



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

De las Estaciones Migratorias a los Centros de Asistencia Social: análisis del efecto de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 sobre la protección efectiva a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en México

Tesis presentada por

María Soledad García Ayala

para obtener el grado de

**MAESTRA EN ESTUDIOS DE MIGRACIÓN
INTERNACIONAL**

Tijuana, B. C., México
2026

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis: Dr. Rafael Alonso Hernández López

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dra. Chantal Lucero Vargas, lectora
2. Dra. Laura Esther Canché Arteaga, lectora

A Luciana, Romina y Sergio
por acompañarme en este viaje
y por ser mi más grande inspiración.

A todas las niñas, niños y adolescentes
que migran, para que encuentren
un lugar seguro al cual llamar hogar.
Un lugar que les permita crecer
en todos los sentidos.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación por la beca académica que me concedió para la realización de mis estudios. A El Colegio de la Frontera Norte por darme la oportunidad de formar parte de su comunidad, por la gran dicha de aprender de sus grandes profesores e investigadores. En especial, quiero agradecer al Dr. Rafael Alonso Hernández López por su apoyo y guía en este proceso. A Gabriel Humberto Pérez Duperou por toda la retroalimentación, comentarios, guía y apoyo en mis estudios sobre migración.

Sergio, te quiero agradecer por tu amor incondicional, por tu alegría, por tu forma de ver la vida y por siempre apoyarme. Y sobre todo gracias por cuidar de nuestra familia mientras estudio. Luciana, mi niña hermosa, gracias por siempre ser tú, por tu entusiasmo e interés. Gracias por comprender que, a veces, mamá tiene que estudiar. Mi pequeña Romina, gracias por tus sonrisas y por ser literalmente parte de este proyecto. Gracias por ser mi compañera de estudios y escritura. Gracias infinitas a los tres.

Leslie y Laura, también les quiero agradecer por su apoyo y por creer en mí y en mi trabajo. Siempre aprendo algo nuevo con ustedes.

A mis papás, a mis hermanos y a Pablo por animarme. A Sergio y Graciela por apoyarnos siempre.

Resumen

La tesis analiza en qué medida la reforma de armonización legislativa de 2020 en materia de infancia migrante en México –orientada a garantizar el interés superior mediante la adecuación del marco migratorio al sistema de protección integral– ha contribuido a la protección efectiva de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) migrantes. La reforma prohibió la detención migratoria de NNA y redefinió la respuesta estatal, trasladando su atención a los Sistemas DIF y a las Procuradurías de Protección. El estudio articula el enfoque de derechos de la niñez con el de capacidades estatales.

Se emplea una metodología cuantitativa longitudinal y retrospectiva basada en registros administrativos oficiales del periodo 2020–2023. Se aplican modelos de series de tiempo interrumpidas, análisis de duración y regresiones logísticas con efectos fijos por entidad federativa para evaluar cambios en el cumplimiento normativo, los tiempos de resolución de los procedimientos administrativos migratorios, el tipo de resoluciones emitidas y la persistencia de trayectorias migratorias recurrentes.

Los resultados muestran una transformación inmediata y sostenida en el cumplimiento de la prohibición de detención y una reducción significativa en los tiempos de resolución. Sin embargo, se observa una disminución en la probabilidad de obtener una resolución jurídica favorable durante los primeros años de implementación y un aumento en la persistencia de trayectorias migratorias recurrentes. La reforma generó avances formales relevantes, pero enfrenta límites para asegurar salidas jurídicas favorables y soluciones duraderas de protección.

Palabras clave: niñez y adolescencia migrante no acompañada, reforma migratoria, derechos del niño, capacidades estatales.

Abstract

This dissertation examines the extent to which Mexico's 2020 legislative harmonization reform on migrant children –aimed at safeguarding the best interests of the child by aligning migration law with the child protection system– has contributed to the effective protection of the rights of migrant children and adolescents. The reform prohibited the immigration detention of children and adolescents and redefined the state's response by transferring their care to the child welfare system (Sistema DIF) and the involvement of Child Protection Prosecutors (Procuradurías de Protección). The analysis integrates a child rights framework with a state capacity approach.

The study employs a longitudinal and retrospective quantitative design based on official administrative records from 2020 to 2023. It applies interrupted time series models, survival analysis, and logistic regressions with state fixed effects to assess changes in legal compliance, the duration of migration procedures, the types of decisions issued, and the recurrence of migratory trajectories.

The findings show an immediate and sustained shift in compliance with the detention ban, along with a significant reduction in processing times. However, the likelihood of favorable legal outcomes declined during the initial years of implementation, and repeated migration trajectories increased. Overall, while the reform produced meaningful formal advances, it

faces important limitations in securing favorable legal outcomes and durable protection solutions.

Keywords: unaccompanied migrant children and adolescents, migration reform, children's rights, state capacity.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
Presentación.....	1
Justificación.....	3
Definición del problema	5
Problemática general	5
Formulación del problema.....	9
Enfoque metodológico de la investigación.....	12
Modelos estadísticos empleados.....	12
Variables y controles	14
CAPÍTULO I. MARCO NORMATIVO, CONTEXTUAL Y TEÓRICO DE LA ATENCIÓN A NNA MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN MÉXICO.....	17
Marco histórico y contextual	18
Antecedentes históricos	18
Panorama contextual.....	20
Marco teórico: derechos del niño y capacidades estatales	34
Enfoque de derechos del niño en contextos migratorios	34
Del paradigma tutelar al reconocimiento de NNA como sujetos de derechos.....	34
Bases institucionales y tensiones estructurales de la protección integral.....	36
El interés superior como criterio rector en contextos migratorios.....	38
NNA migrantes no acompañados y los estándares internacionales sobre protección	38
Hacia la noción de protección efectiva de NNA migrantes no acompañados.....	40
Capacidad estatal y la implementación de políticas públicas.....	42
Capacidad, burocracia y desempeño del Estado.....	42
Capacidad administrativa en contextos migratorios.....	44
Implementación en la esfera pública	45
Evaluación y capacidad institucional	46
Consideraciones finales	46
CAPÍTULO II. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL Y DE CAPACIDADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA DE 2020 EN LA PROTECCIÓN DE NNA MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS.....	48
Diagnóstico de la situación actual	49
Contexto socioeconómico.....	49
Diagnóstico institucional y de capacidades para la protección de NNA migrantes no acompañados	51
Identificación de actores.....	55

Implicaciones del arreglo normativo e institucional vigente.....	62
Consideraciones finales	66
CAPÍTULO III. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN DE LA REFORMA DE ARMONIZACIÓN DE LEYES EN MATERIA DE INFANCIA MIGRANTE DE 2020 PARA LA PROTECCIÓN DE NNA MIGRANTES	69
Descripción de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020	70
Localización y cobertura de la evaluación	71
Justificación de la evaluación de la reforma.....	72
Objetivos de la evaluación.....	73
Objetivo general	73
Objetivos específicos	73
Estrategia de evaluación de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante	74
Delimitación del alcance e indicadores	74
Estrategia de análisis de información	75
Presentaciones vs. canalizaciones de NNA migrantes no acompañados	75
Tiempos de resolución de los procedimientos administrativos migratorios de NNA migrantes no acompañados.....	76
Probabilidad de que los eventos de NNA migrantes no acompañados obtengan una resolución favorable en el procedimiento administrativo migratorio.....	77
Probabilidad individual de que NNA migrantes no acompañados persistan en el sistema migratorio	79
Supuestos, alcances y limitaciones del diseño evaluativo	82
Consideraciones finales	84
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN Y RESULTADOS.....	86
Evaluación de los resultados esperados.....	87
Dimensión 1: Resultados sobre presentaciones vs. canalizaciones de NNA migrantes no acompañados	87
Dimensión 2. Resultados sobre los tiempos de resolución de los procedimientos administrativos migratorios de NNA migrantes no acompañados.....	89
Dimensión 3. Resultados sobre la probabilidad de que los eventos de NNA migrantes no acompañados obtengan una resolución favorable en el procedimiento administrativo migratorio	92
Dimensión 4. Resultados sobre la probabilidad individual de que NNA migrantes no acompañados persistan en el sistema migratorio.....	94
Consideraciones finales	96
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	98
Conclusiones.....	98
Recomendaciones	100

BIBLIOGRAFÍA	103
ANEXO 1. ÁREAS PRIORITARIAS DE INCIDENCIA Y DEFINICIÓN DE ACCIONES DERIVADAS DE LA REFORMA DE ARMONIZACIÓN DE LEYES EN MATERIA DE INFANCIA MIGRANTE DE 2020.....	i
ANEXO 2. RUTA DE CAMBIO, ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN Y PLAN DE TRABAJO DEL DISEÑO EVALUATIVO	iv

ÍNDICE DE GRÁFICAS, TABLAS Y MAPAS

Gráficas

Gráfica 1. Eventos de NNA no acompañados (2014-2020).....	5
Gráfica 2. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por sexo (2020-2023)	25
Gráfica 3. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por grupos de edad (2020).....	26
Gráfica 4. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por grupos de edad (2021).....	26
Gráfica 5. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por grupos de edad (2022).....	26
Gráfica 6. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por grupos de edad (2023).....	26
Gráfica 7. Eventos de NNA migrantes no acompañados, presentados y canalizados (2020-2023).....	29
Gráfica 8. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por resolución PAM (2020).....	33
Gráfica 9. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por resolución PAM (2021).....	33
Gráfica 10. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por resolución PAM (2022).....	33
Gráfica 11. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por resolución PAM (2023).....	33
Gráfica 12. Evolución mensual de la proporción de eventos de NNA migrantes no acompañados canalizados a los Sistemas DIF (2020-2023)	89
Gráfica 13. Distribución porcentual de la duración del procedimiento administrativo migratorio de eventos de NNA migrantes no acompañados por año de inicio (2020–2023) 91	
Gráfica 14. Diagrama de Gantt del plan de trabajo	vii

Mapas

Mapa 1. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por municipio (2020).....	31
Mapa 2. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por municipio (2021).....	31
Mapa 3. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por municipio (2022).....	31
Mapa 4. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por municipio (2023).....	31

Tablas

Tabla 1. Operacionalización de variables.....	14
Tabla 2. Eventos de NNA migrantes no acompañados (2020-2023)	24
Tabla 3. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por nacionalidad (2020).....	27
Tabla 4. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por nacionalidad (2021).....	27
Tabla 5. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por nacionalidad (2022).....	28
Tabla 6. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por nacionalidad (2023).....	28
Tabla 7. Actores relevantes: Sector público	55
Tabla 8. Actores relevantes: Organismos internacionales.....	57
Tabla 9. Actores relevantes: Organizaciones de la sociedad civil.....	58
Tabla 10. Cantidad de personas migrantes atendidas por los Sistemas DIF, 2020.....	63
Tabla 11. Resultados del modelo de series de tiempo interrumpidas sobre la proporción de canalizaciones, meses (2020–2023)	88
Tabla 12. Distribución porcentual de la duración del procedimiento administrativo migratorio de eventos de NNA migrantes no acompañados por año de inicio (2020–2023) 90	

Tabla 13. Probabilidad de obtener una resolución favorable en el procedimiento administrativo migratorio. Resultados del modelo logit con efectos fijos por entidad federativa (2020-2023) 92

Tabla 14. Probabilidad individual de persistencia en el sistema migratorio. Resultados del modelo logit con efectos fijos por entidad federativa (2020-2023)..... 95

INTRODUCCIÓN

Presentación

La reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 11 de noviembre de 2020 marcó un hito en la política migratoria mexicana en relación con los derechos de NNA. Su objetivo central fue garantizar el interés superior¹ mediante la armonización de la *Ley de Migración* (LM) y la *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político* (LSRPCAP) con la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* (LGDNNA). Como resultado de esta adecuación normativa, se estableció, entre otras medidas, la prohibición de la detención migratoria de NNA –ya sea viajando acompañados o sin acompañamiento– en estaciones migratorias, lo que implicó un cambio respecto de un modelo históricamente centrado en el control migratorio y la detención administrativa hacia un esquema de protección integral y de respeto a sus derechos.

La reforma fue el resultado de un proceso legislativo prolongado. El cual inició en 2014 y fue retomado en diversas legislaturas. Dicho proceso fue impulsado por recomendaciones de organismos internacionales y de la sociedad civil organizada, por diversos pronunciamientos en materia de derechos humanos y evidencia acumulada sobre las afectaciones que la detención migratoria genera en el desarrollo y bienestar de NNA. Una de las consecuencias de esta reforma fue la prohibición expresa de alojar a NNA en estaciones migratorias, se estableció la obligación de su canalización inmediata a los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para su ingreso a los Centros de Asistencia Social (CAS), se fortaleció la intervención de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PPNNA) mediante la elaboración del plan de restitución de derechos y se vinculó dicho plan con la resolución del procedimiento administrativo migratorio. De este

¹ En esta tesis se emplea la expresión “interés superior” para aludir al interés superior de las niñas, niños y adolescentes, con el propósito de evitar una interpretación restrictiva excluyente. Esta decisión es consistente con la crítica desarrollada por González Contró (2015b), quien advierte que el uso del término “niñez”, presente en la LGDNNA, resulta conceptualmente inexacto, pues remite a una etapa de la vida y no a sujetos titulares de derechos. Tampoco se utilizará “interés superior del niño” pues excluye gramaticalmente a las niñas y las personas adolescentes, lo cual puede generar ambigüedades relevantes para la interpretación individual o colectiva de los derechos y de la aplicación del principio.

modo, la reforma redefinió las responsabilidades institucionales y colocó el interés superior y la protección de derechos como criterios rectores de las decisiones migratorias que involucran a NNA.

A partir de lo anterior, la presente tesis constituye un proyecto de evaluación orientado a analizar de manera sistemática los efectos de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 en México. Cuyo propósito fue garantizar el interés superior mediante la adecuación del marco migratorio al sistema de protección integral de derechos de NNA. En particular, la tesis se centra en el tránsito institucional derivado de dicha reforma, que entre sus consecuencias tuvo la prohibición de la detención administrativa en estaciones migratorias de NNA migrantes no acompañados y su canalización a los Sistemas DIF, así como la transformación de los arreglos administrativos, de protección y de capacidad estatal asociados a este cambio. El objetivo general consiste en analizar en qué medida la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 ha contribuido a la protección efectiva de los derechos de NNA migrantes no acompañados. El alcance del estudio es nacional.

La elección del tema responde a tres motivaciones principales. Primero, la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 constituye uno de los cambios regulatorios más relevantes en materia de protección de NNA migrantes en México en la última década, sin embargo, su evaluación empírica sigue siendo limitada. Segundo, la literatura nacional documenta tensiones históricas entre migración y protección integral, lo que justifica examinar no sólo el cambio legal sino el funcionamiento real de las instituciones responsables. Tercero, existe una reciente disponibilidad de datos administrativos que permite estudiar, con métodos cuantitativos robustos, los efectos de la reforma con indicadores operativos clave.

El proceso de elaboración del presente trabajo articula la revisión de marcos jurídicos e institucionales, el examen de fuentes secundarias y el análisis cuantitativo de bases de datos administrativas. Esta combinación metodológica ha permitido evaluar no sólo el cambio legal, sino también el desempeño efectivo de las instituciones involucradas, así como las brechas entre lo que dicta la norma y la operación cotidiana. La estructura metodológica ha establecido preguntas y supuestos derivados del marco conceptual. Seguido, por la definición de un diseño cuantitativo basado en modelos de series de tiempo interrumpidas

para estimar cambios asociados temporalmente con la entrada en vigor de la reforma, complementado con modelos de regresión logística con controles individuales y efectos fijos por entidad federativa para identificar variación en los resultados administrativos. Por último, se describen los criterios de construcción de variables, la selección de indicadores y los procedimientos analíticos aplicados a la base de datos administrativa. Este enfoque permite vincular de manera clara el objeto de evaluación con las técnicas utilizadas y con los hallazgos que se presentan en los capítulos posteriores.

Justificación

El estudio de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 resulta relevante porque constituye uno de los cambios normativos más profundos en la política migratoria mexicana en relación con NNA. Con la prohibición del alojamiento de NNA en estaciones migratorias, la reforma no sólo modificó un procedimiento administrativo, sino que redefinió el modo en que el Estado concibe y gestiona la movilidad de NNA. El Estado se desplaza formalmente de un enfoque centrado en el control hacia uno basado en la protección de derechos de este grupo etario.

La no detención por motivos migratorios constituye un estándar del derecho internacional de los derechos humanos. En el cual se reconoce que la privación de la libertad nunca responde al interés superior. En este sentido, la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 representa la traducción normativa de obligaciones internacionales previamente asumidas por el Estado mexicano. Sin embargo, la incorporación de este principio en el marco legal no garantiza por sí misma su cumplimiento efectivo, lo que vuelve indispensable analizar cómo se materializa en las prácticas institucionales.

Asimismo, la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 trasladó la responsabilidad central de la atención de NNA migrantes desde el Instituto Nacional de Migración (INM) hacia los Sistemas DIF y las PPNNA, lo que implicó la creación y fortalecimiento de estructuras institucionales especializadas, como los CAS, y la intervención de equipos multidisciplinarios para la restitución de derechos. Este rediseño institucional supone un cambio sustantivo en la arquitectura del Estado, que exige

capacidades administrativas, recursos humanos especializados, coordinación interinstitucional y presupuesto para garantizar una respuesta adecuada.

Dentro de los estudios que se han elaborado sobre la reforma, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2022) realizó un *Diagnóstico de la situación de las PPNNa con relación a la protección de NNA migrantes*, manifestando que, después de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020, no había disponibilidad de espacios alternativos para el alojamiento de NNA migrantes fuera de las estaciones migratorias. afuera de las estaciones migratorias. Del personal que fue encuestado, el 72 por ciento consideró que no existía capacidad suficiente para brindar alojamiento a NNA migrantes no acompañados en CAS. Asimismo, en el estudio se encuentra que fue hasta enero de 2021 –cuando entró en vigor la reforma– que comienza la contratación de más personal con la finalidad de atender los casos de NNA migrantes. El mismo estudio recalca que la mitad del personal de las PPNNa entrevistado para el estudio declaró llevar al mismo tiempo más de 35 casos de NNA migrantes. Con la salvedad de que, de acuerdo con las recomendaciones internacionales, el personal encargado de casos en materia de asistencia y trabajo social no debería atender más de 25 casos al mes ni 300 al año. (Global Protection Cluster et al., 2014).

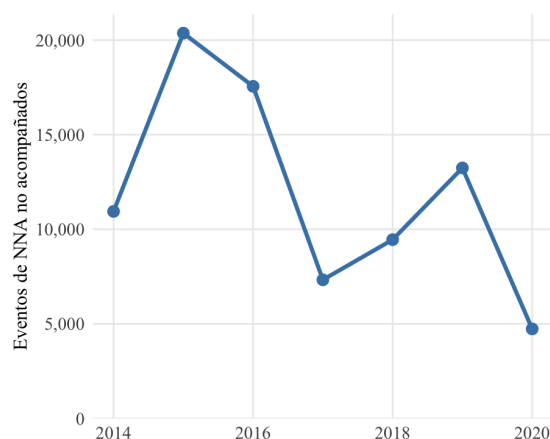
En este contexto, estudiar la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 resulta pertinente no sólo para valorar su coherencia normativa, sino para examinar si el Estado cuenta con las condiciones institucionales necesarias para transformar el mandato legal de no detención en una política pública efectiva de protección integral. El análisis de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 permite identificar las brechas entre el diseño jurídico y su implementación, evaluar el desempeño de las instituciones responsables y generar evidencia empírica que contribuya al fortalecimiento de las respuestas estatales frente a NNA migrantes. Asimismo, este trabajo busca aportar conocimiento al abordar la intersección entre la política migratoria y la protección de NNA, dos regímenes normativos e institucionales que, como ha señalado anteriormente Bhabha (2014, 2019), suelen operar de manera paralela y, en no pocas ocasiones, entrar en tensión.

Definición del problema

Problemática general

La migración irregular de NNA no acompañados ha representado un desafío persistente para el Estado mexicano, tanto por su magnitud como por las condiciones en las que históricamente ha sido gestionada. De acuerdo con información de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), entre 2014 y 2020 —periodo previo a la implementación de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante analizada en esta tesis— se registró una tendencia irregular en el número de eventos de NNA migrantes no acompañados. En 2014 se documentaron poco más de 10,000 eventos, cifra que se duplicó en 2015, alcanzando cerca de los 20,000, el valor más alto del periodo. Posteriormente, se observa una disminución significativa, particularmente en 2017, cuando los eventos se redujeron a menos de una cuarta parte del nivel observado en 2015. Aunque entre 2018 y 2019 se registró un repunte, los valores no regresaron a los máximos previos, cerrando 2020 con el número más bajo del periodo (4,731 eventos). Esta disminución puede explicarse por los efectos restrictivos a la movilidad humana provocados por la pandemia de COVID-19 (véase Gráfica 1).

Gráfica 1. Eventos de NNA no acompañados (2014-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Más allá de la magnitud del fenómeno, diversos informes han documentado que la respuesta institucional del Estado mexicano frente a NNA migrantes no acompañados se caracterizó, durante años, por el uso sistemático de la detención migratoria como medida principal. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en su *Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional* (2016), identificó graves deficiencias estructurales y operativas en la protección de esta población. Entre los principales hallazgos se encuentran la falta generalizada de personal capacitado para aplicar correctamente el principio del interés superior, la ausencia de procedimientos estandarizados para identificar necesidades de protección internacional y la insuficiente valoración de factores de salida como la violencia, persecución o amenazas en los países de origen.

El informe también subraya limitaciones significativas en la figura del Oficial de Protección a la Infancia (OPI), al formar parte de la estructura del INM, lo que restringe su capacidad de actuación autónoma. Si bien su función formal es garantizar el interés superior, en la práctica su intervención resulta insuficiente debido a deficiencias en los criterios de selección, capacitación y desempeño. La CNDH documentó, además, el uso recurrente de la detención en estaciones migratorias² en lugar de priorizar alternativas de cuidado conforme a lo establecido en la LGDNNA. Las condiciones de dichas estaciones eran inadecuadas, sin garantías de separación por edad o género ni atención especializada (CNDH, 2016). La detención prolongada agrava la situación de vulnerabilidad, afectando el bienestar físico, emocional y psicológico de NNA.

Estas observaciones fueron confirmadas por el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (2018) durante su visita a México. El Subcomité constató condiciones preocupantes para NNA en estaciones migratorias. Se documentó hacinamiento, falta de higiene, escasa alimentación y ausencia de ropa adecuada, especialmente en contextos de frío. En instalaciones como la estación migratoria de Tijuana

² Las estaciones migratorias son espacios administrados por el INM destinados al alojamiento temporal de personas extranjeras que no logran acreditar una situación migratoria regular, siempre que dichas instalaciones cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 107 de la LM para alojar temporalmente a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular. En estos lugares, la permanencia puede extenderse hasta por 15 días hábiles, excepto en los supuestos extraordinarios contemplados en el artículo 111 de la misma ley (SEGOB, 2012, art. 4).

y la estancia migratoria provisional categoría B de Monterrey, se observaron espacios oscuros, sin acceso al aire libre ni condiciones dignas de alojamiento, donde NNA permanecían encerrados todo el día, sin actividades recreativas y rodeados de basura. En la estación migratoria de Saltillo, las niñas no acompañadas tenían mejores condiciones, en cambio los niños no acompañados se encontraban en una habitación muy fría. Además, la duración de la detención superaba los límites legales, y persistían deficiencias en el acceso a atención médica, medicamentos y comunicación con familiares. Las autoridades no garantizaban información clara sobre los procedimientos ni acceso efectivo a la solicitud de protección internacional. Ante ello, el Subcomité urgió al Estado mexicano a cesar la detención de NNA, transferirles de inmediato a los Sistemas DIF y asegurar condiciones dignas, acceso a servicios, recreación y protección adecuada.

En una línea similar, el informe del Consejo Ciudadano del INM (CCINM, 2017) documentó la presencia de NNA en estaciones migratorias en condiciones que no respetan sus derechos. Aún y cuando NNA habían sido trasladados a albergues, su custodia seguía en manos del INM. Se documentó que NNA no eran informados adecuadamente sobre sus derechos ni sobre los procedimientos migratorios. Las condiciones en las instalaciones del INM no eran las óptimas. Había hacinamiento, mala alimentación, los espacios recreativos eran escasos y los servicios tanto de salud como de atención psicoemocional presentaban deficiencias. Los testimonios recabados reflejan altos niveles de estrés, ansiedad y desinformación. Los OPI estaban sobrecargados de trabajo, asumiendo funciones contradictorias y con una presencia irregular. La falta de coordinación entre instituciones desembocaba en detenciones prolongadas y limitación al acceso efectivo a mecanismos de protección internacional. A pesar de contar con protocolos específicos, las resoluciones migratorias rara vez consideraban las opiniones de los propios NNA o sus circunstancias particulares.

Asimismo, la organización Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C. et al. (2019) en su monitoreo, realizado entre mayo y noviembre de 2016 y entre el mes de marzo y julio de 2017, documentó la privación de libertad de NNA en estaciones migratorias. Destacan que no se han implementado soluciones estructurales que articulen presupuesto y planeación para erradicar de forma efectiva la detención migratoria infantil. También preocupaba la duración de la detención y la incertidumbre respecto a la resolución de los procedimientos administrativos migratorios. Así como la falta de registros oficiales que acrediten el análisis individualizado de cada caso, con garantía de debido proceso y derecho al asilo. Se

documentó el traslado de NNA entre varias estaciones migratorias antes de la resolución del procedimiento administrativo migratorio.

Aunado a lo anterior, en las visitas realizadas por la CNDH (2019), para la realización de su *Informe Especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención*, se detectó la presencia de NNA no acompañados en instalaciones del INM. Específicamente en cuatro estancias provisionales de tipo B³ y en la Estación Migratoria Siglo XXI, localizada en Tapachula, Chiapas. Dentro de las recomendaciones que realiza en este informe la CNDH se encuentra la valoración de la reubicación de la figura del OPI del INM al Sistema Nacional DIF (SNDIF).

Desde la experiencia profesional en la realización de diagnósticos, acompañamiento y capacitación en materia de niñez y adolescencia migrante, tanto a nivel federal como en entidades como Oaxaca, Tamaulipas, Baja California, Nuevo León y Veracruz, ha sido posible constatar de primera mano muchas de las deficiencias operativas aquí descritas, particularmente la falta de espacios adecuados, personal especializado y recursos presupuestales suficientes para atender a NNA migrantes conforme a estándares de protección integral.

Este conjunto de evidencias contrasta con los compromisos asumidos por el Estado mexicano en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es un instrumento vinculante que busca que todos los NNA disfruten plena y efectivamente de sus derechos humanos. Les reconoce como titulares de derechos y no sólo como objetos de protección. La CDN es el instrumento internacional más ratificado en materia de derechos humanos. México la ratificó el 21 de septiembre de 1990, comprometiéndose a garantizar los derechos de NNA. Es así como en 2014 México incorporó los principios de la CDN en la LGDNNA.

La no privación de la libertad ha sido plasmada en la CDN (Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), 1989) en su artículo 37.b. El cual dispone que ningún NNA podrá ser privado de la libertad de manera ilegal o arbitrariamente y que su detención únicamente podrá

³ Las estancias provisionales tipo B son espacios físicos habilitados por el INM para el alojamiento provisional de personas extranjeras que no comprueban una situación migratoria regular, con una permanencia máxima de siete días (SEGOB, 2012, art. 5).

realizarse conforme a la ley, como medida de último recurso y por el período más breve posible. En el artículo 111 del Reglamento de la LGDNNA (Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2015) se determina que en ningún momento NNA migrantes, acompañados o no acompañados, podrán ser privados de la libertad tanto en estaciones migratorias como en cualquier otro tipo de espacio de detención migratoria. Aspecto que fue incorporado a la LM (artículos 6 y 11) y a la LSRPCAP (artículo 20) en la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante del 11 de noviembre de 2020.

El Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW, 2014) generó el documento titulado *Aportes del Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios para el Comentario General nro. 35 del Comité de Derechos Humanos, sobre “el derecho a la libertad y la seguridad personal: artículo 9”*. En el cual ahonda sobre el principio de no detención de NNA migrantes. Explica que el artículo 37.b de la CDN, como se comentó anteriormente, prevé la detención únicamente como medida de último recurso, prevista para casos relacionados con NNA en conflicto con la ley penal. En consecuencia, dicho supuesto no resulta aplicable a infracciones administrativas en materia migratoria cometidas por NNA en situación migratoria irregular. La detención de NNA migrantes no acompañados nunca estará, bajo ninguna condición, en línea con el principio de interés superior.

Formulación del problema

En los últimos años, el flujo de NNA migrantes no acompañados en México ha registrado niveles elevados, con valores que oscilaron entre 4,700 y 20,000 eventos anuales en el periodo 2014–2020 (véase Gráfica 1). Este fenómeno se intensificó justo en el momento en que el Estado mexicano aprobó la reforma sobre la armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020, la cual prohibió la detención migratoria de NNA y trasladó la responsabilidad central de su atención hacia los Sistemas DIF. Sin embargo, a partir de la aprobación y puesta en vigor de la reforma, los Sistemas DIF presentaban deficiencias estructurales significativas en materia de infraestructura, presupuesto y personal especializado para atender a NNA migrantes no acompañados. En 2020, sólo existían 39 CAS en todo el país destinados a esta población, con una capacidad instalada de 1,757 personas beneficiarias, cifra claramente insuficiente frente a la magnitud del flujo registrado. Aunque

en 2021 se abrieron dos CAS adicionales y la capacidad aumentó a 2,611 espacios, varias entidades federativas –entre ellas Ciudad de México, Colima, Jalisco, Nayarit y Tamaulipas– continuaban sin infraestructura especializada para atender de NNA migrantes (CNDH, 2022; Ortega Velázquez, 2023a). Esta brecha entre la demanda potencial de atención y la capacidad instalada se acentúa al contrastar los registros institucionales. Mientras los Sistemas DIF reportaron a la CNDH (2022) haber atendido un total de 3,218 y 46,468 NNA migrantes en 2020 y 2021, respectivamente, la UPMRIP contaba con otros datos. Los datos administrativos de la UPMRIP (2024b) muestran un total de 11,289 eventos de NNA migrantes en 2020, de los cuales 4,731 correspondían a NNA no acompañados. Cifra que aumentó a 77,608 eventos, de los cuales 14,869 correspondían a NNA no acompañados, para el año 2021. Incluso considerando únicamente a esta última población, la capacidad de alojamiento resultaba insuficiente para garantizar una atención adecuada y oportuna.

