigo y *Brasil Carinhoso*); extensión de la protección en salud (por ejemplo, Seguro Popular de Salud en Mexico, Sistema Único de

Salud (SUS) en Brasil y Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) de Uruguay). En la región, dentro de los programas no contributivos, los más importantes son las transferencias en efectivo. Esto debido a su cobertura poblacional, la inversión pública que suponen y el impacto de bienestar en las familias y las personas.

Los programas de transferencia en efectivo pueden ser con o sin condicionalidades. Los programas de transferencia condicionada (PTC) son beneficios monetarios para los hogares más pobres que requieren que los beneficiarios cumplan con requisitos de comportamiento específicos denominados condicionalidades o corresponsabilidades, tales como asistencia escolar, inmunizaciones y chequeos de salud. En las transferencias no condicionadas, los beneficiarios no están obligados a realizar ninguna conducta específica a cambio del beneficio y pueden gastar el efectivo como lo deseen. Estas transferencias en efectivo sin condiciones incluyen, por ejemplo, las pensiones sociales a los adultos mayores (como la Renta Dignidad en Bolivia o la Pensión Básica Solidaria en Chile) o las transferencias a personas con discapacidad (como el Beneficio de Prestación Continuada de la Asistencia Social en Brasil).

Debido a su importancia regional, este informe se enfoca en los programas de transferencia en efectivo. Esto es, aquellos programas de protección social ejecutados por los Estados, que proporcionan beneficios en efectivo a las personas o hogares, generalmente financiados por impuestos u otros ingresos del gobierno, o subsidios o préstamos externos. Los programas de transferencias más emblemáticos de la región son PTC, tales como el *Bolsa de Familia* en Brasil, *Prospera* en México, *Seguridades y Oportunidades* en Chile y *Asignación Universal por Hijo* en Argentina.

La mayoría de los programas de transferencias en la región están destinados a las familias más pobres (por ejemplo, 60% más pobre de la población). El acceso por parte de las personas refugiadas que aboga este estudio es en las mismas condiciones que los nacionales. Por ejemplo, si el programa se destina al porcentaje más pobre de la población, las personas refugiadas tendrían que estar dentro de dicho porcentaje y sus medios de vida debieran ser determinados de la misma manera que se determina para los nacionales (en la mayoría de los casos, a través de comprobación de medios indirecta (denominado *proxy means test*).<sup>9</sup>

Dicho lo anterior, es importante resaltar que hay argumentos fuertes para sostener que, debido a su mayor vulnerabilidad, las personas refugiadas debieran tener un acceso prioritario a estos programas. Las personas refugiadas se han visto forzadas a dejar sus hogares, perdiendo parte del capital humano y social que tenían, a menudo los estudios realizados y los diplomas obtenidos no

---

<sup>9</sup> La prueba de medios apunta a clasificar el nivel de bienestar del hogar que realiza una solicitud de ingreso. Debido a que la mayoría de los programas de la región están focalizados en la población pobre o vulnerable, en todos los países se aplica una prueba de medios para la identificación de los beneficiarios. En la determinación de medios indirecta (*proxy mean test*) se utilizan una serie de variables como indicador de bienestar: por ejemplo, ingreso, consumo, capacidad de generación de ingreso, índice de calidad de vida o índice de vulnerabilidad. Esta estimación se calcula por medio de variables estadísticamente asociadas con el nivel de bienestar. Típicamente, incluye variables demográficas (por ejemplo, tamaño del hogar), socioeconómicas (por ejemplo, nivel educativo de los adultos, tenencia de activos y características de la vivienda) y geográficas (lugar de residencia). El *proxy* genera un puntaje que permite ordenar a los hogares por nivel de bienestar estimado. Conjuntamente con la fórmula del *proxy*, se determina un umbral de elegibilidad para cada programa (BID, 2017, pp. 15-20). Cada país tiene su propia fórmula/metodología para la determinación del *proxy* (medios indirectos).



son reconocidos en los países de acogida, tienen limitado acceso al mercado laboral (tanto a debido a restricciones legales o administrativas como a la xenofobia) y en muchos casos dependen de una ayuda externa para sobrevivir. Por ende, quienes solían tener un nivel económico más alto en sus comunidades de origen, a menudo caen en la pobreza. Lejos de sus lugares de origen, las personas refugiadas se encuentran generalmente sin acceso a redes de apoyo y con limitado acceso al mercado laboral.<sup>10</sup>

### *Recuadro 1. ¿Derecho a la protección social o derecho a la seguridad social?*

En los tratados internacionales de derechos humanos se consagra el “derecho a la seguridad social” (por ejemplo, art. 22 DUDH y art. 9 PIDESC), salvo en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 28), que utiliza el término “protección social”. Siguiendo la postura de la OIT y de los órganos de supervisión de derechos humanos<sup>11</sup>, en este estudio ambos términos serán utilizados como sinónimos. Por ende, el texto ocupa indistintamente las expresiones: derecho a la protección social o derecho a la seguridad social, y con ello se refiere al derecho que tienen todas las personas, sin discriminación alguna, a disfrutar de un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir pobreza, vulnerabilidad y exclusión social durante todo el ciclo de vida. Este derecho, por ende, incluye todos los componentes de la protección social: la protección social no contributiva (“asistencia social”, objeto de este análisis), la protección social contributiva (“seguridad social”), la regulación del mercado laboral y los sistemas de cuidado.

#### 3. La oportunidad de enfocarse en Latinoamérica para fomentar la inclusión de las personas refugiadas en los programas de protección social no contributivos

En la búsqueda de soluciones integrales y sostenibles para las personas refugiadas, Latinoamérica presenta una oportunidad única para enfocarse en la inclusión de las personas refugiadas en los programas nacionales de protección social. En las últimas décadas, los países de la región vienen liderando la innovación en programas de protección social desde un enfoque de derechos (CEPAL, 2015).

Es en esta región donde se han consolidado los programas de transferencias en efectivo que luego han sido implementados en otras regiones del mundo. Esto hace que exista no solo una rica experiencia en la implementación de estos programas, sino que además los programas implementados en la región han sido objeto de evaluaciones y mediciones durante años. Y ha existido la voluntad política de ir mejorándolos en base a la evidencia a través de los años.

En la región los programas más emblemáticos son de transferencia condicionada (PTC), incluyendo en Colombia: *Familias en Acción*; Chile: *Seguridades y Oportunidades*; México: *Oportunidades*; Perú: *Juntos*; Ecuador: *Bono de Desarrollo* y Brasil: *Bolsa Família*. Los PTC nacieron en América Latina y el Caribe (ALC) a mediados de los años noventa, y fueron adoptados rápidamente dentro y fuera de América Latina por varios gobiernos nacionales y subnacionales. La popularidad de los

---

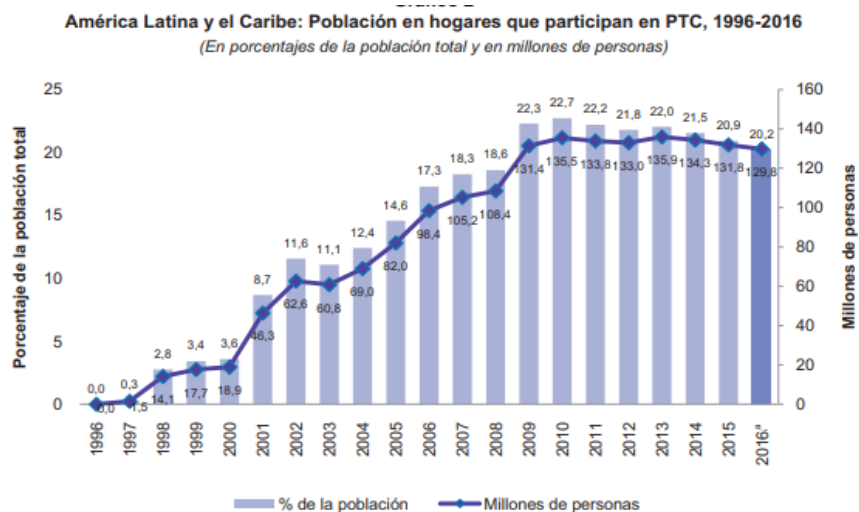
<sup>10</sup> ACNUR (2012): Programación del ACNUR sobre medios de vida sostenibles: Directrices operativas, págs. 8 y 9.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 19, párr. 4.

PTC como herramienta de política social se ha consolidado también fuera de la región, como lo atestiguan PTC de gran escala en Pakistán, Filipinas, Indonesia y Turquía (BID, 2017).

La cobertura de los PTC en la región es considerablemente alta, a pesar de que en el año 2016 ha tendido a una leve baja en comparación con años anteriores. La mayor cobertura en términos absolutos de hogares son los programas de Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú. *Bolsa Familia* de Brasil es el programa que tiene mayor cobertura de hogares en la región, registrando 13,6 millones de hogares en 2016. El programa que le sigue en términos de cobertura absoluta es el *Prospera* de México, con una cobertura de 6,1 millones de hogares en 2016. Le siguen los programas *Más Familias en Acción* de Colombia, que cubre 2,5 millones de familias en el 2016; y *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* de Argentina, que cubre 2 millones de hogares. Por su parte, el programa *Juntos* en Perú cubre 668,000 hogares en 2016 (Cecchini y Atuesta, 2017). Según datos del 2016, la CEPAL estima que 129, 8 millones de personas viven en hogares perceptores de transferencias condicionadas en la región. En términos de porcentaje de población, esto equivale a un 20,2% de la población regional (Cecchini y Atuesta,2017). Según esas mismas fuentes, en 2015, el gasto público en programas de transferencias condicionadas representó el 0,33% del PIB regional (Cecchini y Atuesta, 2017).

Gráfico 1



Fuente: Cecchini y Atuesta,2017

Frente a estas cifras, se hace evidente que la incorporación de las personas refugiadas en estos programas sería relativamente baja en costo en relación con la inversión total del programa y que se beneficiarían de la una economía de escala en su implementación. A diferencia de otras regiones, el número de personas refugiadas en las Américas es relativamente bajo. Los datos a mediados del 2017 estimaban 50,680 personas refugiadas y solicitantes de asilo registradas en la

región<sup>12</sup>. Lo que significaría que, si todos ellos se beneficiaran de los PTC existentes, serían un porcentaje mínimo del número total de beneficiados en la región.

Asimismo, en la región existe un robusto marco internacional y constitucional de garantía al derecho a la seguridad social y a su disfrute sin discriminación (véase sección siguiente), y la mayoría de los programas se implementan con respaldo normativo e institucional (leyes, asignaciones fiscales protegidas, establecimiento o fortalecimiento de instituciones). Además, la región ha adoptado un fuerte enfoque de derechos humanos en la protección social (CEPAL, 2015), lo que significa que estos programas son entendidos como derechos de la población beneficiaria y no como caridad estatal (CEPAL, 2017). El enfoque de derechos en la protección social entiende que todos los beneficiarios son titulares de derechos considerados inalienables, incluidos los derechos sociales y económicos dentro de los cuales se encuentra el derecho a la protección social.

El enfoque de derechos en la protección social implica que las políticas públicas deben tener por objeto facilitar un mayor disfrute de los derechos económicos y sociales de toda la población, basándose en las normas y los principios de derechos humanos consagrados tanto en las constituciones y leyes como tratados internacionales. Dentro de tales normas y principios de derechos humanos, se encuentra el principio de igualdad y no discriminación, que prohíbe una distinción basada sólo en la nacionalidad.

Sin embargo, el enfoque de derecho va más allá del mero cumplimiento legal. Este enfoque implica considerar la contribución de los programas sociales, sus bienes y servicios, a la dignidad, la autonomía y la libertad de las personas, así como precondiciones para su participación democrática (CEPAL, 2015). En lugar de beneficiarios pasivos, los destinatarios de estos programas pasan a ser protagonistas de su propio desarrollo. Así, el enfoque de derecho contribuye a promover la cohesión social y el sentido de pertenencia, y constituye el fundamento de la vida democrática (CEPAL, 2017). Es a esta visión de la protección social que se han comprometido la mayoría de los países de la región (véase Tabla 1). Al ser políticas de Estado y no de gobierno, estos programas han permanecido a pesar del cambio de color político de los gobiernos de turno y al mismo tiempo han ido evolucionando: aumentando en cobertura y en derechos para la población.

A pesar de los grandes avances en materia de protección social con enfoque de derechos en la región, los desafíos aún persisten. Dentro de los retos pendientes, este estudio se enfoca en la necesidad de expandir la cobertura de estos programas a las personas refugiadas. Las operaciones del ACNUR en las Américas pueden buscar que estos programas sigan expandiendo su cobertura. Expandir la cobertura de los programas sigue siendo un reto para las autoridades, y darle prioridad en el acceso a las personas refugiadas, podría ser el próximo paso. Esto estaría en línea con las obligaciones normativas de derechos humanos (véase sección 4), así como con los compromisos políticos asumidos por los gobiernos de la región en años recientes (véase sección 5).

---

<sup>12</sup> Cifra elaborada con base a la información entregada por los gobiernos. ACNUR (2017), MIRPS: Contexto Regional y Enfoque Integral.

Tabla 1

**América Latina: enfoque de derechos en la protección social**

País	Reconocimiento constitucional de derechos sociales	Enfoque de derechos en protección social	Garantías explícitas
Argentina	Sí	Sí	Sí
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	Sí
Chile		Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	
Cuba	Sí	Sí	
Ecuador	Sí	Sí	
El Salvador	Sí	Sí	
Guatemala		Sí	Sí
Haití	Sí		
Honduras	Sí		
México	Sí	Sí	
Nicaragua	Sí		
Panamá			
Paraguay	Sí	Sí	
Perú	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	Sí		
Uruguay	Sí	Sí	Sí
Venezuela (República Bolivariana de)	Sí	Sí	

Fuente, Cepal 2015.

- Argumentos normativos. ¿Por qué los países han de extender cobertura de los programas de protección social a las personas refugiadas?

Los países de América Latina tienen un robusto marco normativo de protección de derechos sobre el cual deben descansar los argumentos en favor de la inclusión de las personas refugiadas en los programas de asistencia social, tales como las transferencias en efectivo.

Las constituciones de los países de la región tienen generosas y extensas declaraciones de derechos que combinan tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo en muchos casos el derecho a la seguridad social. Asimismo, se consagra en ellas el principio de igualdad y no discriminación, que incluye la prohibición de distinguir entre nacionales y no nacionales en el disfrute de los derechos.

Por su parte, la gran mayoría de los Planes Nacionales de Desarrollo tales como el “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida”, del Ecuador<sup>13</sup>, Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 de

<sup>13</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades, Quito, Ecuador 2017.

Costa Rica <sup>14</sup>, El Plan Brasil 2022<sup>15</sup> tienen un enfoque de derechos o tienen la equidad y no discriminación como eje transversal. Estos planes nacionales de desarrollo también han de servir de hoja de ruta para la expansión de los programas de protección social para las personas de interés del ACNUR:

En esta sección se analiza de manera breve, el marco normativo de los países de la región, en los que se obligan a garantizar, a todas las personas que se encuentren en el país, el derecho a la seguridad social (que incluye, entre otros, el derecho a beneficiarse de la asistencia social) y a asegurar que los derechos sean ejercidos por toda la población que se encuentre en el país, sin discriminación alguna, incluyendo la prohibición de discriminación entre nacionales y extranjeros. En el anexo 1 se incluye un mapeo de los principales programas sociales de la región, su marco legal específico y sus características principales.

#### 4.1. Derecho a la protección social

La mayoría de las constituciones de los países de América Latina incorporan derechos económicos, sociales y culturales en su lista de derechos fundamentales<sup>16</sup> (ver tabla 1). Algunas de ellas, también consagran directamente el derecho a la seguridad social (protección social), por ejemplo, Brasil, Colombia, Ecuador, y Honduras (véase recuadro 2). Este derecho comprende una serie de elementos, incluyendo el derecho de disfrutar de programas no contributivos cuando la persona así lo requiera.

Asimismo, las constituciones de los países latinoamericanos otorgan a los tratados de derechos humanos ratificados por el país un estatus supralegal (i.e. tienen precedencia sobre las leyes nacionales y, en otros casos, incluso sobre las propias disposiciones constitucionales).<sup>17</sup> Lo que significa que el derecho a la protección social consagrados en dichos tratados, se deben considerar como parte del ordenamiento jurídico interno del país. En cumplimiento de tal derecho, los Estados han de tomar todas las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos que dispongan, para garantizar de manera progresiva este derecho para toda la población (véase, por ejemplo, art. 2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Asimismo,

---

<sup>14</sup> Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica 2014.

<sup>15</sup> Presidencia de la República Federativa de Brasil, “Brasil 2022, As Metas do Centenario”, Brasilia.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución de Colombia, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Constitución de Brasil, Constitución del Ecuador y Constitución de la República de Paraguay. Es particularmente destacable que varias constituciones consagran la salud como un derecho. Véase la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (art. 83), Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (art. 7), Constitución de Colombia (arts. 44 y 49), Constitución de El Salvador (art. 35), Constitución del Paraguay (arts. 68-72), y Constitución del Ecuador (art. 32).

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, Constitución de Chile (artículo 5.2); Constitución de Guatemala, (artículo 46); Constitución de Nicaragua (artículo 46); Constitución de Brasil (artículo 5); Constitución de Colombia, (artículo 93); Constitución de Argentina (artículo 75 inciso 22); Constitución de Ecuador (artículos 11 y 417); Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (artículos 2 y 23); Constitución del Paraguay (artículo 137); Constitución de Costa Rica (artículo 7); Constitución de El Salvador (artículo 144); Constitución de México (artículo 1); Constitución de Bolivia (artículo 256); Constitución de Guatemala (artículo 46); Constitución de Honduras (artículo 18); Constitución de Paraguay (artículo 141); Constitución de Perú (artículo 56); y Constitución de República Dominicana (artículo 74).

deberán garantizar que el disfrute de este derecho para toda la población sin discriminación alguna, incluyendo a las personas refugiadas (véase sección 4.2).

Además de ser un derecho en sí, el derecho a la protección social (seguridad social) ayuda a los Estados a garantizar el disfrute de otros derechos económicos, sociales y culturales (DESC), tales como el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la educación y el derecho a la salud. Derechos que a su vez también están consagrados en instrumentos internacionales vinculantes y en varias constituciones nacionales.

El primer instrumento internacional que consagró la seguridad social como un derecho fue la Declaración de Filadelfia - que crea la OIT- adoptada en 1944. En 1948, el derecho a la seguridad social de cada ser humano, como miembro de la sociedad, fue oficialmente reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, artículos 22 y 25).

Este derecho fue posteriormente incluido en una serie de tratados internacionales tanto en el ámbito de las Naciones Unidas, como en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El derecho a la protección social, incluyendo la asistencia social, se incluye, por ejemplo, en Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) (arts. 9 y 10). A junio del 2018, el PIDESC es vinculante en 28 países de la región (i.e. Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)).

Otros tratados internacionales que también consagran este derecho son la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1979) (art. 5.e.iv), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés, 1979) (art. 11.1e), la Convención de Derechos del Niño (CDN, 1989) (art. 26), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) (art. 27) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD, por sus siglas en inglés, 2006) (art. 28).

Asimismo, este derecho se consagra en varios convenios adoptados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tales como el Convenio 102 (1952), Convenio 118 (1962), y Convenio 157 (1982). El Convenio 102 sobre la seguridad social de la OIT, establece normas mínimas —que pueden determinarse en relación con el nivel salarial de los países— para las prestaciones de la seguridad social y las condiciones de acceso a ellas. A junio 2018, este Convenio está en vigor en Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

A nivel regional, en el marco de la Organización de Estados Americanos, el derecho a la seguridad social está consagrado en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988). A junio 2018, es vinculante en 16 países (i.e. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay).

Desde junio del 2014, los países partes del Protocolo de San Salvador, han comenzado a presentar informes sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos económicos y sociales y sobre los avances en las políticas sociales utilizando una serie de indicadores de progreso elaborados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>18</sup>, y aprobados por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 4 de junio de 2012 (AG/RES. 2713 XLII-O/12). Estos indicadores deben ser utilizados por los Estados al realizar sus informes del cumplimiento del Protocolo de San Salvador. En lo relativo al derecho a la seguridad social, los indicadores correspondientes a la dimensión de igualdad y no discriminación incluyen el requisito de informar sobre el acceso por parte de refugiados, solicitantes de asilo y apátridas a los sistemas nacionales de protección social. Si los Estados no incluyen esta información, el “Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador” exige a los Estados la presentación de dicha información con los porcentajes de población con y sin cobertura desagregado en varios factores, incluyendo de manera explícita aquellos que son refugiados, solicitantes de asilo y apátridas.<sup>19</sup>

Como se ha señalado, el derecho a la seguridad social consagrada en estos instrumentos normativos no es sólo un derecho en sí mismo, sino que además contribuye a la realización de otros derechos económicos y sociales de la población, derechos que también están consagrados en estos instrumentos. Asimismo, la realización del derecho a la seguridad social también contribuiría a dar cumplimiento a las obligaciones sobre DESC incluidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.

## **Recuadro 2. Ejemplos de garantías constitucionales que protegen el derecho a la seguridad social y su disfrute sin discriminación. El caso de Ecuador y Brasil**

La Constitución de **Ecuador** (2008) consagra el derecho a la seguridad social como un derecho irrenunciable de todas las personas, y como deber y responsabilidad primordial del Estado. Asimismo, establece que se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo (art. 34). Asimismo, establece que la salud es un derecho, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho a la seguridad social (art. 32).

La Constitución también establece entre los principios fundamentales del Estado, la igualdad en el disfrute de todos los derechos (art. 3) y prohíbe todas las formas de discriminación. Incluye,

---

<sup>18</sup> Específicamente fueron elaborados por el “Grupo de Trabajo para Analizar los Informes Periódicos de los Estados Parte del Protocolo de San Salvador”.

<sup>19</sup> Ver, por ejemplo, Observaciones Finales a Los Estados Unidos Mexicanos, OAS/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.17/16, 3º Período de Sesiones Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador Washington, D.C., 3-6 de mayo 2016 y Observaciones Y Recomendaciones Finales al Estado De Honduras OAS/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.30/17 Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador Diciembre 2017.

también la obligación de tomar medidas afirmativas a favor de las personas que se encuentran en una situación de desigualdad (arts. 11 y 66). Además, proclama que la formulación, implementación, evaluación y monitoreo de las políticas públicas, así como la provisión de servicios públicos deben respetar los principios de igualdad y solidaridad (art. 85).

