

DIAGNÓSTICO Y COSTEO DE LA CAPACIDAD OPERATIVA DE LAS PROCURADURÍAS DE PROTECCIÓN FEDERAL Y ESTATALES DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

unicef 
para cada infancia

PROCURADURÍA FEDERAL Y
PROCURADURÍAS ESTATALES DE
PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS
Y ADOLESCENTES

Octubre 2024



Salud
Secretaría de Salud

SNDIF
SISTEMA NACIONAL PARA
EL DESARROLLO INTEGRAL
DE LA FAMILIA

Tabla de contenidos

Acrónimos	05
Resumen ejecutivo	06
1.Introducción	12
Objetivos del estudio	12
2. Metodología	15
3. Recomendaciones para la protección especial de la niñez y adolescencia en la literatura internacional	19
4. Gobernanza institucional y marco legal de las PPNNA	21
Competencias concurrentes de las PPNNA	23
5. Ejercicio de costeo	24
Etapa 1: Diagnóstico de la situación actual de capacidades	24
Demanda: Población atendida actualmente por las PPNNA	24
Oferta: Cuantificación de recursos humanos y presupuestales asignados a las PPNNA	26
Etapa 2: Diagnóstico de necesidades	28
Demanda objetivo: población susceptible de atención por parte de las PPNNA	28
Oferta: Elementos clave del diagnóstico de la oferta	44
Etapa 3: Estimación de recursos	54
Representación jurídica	54
Protección y restitución de derechos	59
Resultados de costeo área de protección y restitución	63
Autorización y supervisión a CAS	67
Adopciones	70
6. Potenciales fuentes de financiamiento	73
Recursos adicionales para la protección de NNA en movilidad	75
7. Conclusiones y recomendaciones	76
Conclusiones	76
Recomendaciones	78
Institucionales	78
Operativas	79
Anexos	80
Anexo 1. Cuestionario para PPNNA estatales	80
Anexo 2. Listado de PPNNA estatales entrevistadas	84
Anexo 3. Detalle de retos manifestados por PPNNA estatal	85
Anexo 4. Análisis de gasto estatal en 3 estados seleccionados para identificar posibles fuentes de financiamiento	95
Baja California	95
Chihuahua	97
Michoacán	98
Fuentes de información	99

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

María del Rocío García Pérez

Titular

Fabiola María Salas Ambriz

Procuradora Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

Fanny Gutiérrez Rosario

Directora General de Coordinación y Políticas de la PFPNNA

UNICEF México

Fernando Carrera Castro

Representante

Maki Kato

Representante Adjunta

Rocío Aznar Dabán

Jefa de Protección a la Infancia

Catalina Gómez

Jefa de Política Social

Analía Castañer

Oficial de Protección a la Infancia

Arianna González

Oficial de Política Social

Elaborado por:

Paola Pereznieto

Francisco González

Liliana Ruiz

Ana Emilia López

Jaime López-Aranda

Analía Castañer

Arianna González

Francisco Ortiz Díaz Infante

José Luis Herrera Herrera

Acrónimos

BC: Baja California

BCS: Baja California Sur

CAS: Centro de Asistencia Social

CDMX: Ciudad de México

CONATRI: Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia

DIF: Desarrollo Integral de la Familia

DIS: Determinación del Interés Superior

EAH: Establecimientos Asistenciales Habilitados

EMD: Equipo(s) Multidisciplinario(s)

ENSANUT: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición

FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples

LGDNNA: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

MDP: Millones de pesos

NNA: Niñas, Niños y Adolescentes

PEAANNAM: Plan Estratégico de Acciones para la Atención a Niñas Niños y Adolescentes en Situación de Movilidad

PFPNNA: Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

PPNNA: Procuraduría de Protección para Niñas, Niños y Adolescentes

PRONAPINNA: Programa Nacional de Protección Integral de Niñas Niños y Adolescentes

SINNAVD: Sistema de Información de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Vulneración de Derechos

SIPINNA: Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

SNDIF: Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia

Resumen ejecutivo

Este estudio analiza la capacidad operativa de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PPNNA) estatales en México. Es el resultado de una exitosa colaboración entre la Procuraduría

Federal, las Estatales y UNICEF México y tiene como propósito identificar las brechas en recursos y capacidades institucionales que limitan la protección especial efectiva de niñas, niños y adolescentes (NNA).