La evolución del número de eventos de NNA migrantes no acompañados en México no puede entenderse únicamente a partir de dinámicas internas del país, sino también en relación con cambios en la política migratoria de los Estados Unidos de América. Diversos autores (Anguiano Téllez & Lucero Vargas, 2020; Bobes, 2019; Hernández López, 2020; Ruiz Soto et al., 2025; Torre Cantalapiedra, 2021) han documentado que las modificaciones en los mecanismos de control migratorio estadounidense, la externalización del control migratorio estadounidense, así como los acuerdos bilaterales en materia de seguridad fronteriza, inciden directamente en los flujos migratorios que transitan por el territorio mexicano. En distintos momentos, la gestión migratoria ha sido incorporada como elemento de negociación en agendas más amplias de cooperación bilateral, incluyendo acuerdos comerciales y de seguridad regional. En este contexto, México ha asumido crecientemente funciones de control migratorio que impactan en el número de eventos de personas migrantes que entran en contacto con la autoridad migratoria, incluyendo NNA.

A lo anterior se suman limitaciones en la calidad y alcance de los servicios brindados por los CAS. La mayoría de ellos reportó a la CNDH (2022) ofrecer servicios básicos de alojamiento, alimentación y atención médica y psicológica. Sin embargo, los servicios complementarios sólo se encontraban disponibles en algunos CAS. Por ejemplo, asistencia jurídica en 32 CAS, educación en 22 CAS, trabajo social únicamente en 15 y actividades deportivas en 13. Entre los perfiles del personal se concentraban principalmente profesionales del área de psicología, trabajo social, derecho y medicina. La falta de desagregación de los datos impide conocer la

proporción exacta de cada especialidad. Por lo que no se puede determinar si existe o no una limitación para garantizar una atención especializada. Sobre todo, cuando la población atendida mostró un perfil predominantemente adolescente (86.0 % en 2020 y 41.7 % en 2021), masculino (78.0 % en 2020 y 61.8 % en 2021) no acompañado (82.5 % en 2020 y 51.1 % en 2021) con una estancia promedio de 27 días en 2020 y 31 días en 2021. En temas presupuestales, los Sistemas DIF informaron haber ejercido recursos por 233.3 millones de pesos en 2020 y 541.8 millones de pesos en 2021 para la operación de los CAS dirigidos a la atención de NNA migrantes.

Y a pesar de la reforma de 2020 a la LM que, como se comentó anteriormente, prohíbe expresamente la detención en estancias migratorias de NNA migrantes, esta práctica aún persiste. La CNDH (2022) ha documentado casos en los que se continuo alojando a NNA en estaciones migratorias. En la estación migratoria de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas se comprobó que adolescentes no acompañados fueron retenidos por el INM en espacios no adecuados ni autorizados. El INM tampoco notificó inmediatamente a la PPNNA y el traslado a un CAS no fue oportuno. Además, no se dio seguimiento a las medidas de protección que habían sido emitidas. En Tabasco, durante las visitas de verificación realizadas en las instalaciones de la Oficina de Representación del INM, la CNDH constató la presencia de NNA no acompañados en condiciones inadecuadas. También detectó el uso de autobuses estacionados como lugares de retención temporal, en los que había NNA no acompañados.

De manera simultánea, el mismo informe (CNDH, 2022) señala deficiencias estructurales en la atención que brindan a NNA migrantes los Sistemas DIF, tanto nacional como estatales. Entre ellas destacan la escasez de personal capacitado, la falta de protocolos homologados, carencias presupuestarias, sobrecarga operativa, y registros administrativos incompletos. Estas debilidades impactan directamente en el interés superior, en la calidad de la atención brindada, dificultando la restitución integral de derechos y el acceso efectivo a la protección internacional o a la regularización migratoria.

En conjunto, estos elementos configuran una problemática central. La cual consiste en la existencia de una brecha entre el mandato legal de no detención y protección integral de NNA migrantes, y las capacidades reales del Estado para implementarlo de manera efectiva. Esta brecha parece estar asociada a la persistencia de prácticas institucionales contrarias al marco legal vigente, la insuficiencia de recursos presupuestarios y humanos en los Sistemas DIF, la

falta de personal especializado, la ausencia de protocolos homologados y la presión constante derivada de los flujos de NNA migrantes no acompañados.

Enfoque metodológico de la investigación

La metodología que será utilizada en este trabajo es de corte cuantitativo longitudinal destinada a analizar los cambios asociados a la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 en los patrones de protección de NNA migrantes no acompañados. El análisis se basa en los registros administrativos de la UPMRIP sobre NNA migrantes no acompañados (2020-2023).

El presente trabajo plantea realizar una evaluación de impacto. De acuerdo con Gertler et al. (2016), la pregunta fundamental que orienta una evaluación de impacto es ¿cuál es el efecto causal de una intervención sobre un resultado de interés? Una evaluación de impacto se centra en la causalidad y la atribución de resultados. En este caso, lo que se propone conocer es si la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 generó un impacto en la protección efectiva de los derechos de NNA migrantes no acompañados. La reforma planteó sustituir el modelo de detención en estaciones migratorias por un esquema de alojamiento en CAS operados por los Sistemas DIF. Además de la intervención de las PPNNa con la realización del plan de restitución de derechos. Plan que pasa a ser la guía para que el INM resuelva el procedimiento administrativo migratorio de NNA migrantes no acompañados. Cabe destacar que la evaluación realizada en este trabajo será de carácter retrospectivo, pues se desarrollará con base en información disponible de manera posterior a la implementación de la reforma.

Modelos estadísticos empleados

Regresiones logísticas

Se emplean modelos logísticos para estimar la probabilidad de tres resultados clave:

1. Canalizaciones a los Sistemas DIF
2. Obtención de resoluciones favorables
3. Persistencia en el sistema migratorio

La forma funcional corresponde al modelo logit:

$$\ln \left(\frac{p_i}{1-p_i} \right) = \beta_0 + \beta_1 \text{Año}_{2021} + \beta_2 \text{Año}_{2022} + \beta_3 \text{Año}_{2023} + \gamma X_i + \varepsilon_i$$

donde p_i es la probabilidad del resultado para el evento i , y X_i incluye edad, sexo, nacionalidad y entidad federativa de resolución. Los años posteriores a la reforma se comparan contra 2020 como línea base.

Los supuestos clave incluyen que la relación entre predictores y log-odds es lineal; los valores predichos permanecen dentro de $[0,1]$, esto conforme a las propiedades del modelo logit.

Análisis de duración del procedimiento administrativo migratorio

Para estimar los cambios en la duración del procedimiento administrativo migratorio se construyó una variable continua:

$$Dur_i = (A_{SAL} - A_{ENT}) \times 12 + (M_{SAL} - M_{ENT})$$

El análisis se desarrolló con una comparación descriptiva de distribuciones pre y post reforma. Este enfoque permite identificar si la reforma modificó el ritmo de resolución de procedimientos administrativos migratorios, que se considera un componente esencial de la protección efectiva.

Series de Tiempo Interrumpidas (ITS, por sus siglas en inglés)

Con la finalidad de analizar la transición entre presentaciones y canalizaciones se estimó un modelo ITS:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 \text{Tendencia}_t + \beta_2 \text{Intervención}_t + \beta_3 \text{PendientePost}_t + u_t$$

donde Y_t es la proporción mensual de canalizaciones; la intervención inicia en enero de 2021; β_2 capta el cambio inmediato y β_3 la variación en tendencia posterior. Se considera

que la ITS es adecuada porque la intervención ocurre simultáneamente en todo el país y no existe un grupo de comparación.

Variables y controles

Las variables dependientes fueron operacionalizadas con la finalidad de precisar cómo serán definidos y medidos los conceptos centrales en el presente trabajo. Las variables operacionalizadas traducen la noción de protección efectiva de los derechos de NNA migrantes no acompañados en indicadores a lo largo del periodo 2020–2023. La Tabla 1 presenta el concepto de protección efectiva, sus dimensiones, variables e indicadores que guiarán el análisis cuantitativo.

Tabla 1. Operacionalización de variables

Concepto	Dimensión	Variable	Indicador
Protección efectiva de los derechos de NNA migrantes no acompañados	No detención y canalización a Sistemas DIF	NNA alojados en CAS vs. alojados en estaciones migratorias	Variable dependiente dicotómica: 1 = Cuando variable Procedimiento Administrativo Migratorio (PAM) es igual a 2 (canalizados). 0 = Cuando variable PAM es igual a 1 (presentados).
		Duración de la resolución del PAM	Duración del PAM en meses (variable dependiente): Fecha de inicio – Fecha de conclusión Donde: - A_ENT = Año en que se inicia el procedimiento administrativo migratorio. - M_ENT = Mes en que se inicia el procedimiento administrativo migratorio. - A_SAL = Año de resolución del procedimiento administrativo migratorio. - M_SAL = Mes de resolución del procedimiento administrativo migratorio.
	Garantía de protección integral	Resoluciones favorables de protección internacional	Variable dependiente dicotómica: 1 = Cuando variable RES es igual a 200 (Oficios de regularización migratoria) y a 400 (Solicitudes de Refugio).

			0 = Cuando variable PAM es igual a 101 (Devoluciones por retorno asistido), 102 (Devoluciones por deportación), 103 (Devoluciones a NNA por retorno asistido), 300 (Oficio de Salida), 500 (Abandono de PAM), 600 (Otros), 700 (En procedimiento) u 800 (No procede).
		Persistencia en el sistema migratorio	Indicador de persistencia en el sistema migratorio (se construye por persona-año): 1 = Si un mismo ID_REG (identificador único de persona) aparece ≥ 2 veces en el periodo. 0 = en caso contrario.

Fuente: Elaboración propia.

Los controles incluyeron características individuales (edad, sexo, nacionalidad) y territoriales (entidad federativa de resolución del procedimiento administrativo migratorio), reduciendo sesgo por heterogeneidad observada.

Técnicas e instrumentos de recolección de información

Como se comentó anteriormente, se utilizan bases de datos oficiales de la UPMRIP. Particularmente se trabajará con la información correspondiente a eventos de NNA no acompañados en situación migratoria irregular en el periodo 2020-2023. Estas bases permiten desagregar información por nacionalidad, sexo, edad, lugar, mes y año de encuentro con la autoridad migratoria, entidad federativa en la que se resolvió su procedimiento administrativo migratorio y mes, año y tipo de resolución del procedimiento administrativo migratorio.

Unidades de análisis

De acuerdo con Corbetta (2003) las unidades de análisis son los objetos sociales a los cuales se les asignan propiedades para posteriormente operacionalizar en variables. Por lo tanto, la unidad de análisis corresponde a agregados de individuos, específicamente eventos de NNA no acompañados en situación migratoria irregular. En las bases de datos de la UPMRIP son

identificados a través de los eventos de personas con edad entre los 0 y 17 años cuya condición de viaje corresponde a “no acompañado”.

Limitaciones metodológicas

Si bien este trabajo se apoya en fuentes administrativas sólidas, como las bases de datos de la UPMRIP, es necesario reconocer una serie de limitaciones que condicionan el alcance de los hallazgos. En primer lugar, la naturaleza administrativa de la información implica que los registros se generan con fines de administración migratoria, y no con un propósito de investigación. En consecuencia, los datos tienden a privilegiar variables de identificación, procedencia y situación migratoria, mientras que otros aspectos relevantes para la evaluación del interés superior no se encuentran sistemáticamente capturados. Por ejemplo, no se dispone de información sobre la participación efectiva de NNA en sus propios procesos administrativos migratorios, las condiciones materiales de alojamiento en los CAS, la calidad de la atención recibida, las recomendaciones realizadas por parte de las PPNNA o el acceso a servicios en salud y educación. Estos vacíos dificultan una evaluación integral de la reforma en dimensiones cualitativas del bienestar de NNA migrantes no acompañados.

En segundo lugar, la medición de resultados clave se limita a variables proxy construidas a partir de la información disponible. Así, la solidez de los indicadores propuestos en este estudio se encuentra sujeta a la calidad, cobertura y consistencia de los datos administrativos disponibles. En tercer lugar, se había visualizado la aplicación de métodos cuasi-experimentales, en específico la técnica de Diferencias en Diferencias (DiD). Sin embargo, por ser una reforma que entró en vigor de manera simultánea a nivel nacional, se carece de un grupo de control interno robusto. Por esta razón, se ha optado por utilizar principalmente regresiones logísticas.

Finalmente, debe reconocerse que la validez externa de los hallazgos es limitada. Por tanto, las conclusiones no necesariamente son generalizables a otras reformas, contextos nacionales o a periodos posteriores en los que el flujo migratorio, el arreglo institucional o el presupuesto pudieran variar significativamente.

CAPÍTULO I. MARCO NORMATIVO, CONTEXTUAL Y TEÓRICO DE LA ATENCIÓN A NNA MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN MÉXICO

El presente capítulo tiene como propósito establecer el encuadre histórico, normativo, empírico y teórico que sustenta el análisis de la atención institucional de NNA migrantes no acompañados en México, con énfasis en la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020. El capítulo se construye de manera progresiva, partiendo de los antecedentes jurídicos e institucionales, para posteriormente situar los cambios en su contexto migratorio reciente y, finalmente, desarrollar el marco teórico que orienta la interpretación analítica de la investigación.

En un primer apartado, se reconstruyen los antecedentes históricos y normativos que han configurado la atención estatal brindada a NNA migrantes, destacando el tránsito desde un enfoque centrado en la detención migratoria hacia un esquema formal de protección integral de derechos. Este recorrido permite identificar los principales hitos legales que culminan en la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020, la cual prohíbe la detención migratoria de NNA y asigna a los Sistemas DIF la responsabilidad de su alojamiento y protección en CAS.

Posteriormente, el capítulo sitúa este marco normativo en un contexto regional y nacional caracterizado por transformaciones profundas en los patrones de movilidad humana, por el aumento y la diversificación de los flujos migratorios y por una creciente securitización de la política migratoria. A partir de este encuadre, se presenta un análisis descriptivo de los registros administrativos de la UPMRIP para el periodo 2020–2023, con el objetivo de caracterizar la magnitud y composición de la migración de NNA no acompañados, así como los cambios derivados de la reforma.

Finalmente, el capítulo desarrolla el marco teórico de la investigación, articulando el enfoque de derechos del niño y el enfoque de las capacidades estatales. Este apartado proporciona las herramientas conceptuales necesarias para interpretar los hallazgos empíricos y para analizar las tensiones entre el reconocimiento jurídico de los derechos de la niñez y adolescencia migrante y la capacidad real del Estado para garantizarlos en la práctica. De este modo, el

capítulo no sólo describe el contexto y la evolución del fenómeno, sino que establece el lente analítico desde el cual se examina la implementación de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante en los capítulos posteriores.

Marco histórico y contextual

Antecedentes históricos

La atención de NNA migrantes no acompañados por parte del Estado mexicano se enmarca en un proceso histórico de transformación normativa e institucional que ha redefinido el papel del sistema de protección de NNA. Durante años, México abordó la migración de NNA desde una lógica centrada en el control y la seguridad, donde la detención era una práctica común (Nowak, 2019). Esta visión comenzó a modificarse a partir de la necesidad de armonizar la legislación nacional con los tratados sobre derechos humanos que México ya había ratificado.

Si bien México ratificó la CDN en 1990, no fue hasta 2011 que se dio un paso decisivo en su desarrollo normativo. En este año ocurrieron dos hechos trascendentales que repercutieron en el reconocimiento de los derechos de NNA migrantes. El primero, es la reforma constitucional publicada en octubre de 2011. En donde se reconoce el principio del interés superior en el artículo 4o. constitucional. Principio que debe de ser observado en todas las actuaciones y decisiones del Estado (Tello Moreno, 2012). Esta misma reforma también abarcó al artículo 73. Al cual se le adicionó la fracción XXIX-P, otorgando al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de derechos de NNA (González Contró, 2016). Con esto se sentaron las bases para establecer un marco normativo nacional y de carácter obligatorio que garantizara los derechos de NNA, finalmente en línea con la CDN.

El segundo, es la promulgación de la LM en 2011, con el objeto de regular el ingreso y salida de personas mexicanas y extranjeras del territorio nacional, así como el tránsito y la estancia de las personas extranjeras. Ella nace de la necesidad de cumplir con diversos compromisos asumidos por México en tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos. Así como de la necesidad de actualizar un marco jurídico que durante más de tres décadas estuvo contenido en la Ley General de Población (LGP) (Perales Garza, 2013). Esta nueva norma

buscaba ofrecer mayor certeza jurídica y proteger los derechos humanos de las personas migrantes. Aun así, en la práctica el INM continuó operando bajo una lógica predominantemente administrativa y de control. En donde la detención migratoria era la respuesta institucional habitual, sin mecanismos efectivos de protección diferenciada para NNA.

Fue hasta la promulgación de la LGDNNA en 2014 que se instauró un cambio estructural en el enfoque normativo hacia la niñez y la adolescencia. Esta ley reconoció explícitamente a NNA como titulares plenos de derechos y estableció mecanismos para su exigibilidad y restitución. Entre las disposiciones más relevantes en materia migratoria se encuentra la introducción del principio de no criminalización por la condición migratoria, contenido en el artículo 101 (LGDNNA, 2014). Asimismo, el artículo 111 del Reglamento de la LGDNNA prohíbe la privación de libertad de NNA en estaciones migratorias o en cualquier otro sitio utilizado para realizar detención migratoria, sin importar si los NNA viajan solos o acompañados (Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2015).

Este marco legal se reforzó con la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante publicada el 11 de noviembre de 2020, mediante la cual se modificaron diversos artículos de la LM y de la LSRPCAP con el propósito de homologarlas con la LGDNNA. Dicha reforma constituye en sí una reforma migratoria de carácter sectorial, orientada a la armonización del marco normativo mexicano con los estándares internacionales de protección de NNA migrantes, introduce nuevos procedimientos obligatorios para las autoridades migratorias, modifica la distribución de competencias (INM, Sistemas DIF y PPNNNA) y cambia la forma en que el Estado mexicano responde frente a un grupo específico de personas migrantes. Lo anterior, sin implicar una transformación estructural del modelo migratorio. La reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante estableció de manera expresa que ningún NNA migrante puede ser alojado en estaciones migratorias. Asimismo, dispuso la obligación del INM de canalizarles de forma inmediata a los Sistemas DIF, quienes son responsables de proporcionar alojamiento en CAS (DOF, 2020). La LGDNNA define a los CAS como establecimientos públicos o privados que brindan cuidado alternativo a NNA sin cuidados parentales o familiares, en el marco de una medida de protección especial. Este tipo de acogimiento residencial debe aplicarse como último recurso, por el

tiempo más breve posible y priorizando, en todo momento, alternativas de carácter familiar o comunitario (LGDNNA, 2014, art. 4, fracc. II).

El cambio representado por la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 constituye una reestructuración profunda en el modelo de atención a NNA migrantes. Antes de la reforma de armonización de 2020, la atención a NNA migrantes se centraba en medidas restrictivas dentro de estaciones migratorias administradas por el INM. A partir de la reforma, se establece que toda decisión migratoria debe estar precedida por un plan de restitución de derechos elaborado por la PPNNA correspondiente, en coordinación con el Sistema DIF (LM, 2011, art. 112)⁴.

Panorama contextual

El análisis de los registros administrativos sobre NNA migrantes no acompañados debe situarse en un contexto regional y nacional caracterizado por transformaciones profundas en los patrones de movilidad humana y en las respuestas estatales a la migración en tránsito. A

⁴ Para conocer cómo han procedido en esta temática en otras partes del mundo, se presentan los casos de Ecuador e Irlanda. Ecuador constituye una de las experiencias más relevantes en América Latina en la implementación de un enfoque de protección integral de NNA migrantes. A través de la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017 se prohibió la detención de NNA por motivos administrativos migratorios (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2017, art. 2). A pesar de que esta ley no contempla disposiciones más allá que la no detención por motivos administrativos, en la práctica NNA no acompañados son puestos bajo custodia de la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN). Esta institución no cuenta con un lugar especial para el alojamiento de NNA, por lo tanto, sólo pueden permanecer unas horas en sus oficinas mientras se busca a familiares o personas cercanas. Si no se logra, se coordinan medidas de emergencia con el Ministerio de Inclusión Económica y Social y la Fiscalía General del Estado para ingresarles en un albergue por un máximo de 72 horas. Posteriormente, su cuidado es asumido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o por Organizaciones no Gubernamentales (ONG). Estas organizaciones se encargan de gestionar su alojamiento en hogares de acogida o viviendas alquiladas. Finalmente, la DINAPEN colabora con autoridades nacionales e internacionales, como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el ACNUR y los consulados, para evaluar la situación del NNA en su país de origen, localizar a su familia y facilitar su repatriación (Global Detention Project, 2015). En el caso de Irlanda, todo NNA tiene permitido el ingreso a su territorio, quienes no cuenten con un permiso válido están exentos del arresto o detención. NNA no acompañados no podrán ser remitidos a las fuerzas de seguridad, en cambio deberán remitirse a la Agencia de Infancia y Familia (Nowak, 2019).

partir de 2018, la irrupción de las caravanas migrantes constituyó un punto de inflexión en la visibilización del fenómeno migratorio en México. Estos desplazamientos colectivos evidenciaron la magnitud y heterogeneidad de los flujos, lo que desbordó los dispositivos institucionales existentes y puso en tensión los marcos normativos y operativos de atención y protección. En este sentido, las caravanas migrantes no sólo pueden entenderse como una modalidad específica de tránsito, sino también como una forma de acción colectiva que confrontó de manera directa los regímenes de control fronterizo vigentes en México y Estados Unidos de América. Su carácter altamente visible y masivo expuso las limitaciones de la política migratoria, mostrando la capacidad del Estado para responder a desplazamientos colectivos de gran escala, particularmente cuando involucran poblaciones en situación de alta vulnerabilidad. La respuesta institucional osciló entre episodios de gran apertura, como el otorgamiento de tarjetas de visitante por razones humanitarias, y el reforzamiento de estrategias de control, detención y disolución de las caravanas, lo que evidenció una actuación reactiva, fragmentada y fuertemente condicionada por la presión externa y el paradigma de seguridad nacional predominante (Torre Cantalapiedra, 2022).

Las caravanas no crearon la crisis migratoria, pero sí la visibilizaron y politizaron, colocando en el centro del debate público la contradicción entre un discurso estatal de respeto a los derechos humanos y prácticas institucionales orientadas al control migratorio. La gestión de estos flujos se inscribió, además, en un momento de transición política a nivel federal, lo que generó expectativas de cambio en la orientación de la política migratoria mexicana. Además, la llegada de contingentes numerosos evidenció la ausencia de protocolos de emergencia y mecanismos de preparación institucional para enfrentar incrementos súbitos en la demanda de servicios de protección. En muchos casos, las autoridades respondieron de manera reactiva, sin contar con lineamientos operativos, infraestructura ni personal especializado suficientes para atender adecuadamente a esta población. Esta situación puso de manifiesto las limitaciones estructurales del modelo institucional vigente, caracterizado por una capacidad limitada de planeación, coordinación interinstitucional y previsión frente a escenarios de grandes flujos de movilidad humana.

Asimismo, como señala Hernández López (2020), el arribo de la nueva administración en 2018 dio lugar a una política migratoria atrapada en una encrucijada entre el cambio discursivo y la continuidad estructural. Aunque se anunciaron principios orientados al respeto de los derechos humanos y a la ruptura con enfoques securitarios previos, la gestión

de la migración en tránsito continuó condicionada por inercias institucionales de tiempo atrás y por la relación asimétrica con Estados Unidos de América. Esta ambivalencia no era nueva, sino que se inscribía en un proceso histórico previo. Desde 2008, la migración irregular había sido formalmente despenalizada mediante la reforma a la *Ley de Población*, al dejar de considerarse un delito y clasificarse como una falta administrativa, como documentan Anguiano y Lucero (2020). No obstante, pese a esto y a la posterior promulgación de la LM de 2011, que reivindicó un enfoque de derechos humanos, las prácticas administrativas continuaron reproduciendo lógicas de detención como eje central de la gestión migratoria.

A lo anterior, en 2019 se sumó un proceso más de externalización del control migratorio que profundizó la presión sobre el territorio mexicano y sus instituciones. La implementación del Protocolo de Protección a Migrantes (MPP, por sus siglas en inglés), también llamado “Quédate en México”, consolidó el papel del país como espacio de contención para personas solicitantes de asilo en Estados Unidos de América. Entre enero y agosto de 2019, miles de personas fueron devueltas a ciudades fronterizas mexicanas. La implementación del MPP alteró las dinámicas de tránsito y permanencia, prolongó los tiempos de espera y aumentó la exposición a riesgos de las personas solicitantes de asilo en los Estados Unidos de América (París Pombo & García Zapata, 2019).

De manera paralela, el primer año de la Cuarta Transformación estuvo marcado por un giro abrupto en la política migratoria. Como documentan Narváez y Gandini (2021), el discurso inicial de apertura y protección dio paso rápidamente a una estrategia de contención sustentada en el despliegue de la Guardia Nacional y en la subordinación de la política migratoria a compromisos bilaterales con Estados Unidos de América. Este proceso implicó una creciente militarización de la gestión migratoria y el reforzamiento de prácticas de control y detención administrativa, lo que profundizó la tensión entre el marco normativo de derechos humanos y las prácticas efectivas de gestión del fenómeno.

Este contexto resulta fundamental para comprender la paradoja que atraviesa la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020. La prohibición legal de la detención migratoria de NNA y el traslado de su atención a un esquema de protección integral se establecieron en un momento de máxima presión migratoria, securitización y saturación de albergues, lo que condicionó desde su origen las posibilidades reales de implementación efectiva de la reforma. Lejos de operar en un entorno de capacidades fortalecidas, el nuevo

marco normativo comenzó a aplicarse en un escenario caracterizado por recursos limitados, coordinación interinstitucional insuficiente y una creciente complejidad de las trayectorias migratorias.

Finalmente, como advierte Villafuerte Solís (2020), estos procesos se desarrollan en un contexto regional marcado por la persistencia de las causas estructurales de la migración centroamericana. Entre las que se encuentran la violencia, precarización económica y laboral, entre otras. Las políticas de contención, lejos de eliminar estos flujos, tienden a fragmentarlos, hacerlos más riesgosos y prolongar las trayectorias de movilidad, incrementando la probabilidad de desplazamientos reiterados y estancias forzadas en países de tránsito.

En este escenario, los datos administrativos sobre NNA migrantes no acompañados no pueden interpretarse únicamente como registros aislados de eventos, sino como expresiones de un entramado complejo de decisiones políticas, presiones internacionales, respuestas institucionales limitadas y estrategias de sobrevivencia desplegadas por la propia población migrante. El análisis empírico que se presenta a continuación se inscribe en este contexto, y busca examinar en qué medida la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 ha logrado incidir en estas dinámicas estructurales y en las condiciones de protección efectiva de los derechos de NNA migrantes.

El análisis descriptivo de los registros administrativos de la UPMRIP para el periodo 2020–2023 ha permitido sistematizar y visualizar la evolución de los principales indicadores relacionados con NNA migrantes no acompañados, tales como la magnitud de los flujos, su distribución por sexo, grupo de edad y nacionalidad, así como los cambios en los patrones de alojamiento y tipo de resolución de los procedimientos administrativos migratorios. Estas estadísticas permiten contextualizar la migración de NNA no acompañados antes y después de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020.

A partir de esta sistematización, es posible observar variaciones importantes en la intensidad y composición de los flujos a lo largo del periodo analizado, lo que ofrece una primera aproximación empírica sobre el comportamiento del fenómeno tras la entrada en vigor de la reforma. De acuerdo con la Tabla 2, entre 2020 y 2023 los registros administrativos de la UPMRIP muestran una variación significativa en el número de eventos de NNA migrantes no

acompañados en México. En 2020 se documentaron 4,731 eventos de NNA migrantes no acompañados, mientras que en 2021 esta cifra ascendió a 14,869, lo que representa un incremento del 214 por ciento respecto al año anterior. En 2022 se registraron 13,201 eventos de NNA migrantes no acompañados, lo que representó una disminución del 11 por ciento en comparación con 2021. Para 2023 los eventos de NNA migrantes no acompañados descendieron a 6,732, con una reducción del 49 por ciento respecto al año previo. Esta tendencia revela un pico extraordinario en 2021, que coincide con la entrada en vigor de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020. El incremento inicial puede asociarse tanto al reforzamiento de los mecanismos de registro institucional como al aumento de los flujos migratorios tras la pandemia de COVID-19 en la región.

Tabla 2. Eventos de NNA migrantes no acompañados (2020-2023)

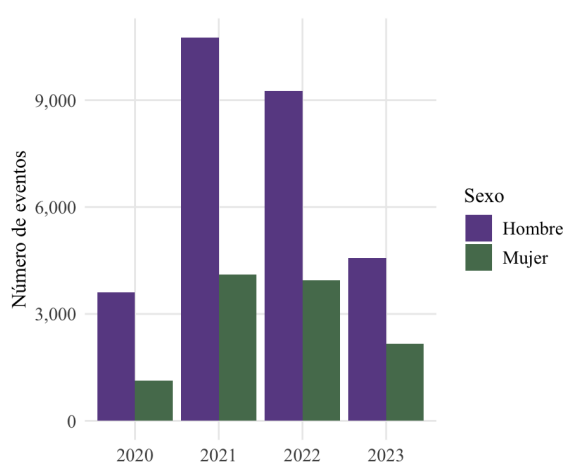
Año	Eventos de NNA migrantes no acompañados
2020	4,731
2021	14,869
2022	13,201
2023	6,732

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Al analizar los datos para ver si existen variaciones entre mujeres y hombres se sabe que entre 2020 y 2023, la cantidad de eventos de adolescentes hombres y niños migrantes no acompañados fue mayor a la de adolescentes mujeres y niñas (véase Gráfica 2). En 2020 se registraron 3,607 eventos de adolescentes hombres y niños frente a 1,124 adolescentes mujeres y niñas. El año 2021, fue el año con mayor número de casos, se contabilizaron 10,760 y 4,109 respectivamente. Por su parte, en 2022 se mantuvo una tendencia similar, con 9,250 eventos de adolescentes hombres y niños y 3,951 eventos de adolescentes mujeres y niñas. En 2023, aunque el número total de eventos disminuyó, la brecha entre ambos grupos persistió, con 4,569 eventos de adolescentes hombres y niños frente a 2,163 eventos de adolescentes mujeres y niñas. Los datos muestran que los eventos de

adolescentes hombres y niños representaron alrededor del 70 por ciento de los eventos anuales, manteniendo una proporción relativamente constante a lo largo del periodo. Aunque la migración no acompañada continúa siendo predominantemente masculina, el incremento sostenido de eventos de adolescentes mujeres y niñas indica una feminización gradual de la migración infantil, asociada a la diversificación de los perfiles migratorios en la región.