La Constitución de **Brasil** (1988) consagra el derecho a la asistencia social (Cap. II, sección IV) para todos y sin discriminación. Asimismo, incorpora el principio de la igualdad como principio fundamental de la Constitución y el Estado de Derecho (Art. 5). En cumplimiento de los requisitos constitucionales, la Ley Orgánica de Asistencia Social (*Lei Orgânica da Assistência Social*), señala explícitamente que entre los principios rectores clave de los programas de asistencia social se encuentran los principios de igualdad de derechos y no discriminación de ningún tipo.<sup>20</sup>

### **Contenido del derecho a la protección social (seguridad social)**

El contenido del derecho a la seguridad social ha sido desarrollado principalmente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC o CDESC). El Comité DESC es el órgano de supervisión del PIDESC, que es vinculante en la mayoría de los países de la región.

De conformidad con la Observación General no. 19 del Comité DESC<sup>21</sup>, todos los pilares de la seguridad social (protección social), incluyendo la asistencia social, deben ser ejercidos sin discriminación alguna, incluyendo una prohibición de discriminación en base a la nacionalidad o estatus migratorio. De manera explícita se menciona la prohibición de discriminar en el ejercicio de este derecho por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, *origen nacional* o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud, orientación sexual, estado civil o cualquier otra condición política, social o de otro tipo que pretenda o tenga por efecto anular o menoscabar el igual disfrute o el ejercicio de este derecho. Las condiciones para acogerse a esas prestaciones deben ser razonables, proporcionadas, transparentes y asequibles a quienes tienen derecho a ellas.<sup>22</sup>

Asimismo, el Comité DESC ha enfatizado la importancia de dar prioridad a los grupos más desventajados. En palabras del Comité “aunque toda persona tiene derecho a la seguridad social, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y los grupos que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los desempleados, los trabajadores insuficientemente protegidos por la seguridad social, las personas que trabajan en el sector no estructurado, los trabajadores enfermos o lesionados, las personas con discapacidad, las personas de edad, los niños y adultos a cargo, los trabajadores domésticos, las personas que trabajan en su domicilio, los grupos minoritarios, los *refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los repatriados, los no nacionales, los presos y los detenidos*”<sup>23</sup> (énfasis añadido).

---

<sup>20</sup> Ley brasileña No. 8.742, de 7 de diciembre de 1993 (artículo 4).

<sup>21</sup> Observación General No. 19 (2008) sobre “El derecho a la seguridad social (artículo 9)”, UN Doc. E/C.12/GC/19 (en adelante Observación General núm. 19).

<sup>22</sup> CDESC, Observación General núm. 19, párr. 29 (énfasis añadido).

<sup>23</sup> CDESC, Observación General núm. 19, párr. 31 (énfasis añadido).



Aunque el PIDESC prevé la aplicación progresiva del derecho a la seguridad social y reconoce los obstáculos que plantean los limitados recursos disponibles, también impone a los Estados Partes diversas obligaciones de efecto inmediato. Una de tales obligaciones inmediatas es la de garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social sin discriminación alguna y asegurar la igualdad de derechos de hombres y mujeres. El Comité ha indicado que una de las obligaciones básicas que este derecho impone sobre los Estados Partes, es la de proporcionar la satisfacción de un nivel mínimo indispensable de prestaciones que permita a las personas obtener al menos la atención de salud esencial, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación. Si un Estado Parte no puede proporcionar ese nivel mínimo para todos los riesgos e imprevistos hasta el máximo de los recursos de que dispone, el Comité recomienda que el Estado Parte, tras celebrar amplias consultas, seleccione un grupo básico de riesgos e imprevistos sociales.<sup>24</sup>

**Tabla 2. Disposiciones pertinentes en los instrumentos internacionales de derechos humanos**

Tratados Internacionales	Artículos
<b>Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)</b>	<p>Los artículos 2 y 7 reconocen la prohibición de la discriminación y el derecho a la igualdad de trato incluyendo la discriminación en base a la nacionalidad</p> <p>El artículo 22 garantiza el derecho a la seguridad social.</p> <p>El artículo 25 reconoce que todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.</p>
<b>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)</b>	<p>El artículo 2 (2) establece una cláusula general de no discriminación aplicable a todos los derechos consagrados en el Pacto. Se prohíbe la discriminación en base a la nacionalidad.</p> <p>El artículo 9 reconoce el derecho de todos a la seguridad social.</p> <p>El artículo 10 (3) exige que los Estados partes adopten medidas especiales de protección y asistencia en nombre de los niños y los jóvenes. También establece una prohibición de cualquier discriminación en la protección y asistencia para todos los niños y jóvenes.</p>

<sup>24</sup> CDESC, Observación General núm. 19, párr. 59.

<p><b>Convención sobre los Derechos del Niño (1989)</b></p>	<p>El artículo 2 establece el principio de no discriminación como uno de los principios rectores de la Convención. La CDN reconoce que, además de experimentar discriminación basada en la edad, los niños enfrentan discriminación por otros motivos, como su género, discapacidad, estatus migratorio, orientación sexual o debido a una combinación de motivos. De conformidad con esta disposición, los Estados Partes respetarán y asegurarán sus derechos “a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.”</p> <p>La CDN también exige que los Estados partes tomen medidas afirmativas "para garantizar que el niño esté protegido contra toda forma de discriminación o castigo en función del estado, actividades, opiniones expresadas o creencias de los padres, tutores legales o miembros de la familia del niño". "</p> <p>El artículo 26 reconoce para cada niño el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluido el seguro social.</p> <p>Además, el Artículo 27 (1) reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social del niño.</p> <p>En virtud de los párrafos 2 y 3 del Artículo 27, los Estados Partes están obligados, de conformidad con las condiciones nacionales y dentro de sus posibilidades, a tomar medidas apropiadas para ayudar a los padres y otras personas responsables del niño a implementar este derecho y, en caso de necesidad, asistencia material y programas de apoyo, especialmente en lo que respecta a nutrición, vestido y vivienda.</p>
<p><b>Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)</b></p>	<p>El artículo 28 declara que los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y al disfrute de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y tomará las medidas apropiadas para salvaguardar y promover la realización de este derecho.</p>
<p><b>Convención Americana Sobre Derechos Humanos</b></p>	<p>El artículo 1 establece que los Estados partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole,</p>

<p><b>Protocolo de San Salvador</b></p>	<p>origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Se enfatiza que para los efectos de esta Convención, “persona es todo ser humano”.</p> <p>El artículo 3 obliga a los Estados partes a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna, incluyendo origen nacional.</p> <p>El artículo 9 consagra el derecho a la seguridad social (incluyendo seguro social y asistencia social) que tiene toda persona para protegerse “contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”.</p>
---	--

**Fuente: Elaboración del autor**

#### 4.2. Derecho a la igualdad y no discriminación.

Como se ha indicado, mientras que el derecho a la seguridad social (protección social) puede implementarse progresivamente, de acuerdo con el nivel de recursos del Estado<sup>25</sup>, la obligación de garantizar que este derecho se ejerza sin discriminación de ningún tipo es una obligación inmediata no sujeta a la disponibilidad de recursos.

En virtud de los tratados de derechos humanos, los derechos se otorgan a "todos" y no solo a los nacionales de los Estados partes. El derecho a la igualdad y la no discriminación está consagrado en varios tratados internacionales tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2, 3 y 26); PIDESC (artículos 2(2) y 3); CDN (artículos 2 y 28) y CRPD (artículo 28). En el ámbito regional, el derecho a la igualdad y la no discriminación también está garantizado por Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1) y el Protocolo de San Salvador (artículo 3) (ver tabla 2).

Estas normas que consagran el principio de igualdad y no-discriminación en tratados internacionales, generalmente prohíben la discriminación en cuanto a la nacionalidad. Esto significa que los Estados partes de tratados internacionales han de asegurar un trato igualitario en el disfrute de todos los derechos, incluyendo los económicos, sociales y culturales, tanto a nacionales como no nacionales incluyendo las personas refugiadas y los solicitantes de asilo, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean<sup>26</sup>. Asimismo, se

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, el Art. 2 (2) PIDESC y la Observación general No. 19 del CDESC, párr. 30.

<sup>26</sup> Observación general No. 20 (2009) del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, E/C.12/GC/20, para 30. Véase también la Observación general No. 30 (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, sobre los derechos de los no ciudadanos.

han de tomar las medidas u acciones afirmativas para asegurar de manera prioritaria que los grupos más desfavorecidos y vulnerables puedan disfrutar de este derecho<sup>27</sup>.

Este mismo principio está establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que de manera explícita establece la obligación de otorgar a los refugiados, que se encuentren legalmente en el territorio, el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a las garantías de la seguridad social (artículo 24).

En consecuencia, todas las personas incluyendo las refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas deben disfrutar del derecho a la seguridad social (protección) sin discriminación de ningún tipo.<sup>28</sup> Más aún, según señala el Comité DESC, mientras toda persona tiene derecho a la seguridad social, los Estados Partes del PIDESC deben prestar especial atención a las personas y los grupos que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, tales como las personas refugiadas, solicitantes de asilo, los desplazados internos, y los repatriados. En este sentido se debe tener en cuenta que, en muchas ocasiones, las personas refugiadas se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad que los nacionales. Las personas refugiadas, no sólo han tenido que abandonar sus hogares y pertenencias, sus trabajos, sino que se encuentran el país de acogida sin redes sociales de protección, en muchas ocasiones sin estatuto legal o documentación, y por ende tienen limitadas oportunidades de empleo en el sector formal. Por ende, muchos sólo tienen acceso a trabajos informales ocasionales, cuando estos no se ven restringidos por actitudes xenófobas. Estos trabajos son a menudo altamente inseguros, mal pagados, y no ofrecen protección social contributiva (seguro social). En consecuencia, si no reciben beneficios de programas no contributivos, tales como los PTC las personas refugiadas quedan aún más expuestas abusos, incluyendo la explotación laboral y sexual.

La obligación de garantizar el disfrute de todos los derechos (incluyendo el derecho a la asistencia social recibida a través de programas no contributivos) sin distinción alguna también está establecido en la mayoría de las constituciones de los países de la región que consagran la no discriminación e igualdad ante la ley.<sup>29</sup> Algunas constituciones también incluyen la obligación de adoptar medidas positivas (acciones afirmativas) dirigidas a lograr la igualdad sustantiva para grupos específicos que han sufrido discriminación estructural, como mujeres, niños, pueblos indígenas, personas con discapacidad, personas de edad, migrantes, personas con orientación sexual diferente, o personas que viven con VIH / SIDA.<sup>30</sup> La Constitución de Ecuador, por ejemplo, establece "...Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; *ni por cualquier otra distinción*, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o

---

<sup>27</sup> CESCR, Observación general No. 19, párr. 31.

<sup>28</sup> Observación general No. 20 (2009) del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, E/C.12/GC/20, para 30 y Observación general No. 19 párr. 29. Véase también Observación general No. 30 (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, sobre los derechos de los no ciudadanos.

<sup>29</sup> Véase, Base de datos: Ley constitucional de Oxford (OXCON). Disponible en: <http://oxcon.ouplaw.com>

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, la Constitución de Colombia (artículos 7, 10, 23, 47, 68 y 70) y la Constitución de Ecuador (artículo 11).

anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.” (art. 11, énfasis añadido).

Las disposiciones constitucionales sobre igualdad y no discriminación en ocasiones se desarrollan en leyes antidiscriminatorias. Por ejemplo, en Colombia hay una ley general antidiscriminación que tipifica como delito todos los tipos de actos discriminatorios, incluidos los relacionados con la nacionalidad. Según esta ley, quienes arbitrariamente "prevengan, obstruyan o restrinjan el ejercicio pleno de los derechos de las personas por su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual, discapacidad y otros motivos de discriminación" pueden ser condenados a prisión y multa.<sup>31</sup>

### Recuadro 3. Buena práctica. Consagrando la igualdad en el disfrute de todos los derechos en Uruguay

En Uruguay, según la ley las personas refugiadas tienen los mismos derechos que los nacionales. De conformidad al art. 20 del Estatuto del Refugiado de 2006, “El Estado debe garantizar a los refugiados y solicitantes de refugio el goce y ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y todos los demás derechos inherentes a la persona humana reconocidos a los habitantes de la República, en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado, así como en su normativa interna”. Asimismo. Según la ley de Migración (2008) (Ley No. 18.250), “Las personas migrantes y sus familiares gozarán de los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales. Dichos derechos tendrán la misma protección y amparo en uno y otro caso” (art. 8). El artículo 3º, define por "migrante" “toda persona extranjera que ingrese al territorio con ánimo de residir y establecerse en él, en forma permanente o temporaria”.

#### Niñas y niños refugiados

La prohibición de discriminación en el disfrute del derecho a la protección social se ve reforzada en tratados de derechos humanos específicos. En relación con los niños la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)- vinculante para todos los países de la región- consagra explícitamente el derecho de los niños a la seguridad social (artículo 26). Además, la CDN incluye varios otros DESC, como el derecho a la educación, derecho a un nivel de vida adecuado y derecho a la salud (artículos 24, 27 y 28 respectivamente). Derechos cuya satisfacción se ve facilitada cuando las familias con niños son beneficiarias de protección social no contributiva.

Los derechos consagrados en la CDN se aplican a todos los niños sin discriminación, garantizándose de manera expresa la prohibición de discriminación contra los niños refugiados. Los Estados partes tienen la obligación de tomar medidas especiales para proteger a los niños que son particularmente vulnerables y excluidos. Uno de los principios rectores del CDN es el "interés superior del niño". De acuerdo con este principio, los niños deben ser la principal preocupación

---

<sup>31</sup> Ley colombiana No. 1482 de 2011.

para tomar decisiones que puedan afectarlos. Esto se aplica particularmente al presupuesto, las políticas y las leyes (artículo 3 del CDN). Por ende, este principio debe primar en las decisiones de política pública que afecte a los niños. Si los Estados establecen programas sociales, tales como las transferencias en efectivo o programas de alimentación escolar, todos los niños que se encuentren viviendo en el país, deben disfrutar de dichos programas sin importar el estatus migratorio que ellos tengan. El “interés superior del niño” debe primar frente a cualquier otra consideración (por ejemplo, el miedo de atraer a otras personas al país). Las transferencias destinadas a las familias y los hijos, monetarias o en especie, son decisivas para hacer efectivos los derechos del niño, pues evitan caer en la pobreza, previenen la mortalidad infantil, propician la salud y el bienestar, mejoran el acceso a bienes y servicios esenciales, y reducen el trabajo infantil. Así pues, estas medidas de protección social permiten que los niños desarrollen todo su potencial y gocen de un nivel de vida adecuado (OIT, 2017).

En relación con los derechos de las niñas y niños refugiados, a nivel regional también se debe tener en cuenta la Opinión Consultiva OC-21/14 (2014) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Según la OC-21, los Estados han de asegurar que los espacios de alojamiento de niñas y niños migrantes, más allá de si se encuentran junto a su familia o no acompañados o separados, aseguren condiciones materiales garantizando el alojamiento, la manutención, el reconocimiento médico, el asesoramiento legal, el apoyo educativo y la atención integral a las niñas y a los niños. También deben disponer de una serie de servicios de atención especializada en razón de las necesidades particulares de cada niña o niño. Asimismo, deben otorgar acceso a servicios de salud, ya sea física y/o psicosocial; se debe proveer acceso continuo a la educación fuera del establecimiento; se debe contar con sitio para el esparcimiento y el juego, y las niñas y niños.<sup>32</sup> Garantizar estos niveles de protección requeriría en muchos casos, hacerlos beneficiarios de programas de protección social no contributiva.

#### Personas refugiadas con discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD, por sus siglas en inglés) – de la que son parte la mayoría de los países de la región- reconoce el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, incluida la alimentación, el vestido y la vivienda adecuados, para la mejora continua de las condiciones de vida (artículo 28). Los Estados partes de la CRPD están legalmente obligados a salvaguardar y promover la realización de todos estos derechos sin discriminación, incluyendo la prohibición de discriminación debido a la nacionalidad.

El disfrute del derecho a la protección social es particularmente importante para las personas con discapacidad debido a que en muchos casos sus oportunidades de empleo son reducidas y pueden tener costos adicionales asociados con sus discapacidades, como gastos médicos, el empleo de cuidadores o asistentes, costos de terapias o tratamientos y otros gastos (por ejemplo, dispositivos de asistencia o alimentos especiales). Por lo tanto, garantizar que todas las personas con discapacidad que viven en el territorio, sin importar su estatus legal, disfruten de su derecho a la protección social en pie de igualdad con el resto de la población requiere no solo eliminar los

---

<sup>32</sup> Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014 sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Ver, por ejemplo, para. 181- 183.

obstáculos específicos que enfrentan, sino también proporcionar asistencia adicional para cubrir estos obstáculos y costos adicionales.

#### Recuadro 4. ¿Cuál es el alcance y contenido del derecho a la igualdad y no discriminación?

De conformidad a las normas de derechos humanos, el principio de igualdad y no-discriminación no significa que todas las personas deban ser tratadas de manera idéntica y que todas las distinciones en el trato constituyan discriminación. Puede haber situaciones en las que se justifica un tratamiento diferente. Una *distinción, exclusión, restricción o preferencia* es compatible con el principio de igualdad cuando es (1) Objetiva y razonable; (2) Persigue un objetivo legítimo (según el derecho internacional de los derechos humanos); (3) Existe una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo que se pretende alcanzar.<sup>33</sup>

El principio de igualdad y no discriminación no implica solo una obligación negativa de no discriminar, sino que también impone una obligación de reconocer las diferencias entre individuos y tomar “acciones afirmativas” para lograr una igualdad sustantiva (no meramente formal). De esta forma, una ley, programa o actividad que tenga por objeto disminuir o eliminar las condiciones que causan o ayudan a perpetuar la desventaja de ciertos grupos no pueden considerarse discriminatorias.<sup>34</sup> Las acciones afirmativas han de ser de carácter temporal, salvo en casos excepcionales, como servicios de interpretación para minorías lingüísticas y adaptaciones razonables para personas con discapacidades.<sup>35</sup>

El derecho internacional prohíbe tanto la discriminación directa (con intención) como la indirecta. La discriminación indirecta se refiere a leyes, políticas o prácticas que parecen neutrales, pero que tienen un impacto desproporcionado en el disfrute o ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones.<sup>36</sup> Por ejemplo, un programa de asistencia social no hace una distinción entre nacionales y refugiados, sin embargo, un requisito específico (por ejemplo, certificado de nacimiento) afecta desproporcionadamente a este grupo en particular.

#### Recuadro 5. Decisiones judiciales de violación al principio de igualdad debido a diferencias en el disfrute del derecho a la protección social basadas en la nacionalidad

En algunos países, decisiones de los tribunales han declarado discriminatoria la diferenciación de trato entre nacionales y refugiados en el disfrute de las garantías de seguridad social. Este ha sido

---

<sup>33</sup> Estos requisitos han sido desarrollados por algunos de los principales órganos de supervisión de los derechos humanos. Véase, por ejemplo, *Marckx vs. Bélgica*, Solicitud No. 6833/74, Sentencia de 13 de junio de 1979, párr. 33; Corte IDH Opinión Consultiva No. 4 'Modificaciones propuestas a las disposiciones de naturalización de la Constitución de Costa Rica', OC-4/84 del 19 de enero de 1984, párr. 57; Observación General No. 18 del Comité de Derechos Humanos. 13, Observación general No. 20, sobre la no discriminación en los derechos económicos, sociales y culturales (párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Doc. De las Naciones Unidas. E / C.12 / GC / 20, de 2 de julio de 2009 (en lo sucesivo, Observación general No. 20 del CDESC).

<sup>34</sup> Observación general No. 18 del Comité de Derechos Humanos UN Doc. HRI / GEN / 1 / Rev.9 (Vol.I) 195 párr.10. y Observación General No. 20 párrs.8 y 9 del CDESC.

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, CDESC, Observación general No. 20, párr.9.

<sup>36</sup> Véase, por ejemplo, CDESC, Observación general No. 20, párr. 7.

el caso, por ejemplo, en Sudáfrica y Suiza. Tanto la Corte Constitucional Sudafricana como el Tribunal Federal de Suiza han destacado que el principio de no discriminación se aplica al disfrute del derecho a la seguridad social por parte de los no nacionales.

En el 2004, la Corte Constitucional Sudafricana decidió el caso *Khosa y otros vs. Ministro de Desarrollo Social*<sup>37</sup>. En este caso, los peticionarios eran ciudadanos mozambiqueños que habían adquirido la residencia permanente en Sudáfrica. Ellos desafiaron constitucionalmente la Ley de asistencia social, que reservaba las transferencias en efectivo para los ciudadanos sudafricanos. Si bien los peticionarios cumplían con los otros requisitos establecidos por la ley para recibir este beneficio de asistencia social (excepto la nacionalidad), los mismos les fueron denegados por no ser ciudadanos sudafricanos. El Gobierno argumentó que el Estado tiene una obligación hacia sus propios ciudadanos primero, y que otorgar las transferencias en efectivo sólo para los ciudadanos era un incentivo para que los residentes permanentes se naturalicen. Sin embargo, la Corte Constitucional consideró que la exclusión de los residentes permanentes de las transferencias en efectivo de asistencia social era discriminatoria.

En este mismo fallo, la Corte señaló que en base al principio de no discriminación consagrado en la Constitución Sudafricana, los niños que sean ciudadanos sudafricanos también tenían acceso a las transferencias, aunque sus padres o cuidadores principales no lo sea (puesto que las transferencias en efectivo a los niños se entregan a través de los padres o cuidadores). La Corte enfatizó que negarles a esos niños sudafricanos el acceso a los beneficios debido a la nacionalidad de sus padres sería inconstitucional<sup>38</sup>.

Desde el 2010 en Suráfrica todas las transferencias de asistencia social (dirigidas a las poblaciones más pobres), como las transferencias por niños, discapacidad, y pensiones no contributivas a personas mayores no se limitan a ciudadanos, los residentes permanentes<sup>39</sup> así como los refugiados también pueden beneficiarse de ellas.<sup>40</sup>

El caso suizo<sup>41</sup> se refiere a tres hermanos, originarios de la antigua Checoslovaquia (hoy la República Checa), a quienes se les negó los beneficios de asistencia social por ser residentes ilegales. Los hermanos vivían en Suiza desde 1980, pero fueron expulsados de Suiza a Checoslovaquia en 1987 por delitos comunes. Volvieron a entrar en Suiza en 1991. Aunque Suiza los consideraba ilegales, no podían ser devueltos a la República Checa ya que estos últimos habían rescindido su ciudadanía. El Tribunal Federal consideró que la denegación de beneficios sociales a estas tres personas violaba los niveles mínimos básicos de subsistencia implícitamente garantizados por la Constitución. El Tribunal dictaminó que sin un mínimo básico de subsistencia ellos no tenían el pleno disfrute de otros derechos, como el derecho a la vida, la dignidad humana

---

<sup>37</sup> *Khosa y otros c. Ministro de Desarrollo Social y otros*, (CCT 13/03, CCT 12/03) [2004] ZACC 11; 2004 (6) SA 505 (CC); 2004 (6) BCLR 569 (CC) (4 de marzo de 2004), sentencia del 14 de marzo de 2004.