Objetivos del estudio

El principal objetivo del estudio es contribuir con evidencia sobre la situación actual de las PPNNA estatales en términos de los retos que enfrentan ante fenómenos sociales que han incrementado la demanda de atención de NNA, presionando significativamente su necesidad de financiamiento en detrimento de la niñez y adolescencia en México. Una de las mayores fortalezas de este estudio es la revisión exhaustiva de diversas fuentes de información públicas disponibles y recabadas a través de las PPNNA estatales.

Este análisis también busca dar una orientación para la mejor planeación y presupuestación por parte de las procuradurías, o en muchos casos, de los DIF es-

tatales ya que es ahí donde se planean actualmente sus presupuestos.

En este sentido, proporciona un diagnóstico de la situación actual de las PPNNA a nivel federal y estatal, identificando las necesidades en términos de recursos humanos, financieros y técnicos para fortalecer su capacidad de respuesta. También estima el costo de implementar un modelo basado en buenas prácticas para mejorar la atención a la niñez en situación de vulnerabilidad, con un enfoque especial en la representación jurídica, protección y restitución de derechos, adopciones y supervisión de centros de asistencia social (CAS).

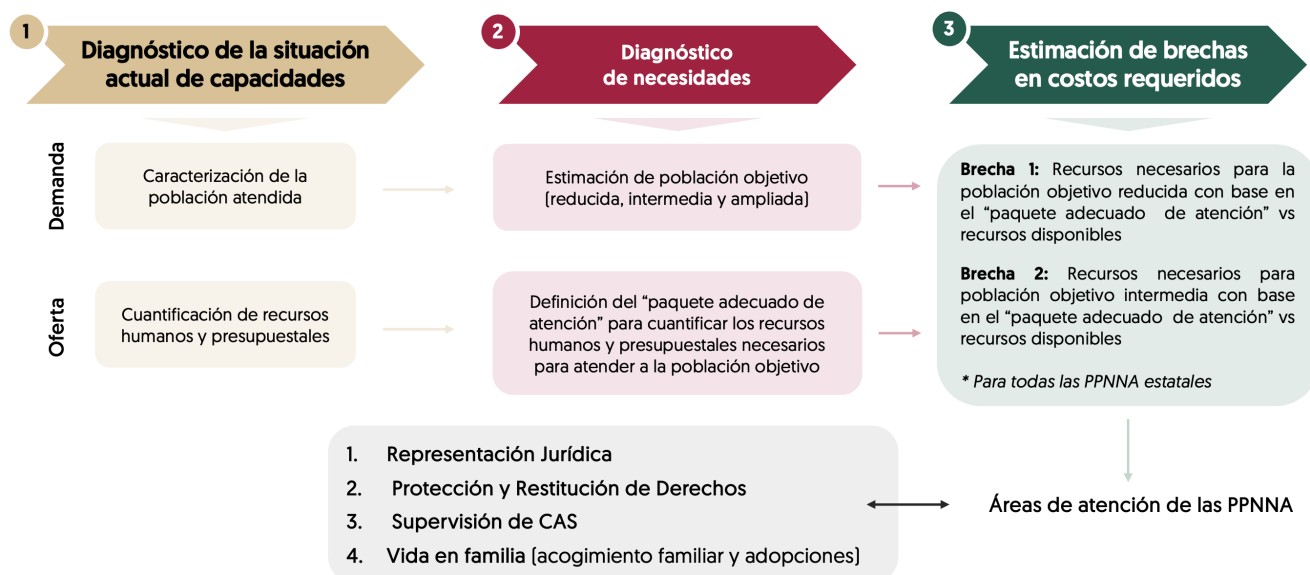
Metodología

El documento analiza el marco legal y atribuciones bajo los cuales operan las PPNNA estatales a través de la revisión de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y sus Leyes Estatales, principalmente. El ejercicio de diagnóstico de capacidades y costeo de necesidades se divide en tres etapas (Gráfico 1).