Gráfica 2. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por sexo (2020-2023)

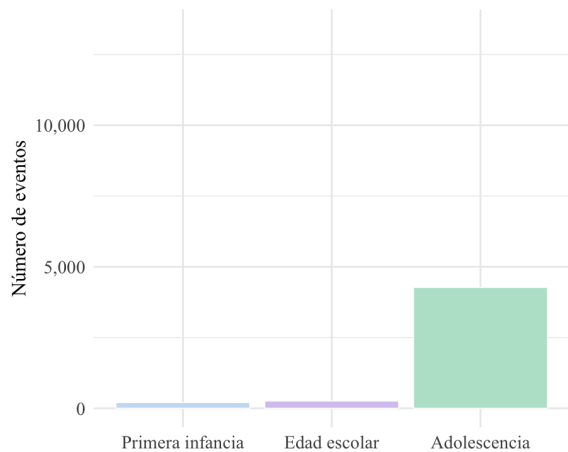


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Con el propósito de profundizar en el conocimiento de las características los NNA que transitan por México se ha dividido esta población en tres grupos: primera infancia (0 a 5 años), edad escolar (6 a 11 años) y adolescencia (12 a 17 años). Las Gráficas 3 a 6 muestran la información de estos grupos etarios para el periodo 2020-2023. En ellas se observa una tendencia sostenida en la concentración de eventos de adolescentes, pues representan la mayoría de los casos registrados. En 2020 se contabilizaron 4,271 eventos de adolescentes, cifra que se triplicó en 2021 (13,429 eventos) y se mantuvo en niveles elevados durante 2022 (12,156 eventos). Aunque en 2023 el número disminuyó a 6,113 eventos, este grupo continuó siendo el más representativo. En contraste, los grupos de primera infancia y edad escolar presentan valores significativamente menores. Los

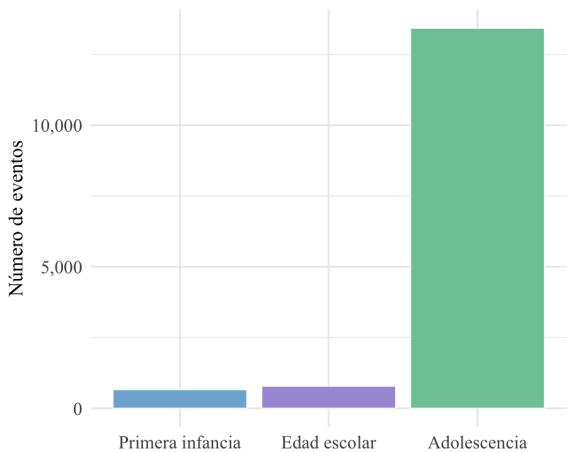
eventos de niñas y niños en primera infancia pasaron de 202 a 660 eventos entre 2020 y 2021, reduciéndose a 228 eventos en 2023. Mientras que el grupo en edad escolar alcanzó su punto máximo en 2021 (780 eventos) y descendió a 391 eventos en 2023.

Gráfica 3. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por grupos de edad (2020)



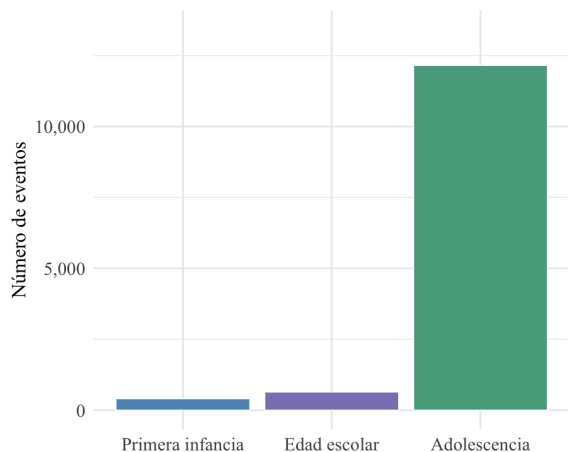
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Gráfica 4. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por grupos de edad (2021)



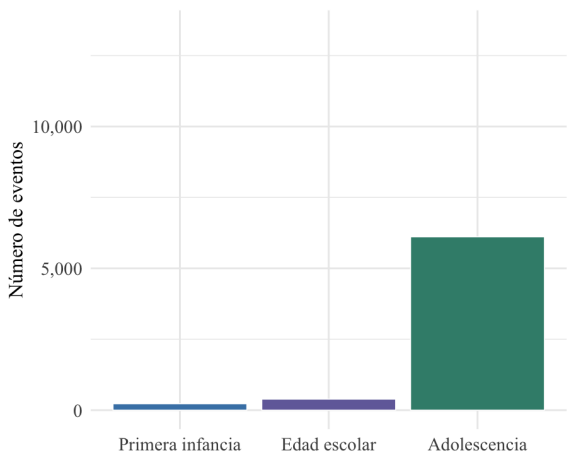
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Gráfica 5. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por grupos de edad (2022)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Gráfica 6. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por grupos de edad (2023)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Sobre las nacionalidades de los NNA migrantes no acompañados, los datos de la UPMRIP mostrados en las Tablas 3 a 6 evidencian que entre 2020 y 2023 la mayoría de los eventos provienen de Guatemala, Honduras y El Salvador, del territorio conocido como el Triángulo Norte de Centroamérica. En 2020, Guatemala (2,726), Honduras (1,540) y El Salvador (380) concentraron la casi totalidad de los eventos. Esta tendencia se acentuó en 2021, año en el que Guatemala (7,619 eventos), Honduras (5,265) y El Salvador (1,526) alcanzaron sus valores más altos del periodo. En 2022 se mantuvo el predominio del Triángulo Norte de Centroamérica, con Guatemala (6,827), Honduras (3,922) y El Salvador (1,006) en las primeras posiciones. Cabe destacar que en 2022 comenzaron a observarse incrementos en nacionalidades provenientes de América del Sur como Venezuela (409), Ecuador (253) y Colombia (62). Para 2023, si bien Guatemala (3,320), Honduras (1,908) y El Salvador (405) continuaron encabezando la lista, destaca la diversificación de los países de origen. Con la presencia de Guinea, Haití o la India, reflejando la creciente heterogeneidad geográfica de los flujos migratorios hacia y a través de México. En conjunto, los datos evidencian que, aunque el flujo centroamericano sigue siendo dominante, la migración de NNA no acompañados se ha tornado más compleja y diversa. Lo cual está vinculado tanto a factores estructurales de expulsión persistentes en Centroamérica como a nuevas rutas de movilidad humana desde América del Sur, el Caribe e incluso África o Asia.

Tabla 3. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por nacionalidad (2020)

País	Eventos
Guatemala	2,726
Honduras	1,540
El Salvador	380
Estados Unidos	33
Nicaragua	22
Haití	6
Congo Rep. Dem.	5
Cuba	4
Ecuador	4
Chile	2
Otras nacionalidades	9

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Tabla 4. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por nacionalidad (2021)

País	Eventos
Guatemala	7,619
Honduras	5,265
El Salvador	1,526
Nicaragua	235
Haití	50
Venezuela	30
Estados Unidos	23
Chile	20
Ecuador	20
Bangladesh	12
Otras nacionalidades	69

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Tabla 5. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por nacionalidad (2022)

País	Eventos
Guatemala	6,827
Honduras	3,922
El Salvador	1,006
Venezuela	409
Nicaragua	365
Ecuador	253
Cuba	123
Colombia	62
Estados Unidos	47
Angola	27
Otras nacionalidades	160

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Tabla 6. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por nacionalidad (2023)

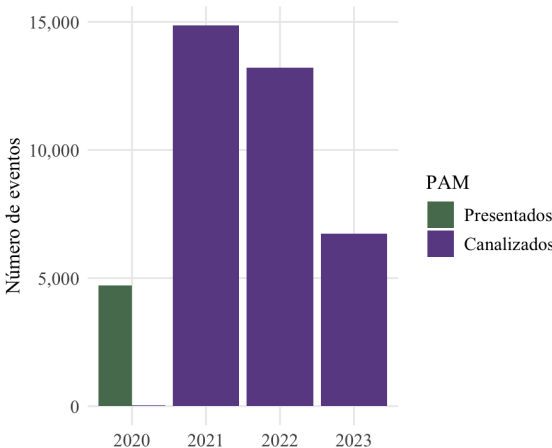
País	Eventos
Guatemala	3,320
Honduras	1,908
El Salvador	405
Venezuela	286
Ecuador	208
Guinea	69
Haití	64
Colombia	52
India	50
Nicaragua	46
Otras nacionalidades	324

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

La LM hace una distinción entre lo que denomina una presentación y una canalización. La presentación constituye una medida emitida por el INM para disponer el alojamiento temporal de una persona extranjera que no acredita su situación migratoria regular, con el propósito de llevar a cabo la regularización de su estancia o para proporcionarle asistencia en su retorno. Por su parte la canalización se realiza en el caso de detectar a NNA migrantes. En dicho caso, el INM deberá notificar inmediatamente a la PPNN y hacer la canalización al Sistema DIF correspondiente. Para lo cual, la LM agrega que, bajo ninguna circunstancia podrá efectuarse la presentación de NNA ni dará inicio el procedimiento administrativo migratorio sin que antes se haya practicado esa notificación (LM, 2011, art. 3, fracc. XXIV y art. 95). Es importante destacar que la obligatoriedad de la canalización es a partir de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante del 11 de noviembre de 2020. Dado lo anterior, la Gráfica 7 muestra un cambio entre las presentaciones y canalizaciones de NNA migrantes no acompañados. En 2020, el INM registró 4,707 eventos de presentación y apenas 24 canalizaciones hacia los Sistemas DIF. A partir de 2021, la

tendencia se invierte por completo. Ya no se registran presentaciones y se contabilizan 14,869 canalizaciones, lo que refleja la implementación de la reforma. En 2022 se mantuvo un nivel elevado (13,201 canalizaciones), aunque con una ligera reducción respecto al año previo, mientras que en 2023 el número descendió a 6,732 eventos.

Gráfica 7. Eventos de NNA migrantes no acompañados, presentados y canalizados (2020-2023)



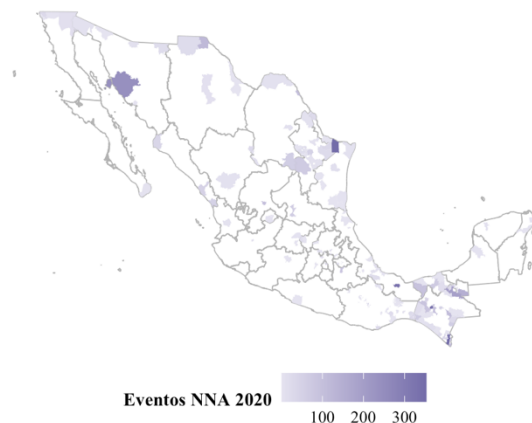
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Gracias a los datos de la UPMRIP (2024b) se sabe más sobre los lugares en donde NNA migrantes no acompañados son detectados por la autoridad migratoria mexicana. Entre 2020 y 2023, los eventos de NNA migrantes no acompañados se concentraron en Chiapas, Tamaulipas y Veracruz, que funcionan como uno de los principales corredores en México para los flujos migratorios provenientes de Centroamérica. En 2020, Chiapas encabezó la lista con 1,804 eventos, seguida por Tamaulipas (417) y Veracruz (409). Una vez que entró en vigor la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante, en 2021 Chiapas registró un incremento significativo (3,484), mientras que Veracruz 1,850 y Tabasco 1,520. En 2022, Chiapas registro 3,475 eventos, mientras que Veracruz 2,434 y Nuevo León 1,181. Para 2023, aunque las cifras descendieron en términos absolutos, Veracruz (1,456) y Chiapas (1,297) continuaron concentrando la mayor proporción de

eventos, seguidas por Tabasco (871) y Nuevo León (666). Como se puede observar, Nuevo León viene a destacarse como punto de tránsito y recepción en el noreste del país.

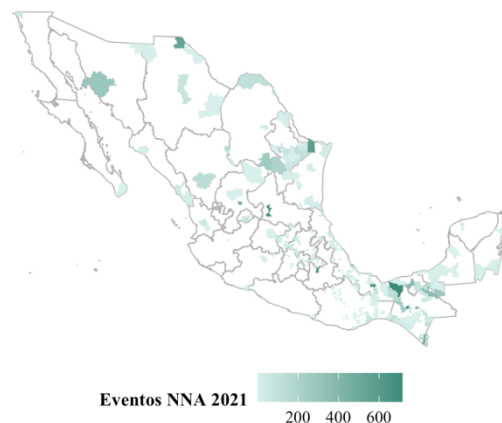
En los Mapas 1 a 4 se analiza a mayor detalle la distribución territorial de los eventos de NNA migrantes no acompañados. En ellos se puede observar una transformación gradual en la geografía, acompañada de una disminución progresiva en el nivel de concentración municipal. En 2020, el 59 por ciento de los eventos se concentraba en tan sólo 10 municipios, localizados principalmente en zonas fronterizas y de tránsito. Los mayores registros se presentaron en Tapachula, Chiapas (353 eventos), Reynosa, Tamaulipas (353), Acayucan, Veracruz (333), Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (332) y Hermosillo, Sonora (242), configurando un corredor sur-sureste que funcionaba como principal punto de ingreso y encuentro con la autoridad migratoria. Asimismo, se pueden observar algunos municipios en la frontera norte (véase Mapa 1). Para 2021, tras la implementación de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante, los 10 municipios con más eventos concentraron el 39 por ciento del total, destacando Huimanguillo, Tabasco (715), Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (709), Puebla, Puebla (676), San Luis Potosí, San Luis Potosí (640) y Acayucan, Veracruz (606). Lo que evidencia que las concentraciones en el sur persisten, pero surgen nuevos puntos de encuentro en el centro y norte del país, particularmente en Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas. Además, existe un incremento visible en Huimanguillo, Tabasco, lo que sugiere la utilización de otras rutas (véase Mapa 2). En 2022, el 36 por ciento de los eventos se concentró en los 10 municipios con mayores registros, entre los que sobresalieron Acayucan, Veracruz (709), Puebla, Puebla (666), Ciudad Juárez, Chihuahua (547), Tapachula, Chiapas (505) y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (471). Los eventos de NNA migrantes no acompañados alcanzan su máxima dispersión geográfica, manteniendo los municipios históricos del sur pero con una mayor intensidad en la frontera norte, especialmente en Ciudad Juárez y Hermosillo (consulte Mapa 3). Finalmente, en 2023, aunque los diez municipios con más eventos concentraron también el 36 por ciento del total, se observa una disminución absoluta de los eventos y una distribución territorial más extendida, con presencia prácticamente en todo el territorio nacional (véase Mapa 4). En este último año, destacaron Huimanguillo, Tabasco (408), Puebla, Puebla (326), Tapachula, Chiapas (263), Moloacán, Veracruz (240) y Sayula de Alemán, Veracruz (238). La dispersión territorial observada sugiere una diversificación de las rutas migratorias y una mayor presencia de NNA no acompañados fuera de los puntos tradicionales de ingreso, lo que plantea nuevos desafíos para las capacidades locales de atención y protección.

Mapa 1. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por municipio (2020)



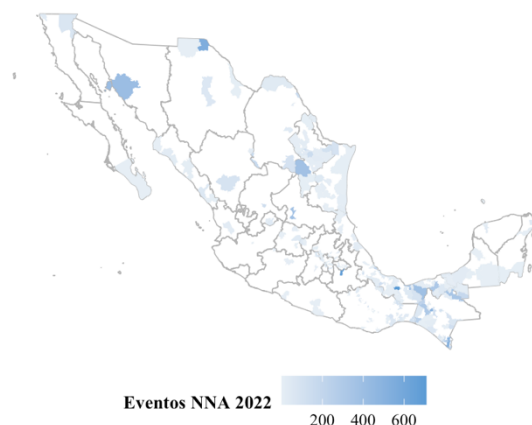
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Mapa 2. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por municipio (2021)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Mapa 3. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por municipio (2022)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Mapa 4. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por municipio (2023)



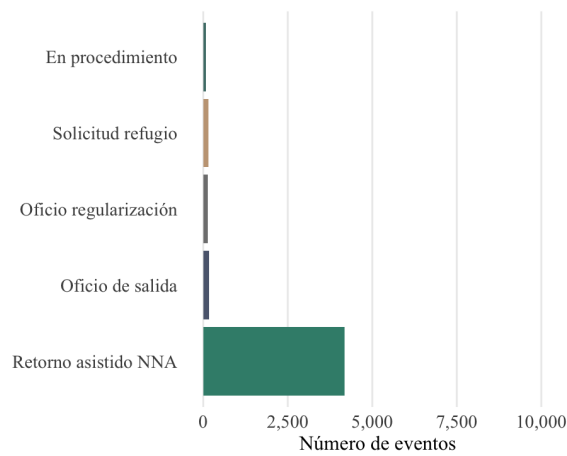
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Sobre las resoluciones del procedimiento administrativo migratorio de NNA migrantes no acompañados, los datos de la UPMRIP (2024b) muestran que en 2020, el retorno asistido⁵ de NNA fue la resolución más frecuente (4,180 eventos), seguido por un número reducido de oficios de regularización (136) y solicitudes del reconocimiento de la condición de refugiado⁶ (153). Como resultado de la entrada en vigor de la reforma en 2021, la cantidad de retornos asistidos de NNA aumentó más del doble (10,327), mientras que los oficios de salida se incrementaron (538) y emergió la categoría de abandono del procedimiento administrativo migratorio (3,692). Lo que podría reflejar limitaciones en el seguimiento institucional o desistimiento por parte de los propios NNA. En 2022 se mantuvo la tendencia con 9,343 retornos asistidos de NNA y un crecimiento en los oficios de regularización (356), lo que sugiere una diversificación de las vías legales de resolución. Para 2023, los retornos asistidos de NNA descendieron a 4,355, pero aumentaron los oficios de regularización (477) y de salida (628), lo que podría indicar una mayor institucionalización de mecanismos alternativos a la devolución (véanse Gráficas 8 a 11). Sin embargo, la persistencia del retorno asistido como principal forma de resolución del procedimiento administrativo migratorio refleja la tensión entre el mandato de protección integral y las limitaciones institucionales para ofrecer alternativas duraderas en un contexto de alta presión migratoria.

⁵ El retorno asistido constituye el procedimiento a través del cual el INM dispone la salida de una persona extranjera del territorio nacional y la remite a su país de origen o de residencia habitual (LM, 2011, art. 3, fracc. XXIX). No obstante, tratándose de NNA migrantes, su ejecución depende del plan de restitución de derechos que emita la PPNN, el cual puede recomendar o no dicha medida (LM, 2011, art. 20, fracc. IV). Cuando el plan de restitución de derechos contemple la posibilidad de que el NNA salga del país, el INM procederá al retorno asistido con notificación previa al consulado correspondiente, atendiendo al interés superior, a la situación de vulnerabilidad específica y con pleno respeto a los derechos humanos, garantizando el acompañamiento de un OPI y la intervención de la autoridad competente del país de destino (LM, 2011, art. 112, fracc. III).

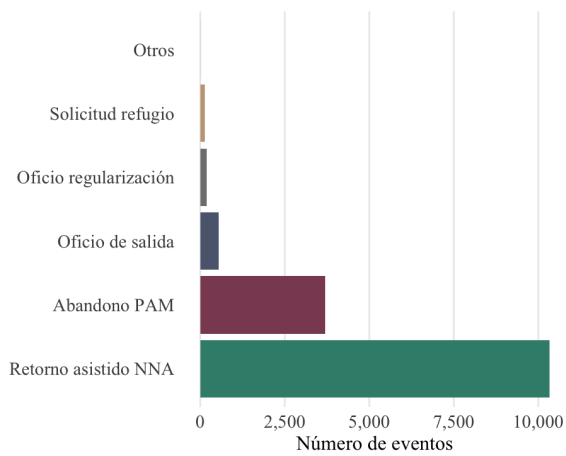
⁶ En las bases de datos de la UPMRIP (2024b) esta categoría ha sido nombrada como “Solicitudes de Refugio”.

Gráfica 8. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por resolución PAM (2020)



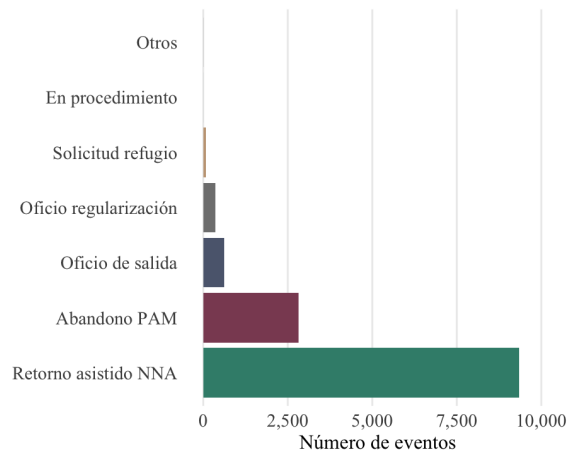
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Gráfica 9. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por resolución PAM (2021)



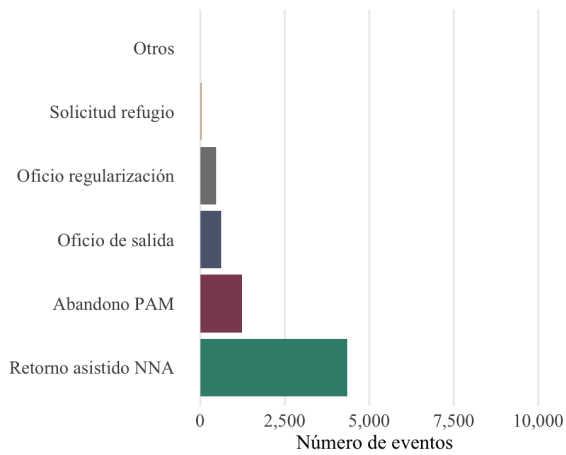
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Gráfica 10. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por resolución PAM (2022)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Gráfica 11. Eventos de NNA migrantes no acompañados, por resolución PAM (2023)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Marco teórico: derechos del niño y capacidades estatales

El marco teórico de la presente tesis se construye a partir de dos enfoques analíticos complementarios que permiten examinar la atención institucional brindada a NNA migrantes no acompañados desde una perspectiva integral. En primer lugar, se adopta el enfoque de derechos del niño, el cual reconoce a NNA como sujetos plenos de derechos y establece el principio del interés superior como eje rector de toda actuación estatal. Este enfoque proporciona el sustento normativo y conceptual para analizar las obligaciones del Estado en contextos de movilidad humana, así como para evaluar la coherencia entre el marco jurídico vigente y las prácticas institucionales de atención y protección.

En segundo lugar, la presente tesis se apoya en el enfoque de las capacidades estatales, que permite problematizar la capacidad real del Estado para garantizar dichos derechos más allá de su reconocimiento formal. Desde esta perspectiva, la efectividad de las reformas normativas depende de la existencia de recursos, estructuras organizacionales, personal especializado, mecanismos de coordinación interinstitucional y capacidades de implementación que permitan traducir los principios legales en acciones concretas. Este enfoque resulta especialmente pertinente para analizar el traslado de la responsabilidad de atención de NNA migrantes no acompañados hacia los Sistemas DIF, derivado de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020.

La articulación de ambos enfoques permite analizar la reforma no sólo como un avance en términos de reconocimiento de derechos, sino también como un proceso institucional cuya implementación efectiva está condicionada por las capacidades estatales existentes. De este modo, el marco teórico proporciona las herramientas conceptuales necesarias para examinar las tensiones entre norma y práctica, así como para interpretar los hallazgos empíricos que se desarrollan en los capítulos posteriores.

Enfoque de derechos del niño en contextos migratorios

Del paradigma tutelar al reconocimiento de NNA como sujetos de derechos

El reconocimiento de NNA como titulares de derechos es el resultado de un proceso histórico y normativo que se consolidó hacia finales del siglo XX. Como documenta González Contró

(2015a), las primeras regulaciones estaban dirigidas a limitar el trabajo infantil durante la Revolución Industrial. Ellas respondían a las condiciones de explotación de la época, pero no pretendían reconocer a NNA como sujetos titulares de derechos. Con el tiempo, y ante la necesidad de establecer criterios homogéneos para definir al grupo destinatario de una protección especial, el derecho internacional adoptó un criterio etario que se sustentó en aproximaciones psicológicas y pedagógicas. Dicho criterio identifica como niño a toda persona menor de 18 años. De esta definición deriva que los derechos específicos previstos por la CDN se apliquen a quienes no han alcanzado esta edad, aunque los Estados mantengan cierto margen para determinar el momento en que se adquiere la mayoría de edad. Asimismo, la CDN vincula la categoría niño con la condición de menor de edad, al asumir que la salida de este grupo ocurre con la obtención de la capacidad jurídica plena. Esta limitación es la que precisamente fundamenta la existencia de un régimen particular de derechos para NNA.

México ratificó la CDN en 1990, sin embargo, los cambios legislativos requeridos para su implementación tardaron en llegar. Según González Contró (2015b, 2015a), la reforma constitucional de 2000 y la expedición de la *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* representaron avances iniciales, aunque insuficientes. Esto debido a la ausencia de mecanismos de garantía y de institucionalidad requerida en todos los niveles de gobierno. Siguiendo con González Contró (2015b), no es sino hasta la reforma del artículo 73 constitucional de 2011⁷ y la promulgación de la LGDNNA en 2014 que se estructura el sistema requerido, con capacidad normativa e institucional. Con este nuevo sistema se traslada la visión de NNA como sujetos del derecho privado (concordante con la Doctrina de la Situación Irregular⁸), hacia la esfera del derecho público, en la que se les considera sujetos de derechos (González Contró, 2015a, 2015b).

La CDN rompe con la inercia de este modelo al establecer que todas las personas menores de 18 años son titulares de derechos humanos, y que los Estados tienen la obligación de garantizar su ejercicio pleno (AGNU, 1989, art. 1 y 2). Este cambio normativo adquiere especial relevancia en materia migratoria, donde las tensiones entre control estatal y

⁷ En dicha reforma al artículo 73 se le añadió la fracción XXIX-P, con la cual se le otorgó al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que definan la concurrencia de la federación, los estados y la Ciudad de México (antes llamada Distrito Federal) en materia de derechos de NNA.

⁸ La Doctrina de la Situación Irregular, funcionó en América Latina hasta la década de 1990, distinguía entre niños y menores. Los menores eran quienes se encontraban en situación de abandono o enfrentaban problemas con la ley penal y por eso la intervención del Estado estaba justificada (González Contró, 2015a).

protección de derechos se intensifican. Gómez Fernández (2014) sintetiza que las personas migrantes deben ser consideradas simultáneamente: i) un grupo vulnerable, ii) titulares de derechos plenamente vigentes y iii) destinatarios de políticas públicas específicas. Esta triple condición sugiere que la política migratoria debe respetar los estándares de derechos humanos. Sin embargo, como muestra Bhabha (2019), la gobernanza migratoria continúa dominada por un enfoque estatal centralizado, orientado al control y con escasa apertura para aplicar los principios de protección de NNA. Lo cual dificulta la aplicación efectiva de la CDN y crea contradicciones estructurales en la atención de NNA migrantes no acompañados.

Bases institucionales y tensiones estructurales de la protección integral

La protección integral constituye el modelo operativo que articula el enfoque de derechos del niño. La LGDNNA reorganiza el sistema nacional de protección de NNA mediante la definición de principios rectores, la identificación de derechos y obligaciones, la distribución de competencias y la creación de estructuras especializadas como las PPNNA y el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). Con lo que se busca superar el carácter asistencial y fragmentado del pasado. En particular, ubica a NNA como titulares de derechos desde la estructura misma de la ley, que coloca primero el catálogo de derechos y después las obligaciones al respecto (González Contró, 2015b). No obstante, la implementación de la protección integral, en especial para NNA migrantes, se desarrolla sobre un campo institucional marcado por tensiones. Suárez Enríquez (2020) evidencia cómo el SNDIF, aunque formalmente orientado a la asistencia social, tiene raíces históricas vinculadas al internamiento punitivo y al tratamiento de NNA en situación de vulnerabilidad como población objeto de control. Este trasfondo explica por qué los espacios donde se aloja a NNA migrantes son percibidos frecuentemente como espacios de encierro, aun cuando jurídicamente se definan como albergues o CAS.

La transición normativa de la LGP a la LM de 2011 marcó un cambio estructural en el enfoque migratorio del Estado mexicano. La reforma de 2008 a la LGP despenalizó la inmigración indocumentada al reclasificarla como falta administrativa, eliminando así su tratamiento como delito. Sobre esta base se promulgó en 2011 la LM, concebida como un instrumento para renovar integralmente la política migratoria mediante un discurso centrado en los derechos humanos, pero simultáneamente basada en la lógica de seguridad nacional (Anguiano Téllez & Lucero Vargas, 2020; Pérez Bravo, 2019). Esta ley facultó a la SEGOB

para diseñar y dirigir la política migratoria y al INM para ejecutarla y supervisarla. No obstante, la LM mantiene un enfoque de seguridad, pues considera la detención como mecanismo legítimo frente a la falta de documentación migratoria (LM, 2011, art. 99). No fue sino hasta la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de noviembre de 2020, que se hace respetar la canalización de NNA a los Sistemas DIF. Como analiza Ortega Velázquez (2023a), si bien el artículo 112, fracción I de la LM obligaba al INM a canalizar inmediatamente a NNA migrantes no acompañados a los Sistemas DIF para garantizar su atención adecuada, la misma ley permitía su alojamiento en estaciones migratorias bajo la premisa de circunstancias excepcionales. Según el artículo 176 del Reglamento de la LM estas circunstancias excepcionales podrían ser falta de espacios en los albergues de los Sistemas DIF o necesidades de atención que dichos albergues no les podían brindar. En la práctica, estas excepciones se convirtieron en regla, a pesar de la prohibición internacional de privar de la libertad por motivos migratorios (Ortega Velázquez, 2023a). Lo que evidenciaba la tensión interna entre el discurso garantista y un régimen operativo basado en la detención como mecanismo ordinario.