<sup>38</sup> 2004 (6) SA 505 (CC), para. 33.

<sup>39</sup> La inclusión de los residentes permanentes está en vigencia desde el 16 de septiembre de 2010, cuando se promulgó la Ley de asistencia social, modificada por la Ley de enmienda de la asistencia social 4 de 2010 después de la Decisión del Tribunal Constitucional de *Khosa y otros c. El Ministro de Desarrollo Social y Otros, Mahlaule y Another v. Ministro de Desarrollo Social*, 2004 (6) SA 505 (CC).

<sup>40</sup> Véase Reg. 6(1)(g) of Regulations Relating to the Application for and Payment of Social Assistance. Véase también Agencia Sudafricana de Seguridad Social (SASSA), <http://www.sassa.gov.za/index.php/social-grants>.

<sup>41</sup> *Vv Einwohnergemeinde X. und Regierungsrat des Kantons Bern*, caso No. BGE / ATF 121 I 367, sentencia de 1997.



y la igualdad. El Tribunal consideró que este nivel mínimo de subsistencia puede ser reclamado por ciudadanos y no ciudadanos. Con posterioridad a la decisión, la Constitución Suiza fue revisada para incluir asistencia indispensable para llevar una vida digna.

Del mismo modo, a nivel regional, la Corte Europea de Derechos Humanos también ha llegado a la conclusión unánime de que la denegación de las prestaciones de seguridad social únicamente sobre la base de una nacionalidad diferente constituye una violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En el caso de *Gaygusuz versus Austria*, la Corte consideró que la diferencia de trato entre austríacos y no austríacos respecto del derecho a recibir asistencia de emergencia, no se basa en ninguna “justificación objetiva ni razonable”.<sup>42</sup>

#### 5. Argumentos políticos. Los compromisos de extender la cobertura de los programas sociales para todos asumidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los Pisos de Protección Social

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por todos los países miembros de las Naciones Unidas en 2015, le da a la protección social una atención sin precedentes. La protección social está incluida en varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por ejemplo, los objetivos 1.3, 3.8, 5.4 y 10.4. A través de esta Agenda, los países han reconocido que para cumplir el objetivo de “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” se debe “poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social *para todos*, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables” (Objetivo 1.3, énfasis añadido).

El cumplimiento de los ODS no es una tarea fácil para los gobiernos, que en la práctica han de dar prioridad a ciertos objetivos sobre otros. Avanzar en la cobertura de la protección social para todos quienes se encuentren en el territorio, sin dejar a nadie atrás, requiere dar prioridad a los grupos más vulnerables. Esto puede ser leído como un llamado directo a expandir la cobertura de los programas sociales existentes, en especial de los no contributivos, a las personas refugiadas.

A nivel de Naciones Unidas, la extensión de la cobertura de la seguridad social (protección social) se promueve también a través de los llamados *Pisos de Protección Social*. Los pisos de protección social consisten en el establecimiento de un nivel mínimo de seguridad social para toda la población. Esta estrategia liderada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), junto con otros organismos de las Naciones Unidas, busca la aplicación rápida de garantías mínimas de seguridad de los ingresos —mediante diversas formas de transferencias, tales como pensiones para las personas de edad o para las personas con discapacidades, prestaciones por hijos a cargo y prestaciones de apoyo a los ingresos para las personas desempleadas y los trabajadores pobres— y de acceso universal a servicios sociales esenciales en los ámbitos de la salud, la educación, la seguridad alimentaria, la vivienda, el agua, el saneamiento y otros (OIT, 2011 y 2012). La propuesta de expandir o establecer pisos de protección social está basada en derechos y es de

---

<sup>42</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, *Gaygusuz versus Austria*, Solicitud No. 177371/9, Sentencia de 16 de septiembre de 1996. El Tribunal consideró una violación del Artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos conjuntamente con el Artículo 1 del Protocolo 1.

carácter universal. Esto es, busca que de manera progresiva se pueda cubrir toda la población -sin distinción de ningún tipo con estas garantías básicas.

El establecimiento de los pisos de protección social se debe guiar por la “Recomendación sobre los pisos de protección social”, Recomendación No. 202 adoptada en el 2012 por 187 países durante la Conferencia Internacional del Trabajo (en adelante R202). Esta recomendación tiene un fuerte enfoque de derechos. De hecho, el Preámbulo hace referencia explícita tanto a la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Asimismo, los principios que se deben aplicar para el establecimiento de los pisos, de protección social se refieren a principios de derechos humanos, tales como la universalidad de la protección, la no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales; el respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social; y la realización progresiva (art. 3 R202).

De conformidad a la R202, los pisos de protección social nacionales deberían comprender por lo menos cuatro de las siguientes garantías de seguridad social, como se definen a nivel nacional: (1) acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; (2) seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; (3) seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez y (4) seguridad básica del ingreso para los adultos mayores.

El objetivo de los pisos de protección social es que toda la población esté cubierta con este piso de protección social básica. Sin embargo, debe señalarse que el artículo 6 del R202 establece: “A reserva de sus obligaciones internacionales vigentes, los Miembros deberían proporcionar las garantías básicas de seguridad social mencionadas en la presente Recomendación por lo menos a todos los residentes y niños, con arreglo a lo estipulado en la legislación nacional” (énfasis añadido). Desafortunadamente, esta formulación es confusa y pareciera contradictoria con el concepto universal de piso de protección social. La formulación fue objeto de un intenso debate y varias enmiendas durante la Conferencia de la OIT de 2012 (Deacon, 2013). Aunque en principio esta formulación no implicaría la universalidad, ya que se refiere exclusivamente a las personas que residen legalmente en el país, lo cierto es que para los países partes de tratados internacionales en materia de derechos humanos, como el PIDESC, Convención de los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la normativa internacional vigente obligaría a su extensión a toda la población sin distinción respecto del estatus migratorio de la persona.

Asimismo, a pesar de la discusión en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo en el 2012, existe consenso internacional de que el piso de protección social nacional debe estar disponible para todos los niños sin discriminación (Dijkhoff y otros, 2018). Esto significa que, para cualquier niño, independiente de su origen o su estatuto legal, la seguridad del ingreso básico debe ser asegurado. En todo caso, la adición de 'al menos' indica que se puede buscar un alcance más amplio, pero no es un requisito.

La atención y el impulso que se está dando a los pisos de protección social otorgan una oportunidad única a quienes trabajan por los refugiados para buscar su inclusión en los pisos

mínimos que se están estableciendo o expandiendo progresivamente. A pesar del lenguaje a primera vista restrictivo de art. 6 de la R202, no hay duda alguna que el marco normativo de los países de la región exige que tanto los refugiados como los solicitantes de asilo reciban los beneficios de estos pisos mínimos en igualdad de condiciones que los nacionales. No hacerlo sería discriminatorio, en contra de las obligaciones internacionales, regionales, y en muchos casos constitucionales asumidas por los países de la región.

#### 6. Beneficios adicionales de la incorporación de las personas refugiadas en los programas nacionales de asistencia social. Mirando más allá del marco normativo.

La mayor parte de los países de la región incorporan la garantía del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales para toda la población (sin distinción entre nacionales y extranjeros) y se han comprometido a un enfoque de derechos en materia de protección social (ver tabla 1). Asimismo, han asumido una serie de compromisos políticos de expandir la protección social a toda la población y de no dejar a nadie atrás (por ejemplo, en Agenda 2030 y la Iniciativa de Pisos de Protección Social). De esta manera, la ampliación de la cobertura a las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas es en cumplimiento de su ordenamiento jurídico, tanto de sus compromisos internacionales como de sus normas constitucionales y legales nacionales.

Sin embargo, la incorporación de las personas refugiadas en los programas de asistencia social nacional no es sólo un asunto legal. Incluir a las personas refugiadas en los programas nacionales de protección social es también una inversión económica. Sin un piso básico de protección social muchas de las personas refugiadas no podrán desarrollar su potencial productivo y estarán en constante riesgo de ser afectados por imprevistos. La evidencia demuestra que la protección social faculta a las personas a invertir en actividades productivas y participar más en el mercado laboral, estimula las economías locales y tiene un impacto positivo en el capital humano con ganancias de productividad a largo plazo (OIT, 2017). Recibir una ayuda regular y predecible a través de programas no-contributivos permitiría a los solicitantes de asilo y refugiados buscar su autosuficiencia, facilitaría su integración en el país de acogida y con ello les permitiría aportar sus conocimientos, habilidades y experiencias. Esto generaría una relación más fluida con las comunidades de acogida, que se beneficiarían no sólo por la inclusión de las personas refugiadas, sino que además por la generación de ganancias a través del mercado local. La evidencia demuestra que cuando las personas que viven en la pobreza reciben transferencias, tienen mayores posibilidades de participar en el mercado laboral, ya que tienen recursos para buscar trabajo y cubrir los costos de transporte hacia y desde el trabajo. Además, pueden buscar un mejor trabajo, ya que tienen mejor poder de negociación en relación con salarios muy bajos, así como más recursos para invertir en actividades productivas, ya sean microempresariales o agrícolas (Cechini, 2013).

Aunque la mayoría de los países de la región permiten a los refugiados<sup>43</sup> y en menor medida a los solicitantes de asilo<sup>44</sup> a trabajar legalmente, el acceso al empleo digno sigue siendo muy limitado por una variedad de factores, tales como altas tasas de desempleo, actitudes xenófobas, o restricciones de tipo administrativo o práctico (por ejemplo, lentitud en el otorgamiento o la renovación de los permisos de trabajo o proteccionismo del mercado laboral que reserva ciertos trabajos a los nacionales). Sin acceso al mercado formal de trabajo, las personas refugiadas no tienen acceso a los beneficios del seguro social (por ejemplo, seguro de desempleo o permiso de maternidad) y carecen de ingresos regulares para solventar sus necesidades básicas. Asimismo, quedan expuestos a la explotación y el abuso por parte de los empleadores y de autoridades como inspectores laborales o de migración. Las mujeres solas y mujeres jefes de familia se enfrentan a mayores limitaciones en el acceso al mercado laboral y riesgos de abuso. Estas situaciones afectan la generación de ingresos de las personas refugiadas y sus familias, dificultando su acceso a servicios básicos, alojamiento, alimentación, entre otras necesidades básicas (Nutz,2017).

Tener acceso a programas sociales no contributivos contribuye a que las personas refugiadas puedan satisfacer sus necesidades básicas sin ser objeto de explotación y abuso, y además evitar caer en estrategias de supervivencia riesgosas, tales como actividades ilegales y delictivas como la prostitución, el contrabando, y el trabajo infantil.<sup>45</sup> La vulnerabilidad en que se encuentran las personas refugiadas trae altos niveles de ansiedad, miedo a la detención y otras preocupaciones de bienestar que disminuirían si tuvieran acceso a ayudas y servicios adecuados. Debido a sus circunstancias particulares, en ocasiones las personas refugiadas se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor que la de otras personas nacionales que viven en la pobreza en el país de acogida debido a la falta de redes de apoyo, así como de necesidades adicionales de protección.

Cuando la protección de los solicitantes de asilo y los refugiados se realiza a través de programas especiales, con cobertura y beneficios limitados esto incrementa su costo, que en muchos casos es solventado de manera directa por el ACNUR, restringiendo aún más los limitados recursos con que cuenta. La incorporación de los refugiados y solicitantes de asilo en los programas nacionales de protección social no contributiva (por ejemplo, PTC), no significaría un aumento significativo en el presupuesto de estos programas nacionales. De hecho, es administrativamente más simple y menos costoso incorporarlos en programas existentes, que cuentan con institucionalidad para su ejecución, que crear nuevos programas, procedimientos e instituciones específicamente para las personas refugiadas. Incluso canalizar fondos del ACNUR a través de programas no contributivos existentes, sería económicamente más eficiente que crear programas paralelos para las personas refugiadas. Su incorporación en programas existentes también disminuiría la fragmentación y la falta de coordinación entre diversos programas, actores y niveles de gobierno

---

<sup>43</sup> Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y la República Dominicana conceden a los refugiados el derecho al empleo remunerado. Buena Práctica No. 20. Disponible en: [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas\\_Practicas/9296.pdf?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas\\_Practicas/9296](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9296.pdf?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9296)

<sup>44</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, y Costa Rica. ACNUR: Buena Práctica No. 19. Disponible en: [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas\\_Practicas/9295.pdf?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas\\_Practicas/9295](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9295.pdf?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9295)

<sup>45</sup> ACNUR (2012): Programación del ACNUR sobre medios de vida sostenibles: Directrices operativas, p. 9.

responsables de la aplicación de políticas de protección social, y con ello aumentaría la probabilidad de que dichas políticas sean eficaces y disminuyan su costo.

Asimismo, la integración de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, en los mismos programas de apoyo que reciben los nacionales con las mismas necesidades, ayudaría a la cohesión social y la integración de estos. Como se ha indicado, las intervenciones que benefician exclusivamente a las personas refugiadas podrían ser vistas como discriminatorias por parte de las comunidades de acogida y crear o agravar tensiones. Con la xenofobia y las tensiones en aumento en muchos países, apoyar sólo a las personas refugiadas podría aumentar la percepción de que se están “robando” los empleos locales (Nutz, 2017).

## 7. Manteniendo una mirada crítica

El objetivo de este informe es proporcionar argumentos para que las operaciones del ACNUR en Latinoamérica busquen la inclusión de las personas refugiadas en los programas de protección social no contributivos. En la región, dichos programas son principalmente PTC. Por ello se hace indispensable presentar, de manera breve, las principales críticas que se han hecho a estos programas en base a la evidencia de impacto de los mismos en la región.

Sin lugar a duda, los programas de transferencia condicionada (PTC) son considerados los motores de la innovación en política social y la evidencia muestra que han aportado importantes mejoras en el bienestar de los beneficiarios (véase, por ejemplo, Barrientos y Niño -Zarazúa, 2010 y Fiszbein y Schady, 2009). Sin embargo, estos programas no son infalibles. Conocer las debilidades de estos programas es importante para quienes busquen interactuar con las autoridades de protección social nacional buscando la inclusión de las personas refugiadas.

Las principales críticas a los PTC se refieren precisamente a las condicionalidades o “corresponsabilidades”. Entre los programas existentes hay una gran variedad de condicionalidades. El tipo de condicionalidad exigida es heterogénea, van desde la obligación de enviar a los hijos a la escuela, llevarlos a controles médicos, hasta atender charlas del programa. Asimismo, en algunos casos, las condicionalidades son suaves (débilmente impuestas) y en otros casos, se monitorea de manera estricta su cumplimiento. Las sanciones por no cumplimiento también varían, van desde un llamado de atención hasta la suspensión e incluso la expulsión del programa (Rossel, Courtoise y Marsiglia, 2014).

En apoyo de las condicionalidades se esgrimen, principalmente, tres argumentos. Primero, que son necesarios para influir en el comportamiento y las actitudes de los beneficiarios a fin de mejorar los resultados de salud y educación, fortalecer el capital humano y, a largo plazo, contribuir a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. Este argumento se basa en el supuesto de que, en ausencia de condicionalidades, los beneficiarios no realizarían la misma inversión en capital humano (i.e educación o salud). En segundo lugar, los proponentes de las condicionalidades argumentan que los programas condicionados son percibidos como beneficios para los “pobres merecedores” y, por lo tanto, facilitan la legitimidad política y social del programa. Finalmente, se argumenta que al convertir el pago de la asistencia social en un contrato entre el Estado y los beneficiarios a los que ambas partes hacen contribución, las condicionalidades contribuyan a reducir el estigma y al sentido de autonomía de los beneficiarios (que reciben un beneficio a cambio de su conducta), y fortalezcan el poder de negociación y promuevan el estatus

de las mujeres beneficiarias (véase, por ejemplo, de Brauw, A. and J. Hoddinott, 2007 y Fiszbein y Schady, 2009).

Sin embargo, las condicionalidades son también fuertemente criticadas tanto desde la perspectiva de los derechos humanos como del desarrollo. Primero, la imposición de condicionalidades puede socavar innecesariamente la autonomía del individuo puesto que suponen que las personas que viven en la pobreza no pueden tomar decisiones racionales que mejoren sus medios de subsistencia. Las condicionalidades privan a los más pobres de la libertad de tomar decisiones sobre su bienestar y el de su familia. Segundo, las condicionalidades imponen costos adicionales de monitoreo y administración, así como también costos privados para los beneficiarios en el cumplimiento de las mismas. En México, por ejemplo, el cumplimiento de las condicionalidades representó el 24% de los costos administrativos totales del programa Oportunidades (actual Prospera) en el año 2000, y los costos privados de los beneficiarios fueron casi un 50% superiores a los costos privados en un programa sin condiciones (Kidd and Calder, 2011). La evidencia muestra que en los países de ingresos bajos los recursos se pueden gastar mejor en la extensión de la cobertura de los programas sociales que en los costos administrativos asociados con el monitoreo de condicionalidades (Cecchini, 2009).

Varias voces críticas a las condicionalidades han mostrado que no existe una evidencia social y económica sólida que demuestre que las condicionalidades son necesarias para lograr la inversión deseada en capital humano (véase, por ejemplo, Bastagli, 2008; Künnemann y Leonhard, 2012; Cecchini, 2009 y Barrientos, 2011). Ellos muestran que es posible lograr las mismas mejoras en salud y educación sin imponer condiciones. Las experiencias de países de bajos ingresos muestran que las transferencias monetarias incondicionales pueden incluso tener más éxito en la reducción de la pobreza y la mejora de los resultados educativos que las PTC, que a menudo proporcionan un nivel mucho menor de beneficios en efectivo y tienden a llegar a beneficiarios no pobres. Por lo tanto, se necesita más evidencia empírica y datos desagregados antes de que puedan hacerse declaraciones concluyentes sobre la efectividad de las condicionalidades para mejorar los resultados de salud y educación (véase, por ejemplo, Kidd y Calder 2011 y Schüring, 2010).). Además, ya existen pruebas internacionales sólidas que demuestran que las transferencias de efectivo, por sí solas, sin condiciones, pueden hacer una diferencia significativa en el desarrollo humano, y en particular para mejorar la salud y la educación de los niños (Hanlon y otros, 2010).

Desde un enfoque de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de cumplir inmediatamente con los niveles mínimos esenciales de los derechos de alimentación, salud, vivienda, educación y seguridad social. El disfrute de estos derechos por parte de todos los individuos no está condicionado a la realización de ciertas acciones o al cumplimiento de requisitos. Más bien, estos son derechos inherentes que son esenciales para la realización de la dignidad humana. En este contexto, el incumplimiento de las condiciones asociadas a los programas de protección social no debe dar lugar a la exclusión de los beneficiarios de programas y servicios que son esenciales para el disfrute de niveles mínimos de estos derechos.

La imposición de condicionalidades o corresponsabilidades a menudo aumenta tanto los desequilibrios de poder de la comunidad como la oportunidad de abusos de poder por parte de aquellos involucrados en el monitoreo del cumplimiento de las mismas (como maestros, personal de atención médica y administradores de programas). Tales asimetrías de poder pueden causar

una mayor exclusión. Por ejemplo, exigir que los niños asistan a la escuela o asistir a chequeos médicos da a los maestros y personal sanitario medios adicionales para ejercer autoridad sobre los beneficiarios. Si no existen los mecanismos de supervisión adecuados, se puede abusar de dicha autoridad y causar la exclusión de algunos beneficiarios. Por ejemplo, si un maestro o personal sanitario solicita dinero o favores sexuales a cambio del certificado de cumplimiento. Para aquellas familias víctimas de tales abusos, la imposición de las corresponsabilidades tendrá un impacto desproporcionadamente adverso y podría significar su exclusión del programa. Asimismo, las condiciones que requieren que los niños asistan a la escuela o que obtengan ciertos grados no están relacionados con la calidad de la instrucción que imparten los maestros y pueden tener una influencia negativa en el entorno escolar, proporcionando a los maestros medios adicionales para ejercer autoridad sobre los alumnos y padres. Entregarles a los docentes la autoridad para influir directamente en el bienestar de las familias pobres puede socavar el desarrollo de formas más democráticas y participativas de gestión escolar (Reimers y otros, 2006).

Las familias pueden verse impedidas de cumplir con las corresponsabilidades por una variedad de razones, tales como el temor a ser atacados sexualmente en el camino a la escuela o al médico, o ser acosados por maestros o intimidados por personal médico. Si el programa tiene un enfoque punitivo hacia el incumplimiento de las corresponsabilidades o no cuenta con los mecanismos adecuados para prevenir y corregir este tipo de abusos (por ejemplo, un mecanismo de reclamo efectivo), las familias que se ven afectadas por estos obstáculos pueden terminar siendo injustamente excluidas de los programas de asistencia social que tanto necesitan.

Además, para algunos autores, las corresponsabilidades en sí mismas infringen los principios de igualdad y no discriminación ya que implican un control del comportamiento sobre los segmentos más pobres de la población que no se impone a otros sectores sociales y económicos que también se benefician de políticas públicas, tales como los créditos o exenciones fiscales que benefician a personas de altos ingresos (Cecchini y otros, 2015). Este crédito fiscal que, estrictamente hablando, es un tipo de transferencia, no tiene ninguna condición.

A pesar de que muchos PTC buscan a mejorar la inclusión de las mujeres, unas de las críticas más contundentes a las condicionalidades en las transferencias monetarias vienen del enfoque de género. En primer lugar, debido a su postura "maternalista", se considera que el enfoque en las mujeres (quienes mayoritariamente son quienes reciben las transferencias), no se basa en el reconocimiento de sus derechos, sino más bien como un instrumento para beneficiar a sus hijos (CEPAL, 2012). Segundo, porque aumentan el trabajo de cuidado no remunerado para las mujeres. Por ejemplo, un estudio muestra que, en Ecuador las mujeres pobres receptoras del PTC, Bono de Desarrollo Humano, realizaban treinta y ocho horas de trabajo de cuidado no remunerado por semana, en comparación con un promedio de treinta y tres horas para las mujeres que vivían en la pobreza y no eran receptoras del programa (CEPAL, 2012). Las exigencias adicionales del tiempo de las mujeres creadas por estos requisitos tienen un impacto discriminatorio en las mujeres y en el disfrute de varios derechos en igualdad de condiciones que los hombres (por ejemplo, el derecho a la educación y la salud) y les privan del escaso tiempo libre (Sepúlveda, 2013).