Se parte de cuantificar la población atendida actualmente por las PPNNA, así como los recursos humanos y financieros con los que cuentan para dar atención. En la segunda etapa se estima el total de NNA que son susceptibles de protección especial (en condición de movilidad, víctimas de violencia, en contacto con

la justicia, etc.) con base en un análisis de numerosas fuentes estadísticas. Asimismo, se define un “Paquete Adecuado de Atención” con base en mejores prácticas y recomendaciones de especialistas para estimar el total de recursos humanos y financieros que requerirían las PPNNA para atender eficientemente su demanda actual, así como la demanda potencial estimada. En una tercera etapa se estiman las brechas entre los presupuestos asignados actualmente y el costo de atender a la población de NNA que requiere de protección especial por parte de las PPNNA y se presentan los incrementos en equipos multidisciplinarios y recursos adicionales que requerirían con respecto de su situación actual.

Gráfico 1: Metodología de análisis para el diagnóstico de capacidades y estimación de brechas



Fuente: Elaboración propia

Respecto de la cuantificación de la población objetivo se consideran distintas fuentes estadísticas¹ para aproximar el tamaño de los grupos de NNA que requerirían atención de las PPNNA de acuerdo con sus atribuciones. Con estos, se establecen tres niveles de población objetivo de acuerdo con la prioridad de atención a nivel nacional y para cada entidad federativa, considerando el principio de realización progresiva de derechos de NNA, y de acuerdo con una trayectoria de crecimiento de recursos:

1. Una población objetivo reducida con necesidad prioritaria de atención y con la que se podría tener una intervención a través de denuncias en un primer nivel.

2. Una población objetivo intermedia que considera el grupo 1 y agrega el 10% de la población de NNA que se ubica en grupos muy amplios con necesidades de protección especial por vulneración de derechos.

3. Una población objetivo ampliada que considera todos los grupos de NNA con necesidad de protección especial por vulneración de derechos.

Considerando la población objetivo, se calculan los costos y las correspondientes brechas de recursos utilizando al número de Equipos Multidisciplinarios requeridos (y sus costos asociados) como la unidad principal para estimar la necesidad de recursos adicionales en cada una de las 4 áreas de atención analizadas.

¹Éstas se detallan en la sección correspondiente del texto principal.

Principales hallazgos

Capacidad operativa y limitaciones: A pesar de los avances desde la entrada en vigor de la LGDNNA en 2014, las PPNNA enfrentan serias limitaciones operativas. La insuficiencia de recursos financieros y humanos es una de las principales barreras para que estas instituciones puedan cumplir plenamente con su mandato. Esta falta de recursos ha afectado tanto la cantidad como la calidad y los tiempos de la atención que se ofrece a los NNA.

Alta demanda en estados fronterizos: En los estados fronterizos, especialmente aquellos susceptibles de recibir mayor población migrante, los requerimientos de atención de las Procuradurías han aumentado drásticamente debido al incremento de niñas y niños en situación de movilidad. Por ejemplo, de acuerdo con el Registro de Movilidad Humana de la PFPNNA que considera a los NNA en movilidad que tuvieron contacto con las PPNNA, se estima que al cierre de 2023 el número de NNA en movilidad podría haber alcanzado cerca de 90 mil, con cerca de 25% de ellos no acompañados. Si bien, este número disminuyó en el último año, aún se mantiene en un nivel alto, ejerciendo una presión adicional sobre los recursos limitados de las procuradurías, lo que ha debilitado su capacidad de respuesta.