Esta manera de operar del INM resultaba incompatible con los estándares internacionales derivados de los compromisos firmados por México. La *Observación General núm. 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen del Comité de los Derechos del Niño* (CRC, por sus siglas en inglés) establece que la detención por motivos migratorios nunca responderá al interés superior y que los Estados deben adoptar siempre alternativas no privativas de la libertad. Por su parte, la *Opinión Consultiva 21/14 Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (Corte IDH) afirma que las autoridades migratorias no pueden impedir el ingreso de NNA migrantes y que deben ser dirigidos con autoridades especializadas en niñez y adolescencia para que puedan evaluar sus necesidades de protección (Corte IDH, 2014). La Corte IDH concluye que la privación de libertad con fines migratorios constituye una violación a la propia Convención Americana, sin excepciones (Corte IDH, 2014).

El interés superior como criterio rector en contextos migratorios

El interés superior es el principio interpretativo y operativo más relevante en la evaluación de políticas migratorias que involucran a NNA. La *Observación General núm. 14 (2013). Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial* del CRC lo define como un derecho, un principio y una norma de procedimiento. Lo cual obliga a que todas las decisiones que afecten a NNA se basen en una evaluación individual, clara y documentada. La *Observación General núm. 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen* refuerza lo anterior al señalar que en todo procedimiento migratorio debe realizarse una evaluación individualizada del interés superior, llevada a cabo por personal especializado y con la participación del NNA. Esta evaluación debe realizarse de manera previa a la adopción de cualquier decisión sobre la resolución a su procedimiento administrativo migratorio (CRC, 2005).

NNA migrantes no acompañados y los estándares internacionales sobre protección

Los estándares internacionales fijan obligaciones específicas para la protección de NNA migrantes no acompañados. En primer lugar, la prohibición de la detención de NNA constituye un estándar categórico. Como ya se mencionó anteriormente, la *Observación General núm. 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen* del CRC establece que la detención por motivos migratorios nunca responderá al interés superior y que los Estados deben adoptar siempre alternativas no privativas de la libertad. De igual manera, la *Opinión Consultiva 21/14 Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional* de la Corte IDH afirma que esta medida excede el requisito de necesidad, que de ninguna manera podría ser entendida como una medida que responda a su interés superior y que constituye una violación autónoma de derechos humanos (Corte IDH, 2014). En segundo lugar, los Estados deben garantizar la designación de una persona tutora en cuanto se haya determinado la condición de NNA migrante no acompañado. Con la finalidad de que le represente y vele por su interés superior (Corte IDH, 2014). En tercer lugar, la misma Corte IDH (2014) sostiene que los Estados tienen la obligación de proporcionar cuidados alternativos adecuados. Por lo cual, los espacios de alojamiento de NNA migrantes no acompañados deben ser no privativos de la libertad y garantizar condiciones que permitan su desarrollo holístico. Esto implica asegurar instalaciones que resguarden su privacidad,

integridad y diversidad étnica, cultural, lingüística y religiosa. A la par, también establece que, deben ofrecer servicios de alimentación adecuada, atención médica y psicosocial, apoyo educativo y acceso a espacios de juego y esparcimiento. El alojamiento también debe incluir atención especializada de acuerdo con sus propias características y edad. Por su parte, el personal debe contar con formación en psicología infantil, derechos humanos y protección especializada (Corte IDH, 2014). Complementariamente, la Observación General núm. 6 (2005) señala que NNA no acompañados requieren formas de cuidado alternativas seleccionadas según sus vulnerabilidades, edad, sexo y continuidad en la crianza y evitando cambios innecesarios de residencia. En cuarto lugar, el acceso a procedimientos de asilo y protección complementaria para NNA en contextos migratorios constituyen obligaciones reforzadas que los Estados deben garantizar mediante procedimientos accesibles, individualizados y adaptados a la edad y el género. Tanto la *Observación general núm. 6 (2005). Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen* como la *Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional* coinciden en que las autoridades deben asegurar el acceso inmediato a los procedimientos de asilo cuando existan indicios de riesgo, persecución o necesidades de protección internacional. Esto sin penalizar la entrada o permanencia irregular y evitando cualquier devolución contraria al interés superior. Las normas internacionales exigen que la determinación de la condición de refugiado incorpore garantías procesales específicas, como información comprensible, entrevista especializada, representación legal gratuita, tutoría en casos de NNA no acompañados, confidencialidad, flexibilidad probatoria y celeridad excepcional. Asimismo, cuando el retorno no es compatible con el interés superior, los Estados deben considerar formas complementarias de protección y asegurar condiciones materiales adecuadas durante todo el procedimiento (CRC, 2005; Corte IDH, 2014). Finalmente, la *Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* y *núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional* establece cuatro principios rectores que deben guiar todo el sistema migratorio en relación con NNA. Estos son: a) la no discriminación, b) el interés superior, c) el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo y d) el derecho a ser escuchado. Estos principios deben reflejarse plenamente en la legislación interna, en la práctica administrativa y en los procedimientos de frontera, sin excepciones (CMW & CRC, 2017).

Hacia la noción de protección efectiva de NNA migrantes no acompañados

Derivado de estos estándares internacionales, la protección efectiva puede definirse como el grado en que las prácticas migratorias se ajustan a las obligaciones de no detención, tutela, no devolución, cuidados alternativos adecuados, participación del NNA y evaluación individual del interés superior y creación de soluciones duraderas. La protección efectiva, como concepto, estaría directamente relacionado con las soluciones duraderas que los Estados parte deben garantizar a NNA migrantes no acompañados. Se procederá a la repatriación voluntaria en condiciones de dignidad y seguridad, cuando el retorno al país de origen no conlleve riesgos y responda a la valoración individual del caso. Se derivará a la integración local en el Estado de acogida, que supone asegurar una vía segura para el disfrute pleno de derechos y la inclusión social. Y el reasentamiento en un tercer país seguro, que es opción cuando el retorno ni la permanencia resultan compatibles con la protección de NNA migrante no acompañados (AGNU, 1996; Corte IDH, 2014).

Por su parte, Ortega Velázquez (2023b) muestra que, en México, la distancia entre el marco legal y la práctica es amplia. Durante años, la detención de NNA migrantes fue sistemática, los albergues funcionaron como espacios de encierro y las reformas se implementaron sin protocolos ni recursos suficientes. Esto coincide con el análisis de Bhabha (2019), quien identifica un doble déficit global en la protección de adolescentes migrantes. Constituido por la ausencia de normas sustantivas que consideren sus aspiraciones y por las fallas en la implementación de obligaciones ya existentes por parte de los Estados.

La *Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* y *núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional* agrega que los Estados deben generar datos desagregados e indicadores de derechos humanos para monitorear el cumplimiento y evitar que la información se utilice para fines de control migratorio (CMW & CRC, 2017). Esta necesidad refuerza la idea de incorporar en el presente trabajo un conjunto de dimensiones empíricas que permitan evaluar el grado de cumplimiento de los estándares internacionales. En otras palabras, dado que la *Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* y *núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios*

generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional obliga a los Estados a generar información desagregada y a utilizar indicadores que midan la efectividad real de la protección. Resulta metodológicamente necesario traducir los principios normativos (prohibición de detención, determinación individual del interés superior, acceso a cuidados alternativos, tutela especializada y soluciones duraderas) en variables observables. Dichas variables observables permitirán identificar si el sistema migratorio mexicano, tras la reforma de 2020, opera en los casos de NNA migrantes no acompañados conforme a sus compromisos internacionales. Así, las dimensiones analíticas que se proponen no sólo organizan la evaluación, sino que responden directamente a la exigencia internacional de monitorear, con evidencia empírica, la efectividad de las medidas estatales en contextos migratorios.

Con base en los estándares examinados, la evaluación de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 puede estructurarse en las siguientes cuatro dimensiones:

1. Fin de la detención y canalización adecuada a CAS como cumplimiento del estándar internacional.
2. Duración del procedimiento administrativo migratorio que es primordial para el interés superior.
3. Tipo de resolución emitida como indicador de la orientación del sistema hacia la protección o la contención.
4. Persistencia en el sistema migratorio como señal de ausencia de soluciones duraderas.

Estas dimensiones permitirán valorar si la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 produjo transformaciones sustantivas en la garantía de derechos de NNA migrantes no acompañados o si persisten prácticas incompatibles con los estándares internacionales.

Capacidad estatal y la implementación de políticas públicas

Capacidad, burocracia y desempeño del Estado

El enfoque de capacidad estatal concibe al Estado como un conjunto estructurado de organizaciones dotadas de facultades para formular y ejecutar políticas públicas. Desde esta perspectiva, una ley o una reforma no produce resultados por sí misma. Su efectividad depende de la calidad con que las instituciones públicas traducen los mandatos normativos en prácticas cotidianas. Como señalan Hilderbrand y Grindle (1995) y Skocpol (1985), esta capacidad se configura a partir de recursos humanos, reglas administrativas, coordinación intergubernamental, autonomía profesional y mecanismos de rendición de cuentas.

En este sentido, la capacidad institucional es un concepto susceptible de múltiples interpretaciones. Aunque Hilderbrand y Grindle (1995, p. 445) la definen como “la habilidad para desempeñar tareas de manera efectiva, eficiente y sostenible”, Ospina (2002, p. 2) advierte que esta definición esconde la complejidad de observar empíricamente las condiciones que la producen. La literatura identifica al menos cuatro grandes enfoques (UNICEF, 1999 y Nelissen, 2002, citados en Ospina, 2002; Rosas Huerta, 2019):

1. Capacidad indicada: Entendida como el potencial para cumplir tareas.
2. Capacidad efectiva: referida al desempeño real del gobierno.
3. Capacidad como producto: Centrada en las habilidades o resultados generados.
4. Capacidad como proceso: Conjunto de esfuerzos tendientes a mejorar la actuación gubernamental.

Estas distinciones son relevantes para el presente trabajo, dado que los indicadores aquí propuestos intentan captar manifestaciones de capacidad efectiva, aunque es pertinente recalcar que la capacidad estatal excede dichas mediciones. Siguiendo la reconstrucción histórica de Rosas Huerta (2008), el concepto evolucionó desde los enfoques de fortalecimiento organizacional de los años ochenta, hacia la construcción de capacidad vinculada al buen gobierno en los noventa y, finalmente, hacia visiones integrales asociadas a la gobernanza. Bajo esta última perspectiva, la capacidad depende de las interacciones entre el Estado, las organizaciones no gubernamentales y los actores públicos y privados, e incorpora dimensiones administrativas y políticas, arreglos organizativos, recursos, normas y relaciones interdependientes.

En el campo de la protección de NNA migrantes no acompañados, estas discusiones adquieren especial relevancia. Las instituciones operan en un entorno de presión constante, con mandatos potencialmente contradictorios, entre proteger y, simultáneamente, gestionar flujos migratorios, y con escasez presupuestaria para cumplir con los estándares de protección integral. Por ello, la capacidad estatal no se limita a temas de infraestructura o personal, sino que se manifiesta en la habilidad constante para sostener rutinas coherentes con la ley, asegurar la atención adecuada y garantizar decisiones técnicas que tutelen efectivamente derechos. Esto implica reconocer que la capacidad estatal es un atributo indispensable para comprender por qué una reforma produce determinados efectos en la práctica.

En el presente trabajo se adoptará una definición de carácter instrumental, en la cual la capacidad estatal es entendida como la aptitud de los entes públicos para lograr los fines que les han sido asignados, lo cual depende de su capital humano, competencias legales, legitimidad, recursos organizacionales y de acción interinstitucional (Bertranou, 2015, p. 39). La capacidad no constituye el resultado en sí mismo, sino las condiciones necesarias para alcanzarlo, entre las cuales se encuentran el personal, la legitimidad, la organización interna y la cooperación con otras instituciones, entre otros. Además, la capacidad siempre depende del sujeto estatal analizado. Puede referirse al Estado mexicano en su conjunto, a las entidades federativas, a los Sistemas DIF, al INM, a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) o al conjunto de instituciones que deben actuar coordinadamente para garantizar la protección efectiva de los derechos de NNA migrantes no acompañados.

De acuerdo a lo formulado por Rosas Huerta (2019), la capacidad institucional no es homogénea ni generalizable. Siempre debe formularse como capacidad para qué, en relación con un problema público concreto, sus causas, su prioridad política y la escala en la que se atiende. Esta perspectiva permite comprender por qué algunas instituciones logran implementar eficazmente reformas legislativas y otras enfrentan limitaciones estructurales que condicionan su desempeño.

Capacidad administrativa en contextos migratorios

Las instituciones responsables de la protección de NNA migrantes no acompañados, principalmente los Sistemas DIF, las PPNN, el INM y la COMAR operan en un entorno de alta variabilidad de flujos y demandas. Estas organizaciones enfrentan cuellos de botella cuando el volumen supera la capacidad instalada, los procesos requieren atención multidisciplinaria, existe rotación de personal especializado, la coordinación interinstitucional es fragmentada o se asignan nuevas obligaciones sin recursos equivalentes.

Las actividades diarias de estas instituciones dependen en gran medida de las capacidades del personal responsable de implementar las medidas de protección. En la práctica, diversas instituciones enfrentan niveles elevados de rotación de personal, contratación temporal y perfiles profesionales con experiencia limitada en materia migratoria y de protección integral de NNA. Estas condiciones suelen afectar la continuidad de los procesos, debilitan la acumulación de conocimiento institucional y dificultan la correcta aplicación de los principios del interés superior y de protección integral. La alta rotación del personal también incrementa los costos de capacitación, genera pérdida de aprendizaje organizacional y reduce la capacidad operativa de las instituciones para responder de manera consistente ante contextos de alta presión migratoria.

Por lo tanto, la capacidad institucional debe analizarse en distintos niveles. De acuerdo con Grindle, Forss y Venson (en Rosas Huerta, 2008), la capacidad institucional se estructura en tres niveles analíticos. El nivel micro relacionado con el personal, sus habilidades, motivaciones e incentivos. El nivel meso relativo a la organización, su gestión interna, recursos, procesos y coordinación. Y finalmente, el nivel macro que abarca el marco institucional, legal, político y social donde operan las políticas. Esta arquitectura multinivel permite explicar por qué las capacidades estatales presentan variaciones territoriales significativas. En el caso de los Sistemas DIF, dichas diferencias se expresan en el nivel micro mediante la disponibilidad y el perfil del personal. A nivel meso en la solidez de los sistemas de gestión y la coordinación interinstitucional. Y en el nivel macro en las reglas del juego, las prioridades políticas, los arreglos de gobernanza y la aceptación social de la política. Por ello, la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020, aun con claridad normativa, encuentra límites prácticos en la operación diaria.

Implementación en la esfera pública

Como señala Ospina (2002), la capacidad institucional no depende sólo de los recursos internos, sino de la coherencia entre niveles del sistema. Esto es, el desempeño en la base (nivel micro) no puede sostenerse si no existe un fortalecimiento paralelo del nivel meso (organización) y del nivel macro (entorno institucional). Cuando los mecanismos de evaluación, coordinación y responsabilidad están fragmentados, las reformas tienden a generar cumplimiento formal, pero no necesariamente resultados sustantivos. En el caso de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020, ésta eliminó la detención administrativa de NNA, pero mantuvo estructuras organizacionales con capacidades dispares.

Desde el enfoque de Grindle y Hilderbrand (1995), las limitaciones en la implementación suelen originarse en la interacción entre múltiples dimensiones de capacidad. Como pueden ser recursos humanos, sistemas de gestión, redes interorganizacionales, reglas institucionales y condiciones políticas. Los autores demuestran que intervenciones focalizadas sólo en un nivel, por ejemplo, capacitación de personal, no generan mejoras sostenidas si otros niveles presentan restricciones más severas. Lo que significaría que una reforma con objetivos claros puede fracasar si la estructura de incentivos, la coordinación interorganizacional o el entorno institucional no acompañan el nuevo mandato.

Willems y Baumert (2003) añaden que las fallas en implementación tienen raíces sistémicas: la falta de personal, la falta de claridad de roles, la inestabilidad institucional, la ausencia de reglas de coordinación y los conflictos entre niveles de gobierno suelen impedir que las políticas funcionen incluso cuando existen recursos técnicos o financieros suficientes. Dichos autores enfatizan que las políticas que requieren cooperación interinstitucional, como las relacionadas con la protección de NNA migrantes, son especialmente sensibles a estas disfunciones. Por su parte, Khemani (2019) muestra que el desempeño burocrático depende de las normas, expectativas y creencias que comparten las personas funcionarias sobre lo que es aceptable. En donde predomina la expectativa de baja sanción o bajo esfuerzo, las reformas no producen cambios en la práctica. Para lograr implementación sustantiva se requiere transformar los incentivos, fortalecer la autonomía profesional y construir una cultura organizacional orientada a la misión.

Evaluación y capacidad institucional

La evaluación se ha consolidado como instrumento central para construir capacidad institucional. Sanderson (2002) argumenta que, en contextos de realidades sociales complejas donde los resultados de las acciones gubernamentales son impredecibles, las políticas deben pensarse como hipótesis sujetas a prueba, corrección y ajuste. Bajo esta lógica, la evaluación debe servir para explicar cómo, por qué y en qué condiciones las políticas generan cambios. Desde esta perspectiva, la evaluación constituye un proceso de aprendizaje que da a las instituciones nuevas capacidades, fortalece la toma de decisiones y contribuye a mejorar la efectividad de las intervenciones públicas. Al respecto, Ospina (2002) muestra que los sistemas de evaluación generan principalmente capacidad indicada, entendida según Nelissen como el potencial institucional para cumplir las tareas asignadas (citado en Ospina, 2002, p. 2). Este tipo de capacidad contribuye a mejorar el diálogo interorganizacional al clarificar responsabilidades y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas. Si bien su impacto sobre la capacidad efectiva, es decir, sobre la actuación concreta del gobierno, suele manifestarse de manera gradual, la generación de capacidad indicada crea las condiciones necesarias para que el potencial institucional pueda traducirse posteriormente en desempeño real (Nelissen citado en Ospina, 2002, p. 2).

Consideraciones finales

El desarrollo de este capítulo tuvo como objetivo establecer el marco normativo, contextual y teórico que permite comprender la atención institucional de NNA migrantes no acompañados en México, así como situar la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 en las condiciones históricas, políticas e institucionales en las que fue implementada. Para ello, el capítulo se estructuró de manera progresiva, articulando antecedentes normativos, contexto migratorio reciente y marco teórico.

En un primer momento, se revisaron los principales antecedentes normativos que han configurado la atención estatal a los NNA migrantes, destacando el tránsito desde un enfoque centrado en la detención migratoria hacia un esquema formal de protección integral de derechos. En este recorrido se identificó a la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 como un punto de inflexión, al prohibir la detención migratoria

de NNA y trasladar la responsabilidad de su alojamiento y protección a los Sistemas DIF, redefiniendo así las obligaciones institucionales del Estado mexicano.

Posteriormente, el capítulo situó este marco normativo en un contexto regional y nacional caracterizado por transformaciones profundas en los patrones de movilidad humana, por el aumento y la diversificación de los flujos migratorios y por la persistencia de enfoques securitarios en la política migratoria. A partir de este encuadre, se presentó un análisis descriptivo de los registros administrativos de la UPMRIP para el periodo 2020–2023, el cual permitió identificar cambios significativos en la magnitud, composición y distribución territorial de los eventos de NNA migrantes no acompañados, así como una transformación en las prácticas administrativas del INM, reflejada en el tránsito de la presentación a la canalización obligatoria hacia los Sistemas DIF.

Finalmente, con base en los elementos normativos, contextuales y empíricos desarrollados a lo largo del capítulo, se expuso el marco teórico de la investigación, articulando el enfoque de derechos del niño y el enfoque de las capacidades estatales. Esta articulación permitió establecer que la garantía efectiva de los derechos de los NNA migrantes no acompañados no depende únicamente del reconocimiento jurídico de dichos derechos, sino de la capacidad real del Estado para implementar y coordinar las obligaciones que de ellos se derivan.

En conjunto, el Capítulo I proporciona el sustento normativo, contextual y teórico que orienta el análisis desarrollado en la tesis y delimita el lente analítico desde el cual se examinará, en los capítulos siguientes, la implementación de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 y las capacidades institucionales de los Sistemas DIF para responder a las nuevas responsabilidades en materia de protección de NNA migrantes.

CAPÍTULO II. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL Y DE CAPACIDADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA DE 2020 EN LA PROTECCIÓN DE NNA MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS

Este capítulo tiene como objetivo analizar las condiciones institucionales y de capacidad estatal bajo las cuales se ha implementado la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 en materia de protección de NNA migrantes no acompañados en México. Mientras que el capítulo anterior estableció los fundamentos normativos y conceptuales que orientan la política de protección desde un enfoque de derechos del niño y de capacidades estatales, el presente capítulo se concentra en examinar cómo dichos principios se traducen en la estructura institucional, los recursos disponibles y los arreglos operativos encargados de su ejecución.

El punto de partida del análisis es que la efectividad de una reforma legal no depende exclusivamente de su diseño normativo, sino de la capacidad del Estado para implementarla de manera sostenida en el territorio. En el caso de la reforma de 2020, la prohibición de la detención migratoria de NNA y el traslado de su alojamiento y cuidado a los Sistemas DIF implicaron una reconfiguración profunda de responsabilidades, flujos de actuación y mecanismos de coordinación interinstitucional. Este cambio supuso nuevas exigencias en términos de capacidad organizacional, disponibilidad de recursos financieros, personal especializado, infraestructura adecuada y sistemas de información que permitieran dar seguimiento a los casos y garantizar la restitución de derechos.

Desde esta perspectiva, el capítulo adopta un enfoque diagnóstico orientado a identificar las principales brechas entre el mandato legal de protección integral y las capacidades efectivamente disponibles para su cumplimiento. El análisis se organiza a partir de dimensiones clave de la capacidad estatal relevantes para la implementación de la reforma, entre las que se incluyen la arquitectura institucional y la distribución de competencias entre las autoridades migratorias, de protección y de asistencia social y los recursos presupuestarios destinados a la atención de NNA migrantes no acompañados.

Con base en estas dimensiones, el capítulo se estructura en tres bloques analíticos. En primer lugar, se presenta una caracterización general de las condiciones socioeconómicas y de la dinámica migratoria que inciden en la presión sobre los sistemas de protección, con el fin de situar las demandas que enfrenta el Estado mexicano en la atención de NNA migrantes no acompañados. En segundo lugar, se desarrolla un diagnóstico institucional que describe el entramado normativo y organizacional encargado de la protección, así como los cambios introducidos por la reforma de 2020 en la asignación de responsabilidades entre el INM, los Sistemas DIF y las PPNNA. Este apartado incluye la identificación y sistematización de los principales actores del sector público, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, destacando su rol y nivel de incidencia dentro del esquema de atención.

En tercer lugar, el capítulo analiza las implicaciones del arreglo normativo e institucional vigente a partir de evidencia administrativa y presupuestaria, con énfasis en las capacidades operativas del SNDIF durante el primer año de implementación de la reforma. El examen de los registros disponibles, del ejercicio presupuestario y de la habilitación de CAS permite identificar limitaciones estructurales asociadas a la ausencia de recursos etiquetados, la debilidad de los sistemas de información y la fragmentación de la coordinación interinstitucional, las cuales condicionan la implementación efectiva y homogénea de la reforma en el territorio nacional.

En conjunto, este capítulo establece una línea base diagnóstica sobre las capacidades institucionales y presupuestales del Estado mexicano para garantizar la protección de NNA migrantes no acompañados bajo el nuevo marco legal. Los hallazgos aquí presentados permiten comprender las condiciones estructurales que median entre la norma y la práctica, y proporcionan el sustento analítico para el capítulo siguiente, en el que se examina empíricamente cómo estas brechas de capacidad se reflejan en los datos administrativos sobre la atención y protección de esta población.

Diagnóstico de la situación actual

Contexto socioeconómico

El fenómeno de estudio ocurre en México, país que en 2024 se posicionó como la decimoquinta economía más grande del mundo, con un producto interno bruto de 1,349,633

millones de dólares a precios constantes de 2015 (Grupo Banco Mundial (GBM), 2025). Sin embargo, la magnitud de su economía contrasta con las persistentes desigualdades estructurales que limitan el acceso equitativo a los derechos sociales y profundizan la vulnerabilidad de amplios sectores de la población. De acuerdo con el INEGI (2021), la población total del país fue de 126,014,024 personas en 2020. De las cuales 32,028,670 eran NNA, lo que representa el 25.4 por ciento de la población total. La población femenina constituye el 51.2 por ciento y la masculina el 48.8 por ciento. En el ámbito educativo, el 95 por ciento de la población de 15 años y más sabe leer y escribir, el grado promedio de escolaridad es de 9.7 años.

Las condiciones socioeconómicas del país reflejan una estructura de desigualdad que ha perdurado por generaciones. De acuerdo con datos del INEGI (2025), para 2024, 38.5 millones de personas se ubicaban en situación de pobreza multidimensional y 7.0 millones en pobreza extrema. En términos agregados, el 29.6 por ciento de la población nacional presentaba al menos una carencia en el ejercicio de sus derechos sociales (educación, salud, seguridad social, vivienda o alimentación) y disponía de ingresos mensuales insuficientes para cubrir el costo de una canasta alimentaria, así como de bienes y servicios básicos.

México se encuentra localizado entre Centroamérica y Estados Unidos de América, lo que lo convierte en un espacio estratégico dentro de las principales rutas migratorias del continente. Aunado a esto, México es un país que históricamente ha sido de origen, tránsito y retorno de personas migrantes, pero que de manera progresiva también se ha consolidado como un país de destino, particularmente en el contexto de las transformaciones recientes de la movilidad regional. Este cambio se ha visto acentuado por el incremento de flujos provenientes de otras regiones distintas a Centroamérica, como lo es Sudamérica, el Caribe, África e incluso Asia (UPMRIP, 2024b), y por la persistencia de factores estructurales que obligan a las personas a salir de sus lugares de origen. De manera paralela, la implementación de mecanismos de externalización del control migratorio, en particular el MPP, reforzó el papel de México como espacio de espera y contención para personas solicitantes de asilo en Estados Unidos de América, prolongando su permanencia en territorio mexicano (París Pombo & García Zapata, 2019). Con lo cual se ejerce presión sobre las capacidades institucionales y sociales de atención, especialmente en zonas fronterizas. Las recientes estrategias de contención y militarización de la gestión migratoria, subordinada a compromisos bilaterales con Estados Unidos de América, han reafirmado el papel de México

como país de destino forzado y de permanencia prolongada para poblaciones migrantes (Narváez Gutiérrez & Gandini, 2021).

Diagnóstico institucional y de capacidades para la protección de NNA migrantes no acompañados

El marco institucional que regula la protección de NNA migrantes no acompañados en el Estado mexicano se fundamenta en una compleja arquitectura legal. La cual es articulada principalmente por la LGDNNA, la LM y la LSRPCAP. Estas disposiciones configuran un sistema de corresponsabilidad entre diversas autoridades administrativas, de protección, de justicia y de derechos humanos, con la finalidad de garantizar el interés superior de NNA migrantes. Dicho sistema está orientado formalmente a garantizar el interés superior de NNA en contextos de movilidad humana.

Antes de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante del 11 de noviembre de 2020, la LM facultaba al INM para alojar temporalmente a NNA extranjeros en estaciones migratorias mientras se resolvía su situación administrativa. No obstante, diversos informes de organizaciones de la sociedad civil y organismos de derechos humanos han documentado que, en la práctica, dicho alojamiento operaba como una forma de detención migratoria, caracterizada por la privación de la libertad, el encierro prolongado y la ausencia de condiciones adecuadas para la protección integral de derechos (CNDH, 2019; CCINM, 2017; Sin Fronteras, 2016; SNDIF, 2021). Esta discrepancia entre la denominación normativa y la práctica institucional fue objeto de amplias críticas, al evidenciar un enfoque centrado en el control migratorio más que en la asistencia y protección social.

La reforma de 2020 prohibió expresamente, entre otras cosas, la detención migratoria de NNA y trasladó la responsabilidad de su atención y alojamiento a los Sistemas DIF, marcando un cambio estructural en la política migratoria mexicana (DOF, 2020; LGDNNA, 2014, art. 95). A partir de esta reforma, los CAS se establecieron como los espacios autorizados para el alojamiento temporal de NNA migrantes no acompañados, bajo un enfoque de derechos y protección integral, en contraposición al esquema previo basado en la lógica de detención administrativa.

A continuación se presentan las principales instituciones que intervienen en la protección de NNA migrantes no acompañados en México:

a) El SNDIF y los Sistemas Estatales y Municipales DIF

El SNDIF es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal. El cual cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios y actúa como coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada. Dentro de sus atribuciones se encuentran: i) Promover y prestar servicios de asistencia social, conforme a la *Ley General de Salud* (LGS) y la *Ley de Asistencia Social* (LAS), priorizando a personas en situación de vulnerabilidad, como los NNA migrantes no acompañados; ii) Promover la protección integral de los derechos de NNA, de acuerdo con la LGDNNA y los tratados internacionales suscritos por México, guiando su actuación por el principio del interés superior; iii) Coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada y establecer prioridades y programas conjuntos entre los tres órdenes de gobierno y; iv) Promover el sano crecimiento de NNA conforme al artículo 5 de la LGDNNA (SNDIF, 2024). De conformidad con la LGS, el SNDIF tiene como propósito contribuir al bienestar social de la población a través de la prestación de servicios de asistencia social, particularmente en favor de NNA en situación de abandono, además de impulsar el desarrollo de la familia y la comunidad, así como al crecimiento físico y mental de este grupo poblacional (LGS, 2024, art. 6, fracc. III y IV).