Tercero, estos programas reafirman las normas sociales y culturales que consideran que el cuidado familiar es el papel principal o único de las mujeres, aliviando efectivamente a los hombres de cualquier responsabilidad en estas tareas. En este sentido, se considera que los PTC hacen poco

por transformar las relaciones patriarcales, las actitudes y los estereotipos que hacen que el hombre sea el sostén familiar, mientras que a la mujer le queda la responsabilidad del bienestar de los niños y las tareas domésticas. De hecho, al hacer a las mujeres responsables del cumplimiento de las condicionalidades, los PTC perpetuarían estos estereotipos tradicionales de género que asumen a las mujeres como únicas responsables de las tareas de cuidado dentro del hogar (Molyneux 2007 y 2009).

En cuarto lugar, vinculado a la crítica anterior, también se considera que los PTC dificultan el acceso de las mujeres al empleo remunerado en igualdad de condiciones con los hombres (Martínez y Voreend, 2010) y que no hacen nada para reorganizar los roles de género de manera que reduzcan o eviten las tensiones entre el trabajo remunerado y no remunerado, en algunos casos aumentan las tensiones en términos de igualdad de uso del tiempo (UNWOMEN, 2014).

A estas críticas se suman aquellas relativas a los aspectos operacionales de los PTC, que aún deben mejorarse, tales como los errores en los mecanismos de focalización que dan lugar a errores de exclusión (Veras y otros, 2007); la falta de actualización de los mecanismos de registro administrativo (Román, 2010); o los problemas en los mecanismos de egreso (Banegas, 2008).

Un tema clave, que no puede perderse de vista, si se aboga por la inclusión de las personas refugiadas en estos programas, es que en la gran mayoría de los PTC implementados en la región los montos de transferencias entregados suelen situarse por debajo del valor del umbral de pobreza. En 2013, para 10 países de la región, las encuestas de hogares mostraban que los montos per cápita mensuales de las transferencias monetarias condicionadas variaban entre un 1,2% y un 46,0% del valor de la línea de pobreza y entre un 2,0% y un 83,8% del valor de la línea de extrema pobreza (CEPAL, 2015). Por ende, la sola inclusión de las personas refugiadas en estos programas no es la panacea para estas familias. Aun así, de recibirlas, estarían en una situación de protección mayor a la que se encontrarían sin percibirlas. Además, los montos que pudieran entregar programas paralelos destinados solo a ellos difícilmente estarían en condiciones de entregar un monto mayor o de manera sostenible a través del tiempo.

Otra área en que se debe mantener una mirada crítica es en lo relativo a la supuesta falta de recursos para aumentar la cobertura de los programas no contributivos. Este argumento es a menudo esgrimido por las autoridades para negarse a aumentar la cobertura del programa en general, como justificante para implementar recortes a los mismos, así como para sostener que primero han de dar prioridad a los nacionales y por ende no pueden expandir cobertura a las personas refugiadas. Lo cierto es que la expansión de la cobertura de los programas sociales se debe a una decisión principalmente de carácter político y no económico. Los estudios realizados por la OIT y otros han demostrado que, en la mayoría de los países, incluso en los más pobres, existen varias alternativas para expandir el espacio fiscal y general los recursos necesarios para aumentar la cobertura de la protección social (Ortiz y otros, 2017).

Aunque es pertinente tratar de entender los argumentos de las autoridades nacionales, buscar la inclusión de las personas refugiadas en los programas nacionales de protección social hace indispensable que los funcionarios del ACNUR tengan también un buen entendimiento de los argumentos que abogan por una mayor cobertura de los programas sociales y que son los utilizados por otras agencias de Naciones Unidas que trabajan por la universalización de la cobertura de estos programas sociales. En este sentido -como se verá más adelante- la OIT,



UNICEF y la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL) pueden ser las grandes aliadas para el logro de una cobertura por parte de las personas refugiadas y otras personas de interés del ACNUR en los programas de protección social nacionales.

## 8. Potenciales obstáculos para el acceso de los refugiados a programas sociales

Para que las personas refugiadas puedan beneficiarse de los programas sociales no contributivos se deben superar una gama de obstáculos que les impiden tener acceso igualitario a los programas sociales existentes. Aunque las barreras específicas dependerán de los contextos nacionales y deberán determinarse en cada país con la participación directa de las personas refugiadas (véase sección 9), este análisis busca proporcionar un marco útil para facilitar el entendimiento y análisis de estas barreras. La idea es contribuir con un marco analítico que contribuya a los funcionarios del ACNUR a identificar las barreras y proponer reformas a las autoridades nacionales que faciliten el acceso de las personas refugiadas a los programas no contributivos existentes.

Con este objetivo, esta sección clasifica las barreras en 4 categorías: de accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad y de género. Aunque la clasificación presenta cada barrera de manera separada, se debe tener presente que, por lo general, ellas no se presentan de manera aislada y se entrecruzan. Ante cada barrera, la sección incluye una serie de recomendaciones, para el ACNUR y sus socios, que pueden ayudar a minimizar o eliminar las mismas.

El análisis de esta sección se enfoca en las barreras que enfrentan las personas refugiadas para su inclusión en los programas sociales no contributivos. Sin embargo, tres aclaraciones son pertinentes. Primero, los solicitantes de la condición de refugiados se encuentran en una situación, aún más difícil que los refugiados reconocidos para acceder a los programas sociales. Para los solicitantes de asilo las barreras se exacerbaban: por lo general, tienen menos tiempo en el país de acogida, tienen menor información, y en muchas ocasiones no cuentan con ningún documento del país de acogida. Segunda, muchas de las barreras de acceso a los programas no contributivos identificadas acá son similares a las que enfrentan los ciudadanos (nacionales) más vulnerables del país. Por ende, superar algunas de esas barreras, también significaría aumentar la inclusión de los grupos más vulnerables nacionales a los programas. Finalmente, a este tipo de barreras también se enfrentan las personas de interés del ACNUR cuando buscan beneficiarse de programas específicos de apoyo de medios de vida, implementados por actores no estatales, tales como aquellos ejecutados directamente por el ACNUR, donantes o privados. Por ende, la clasificación de las barreras y su análisis puede servir más allá del enfoque de este estudio.

### Barreras que impiden a las personas refugiadas beneficiarse de los programas sociales existentes

- ❖ Accesibilidad
- ❖ Asequibilidad
- ❖ Adaptabilidad
- ❖ De género.

## 8.1. Accesibilidad

Existe una barrera de accesibilidad, cuando las personas refugiadas no tienen acceso a los programas sociales debido a impedimentos legales o reglamentarios, distancia física o falta de información.

### ***Barreras legales y/o reglamentarias***

Los programas sociales no contributivos están dirigidos solo a los nacionales o imponen requisitos que los refugiados, y principalmente los solicitantes de asilo, no pueden cumplir (por ejemplo, años de residencia en el país de acogida, tener un documento de identidad nacional o presentar un certificado de nacimiento).

En muchos países de la región, las leyes que establecen los programas sociales no contributivos no imponen ningún tipo de barreras, sino que éstas se establecen en decretos que regulan su implementación o en los manuales de operación de dichos programas, como en el caso de Argentina (ver recuadro). Determinar qué instrumento (legal o reglamentario) impone la limitación es muy relevante a la luz del cabildeo que debe hacer el ACNUR y sus aliados. Cambiar un decreto depende solo de la voluntad política del ejecutivo (Gobierno), y no está sujeto al complejo proceso de elaboración de las leyes. Por ende, da cabida a que el ACNUR pueda tener una influencia técnica directa (por ejemplo, identificando las disposiciones a modificar y proponiendo alternativas más inclusivas). Cuando es un decreto el que imponen las barreras de acceso, el ACNUR debiera enfatizar la importancia de armonizar los decretos a las leyes y obligaciones constitucionales y legales existentes en el país, identificar la manera de superar las barreras y proponer la ayuda técnica al ejecutivo.

### **Recuadro 6. La diferencia entre la ley y la práctica. El caso de Argentina.**

La Ley 25.871 sobre política migratoria en Argentina (2003) establece que el Estado asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias “en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos” que los nacionales en particular en materia de seguridad social, incluyendo “servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.” (art. 6). Se enfatiza además que en ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario (art. 7). Asimismo, recalca que “no podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria.” (art. 8).

Sin embargo, restricciones reglamentarias y de la práctica contradicen los principios establecidos por la Ley Nacional de Migraciones en materia de acceso a la seguridad social contributiva y no contributiva, salud y educación. A pesar de que se han presentado varias causas judiciales apelando a la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, estas causas han beneficiado

a los peticionarios de manera individual, sin que haya habido una modificación a los reglamentos y prácticas restrictivas que continúan vulnerando el principio de igualdad.<sup>46</sup>

Uno de los casos más graves se da con relación al acceso a el programa de transferencia condicionada *Asignación Universal por Hijo* (AUH), que es uno de los programas de transferencias para hijos más importantes de la región. Este programa que ofrece una transferencia en efectivo familiar mensual para los padres que están desempleados o trabajan en la economía informal que son padres o madres de un menor de 18 años. A pesar de ser planteado como un programa universal, la universalidad y los principios de igualdad y no discriminación no están garantizados. En el caso de los extranjeros residentes en territorio argentino, deben acreditar un mínimo de tres años de residencia definitiva en el país. Asimismo, el derecho de los niños y niñas está condicionado a la condición migratoria de sus padres. Así, la regulación de este programa (establecida en decretos del Ejecutivo) vulnera las obligaciones de derechos humanos, en particular las de la CDN vinculantes para el Estado Argentino.

### **Lista de verificación para un análisis normativo e institucional a nivel de país**

#### *Tratados internacionales*

- ✓ ¿Es el país parte de los principales tratados de derechos humanos de la ONU y de la OEA?

#### *Constitución y leyes nacionales*

- ✓ ¿La Constitución garantiza el derecho a la seguridad social? ¿Qué otros derechos económicos y sociales se garantizan?
- ✓ ¿La Constitución garantiza que la igualdad y la no discriminación o les confiere el estatus de principios jurídicos generales? ¿La Constitución incluye el concepto de acción afirmativa?
- ✓ ¿Qué rango legal tienen los tratados de derechos humanos ratificados por el país?
- ✓ ¿Los refugiados y solicitantes pueden según la norma constitucional o legal ser parte de los programas sociales? ¿Cuáles? ¿Qué requisitos deben cumplir en cada caso?
- ✓ Las leyes, decretos o normas reglamentarias que regulan cada programa ¿especifican si los refugiados y PI pueden tener acceso a los mismos?
- ✓ ¿Se imponen requisitos legales o reglamentarios (i.e. establecida por un decreto o un marco de operación adoptados por el ejecutivo) que las personas refugiadas no puedan cumplir?

#### ***Barreras de información***

Las personas refugiadas no se benefician de los programas de protección social existentes porque no saben que tienen derecho al beneficio, o no saben dónde o a quién acudir para solicitar el

---

<sup>46</sup> “Informe alternativo para el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 15º período de sesiones. Evaluación sobre Argentina”, presentado por Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNL) y Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (CAREF)., 2011. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/ContrainformeCELS\\_CMW15\\_Argentina.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/ContrainformeCELS_CMW15_Argentina.pdf)

mismo. El mapeo global realizado por el ACNUR encontró, que uno de los grandes desafíos para la integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas a los programas nacionales de protección social se debía a la falta de conocimiento que se tenía por los funcionarios acerca de estos programas, sus criterios de elegibilidad, los mecanismos de transferencia, etc.<sup>47</sup> El ACNUR y sus socios tienen un rol fundamental que jugar facilitando el acceso a esta información por parte de la población de interés.

La falta de información también puede darse por parte de las autoridades encargadas del programa. Debido a la falta de capacitación, las autoridades encargadas de la protección social no saben que las personas refugiadas tienen derecho a los programas sociales no contributivos, o no saben cómo incorporarlas (por ejemplo, no saben cómo inscribirlos en los registros sociales). Una estrecha relación por parte del ACNUR y sus socios con las autoridades de protección social de los países permitiría realizar las capacitaciones necesarias para facilitar el acceso de las personas refugiadas a estos programas y para sensibilizar acerca de sus necesidades particulares de protección (que muchos funcionarios de programas sociales desconocen).

### ***Barreras físicas***

La exclusión de los programas sociales se debe a la imposibilidad de acceso físico de las personas refugiadas a las oficinas/sitios del programa. Estas barreras pueden deberse a (a) la distancia entre la oficina del registro y donde viven las personas refugiadas; (b) el funcionamiento de la oficina (por ejemplo, días y horarios de atención limitados) o las condiciones de la oficina (por ejemplo, instalaciones inseguras e insalubres, congestión o largas colas para el registro); (c) factores geográficos específicos (por ejemplo, la ausencia de carreteras o la falta de accesibilidad durante las temporadas de lluvia); (d) problemas de seguridad (por ejemplo, percepciones de inseguridad o amenazas).

Cuando las personas refugiadas se encuentren en zonas de frontera, con dificultades para moverse (por motivos de inseguridad o por falta de recursos) si no hay oficinas del programa a poca distancia, no podrán registrarse, aunque tengan derecho a los mismos. En estos casos, el ACNUR y sus aliados también pueden jugar un rol fundamental facilitando el acceso a los programas, para lo cual han de tener un conocimiento de estos obstáculos a través de contacto directo con las personas refugiadas.

### ***Barreras administrativas o de procedimiento***

A pesar de que no existe restricción legal alguna para el ingreso de las personas refugiadas a los programas sociales, los requisitos o procesos administrativos establecidos en el programa impiden el acceso de las personas refugiadas a los programas sociales. Por ejemplo, si se solicita documento de identificación nacional para el registro o certificado de nacimiento u otro tipo de documento que las personas refugiadas carecen. Lo mismo sucede si se requieren años mínimos de residencia en el país. En ocasiones, el obstáculo proviene de falta de coordinación entre diversos procedimientos administrativos (por ejemplo, si el documento otorgado a las personas refugiadas tiene un número mayor o menor de dígitos que el documento nacional, lo que impide su registro en base de datos de los programas). Los obstáculos pueden incluso provenir de documentos que parecen muy inocuos (por ejemplo, comprobante de residencia a través de un

---

<sup>47</sup> Phelps (2018), supra nota 2, p. 12.

recibo del pago de un servicio público), que las personas refugiadas pueden carecer precisamente por su alto nivel de precariedad.

Otra barrera administrativa (que puede afectar tanto a nacionales como extranjeros) es que los registros sociales a los programas estén cerrados.<sup>48</sup> Si las personas no pueden registrarse, no pueden acceder al beneficio del programa. En los países que esto ocurre (por ejemplo, Ecuador), abogar por la inclusión de las personas refugiadas en los programas sociales, requiere abogar por la apertura del registro social a los mismos<sup>49</sup>.

### Recuadro 7. Buena práctica. La eliminación de barreras administrativa de acceso en México

Uno de los obstáculos más recurrentes que impide el acceso a los programas de protección social en los países de la región, es la falta de documento de identidad por parte de los solicitantes de asilo recién llegados que no tienen acceso al proceso de determinación, o mientras este está pendiente. En México el problema fundamental se presentaba ante la falta de “Clave Única de Registro de Población (CURP)”. Sin embargo, en junio 2018 se puso fin a esta limitación cuando el Gobierno anunció la entrega de CURP temporal a todos los extranjeros que se encuentren en calidad de migrantes y refugiados en el país, con el objeto de facilitar su inserción en la sociedad mexicana y el respeto de los derechos humanos. Al anunciar la medida, el Secretario de Gobernación (ministro del Interior), destacó que con ella se da cumplimiento al “principio constitucional de que todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional, sin distinción ni consideración alguna sobre su situación migratoria, gozan de los derechos y libertades fundamentales que la Constitución les reconoce como inherentes a su condición humana”<sup>50</sup> La medida anunciada simbólicamente durante el Día Mundial de Refugiados, era una reivindicación que venía solicitando la sociedad civil y el ACNUR. Esta barrera ya se había identificado durante la consulta nacional realizadas en el marco del CRRF, por ende, la oficina del ACNUR venía trabajando ya por la adopción de un CURP temporal. Salvar los obstáculos de ingreso a programas sociales requería de esta medida que en términos formales es solo un nuevo instructivo Director General del Registro Nacional de Población e Identificación (DOF: 18/06/2018). La medida, le dio al Gobierno una oportunidad política de presentar garantías a las personas refugiadas en el país, mientras condenaba públicamente las medidas tomadas en Estados Unidos a las personas refugiadas y migrantes. Para los solicitantes en México, el apoyo al que ahora tienen acceso les puede cambiar el destino.

---

<sup>48</sup> En la región pocos países tienen registros únicos para todos los programas sociales –que integran bases de datos mantenidas por distintos sectores e instituciones públicas, como en el CadÚnico en Brasil o el Sistema Integrado de Información Social en Chile–, y la mayoría tiene registros específicos para cada programa. Dependiendo del país, se tendría que abogar por la inclusión en un programa específico o en el registro único. Véase Cecchini y Madariaga, 2011.

<sup>49</sup> La recolección de información para el registro se realiza mediante “empadronamientos” (censos ad hoc de la población) y/o mediante inscripción por demanda, a través de visitas a oficinas municipales por parte de los interesados (Villatoro y Cecchini, 2018).

<sup>50</sup> Nota De Presa, “México da CURP a los migrantes. Destaca que el documento es la respuesta a políticas discriminatorias”, Excelsior, 21 junio 2018. Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/mexico-da-curp-a-los-migrantes/1246995>

### Acciones sugeridas para el ACNUR y sus socios (agencias implementadoras)

- Identificar las barreras existentes en cada país, con la participación directa de las personas afectadas, recolectar evidencia, analizarla y presentarlas a las autoridades respectivas.
- Cabildear por la eliminación de restricciones legales, reglamentarias y administrativas que impiden el acceso de las personas refugiadas en los programas sociales.
- Crear incentivos para la inclusión de las personas refugiadas en estos programas. Los incentivos pueden ser variados, desde la capacitación del personal de los programas sociales, hasta la aportación directa de fondos del ACNUR al programa social, para cubrir los costos de la inclusión de personas refugiadas.
- Apoyar a las personas refugiadas, directamente o a través de organizaciones aliadas, para lograr su regularización u obtener los documentos necesarios para tener acceso a los programas sociales y los servicios públicos.
- Reforzar tareas de diseminación de información de acceso a programas sociales promoviendo la utilización de herramientas inclusivas, como carteles, volantes, tiras de caricaturas, panfletos, anuncios de radio, en particular en aquellas áreas donde se concentran las personas refugiadas. En ocasiones, esto implica difundir la información en el idioma de las personas refugiadas.
- Reforzar la capacitación de los funcionarios de los programas sociales para que conozcan los derechos y las necesidades especiales de protección de las personas refugiadas.
- Promover la flexibilidad en el registro para las personas refugiadas en lo que respecta a la documentación requerida (por ejemplo, en el tipo de documentos necesarios para registrarse) y en los horarios/lugares de registro.
- Cabildear por la apertura de los registros, ya sea para toda la población o sólo para las personas de interés del ACNUR, sobre la base de su mayor vulnerabilidad frente a los nacionales que se encuentren en las mismas condiciones.
- Facilitar una efectiva coordinación entre actores encargados de ejecutar estos programas sociales, superando la lógica de trabajar en silos (por ejemplo, promoviendo el trabajo en conjunto entre Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Desarrollo Social, organismos nacionales de determinación de la condición de refugiados y otras entidades nacionales o locales que ejecutan este tipo de programas).

#### 8.2. Asequibilidad

Existe una barrera financiera cuando los costos monetarios de registrarse en un programa o recaudar el beneficio correspondiente son mayores en comparación con el valor del beneficio. Los costos pueden ser directos (por ejemplo, pago de documentos necesarios para el registro) o indirectos (por ejemplo, transporte para llegar al lugar del registro o de entrega de los beneficios). Estos costos pueden significar que las personas refugiadas no puedan registrarse o recibir los beneficios del programa debido a la incapacidad de pagar los costos directos o indirectos asociados con la obtención de los mismos.

### Acciones sugeridas para el ACNUR y sus socios:

- Promover que los documentos necesarios para el registro en programas no contributivos sean gratuitos para nacionales y extranjeros (por ejemplo, costo del DNI).
- Minimizar los costos indirectos para las personas refugiadas a través de subsidios (por ejemplo, para solventar los costos de acceso a los documentos requeridos, cubriendo los costos de transporte, alojamiento y alimento que incurrieren para registrarse).

### 8.3. Adaptabilidad

Para que las personas refugiadas puedan beneficiarse de los programas de protección social, estos deben adaptarse a sus necesidades especiales tales como las necesidades de protección. Toda la experiencia con el programa de protección social, desde el proceso de registro hasta el sistema de procesamiento de datos, debe proporcionar a las personas refugiadas una garantía y una percepción de seguridad. Esto no ocurriría si, por ejemplo, el registro de los programas se hace en zonas de frontera donde temen la presencia de agentes de persecución, o si la información que entregan para el registro no es resguardada con los debidos mecanismos de seguridad (i.e. protección de datos) o anonimato.

El personal del ACNUR y sus socios tienen un rol esencial en sensibilizar a las autoridades acerca de las necesidades específicas de protección de las personas refugiadas, sus vulnerabilidades y temores. Asimismo, tienen el deber de informarse a cabalidad de las necesidades específicas de la población que están atendiendo, para lo cual será inevitable la realización de consultas directas con las personas afectadas o una muestra representativa de las mismas.

### Acciones sugeridas para el ACNUR y sus socios:

- Llevar a cabo amplias consultas con las comunidades de personas refugiadas en el país para recopilar información sobre las formas más inclusivas, efectivas y culturalmente sensibles de implementar el proceso de registro y de distribución de los beneficios de los programas sociales.
- Promover la capacitación del personal de los programas sociales para que sean más sensibles a las barreras que enfrentan las personas refugiadas (por ejemplo, falta de documentos, falta de redes de apoyo, y fundado temor de persecución).
- Asegurar que la información relativa a las personas refugiadas esté bien resguardada, que los datos sean hechos anónimos y que se tomen todas las medidas necesarias para proteger la integridad física de las personas refugiadas.

### 8.4. Sensibilidad de género

Las normas socioculturales influyen en cómo los hombres y las mujeres se comportan o interactúan en espacios públicos o cómo se distribuyen los recursos. Por lo tanto, estas normas sociales pueden obstaculizar el ingreso o disfrute de los programas de protección social por parte de las mujeres y niñas refugiadas en igualdad de condiciones con los hombres.