Diferencias en la implementación: La implementación de las políticas de protección especial de la niñez es muy diversa en todo el país. Aunque la LGDNNA en su artículo 124 señala que las leyes de las entidades federativas establecerán las medidas necesarias que permitan la desconcentración regional de las Procuradurías de Protección a efecto de que logren la mayor presencia y cobertura posible en los municipios, esta medida no se ha implementado de manera uniforme, lo que complica el análisis de cómo se están desarrollando las acciones para la protección especial de NNA en cada estado, y limita la posibilidad de desarrollar mecanismos homologados y estable-

cer buenas prácticas que respondan de manera más efectiva y transparente a las necesidades.

Falta de claridad en atribuciones: Aunque la LGDNNA establece las atribuciones de la Procuraduría Federal y la delegación de facultades a estados, existe una falta de claridad en las responsabilidades y competencias entre los distintos niveles e instituciones dentro del gobierno, lo que dificulta la operación coordinada entre las distintas instancias involucradas en la protección y restitución de los derechos de NNA. Esto también dificulta una operación eficiente de las procuradurías locales como parte de los sistemas de protección especial de niñez y adolescencia a nivel estatal, que deberían propiciar mayor coordinación y permitirían la atención de grupos de NNA más amplios.

Autonomía presupuestaria: Solo tres procuradurías estatales (Coahuila, Colima y Guanajuato) actualmente cuentan con un presupuesto propio que refleja en mayor medida sus necesidades de respuesta de protección especial de NNA y sus respectivos planes de atención y que resulta en una más eficiente presupuestación y ejecución de gasto. El resto de las procuradurías cuentan con un presupuesto asignado por los sistemas DIF que no necesariamente responde a todas sus funciones, limitando la posibilidad de una efectiva planeación de recursos por parte de las procuradurías. Además, no existen mecanismos eficaces para etiquetar y distribuir recursos públicos de manera federalizada de forma directa a las PPNNA, lo que limita aún más su operación.

Brechas de recursos: Se identificó que procuradurías estatales en general tienen una insuficiencia de recursos que les impide cumplir con sus atribuciones de una forma efectiva, y no les permite dar atención a todos los NNA que lo requieren.

De acuerdo con las estimaciones hechas en el análisis de costeo, en el área de representación jurídica en promedio los estados requieren aumentar su personal en 16 abogados/as para aproximarse a 150 NNA por abogado/a, lo cual implica un incremento promedio en los recursos monetarios asignados a esta área de las PPNNA de 116.1%.

Por su parte, en el área de protección y restitución se requeriría un aumento promedio de 10 equipos multidisciplinarios (EMD) por procuraduría para atender a la población objetivo reducida y de 15 EMD para la intermedia, y los costos asociados a ello equivalen a 150% en el primer caso y en 215% en el segundo.

En la supervisión de CAS se requiere en promedio el incremento de un EMD, lo cual implica un aumento en el costo de 60.2%, mientras que en el área de adopciones en promedio también se requeriría el aumento de un equipo multidisciplinario representando un costo adicional de 56.4%.

Con lo anterior, el incremento en el costo requerido en las 4 áreas analizadas sería de 115% tomando el promedio nacional para atender a la población objetivo reducida y de 143% para atender a la población intermedia.

Debilidad en datos: Hay poca consistencia en los procesos de registro de actividades de las procuradurías y atención asociada, de costos, clasificación y desglose de estos costos, además de falta de información en la presentación de datos. Esto se debe a aspectos metodológicos relacionados con formatos distintos en cada estado, falta de recursos para registrar y reportar datos, y también a los distintos modelos de operación de las procuradurías. Esto dificulta un diagnóstico preciso de las necesidades y avances, además de generar inconvenientes para la planeación y presupuestación al nivel interno de las procuradurías.

Conclusiones

El documento proporciona un diagnóstico detallado de la capacidad operativa de las Procuradurías de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes y destaca los principales hallazgos relacionados con la falta de recursos y la necesidad de mejorar la planificación y gestión para garantizar la restitución de los derechos de los NNA.

1. **Falta de recursos:** El análisis evidencia que las PPNNA no cuentan con suficientes recursos presupuestales para cumplir con sus funciones, especialmente en áreas críticas como representación jurídica, protección especial y restitución de derechos, supervisión de Centros de Asistencia Social (CAS) y restitución del derecho a vivir en familia. Esta carencia afecta directamente la capacidad de respuesta a las necesidades de NNA.