Derivado de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020, el SNDIF y los Sistemas Estatales y Municipales DIF adquirieron funciones centrales en la protección de NNA migrantes no acompañados. Con lo cual sustituyen al INM en las tareas de alojamiento y cuidado. Según el *Reglamento General para los Centros de Asistencia Social y Establecimientos Asistenciales Habilitados del SNDIF* (2022), los CAS del SNDIF deben brindar alojamiento temporal, cuidados y atención integral a NNA en situación de movilidad, sin importar su nacionalidad o situación migratoria. Dichos CAS operan bajo la administración directa del SNDIF y actúan conforme al Modelo de Atención anexo al Reglamento, el cual es vinculante para los sistemas estatales y municipales cuando exista un convenio de coordinación. Los Sistemas Estatales y Municipales DIF también pueden habilitar lugares para brindar alojamiento para la atención de NNA migrantes, siguiendo las disposiciones del Reglamento y los convenios que establezcan con el SNDIF.

La LGDNNA reconoce a los Sistemas Estatales y Municipales DIF como componentes del SIPINNA. Los Sistemas Estatales y Municipales DIF ejercen funciones concurrentes con el SNDIF, entre ellas: i) Ejecutar medidas de protección especial y restitución de derechos, a través de las PPNNA; ii) Administrar o supervisar los CAS bajo su jurisdicción, garantizando que NNA migrantes reciban cuidados alternativos y protección integral y; iii) Coordinarse con el SNDIF mediante convenios para fortalecer capacidades técnicas, financieras y de atención (LAS, 2024, art. 45; LGDNNA, 2014, art. 4, 111 y 117).

b) Las PPNNA: La Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA) y las Procuradurías Estatales y Municipales

Las PPNNA constituyen la autoridad especializada en la protección jurídica y restitución de derechos de NNA. En los casos de NNA migrantes, su intervención es obligatoria. Las PPNNA tienen la responsabilidad de dictar medidas especiales de protección, elaborar el plan de restitución de derechos y autorizar el ingreso de NNA no acompañados a los CAS. La PFPNNA coordina las acciones de las Procuradurías Estatales y Municipales y supervisa la correcta aplicación de los procedimientos de protección. Por su parte, las Procuradurías Estatales y Municipales ejecutan las medidas específicas en cada territorio (LGDNNA, 2014, art. 26, 121-123). En el contexto de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020, su papel se fortaleció sustancialmente. A partir de ella, para cada NNA deben emitir el plan de restitución de derechos antes de que el INM resuelva el procedimiento administrativo migratorio. Lo que asegura que la decisión migratoria se base en una evaluación integral del interés superior (LM, 2011, art. 112).

c) El Instituto Nacional de Migración (INM)

El INM es el órgano desconcentrado de la SEGOB. Es el encargado de las funciones de control y supervisión de los actos migratorios, pero ya no puede alojar a NNA en estaciones migratorias (Reglamento de la LGDNNA 2015, art. 111; LM, 2011, art. 99). En materia de niñez y adolescencia, su papel actual consiste en: i) Notificar a la PPNNA correspondiente; ii) Referir de inmediato a NNA migrantes no acompañados a los Sistemas DIF; iii) Reconocerles la condición de Visitante por Razones Humanitarias; iv) Determinar y resolver el procedimiento administrativo migratorio atendiendo las determinaciones del plan de

restitución de derechos emitido por la PPNNA y; v) Colaborar con la COMAR cuando existan solicitudes de la condición de refugiado (LM, 2011, art. 112).

d) La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)

La COMAR tiene por objeto la aplicación de la LSRPCAP y de su Reglamento, en coordinación con la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración y el INM (Reglamento de la LSRPC, 2012, art. 3). Tiene como mandato reconocer la condición de refugiado y otorgar protección complementaria (LSRPCAP, 2011, art. 18; Reglamento de la LSRPC, 2012, art. 15). En los casos que involucren a NNA migrantes, debe garantizar que el procedimiento se desarrolle con bajo el principio del interés superior (LSRPCAP, 2011, art. 9).

e) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

La CNDH constituye un órgano constitucional autónomo encargado de estudiar, promover, proteger y difundir los derechos humanos reconocidos por el marco jurídico mexicano. El ámbito de competencia de la CNDH comprende todo el territorio nacional y la facultad para conocer e investigar quejas relacionadas con presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades o personas servidoras públicas federales, salvo aquellas pertenecientes al Poder Judicial de la Federación. Asimismo, cuando en un mismo hecho participen autoridades federales y locales, la CNDH será la instancia competente para conocer del caso. Supervisa las condiciones de alojamiento en CAS y estaciones migratorias, recibe quejas e investiga violaciones a derechos humanos, y puede emitir recomendaciones vinculadas a la actuación del INM, de los Sistemas DIF, de las PPNNA o de la COMAR (Ley de la CNDH, 1992; LGDNNA, 2014; LM, 2011).

f) Secretaría de Gobernación (SEGOB)

La SEGOB es la dependencia encargada de formular y conducir la política migratoria y de movilidad humana del país, además de coordinar acciones y programas en materia de movilidad humana, refugio y asilo, en coordinación con otras autoridades federales y estatales (LM, 2011, art. 18; LOAPF, 1976, art. 27; LSRPCAP, 2011, art. 14 Ter.). Es la secretaría que engloba al INM, a la UPMRIP, a la COMAR, al Consejo Nacional de Población (CONAPO), entre otras.

g) Gobiernos Municipales y Ministerios Públicos

Los gobiernos municipales y la Ciudad de México tienen la responsabilidad de ejecutar medidas inmediatas de protección y colaborar con las procuradurías locales para asegurar atención en los casos detectados en su territorio (LGDNNA, art. 26, fracc. VII). El Ministerio Público, por su parte, debe intervenir cuando existan indicios de delito en perjuicio de NNA migrantes (LGDNNA, 2014, art. 85, 106, 118 y 122).

Identificación de actores

Con el propósito de complementar la información presentada, a continuación se incluyen tres tablas que sistematizan a los principales actores que intervienen, a nivel nacional, en la protección de NNA migrantes. Las tablas distinguen a los actores del sector público, a los organismos internacionales y a las organizaciones de la sociedad civil, y presentan de manera sintética su rol, nivel de influencia y principales responsabilidades dentro del entramado institucional de atención y protección. En la Tabla 7 se presentan los principales actores del sector público. Se describe su rol, nivel de influencia y responsabilidad en relación con la reforma sobre niñez y adolescencia migrante del 2020.

Tabla 7. Actores relevantes: Sector público

Actor	Rol	Nivel de influencia	Responsabilidad
COMAR	Reconocer y garantizar el derecho de asilo y protección complementaria a NNA migrantes no acompañados que lo soliciten en México.	Alto	• Recibir las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. • Resolver sobre el reconocimiento de la condición de refugiado de NNA extranjeros que, encontrándose en territorio nacional, así lo soliciten.
CNDH	Proteger, observar, promover, estudiar y divulgar sobre los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.	Medio	• Recibir, investigar y resolver quejas relacionadas con presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades y personas servidoras públicas de carácter federal. • Supervisar CAS.

INM	Ejecutar, controlar y supervisar los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional.	Alto	• Canalizar de forma inmediata a NNA migrantes no acompañados a los Sistemas DIF, evitando su detención en estaciones migratorias. • Dar aviso a la PPNNA. • Colaborar con la COMAR en la atención y trámite de solicitudes de asilo. • Proporcionar información clara y accesible sobre procedimientos y derechos a NNA migrantes no acompañados.
PPPNNA	Actuar como autoridad de protección federal, interviniendo directamente o coordinando acciones con PPNNA estatales y municipales, así como con instituciones nacionales e internacionales, para asegurar la protección integral y la restitución de derechos de NNA migrantes no acompañados.	Alto	• Determinar e implementar medidas especiales de protección para NNA migrantes no acompañados. • Elaborar el plan de restitución de derechos antes de la resolución de cualquier procedimiento administrativo migratorio, en coordinación con el Sistema DIF y el INM. • Coordinar acciones interinstitucionales con instancias como la COMAR, la CNDH y organizaciones de la sociedad civil para garantizar una atención integral. • Autorizar el ingreso de NNA no acompañados a los CAS. • Asegurar el acceso a servicios como salud, educación, asistencia jurídica y apoyo psicosocial. • Representar jurídicamente a NNA en procedimientos administrativos o judiciales. • Verificar las condiciones de alojamiento en los CAS y emitir recomendaciones. • Coordinar con instancias internacionales y autoridades extranjeras para la localización de familiares, la reunificación y la protección transfronteriza de NNA.
Secretaría Ejecutiva SIPINNA	Ser el ente articulador interinstitucional, para que las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los poderes legislativo y judicial, y los sistemas estatales y municipales de protección se alineen a la LGDNNA.	Medio	• Coordinar la elaboración, ejecución y evaluación de políticas, programas y acciones a través de la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado.

SNDIF	Liderar la respuesta nacional para el alojamiento y atención de NNA migrantes no acompañados a través de los CAS, en coordinación con los Sistemas DIF estatales y municipales.	Alto	• Supervisar y evaluar la actividad y servicios de asistencia social que presten las instituciones de asistencia social pública y privada, conforme a lo que establece la LGS y la LAS. • Habilitar espacios de alojamiento o albergues, pudiendo ser públicos o privados, para recibir a NNA migrantes no acompañados. • Establecer los estándares mínimos para que los espacios de alojamiento o albergues brinden la atención adecuada a NNA migrantes no acompañados. • Asignar recursos económicos temporales y apoyos técnicos para fortalecer la capacidad operativa de los Sistemas DIF estatales y municipales. • Capacitar al personal de los Sistemas DIF estatales y municipales. • Establecer y aplicar lineamientos técnicos y operativos para la atención de NNA migrantes no acompañados en CAS.
-------	---	------	---

Fuente: Elaboración propia con base en la LM, la LGDNNA y la LAS.

La Tabla 8 se presenta los principales organismos internacionales. Se describe su rol, nivel de influencia y responsabilidad en relación con la reforma sobre niñez y adolescencia migrante del 2020.

Tabla 8. Actores relevantes: Organismos internacionales

Actor	Rol	Nivel de influencia	Responsabilidad
ACNUR	Apoyar a NNA refugiados.	Medio	• Distribuir suministros y movilizar a personal experto para brindar protección. • Garantizar que personas refugiadas cuenten con albergue, alimento, agua, atención médica, educación y ayuda para encontrar a familiares desaparecidos.
UNICEF	Brindar asistencia técnica, financiera y programática al Estado para fortalecer sus capacidades en materia de protección a NNA migrantes no acompañados.	Medio	• Promover un enfoque de protección. • Actuar como promotor de políticas, desarrollador de herramientas y actor operativo para garantizar derechos fundamentales (educación, salud, protección y bienestar emocional) a NNA migrantes no acompañados.

OIM	Articular esfuerzos entre gobiernos, sociedad civil y otros actores para garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos de NNA migrantes no acompañados.	Medio	• Brindar atención humanitaria digna y eficaz a NNA migrantes no acompañados. • Brindar asistencia técnica y operativa. • Facilitar procesos de retorno voluntario asistido y reintegración a NNA migrantes no acompañados. • Capacitar a autoridades y personal técnico en gestión migratoria, protección de derechos y atención diferenciada. • Impulsar campañas de información para prevenir riesgos en rutas migratorias y promover la migración segura, ordenada y regular. • Coordinar acciones de respuesta a emergencias relacionadas con migración, desplazamiento forzado y desastres.
-----	---	-------	--

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la OIM (2025), UNICEF (s. f.) y ACNUR (2025).

En la Tabla 9 se presentan las principales organizaciones de la sociedad civil. Se describe su rol, nivel de influencia y responsabilidad en relación con la reforma sobre niñez y adolescencia migrante del 2020.

Tabla 9. Actores relevantes: Organizaciones de la sociedad civil

Actor	Rol	Nivel de influencia	Responsabilidad
International Detention Coalition (IDC)	Trabajar con gobiernos, sociedad civil y organismos de Naciones Unidas para poner fin a la detención migratoria.	Medio	• Crear una red mundial para acabar con la detención migratoria. • Trabajar para cambiar las leyes y políticas sobre detención migratoria. • Ofrecer soluciones reales y alternativas prácticas a la detención. • Investigar la detención migratoria y soluciones alternativas.

Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI)	Promover los derechos de las mujeres en la migración dentro del contexto mexicano, ya sea que vivan en comunidades de origen, estén en tránsito o residan en México o Estados Unidos de América.	Medio	• Promover la migración segura para las mujeres a través del acceso a la justicia. • Promover el desarrollo y la instrumentación de políticas públicas y programas que beneficien a las mujeres en la migración. • Educar y sensibilizar a la clase política, la academia, estudiantes universitarios y medios de comunicación sobre los derechos y las necesidades de las mujeres en la migración. • Contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las mujeres a fin de que puedan ejercer aquellos derechos que han sido afectados por los procesos migratorios.
Save the Children	Protección integral y especial a la niñez en contextos de movilidad humana.	Medio	• Promover espacios seguros que garanticen la protección integral, la educación continua, el acceso a servicios de salud, así como el desarrollo y fortalecimiento de los medios de vida, para generar cambios en la vida de NNA. • Entregar kits de higiene personal, de limpieza, higiene menstrual y de educación para NNA y sus familias que se encuentran en situación de movilidad. • Impartir talleres para NNA de apoyo psicosocial a través del arte, la educación en emergencias, la salud y las habilidades para la vida. • Desarrollar talleres de reducción de riesgos de desastres para mejorar la capacidad de respuesta de los albergues al atender emergencia. • Trabajar en la identificación y gestión de casos que requieran de una intervención especializada por parte de las autoridades. • Capacitar a personas servidoras públicas para que aumenten sus conocimientos y herramientas para atender y proteger a NNA migrantes y refugiados.

Asylum Access	Ayudar a las personas refugiadas a reconstruir sus vidas mediante un enfoque basado en derechos humanos.	Medio	• Brindar información esencial y representación legal a las personas refugiadas que solicitan asilo en México. • Trabajar para garantizar el acceso a la justicia y al debido proceso para las personas refugiadas y solicitantes de asilo en el país. • Realizar talleres para personas refugiadas y solicitantes de asilo sobre sus derechos conforme a la legislación mexicana. • Realizar talleres dirigidos a mujeres refugiadas que han huido de la violencia basada en género. • Contribuir a garantizar el acceso de las personas refugiadas al empleo, la salud, la educación y otras formas de apoyo a través de la Ruta de la Hospitalidad. • Abogar por la liberación de las personas refugiadas en detención y por políticas de refugio e inmigración en México basadas en derechos humanos. • Capacitar a personas funcionarias gubernamentales sobre los derechos de las personas migrantes y refugiadas.
Kids in Need of Defense (KIND)	Trabajar a través de un enfoque integral para tratar las necesidades multifacéticas de la niñez y adolescencia migrante no acompañada.	Medio	• Proporcionar asistencia jurídica para representar a NNA no acompañados a través de sus procedimientos legales en colaboración con una sólida red de más de 804 firmas de abogados, corporaciones, facultades de derecho y asociaciones de abogados. • Ayudar a NNA y familias de todo el mundo a adaptarse a un nuevo país, idioma, hogar y comunidad, y trabaja para abordar los traumas durante su viaje hacia la seguridad. • Promover el tratamiento justo y apropiado de NNA no acompañados, inmigrantes y refugiados. • Capacitar a quienes formulan políticas y al público sobre las experiencias y condiciones que obligan a esta población a migrar sola.

Casa de Acogida, Formación y Empoderamiento para Mujeres y Familias Migrantes y Refugiadas (CAFEMIN)	Ser un espacio seguro que acompaña, protege y fortalece a mujeres, NNA y familias en situación de movilidad humana.	Medio	• Vinculación: Coordinación del ingreso y acogida con identificación temprana de necesidades; canalización interna y externa; gestión de donativos; articulación interinstitucional. • Trabajo social: Diagnóstico, acompañamiento y seguimiento de casos mediante Plan de Atención Integral; evaluación y cierre de procesos. • Hospitalidad: Atención a necesidades básicas y gestión de espacios dignos que favorecen la integridad y convivencia intercultural. • Salud: Atención integral con enfoque de derechos humanos en salud física, mental y apoyo psicosocial; servicios de psicoterapia, psicología y psiquiatría. • Jurídico: Acompañamiento en protección internacional, refugio, regularización migratoria, orientación consular y retorno voluntario. • Formación: Educación integral, intercultural e inclusiva para NNA; fortalecimiento académico y socioemocional; continuidad educativa y talleres formativos. • Programa de mujeres: Atención interdisciplinaria para el bienestar integral, desarrollo de habilidades e integración cultural. • Integración local: Acompañamiento a mujeres y familias migrantes y refugiadas para el acceso a derechos y la instalación en la Ciudad de México. • Servicios de integración: Acceso a empleo, vivienda, educación, servicios financieros, capacitación, emprendimiento y actividades socioculturales y recreativas.
---	--	--------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por Asylum Access (2020), IDC (2024), IMUMI (2025), CAFEMIN (2025), KIND (2025) y Save the Children (s. f.).

Implicaciones del arreglo normativo e institucional vigente

El arreglo normativo e institucional vigente para la protección a NNA migrantes no acompañados en México es el resultado de un proceso histórico de transformación normativa e institucional. Y aunque ha tenido avances significativos en el reconocimiento de derechos, aún enfrenta limitaciones estructurales que obstaculizan su implementación plena. La reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante del 11 de noviembre de 2020 representó un cambio paradigmático. Sin embargo, la distancia entre el diseño legal y la capacidad operativa del Estado continúa siendo amplia, lo que explica en buena medida la persistencia de brechas en la atención y protección efectiva de los derechos de NNA migrantes (CNDH, 2022; SNDIF, 2021).

En el plano institucional, el traslado de responsabilidades desde el INM hacia los Sistemas DIF implicó una reconfiguración del entramado burocrático, esto sin venir acompañado de un fortalecimiento proporcional de sus capacidades técnicas, financieras y humanas. Aunque la LM y la LGDNNA establecen mecanismos de corresponsabilidad entre el INM, las PPNN y los Sistemas DIF, en la práctica la coordinación entre dichas instancias continúa siendo fragmentaria y heterogénea entre entidades federativas (CNDH, 2022). Por ejemplo, En el *Informe de Cierre 2020 del Sistema Nacional de Información en Materia de Asistencia Social* (2021) el SNDIF señala que el 2020 fue el primer año en el que se recaba información sobre la población migrante atendida por los Sistemas DIF. Esto con la finalidad de dar cumplimiento a los compromisos internacionales generados por el Estado mexicano en el “Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo” (CEPAL, 2013). Para finales de 2020, a nivel nacional 13 entidades federativas compartieron información con el nivel de detalle requerido sobre la población atendida. Sin embargo, sólo siete reportaron información sobre población migrante. Estos datos sobre población migrante no pueden ser desagregados por grupos de edad (véase Tabla 10).

Tabla 10. Cantidad de personas migrantes atendidas por los Sistemas DIF, 2020

Entidad Federativa	Mujeres	Hombres
Baja California	3	6
Durango	12	38
Guerrero ⁹	287,163	270,895
Querétaro	2	6
Quintana Roo	432	94
Tabasco	72	230
Tamaulipas	650	3,332
Total	288,334	274,601

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF (2021).

En el SNDIF, la Unidad de Atención a Población Vulnerable es el área encargada de garantizar la protección de personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo a NNA migrantes no acompañados. Para cumplir con esta función, debe coordinarse con los tres órdenes de gobierno y con otros actores institucionales. Asimismo, le corresponde coordinar servicios de asesoría, asistencia y orientación social dirigidos a personas migrantes. De igual forma, esta Unidad tiene la responsabilidad de coadyuvar en la creación de CAS para NNA migrantes no acompañados (SNDIF, 2019, art. 15). Dentro de la estructura orgánica de la “Unidad de Atención a Población Vulnerable” se encuentra la “Dirección General de Coordinación y Políticas para la Primera Infancia, Familias y Población en Situación de Vulnerabilidad”. Esta Dirección General es la encargada de diseñar, gestionar y coordinar políticas públicas y acciones de asistencia social en beneficio de NNA migrantes no acompañados. Así como de administrar los CAS con los que cuente el propio SNDIF (2019, art. 29).

Para el año 2020, el total del presupuesto ejercido por el SNDIF ascendió a \$2,377,663.7 miles de pesos, lo que representó un incremento de 19.8 por ciento respecto al presupuesto aprobado. Este aumento se explicó principalmente por un sobre ejercicio en el rubro Otros

⁹ Los datos reportados por Guerrero son muy elevados. Se cree que se está contabilizando a personas desplazadas internas y migrantes internacionales. Cabe destacar que, la UPMRIP (2025) sólo contabilizó 22 personas en situación migratoria irregular en Guerrero durante el año 2020.

de Corriente, el cual fue 3,190.7 por ciento a lo originalmente autorizado. Dichos recursos se destinaron a programas de carácter general, entre ellos el “Programa de Acogimiento Residencial Temporal con perfiles específicos”, así como a apoyos extraordinarios por “Gastos Funerarios a Población en Situación de Vulnerabilidad” y “Apoyos para gastos funerarios a familiares de personas fallecidas por la enfermedad COVID-19”. Es importante precisar que el presupuesto ejercido por el SNDIF corresponde al conjunto de sus atribuciones y líneas de acción, y no a un programa específico orientado a NNA migrantes no acompañados. Por lo cual es difícil determinar qué cantidad de recursos fue asignado a ese grupo en específico. Por ejemplo, los recursos asignados al “Programa de Acogimiento Residencial Temporal con perfiles específicos” no incluyen de manera diferenciada ni explícita la atención de NNA migrantes no acompañados (SHCP, 2021).

En términos de resultados institucionales, el SNDIF reportó que en 2020 brindó atención integral a 185 NNA a través de 1,076,593 acciones, que incluyeron atención médica, psicológica, nutricional y de trabajo social, entre otras, en los CAS bajo su responsabilidad. Asimismo, en materia de protección de derechos, atendió 300 solicitudes de representación, realizó 51 denuncias y otorgó 2,113 asesorías jurídicas, algunas de ellas vinculadas con la condición migratoria. En cuanto al “Registro Nacional de Centros de Asistencia Social”, se informó la incorporación de 27 CAS a nivel nacional que cumplieran con los requerimientos mínimos de infraestructura, seguridad, protección y vigilancia, incluyendo espacios para el desarrollo de actividades multidisciplinarias (SHCP, 2021). A partir de esta información, puede observarse que el gasto extraordinario ejercido por el SNDIF en 2020 no contempló rubros específicos orientados a la habilitación, ampliación o funcionamiento de CAS especializados en la atención de NNA migrantes no acompañados, lo que refuerza la necesidad de analizar cómo se materializó la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante.

La evidencia disponible muestra que sólo una minoría de los estados reportó información sobre población migrante atendida por el DIF, y que la habilitación de CAS específicos para NNA migrantes sigue siendo insuficiente frente a la magnitud del fenómeno (SNDIF, 2021). Esta debilidad institucional se traduce en prácticas desiguales, ausencia de protocolos homologados para la determinación del interés superior y carencia de personal especializado en atención psicosocial, jurídica y educativa (CNDH, 2022; OIM, 2022).

En el plano económico, la implementación de la reforma ha dependido de recursos extraordinarios y temporales en sus primeros años, más que de presupuestos estructurales, como se mostró en párrafos anteriores. La escasez de recursos condiciona la viabilidad de la reforma. Los recursos económicos se requieren para la construcción o la habilitación de CAS, la instalación de modelos de alojamiento, la contratación del personal, la compra de insumos y finalmente de los servicios que se puede ofertar. Por consiguiente, el presupuesto define la cobertura real y gran parte de la calidad en la atención. De igual forma, los presupuestos deben considerar distintos escenarios en los que la demanda de servicios se ve aumentada. Como lo son las variaciones estacionales en el aumento de los flujos migratorios de NNA migrantes no acompañados, los movimientos migratorios mixtos (o caravanas) o posibles contingencias sanitarias que tienden a presionar rápidamente la capacidad instalada. Sin los recursos suficientes puede haber sobreocupación, rotación de personal, desabasto de insumos y tiempos de espera prolongados en lugares no adecuados para NNA.

A estas limitaciones se suma un conjunto de barreras administrativas y de gobernanza. A pesar de la prohibición expresa de la detención migratoria infantil, la CNDH (2022) ha documentado la persistencia de casos de NNA alojados en estaciones migratorias o en espacios no adecuados. Asimismo, la coordinación interinstitucional presenta fallas en la transferencia de información y en la ejecución de los planes de restitución de derechos. Al entrar en vigor la reforma, no se contaba con un sistema nacional de registro interoperable entre INM, DIF y PPNNA. Lo que claramente, dificulta el seguimiento de casos y la evaluación integral de resultados. Tales deficiencias no son únicamente operativas, sino estructurales, pues derivan de una política que fue concebida desde el nivel federal sin un diagnóstico previo de capacidades subnacionales ni un modelo de gestión claro para su implementación territorial (OECD, 2010; Vedung, 1997).

El contexto migratorio regional intensifica estas tensiones institucionales. Entre 2020 y 2023, los registros administrativos de la UPMRIP (2024b) muestran un aumento sin precedentes en los eventos de NNA migrantes no acompañados, con un incremento de más del 200 por ciento entre 2020 y 2021. Este aumento coincide con la entrada en vigor de la reforma y con la reactivación de los flujos migratorios tras la pandemia generada por el COVID-19. A ello se añade la diversificación de nacionalidades, con una creciente presencia de NNA procedentes de América de Sur, el Caribe, África e incluso Asia (UPMRIP, 2024b). Esta expansión de las rutas migratorias hacia el norte del país y la dispersión geográfica de

los puntos de encuentro con la autoridad migratoria han desbordado las capacidades locales de atención, evidenciando una falta de articulación entre los sistemas estatal y municipal de protección (IDC, 2025).

A nivel estructural, el contexto mexicano continúa marcado por una tensión entre el paradigma de los derechos humanos y la lógica de control migratorio. Si bien se ha establecido la prohibición de la detención de NNA y su canalización inmediata a los Sistemas DIF, el INM conserva la autoridad para iniciar y resolver los procedimientos administrativos migratorios (LM, 2011). La coexistencia de competencias entre las autoridades migratorias y de protección de NNA genera vacíos normativos y conflictos de aplicación que, en la práctica, subordinan las obligaciones de protección infantil a las disposiciones de control migratorio. Como consecuencia, las decisiones sobre la restitución de derechos y las resoluciones migratorias tienden a depender de la discrecionalidad administrativa más que de una evaluación sistemática del interés superior.

Las implicaciones del arreglo normativo e institucional vigente permiten concluir que el principal desafío no radica en la ausencia de un marco jurídico adecuado, sino en la falta de condiciones estructurales para su cumplimiento efectivo. La insuficiencia institucional, la precariedad presupuestaria, la débil coordinación interinstitucional y la presión constante de flujos migratorios conforman un entramado que limita la capacidad del Estado mexicano para transformar un mandato legal en una práctica sostenida de protección. Estas condiciones explican por qué la reforma de 2020, a pesar de su relevancia normativa, continúa enfrentando una implementación parcial y desigual en el territorio nacional (CNDH, 2022; IDC, 2025).

Consideraciones finales

El análisis desarrollado a lo largo de este capítulo permite identificar que la implementación de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 en materia de protección de NNA migrantes no acompañados se encuentra condicionada por dos dimensiones estructurales interrelacionadas: la institucional y la presupuestal. La interacción entre ambas explica la distancia persistente entre el diseño normativo de la reforma y su materialización efectiva en el territorio nacional.

Desde la dimensión institucional, la prohibición de la detención migratoria de NNA y el traslado de su alojamiento a los CAS bajo la responsabilidad de los Sistemas DIF implicaron una reconfiguración profunda de competencias, responsabilidades y flujos de actuación entre las autoridades migratorias y los sistemas de protección. Si bien el marco normativo concibe a los CAS como espacios capaces de garantizar alojamiento adecuado, atención integral y restitución de derechos, la evidencia institucional muestra que dichas capacidades no se encontraban plenamente desarrolladas al momento de la entrada en vigor de la reforma, ni han sido fortalecidas de manera homogénea entre entidades federativas. Esta brecha estructural se expresa en fallas de canalización oportuna, saturación de espacios y persistencia de prácticas que, en los hechos, contravienen el mandato de protección integral.

La dimensión presupuestal constituye un segundo eje crítico del diagnóstico. La viabilidad operativa de la reforma depende directamente de la disponibilidad de recursos suficientes y sostenidos para ampliar la infraestructura de atención, contratar y capacitar personal especializado, garantizar insumos básicos y responder a variaciones en la demanda asociadas a la dinámica migratoria. No obstante, el análisis presupuestario del SNDIF para 2020 evidencia que el gasto ejercido respondió principalmente a programas de carácter general y a recursos extraordinarios, sin una asignación específica, diferenciada y estructural para la atención de NNA migrantes no acompañados. Esta ausencia de etiquetación presupuestaria limita tanto la expansión de la capacidad instalada como la evaluación precisa del esfuerzo fiscal destinado a la implementación de la reforma.

Las limitaciones administrativas refuerzan este diagnóstico. El hecho de que 2020 haya sido el primer año en que el SNDIF recabó información sobre población migrante atendida por los Sistemas DIF, y que dicha información resulte incompleta y no desagregable por grupos de edad, pone de manifiesto la debilidad de los sistemas de registro y seguimiento con los que comenzó a operar el nuevo esquema de protección. Asimismo, aunque se reportan acciones de atención integral y la incorporación de CAS al registro nacional, los datos disponibles no permiten determinar en qué medida estas acciones respondieron específicamente a las necesidades de NNA migrantes no acompañados ni si contribuyeron a cerrar las brechas de capacidad identificadas.