Los programas que sean neutrales a las normas socioculturales de género existentes no garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación, y además corren

el riesgo de perpetuar las desventajas de género, reducir la participación de las mujeres o aumentar su marginación. Por ejemplo, debido a las normas sociales y los estereotipos de género, las mujeres realizan la mayor parte del cuidado no remunerado y el trabajo doméstico en las familias, por lo que tienen menos tiempo que los hombres para registrarse en un programa. Las presiones de tiempo se agravan aún más para algunas mujeres, como las que cuidan a bebés o a personas con discapacidades. Si su carga de tiempo y / o responsabilidad exclusiva por la provisión de cuidado no se considera, las mujeres podrían no llegar a registrarse ni beneficiarse de un programa de protección social. Asimismo, la evidencia muestra que las mujeres pueden llegar a auto excluirse de programas sociales si en las oficinas de registro no hay baños o instalaciones de amamantamiento o si se sienten maltratadas por el personal.

Para abordar las limitaciones de tiempo de las mujeres, algunos programas han implementado prácticas prometedoras que han demostrado ser inclusivas para las mujeres, como el uso de entrevistas breves de selección previa para acortar el tiempo necesario para registrarse y ofrecer servicios fuera del horario de atención. Asimismo, se ha de tener en cuenta el tema de la infraestructura y los horarios de funcionamiento para asegurarse que no tienen un impacto desproporcionado en las mujeres.

#### **Acciones sugeridas para el ACNUR y sus socios:**

- Llevar a cabo amplias consultas con mujeres y niñas refugiadas -en espacios seguros y sólo de mujeres- para recopilar información sobre las formas más sensibles de implementar programas sociales e identificar obstáculos de género.
- Capacitar a los funcionarios de programas sociales para que tanto el diseño como la implementación del programa tengan en cuenta las necesidades e impactos específicos del programa en función del género de las personas refugiadas. Asegurar que se tengan en cuenta las barreras creadas por las normas socioculturales en las que opera el programa, para que tanto hombres como mujeres refugiadas puedan disfrutar del programa en igualdad de condiciones.
- Sensibilizar acerca de las limitaciones de tiempo de las mujeres debido a la distribución desigual de la carga de trabajo doméstico y de cuidado.
- Asegurar que la infraestructura y los procedimientos de un programa se ajusten a las necesidades específicas de las mujeres, en particular las mujeres embarazadas, y madres con bebés.

#### 9. Guías para la acción

Los temas relativos a la protección social han estado fuera de las áreas de competencia tradicionales del ACNUR y por ende trabajar por la inserción de las personas refugiadas y las personas de interés en los sistemas de protección social nacional requiere que cada operación nacional revise y desarrolle las habilidades y competencias requeridas.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Phelps (2018), supra nota 2, págs. 26-27.



De los intercambios con los oficiales de medios de vida y otros funcionarios de las operaciones del ACNUR en las Américas, fue posible constatar que, a pesar de la diversidad de niveles, en general existe un buen conocimiento de los programas de protección social nacional, y en algunos casos, existen canales de interacción regular entre las autoridades competentes y las operaciones nacionales. De esta manera, esta guía está preparada para quienes tienen ya un nivel de conocimiento del tema. En todo caso, la capacidad de influencia del ACNUR dependerá en gran medida del que el personal del ACNUR que se encuentra en los niveles más altos de toma de decisiones (a nivel de las operaciones y en la sede), tengan un mayor conocimiento en materia de protección social, la información necesaria, un adecuado nivel de análisis y capacidad para interactuar con los especialistas de gobiernos y demás organizaciones interesadas (por ejemplo, OIT y UNICEF) en un mismo nivel de análisis.

Esta sección identifica los pasos que se deben seguir tanto a nivel de las operaciones en la región como en la sede (i.e. Bureau de las Américas). Como se desprende de este estudio, las oportunidades existen para que el ACNUR juegue un rol de liderazgo para conseguir que en la región solicitantes de asilo y refugiados puedan tener acceso a los sistemas nacionales de protección social, y para ayudar a identificar y eliminar las barreras de acceso. En algunos de los países de la región, se han dado pasos importantes en este sentido, por lo que sistematiza buenas prácticas y socializar la información se hace pertinente.

Desarrollar una estrategia nacional para la inclusión de las personas refugiadas en los programas sociales no contributivos deberá partir de cuatro evaluaciones básicas que a su vez determinarán los pasos posteriores:

- I. Evaluación del perfil socioeconómico de las personas refugiadas en el país, habilidades, necesidades de protección, educación y experiencia laboral
- II. Evaluación del marco normativo e institucional de la protección social y en especial de los programas no contributivos existentes en el país (programas nacionales, federales o locales cuando existan)
- III. Evaluación participativa de las barreras de acceso a dichos programas.
- IV. Evaluación de las condiciones políticas del país, incluyendo los potenciales aliados y las ventanas de oportunidades.

La estrategia va a depender del contexto específico de cada país, no es posible desarrollar una estrategia única para todos los países. Dependerá de varios factores que varían en los países, por ejemplo, algunos países de la región (por ejemplo, Panamá y México) han desarrollado una evaluación socioeconómica de las personas refugiadas, en otros países no. Asimismo, dependerá del marco normativo, de los programas existentes y de las relaciones que se tengan con las diversas autoridades de protección social, entre otros factores relevantes. A continuación, sin embargo, se incluyen una serie de preguntas para facilitar a las operaciones nacionales a desarrollar su propia estrategia nacional de inclusión de personas refugiadas en los programas nacionales de protección social no contributivos.

**Preguntas de orientación para desarrollar una estrategia nacional de inclusión de las personas refugiadas en los programas no contributivos nacionales**

- ✓ ¿Tienen las personas refugiadas derecho a recibir algún programa de protección social estatal (nacional, federal o local)? ¿Qué acciones se están implementando, para lograr que las personas refugiadas sean beneficiarias de los programas de protección social no contributivo existentes en el país, tales como transferencias en efectivo? ¿Tienen las personas refugiadas acceso a otros servicios públicos, tales como los centros de salud y las entidades educativas del país? ¿De qué manera el acceso a los programas sociales no contributivos les puede ayudar a mejorar su acceso a la educación, salud y la inclusión laboral?
- ✓ ¿Se han realizado estudios para determinar el perfil socioeconómico de las personas refugiadas? De ser así, ¿está dicho estudio en línea con la metodología de determinación de la línea de la pobreza nacional y de la metodología de determinación de medios<sup>52</sup> de los programas existentes?
- ✓ ¿De conformidad a los resultados del estudio socioeconómico de las personas refugiadas, qué porcentaje de las personas solicitantes de asilo y refugiadas se encuentran en el grupo de población al cual se dirigen los programas no contributivos en el país?
- ✓ ¿Cuáles son los recursos y las oportunidades que existen en el país para ayudar a las personas refugiadas a recibir programas sociales no contributivos? ¿Los beneficios que otorgan los diferentes programas ayudan a resolver o minimizar las carencias que enfrentan? ¿Cuál programa beneficiaría de mayor manera a las personas refugiadas?
- ✓ ¿Cuáles son las autoridades encargadas de la ejecución de los programas sociales asistenciales (por ejemplo, Ministerio de Desarrollo Social)? ¿Cómo se podría reforzar la relación laboral con dichas autoridades?
- ✓ ¿Qué medidas se pueden tomar para mejorar la comprensión y la creación de capacidades entre las personas refugiadas, el personal de los programas sociales y el público en general sobre el acceso de las personas refugiadas a los programas sociales?
- ✓ ¿Existe voluntad política para la inclusión de las personas refugiadas en los programas no contributivos? ¿Quiénes dentro y fuera del gobierno podrían ser aliados? ¿Qué oportunidades políticas pueden ser exploradas para incentivar un cambio de postura dentro del gobierno?
- ✓ ¿Qué oportunidades tiene el ACNUR para influir en la política social? ¿Qué posibilidades tienen los socios y aliados?
- ✓ ¿Cómo se pueden eliminar las barreras existentes y minimizar la resistencia política a la inclusión de las personas refugiadas a los programas sociales? ¿Qué propuestas concretas de modificación normativa y reglamentaria, construcción de capacidades de autoridades nacionales y de acceso a información por parte de personas refugiadas se puede ofrecer a las autoridades?

---

<sup>52</sup> Véase nota 9 supra.

- ✓ ¿El plan estratégico integral plurianual sobre medios de vida incluye la colaboración con las autoridades nacionales o locales para la inclusión de refugiados y personas e interés en los programas de protección social nacional?
- ✓ ¿La estrategia de inclusión en los programas sociales es suficiente para reducir los problemas que enfrentan las personas refugiadas? ¿Es una estrategia sostenible?

Para poder elaborar una estrategia nacional, se hace indispensable, que las operaciones del ACNUR en las Américas y la oficina de las Américas realicen las siguientes actividades:

### 9.1. Desarrollar las capacidades internas sobre los sistemas de protección social

La protección social no es un área de especialidad tradicional para quienes trabajan en el ACNUR. Esto significa que quienes trabajan en estos temas directamente o quienes deben tomar las decisiones finales, no se encuentran necesariamente familiarizados con los temas de desarrollo, protección social, ni la evidencia reciente sobre impacto de los programas sociales.

En ocasiones, la familiaridad que los oficiales de medios de vida o consultores específicos puedan tener de estos temas no se traspasa a los tomadores de decisiones dentro del ACNUR, ya sea a nivel nacional o regional, puesto que el personal de más alta jerarquía desconoce los pilares esenciales del funcionamiento de estos sistemas.

El desarrollo de las capacidades sobre temas de protección social puede realizarse de varios modos, incluyendo:

- **Recolectar y analizar información sobre protección social.** Para elaborar una estrategia de inclusión de las personas refugiadas en los programas de protección social nacional, cada operación del ACNUR en la región ha de obtener o desarrollar la información necesaria. Esta información ha de cubrir, a lo menos
  - Perfil socioeconómico de las personas refugiadas y sobre las ayudas que reciben por parte de instituciones públicas o privadas. La mayoría de los programas sociales no contributivos de la región, están focalizados a las poblaciones más pobres, por ende, debe existir cierta compatibilización de los estudios de comprobación de medios para que se pueda saber qué porcentaje de la población refugiada tendría derecho a acceder a tales programas. Esta información ha de incluirse en los análisis socioeconómicos (*socio-economic assessments*) que se están desarrollando en los países de la región. Para ello, es necesario que esta determinación se haga en línea a la determinación de medios de vida que se hace por las autoridades nacionales<sup>53</sup>. Las operaciones que están desarrollando el análisis socioeconómico de las personas refugiadas, como es la oficina de México, deben asegurarse de que la información recolectada sea compatible con la metodología de determinación de beneficiarios de programas sociales.

---

<sup>53</sup> Esto es, debe existir alineamiento con las fórmulas del *proxi means test* que utiliza cada país. Véase nota 9 supra.

- Información sistematizada sobre los objetivos nacionales en materia de protección social (contenidos, por ejemplo, en planes nacionales de desarrollo), sobre los programas de protección social específicos, incluyendo la forma que ellos interactúan y las reglas básicas de los mismos (por ejemplo, requisitos de admisión y nivel de beneficios).
  - Diagnóstico participativo sobre las barreras de inclusión que enfrentan las personas refugiadas. La determinación de las barreras en cada país debe realizarse con la participación directa de las personas refugiadas a través de entrevistas y grupos focales para aprovechar sus experiencias personales y obtener una imagen fiel de las limitaciones que obstaculizan el acceso a los programas sociales.
- **Profundizar y sistematizar la experiencia y buenas prácticas.** En la región existen varias experiencias que pueden ser utilizadas como ejemplo para los otros países. Sin embargo, estas buenas prácticas no han sido aún sistematizadas y estudiadas. No parece existir memoria institucional acerca de cómo se han logrado ciertos avances en la inclusión de las personas refugiadas en los programas sociales, la información parece estar reservada a algunos cuantos funcionarios que han participado directamente y que en muchos casos son oficiales nacionales, de menor jerarquía o consultores que no necesariamente continúan en la organización. Realizar un estudio más profundo de las buenas prácticas existentes fortalecería la planificación de una estrategia y permitiría una mayor recolección de evidencia de impacto y oportunidades para las intervenciones.
  - **Mayor capacitación.** A nivel de las operaciones nacionales, los oficiales de medios de vida debieran acceder a una mayor capacitación en temas de protección social, por ejemplo, a través de capacitación en línea, reuniones de equipo CBI y capacitaciones e inducciones presenciales sobre los sistemas de protección social con enfoque de derechos. Actualmente, la comprensión de los oficiales entrevistados, aunque es variable, es buena. Sin embargo, un mayor conocimiento de estos temas los colocaría en una situación más sólida para trabajar con las autoridades nacionales y otras agencias de Naciones Unidas especializada en estos temas. Sin perjuicio de lo anterior, como se ha señalado, el conocimiento no debiera quedar limitado a unos pocos oficiales de medios de vida. Son los tomadores de decisiones a nivel nacional o regional, lo que deben adquirir un mayor conocimiento sobre estos temas. Son ellos además quienes podrán hacer el cabildeo al más alto nivel nacional para extender la cobertura de los programas a las personas refugiadas.
  - **Reforzar el intercambio de información.** Al interno de cada operación, entre las diversas operaciones y entre estas y la sede, debiera haber una mayor difusión de los temas de protección social. Los diferentes equipos de una operación (programas, protección, medios de vida), han de tener una mayor familiaridad con el tema para que el aprendizaje sea internalizado y se puedan aumentar las posibilidades de influir en los debates relativos a la protección social a nivel nacional. Asimismo, debiera haber mayores oportunidades de

interacción entre quienes trabajan el tema de protección social en la sede (i.e. en *Operational Solutions and Transition Section*) con las operaciones de la región.

- **Desarrollar y compartir ampliamente notas de posicionamiento** (“*position papers*”). A pesar de que la posición institucional del ACNUR sobre la inclusión de las personas refugiadas se ha incluido en algunos informes y notas internas (por ejemplo, “*Brief introduction to social protection systems*”, UNHCR 2017), no es posible esperar que los tomadores de decisiones a nivel nacional o regional ni los oficiales de medios de vida tengan conocimiento de ellas.<sup>54</sup> Sería pertinente desarrollar notas de posicionamiento específicas sobre la inclusión en programas de protección social no contributivo, ya sea a nivel global o incluso regional. Estas notas debieran estar escritas en español (y portugués), en un lenguaje técnico (en la jerga de protección social y sobre la base de evidencia familiar para los tecnócratas) y debieran hacer mención de las vulnerabilidades específicas de las personas de interés del ACNUR, que pueden ser desconocidas para quienes trabajan los temas de protección social en los países de la región.
- **Desarrollar notas informativas**. Notas breves para una audiencia interna que expliquen la posición institucional respecto a la incorporación de las personas de interés del ACNUR en los programas no contributivos, la operación de los sistemas de protección social, y las ventajas de inclusión de las personas de interés. Estas notas, debieran facilitar el entendimiento de los funcionarios del ACNUR sobre el tema de la protección social, y debieran estar escritas en un lenguaje accesible, no técnico.

## 9.2. Desarrollo de relaciones institucionales con autoridades estatales relevantes

Los ministerios encargados de la protección social (ya sea a nivel nacional o en entidades federales), no son los interlocutores tradicionales de las oficinas del ACNUR, por ende, un desafío para los funcionarios es desarrollar una relación de trabajo con las instituciones a cargo del diseño y de la ejecución de los programas sociales no contributivos.

En la región por lo general son los ministerios y secretarías de desarrollo social (o equivalentes) los principales entes a cargo de los PTC (Cecchini y Atuesta, 2017), como es el caso con el *Bono de Desarrollo Humano* de Ecuador o la *Red de Oportunidades* de Panamá. Otros ministerios sociales sectoriales, como los ministerios de salud, de educación o del trabajo, son también responsables en otros países como es el caso de la *Asignación Universal por Hijo* de Argentina. En un menor número de casos, la Oficina de la Presidencia es responsable de estos programas como es el caso de los programas *Bono Vida Mejor* de Honduras y el *Tekoporã* de Paraguay.

Algunos PTC operan a nivel subnacional y por ende su entidad responsable es una institución subnacional, como el Programa de Ciudadanía Porteña, cuya entidad responsable es el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires o la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores

---

<sup>54</sup> A nivel anecdótico, esta consultora encontró, por ejemplo, que el informe final del mapeo global no era conocido ni siquiera por los funcionarios de las operaciones que había contribuido información para la elaboración del mismo, Asimismo, parece existir muy poca información del trabajo que se realiza en la sede (i.e. Ginebra) en materia de protección social, de las personas encargadas del mismo y de los documentos que allí se producen.

de la Ciudad de México, que depende de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad. Ninguno de los anteriores suele ser un aliado tradicional del ACNUR, sin embargo, cuando existe un intercambio de información, y se crean relaciones de confianza mutua es posible consolidar, al más alto nivel, acuerdos de cooperación para la incorporación de las personas refugiadas en los programas sociales, como ha sido el caso de la Ciudad de México y el Alto Comisionado del ACNUR (véase recuadro 8).

A la dificultad de desarrollar relaciones institucionales con una serie de entes gubernamentales que no son los interlocutores habituales del ACNUR, se suma la fragmentación de los programas de protección social. En muchos casos, a nivel nacional y local existen muchos programas que dependen de distintas autoridades y que muchas veces funcionan sin la debida colaboración entre ellos. Cuando existe muchos programas, administrados por diferentes ministerios y que operan de manera independiente, en muchos casos dichos programas carecen de fondos suficientes y no llegan a todas las personas que tienen derecho a ello. La falta de coordinación entre los programas puede dejar brechas en la cobertura e inducir errores de exclusión. Así mismo, se aumentan los riesgos de que las actividades bajo un programa creen efectos negativos imprevistos en otro. Esto socava la eficacia y pone en peligro la estabilidad que necesitan los programas de protección social para garantizar su éxito.

El ACNUR no solo debe evitar que sus propios programas dupliquen programas nacionales existentes, sino que ha de tener una visión estrategia de las debilidades y fortalezas de las instituciones estatales de protección social para poder identificar de mejor manera las oportunidades de inclusión de las personas refugiadas en las mismas. Para el logro de una mayor cobertura, los programas sociales han de funcionar dentro de un “sistema de protección social”, donde exista colaboración intersectorial y coordinación entre los varios ministerios y entidades federativas.

Es precisamente a este “sistema de protección social” al cual deben incluirse a las personas refugiadas. Es por ello, que este estudio ha resaltado la necesidad de tener una visión comprehensiva de *todos* los programas de protección social y de los servicios públicos relevantes existentes en el país y la forma en que ellos interactúan. Si sobre la base del análisis que se realice, se determina, por ejemplo, uno o dos programas no contributivos en los cuales enfocarse (debido a que muestran mayores posibilidades de éxito), esto no significa olvidarse de los otros programas no contributivos o de la interacción entre los diversos componentes de la protección social (i.e. asistencia social, seguridad social, la regulación del mercado laboral y los sistemas de cuidado). Al largo plazo, es necesario que la inclusión de las personas refugiadas se logre en todo el sistema de protección social y no sólo de su componente no-contributivo.

Buscando la inclusión de las personas refugiadas en los programas no-contributivos, el ACNUR puede ayudar a fortalecer dichos programas (por ejemplo, logrando que sean más inclusivos). Una vez que se haya logrado la inclusión de las personas refugiadas en los programas no contributivos más emblemáticos, como los programas de transferencia en efectivo, será más fácil extraer buenas prácticas y buscar consolidarlas en otros programas no contributivos y eventualmente en los otros componentes de la protección social.

## Recuadro 8. Buena Práctica: Convenio Marco de Colaboración entre el ACNUR y el Gobierno de la Ciudad de México (CDMEX)

En agosto del 2017, el Jefe de Gobierno de la CDMEX y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, firmaron un convenio que busca la inclusión de los solicitantes de asilo y los refugiados a los programas sociales que ofrece la Ciudad.<sup>55</sup> A través del Convenio se busca superar barreras y lograr la inclusión de este grupo en todas las acciones y programas sociales a cargo de la ciudad. Para ello, el Gobierno de la Ciudad, como entidad federativa, se compromete a modificar las reglas de operación de los diferentes programas a fin de que solicitantes de asilo y refugiados se beneficien de los mismos. Por su parte, el ACNUR se comprometió a difundir la información entre esta población.

Este convenio ha de servir de ejemplo, respecto a lo que se puede lograr no sólo a través de otras entidades federativas o gobiernos locales, sino a manera general con los diferentes gobiernos de la región. En muchos casos, basta la voluntad política, expresada en una acción gubernamental relativamente simple, para avanzar en la realización del derecho a la seguridad social de los solicitantes de asilo y refugiados sin discriminación alguna, y dando prioridad en su acceso.

### 9.3. Desarrollo de relaciones institucionales con organizaciones internacionales y con donantes

La coordinación y desarrollo de relaciones institucionales también debe incluir a organizaciones internacionales que trabajan el tema de protección social a nivel nacional, por ejemplo, UNICEF, ILO, CEPAL, PNUD, BID y Banco Mundial (véase sección 10). Para ello el ACNUR tiene muchas vías de acción, desde la firma de acuerdos específicos de colaboración (por ejemplo, para la elaboración de informes técnicos de protección social de personas de interés del ACNUR) hasta una participación más dirigida al tema en la elaboración del “Marco de Cooperación para el Desarrollo “(UNDAF, por sus siglas en inglés). Los representantes del ACNUR participan activamente en la elaboración de los UNDAF en cada país, pero no siempre han tenido un rol activo promoviendo la cobertura de la protección social nacional a las personas de interés. A la fecha, los UNDAF de los países de la región, aunque incluyan el tema de protección social, en su gran mayoría no se refieren a un acceso sin discriminación para las personas refugiadas.

El ACNUR también puede promover entre los países de la región buenas prácticas en materia de inclusión de las personas refugiadas y colaboración técnica entre los organismos implementadores de programas sociales. Ya sea a través de instancias como la CEPAL o la OEA se puede incentivar el compartir experiencias y fomentar acciones para lograr una mayor inclusión de las personas refugiadas en los programas de protección social existentes.

---

<sup>55</sup> “Convenio Marco de Colaboración que Celebran la Oficina de Naciones Unidas para los Refugiados y el Gobierno de la Ciudad de México para la Inclusión de las Personas solicitantes de la Condición de Refugiados, Refugiados Reconocidos y Beneficiarios de la Protección Complementaria en Diversas acciones y programas Sociales” [Copia proporcionada por la Oficina ACNUR- Mexico].