2. **Necesidad de mejor planificación:** No solo es un tema de recursos insuficientes, sino también de la falta de capacidades de planeación, presupuestación y gestión a través de aspectos normativos que permitan un uso más eficiente de los recursos disponibles. En particular, se necesitan equipos multidisciplinarios que trabajen bajo estándares mínimos nacionales e internacionales que aseguren un enfoque interdisciplinario.

3. **Brechas entre estados:** Existen grandes diferencias presupuestales entre las procuradurías de los distintos estados, lo cual responde en parte a la falta de priorización de estas instituciones dentro de los presupuestos estatales y también a la falta de autonomía financiera. En muchos casos, los presupuestos de

las PPNNa dependen de presupuestos de los DIF estatales, lo que dificulta su identificación y planificación adecuada.

4. **Carencia de registro y procesamiento de datos:** La falta de capacidad para registrar y procesar datos impide una planificación adecuada y eficiente. Mejorar estos sistemas permitiría una respuesta más rápida y eficaz, y facilitaría la planeación presupuestaria y la implementación de acciones.
5. **Presión por población en movilidad:** Los estados fronterizos o en la ruta migratoria enfrentan una mayor presión debido a la población de NNA en movilidad humana, acompañados y no acompañados, lo que genera una necesidad adicional de personal y recursos.
6. **Necesidad de personal capacitado:** Las PPNNa requieren más personal especializado, bien

remunerado y capacitado para atender las necesidades de protección especial de los NNA.

7. **Trabajo preventivo:** Las procuradurías realizan cada vez más trabajo preventivo (talleres, sensibilización), pero estos esfuerzos no siempre se ven reflejados en mayores asignaciones presupuestales, a pesar de que podrían reducir las necesidades de atención a largo plazo.
8. **Coordinación interinstitucional:** Es esencial mejorar la coordinación entre las autoridades de protección especial a nivel federal y estatal para optimizar el uso de los recursos y mejorar la eficiencia en la restitución de derechos de los NNA.

En resumen, el estudio sugiere que para mejorar el sistema de protección especial de NNA es necesario aumentar el presupuesto y mejorar la capacidad de planificación, gestión y coordinación de las PPNNa.

Recomendaciones

Institucionales:

1. **Autonomía presupuestal:** Fortalecer la autonomía administrativa y financiera de las PPNNa para mejorar la planificación, ejecución y transparencia de los recursos.
2. **Financiamiento sostenible:** Establecer mecanismos de financiamiento desde el marco legal que respondan a las necesidades reales de las PPNNa, evitando fluctuaciones anuales que limitan su capacidad de respuesta.
3. **Mejorar salarios:** Aumentar salarios de profesionales clave como abogados/as, psicólogos/as y trabajadores/as sociales para reducir la rotación de personal y mejorar la calidad de atención.
4. **Claridad de funciones:** Reasignar funciones no esenciales (es decir, que no son atribuciones directamente asignadas a las PPNNa por la LGDNNA), como la administración y operación de CAS, a otras instancias del sistema de protección especial, para optimizar el uso de recursos humanos y financieros.
5. **Cooperación interinstitucional:** Fortalecer los mecanismos de cumplimiento de la LGDNNA (todas las instancias del sistema de protección especial que prestan servicios deben responder a la solicitud de medidas de protección urgentes y especiales determinadas por las PPNNa) y de cooperación entre institucio-

nes para mejorar la canalización, atención y seguimiento de casos de NNA.

6. **Prevención:** Invertir en programas preventivos que sensibilicen y eviten riesgos como el reclutamiento infantil por el crimen organizado, por ejemplo, coordinando esfuerzos con otros actores del sistema de protección especial.

7. **Investigación y evidencia:** Promover estudios de costo-efectividad y análisis de necesidades para mejorar la operación de las procuradurías, basados en evidencia.