El contraste entre el diseño normativo de la reforma y su implementación efectiva revela una aplicación parcial y territorialmente desigual. Mientras que el marco legal presupone una

canalización inmediata a CAS con condiciones adecuadas y una coordinación interinstitucional fluida entre el INM, los Sistemas DIF, las PPNN y otras instancias, en la práctica persisten carencias de cupo, insuficiencia de personal especializado, deficiencias en los mecanismos de coordinación y casos documentados de alojamiento de NNA en espacios no adecuados. Estas tensiones sugieren que la reforma fue concebida sin un diagnóstico exhaustivo de las capacidades subnacionales ni un modelo claro de fortalecimiento institucional progresivo.

En conjunto, el diagnóstico permite identificar cuatro tipos de obstáculos estructurales que condicionan la implementación de la reforma: i) institucionales, asociados a la fragmentación de la coordinación interinstitucional y la persistencia de prácticas contrarias al marco legal; ii) económicos, derivados de la falta de presupuestos estructurales y sostenidos para consolidar la red de CAS; iii) administrativos, vinculados con la escasez de personal capacitado y sistemas de información incompletos y; iv) sociales, relacionados con la diversificación de perfiles, nacionalidades y trayectorias migratorias de la población atendida.

Esta síntesis permite concluir que los principales desafíos de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 no se explican por la ausencia de un marco jurídico adecuado, sino por la insuficiencia de capacidades institucionales y presupuestales para garantizar su cumplimiento efectivo. Sobre esta base, el capítulo siguiente se orienta a analizar empíricamente cómo estas limitaciones estructurales se expresan en los datos administrativos sobre la atención y protección de NNA migrantes no acompañados.

CAPÍTULO III. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN DE LA REFORMA DE ARMONIZACIÓN DE LEYES EN MATERIA DE INFANCIA MIGRANTE DE 2020 PARA LA PROTECCIÓN DE NNA MIGRANTES

El presente capítulo tiene como objetivo construir el diseño de evaluación de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 en lo relativo a la protección de NNA migrantes no acompañados en México. A diferencia de los capítulos precedentes, centrados en el análisis normativo y contextual del fenómeno migratorio y de la atención institucional a la niñez y adolescencia migrante, este capítulo no presenta resultados empíricos, sino que delimita el marco analítico y metodológico a partir del cual dichos resultados serán estimados e interpretados.

En este sentido, el capítulo concibe la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 como una intervención pública susceptible de evaluación ex post, en tanto introdujo cambios sustantivos en el marco jurídico y en los procedimientos administrativos aplicables a NNA migrantes, uno de ellos, mediante la prohibición de su detención en estaciones migratorias, su canalización a los Sistemas DIF y la intervención obligatoria de las PPNNA en la definición de los planes de restitución de derechos. A partir de esta definición, se establece la población objetivo, el alcance territorial de la evaluación y la justificación analítica de evaluar los efectos del cambio normativo en un contexto de incremento sostenido de los flujos migratorios.

Asimismo, el capítulo define los objetivos de la evaluación, los indicadores clave para aproximar empíricamente la protección efectiva de derechos y la estrategia metodológica adoptada para estimar los efectos asociados a la reforma. En particular, se plantea el uso de ITS y modelos de regresión logística con efectos fijos por entidad federativa, a partir de registros administrativos de la UPMRIP correspondientes al periodo 2020–2023.

Finalmente, el capítulo explicita los supuestos analíticos, alcances y limitaciones del diseño evaluativo, con el fin de delimitar con claridad el tipo de inferencias que pueden derivarse del análisis y anticipar las precauciones necesarias para la interpretación de los resultados.

Con ello, se establece el marco metodológico que sustenta el análisis empírico presentado en el capítulo IV.

Descripción de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020

La reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante publicada en el DOF el 11 de noviembre de 2020 fue la culminación de un proceso legislativo largo y complejo que se trabajó en varias legislaturas. Todo comenzó en la LXII Legislatura, cuando el 16 de julio de 2014 un grupo plural de senadoras y senadores¹⁰ presentó una primera iniciativa en el Senado. Más tarde, en la LXIII Legislatura, el 26 de abril de 2016, otra iniciativa fue suscrita por más de una docena de legisladoras y legisladores de distintos partidos¹¹. Tras años de discusión, el 17 de abril de 2018 el Senado aprobó en primera lectura, con dispensa de segunda, un proyecto de decreto con 70 votos a favor. Conforme al procedimiento constitucional, la minuta fue enviada a la Cámara de Diputados el 19 de abril de 2018. Sin embargo, pasaron más de dos años para que la Cámara Baja retomara el tema. Finalmente, el 29 de septiembre de 2020, en sesión ordinaria, el dictamen fue discutido y aprobado en lo general y en lo particular, con el respaldo mayoritario de 398 votos a favor. De ahí, el proyecto pasó al Ejecutivo Federal para su promulgación. Con lo cual el 11 de noviembre de 2020, el DOF publicó la reforma (Dirección General de Apoyo Parlamentario, s. f.).

La reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante del 11 de noviembre de 2020 introdujo modificaciones sustantivas a la LM y a la LSRPCAP. Homologando ambas leyes a lo establecido en la LGDNNA. Con lo cual, se busca poner en el centro a NNA migrantes y otorgar la protección debida. El cambio más trascendental fue la prohibición expresa de su alojamiento en estaciones migratorias. Práctica que durante muchos años había sido cuestionada por organismos internacionales, organismos de la sociedad civil, personas defensoras de derechos humanos y la academia (Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C. et al., 2019; CIDH, 2013; CCINM 2017; Georgetown Law Human Rights Institute, 2015; Human Rights Watch, 2016; Martínez Medrano, 2017). A partir de esta reforma, NNA migrantes sin importar si viajan acompañados, separados o no acompañados, deben

¹⁰ Entre quienes se encontraban: Adriana Dávila Fernández, Alejandro Encinas, Ana Gabriela Guevara, Gabriela Cuevas y Marcela Guerra Castillo.

¹¹ Entre ellas/os: Mariana Gómez del Campo, Layda Sansores, Sonia Rocha, Martha Elena García, Luisa María Calderón, Zoé Robledo y Juan Carlos Romero Hicks.

canalizarse a CAS administrados por los Sistemas DIF. Con lo cual se asegura que se les brinde protección bajo un entorno de cuidado especializado y no en condiciones de detención (DOF, 2020).

La reforma también incorporó el principio de no privación de la libertad por motivos migratorios como una garantía específica para NNA migrantes. Esto supuso un reconocimiento normativo de la obligación del Estado mexicano de observar la LGDNNA en todo procedimiento migratorio en el que se encuentren involucrados NNA. La incorporación explícita del interés superior y de la unidad familiar como principios rectores obliga a que toda medida administrativa, judicial o de restitución de derechos sea adoptada atendiendo estas consideraciones (DOF, 2020).

Asimismo, la reforma reforzó el papel de las PPNNA tanto federal, como de los estados y municipios. Quienes deben intervenir de forma inmediata al momento de que el INM detecta a NNA migrantes, antes de que se inicie el procedimiento administrativo migratorio. El papel principal de las PPNNA es ser garantes de los derechos de NNA migrantes. Las PPNNA son responsables de emitir el plan de restitución de derechos. Que es el documento clave que orienta las decisiones posteriores sobre la situación migratoria y de protección de NNA. El plan de restitución de derechos puede recomendar la permanencia en México bajo alguna figura de regularización, la canalización a la COMAR si se identifican necesidades de protección internacional, o bien, en casos específicos, el retorno asistido, siempre bajo el principio del interés superior. Con lo cual se traslada la lógica del control migratorio hacia un enfoque de protección de la niñez y la adolescencia. Otro aspecto fundamental de la reforma es que todos los NNA migrantes sean documentados de inmediato como visitantes por razones humanitarias. Esta autorización debe otorgarse sin requisitos adicionales ni pago de derechos y se mantiene vigente hasta que la PPNNA dictamine el plan de restitución de derechos. Con esto se busca asegurar el acceso a servicios y la garantía de protección mientras se resuelve su situación migratoria (DOF, 2020).

Localización y cobertura de la evaluación

La LM es de aplicación federal por lo que su reforma del 11 de noviembre de 2020 tiene cobertura en todo el territorio mexicano. La reforma tiene como población objetivo a NNA migrantes. A quienes la misma Ley a definido como “cualquier persona migrante, nacional

o extranjera, menor de dieciocho años de edad” (LM, 2011). Y para una mejor identificación y atención, ha dividido al grupo de NNA migrantes en no acompañados, acompañados y separados. NNA migrantes no acompañados son las personas migrantes menores de dieciocho años de edad que no viajan en compañía de quien ejerce la patria potestad, de quien tenga la guarda y custodia, de su tutor o de la persona adulta bajo cuyo cuidado se encuentren habitualmente. Por su parte, NNA migrantes acompañados son las personas migrantes menores de dieciocho años que viajan en compañía de la persona adulta que ejerce la patria potestad, de quien tiene su guarda y custodia o de su tutor. Por último, NNA migrantes separados son aquellas personas migrantes menores de dieciocho años que viajan acompañadas por una persona adulta bajo cuyo cuidado se encuentran habitualmente por costumbre, pero que no ejerce sobre ellas la patria potestad, la guarda y custodia o la tutela en virtud de la ley (LM, 2011, art. 3, fracc. XVI-XIX). En el caso de NNA acompañados y separados tanto la no detención como la condición de estancia de visitante por razones humanitarias se harán extensivas, de manera solidaria, a la persona adulta responsable de su cuidado. Salvo el caso de que la PPNNA determine que esto sea contrario a su interés superior (LM, 2011, art. 93 y 99).

Justificación de la evaluación de la reforma

La evaluación de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante del 11 de noviembre de 2020 resulta indispensable porque permite valorar si un cambio normativo profundo, que prohibió la detención de NNA migrantes no acompañados en estaciones migratorias, ha cumplido efectivamente con la protección efectiva de sus derechos. Evaluar no sólo es pertinente por la importancia de hacer valer los derechos de NNA migrantes no acompañados, sino que también lo es por el incremento sostenido en los flujos migratorios de los últimos tiempos, y porque las instituciones involucradas enfrentan limitaciones operativas, presupuestarias y de coordinación que condicionan la implementación real de la reforma. Para las personas tomadoras de decisiones, la evaluación ofrece evidencia objetiva. Evidencia sobre las brechas entre el diseño normativo y lo que realmente sucede al brindar protección a NNA migrantes no acompañados en México. Con lo que se facilitaría ajustar prioridades presupuestarias, contratar personal, valorar la habilitación de CAS y fortalecer la coordinación interinstitucional. La evaluación también contribuiría a orientar recursos hacia donde las carencias son más graves. Para las personas beneficiarias, que en este caso son NNA migrantes no acompañados, la evaluación permite

ver si ha mejorado su protección integral por parte del Estado mexicano una vez que la reforma ha entrado en vigor. La evaluación de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 busca la generación de conocimientos (Rossi et al., 2004, pp. 42-43) que pueda servir posteriormente para la academia, la creación de políticas públicas y a legisladores en la creación de reformas de índole social.

Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Analizar en qué medida la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020, orientada a garantizar el interés superior mediante la adecuación del marco migratorio al sistema de protección integral de derechos, ha contribuido a la protección efectiva de los derechos de los NNA migrantes no acompañados, particularmente a través de la redefinición de la respuesta estatal que derivó en la prohibición de su detención migratoria y en su canalización a los Sistemas DIF, así como en la intervención de las PPNNA en la elaboración de los planes de restitución de derechos.

Objetivos específicos

1. Evidenciar si la práctica de detención migratoria de NNA migrantes no acompañados persiste tras la reforma de 2020, así como las condiciones y los tiempos de resolución de sus procedimientos administrativos migratorios.
2. Evaluar el efecto de la intervención de equipos multidisciplinarios de las PPNNA sobre la probabilidad de resoluciones favorables (oficio de regularización y solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado).
3. Analizar si, tras la entrada en vigor de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020, las respuestas estatales brindadas a NNA migrantes no acompañados se han traducido en procesos de canalización y protección capaces de evitar su persistencia en el sistema migratorio.

Estrategia de evaluación de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante

En cuanto a la estrategia de evaluación, Cohen y Franco (1992) distinguen entre evaluaciones de proceso y de impacto. La evaluación de procesos se centra en el seguimiento de la ejecución del proyecto y permite verificar si las actividades programadas se están llevando a cabo conforme al plan original. La evaluación de impacto busca establecer la relación causal entre la intervención y los resultados obtenidos. Al respecto Rossi et al. (2004) ahondan que una evaluación puede orientarse a cinco dimensiones: necesidad, diseño, operación, impacto y eficiencia. La evaluación de necesidad se enfoca en conocer si el problema social abordado es real y relevante. La evaluación de diseño analiza la consistencia del programa con los objetivos planteados. La evaluación de operación estudia si la implementación se realiza conforme a lo planeado. La evaluación de impacto determina los efectos atribuibles de la intervención sobre la población objetivo. Y la evaluación de eficiencia compara costos y beneficios de la acción pública. En este caso, el interés radica en establecer si la prohibición de la detención de NNA migrantes y su canalización a los CAS produjeron un cambio atribuible en la protección efectiva de sus derechos. Por tanto, se opta por una evaluación de impacto.

Delimitación del alcance e indicadores

La delimitación del alcance implica que el proyecto se concentrará en analizar los efectos de la reforma sobre indicadores clave: i) proporción de NNA alojados en CAS frente a alojados en estaciones migratorias, ii) tiempo promedio de resolución del procedimiento administrativo migratorio; iii) proporción de resoluciones favorables de protección internacional y; iv) proporción de persistencia en el sistema migratorio. Estos indicadores no sólo reflejan la efectividad de la implementación, sino que también permiten dar cuenta de la protección efectiva de los derechos de NNA migrantes no acompañados.

Estrategia de análisis de información

Presentaciones vs. canalizaciones de NNA migrantes no acompañados

El análisis del cambio entre las presentaciones realizadas en las estaciones migratorias por el INM a las canalizaciones a los Sistemas DIF de NNA migrantes no acompañados se realiza utilizando ITS. La elección de ITS, estimada por Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS, por sus siglas en inglés), responde a la naturaleza de la reforma analizada y al tipo de información disponible. Con ITS se puede observar la evolución de la proporción mensual de NNA migrantes no acompañados canalizados a los Sistemas DIF antes y después de la entrada en vigor de la reforma el 11 de enero de 2021.

El modelo ITS estimado se presenta a continuación:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 T_t + \beta_2 P_t + \beta_3 (T_t P_t) + \varepsilon_t$$

donde Y_t representa la proporción mensual de eventos de NNA migrantes no acompañados canalizados a los Sistemas DIF en el tiempo t ; T_t corresponde al número de meses transcurridos desde el inicio de la observación; P_t es una variable dicotómica que toma el valor de 0 antes de la entrada en vigor de la reforma y 1 a partir de la entrada en vigor de la reforma; $T_t P_t$ es el término de interacción entre el tiempo y el periodo posterior a la entrada en vigor de la reforma. El parámetro β_0 estima el valor promedio de Y_t en el primer mes del periodo previo a la entrada en vigor de la reforma; β_1 refleja la tendencia temporal previa a la entrada en vigor de la reforma; β_2 mide el cambio inmediato en el nivel de Y_t después de la entrada en vigor de la reforma; β_3 captura la tendencia posterior a la entrada en vigor de la reforma. El término de error ε_t representa los factores externos que afectan la proporción de eventos de canalización en el tiempo t y que no están explicados por las variables incluidas en el modelo. Se asume que sigue una distribución normal con media cero y varianza constante.

Tiempos de resolución de los procedimientos administrativos migratorios de NNA migrantes no acompañados

Con la finalidad de analizar si la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 generó una reducción en los tiempos de resolución del procedimiento administrativo migratorio de NNA migrantes no acompañados, se desarrolló un análisis descriptivo y comparativo de la duración de dichos procedimientos antes y después de la entrada en vigor de la reforma. Este apartado se enfoca en identificar cambios en el tiempo en el que se concluyen los procedimientos administrativos migratorios, a partir de la distribución de las duraciones observadas en el periodo 2020–2023.

En esta parte del estudio, la variable dependiente es la duración del procedimiento administrativo migratorio (*dur_meses*), medida en meses transcurridos desde la fecha de inicio del procedimiento hasta su resolución:

$$dur_meses = (A_sal - A_ent) * 12 + (M_sal - M_ent)$$

donde *A_sal* es el año de resolución del procedimiento administrativo migratorio; *A_ent* corresponde al año en que se inició el mismo procedimiento; *M_sal* equivale al mes de resolución del procedimiento administrativo migratorio y; *M_ent* es el mes en el que se inició dicho procedimiento.

Como se puede observar, la base de datos de la UPMRIP no registra el día específico de inicio ni de resolución del procedimiento administrativo migratorio, únicamente cuenta con el mes y año de cada evento. En consecuencia, cuando un procedimiento inicia y concluye en el mismo mes, la diferencia directa entre fechas produce un valor de duración igual a cero. Para el presente estudio, un valor de duración igual a cero meses resulta problemático. Para evitar esta inconsistencia y asegurar la comparabilidad entre observaciones, se adoptó un ajuste estándar en el tratamiento de datos mensuales. En el cual todas las duraciones iguales a cero se recodificaron como 0.5 meses. De esta manera se permite preservar la información relativa a los procedimientos administrativos migratorios resueltos en el mismo mes de inicio. Asimismo, es importante mencionar que se eliminaron los casos en los que no se contaba con una fecha de resolución del procedimiento administrativo migratorio (34 casos).

Con la finalidad de comparar los tiempos de resolución del procedimiento administrativo migratorio entre años, la variable continua de duración en meses se clasificó en cinco bandas de tiempo mutuamente excluyentes: Mismo mes, Siguiente mes, 2–3 meses, 4–6 meses y Más de 6 meses. Lo que permite agrupar los valores y evitar solapamientos entre categorías. Esta recodificación transforma la variable continua en una variable categórica que facilita la comparación anual del tiempo de duración de los procedimientos administrativos migratorios.

Posteriormente, se aplicó una Prueba χ^2 de independencia para contrastar la hipótesis nula de que la distribución de las duraciones del procedimiento administrativo migratorio es homogénea entre años ($H_0: P_{2020} = P_{2021} = P_{2022} = P_{2023}$), frente a la hipótesis alterna de que existen diferencias significativas atribuibles a la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 ($H_1: \exists t : P_t \neq P_{2020}$). Donde P_t representa la distribución de las duraciones de los procedimientos iniciados en el año t . Un valor de $p < 0.05$ permite rechazar la hipótesis nula y concluir que los tiempos de resolución son estadísticamente diferentes entre los años analizados.

Probabilidad de que los eventos de NNA migrantes no acompañados obtengan una resolución favorable en el procedimiento administrativo migratorio

Con el propósito de estimar el efecto de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 sobre la probabilidad de que los eventos de NNA no acompañados obtengan una resolución favorable en el procedimiento administrativo migratorio, se implementó un modelo de regresión logística con efectos fijos por estado.

El modelo se presenta a continuación:

$$\text{logit}(P(Y_{ist} = 1)) = \beta_0 + \beta_1 \text{Year}_t + \beta_2 \text{Sex}_t + \beta_3 \text{Edad}_t + \alpha_s + \varepsilon_{ist}$$

donde Y_{ist} es la probabilidad de que el evento correspondiente al NNA i , en el estado s y en el año t , concluya con una resolución favorable (oficio de regularización migratoria o una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado); Year_t es una variable categórica que identifica el año del evento (2020–2023), donde 2020 se considera el periodo base previo

a la entrada en vigor de la reforma; Sex_i es una variable binaria (1 = mujer, 0 = hombre) que representa el sexo del NNA migrante no acompañado; Edad_i corresponde a la edad cumplida en años del NNA migrante no acompañado; El término α_s captura los efectos fijos por estado, que absorben características constantes en el tiempo. Los parámetros $\beta_0, \beta_1, \beta_2$ y β_3 se estiman mediante el método de máxima verosimilitud. El parámetro β_1 captura los efectos diferenciales de los años posteriores a la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 sobre la probabilidad de una resolución favorable, mientras que β_2 y β_3 cuantifican los efectos marginales asociados al sexo y a la edad del NNA no acompañado, respectivamente, una vez controladas las diferencias entre estados. El término de error ε_{ist} representa los factores externos que afectan la probabilidad de que los eventos de NNA no acompañados obtengan una resolución favorable en el procedimiento administrativo migratorio en el estado s y en el año t , y que no están explicados por las variables incluidas en el modelo. Se asume que sigue una distribución normal con media cero y varianza constante.

Bajo el supuesto de independencia condicional, la hipótesis nula establece que los coeficientes asociados a los años posteriores a la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 no son estadísticamente diferentes de cero ($H_0: \beta_{2021} = \beta_{2022} = \beta_{2023} = 0$). En consecuencia, la reforma no habría generado un cambio significativo en la probabilidad de que NNA migrantes no acompañados obtuvieran una resolución favorable en su procedimiento administrativo migratorio, una vez controladas las características individuales y los efectos fijos por estado. La hipótesis alternativa ($H_1: \beta_{2021} \neq \beta_{2022} \neq \beta_{2023} \neq 0$) plantea que al menos uno de los años posteriores presenta un efecto estadísticamente distinto, indicando una modificación en las probabilidades de resolución favorable que es atribuible a la reforma.

La estimación se realizó mediante máxima verosimilitud (MLE, por sus siglas en inglés). Este estimador corrige el sesgo asociado a la presencia de parámetros fijos en modelos no lineales con dimensión temporal limitada. Los coeficientes obtenidos fueron transformados exponencialmente para su interpretación en términos de razones de momios, según la expresión $\text{OR} = e^{\beta_k}$. En este contexto, un valor de $\text{OR} > 1$ indica un incremento en la probabilidad relativa de obtener una resolución favorable, mientras que un valor $\text{OR} < 1$ refleja una disminución de dicha probabilidad. El ajuste global del modelo se evaluó

mediante el log-likelihood, el pseudo R^2 de McFadden y el criterio de información bayesiano (BIC, por sus siglas en inglés) que permiten valorar la capacidad explicativa y la parsimonia del modelo. Los errores estándar fueron estimados bajo el supuesto de heterocedasticidad robusta, garantizando la consistencia de las inferencias. El modelo se estimó con base en 39,472 observaciones válidas, excluyendo aquellos estados con resultados invariantes, aquellos con un solo tipo de resolución o sin variabilidad en la variable dependiente.

Probabilidad individual de que NNA migrantes no acompañados persistan en el sistema migratorio

Uno de los objetivos de este análisis es examinar si, tras la implementación de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020, los procesos de atención y restitución de derechos de NNA migrantes no acompañados se traducen en soluciones que reduzcan su reingreso al sistema migratorio. En este sentido, la persistencia en el sistema migratorio se utiliza como una aproximación empírica a la ausencia de soluciones duraderas o a posibles fallas en los procesos de protección y restitución de derechos.

Para ello, se construyó un indicador dicotómico de persistencia en el sistema migratorio, que identifica si un mismo NNA vuelve a ser registrado en el sistema migratorio en más de un año del periodo analizado (2020–2023). Se construyó un indicador dicotómico:

- 1 si un mismo ID_REG aparece en dos o más años (2020–2023)
- 0 en caso contrario

Este indicador no busca medir reincidencia individual en un sentido conductual, sino capturar la persistencia de trayectorias migratorias no resueltas bajo el nuevo marco normativo. El análisis de la persistencia en el sistema migratorio se realizó mediante modelos de regresión logística, con el fin de estimar la probabilidad de que un NNA vuelva a ingresar en función de variables individuales, institucionales y temporales, y evaluar si existen patrones consistentes que sugieran limitaciones en la capacidad del Estado para ofrecer alternativas de protección efectivas tras la reforma.

La persistencia de NNA migrantes no acompañados en los registros administrativos de la UPMRIP sugiere que las resoluciones a los procedimientos administrativos migratorios con base en los planes de restitución de derechos individualizados realizados por las PPNN no

han sido suficientes para ofrecer soluciones duraderas en todos los casos. En este sentido, la reincidencia no debe interpretarse como un comportamiento individual, sino como un indicio de que las medidas adoptadas tras el primer contacto institucional no lograron atender de manera integral los factores estructurales que motivan la migración.

Diversos elementos pueden subyacer a estas trayectorias persistentes, entre ellos la búsqueda de reunificación familiar, frecuentemente en Estados Unidos de América, la necesidad de huir de contextos de violencia, como la ejercida por pandillas, o la presencia de carencias económicas severas en los lugares de origen. La recurrencia de estos factores sugiere que, aun cuando se haya realizado una evaluación del interés superior y se haya emitido un plan de restitución de derechos, las alternativas implementadas, entre las que se encuentra el retorno asistido, pueden no haber resultado adecuadas para garantizar la protección efectiva de los derechos de NNA en el mediano plazo.

Ahora, con el propósito de estimar el efecto de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 sobre la probabilidad de que NNA migrantes no acompañados persistan en el sistema migratorio, se utilizó un modelo de regresión logística con efectos fijos por entidad federativa. Este modelo permite controlar la heterogeneidad no observada a nivel de entidad federativa y analizar la relación entre las características individuales de los NNA, el periodo de entrada en vigor de la reforma y la probabilidad de persistir en el sistema migratorio.

Nuevamente, el análisis se basa en los registros administrativos de la UPMRIP correspondientes a los “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” para el periodo 2020–2023. De las bases de datos se filtraron las observaciones correspondientes a NNA migrantes no acompañados. Posteriormente, la base se consolidó a nivel individuo (ID_REG) con el fin de evitar observaciones repetidas. Para cada NNA se construyó una variable dicotómica denominada reencuentro, que toma el valor de 1 si el mismo identificador aparece en los registros dos o más veces durante el periodo analizado y 0 en caso contrario.

El modelo se especifica a continuación:

$$\text{logit}(P(Y_{is} = 1)) = \beta_0 + \beta_1 \text{Post_reforma}_i + \beta_2 \text{Sex}_i + \beta_3 \text{Edad}_i + \alpha_s + \varepsilon_{is}$$

donde Y_{is} representa la probabilidad de que el NNA_i , en la *entidad federativa_s*, persista en el sistema migratorio durante el periodo 2020–2023; $Post_reforma_i$ es una variable binaria que toma el valor de 1 si el primer contacto del NNA con el INM ocurrió en el periodo 2021-2023 y 0 si ocurrió en 2020; Sex_i es una variable binaria que identifica el sexo del NNA migrante no acompañado (1 = mujer; 0 = hombre); $Edad_i$ corresponde a la edad cumplida del NNA al momento de su primer encuentro con el INM. Por su parte, α_s son los efectos fijos por entidad federativa (ENT_D), que capturan las características constantes en el tiempo propias de cada entidad federativa. ε_{is} es el término de error, que recoge factores no observados que afectan la probabilidad de persistir en el sistema migratorio y se asume con media cero y varianza constante. Los parámetros β_0 , β_1 , β_2 y β_3 se estiman mediante MLE. El coeficiente β_1 captura el efecto diferencial del periodo posterior a la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante sobre la probabilidad de persistir en el sistema migratorio, mientras que β_2 y β_3 cuantifican los efectos marginales asociados al sexo y la edad, respectivamente, una vez controladas las diferencias estructurales entre entidades federativas.

Bajo el supuesto de independencia condicional, la hipótesis nula establece que el coeficiente asociado al periodo posterior a la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 no es estadísticamente diferente de cero ($H_0: \beta_1 = 0$). En consecuencia, la reforma no habría generado un cambio significativo en la probabilidad de que NNA migrantes no acompañados persistan en el sistema migratorio, una vez controladas las características individuales (edad y sexo) y los efectos fijos por entidad federativa. La hipótesis alternativa ($H_1: \beta_1 \neq 0$) plantea que el periodo posterior a la entrada en vigor de la reforma sí presenta un efecto estadísticamente distinto, lo que indicaría una modificación significativa en la probabilidad de persistir en el sistema migratorio atribuible a la reforma. En este contexto, un coeficiente negativo ($OR < 1$) sugeriría que NNA migrantes no acompañados detectados a partir de 2021 tuvieron menos probabilidad de persistencia en el sistema migratorio, mientras que un coeficiente positivo ($OR > 1$) implicaría que dicha persistencia aumentó.

Supuestos, alcances y limitaciones del diseño evaluativo

El diseño de evaluación propuesto en este trabajo se basa en el uso de registros administrativos y en estrategias cuantitativas cuasi-experimentales con el propósito de estimar los efectos de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 sobre distintos indicadores asociados a la protección de NNA migrantes no acompañados. Como todo ejercicio evaluativo de carácter *ex post*, este diseño se apoya en una serie de supuestos analíticos y presenta alcances y limitaciones que deben explicitarse para una correcta interpretación de los resultados que se presentan en el capítulo siguiente.

En primer lugar, el análisis de la proporción de NNA migrantes no acompañados canalizados a los Sistemas DIF frente a aquellos alojados en estaciones migratorias se realiza mediante ITS. Este enfoque asume que, en ausencia de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020, la tendencia observada en el periodo previo habría continuado de manera relativamente estable en el periodo posterior. Bajo este supuesto, cualquier cambio significativo en el nivel o en la pendiente de la serie tras la entrada en vigor de la reforma puede interpretarse como un efecto atribuible a la intervención normativa. No obstante, este diseño no permite descartar completamente la influencia de factores concurrentes que hayan ocurrido en el mismo periodo —como pueden ser variaciones abruptas en los flujos migratorios, cambios en la política migratoria regional o modificaciones operativas del INM— y que pudieran haber incidido simultáneamente en los patrones de canalización.

En segundo lugar, el análisis de los tiempos de resolución de los procedimientos administrativos migratorios se basa en información mensual, lo que impone una limitación en la precisión temporal de la variable de duración. La ausencia de registros diarios obliga a utilizar ajustes estándar, como la recodificación de duraciones iguales a cero meses, con el fin de preservar la comparabilidad entre observaciones. Asimismo, la comparación de la distribución de las duraciones entre años mediante pruebas de independencia permite identificar diferencias estadísticamente significativas, pero no establece, por sí misma, una relación causal directa entre la reforma y los cambios observados en los tiempos de resolución.