#### 9.4. Asesoramiento legal y apoyo efectivo para reducir barreras de acceso a las personas refugiadas

En la región el ámbito normativo es bastante proteccionista de los derechos de los no nacionales, tanto a nivel de tratados internacionales ratificados por los países de la región, como en sus constituciones y marcos legales. Sin embargo, en muchas ocasiones, las restricciones al acceso de las personas refugiadas y solicitantes de asilo no se dan en las leyes, sino que en el marco regulatorios del ejecutivo (por ejemplo, decretos, manuales de operación de programas). Esto da una oportunidad de acción que se debe aprovechar. En la mayoría de los países, el cabildeo para la inclusión de los solicitantes de asilo y refugiados debiera enfocarse a nivel del poder ejecutivo (gobiernos). Las reformas a decretos, y manuales de operación de los programas no requieren pasar por la complejidad de un proceso legislativo. Por ende, las oficinas del ACNUR han de promover una armonización del marco regulatorio del ejecutivo (por ejemplo, decretos) con las leyes nacionales y las obligaciones constitucionales en materia de derechos humanos.

Los oficiales de medios de vida pueden jugar un rol esencial en proporcionar asistencia técnica al personal de los programas sociales para que tengan un mejor entendimiento de las vulnerabilidades socioeconómicas y de protección de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, así como de la necesidad de su inclusión en los programas sociales existentes. Sin embargo, es necesario también que sean los funcionarios de más jerarquía dentro de las operaciones quienes hagan el trabajo de cabildeo con las altas autoridades a cargo, para lograr una mayor inclusión. Para este objetivo, el ACNUR puede trabajar en coordinación con otras agencias de las Naciones Unidas que ejercen un liderazgo a nivel global y nacional en temas de protección social (véase sección siguiente).

En la práctica, los conocimientos y las habilidades del personal del ACNUR pueden contribuir a fortalecer las capacidades, tanto de las instituciones nacionales como de los aliados, sobre las vulnerabilidades específicas de esta población y de esta forma construir consenso acerca de la necesidad de que, tanto ciudadanos como personas refugiadas, tengan acceso a los programas sociales sin discriminación y superando barreras de acceso.

Un tema esencial en el que el ACNUR podría dar apoyo técnico es para la obtención de información desagregada sobre el número de refugiados y solicitantes de asilo que actualmente se benefician de los programas de protección social. Incluso en los países en que las personas de interés del ACNUR están siendo incluidas en los programas nacionales de protección social, las oficinas nacionales no cuentan con datos precisos sobre el número total de beneficiarios de los mismos debido a que tal información parece no existir.<sup>56</sup> En Brasil, por ejemplo, donde el registro de beneficiarios de los programas sociales es público, se cuenta con una lista de los “extranjeros” que reciben el Beneficio de Prestación Continuada y el Bolsa de Familia, pero este dato no está desagregado respecto a cuántos de ellos son solicitantes de asilo o refugiados<sup>57</sup>. En Ecuador, la

---

<sup>56</sup> Los oficiales de medios de vida en las oficinas de Buenos Aires, Quito y Brasilia, aunque tenían alguna información relativa a los beneficiarios de programas sociales, la información no era completa por una variedad de razones. La falta de información certera y completa es en todo caso, un impedimento considerable para el cabildeo por la inclusión de las personas refugiadas en los programas sociales.

<sup>57</sup> Ministerio de Desarrollo Social, “Número de famílias e pessoas nascidas em outro país, Cadastro Único e PBF, Dezembro de 2017”, [Información suministrada por oficina ACNUR Brasilia].



información que elabora el propio Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) no es clara respecto a las personas refugiadas que son beneficiarias de programas transferencias. A marzo del 2018, la información otorgada al ACNUR indicaba que 11 venezolanos recibían las transferencias condicionadas, pero igual información no estaba disponible respecto a los ciudadanos colombianos o de otras nacionalidades<sup>58</sup> De Argentina y Chile tampoco se tienen cifras con respecto al acceso de las personas refugiadas a los diferentes programas, ya que ellos se puede inscribir de forma autónoma y no existe ningún campo en el registro de los diferentes programas que permita identificarlos como personas refugiadas por parte del Estado. Aunque dicha información podría ser elaborada por los socios del ACNUR, se reconoce como dificultad el hecho de que ellos solo están en contacto con una parte de las personas refugiadas y en muchas ocasiones solo en los primeros meses después de su llegada, por lo que no tendrían la capacidad para monitorear quién recibe programas sociales y quienes no. En el caso de Chile, una barrera adicional es el hecho de que el registro en la base de datos que ayuda a determinar los beneficiarios de programas sociales (i.e. Registro Social de Hogares<sup>59</sup>) es largo y por lo general lo hacen en la municipalidad en que se está viviendo. Debido a que cambiar la municipalidad más adelante es complicado, se recomienda a las personas refugiadas registrarse una vez que se hayan instalado en un municipio de manera más definitiva, momento en el cual, es posible que se haya perdido contacto con las personas refugiadas<sup>60</sup>.

Es indispensable, que las oficinas nacionales cuenten con los datos necesarios para tener un debate informado con las autoridades y poder planificar las acciones de cabildeo. En este sentido, saber cuál es el número de personas refugiadas que reciben beneficios de programas no contributivos es básico. Para enfrentar estos obstáculos están surgiendo algunas buenas prácticas que debieran socializarse con los otros países. Por ejemplo, en Argentina se está preparando un informe sobre las dificultades de acceder a algunos programas de protección social a nivel de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>61</sup>

### **Preguntas de orientación que podrían formularse a las autoridades estatales (nacionales o locales) de protección social**

- ¿Qué medidas han adoptado o pretenden adoptar a fin de adecuar su marco legal en materia de programas no contributivos (por ejemplo, pensiones no contributivas y de

---

<sup>58</sup> MIES, Informe Gerencial. Ciudadanos Venezolanos y Colombianos usuarios de los servicios del MIES, revisado por Viceministra de Inclusión Social, 27 de marzo 2018. [Información suministrada por oficina ACNUR Ecuador].

<sup>59</sup> El “Registro Social de Hogares” es un sistema de información que apoya los procesos de selección de beneficiarios de un conjunto amplio de subsidios y programas sociales. El Registro es construido con datos aportados por el hogar y bases administrativas que posee el Estado de Chile. Dentro del conjunto de información disponible en el Registro, se incluye una calificación socioeconómica del hogar, que ubica a cada hogar en un tramo de ingresos o vulnerabilidad socioeconómica. Esta calificación se construye a partir de la suma de ingresos efectivos de las personas que componen un hogar, en un promedio de 12 meses, y son ajustados por el número de integrantes, su edad y grado de dependencia (moderada o severa). En el caso que los integrantes del hogar no registren información de ingresos en las bases administrativas que posee el Estado, se toma en consideración los valores de ingresos reportados por el integrante del hogar que realiza la solicitud de ingreso al Registro Social de Hogares. Para mayor información véase <http://www.registrosocial.gob.cl/que-es-el-registro-social/>

<sup>60</sup> Información suministrada por la oficina ACNUR Buenos Aires.

<sup>61</sup> Información suministrada por oficina ACNUR Ciudad de México.

asignaciones familiares) a los estándares internacionales de no discriminación con motivo de la nacionalidad en el acceso al derecho a la seguridad social?

- ¿Qué medidas de índole legislativa o reglamentaria han adoptado o pretenden adoptar a los fines de dispensar las exigencias de tipo administrativo (por ejemplo, de contar con un mínimo tiempo de residencia o certificados de nacimiento) para acceder a la protección social del Estado en situaciones de extrema vulnerabilidad social?
- En el evento que solicitantes de asilo y refugiados tengan acceso a los programas sociales no contributivos, ¿Cuentan con información desglosada acerca del número de solicitantes de asilo y refugiados que se benefician de los programas? De no contar con esta información, ¿qué tipo de asistencia técnica sería necesario para poder obtener la información?

### **Recuadro 9. Buena práctica. Intercambio y capacitación a las autoridades nacionales de protección social. La experiencia de Brasil y Chile**

Tanto en Brasil como en Chile, las personas refugiadas tienen acceso a los programas no contributivos más emblemáticos existentes en el país, tales como Bolsa de Familia y Seguridades y Oportunidades, respectivamente. En ambos casos, las oficinas nacionales han buscado desarrollar relaciones institucionales con los ministerios encargados de la implementación de los programas para poder capacitarlos en materia de las vulnerabilidades especiales de las personas refugiadas. En Brasil, por ejemplo, una oportunidad importante para este intercambio ha sido la participación del ACNUR en las Conferencias Nacionales de Asistencia Social, organizadas anualmente por el Ministerio de Desarrollo Social (Ministerio de Desenvolvimento Social). Por ejemplo, en diciembre 2017, el ACNUR participó activamente en el taller "El Papel de la Asistencia Social en el Servicio a los Migrantes", permitiendo informar y capacitar al personal del ministerio sobre las vulnerabilidades específicas de las personas de interés del ACNUR. Otras operaciones debieran buscar instancias similares para estrechar contactos y aumentar influencia en los agentes que ejecutan los programas de protección social.

#### **9.5. Continuar con el apoyo para la regularización de las personas refugiadas**

En muchos casos mientras la asistencia de los programas no contributivos está disponible para los residentes que cuenten con la documentación correcta, la obtención de documentación puede ser muy compleja para los refugiados, y especialmente para los solicitantes de asilo. Los gobiernos de la región con el apoyo del ACNUR deben continuar apoyando la regularización de los refugiados que carecen de documentación completa para permitirles contribuir económicamente en sus países de acogida.

Asimismo, es esencial que los países de la región continúen fortaleciendo sus procedimientos para la determinación de la condición de refugiado, con el objeto de realizar decisiones justas dentro de los plazos legales. En la mayoría de los países, el acceso a los programas de protección social se facilita una vez que las personas tienen el reconocimiento de la condición de refugiado y por ende cuentan con un documento con su estatus migratorio. La falta de documentos de los solicitantes de asilo es un obstáculo prácticamente insalvable para su inclusión en los programas de protección

social. Las demoras en los procedimientos de determinación significan, en la práctica, la exclusión de una población que si podría beneficiarse de los programas sociales existentes en el país.

#### 9.6. Diseminación de información y capacitación a las personas refugiadas, socios implementadores y organizaciones aliadas

En los países en los cuales el ingreso de las personas refugiadas en los programas sociales no contributivos está permitido (por ejemplo, Brasil, Ecuador y Chile), el ACNUR debe asegurarse de que las comunidades de refugiados cuenten con la información necesaria. En general, el ACNUR debe reforzar el trabajo destinado a que las personas refugiadas reciban información regular acerca de cómo registrarse en los programas sociales (criterios de elegibilidad, documentación necesaria, forma de registro); dónde registrarse (oficinas donde acudir) y cuáles son los beneficios.

Las operaciones en la región deben tener claridad no sólo acerca de los mensajes o la información que se debe diseminar, sino que también deben articular, por ejemplo, quién lo hará, qué acciones pueden necesitar las personas refugiadas para ser incluidos, quién facilitará las ayudas, cuáles son las debilidades de las instituciones encargadas, etc.

Una buena práctica puede ser la elaboración de panfletos de información que cuenten con la aprobación -y el logo- de las autoridades nacionales o locales encargadas de la ejecución de los programas sociales. Esto podría facilitar, por ejemplo, que las personas refugiadas acudan a los servicios con dicho panfleto como evidencia del derecho que tienen al beneficio.

#### **Preguntas de orientación para reforzar las estrategias de diseminación**

- ¿Qué planes o programas se han implementado o se implementarán para difundir los derechos de los solicitantes de asilo y refugiados a un goce del derecho a la seguridad social en igualdad de condiciones que el resto de la población?
- ¿Quiénes son los que se encargan de diseminar la información? ¿son entidades gubernamentales, gobiernos locales (por ejemplo, municipalidades), socios implementadores?, ¿otros? ¿Cómo se puede mejorar la coordinación entre las iniciativas existentes?
- ¿Qué programas existen para capacitar a personal de programas de protección social y de servicios públicos (por ejemplo, de sistemas de salud y educación) acerca de las necesidades y vulnerabilidades específicas de las personas refugiadas?
- ¿Qué tipo de material de información (por ejemplo, panfleto o aviso por la radio, y en qué idiomas) es el más adecuado para llegar a las personas refugiadas en el país? ¿Dónde debieran difundirse para alcanzar a la mayor cantidad de gente posible?

#### 9.7. Promover medidas concretas que faciliten la integración de las personas refugiadas a programas sociales específicos

En la mayoría de los países de la región existe una gran variedad de programas sociales no contributivos. Por ende, para promover la inclusión de las personas refugiadas, las operaciones del ACNUR deben conocer dichos programas y los obstáculos específicos para su inclusión. En este sentido, es aconsejable que las operaciones, en colaboración con actores de la sociedad civil, hagan primero un análisis de cuáles son él o los programas específicos que mayor beneficio le daría a la población de interés y enfocar su cabildeo en uno o dos programas determinados. Si se tiene éxito en la inclusión en alguno de estos programas, se debe analizar cómo lograr avanzar de manera progresiva en la inclusión de las personas refugiadas en otros programas.

Una buena práctica para remover obstáculos al acceso a los programas sociales de protección social ha sido el firmar Memorandos de Entendimiento entre los actores gubernamentales encargados de la ejecución de los programas y el ACNUR. Este ha sido el caso, por ejemplo, en Costa Rica con un Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de la Presidencia, la Dirección General de Migración y Extranjería y el ACNUR. En este caso, el Ministerio de la Presidencia buscó además coordinar el diseño de un Plan de Acción Interinstitucional que tiene como objetivo el acceso equitativo de la población refugiada a los programas nacionales.<sup>62</sup>

Cuando las oficinas nacionales en la región cuentan con recursos monetarios para implementar programas de asistencia en efectivo para la población refugiada, debieran, con prioridad, buscar todas las oportunidades para que la ayuda sea canalizada a través de los programas nacionales existentes, sin crear instancias paralelas. La creación de instancias paralelas fragmenta los programas de protección social, tiene un costo administrativo alto y por lo general, tienen una sostenibilidad limitada (por ejemplo, el número de años en que se puede solventar la operación).

La sostenibilidad y la coordinación de la ayuda se puede lograr de mejor manera incluyendo a las personas refugiadas en los programas de protección social nacionales, financiados principalmente con impuestos generales. Esto además reduce los costos destinados a la administración de un programa ejecutado de manera paralela, puesto que utiliza la estructura ya existente.

#### 10. Potenciales socios y aliados

Una estrategia de inclusión de las personas refugiadas en los programas de protección social ha de contar con una serie de socios y aliados. Existen varios potenciales aliados que las oficinas nacionales del ACNUR podrían explorar. Dependiendo de las circunstancias específicas en cada país, los socios y aliados pueden ser diferentes, y deben ser determinados por cada operación.

---

<sup>62</sup> Ver, Declaraciones adjuntas a la Declaración de Acción de San José (2016). Declaraciones de Acciones Específicas realizadas por los participantes durante la Mesa Redonda: Costa Rica. Disponible en: <http://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10694.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10694>

## 10.1. Órganos públicos de protección de derechos humanos e Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de Derechos Humanos

La mayoría de los países de la región cuentan con algún órgano público de protección de los derechos humanos, tales como Secretarías de Derechos Humanos (por ejemplo, en Argentina) o Subsecretarías de Derechos Humanos (por ejemplo, en Chile y México). Otras entidades públicas que pueden ser de apoyo son aquellas destinadas a la no discriminación. Por ejemplo, en México el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, (CONAPRED), ha probado ser un buen aliado en la protección de las personas refugiadas.

Estas entidades gubernamentales pueden no sólo ser importantes aliados en la causa, sino que también pueden servir de puerta de acceso a otros ministerios u entidades públicas. Los funcionarios públicos y los gobiernos no son monolíticos, y mientras un ministerio o agencia gubernamental puede manifestarse en contra de la inclusión de las personas refugiadas en los programas sociales, es altamente probable que otros funcionarios o entidades estén a favor y pueden liderar la causa. En ocasiones, los gobiernos locales (por ejemplo, Municipalidades) al estar en la primera línea de contacto con la población refugiada, son las que se enfrentan con los mayores retos relativos a su inclusión en los programas y servicios sociales, y tienen por ende un mayor interés en que se encuentren soluciones sostenibles y equitativas. Los gobiernos locales o municipalidades pueden así convertirse en importantes aliados a nivel nacional.

Otros aliados claves son las instituciones nacionales o federales de derechos humanos, que son órganos independientes con el mandato de protección y promoción de los derechos humanos. En base al derecho internacional de los derechos humanos, su labor no se limita a los nacionales, sino que cubrirían todas las personas que se encuentren en el territorio del país, cualquiera sea su estatus migratorio<sup>63</sup>.

En la región, el ACNUR ha concluido acuerdos con varias instituciones nacionales de Derechos Humanos en Guatemala (1996), El Salvador (1996), Bolivia (2007), Costa Rica (2008), Panamá (2009), México (2010), Venezuela (2011), Argentina (2011), Ecuador (2012)<sup>64</sup> para entre otros, difundir y promover las normas internacionales de protección a refugiados y colaborar en la defensa de personas con necesidad de protección internacional. Estos acuerdos suscritos, así como el compromiso directo asumido por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, en la Declaración de San José (2016)<sup>65</sup>, debiera servir de base para buscar la inclusión de las personas refugiadas en los programas de protección social existentes. El compromiso asumido por estas entidades de protección de derechos humanos de las personas refugiadas también debe incluir los derechos económicos, sociales y culturales, derechos que cuya realización se ve facilitada a través de su integración en los programas nacionales de protección social, incluyendo el acceso a los servicios básicos en los países de acogida.

---

<sup>63</sup> A/RES/48/134

<sup>64</sup> ACNUR: Acuerdos del ACNUR con las instituciones nacionales para la protección de derechos humanos. Información disponible en: [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas\\_Practicas/9215](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9215)

<sup>65</sup> Mesa Redonda de Alto Nivel: "Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica" Declaración de Acción de San José. Disponible en: <http://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10694.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10694>

## Recuadro 10. Buena práctica: El acceso a la información a nivel local/municipal

Las municipalidades son las entidades públicas que en la mayoría de los casos se encuentran en la primera línea en la recepción de las personas refugiadas. Considerando que el acceso a los servicios públicos, así como a los programas de protección social, muchas veces depende de estas entidades, su apertura -o indiferencia- hacia las vulnerabilidades y necesidades de las personas refugiadas puede determinar en gran medida la experiencia y el acceso que ellas tengan.

En la región, existen algunas municipalidades que han manifestado su apertura a las personas refugiadas creando unidades específicas para su atención e información. Este es el caso, por ejemplo, de algunas municipalidades en el Gran Santiago, incluyendo la Municipalidad de Santiago<sup>66</sup>, Municipalidad de Quilicura<sup>67</sup> y Municipalidad de Macul<sup>68</sup>. En algunos casos, tales como en la Municipalidad de Sao Paulo, se ofrece una ayuda especializada bastante comprehensiva. La Secretaria Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía de Sao Paulo, tiene un “Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes (CRAI, por sus siglas en portugués)<sup>69</sup> que ofrece acogida y atención especializada a los inmigrantes incluyendo apoyo jurídico, psicológico y talleres de calificación profesional. Dentro de sus tareas de diseminación de información, han desarrollado una guía llamada “Todos somos migrantes”, que explícita explica cuáles son los derechos en materia de salud, educación y asistencia social para migrantes y personas refugiadas en Brasil.

El ACNUR debiera reforzar su trabajo directo con las municipalidades relevantes (por ejemplo, aquellas que reciben un número significativo de personas refugiadas) para facilitar el acceso a programas y servicios sociales, y para recolectar datos desagregados relativos a la población de interés. Mejorar el acceso de las personas refugiadas en este primer nivel local, puede significar una mejora significativa de las condiciones de acogida.

### 10.2. Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y entidades académicas

Las ONGs siempre han sido grandes aliadas del ACNUR. El desafío es la existencia de pocas organizaciones que se enfocan en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de las personas refugiadas y menos aún en el derecho a la protección social. Sin embargo, una buena estrategia sería propiciar el trabajo conjunto de ONGs que tradicionalmente trabajan el tema de refugiados con ONGs que trabajan los DESC (tales como CELS en Argentina, DeJusticia en Colombia, FIAN en Mexico). Asimismo, la academia y centros de investigación (por ejemplo, CIPEC<sup>70</sup> en Argentina) también pueden ser grandes aliados, puesto que muchas veces distintos

---

<sup>66</sup> Véase <http://www.munistgo.info/dideco/062.php>

<sup>67</sup> Véase <http://www.muniquilicura.cl/migrantes-y-refugiados/> y Facebook: <https://www.facebook.com/OMMRQuilicura/>

<sup>68</sup> Véase, <https://www.munimacul.cl/portal/?p=5611>

<sup>69</sup> Véase [www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/migrantes/publicacoes/index.php?p=156226](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/publicacoes/index.php?p=156226)

<sup>70</sup> Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (<https://www.cippec.org>).

departamentos o unidades trabajan tanto el tema del refugio como la protección social.<sup>71</sup> El ACNUR puede jugar un rol incentivando el trabajo en conjunto, multidisciplinario entre estos distintos actores la sociedad civil para trabajar el tema de acceso a programas sociales por parte de las personas refugiadas.

Existen buenas prácticas al respecto, por ejemplo, en Argentina, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), una ONG con gran tradición en materia de derechos económicos, sociales y culturales, ha trabajado en conjunto con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNL) y el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (CAREF) para presentar informes alternativos a los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, que incluyen el tema de las restricciones de los programas sociales a las personas refugiadas.<sup>72</sup>

Otra ventaja del trabajo con ONGs es que muchas de ellas tienen experiencia en la utilización de mecanismos internacionales de monitoreo y vigilancia de derechos humanos, como son los órganos de tratados, el Examen Periódico Universal y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Un mayor trabajo de sensibilización con estas organizaciones en el tema de protección social de las personas refugiadas podría ayudar a fortalecer el enfoque de estos órganos sobre la problemática de la inclusión de las personas refugiadas en los programas nacionales de protección social.

Asimismo, tanto las ONG nacionales, como las instituciones académicas que se dedican al litigio estratégico, también pueden jugar un rol importante en la judicialización de casos de exclusión en el acceso de las personas refugiadas en los programas nacionales de protección social. A la luz de la creciente jurisprudencia de los tribunales de la región, es innegable que los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho a la asistencia social son exigibles por vía judicial. En este sentido, clínicas jurídicas que vienen trabajando el tema de refugiados en la región (por ejemplo, la clínica jurídica para refugiados de la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México), podrían también explorar con la presentación de casos de inclusión en programas sociales.