El estudio representa un paso importante hacia la mejora de las PPNNa en México. A través de un aumento en el financiamiento, una mejor coordinación intra e interinstitucional y la implementación de un modelo de buenas prácticas, las procuradurías pueden mejorar su capacidad para atender a la población de NNA a quienes se les han restringido o vulnerado derechos.

Operativas:

1. **Uso de evidencia:** Utilizar estudios, como el presente, para justificar la priorización de recursos para las PPNNa en presupuestos federales y estatales.

2. **Herramientas de estandarización:** Desarrollar herramientas que estandaricen la recopilación, análisis y reporte de datos operativos y financieros de las PPNNa, apoyadas por la Procuraduría Federal y organismos como UNICEF.

3. **Indicadores de eficiencia:** Definir indicadores estandarizados para medir la eficiencia operativa y presupuestal de las PPNNa, incluyendo denuncias, población atendida y presupuesto, que mejorarían la capacidad de planeación y la transparencia.

4. **Sistematización de procesos:** Continuar con la implementación de herramientas de planificación y protocolos que mejoren la gestión y transparencia en las PPNNa.

1. Introducción

Objetivos del estudio

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) establece que las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PPNNA) son las instituciones directamente responsables de la determinación y coordinación de la ejecución de las acciones de protección especial y restitución de derechos de la niñez y adolescencia en México. Dicha restitución de derechos debe ser integral, de manera tal que se coordinen los servicios especializados de las instituciones del Estado que se requieran, en cada caso atendido, para asegurar una respuesta íntegra ante una restricción o vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA). Así, las PPNNA fungen un papel fundamental, como articuladoras y gestoras de las acciones del sistema de protección especial, para que el Estado mexicano cumpla con su obligación de garantizar a cada NNA el ejercicio de todos sus derechos.

Desde la entrada en vigor de la LGNNA, en diciembre 2014, se han logrado avances significativos en materia de protección especial de NNA relacionados con la protección contra la violencia, atención a grupos prioritarios, inclusión de enfoques de género y mecanismos de participación. No obstante, el fortalecimiento de las PPNNA en materia presupuestaria para el cumplimiento de su mandato es aún un reto ya que las asignaciones presupuestarias no corresponden al incremento en la demanda por atención que enfrentan.

Para contribuir con el gobierno mexicano en la protección especial de NNA, en 2017 UNICEF desarrolló el documento “Procuradurías de Protección de NNA. Informe sobre su costo y propuestas para su fortalecimiento” (UNICEF, 2017) que incorporó un análisis

estadístico, operativo, presupuestario y jurídico de las PPNNA para definir y realizar acciones concretas en pro de su fortalecimiento en el corto plazo.

El presente estudio diagnóstico y de costeo de la capacidad operativa de las PPNNA es el resultado de un esfuerzo conjunto entre las PPNNA estatales, la Procuraduría Federal y UNICEF México. Toma como base el estudio de 2017 y propone mejoras que intentan superar las limitaciones del anterior en cuanto a los supuestos para calcular la población atendida, población potencial y modelo de costeo, a través de recolección de información directamente de las procuradurías estatales tanto cualitativa como cuantitativa, presupuestal y de población atendida. Así, en el segundo capítulo se presenta la metodología para el diagnóstico de capacidades y para las estimaciones de las brechas para la operación de PPNNA. En el tercer capítulo se abordan recomendaciones y mejores prácticas para la protección especial de la niñez y adolescencia en la literatura internacional que aportan elementos que fortalecen la necesidad de contar con diagnósticos, costeos e inversión necesaria para un financiamiento integral del sistema de protección especial de NNA. En el cuarto capítulo se analiza la gobernanza institucional y marco legal que rige tanto a la PPNNA federal como a las estatales con el fin de clarificar cuáles son las atribuciones de las PPNNA, cuáles son sus competencias concurrentes, así como ambigüedades en el marco de su competencia.