En tercer lugar, los modelos de regresión logística utilizados para estimar la probabilidad de obtener una resolución favorable y la probabilidad de persistir en el sistema migratorio se apoyan en el supuesto de independencia condicional. Esto implica asumir que, una vez controladas las características observables de los NNA (edad y sexo) y los efectos fijos por entidad federativa, las diferencias asociadas al periodo posterior a la reforma capturan de manera adecuada el efecto de la intervención normativa. La inclusión de efectos fijos permite absorber heterogeneidad estructural constante en el tiempo entre entidades federativas; sin embargo, no controla por cambios no observados que varíen temporalmente dentro de cada entidad y que puedan influir tanto en las resoluciones como en la persistencia en el sistema migratorio.

Una limitación transversal del diseño es la ausencia de un contrafactual clásico que permita implementar estrategias de identificación más robustas, como Diferencias en Diferencias con un grupo de comparación claramente definido. La reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 tuvo aplicación nacional y cobertura universal sobre la población objetivo, lo que imposibilita la identificación de un grupo no tratado. En consecuencia, los resultados deben interpretarse como estimaciones de efectos asociativos consistentes con el cambio normativo, más que como pruebas de causalidad estricta en sentido experimental.

Asimismo, el análisis depende exclusivamente de registros administrativos de la UPMRIP. Si bien estas bases de datos ofrecen cobertura nacional y continuidad temporal, pueden presentar problemas de subregistro, errores de captura o limitaciones en la identificación única de individuos, aun cuando se utilicen identificadores como el ID_REG y se consoliden las observaciones a nivel individual. Estas limitaciones son inherentes al uso de datos administrativos y no invalidan el análisis, pero sí acotan el alcance de las inferencias.

Finalmente, el indicador de persistencia en el sistema migratorio debe interpretarse con cautela. La reaparición de un mismo NNA en los registros no constituye una medida directa de reincidencia individual, sino una aproximación empírica a trayectorias migratorias no resueltas bajo el nuevo marco normativo. En este sentido, el diseño no permite atribuir la persistencia exclusivamente a fallas institucionales, sino que reconoce la influencia de factores estructurales —como la reunificación familiar, la violencia en los países de origen o

la precariedad económica— que exceden el ámbito de acción inmediata de la política migratoria mexicana.

En conjunto, estos supuestos, alcances y limitaciones delimitan el marco interpretativo de los resultados que se presentan en el capítulo IV. El diseño propuesto permite estimar cambios relevantes y estadísticamente identificables asociados a la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020, al tiempo que reconoce explícitamente los límites de la inferencia causal y la complejidad del fenómeno migratorio en el que se inscribe la evaluación.

Consideraciones finales

Este capítulo ha establecido el diseño de evaluación a partir del cual se analizan los efectos de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 en la protección de NNA migrantes no acompañados. A través de la definición de la reforma como intervención evaluable, la delimitación de la población objetivo, la selección de indicadores y la especificación de las estrategias metodológicas, se construyó un marco analítico para examinar cambios observables en la no detención, la duración de los procedimientos administrativos migratorios, el tipo de resoluciones obtenidas y la persistencia de NNA en el sistema migratorio.

El diseño propuesto se inscribe en un enfoque de evaluación *ex post* y reconoce explícitamente los límites inherentes al uso de registros administrativos y a la ausencia de un contrafactual clásico, sin que ello invalide la posibilidad de identificar patrones consistentes y cambios estadísticamente relevantes asociados a la entrada en vigor de la reforma. La explicitación de los supuestos, alcances y limitaciones del diseño permite acotar el alcance de las inferencias y refuerza la transparencia metodológica del ejercicio evaluativo.

Con base en este marco, el capítulo siguiente presenta los resultados empíricos derivados de la aplicación de los modelos y estrategias aquí planteados. Dichos resultados permiten evaluar en qué medida la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 se ha traducido en transformaciones efectivas en las respuestas estatales hacia NNA migrantes no acompañados y aportan evidencia para la discusión posterior sobre las

capacidades institucionales del Estado mexicano para garantizar la protección integral de los derechos de esta población.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN Y RESULTADOS

El presente capítulo expone los resultados del análisis empírico orientado a evaluar los efectos de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 en la atención a NNA migrantes no acompañados en México. A partir del uso de registros administrativos oficiales y de la aplicación de estrategias cuantitativas de análisis, este capítulo examina los cambios observados en la operación del sistema migratorio y de protección, con énfasis en el cumplimiento normativo, los tiempos de resolución del procedimiento administrativo migratorio, la probabilidad de obtener una resolución favorable en el procedimiento administrativo migratorio y la persistencia en el sistema migratorio.

En congruencia con el diseño metodológico presentado en el capítulo anterior, el análisis se estructura en torno a cuatro dimensiones centrales. En primer lugar, se evalúa el cumplimiento efectivo de la prohibición de la detención migratoria de NNA mediante el análisis de la transición de las presentaciones ante el INM hacia la canalización a los Sistemas DIF. En segundo lugar, se examinan los cambios en los tiempos de resolución de los procedimientos administrativos migratorios, como un indicador de eficiencia operativa del sistema posterior a la reforma. En tercer lugar, se analiza la probabilidad de que los procedimientos administrativos migratorios concluyan con una resolución favorable – entendida como regularización migratoria o solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado– con el propósito de identificar variaciones en los tipos de resolución emitidos. Finalmente, se estudia la probabilidad de persistencia de NNA en el sistema migratorio, aproximada a partir de la reincidencia en registros administrativos, como un indicador de las trayectorias migratorias posteriores a la intervención institucional.

Los resultados se presentan de manera secuencial, combinando el uso de modelos de series de tiempo interrumpidas, análisis descriptivos de distribución y modelos de regresión logística con efectos fijos por entidad federativa. Esta estrategia permite identificar tanto cambios estructurales asociados a la entrada en vigor de la reforma como variaciones en los resultados individuales, controlando por características sociodemográficas y heterogeneidad territorial.

Cabe subrayar que este capítulo se limita a la presentación e interpretación analítica de los resultados empíricos, sin desarrollar aún implicaciones normativas ni recomendaciones de política pública. Dichos elementos serán abordados en el capítulo siguiente, a partir de una lectura integrada de los hallazgos y de su contraste con el marco teórico y normativo que sustenta la investigación.

Evaluación de los resultados esperados

Dimensión 1: Resultados sobre presentaciones vs. canalizaciones de NNA migrantes no acompañados

Desde una perspectiva evaluativa, el primer resultado relevante se refiere al grado de cumplimiento normativo de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020, específicamente a la prohibición de la detención migratoria de NNA migrantes no acompañados y su canalización obligatoria a los Sistemas DIF.

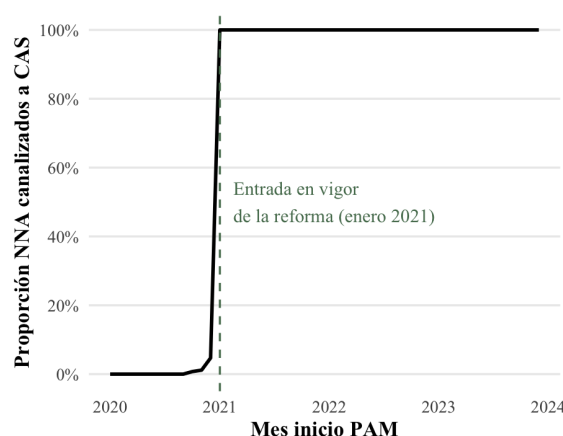
Los resultados del modelo ITS (véase Tabla 11) confirman la existencia de un cambio estructural en la proporción mensual de canalizaciones de NNA migrantes no acompañados hacia los Sistemas DIF, a partir de la entrada en vigor de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020. El coeficiente del intercepto ($\beta_0 = -0.0098$; $p < 0.01$) indica que, al inicio del periodo analizado, la proporción de canalizaciones era prácticamente nula, lo que refleja que antes de la reforma NNA eran alojados en estaciones migratorias bajo la custodia del INM. La tendencia previa ($\beta_1 = 0.0023$; $p < 0.001$) sugiere un incremento mensual mínimo, posiblemente asociado a acciones preparatorias de coordinación interinstitucional. Sin embargo, el cambio de nivel estimado en la variable *post* ($\beta_2 = 1.0098$; $p < 0.001$) revela un aumento inmediato de cien puntos porcentuales en enero de 2021, equivalente al paso total de las presentaciones a canalizaciones hacia los CAS. Finalmente, la ligera pendiente negativa posterior ($\beta_3 = -0.0023$; $p < 0.001$) muestra una estabilización del sistema tras el cambio normativo, sin retrocesos en su aplicación. El ajuste del modelo (R^2 ajustado = 0.9999; RMSE = 0.0051) confirma que la variación de la serie se explica casi por completo por la entrada en vigor de la reforma.

Tabla 11. Resultados del modelo de series de tiempo interrumpidas sobre la proporción de canalizaciones, meses (2020–2023)

Variable	Coficiente (β)	Error estándar	Valor t	Sig.
Intercepto	-0.0098	0.0033	-2.99	**
Tendencia pre-reforma (t)	0.0023	0.0004	5.29	***
Cambio de nivel ($post$)	1.0098	0.0043	236.96	***
Cambio en la pendiente (t_post)	-0.0023	0.0005	-5.20	***
Estadísticos del modelo:				
N observaciones: 48				
RMSE: 0.0051				
R^2 ajustado: 0.9999				
Nota: Variable dependiente: proporción de NNA migrantes no acompañados canalizados a los Sistemas DIF.				
Errores estándar bajo el supuesto de independencia idénticamente distribuida (IID).				
Nivel de significancia: *** $p < 0.001$; ** $p < 0.01$; $p < 0.05$.				
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).				

La Gráfica 12 muestra la evolución mensual de la proporción de eventos de NNA migrantes no acompañados canalizados a los Sistemas DIF durante el periodo 2020–2023. En el eje vertical se observa la proporción de canalizaciones respecto del total de eventos de NNA migrantes no acompañados, mientras que el eje horizontal representa el mes de inicio del procedimiento administrativo migratorio. La línea vertical discontinua marca enero de 2021, que es el mes en el que entró en vigor la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante que prohibió expresamente la detención de NNA en estaciones migratorias. El gráfico revela un cambio abrupto y permanente en el comportamiento de la serie. Hasta diciembre de 2020, la proporción de canalizaciones se mantenía cercana a cero, lo que refleja que la mayoría de los NNA eran presentados en instalaciones del INM. Sin embargo, a partir de enero de 2021 se observa un cambio abrupto, pues el 100 por ciento de los eventos de NNA migrantes no acompañados se registra como canalizados. Situación que se mantiene constante a lo largo de todo el periodo posterior a la reforma (2021-2023).

Gráfica 12. Evolución mensual de la proporción de eventos de NNA migrantes no acompañados canalizados a los Sistemas DIF (2020-2023)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

En conjunto, estos resultados evidencian un cumplimiento normativo prácticamente pleno e inmediato de la reforma, reflejando la adopción efectiva de la prohibición de la detención migratoria de NNA. No obstante, este hallazgo se circunscribe al plano formal de la implementación normativa y no permite, por sí mismo, inferir mejoras en la calidad de la atención ni en si se brindó la protección realmente requerida.

Dimensión 2. Resultados sobre los tiempos de resolución de los procedimientos administrativos migratorios de NNA migrantes no acompañados

Con el propósito de evaluar si la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 se asoció con una reducción en los tiempos de resolución del procedimiento administrativo migratorio de NNA migrantes no acompañados, se analizó la distribución de las duraciones por bandas de tiempo para el periodo 2020–2023. Los resultados muestran un cambio significativo en los tiempos de resolución posterior a la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020. Tal y como se observa en la Tabla 12, y la Gráfica 13, la proporción de procedimientos administrativos migratorios concluidos en el mismo mes de inicio aumentó de forma constante entre 2020 y

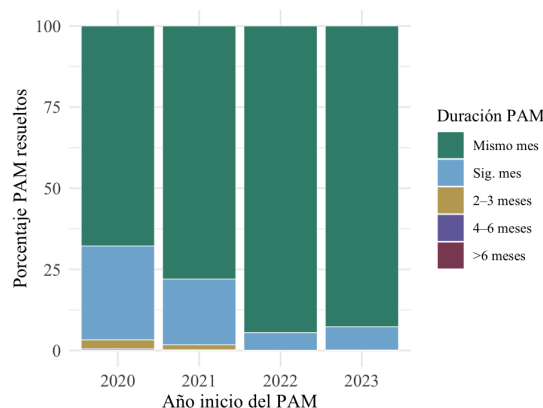
2022, pasando de 67.8 por ciento en 2020 a 94.5 por ciento en 2022, para situarse en 93.1 por ciento en 2023. La proporción de los procedimientos administrativos migratorios que se resolvieron en el mes posterior a la canalización (o presentación en 2020) se redujeron de 28.9 por ciento en 2020 a 20.2 por ciento en 2021, para 2022 representaron el 5.4 por ciento y en 2023 el 6.7 por ciento. Por su parte, los procedimientos administrativos migratorios que se resolvieron en tres meses o más prácticamente desaparecieron.

Tabla 12. Distribución porcentual de la duración del procedimiento administrativo migratorio de eventos de NNA migrantes no acompañados por año de inicio (2020–2023)

Año de inicio PAM	Observaciones	Mismo mes	Siguiente mes	2-3 meses	4-6 meses	>6 meses
2020	3,207	67.80	0.00	0.00	0.00	0.00
2020	1,368	0.00	28.92	0.00	0.00	0.00
2020	128	0.00	0.00	2.71	0.00	0.00
2020	20	0.00	0.00	0.00	0.42	0.00
2020	7	0.00	0.00	0.00	0.00	0.15
2021	11,593	77.97	0.00	0.00	0.00	0.00
2021	3,014	0.00	20.27	0.00	0.00	0.00
2021	229	0.00	0.00	1.54	0.00	0.00
2021	33	0.00	0.00	0.00	0.22	0.00
2022	12,475	94.50	0.00	0.00	0.00	0.00
2022	714	0.00	5.41	0.00	0.00	0.00
2022	9	0.00	0.00	0.07	0.00	0.00
2022	3	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00
2023	6,240	93.17	0.00	0.00	0.00	0.00
2023	449	0.00	6.70	0.00	0.00	0.00
2023	9	0.00	0.00	0.13	0.00	0.00

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Gráfica 13. Distribución porcentual de la duración del procedimiento administrativo migratorio de eventos de NNA migrantes no acompañados por año de inicio (2020–2023)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

Para complementar este análisis, se ha realizado la prueba de independencia χ^2 . La cual confirma que las diferencias en la distribución de duraciones entre años son estadísticamente significativas ($\chi^2 = 3043.7$; gl = 12; $p < 0.001$). Esto permite rechazar la hipótesis nula de igualdad de distribuciones y concluir que los tiempos de resolución del procedimiento administrativo migratorio para NNA no acompañados efectivamente disminuyeron tras la reforma.

En conjunto, los resultados muestran una reducción estadísticamente significativa en los tiempos de resolución del procedimiento administrativo migratorio tras la reforma de 2020. Sin embargo, esta mayor rapidez en la tramitación no permite inferir, por sí misma, una mejora en la protección brindada, lo cual depende de otros factores, incluido el tipo de resolución emitida al procedimiento administrativo migratorio.

Dimensión 3. Resultados sobre la probabilidad de que los eventos de NNA migrantes no acompañados obtengan una resolución favorable en el procedimiento administrativo migratorio

Se estimó un modelo de regresión logística con efectos fijos por entidad federativa que permite identificar variaciones en la probabilidad de que los eventos de NNA migrantes no acompañados concluyan con una resolución favorable en el procedimiento administrativo migratorio. Para efectos de este análisis, se considera como resolución favorable exclusivamente aquella que deriva en la regularización migratoria o en la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado, por tratarse de salidas jurídicas que implican una forma de protección efectiva conforme a un enfoque de derechos. El modelo controla por características individuales (edad y sexo) y por heterogeneidad estructural entre entidades federativas, con el fin de aislar el efecto temporal asociado a los años posteriores a la implementación de la reforma. Esta dimensión permite aproximarse a los efectos sustantivos de la reforma sobre la garantía de derechos, al reflejar el tipo de salida jurídica otorgada a NNA migrantes no acompañados.

Tabla 13. Probabilidad de obtener una resolución favorable en el procedimiento administrativo migratorio. Resultados del modelo logit con efectos fijos por entidad federativa (2020-2023)

Variable	OR	IC 95% (Lím. inf.-sup.)	p-valor	Sig.
Año 2021	0.34	(0.29-0.40)	<0.001	***
Año 2022	0.50	(0.43-0.59)	<0.001	***
Año 2023	1.10	(0.93-1.30)	0.258	
Sexo (mujer=1)	1.35	(1.21-1.49)	<0.001	***
Edad (en años)	0.94	(0.93-0.95)	<0.001	***
Estadísticos del modelo:				
N observaciones: 39,472				
Log-Likelihood: -5,613.5				
Efectos fijos (ENT_D). 29				
Pseudo R ² : 0.13				
BIC: 11,586.8				

Nota: OR = odds ratio.

Errores estándar robustos. ** $p < 0.001$; * $p < 0.01$; $p < 0.05$; . $p < 0.1$.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).

De acuerdo con la Tabla 13, los resultados del modelo logit con efectos fijos por entidad federativa permiten identificar variaciones significativas en la probabilidad de que los eventos de NNA migrantes no acompañados obtengan una resolución favorable en su procedimiento administrativo migratorio durante el periodo 2020–2023. En primer lugar, los coeficientes correspondientes a 2021 y 2022 presentan un OR de 0.34 y 0.50, respectivamente, ambos con significancia estadística ($p < 0.001$). Estos valores indican que, controlando por edad, sexo y diferencias estructurales entre entidades federativas, los eventos de NNA migrantes no acompañados tuvieron 66 por ciento menos probabilidad de obtener una resolución favorable en 2021 en comparación con 2020. De igual forma, controlando por edad, sexo y diferencias estructurales entre entidades federativas, los eventos de NNA migrantes no acompañados tuvieron 50 por ciento menos probabilidad de obtener una resolución favorable en 2022 en comparación con 2020. En contraste, el coeficiente correspondiente a 2023 no resulta estadísticamente significativo (OR = 1.10; $p = 0.26$), lo que sugiere que las probabilidades de resolución favorable tienden a equipararse con las observadas en 2020. Lo que podría reflejar una etapa de consolidación operativa tras la implementación de la reforma.

Por otro lado, la variable *sexo* muestra una relación positiva y significativa (OR = 1.35; $p < 0.001$), indicando que las niñas y adolescentes mujeres presentan 35 por ciento más probabilidad de recibir una resolución favorable respecto de los niños y adolescentes hombres. Este resultado puede asociarse con una aplicación diferencial que prioriza la protección de niñas y adolescentes mujeres en contextos de riesgo. En sentido opuesto, la *edad* evidencia un efecto negativo (OR = 0.94; $p < 0.001$), lo que implica que por cada año adicional de edad la probabilidad de obtener una resolución favorable disminuye aproximadamente 6 por ciento. Este patrón sugiere que la protección efectiva tiende a concentrarse en los grupos de menor edad, mientras que los adolescentes enfrentan un tratamiento menos favorable.

El modelo presenta una pseudo R^2 de 0.13 y un log-likelihood de $-5,613.5$, lo que indica un ajuste moderado y acordes con la naturaleza de los datos administrativos utilizados. Aunque las variables incluidas explican una parte sustancial de la variación observada, persisten factores institucionales no observados. Tales como diferencias en capacidad operativa, disponibilidad de personal o carga de trabajo en los CAS y las PPNNA, que podrían incidir en los resultados de los procedimientos.

En conjunto, los resultados indican que, durante los primeros años de implementación de la reforma (2021–2022), la probabilidad de que los procedimientos administrativos migratorios concluyeran con una resolución favorable disminuyó de manera significativa respecto a 2020, aun cuando se registraron mejoras en el cumplimiento normativo y en los tiempos de resolución. Este patrón sugiere la presencia de un desajuste temporal en la reconfiguración institucional del sistema de atención, particularmente en la fase inicial de implementación.

Dimensión 4. Resultados sobre la probabilidad individual de que NNA migrantes no acompañados persistan en el sistema migratorio

Con el fin de analizar las trayectorias migratorias posteriores a la intervención institucional, esta sección examina la probabilidad individual de persistencia de los NNA migrantes no acompañados en el sistema migratorio. Dicha persistencia se aproxima a partir de la identificación de eventos con un identificador de registro (ID_REG) duplicado en los datos administrativos, bajo el supuesto de que estos reflejan trayectorias migratorias recurrentes a lo largo del periodo de análisis. El uso de este indicador permite explorar si los cambios normativos y operativos introducidos por la reforma de 2020 se asocian con modificaciones en la reincidencia migratoria de esta población. Para ello, se estima un modelo de regresión logística con efectos fijos por entidad federativa, controlando por edad y sexo, con el objetivo de aislar el efecto del periodo posterior a la reforma.

Tabla 14. Probabilidad individual de persistencia en el sistema migratorio. Resultados del modelo logit con efectos fijos por entidad federativa (2020-2023)

Variable	OR	IC 95% (Lím. inf.-sup.)	p-valor	Sig.
Post_reforma	3.20	(2.61-3.92)	<0.001	***
Sex (mujer=1)	0.76	(0.69-0.85)	<0.001	***
Edad (en años)	1.06	(1.05-1.08)	<0.001	***
Estadísticos del modelo:				
N observaciones: 36,997				
Log-Likelihood: -7,978.7				
Efectos fijos (ENT_D). 29				
Pseudo R ² : 0.029				
BIC: 16,294.0				
Nota: OR = odds ratio.				
Errores estándar robustos.				
Nivel de significancia: ***p < 0.001; **p < 0.01; p < 0.05.				
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de “Eventos de personas en situación migratoria irregular por México” de la UPMRIP (2024a).				

De acuerdo con la Tabla 14, los resultados del modelo logit con efectos fijos por entidad federativa permiten identificar variaciones significativas en la probabilidad de que NNA migrantes no acompañados persistan en el sistema migratorio una vez puesta en vigor la reforma. El coeficiente correspondiente a la variable *Post_reforma* presenta un OR = 3.20 (IC 2.61-3.92), con significancia estadística ($p < 0.001$). Esto indica que, controlando por edad, sexo y diferencias estructurales entre entidades federativas, NNA migrantes no acompañados que iniciaron su trayectoria migratoria en el periodo posterior a la reforma tuvieron más de tres veces mayor probabilidad de persistir en el sistema migratorio en comparación con quienes lo hicieron en 2020.

Por otro lado, la variable *Sex* muestra una relación negativa y estadísticamente significativa (OR = 0.76; $p < 0.001$), lo que implica que las niñas y las adolescentes mujeres presentan 24 por ciento menos probabilidad de persistir en el sistema migratorio que los niños y adolescentes hombres. En contraste, *Edad* evidencia un efecto positivo (OR = 1.06; $p <$

0.001), lo que indica que por cada año adicional de edad la probabilidad de persistencia en el sistema migratorio aumenta aproximadamente en 6 por ciento, sugiriendo que los adolescentes mayores son más propensos a intentar nuevos cruces o a reincidir en la migración irregular tras el retorno a su país de origen.

El modelo presenta una pseudo R^2 de 0.029 y un log-likelihood de $-7,978.7$, acordes con la naturaleza de los datos administrativos utilizados. Aunque las variables incluidas explican parcialmente la variación observada, persisten factores no observados que podrían incidir en la probabilidad de persistencia en el sistema migratorio reencuentro.

En conjunto, los resultados indican que la implementación de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 se asocia con un aumento significativo en la probabilidad de persistencia de NNA migrantes no acompañados en el sistema migratorio. Este hallazgo sugiere que, pese a los avances en el cumplimiento normativo y en los tiempos de resolución, el nuevo esquema institucional no ha logrado reducir las trayectorias migratorias recurrentes, lo que apunta a limitaciones en la capacidad del sistema para generar soluciones duraderas que interrumpan ciclos de movilidad irregular.

Consideraciones finales

Los resultados presentados en este capítulo permiten evaluar de manera integral los efectos iniciales de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 en la atención a NNA no acompañados, a partir del análisis de registros administrativos oficiales correspondientes al periodo 2020–2023. El análisis empírico evidencia que la reforma produjo cambios sustantivos en la operación del sistema migratorio y de protección, aunque estos efectos se manifiestan de manera diferenciada según la dimensión considerada.

En primer lugar, los resultados muestran un cumplimiento normativo prácticamente pleno de la prohibición de la detención migratoria de NNA, reflejado en la transición inmediata y sostenida de las presentaciones ante la autoridad migratoria hacia la canalización a los Sistemas DIF. Este hallazgo confirma que la reforma logró modificar de forma efectiva la práctica institucional previa, al menos en su dimensión formal de registro, y establece un punto de partida relevante para evaluar otros efectos de la política.

En segundo lugar, el análisis de los tiempos de resolución del procedimiento administrativo migratorio indica una mejora significativa del sistema posterior a la reforma. La reducción sustantiva de la duración de los procedimientos sugiere una mayor capacidad operativa para procesar los casos en plazos más breves. No obstante, este resultado debe interpretarse con cautela, en tanto la rapidez en la tramitación no necesariamente se traduce en protección efectiva.

En tercer lugar, el examen de la probabilidad de obtener una resolución favorable –definida estrictamente como regularización migratoria o solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado– revela una disminución significativa de estos resultados durante los primeros años de implementación de la reforma. Este patrón contrasta con los avances observados en el cumplimiento normativo y en los tiempos de resolución, y sugiere la existencia de un desajuste temporal en la reconfiguración institucional del sistema de atención, particularmente en la fase inicial de implementación.

Finalmente, el análisis de la persistencia de NNA migrantes no acompañados en el sistema migratorio muestra un aumento significativo en la probabilidad de trayectorias migratorias recurrentes en el periodo posterior a la reforma. Este resultado apunta a limitaciones en la capacidad del nuevo esquema institucional para ofrecer soluciones duraderas que interrumpan ciclos de movilidad irregular, aun cuando se han registrado avances formales y operativos en la atención.

En conjunto, las evidencias presentadas en este capítulo ponen de relieve que la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 logró transformar de manera efectiva las prácticas institucionales asociadas al alojamiento y procesamiento de NNA migrantes no acompañados, pero también revelan tensiones y limitaciones en la probabilidad de obtener una resolución favorable en el procedimiento administrativo migratorio y en la finalidad que buscan las trayectorias migratorias.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

El objetivo general de la presente tesis fue analizar en qué medida la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020, orientada a garantizar el interés superior mediante la adecuación del marco migratorio al sistema de protección integral de derechos, ha contribuido a la protección efectiva de los derechos de NNA migrantes no acompañados. En particular, el análisis se centra en los efectos institucionales derivados de dicha reforma, entre los que se encuentran la prohibición de la detención migratoria de NNA y la redefinición de la respuesta estatal a través de su canalización a los Sistemas DIF y la intervención de las PPNNA. A partir de un diseño cuantitativo basado en el análisis de registros administrativos oficiales correspondientes al periodo 2020–2023, los resultados ofrecen una valoración empírica sobre los alcances y límites de la reforma a la luz de los enfoques de derechos del niño y de las capacidades estatales.

En primer lugar, si bien los resultados muestran un cumplimiento prácticamente pleno de la prohibición de la detención de NNA migrantes no acompañados, este hallazgo debe interpretarse con cautela. La evidencia empírica da cuenta de una transformación en el registro y en la clasificación administrativa de los eventos –de presentación ante la autoridad migratoria a canalización a los Sistemas DIF–, pero no permite, por sí misma, afirmar que dicha canalización implique la ausencia de prácticas de privación de la libertad en términos materiales. En este sentido, el cumplimiento normativo observado refleja principalmente la capacidad del Estado para modificar sus procedimientos formales y administrativos, sin que ello garantice automáticamente una transformación sustantiva en las condiciones de alojamiento y atención de los NNA.

No obstante, los resultados también muestran que este cumplimiento normativo no fue acompañado de manera inmediata por una mejora integral en la probabilidad de obtener una resolución favorable en el procedimiento administrativo migratorio. El análisis de los tiempos de resolución del procedimiento administrativo migratorio indica una reducción estadísticamente significativa de su duración tras la reforma, con una concentración creciente de resoluciones emitidas en el mismo mes de inicio del procedimiento. Si bien esta

mayor rapidez sugiere un incremento en la eficiencia operativa del sistema, desde un enfoque de derechos resulta insuficiente evaluar la protección efectiva únicamente a partir de la celeridad administrativa, ya que la rapidez en la tramitación no garantiza, por sí misma, decisiones orientadas al interés superior.

Esta tensión entre la reducción de los tiempos de resolución del procedimiento administrativo migratorio y la protección sustantiva se hace particularmente evidente al analizar la probabilidad de obtener una resolución favorable (oficio de regularización migratoria o una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado). Los modelos estimados muestran que, durante los primeros años de implementación de la reforma, específicamente en 2021 y 2022, la probabilidad de que los procedimientos administrativos migratorios concluyeran con una resolución favorable disminuyó de manera significativa en comparación con 2020, aun controlando por características individuales y por heterogeneidad entre entidades federativas. Este resultado sugiere que la reconfiguración institucional introducida por la reforma generó, al menos en una fase inicial, un desajuste entre las nuevas obligaciones normativas y la capacidad efectiva del sistema para producir resultados jurídicos protectores, lo que pone de relieve que la capacidad estatal no se agota en la existencia de normas ni en la reorganización formal de competencias.

En 2023, la ausencia de diferencias estadísticamente significativas respecto a 2020 en la probabilidad de obtener una resolución favorable podría interpretarse como un indicio de estabilización operativa del nuevo esquema de atención. Sin embargo, esta recuperación parcial no permite afirmar la consolidación de un modelo plenamente orientado a la garantía de derechos, sino más bien la superación gradual de una etapa de ajuste institucional caracterizada por capacidades desiguales y aprendizajes organizacionales en curso por parte de los Sistemas DIF y las PPNNA.

De manera complementaria, el análisis de la persistencia de NNA migrantes no acompañados en el sistema migratorio aporta un elemento crítico para la evaluación integral de la reforma. Los resultados muestran un aumento significativo en la probabilidad de persistencia migratoria en el periodo posterior a la reforma, lo que indica que, pese a los avances en el cumplimiento normativo y en la reducción de los tiempos de resolución, el nuevo esquema institucional no ha logrado interrumpir de manera efectiva las trayectorias migratorias recurrentes. Desde el enfoque de derechos del niño, este hallazgo pone en cuestión la

capacidad del sistema para ofrecer soluciones duraderas que trasciendan el cierre formal del procedimiento administrativo migratorio.