### **Recuadro 11. Buena práctica. Exigiendo por vía judicial el derecho a la asistencia social en igualdad de condiciones que los nacionales en Brasil**

La exigibilidad por vía judicial del acceso de los no nacionales a los programas de protección social no contributiva no es excepcional. En Brasil, por ejemplo, peticionarios extranjeros han acudido a los tribunales para exigir se les dé la misma protección que a los nacionales en el disfrute al derecho a la seguridad social. Un caso emblemático es aquel donde un extranjero solicitó recibir la transferencia en efectivo denominada Beneficio de Prestación Continuada de Asistencia Social

---

<sup>71</sup> Mientras que, en los departamentos de Economía, académicos suelen analizar el tema de protección social, el tema de refugiados es un tema más estudiado en las escuelas de derecho.

<sup>72</sup> Véase, por ejemplo, nota 46.

(*Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social*, BPC), que se le había negado por no ser nacional (Recurso Extraordinario 587.970)<sup>73</sup>.

Según la cláusula constitucional (art. 203 inciso V de la Constitución) este beneficio debe otorgarse a toda persona que tenga una discapacidad o un adulto mayor, que prueben no poseer medios para su propia manutención y que no lo recibiese de su familia. Para poder determinar si el peticionario extranjero tenía o no derecho al BPC, que es un beneficio no contributivo, el tribunal tuvo que examinar si la nacionalidad brasileña era requisito necesario o no para recibir beneficios de asistencia social. La sentencia determinó que el artículo constitucional que establece este beneficio debía ser interpretado a la luz de los principios de la dignidad humana, solidaridad social, erradicación de la pobreza y la asistencia a los desamparados. En este sentido concluyó que, de conformidad a la Constitución, la asistencia social debía prestarse a cualquier persona que lo necesitara, sin distinción de nacionalidad. La sentencia señala “desde la creación de la nación brasileña, la presencia del extranjero en el país fue incentivado y tolerado, no siendo coherente con la historia establecer diferenciación tan sólo por la nacionalidad, especialmente cuando la dignidad está en juego en momento de fragilidad del ser humano”<sup>74</sup>. Continúa la sentencia refiriéndose a la doctrina del “mínimo existencial” de acuerdo a la cual, “se debe proporcionar cierto grupo de prestaciones esenciales al ser humano para simplemente tener capacidad de sobrevivir y que el acceso a tales bienes constituye un derecho subjetivo de naturaleza pública.”<sup>75</sup> La sentencia rechaza expresamente el argumento de que dándole el beneficio a los extranjeros se estaría privando del mismo a los nacionales del acceso al mismo. Asimismo, enfatiza, que el precepto no hace distinción alguna y que el principio de igualdad consagrado en art. 5 de la Constitución no permitiría hacer tal distinción. Por ende, se considera que el BPC debe ser dado a los extranjeros sin distinción alguna con los nacionales, lo que obviamente incluye tanto a solicitantes de asilo como refugiados.

### 10.3. Agencias de Naciones Unidas

Las operaciones del ACNUR pueden colaborar con otras agencias y organismos de la ONU, tales como OIT, UNICEF, PNUD y CEPAL que trabajan activamente por lograr que los países adopten sistemas de protección social inclusivos, y desde un enfoque de derechos.

La OIT trabaja desde su creación en 1919, en promover el disfrute del derecho humano a la protección social. Entre otras funciones la OIT presta asistencia a los países para proporcionar niveles adecuados de protección social a todos los miembros de la sociedad guiados por normas internacionales de seguridad social adoptadas en el marco de la OIT como por normas de derechos humanos.<sup>76</sup> La OIT lidera la promoción de los pisos de protección social. Tienen oficinas en varios de los países de la región como Argentina y México, y además cuentan con una Dirección Regional para América Latina y el Caribe con sede en Lima.

---

<sup>73</sup> Juzgado Especial Federal de la 3ª Región, condenando al Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) a conceder al extranjero residente el beneficio contemplado en el Art. 203 inciso V de la Constitución.

<sup>74</sup> Pág. 10. Traducción de la autora.

<sup>75</sup> Pag. 11. Traducción de la autora.

<sup>76</sup> Para mayor información, véase OIT, 2017.



UNICEF promueve estrategias integradas de protección social y apoya la realización progresiva de la cobertura universal de protección social. Al mismo tiempo, UNICEF desempeña un papel destacado en sensibilizar las vulnerabilidades específicas que enfrentan los niños, en especial aquellos en situación de vulnerabilidad para que la protección social sea más sensible e inclusiva para los niños (UNICEF, 2012). Existen representaciones de UNICEF en la mayoría de los países donde el ACNUR tiene operaciones en la región.

El PNUD también trabaja el tema de la protección social en la región, colaborando con los gobiernos para diseñar, implementar y evaluar las políticas sostenibles, basadas en la evidencia, y en materia de género y reformas fiscales que fortalecen la protección social especialmente para las poblaciones más vulnerables.<sup>77</sup>

La Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL) también se encuentra a la vanguardia de promover sistemas de protección social con enfoque de derechos y proporciona ayuda técnica a los países de la región para su consecución.<sup>78</sup> La sede de Santiago trabaja de manera regional, y también existen oficinas en otros países como México.

Otras organizaciones claves son FAO (que también tienen un enfoque de derechos en la protección social)<sup>79</sup>, PAHO, UNFPA y ONU Mujeres, en la medida que ellas estén trabajando el tema de la protección social en el país respectivo. En todo caso, es importante tener en cuenta que desde el 2009 todos los altos representantes de las agencias de Naciones Unidas a través de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (UNCEB, por sus siglas en inglés) adoptaron la Iniciativa de Piso de Protección Social como una de las nueve iniciativas conjuntas de la ONU para hacer frente a las crisis económicas y financieras mundiales.

Las organizaciones del sistema de Naciones Unidas pueden jugar un rol clave como aliados del ACNUR para promover el acceso de las personas refugiadas en los sistemas de protección social nacional de la región. En muchos casos, ellas tienen tanto el conocimiento técnico como los contactos institucionales que se necesitan para promover esta agenda. Lo que necesitarán, es que el ACNUR los sensibilice más acerca de las vulnerabilidades y necesidades específicas de las personas refugiadas. Entre todos deben garantizar un enfoque complementario y armonizado entre sus agendas nacionales.

#### 10.4. Instituciones Financieras Internacionales

Las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también trabajan el tema de la protección social en los países de la región por lo que potencialmente también pueden ser aliados. Sin embargo, debemos matizar y explicar brevemente algunas diferencias de enfoque de estas organizaciones con aquellas ligadas a las Naciones Unidas mencionadas arriba.

---

<sup>77</sup> Véase por ejemplo, <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/ourwork/sustainable-development/social-protection.html>

<sup>78</sup> Para mayor información, véase <https://dds.cepal.org/proteccionsocial/>

<sup>79</sup> See e.g., Food and Agriculture Organization of The United Nations (FAO), *The rights to social protection and adequate food. Human rights-based frameworks for social protection in the context of realizing the right to food and the need for legal underpinnings*, (Roma 2016).

Aunque tanto el Banco Mundial como la OIT son socios en la iniciativa de "Protección Social Universal" (*Universal Social Protection Initiative*<sup>80</sup>, en sus siglas en inglés), hay diferencias importantes entre el trabajo de ambas organizaciones en el tema. Mientras en las últimas décadas las agencias de la ONU han promovido el establecimiento de sistemas de protección social y buscan la universalidad progresiva del derecho a la seguridad social, las organizaciones del Grupo del Banco Mundial promueven el establecimiento de "redes de seguridad social" (*social safety nets*, en inglés). Esta no es sólo una diferencia de terminología, sino que se trata de dos enfoques conceptuales diferentes para la reducción de la pobreza.

Una de las principales críticas al "enfoque de la red de seguridad" del Banco Mundial es que no proponen un sistema de protección social amplio para todo el ciclo de vida y se focalizan exclusivamente en las personas que viven en la pobreza extrema. Sin embargo, la imperfección de los mecanismos de focalización trae como consecuencia la exclusión de un alto porcentaje de los hogares más pobres, que son el objetivo de estos programas de transferencias (Barrientos, 2013; Brown, Ravallion y Van de Walle, 2016; Kidd, Gelders y Bailey-Athias, 2017). En la región, una serie de estudios ha demostrado que la focalización de los programas de transferencia condicionada a través de la utilización de métodos de determinación indirecta de medios (o *proxi means test*)<sup>81</sup>, que es lo que mayoritariamente promueven tanto el Banco Mundial como el BID, genera un alto nivel de errores de inclusión. Por ejemplo, la evidencia muestra que los mayores programas de transferencia condicionada de la región (en Brasil, Colombia y México) sólo han logrado tasas de cobertura en torno al 50-55% de los pobres (Stampini y Tornarolli, 2012). Asimismo, evidencia muestra que, en promedio, debido a los mecanismos de focalización aplicados, los PTC en Latinoamérica cubren solo el 50.6% de los pobres extremos en hogares con niños menores de 18 años (Robles, Rubio y Stampini, 2015). En México, en el 2012 se estimó que el error de exclusión en el programa Oportunidades (precursor del actual Prospera) fue alrededor del 70%, frente a una cobertura prevista del 20% más pobre de la población (Veras y otros, 2007). Asimismo, hay evidencia de que las pruebas de medios indirectos causan conflictos sociales en las comunidades, debilitando su cohesión, principalmente debido a la percepción que las personas tienen de ellas como loterías. Los miembros de la comunidad no pueden entender por qué se seleccionan algunas personas que viven en la pobreza mientras que otros que son igualmente merecedores están excluidos. (Kidd y otros 2017). En la práctica, las redes de protección social no buscan la universalidad progresiva del sistema ni se enfocan en la protección social durante todo el ciclo de vida de la persona.

Esto contrasta con la promoción de pisos de protección, como mínimos básicos que deben irse ampliando en busca de la universalidad del sistema, que es el enfoque de los organismos de la

---

<sup>80</sup> Banco Mundial y OIT (sin fecha): A Shared Mission for Universal Social Protection. Concept Note. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms\\_378996.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms_378996.pdf) Ver también website de la iniciativa, disponible en: [http://www.ilo.org/global/topics/social-security/WCMS\\_378991/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/social-security/WCMS_378991/lang-en/index.htm)

<sup>81</sup> Los indicadores o 'proxies' utilizados en una fórmula de determinación indirecta (*proxi mean test*) y sus ponderaciones se derivan a partir del análisis estadístico de los conjuntos de datos nacionales de encuestas de hogares. Están destinados a correlacionarse con la pobreza y generalmente se basan en: datos demográficos (como edad y número de personas en el hogar); capital humano (como el nivel de educación del jefe del hogar); tipo de vivienda (como el tipo de techo, paredes, piso y baño); bienes duraderos (como si un hogar tiene radio, refrigerador o televisión); y activos productivos (como si un hogar posee animales o tierra). (Kidd y otros 2017).

ONU. Los organismos de Naciones Unidas que trabajan en materia de protección social promueven estrategias integradas para garantizar el acceso a servicios sociales esenciales y la seguridad de ingresos para todos. Por ejemplo, las redes de seguridad se pueden poner en marcha en caso de un imprevisto (por ejemplo, inundaciones y sequías que afectan a la población), los pisos de protección social pretenden hacer mucho más que eso. Un piso de protección social debe entenderse como el primer nivel de un sistema integral de protección social nacional que busca dar protección a las personas durante toda su vida. El ACNUR debiera alinearse con las agencias de Naciones Unidas y diferir de las políticas del banco, cuando éstas lo hagan. Son estas agencias las que lideran el enfoque de derechos de la protección social y tienen la competencia técnica al respecto.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo ha tenido una relación más próxima con el ACNUR en la región, participando de las mesas de diálogos relativas al desplazamiento forzado. Por ejemplo, en la Declaración de San José (2016) se comprometió específicamente a continuar priorizando el apoyo a los sistemas de asistencia social y a los grupos vulnerables. De esta manera, la División de Protección Social del BID también puede ser un aliado promoviendo la inclusión de las personas refugiadas, siempre teniendo en cuenta que como es el caso del Banco Mundial, también promueven programas focalizados.

#### 10.5. Organizaciones regionales

##### *Organización de los Estados Americanos (OEA)*

En los últimos años, el ACNUR y la OEA han colaborado activamente en el tema de desplazamiento forzado. La OEA se ha comprometido dar apoyo técnico para el logro de los compromisos regionales en materia de desplazamiento forzado. Por ejemplo, la Secretaría General se ha comprometido a contribuir al desarrollo de un mecanismo de seguimiento para los acuerdos celebrados en la Declaración de San José, relativos a necesidades de protección de las personas víctimas del desplazamiento forzado y de los retornados (véase, Declaración de San José, 2016). El ACNUR debiera reforzar su trabajo con la OEA y expandir el mismo a los temas de protección social de las personas refugiadas. En este sentido el ACNUR debiera buscar la colaboración de la “Red Interamericana de Protección Social” (RIPSO), que en el marco de la OEA busca facilitar el intercambio sobre políticas, programas, experiencias y mejores prácticas con el fin de apoyar esfuerzos nacionales para reducir la desigualdad y las disparidades sociales y disminuir la pobreza extrema.

##### *Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA)*

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) está integrado por Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana y tiene como objetivo el fomento de la paz, libertad, democracia y desarrollo de la región.

En el marco de un Convenio de Colaboración ACNUR – SISCA se han promovido una serie de acciones concretas para la atención de fortalecimiento de capacidades para el personal de los Ministerios de Desarrollo Social, el desarrollo de modelos transnacionales de protección social, donde las personas migrantes y desplazadas forzosas sean una población objetivo y la puesta en marcha del Plan Acción Regional sobre pobreza y protección social y la Agenda Regional intersectorial sobre protección social e inclusión productiva. Esta es una gran oportunidad, aunque

limitada a los países integrantes, puede servir de impulso a una ampliación de la cobertura de protección social a las PI aun fuera de Centroamérica.

*Grupo Regional de Trabajo sobre Riesgo, Emergencias y Desastres para América Latina y el Caribe (REDLAC)*

Se trata de una Plataforma de coordinación de las acciones humanitarias en América Latina y el Caribe, a través de la coordinación de los actores humanitarios, en apoyo a las instituciones públicas y sociedad civil; y en beneficio de las personas vulnerables. Dentro de sus funciones, REDLAC da apoyo a los sistemas nacionales de protección social, por ende, aunque limitado para casos humanitarios, el trabajo conjunto podría servir de base para extender el apoyo a situaciones de normalidad estatal.

## 11. Conclusiones

El mundo se enfrenta a un nivel de movilidad humana sin precedentes, en donde se hace indispensable tener respuestas coordinadas e integrales. En el contexto actual se hace imperativo que se haga un esfuerzo conjunto para buscar nuevas formas de reducir la dependencia de la ayuda humanitaria, se promueva la inclusión económica y la autodependencia de las personas refugiadas. América Latina se presenta como una oportunidad única para que el ACNUR promueva estos objetivos a través de la inclusión de las personas refugiadas en los programas nacionales de protección social. La inclusión en programas de transferencia en efectivo, y otros programas no contributivos de la región, ayudaría a mejorar la autosuficiencia de las personas refugiadas y el desarrollo de medios de vida sostenibles. Se evitaría la fragmentación de programas, reduciría costos para el ACNUR y ayudaría a la sostenibilidad de los mismos. Asimismo, estos programas se presentan como la puerta de entrada para la inclusión laboral de las personas refugiadas en los países de la región.

Lograr la inclusión de las personas refugiadas en programas nacionales de protección social de manera global es un desafío pendiente para el ACNUR. En este contexto, los países de América Latina podrían presentar un escenario más propicio para lograr su inclusión en el mediano plazo.

Hace décadas los países de la región vienen liderando e innovando en la implementación de programas sociales no contributivos, destacándose entre ellos los PTC. A través de los años se ha logrado que tanto las autoridades como la población en general, entiendan que estos programas no dependen de la discrecionalidad del gobierno de turno, sino que la población tiene derecho a los mismos (CEPAL 2017). Estas políticas de protección social no contributivas se han implementado a través de instituciones adecuadas, con fondos públicos disponibles y con un compromiso de ejecución desde un enfoque de derechos humanos. Asimismo, cuentan con un marco normativo internacional, constitucional y legal que reconoce el derecho a la seguridad social de todas las personas sin distinción. Todos estos factores hacen que las operaciones de la región cuenten con un marco propicio para promover la inclusión de las personas refugiadas en los sistemas de protección social nacional. Sin lugar a duda, también ayuda el hecho de que el número de personas refugiadas y solicitantes de asilo es comparativamente bajo en relación con

otras regiones (50,680 personas refugiadas y solicitantes de asilo registradas a diciembre 2017)<sup>82</sup> y donde debido a la historia reciente existe una mayor empatía y apertura hacia las personas refugiadas.

En este contexto, el informe ha explorado varias vías de acción para que las operaciones en la región y el Bureau de las Américas puedan implementar estrategias específicas para lograr la inclusión de las personas refugiadas en los programas de protección social no contributiva en la región.

Lograr la inclusión de las personas refugiadas en los programas nacionales de protección social no está exenta de obstáculos. Los países de la región se enfrentan a complejas encrucijadas debido, entre otros, a menor crecimiento económico, tensiones políticas o períodos electorales, incertidumbres externas debido a un mayor proteccionismo comercial y potencial disminución de remesas debido a política migratoria de Estados Unidos. A pesar de los obstáculos, la región proporciona el medio ideal para que el ACNUR comience sin demora un trabajo directo y coordinado con los gobiernos de la región para buscar esta inclusión. Los avances que se pudieran dar en América latina podrían además servir de ejemplo a otras regiones del mundo.

---

<sup>82</sup> Fuente ACNUR, con base en información proporcionada por los gobiernos.

## REFERENCIAS

ACNUR (2014). Estrategia Global de Medios de vida. Objetivos Estratégicos 2014-2018.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2017), Así funcionan las transferencias condicionadas Buenas prácticas a 20 años de implementación. Editado por Pablo Ibararán, Nadin Medellín, Ferdinando Regalia y Marco Stampini, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.

Banco Mundial (2015). The State of Social Safety Nets 2015. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0543-1

Banegas, I. (2008). Trayectorias de bienestar y vulnerabilidad: análisis de un panel de hogares incorporados al programa Oportunidades (1997-2006), documento presentado en el tercer Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, (ALAP), Córdoba, 24 al 26 de septiembre [en línea] <http://www.alapop.org/2009/images/>

Barrientos, Armando (2011). "Conditions in antipoverty programmes," 19 Journal of Poverty and Social Justice 1, 2011.

Barrientos, Armando (2013). Social assistance in developing countries. Cambridge, Cambridge University Press.

Barrientos, Armando y Niño-Zarazúa, Miguel (2010). The effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium, Manchester: Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, 2010.

Bastagli, Francesca (2008). "Conditionality in Public Policy Targeted to the Poor: Promoting Resilience?" Social Policy & Society 8(1): 127-140.

Brown, C.; Ravallion, M.; Van De Walle, D. (2016). A poor means test? Econometric targeting in Africa, Policy Research Working Paper No. 7915, Washington, DC, World Bank.

Cecchini, Simone (2009). "Do CCT Programmes Work in Low-Income Countries?" *International Policy Centre for Inclusive Growth One Pager* 90, 2009.

Cecchini, Simone (2013). Social Transfers: Incentives and Disincentives to Labour Insertion and Income Generation. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG), United Nations Development Programme, December 2013.

Cecchini, Simone y Atuesta, Bernardo (2017). Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe Tendencias de cobertura e inversion. CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 224, Santiago, junio 2017.

Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011). Conditional cash transfer programmes: the recent experience in Latin America and the Caribbean, *Cuadernos de la CEPAL*, No. 95 (LC/G.2497-P), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). United Nations publication, Sales No. E.11.II.G.55, 2011.

Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martínez, Rodrigo, and Rossel, Cecilia (editors) (2015). Towards universal social protection. Latin American pathways and policy tools, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL) Santiago, November 2015.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). Los Bonos en la Mira. Aporte y carga para las Mujeres, Informe Anual Observatorio Igualdad de Género de América Latina, LC/G.2561/Rev.1, Santiago, Chile.

CEPAL (2015). Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez y Cecilia Rossel (editores), Santiago Julio 2015.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2015). Evaluación integral del desempeño de los programas federales de ayuda alimentaria y generación de capacidades, 2014-2015, Ciudad de Mexico 2015.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2015b). Evaluación integral del desempeño de los programas federales de acceso y mejoramiento a los servicios de salud, 2014-2015.

de Brauw, A. and J. Hoddinott (2007). Must Conditional Cash Transfer Programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico. IFPRI Discussion Papers 757, International Food Policy Research Institute.

De Souza, Renilson Rehem (2012): El sistema público de salud brasileño, Ministerio de la Salud de Brasil, Brasilia, 2012.

Deacon, Bob (2013). Global Social Policy in the Making. The foundations of the social protection floor, Policy Press 2013.

Devereux, Stephen y Sabates-Wheeler Rachel (2004). Transformative social protection. IDS Working Paper 232 Institute of Development Studies, October 2004

Dijkhoff, Tineke and Mpedi, Letlhokwa George (2018). Recommendation on Social Protection Floors. Basic Principles for Innovative Solutions, Kluwer Law International, 2018.

Fiszbein, Ariel y Schady, Norber (2009). Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty, Washington, D.C: The World Bank, 2009.

Hanlon, Joseph; Barrientos, Armando y Hulme, David (2010). Just Give Money to the poor. The development Revolution from the Global South, Kumarian Press, 2010.

Kidd, Stephen and Calder, Rebecca (2011). Conditional Cash Transfer Programmes: their relevance for Nepal, London, DFID, 2011.

Kidd, S.; Gelders, B.; Bailey-Athias, D. (2017). Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism, Extension of Social Security (ESS) Paper Series No. 56 Geneva, ILO and Development Pathways.

Künnemann, Rolf y Leonhard, Ralf (2012). A Human Rights View of Social Cash Transfers for Achieving the Millennium Development Goals (Stuttgart: Brot für die Welt and Evangelischer Entwicklungsdienst, 2008).

Martínez Franzoni, J. and Voreend, K. (2010). Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?" Revista de Ciencias Sociales, vol. 4 No, 122,

Mendizábal Bermúdez, Gabriela (2018). Conditional Cash Transfers for Families and Children under Mexico's PROSPERA Programme. En Dijkhoff, Tineke and Mpedi, Letlhokwa George (2018): Recommendation on Social Protection Floors. Basic Principles for Innovative Solutions, Kluwer Law International, 2018.

Molyneux, M. (2007). Two cheers for conditional cash transfers, IDS Bulletin, vol. 38, Nº 3, mayo.

Molyneux, M. (2009). Conditional cash transfers: pathways to women's empowerment?, Pathways Brief, Nº 5.

Nutz, Nadja (2017). Guía de Intervenciones de Medios de Vida Basadas en el Mercado para Las Personas Refugiadas, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017.

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 2017.

Ortiz, Isabel; Cummins, Matthew; Capaldo, Jeronim and Karunanethy, Kalaivani (2015). The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries, International Labour Office, Geneva: ILO, 2015, Extension of Social Security Series No. 53.

Ortiz, Isabel; Cummins, Matthew; and Karunanethy, Kalaivani (2017). Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries. (Extension of Social Security Series No. 48) EXTENSION OF SOCIAL SECURITY ESS Working Paper No. 48, Geneva, 2017.

Reimers, Fernando; DeShano da Silva, Carol and Trevino, Ernesto (2006). *Where Is The "Education" In Conditional Cash Transfers in Education?*, Paris, UNESCO, 2006.

Robles M., M. Rubio y M. Stampini (2015), Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean? Policy Brief No. IDB-PB-246, Social Protection and Health Division, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C, septiembre de 2015.

Román, I. (2010). Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y Avancemos en Costa Rica, Serie Políticas Sociales, No. 160, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.

Rossel, C., Courtoisie, D., y Marsiglia, M. (2014). Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: Apuntes a partir del caso de Uruguay, Serie Políticas Sociales 215. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.

Schüring, Esther (2010). Conditions, conditionality, conditionalities, responsibilities. Finding common ground, The Maastricht Graduate School of Governance, Working paper, Maastricht University, 2010.

Sepúlveda Carmona, Magdalena (2013). Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights: Unpaid Care Work and Women's Human Rights. UN Doc. A/68/293.



Sepúlveda Carmona, Magdalena (2014): De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina, Serie de Políticas Sociales No. 189, CEPAL, Santiago 2014

Stampini, Marco y Tornarolli, Leopoldo (2012). The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?, Inter-American Development Bank, Policy Brief No. 185, 2012.

UN Women, Progress of the World's Women 2015-2016 (2014). Transforming Economies, Realizing Rights, New York, 2014.

UNICEF (2012). Integrated Social Protection Systems: Enhancing equity for children. Social Protection Strategic Framework, New York, May 2012. Disponible en: [https://www.unicef.org/socialprotection/framework/files/UNICEF\\_SPSFramework\\_whole\\_doc.pdf](https://www.unicef.org/socialprotection/framework/files/UNICEF_SPSFramework_whole_doc.pdf)

United Nations Development Programme (UNDP) (2011). Sharing Innovative Experiences. Successful Social Protection Floor Experiences, Volumen 18, New York, 2011.

Veras Soares, F., R. Perez Ribas y R. Guerreiro Osorio (2007). Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective, IPC Evaluation Note, N° 1, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, diciembre.

Villoro, Pablo y Cecchini, Simone (2018). ¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina? Discrepancias entre encuestas y registros, CEPAL, Serie Estudios Estadísticos N° 96, Santiago 2018.

## ANEXO

### Mapeo de Programas Específicos

Esta sección proporciona una visión general de aquellos programas de protección social no contributiva existentes en algunos países de la región. Se presentan sólo algunos países, que durante las discusiones preliminares, fueron definidos como los más relevantes para este análisis.

Se busca presentar de manera general los programas, para que el lector pueda dimensionar las ventajas que tendría la inclusión de las personas refugiadas en los mismos. Las fuentes de información para la elaboración de esta sección han sido variadas. Una de las fuentes principales ha sido la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, elaborada y mantenida por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),<sup>83</sup> complementada por la información incluida en las páginas webs oficiales de los programas respectivos. Este anexo es meramente informativo, basado principalmente en una compilación de datos.

### Principales programas

PAÍS	NOMBRE DEL PROGRAMA
ARGENTINA	Asignación Universal por Hijo para Protección Social Programa de Ciudadanía Porteña
BELICE	<i>Building Opportunities for Our Social Transformation</i>
BRASIL	<i>Programa Bolsa Família</i> <i>Beneficio de Prestación Continuada (BPC)</i> <i>Sistema Único de Salud (SUS)</i>
CHILE	Subsistema de Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar)
COLOMBIA	Más Familias en Acción Red Unidos
COSTA RICA	Avancemos
ECUADOR	Bono de Desarrollo Humano Desnutrición Cero
MEXICO	Prospera
PANAMA	Red de Oportunidades Bonos Familiares para la Compra de Alimentos

<sup>83</sup> <http://dds.cepal.org/bdptc/>

PERU	Juntos
URUGUAY	Asignaciones Familiares – Plan de Equidad Tarjeta Uruguay Social

Argentina

### Asignación Universal por Hijo (AUH)

Es un programa de transferencia condicionada destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes – menores de 18 años-, que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desempleados o se desempeñen en la economía informal. A partir del 2011, a la AUH se le agrega la Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social, que contribuye a la disminución de la mortalidad infantil en menores de 1 año y a mejorar la calidad del proceso de embarazo, parto y puerperio de las mujeres.

Aunque la ley no impone limitación alguna, el Decreto No. 1602/2009 de noviembre de 2009, que modificó el Régimen de Asignaciones Familiares establecido en la Ley No. 24.714, estableció el requisito de que el menor sea argentino o con residencia legal en el país no inferior a 3 y tener Documento Nacional de Identidad (DNI). Estos requisitos impiden en la práctica el acceso al programa a las personas de interés del ACNUR.

Las condicionalidades del programa se refieren a educación (asistencia escolar para niños de 5 a 18 años) y salud (vacunación y controles de salud y estar inscritos en el Plan Nacer. En el caso de la Asignación por mujer embarazada para protección social, se entrega a la mujer a partir de la décimo segunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo. En este caso, las condicionalidades son vacunación y de controles médicos completos acreditados en tarjeta de seguimiento del embarazo. El Programa Sumar constituye la cobertura explícita de salud para las titulares de la asignación.

Brasil

La Constitución de 1988, consagra un amplio abanico de derechos sociales (capítulo segundo), tales como el derecho a la educación, la salud, el trabajo, el descanso, la seguridad social, la previsión social, la protección de la maternidad, así como el derecho a la asistencia social (sección IV) que incluye la garantía de un salario mínimo (artículo 203). También establece amplias normas de protección especial para los niños y ancianos (capítulo VII). Varias otras normas constitucionales son también importantes para la incorporación de las personas de interés del ACNUR en el disfrute de los derechos, tales como el principio de igualdad ante la ley (capítulo primero).

En cumplimiento de esta normativa constitucional, se han ido desarrollando de manera progresiva los marcos legales e institucionales que garantizan un enfoque de derechos en la protección social. Este marco incluye una gran variedad de leyes, tales como la Ley Orgánica de Asistencia Social (*Lei Orgânica da Assistência Social*, LOAS, 1993) y el establecimiento de diversas instituciones para

apoyar los programas sociales y su articulación, destacándose la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (*Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, MDS) en el año 2004.

### **Bolsa de Familia**

Es el programa de transferencias condicionada más grande de la región en cuanto a cobertura. Está dirigido a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema según encuestas de hogares. El programa busca promover el acceso a la red de servicios públicos, en especial, de salud, educación y asistencia social; combatir el hambre y promover la seguridad alimenticia y nutricional; estimular la emancipación sustentada de las familias que viven en situación de pobreza y de extrema pobreza; combatir la pobreza; y promover la intersectorialidad, la complementariedad y la sinergia de las acciones sociales del poder público.

Las condicionalidades se refieren a educación (asistencia escolar mínima de 85% para niños/as y adolescentes entre 6 y 15 años) y salud (cumplimiento del calendario de vacunaciones y controles de crecimiento y desarrollo para niños/as menores de 7 años; asistencia a controles prenatales y acompañamiento de madres lactantes entre 14 y 44 años).

Se establecen cuotas del número de familias receptoras a nivel municipal como resultado del análisis del número de familias con ingreso per cápita menor a la línea de pobreza según encuestas de hogares. Las municipalidades registran familias que, según el Registro Único (*Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal o CadÚnico*), tienen un ingreso per cápita menor a medio salario mínimo o cuyo ingreso total es menor a tres salarios mínimos

Los ingresos se transfieren prioritariamente a las mujeres, mediante la exigencia de condiciones vinculadas a la educación y al cuidado de la salud de niños y adolescentes. La inversión del Bolsa Familia es alrededor de 0,5% del Producto Interior Bruto (PIB) brasileño, lo que demuestra que el proyecto es muy barato para la administración, pese a su enorme impacto en las economías de las ciudades más pobres y pequeñas del interior.

A este programa pueden acceder tanto nacionales como extranjeros. Aunque la información de los beneficiarios es pública, y por ende se conoce el número total de extranjeros que lo reciben, la información no está desagregada en relación con personas refugiadas y solicitantes de asilo. A modo, de ejemplo, vemos que, a diciembre 2017, 1,278 personas venezolanas, 36,375 haitianas y 657 de la República del Congo recibían este beneficio.<sup>84</sup>

Los beneficiarios del programa pueden además acceder a programas complementarios administrados por cada municipio en temas de capacitación profesional, educación, microcrédito, entre otros.

Marco legal específico: Ley 10836 (2004), Decreto no. 5209 (2004), Decreto no. 6135 (2007), Decreto no 6157 (2007), Decreto no 6917 (2009) y Decreto no 7447 (2011). Ordenanza GM / MDS N 321 de 29 de septiembre 2008. Medida provisoria no. 407 (2007), Decreto Nº 7.758, (2012)

---

<sup>84</sup> Fuente DECAU/SENARC/MDS, información extraída del Cadastro el 16/12/2017. Información proporcionada por oficina ACNUR Brasilia, en archivo de la autora.

Organismo responsable: *Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)*  
Organismo(s) ejecutor(es): *Secretaría Nacional de Renda de Cidadania (SENARC)* y *Conselho Gestor do Programa Bolsa Familia (CGPBF)*

Organismo responsable del registro de usuarios: El Ministerio de Desarrollo Social es el organismo responsable del CadÚnico y la Caixa Econômica Federal es el órgano encargado de su operación.

### **Sistema Único de Salud (*Sistema Único de Saúde, SUS*)**

El SUS es uno de los mayores sistemas públicos de salud del mundo, garantizando la asistencia integral y totalmente gratuita para la totalidad de la población, a un amplio número de enfermedades. El programa busca la universalidad y la gratuidad del sistema a través de una serie de medidas, dentro de las que se destacan, el reconocimiento de la salud como un derecho, las medidas especiales para incluir a la población indígena, medidas para proteger a los consumidores de la salud frente a las asimetrías de información y los mecanismos para garantizar la participación de la comunidad (De Souza, 2012). Estas características hacen que el SUS sea particularmente destacable en la región. Es importante resaltar que la universalidad de la cobertura de salud está definida en la misma Constitución de Brasil que establece “La salud es derecho de todos y deber del Estado...” (artículo 196).

En cumplimiento del mandato constitucional, el SUS reconoce a la salud como un derecho y una responsabilidad del Estado, y se guía por los principios de acceso universal y equitativo a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

De esta manera, el principio de la universalidad en la salud, y su consagración como derecho fundamental ha implicado que todo extranjero en territorio brasileño tiene derecho a atención médica por el SUS si necesita asistencia de urgencia. No hay necesidad de reciprocidad para garantizar dicho acceso.

### **Beneficio de la Prestación Continuada (*Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social BPC*)**

Se trata de un beneficio de un salario mínimo mensual a los adultos mayores (con 65 años o más) y las personas con discapacidad (de naturaleza física, mental, intelectual o sensorial) de bajos ingresos que comprueben no tener medios para proveer el propio sustento y que sus familias no lo provee. Busca garantizar la atención de las necesidades básicas mediante el acceso a las políticas sociales y a otras adquisiciones; favorecer la superación de las vulnerabilidades sociales que sufren y la conquista de autonomía de las personas con discapacidad y de la tercera edad; integrar al beneficiario en la vida comunitaria; permitir hacer frente a la pobreza y construir una sociedad libre, justa y solidaria (incisos I y III del art. 3.º de la Constitución Federal).

Para tener derecho, es necesario que la renta por persona del grupo familiar sea menor a un cuarto del salario mínimo vigente. Por tratarse de un beneficio asistencial, no es necesario haber contribuido al Instituto Nacional de Seguro Social para tener derecho.

El BPC sobresale por su cobertura En mayo de 2015, el BPC contaba con 4,16 millones de beneficiarios en todo Brasil. De ellos, 2,2 millones son personas con discapacidad y 1,88 millones pertenecen a la tercera edad.<sup>85</sup>

El beneficio se paga directamente al beneficiario o al representante legal a través de la red bancaria autorizada. El beneficiario recibe del banco una tarjeta magnética para sacar el beneficio, que es gratuita. En las localidades donde no hay establecimientos bancarios, el pago lo efectúan otros órganos autorizados por el INSS. Además, existen otras dos acciones vinculadas al BPC, que realiza la Unión en colaboración con los estados, el Distrito Federal y los municipios. Son estas:

El marco legal específico: la Constitución de 1988 y la Ley Orgánica de Asistencia Social - Prestaciones de invalidez, la Ley 8742, de 12 de julio de 1993, Ley 12.435, del 6 de julio de 2011 y Ley 12.470, del 31 de agosto de 2011, que modifica invalidez y dispositivos por los Decretos 6214 de 26 de septiembre de 2007 y Decreto 6564, de 12 de septiembre de 2008.

Los principales actores federales involucrados en la operación del BPC son el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), a través de la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS), y el Ministerio de Previsión Social (MPS), a través del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS).

Chile

### **Subsistema de Seguridades y Oportunidades (SSyOO)**

Este programa corresponde a un conjunto de transferencias monetarias que suplementan los ingresos autónomos de los hogares en situación de extrema pobreza. El programa combina transferencias condicionadas y no condicionadas (las condicionalidades se refieren a controles de salud y asistencia escolar. También se premian el rendimiento escolar y el trabajo de la mujer).

El SSyOO provee acompañamiento psicosocial a las familias participantes, así como programas sociolaborales. Se realiza una clasificación socioeconómica (calificación de medios) y se inscriben en el Registro Social de Hogares (Decreto 22, 2015) El pago es mensual, el monto varía mensualmente dependiendo de la situación económica del hogar y del programa específico. La forma de entrega es a través de un depósito electrónico o retiro de efectivo.

Marco legal específico: Ley No. 20.595, Ley 19.949, Decreto No. 235 (2004)

Organismo responsable: Ministerio Desarrollo Social

Ecuador

El art. 34 de la Constitución consagra el derecho a la seguridad social. Los programas y sus montos están establecidos por decretos ejecutivos.

### **Bono de Desarrollo Humano**

---

<sup>85</sup> Ficha del programa. Disponible en [https://wwwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/ficha\\_descriptiva\\_BPC\\_espanol.pdf](https://wwwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/ficha_descriptiva_BPC_espanol.pdf)

Consiste en una transferencia monetaria condicionada mensual, que lo reciben las familias (principalmente a través de la mujer) que se encuentran bajo la línea nacional de pobreza. Las condicionalidades son en materia de educación (niños/as entre 5 y 17 años deben estar matriculados en la escuela y tener asistencia del 75%) y salud: niños/as entre 0 y 1 año deben asistir al menos un control preventivo de salud cada dos meses. Niños/as entre 1 y 5 años, deben ir al menos a un control preventivo de salud cada seis meses).

En el marco del BDH, también existen dos subprogramas no condicionados de transferencias:

#### *Pensión para Adultos Mayores*

Transferencia monetaria mensual dirigidas a personas adultas mayores que hayan cumplido 65 años de edad o más, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliadas a un sistema de seguridad público. (Según Decreto Ejecutivo No. 1395, de fecha 2 de enero de 2013).

#### *Pensión para Personas con Discapacidad*

Transferencia monetaria mensual de dirigida a las personas con un porcentaje de discapacidad igual o superior al 40% determinada por la autoridad sanitaria nacional, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y que no estén afiliadas a un sistema de seguridad público. (Según Decreto Ejecutivo No. 1395, de fecha 2 de enero de 2013).

Marco Legal específico: Decreto ejecutivo no. 1395, de 2 de enero de 2013; acuerdo ministerial no. 0037 de 24 de julio de 2009; decreto ejecutivo no. 1838 de 20 de julio de 2009; decreto ejecutivo no. 12 de 17 de enero del 2007; decreto ejecutivo no. 1824 de 1 de septiembre del 2006; acuerdo ministerial no. 512 de 4 de julio del 2003, y decreto ejecutivo no. 347-a de 25 de abril del 2003.

Organismo Responsable: Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

### **Programa Joaquín Gallegos Lara**

El objetivo del programa es dar seguimiento a los casos de discapacidad severa, enfermedades catastróficas, raras o huérfanas y de menores con VIH-SIDA, conocer su estado de salud y requerimientos; así como fortalecer la atención médica y proveer un bono mensual.

México

Art. 123 Constitución, consagra el derecho a la seguridad social. Legislación específica incluye Ley General De Desarrollo Social<sup>86</sup>, el Seguro Social (Ley del Seguro Social - LSS) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Ley General de Salud y Ley Federal del Trabajo (LFT) y las regulaciones en materia de cajas especiales de seguridad para grupos de trabajadores (Fuerzas Armadas Mexicanas, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad).<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004

<sup>87</sup> Para mayor información, véase CONEVAL 2015.

Asimismo, los arts. 3 y 4 de la Constitución Mexicana establecen como derechos, el acceso a la alimentación, educación y salud, inherentes a toda persona para recibir una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como impartir educación en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media superior, y otorgarle protección a la salud. Así también, la Ley General de Desarrollo Social reconoce a la educación, la salud, la alimentación como derechos para el desarrollo social (No. 6).

En México el poder ejecutivo federal puede crear programas de asistencia social sin que tengan que ser aprobados por el poder legislativo. Estos programas pueden ser reemplazado por otros programas dependiendo de las necesidades sociales y la visión del gobierno actual (Mendizábal Bermúdez, 2018).

### **PROSPERA Programa de Inclusión Social**

Es un programa de transferencia condicionada dirigido a hogares en situación de pobreza o extrema pobreza con hijos en edad escolar. La condicionalidad se refiere a salud (asistencia a controles médicos programados, para todos los integrantes del hogar, frecuencia diferenciada según edades y asistencia sesiones de orientación para la salud); alimentación (destinar apoyos correspondientes a alimentación del hogar y consumir suplementos nutricionales) y educación (85% de asistencia a la escuela).

Las familias elegidas para ingresar al programa son aquellas cuyo ingreso per cápita mensual estimado es menor que la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa). En el caso de extranjeros, éstos deben demostrar su estado migratorio regular. Además, un requisito para el proceso es que la persona designada como el jefe de la familia certifique su identidad con una identificación oficial.

Los beneficios para los niños incluyen oportunidades de becas vinculadas a la inscripción escolar, así como los beneficios financieros mensuales para ayudar a comprar y diversificar productos alimenticios.

Para adultos mayores, se brinda un apoyo monetario mensual a personas mayores de 70 años que son miembros de familias beneficiarias y que no estén recibiendo la pensión de SEDESOL Programa para Adultos Mayores (Programa de Pensión para Adultos Mayores).

Para los adultos pobres (independientemente de si son formales, informales o trabajadores desempleados), el beneficio consiste en ayuda alimentaria y productos alimenticios, siempre que formen parte de una familia con una estimación mensual ingreso per cápita menor que el LBMA ajustado.

Los extranjeros están obligados a proporcionar pruebas de su estancia legal con el correspondiente documento de migración. Muchas personas no solicitan el beneficio porque no tienen identificación oficial (Mendizábal Bermúdez, 2018).

Marco legal específico: Incluye el Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, y el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social (emitido por los ministerios de Finanzas y Crédito público; el Ministerio de Desarrollo Social; El Ministro de Economía; el Ministerio de Agricultura,



Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentos; Ministerio de Educación Pública; el Ministerio de Trabajo; la Coordinadora Nacional para la Inclusión Social PROSPERA Programa; y el Instituto Mexicano de Seguridad Social).

El Ministerio de Desarrollo Social es el órgano principal a cargo de implementar las políticas de PROSPERA.

Transferencia de efectivo	Monto <sup>88</sup>	Beneficios
Apoyo alimentación	USD 6.87 mensuales	En efectivo y por entrega de alimentos
Apoyo adicional a niños	USD 5.87 mensuales	Soporte adicional para fortalecer el desarrollo de niños de 0 a 9 años de edad también como para compensar familias para el aumento en el costo de comida y energía.
Adultos mayores 70 años	USD 18.12 mensual	Apoyo para adultos sin ingresos.
Suministros escolares		

## SEGURO POPULAR DE SALUD

Es un seguro médico público y voluntario destinado a aquellos hogares que no están cubiertos por ningún sistema de seguridad social. Es financiado por fondos públicos y por una cuota que debe abonar cada beneficiario, que se determina según sus condiciones socioeconómicas. En el 2014, la población afiliada al Seguro Popular ascendía a 52.1 millones de personas (CONEVAL 2015).

Para afiliarse al seguro se requiere ser mexicano y no estar afiliado a ningún sistema de seguridad social. Las familias beneficiarias son asignadas a un centro de salud donde se deben atender, aunque pueden acudir a otros centros que también formen parte de la red de servicios, en caso de ser necesario. La red hospitalaria está conformada principalmente por centros públicos. En 2011, el Seguro Popular estaba presente en todos los estados del país y cubría a más de 51 millones de familias.

Objetivo: Brindar a la población sin seguridad social el acceso a un esquema de protección financiera que evite el deterioro del patrimonio de las familias por gastos en salud, con especial

<sup>88</sup> Según los datos proporcionados por CONEVAL, 2015.

atención en aquella población que se encuentra en condiciones de desventaja y marginación sociales.

Tiene cobertura de las intervenciones contenidas en el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES) y el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC) en unidades médicas de los tres niveles de atención, con una vigencia renovable cada tres años.

#### **PENSIÓN ALIMENTARIA PARA ADULTOS MAYORES QUE RESIDEN EN LA CDMX**

Es una transferencia en efectivo dirigida a todas las personas mayores de 68 años que residan en la Ciudad de México por más de 3 años. Se rige por los principios de universalidad, territorialidad, exigibilidad, transparencia y garantía de seguridad económica básica y busca el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas mayores de 68 años.

Las personas deben acudir al módulo de atención en la ciudad de manera personal o a través de un familiar en caso de que padezca algún problema de salud. A la fecha, algunas personas refugiadas ya disfrutaban de este beneficio.