En conjunto, los resultados empíricos permiten concluir que la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 produjo avances claros en la adecuación normativa y en ciertos aspectos de la capacidad operativa del Estado, particularmente en lo relativo a la eliminación de la detención migratoria de NNA en los datos y a la agilización de los procedimientos administrativos. Sin embargo, estos avances no se tradujeron de forma inmediata ni homogénea en una mejora en la probabilidad de obtener una resolución favorable al procedimiento administrativo migratorio ni en una reducción de la persistencia migratoria, lo que evidencia las limitaciones de una reforma centrada principalmente en el rediseño institucional sin un fortalecimiento equivalente de las capacidades estatales necesarias para garantizar derechos de manera efectiva.

Desde una perspectiva de capacidad estatal, los hallazgos sugieren que el Estado mexicano logró fortalecer ciertas dimensiones de su capacidad —como las competencias legales y la reorganización procedimental—, pero enfrenta aún déficits relevantes en otras, particularmente en el capital humano especializado, la coordinación interinstitucional efectiva y la capacidad para generar respuestas integrales y sostenibles. En este sentido, la reforma de 2020 se puede considerar como una fase inicial de un proceso más amplio de transformación institucional, cuyo impacto en la protección efectiva de los derechos de NNA migrantes no acompañados depende, en última instancia, de la consolidación de dichas capacidades en los niveles y actores responsables de su implementación.

Recomendaciones

Los hallazgos de esta investigación indican que la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 constituyó un avance normativo relevante, pero insuficiente para garantizar, por sí sola, la protección efectiva y sostenida de los derechos de NNA migrantes no acompañados. En este sentido, la principal recomendación que se desprende del análisis es avanzar de un enfoque centrado en el cumplimiento formal de la prohibición de la detención migratoria hacia un modelo de política pública que priorice de manera explícita el respecto a los derechos de NNA y su protección. Ello implica que la evaluación y conducción del procedimiento administrativo migratorio no se limite a verificar

la canalización a los Sistemas DIF, sino que incorpore como eje central la calidad y el contenido de las decisiones adoptadas, particularmente en términos del tipo de resolución emitida y su contribución a la garantía de derechos conforme al interés superior. De igual manera, resulta primordial desarrollar y estandarizar mecanismos de supervisión, monitoreo y evaluación independientes que permitan verificar que las canalizaciones a los Sistemas DIF no reproduzcan prácticas de privación de la libertad bajo modalidades distintas a la detención migratoria, garantizando condiciones compatibles con el principio del interés superior y los estándares internacionales.

En ese sentido, resulta indispensable fortalecer de manera sistemática la capacidad estatal de los Sistemas DIF y de las PPNN, en tanto actores clave del nuevo esquema institucional definido por la reforma. Los resultados sugieren que la disminución inicial en la probabilidad de resoluciones favorables puede estar asociada a limitaciones en el capital humano, la carga de trabajo y la experiencia operativa de estas instancias durante los primeros años de implementación. Por ello, se recomienda priorizar inversiones sostenidas en personal especializado, capacitación continua en enfoques de derechos del niño y movilidad humana, y condiciones organizacionales que permitan a las PPNN desempeñar su función de realización y supervisión de los planes de restitución de derechos de manera efectiva y no meramente formal.

Asimismo, los hallazgos ponen de relieve la necesidad de revisar el equilibrio entre la reducción de los tiempos de resolución del procedimiento administrativo migratorio y la garantía de derechos. Si bien la reducción de los tiempos de resolución constituye un logro operativo, existe el riesgo de que la rapidez se convierta en un objetivo en sí mismo, en detrimento de evaluaciones individualizadas y exhaustivas. En este contexto, se recomienda ajustar los lineamientos y prácticas institucionales para asegurar que la celeridad administrativa no limite la identificación de necesidades de protección internacional ni la adopción de resoluciones favorables cuando estas resulten procedentes conforme a los estándares de derechos del niño.

Por otra parte, el aumento observado en la probabilidad de persistencia de NNA migrantes no acompañados en el sistema migratorio posterior a la reforma subraya la urgencia de incorporar una perspectiva de soluciones duraderas en el diseño e implementación de la política pública. En este sentido, se recomienda fortalecer la articulación entre el

procedimiento administrativo migratorio y otros mecanismos de protección y seguimiento, incluyendo la coordinación efectiva con la COMAR, las autoridades locales y los sistemas de protección, con el fin de que las resoluciones emitidas no constituyan únicamente un cierre administrativo, sino el punto de partida de procesos orientados a reducir la reincidencia migratoria, a respetar los derechos y a garantizar condiciones mínimas de estabilidad y protección que requieren NNA.

Adicionalmente, los resultados evidencian la necesidad de mejorar los sistemas de información y los registros administrativos utilizados en la atención de NNA migrantes no acompañados. La imposibilidad de realizar seguimientos longitudinales individuales limita la evaluación integral de los efectos de la reforma y la identificación de trayectorias posteriores a la intervención institucional. Por ello, se recomienda avanzar hacia sistemas de información más robustos e interoperables, que permitan dar seguimiento a los casos a lo largo del tiempo, respetando los principios de protección de datos personales y confidencialidad, y que faciliten evaluaciones futuras más precisas sobre la efectividad de las políticas implementadas.

Finalmente, desde una perspectiva de capacidad estatal, se recomienda concebir la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 no como un punto de llegada, sino como una fase inicial de un proceso de fortalecimiento institucional más amplio. Los resultados de esta investigación muestran que el Estado mexicano ha logrado desarrollar capacidades legales y procedimentales relevantes, pero que persisten desafíos sustantivos en términos de coordinación interinstitucional, capital humano y generación de resultados de protección efectivos. Abordar estas limitaciones requiere una estrategia integral y de mediano plazo que permita consolidar las capacidades necesarias para garantizar, de manera efectiva, los derechos de NNA migrantes no acompañados más allá del cumplimiento normativo inmediato.

BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2025). *ACNUR, la agencia de la ONU para los refugiados*. Qué hacemos.
<https://www.acnur.org/mx/que-hacemos>
- Anguiano Téllez, M. E., & Lucero Vargas, C. (2020). La construcción gradual de la política de contención migratoria en México. En *Movilidad humana en tránsito: Retos de la Cuarta Transformación en política migratoria* (pp. 123-157). CLACSO; CESMECA-UNICACH, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989, noviembre 20). *Convención sobre los derechos del niño*. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1996). *Tema anual: La búsqueda y aplicación de soluciones duraderas*. (A/AC.96/872). Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1751.pdf>
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/06/2021.05.14_ley_organica_de_movilidad_humana_-_lomh.pdf
- Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C., Fundar, Centro de Análisis e Investigación, & Sin Fronteras I.A.P. (2019). *La detención migratoria: Un análisis desde el modelo penitenciario y el gasto público*.
https://oficinadigital.senado.gob.mx/docs/Detencion_Migratoria.pdf
- Asylum Access. (2020). *Mexico*. Where we work. <https://asylumaccess.org/where-we-work/mexico/>

- Bhabha, J. (2014). *Child Migration and Human Rights in a Global Age*.
<https://doi.org/10.1515/9781400850167>
- Bhabha, J. (2019). Governing adolescent mobility: The elusive role of children's rights principles in contemporary migration practice. *Childhood*, 26(3), 369-385.
- Bobes, V. C. (2019). De las puertas abiertas al «ya no son bienvenidos»: El giro de la política migratoria mexicana. *Nueva Sociedad*, 284, 72-82.
- Casa de Acogida, Formación y Empoderamiento para Mujeres y Familias Migrantes y Refugiadas. (2025). *CAFEMIN*. <https://cafemin.org/>
- Cohen, E., & Franco, R. (1992). *Evaluación de proyectos sociales* (5.ª ed.). Siglo XXI Editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*. Naciones Unidas.
<https://repositorio.cepal.org/entities/publication/f12b22f0-ba78-474b-a917-2d6ce3910d15>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9633.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). *Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*.
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Informe_NN_ACMNA.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2019). *Informe Especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la*

detención. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe-Estaciones-Migratorias-2019.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2022). *Informe Especial de la CNDH sobre la capacidad del SNDIF y los SDIF de las entidades federativas para atender integralmente a niñas, niños y adolescentes migrantes en México, 2021—2022.* https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-02/Informe_Especial_SNDIFY_SDIF.pdf

Comité de los Derechos del Niño. (2005). *Observación general núm. 6 (2005). Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen* (CRC/GC/2005/6). Naciones Unidas.

Comité de los Derechos del Niño. (2013). *Observación general núm. 14 (2013). Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial* (CRC/C/GC/14). Naciones Unidas.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (2014). *Aportes del Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios para el Comentario General núm. 35 del Comité de Derechos Humanos, sobre “el derecho a la libertad y la seguridad personal: Artículo 9”.*

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CCPR/GConArticle9/ContributionCMW_DGC9_sp.doc

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares & Comité de los Derechos del Niño. (2017). *Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos*

de los niños en el contexto de la migración internacional

(CMW/C/GC/3–CRC/C/GC/22; p. 15). Naciones Unidas.

Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. (2017). *Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración.*

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281218/CCINM-Informe_Final_Monitoreo.pdf

Corbetta, P. (2003). From Theory to empirical research. En *Social research. Theory, methods and techniques* (pp. 57-87). SAGE Publications.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014, agosto 19). *Opinión Consultiva OC-21/14: Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.*

https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf

Diario Oficial de la Federación. (2020, noviembre 11). *Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de infancia migrante.*

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrpcap/LRPCAP_ref02_11nov20.pdf

Dirección General de Apoyo Parlamentario. (s. f.). *Dictámenes aprobados en la LXIV Legislatura relativos a leyes y decretos.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

https://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/dictameneslxiv_ld.php?edot=2&init=0&per=16&tipot=Modificaciones+a+Leyes+existentes

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia México. (s. f.). *Qué hacemos*. Protección a la niñez y adolescencia. <https://www.unicef.org/mexico/proteccion-la-ninez-y-adolescencia>

Georgetown Law Human Rights Institute. (2015). *El costo de detener la marea. Cómo las prácticas de control migratorio en el sur de México restringen el acceso a protección internacional de los niños migrantes*.

https://www.law.georgetown.edu/human-rights-institute/wp-content/uploads/sites/7/2017/07/Final_HRI-2015_Spanish.pdf

Gertler, P., Martinez, S., Rawlings, L. B., Premand, P., & Vermeersch, C. M. J. (2016). *Impact Evaluation in Practice (2nd ed.)*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0006529>

Global Detention Project. (2015). *Immigration Detention in Ecuador*.

<https://www.globaldetentionproject.org/immigration-detention-in-ecuador>

Global Protection Cluster, European Commission, & United States Agency for International Development. (2014). *Inter agency guidelines for case management & child protection. The role of case management in the protection of children: A guide for policy & programme managers and caseworkers*.

http://www.cpcnetwork.org/wp-content/uploads/2014/08/CM_guidelines_ENG_.pdf

Gómez Fernández, I. (2014). Las migraciones como objeto de interés de las políticas públicas: Un enfoque de derechos humanos. En *Derechos Humanos y Políticas Públicas. Manual* (Vol. 3, pp. 235-273). Red de Derechos Humanos y Educación Superior.

González Contró, M. (2015a). *Derechos de las niñas y niños*. UNAM-INEHRM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4028/5.pdf>

- González Contró, M. (2015b). *La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: Génesis del Estado de derecho para la infancia y adolescencia en México*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1890/CI_5_DGIE.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- González Contró, M. (2016). Temas constitucionales transversales con perspectiva convencional: El interés superior del niño. En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones* (9.^a ed., Vol. 5, pp. 463-478). Miguel Ángel Porrúa. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5628/65.pdf>
- Grindle, M. S., & Hilderbrand, M. E. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, 15, 441-463.
- Grupo Banco Mundial. (2025). *PIB (US\$ a precios constantes de 2015): México*.
https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD?locations=MX&most_recent_value_desc=true
- Hernández López, R. A. (2020). Entre el cambio y la continuidad. La encrucijada de la política migratoria mexicana. En *Movilidad humana en tránsito: Retos de la Cuarta Transformación en política migratoria* (pp. 159-184). UNICACH-CESMECA, CLACSO.
- Human Rights Watch. (2016). *Puertas cerradas. El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central*.
<https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. Programas de información. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2025). *Pobreza Multidimensional (PM)*.

<https://www.inegi.org.mx/desarrollosocial/pm/>

Instituto para las Mujeres en la Migración. (2025). *Nuestro trabajo*.

<https://imumi.org/nuestro-trabajo/>

International Detention Coalition. (2024). *Qué hacemos*. [https://idcoalition.org/es/que-](https://idcoalition.org/es/que-hacemos/)

[hacemos/](https://idcoalition.org/es/que-hacemos/)

International Detention Coalition. (2025). *Diagnóstico sobre Centros de Asistencia Social para niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad en los estados de*

Chiapas, Tabasco y Veracruz. <https://idcoalition.org/es/publications/an-assessment-of-reception-and-care-centres/>

Khemani, S. (2019). *What is State capacity? (Policy Research Working Paper No. 8734)*.

World Bank Group.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/336421549909150048>

Kids in Need of Defense. (2025). *¿Qué hacemos?* <https://supportkind.org/es/what-we-do/>

Ley de Asistencia Social (2024). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lasoc.htm>

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1992).

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcndh.htm>

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014).

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdna.htm>

Ley General de Salud (2024). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs.htm>

Ley de Migración (2011). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra.htm>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976).

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>

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

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrpcap.htm>

- Martínez Medrano, D. (2017). Las alternativas a la detención migratoria en México. Avances y retos en la implementación de programas piloto. *Anuario de Derechos Humanos del Instituto de la Judicatura Federal*, 1. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-judicatura/article/download/35186/32109>
- Nowak, M. (2019). *United Nations global study on children deprived of liberty*. <https://doi.org/10.25330/2453>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2010). *Making reform happen: Lessons from OECD countries*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264086296-en>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2022). *Diagnóstico de la situación de las Procuradurías de Protección con relación a la protección de niños, niñas y adolescentes migrantes*. <https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbd11686/files/documents/2023-07/diagnostico-de-la-situacion-de-las-ppnna-.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2025). *Quiénes somos*. La OIM en México. <https://mexico.iom.int/es/la-oim-en-mexico>
- Ortega Velázquez, E. (2023a). *Cuando los niños se vuelven migrantes: Derechos humanos y excepciones violentas en México* (1.^a ed.). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <http://www.libros.unam.mx/cuando-los-ninos-se-vuelven-migrantes-derechos-humanos-y-excepciones-violentas-en-mexico-9786073075770-libro.html>
- Ortega Velázquez, E. (Ed.). (2023b). *Niñez migrante: Entre el control y la protección. Desafíos en materia de derechos humanos en tiempos de COVID-19* (1.^a ed.). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://tinyurl.com/2p9xtsjc>

- Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: El papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública.
https://www.academia.edu/29355273/Construyendo_capacidad_institucional_en_Am%C3%A9rica_Latina_el_papel_de_la_evaluaci%C3%B3n_como_herramienta_modernizadora
- París Pombo, M. D., & García Zapata, A. (2019). Datos sobre Protocolo de Protección a Migrantes (MPP) «Quédate en México» Enero-agosto 2019. *Gaceta Migratoria Observatorio de Legislación y Política Migratoria*.
- Perales Garza, C. Y. (2013). Ley de migración: “Reforma a cuentagotas”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 46(137), 749-767.
[https://doi.org/10.1016/s0041-8633\(13\)71148-7](https://doi.org/10.1016/s0041-8633(13)71148-7)
- Pérez Bravo, M. (2019). Una revisión de las políticas públicas en materia migratoria: El caso de los Grupos de Protección a Migrantes en México. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 9(1), 93-120.
- Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2015).
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDNNA.pdf
- Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, 23 (2012).
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf
- Reglamento general para los centros de asistencia social y establecimientos asistenciales habilitados del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (2022).
www.dof.gob.mx/2022/DIF/ReglamentoGeneralCAS.pdf
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119-134.

- Rosas Huerta, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19(32), 81-107.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7th ed). Sage.
- Ruiz Soto, A. G., Meissner, D., & Selee, A. (2025). *Facing new migration realities: U.S.–Mexico relations and shared interests* [Policy Brief]. Migration Policy Institute. https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi_us-mexico-relations-migration-2025-final.pdf
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration*, 80(1), 1-22. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00292>
- Save the Children. (s. f.). *Migración*. Recuperado <https://savethechildren.mx/migracion/>
- Secretaría de Gobernación. (2012, noviembre 8). *Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276965&fecha=08/11/2012#gsc.tab=0
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021). *Cuenta Pública 2020. Análisis del ejercicio del Presupuesto de Egresos. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*. https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/VII/Print.NHK.03.AEPE_A.pdf
- Sin Fronteras. (2016). *Detención sin excepción 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en estaciones migratorias de México*. <https://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-detencion-sin-excepcion.pdf>

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (2019, diciembre 5). *Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/norma/estatuto/est004_10ago23.pdf

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (2021, marzo). *Informe de cierre 2020 del Sistema Nacional de Información en Materia de Asistencia Social*.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

[https://sitios1.dif.gob.mx/cenddif/wp-](https://sitios1.dif.gob.mx/cenddif/wp-content/uploads/2021/04/Informe%20SNIMAS%20cierre%202020F.pdf)

[content/uploads/2021/04/Informe%20SNIMAS%20cierre%202020F.pdf](https://sitios1.dif.gob.mx/cenddif/wp-content/uploads/2021/04/Informe%20SNIMAS%20cierre%202020F.pdf)

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (2024, septiembre). *Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/norma/estatuto/est004_10ago23.pdf

Skocpol, T. (1985). Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research.

En *Bringing the State back in* (1.^a ed., pp. 3-38). Cambridge University Press.

<https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283>

Suárez Enríquez, S. (2020). Espirales de tutelaje: La familia, la escuela y las instituciones asistencialistas en la vida cotidiana de la niñez migrante en espacios de acogida. En E. Ortega Velázquez (Ed.), *Niñez migrante: Entre el control y la protección*.

Desafíos en materia de derechos humanos en tiempos de COVID-19 (1.^a ed., pp.

35-69). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones

Jurídicas. <https://tinyurl.com/2p9xtsjc>

Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o

Degradantes. (2018). *Informe sobre la visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016. Observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte*.

[https://hchr.org.mx/wp/wp-](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/InformeSPT_2018.pdf)

[content/themes/hchr/images/doc_pub/InformeSPT_2018.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/InformeSPT_2018.pdf)

- Tello Moreno, L. F. (2012). Reconocimiento constitucional del principio del interés superior del niño. *Derechos Humanos México*, 7(20), 97-118.
- Torre Cantalapiedra, E. (2021). Políticas migratorias de control y protección en tiempos del COVID-19. *Huellas de la Migración*, 6(11), 09.
<https://doi.org/10.36677/hmigracion.v6i11.16309>
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. (2024a). *Personas en situación migratoria irregular (antes, extranjeros presentados y devueltos)*. Boletines Estadísticos.
http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. (2024b, febrero). *Base de datos. Eventos de personas en situación migratoria irregular por México*. Centro Nacional de Monitoreo de Movilidad y Migración Internacional.
<http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/EvPerMigrIrreg>
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. (2025, septiembre). *Estadística sobre movilidad y migración en México*. Tablero de estadística.
https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/tablero_estadistica
- Vedung, E. (1997). Process evaluation and implementation theory. En *Public policy and program evaluation* (pp. 209-245). Transaction Publishers.
- Willems, S., & Baumert, K. (2003). *Institutional capacity and climate actions* (No. 2003/02; OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers, Vol. 2003/02). OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers.
<https://doi.org/10.1787/888fe266-en>

ANEXO 1. ÁREAS PRIORITARIAS DE INCIDENCIA Y DEFINICIÓN DE ACCIONES DERIVADAS DE LA REFORMA DE ARMONIZACIÓN DE LEYES EN MATERIA DE INFANCIA MIGRANTE DE 2020

Áreas, procesos o acciones a cambiar, modificar o incidir

La implementación de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 en México presenta desafíos en términos institucionales y económicos. El diagnóstico previo permite identificar áreas críticas de mejora. En la dimensión institucional los Sistemas DIF y las PPNA han enfrentado dificultades. Los Sistemas DIF en la habilitación de CAS. Las PPNA en la disponibilidad de personal bajo el enfoque multidisciplinario que se requiere. Y ambas instituciones en la coordinación interinstitucional. Estas carencias generan dificultades que afectan la canalización, el seguimiento de casos y la restitución de derechos de NNA migrantes no acompañados. En la dimensión económica, la insuficiencia presupuestaria compromete la calidad y la cobertura de los servicios de alojamiento, limitando la capacidad de respuesta frente al crecimiento sostenido de los flujos migratorios. Por lo tanto, se considera que las áreas de incidencia prioritarias son las siguientes:

- Condiciones de alojamiento y no detención. Donde persisten prácticas contrarias al marco normativo y limitaciones en la infraestructura de los CAS.
- Resolución oportuna de los procedimientos administrativos migratorios. Ya que los tiempos prolongados de estancia y los traslados entre CAS vulneran la protección efectiva de los derechos de NNA migrantes no acompañados.
- Garantía de protección integral. La intervención de equipos multidisciplinarios de las PPNA, a través de los planes de restitución de derechos, se reflejaría en el tipo de resolución que tienen los procedimientos administrativos migratorios.
- Reducción de los reencuentros con la autoridad migratoria. como indicador de efectividad de la reforma en términos de protección sostenible.

La relevancia de estas áreas se justifica porque representan la traducción concreta de los mandatos de la reforma a la LM de 2020 en materia de derechos de la niñez y adolescencia migrante.

Definición de acciones y planificación

La traducción de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 en la protección efectiva de los derechos de NNA migrantes no acompañados requiere de acciones claras y articuladas. Estas acciones deben responder a las necesidades en el plano institucional y presupuestario identificadas en el diagnóstico. Las cuales tenderán a garantizar las condiciones necesarias en materia de alojamiento y de no detención. A la vez que se van estableciendo bases sólidas para la consolidación del modelo de protección. La planificación de estas acciones implica tanto la asignación de recursos estructurales como la creación de protocolos homogéneos y mecanismos de coordinación interinstitucional. Con lo cual se asegura que cada etapa del proceso de atención cumpla con el principio del interés superior.

Acciones a corto plazo:

- Fortalecer la capacidad de los CAS: Ampliar infraestructura, habilitar espacios diferenciados y garantizar condiciones de seguridad, higiene, salud, recreación, educación, entre otras.
- Asignar presupuesto de manera estructural y sostenida: Etiquetar recursos en el PEF para alojamiento, personal especializado y servicios integrales que requieren NNA migrantes no acompañados.
- Capacitar a equipos multidisciplinarios: Asegurar la existencia, tanto en los CAS como en las PPNNA, de perfiles en trabajo social, psicología, medicina, pedagogía y derecho. Todos con especialización en niñez y adolescencia migrante.
- Homologar protocolos de canalización y restitución de derechos: Establecer lineamientos claros entre INM, Sistemas DIF, PPNNA y COMAR para evitar prácticas que vulneren los derechos de NNA migrantes no acompañados.

Acciones a mediano plazo:

- Fortalecer la coordinación interinstitucional: Articular mecanismos formales entre Sistemas DIF, PPNNA, INM, COMAR, sociedad civil, organismos internacionales y otras instituciones del sector público para una atención integral.

- Optimizar el procedimiento administrativo migratorio: Reducir los tiempos de resolución mediante procesos digitales, gestión eficiente de expedientes y mayor personal jurídico.
- Desarrollar un sistema de información unificado: Crear y utilizar el registro nacional conjunto sobre NNA migrantes para dar seguimiento y evaluación continua.

Acciones a largo plazo:

- Promover alternativas de integración y regularización: Garantizar acceso a educación, salud y programas sociales para NNA migrantes que permanezcan en México.
- Institucionalizar la evaluación de impacto: Establecer evaluaciones periódicas que permitan medir resultados, ajustar intervenciones y asegurar el principio del interés superior.
- Impulsar acuerdos internacionales de protección: Coordinar con países de origen y tránsito para fortalecer procesos de reunificación familiar y protección transfronteriza.

ANEXO 2. RUTA DE CAMBIO, ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN Y PLAN DE TRABAJO DEL DISEÑO EVALUATIVO

Ruta de cambio

- Etapa 1:
 - Diagnóstico inicial: Identificar capacidades instaladas, brechas en infraestructura, recursos y coordinación interinstitucional.
 - Priorización de recursos: Garantizar financiamiento, asignar presupuesto específico y contratar personal especializado.
- Etapa 2:
 - Establecimiento de protocolos unificados: Definir reglas de actuación homogéneas para canalización, alojamiento y restitución de derechos.
- Etapa 3:
 - Implementación de servicios integrales: Asegurar que NNA reciban atención en salud, educación, apoyo jurídico, psicosocial, entre otros.
- Etapa 4:
 - Monitoreo y evaluación: Aplicar indicadores de evaluación para medir avances y ajustar políticas.
 - Consolidación del sistema de protección: Institucionalizar la evaluación y fortalecer mecanismos internacionales de protección.

Estrategias de implementación

En el caso del presente trabajo y siguiendo las propuestas de Rossi et al. y Cohen y Franco (1992; 2004) la alternativa más pertinente es la evaluación de impacto. Ya que permitirá responder a la pregunta central: ¿qué efecto tuvo la reforma en la protección efectiva de los derechos de NNA migrantes no acompañados? Sin embargo, el análisis también requiere de elementos de las otras evaluaciones. Una evaluación de resultados abonaría en verificar los efectos inmediatos de la reforma en indicadores como tiempos de resolución del procedimiento administrativo migratorio o en la proporción de resoluciones favorables.

De acuerdo con lo anterior, se proponen las siguientes líneas de acción por campo de evaluación:

- Evaluación de resultados: Medir cambios en la duración del procedimiento administrativo migratorio y en la proporción de resoluciones favorables.
- Evaluación de impacto: Establecer los efectos atribuibles de la reforma en la protección efectiva de derechos de NNA migrantes no acompañados.

En cuanto al nivel de evaluación, se contemplan:

- En función del ámbito territorial: la evaluación se realizará a nivel nacional. Esto debido a que los Sistemas DIF tienen una capacidad instalada muy diversa. La comparación entre entidades permitiría observar diferencias en la implementación de la reforma de 2020.
- En función del tipo de actor: Se contempla en función de los actores directos. Tanto de los beneficiarios, que en este caso son NNA migrantes no acompañados, como de los operadores que son el personal de los Sistemas DIF y de las PPNNA.

Plan de trabajo y cronograma de actividades

Fase 1. Preparación conceptual y metodológica

Semanas 1–3

- Revisión normativa y de estándares de protección.
- Definición del objeto de evaluación (canalización, duración procedimiento administrativo migratorio, resoluciones favorables y reencuentros).
- Identificación preliminar de modelos econométricos.
- Ajuste del diseño general de investigación.

Fase 2. Obtención y depuración de bases UPMRIP

Semanas 4–8

- Descarga de bases completas 2020–2023.
- Depuración.
- Identificación de NNA no acompañados y tratamiento de ID_REG.
- Construcción de variables clave:
 - Canalización/presentación

- Duración procedimiento administrativo migratorio (continua + bandas)
- Resolución favorable
- Reencuentro.

Fase 3. Descriptivos iniciales y diagnóstico

Semanas 9–13

- Estadísticas descriptivas por año, edad, sexo y nacionalidad.
- Exploración territorial por estado y municipio.
- Revisión de distribuciones atípicas y valores extremos.
- Primeros gráficos y análisis de tendencias pre–post reforma.

Fase 4. Modelación econométrica: ITS y modelos logit

Semanas 14–20

- Estimación del ITS y validación de supuestos.
- Análisis de duración del PAM y prueba χ^2 .
- Modelos logit con efectos fijos para:
 - Resoluciones favorables
 - Reencuentros
- Pruebas de sensibilidad y reestimación con ajustes.

Fase 5. Interpretación sustantiva y vinculación teórica

Semanas 21–24

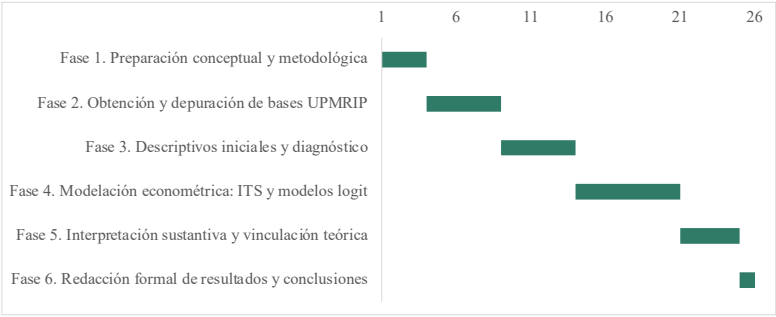
- Interpretación institucional (brechas normativas, organizativas y operativas).
- Identificación de contradicciones estructurales post-reforma (ej. canalización no es protección).
- Conexión con capacidad estatal, gobernanza y derechos de NNA.
- Redacción de hallazgos y discusión.

Fase 6. Redacción formal de resultados, conclusiones y recomendaciones

Semanas 25–26

- Integración narrativa total del capítulo de análisis.
- Redacción final de conclusiones y recomendaciones.
- Coherencia interna, consistencia metodológica y revisión de estilo.

Gráfica 14. Diagrama de Gantt del plan de trabajo



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se empleó ChatGPT en la revisión de estilo y redacción del presente trabajo.

La autora es Licenciada en Comercio Internacional y Maestra en Gestión Pública Aplicada por el Tecnológico de Monterrey. Ha sido subdirectora en la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), profesora en el Tecnológico de Monterrey y consultora para organismos internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y para organizaciones de la sociedad civil. Egresada de la Maestría en Estudios de Migración Internacional de El Colegio de la Frontera Norte.

© Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.

Forma de citar:

García Ayala, María Soledad (2026). “De las Estaciones Migratorias a los Centros de Asistencia Social: análisis del efecto de la reforma de armonización de leyes en materia de infancia migrante de 2020 sobre la protección efectiva a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en México”. Tesis de Maestría en Estudios de Migración Internacional. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México. 133 pp.