La presentación de datos y estimaciones se presenta en el quinto capítulo. En una primera parte se aborda el diagnóstico de capacidades de las PPNNA desde el ámbito de la oferta y la demanda. En ésta se observarán mejoras en la precisión de la población

atendida, en comparación con el estudio de 2017; así como un análisis de las asignaciones presupuestales a las PPNNa estatales, montos devengados y/o ejercidos para la atención de NNA entre 2020 y 2024. En la segunda parte se estima la demanda potencial con base en datos estadísticos oficiales de NNA que son susceptibles de recibir atención por las PPNNa de acuerdo con el marco legal. La estimación de la oferta intenta dimensionar el reto que implica cubrir la demanda de atención de NNA con necesidades de protección especial. Así, una parte central es el ejercicio de costeo que estima, por un lado, el costo de mejorar el funcionamiento de las PPNNa siguiendo un modelo de buenas prácticas considerando la población atendida actual y; por otro, el costo de atender una mayor proporción de la población objetivo con necesidad de protección especial bajo dicho modelo. Tras las estimaciones de oferta y demanda, en

la tercera parte, se calculan las brechas tanto en recursos humanos como recursos totales por tipo de atención especial otorgada por las PPNNa en cada entidad federativa.

El sexto capítulo presenta un análisis de fuentes de financiamiento existentes y potenciales tanto a nivel federal como estatal con el fin de explorar las vías de abogacía posible para incrementar los presupuestos de las PPNNa estatales.

El documento finaliza con el séptimo capítulo que recopila conclusiones y recomendaciones de cara a mejorar tanto la gobernanza institucional como la operatividad y la asignación de presupuesto para que las PPNNa cuenten con los recursos necesarios para dar atención a todos los NNA que lo requieran.

Situación del Derecho a la Protección Especial de la Niñez y Adolescencia

La situación del derecho a la protección especial de NNA en México presenta múltiples desafíos que afectan su bienestar y desarrollo. Diversos datos muestran que una parte considerable de la niñez y adolescencia en el país experimenta formas de violencia, abuso, explotación y discriminación que vulneran sus derechos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2022 del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 5 de cada 10 NNA han sido sometidos a alguna forma de disciplina violenta en sus hogares, ya sea a través de castigos físicos o maltrato psicológico. Esto evidencia la prevalencia de métodos disciplinarios que ponen en riesgo su desarrollo emocional y físico.

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021, realizada por el INEGI, revela que el 53% de las adolescentes mujeres de entre 15 y 17 años han experimentado alguna

forma de violencia sexual a lo largo de su vida. Además, la ENDIREH muestra que 1 de cada 5 mujeres mayores de 15 años ha sido víctima de violencia en el contexto de pareja, perpetuando una cultura de violencia que se extiende a relaciones íntimas.

Otra problemática significativa en la protección especial de la niñez son las uniones tempranas. Según la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018, el 20.7% de las mujeres de entre 20 y 24 años se reportan como casadas o en unión antes de los 18 años, y el 3.6% antes de los 15 años. Estos datos muestran que las uniones tempranas siguen siendo una práctica común que limita las oportunidades educativas, laborales y de desarrollo de las adolescentes, y perpetúa ciclos de pobreza y violencia. Similarmente, la ENDIREH 2021 estima que más de 10.5 millones de mujeres de 15 años y más en México se unieron por primera vez antes de los 18 años, una cifra alarmante que pone de manifiesto la magnitud de esta problemática.

El trabajo infantil es otra situación que afecta a un número considerable de NNA en México. La Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) 2022 revela que 3.7 millones de NNA trabajan en el país, de los cuales 2.1 millones se encuentran en actividades no permitidas. Este fenómeno no solo expone a NNA a condiciones peligrosas y extenuantes, sino que también les aleja de la escuela y del tiempo libre necesario para su crecimiento y desarrollo integral.

A lo anterior se suma la situación de muchos NNA privados del cuidado parental o familiar; el Censo de Población 2020 reporta que 21,973 NNA residían en algún Centro de Asistencia Social en México, y de estos, 4,212 han pasado más de seis años en estos centros, lo que refleja la dificultad para encontrar alternativas de cuidado familiar y estable.

Además de las formas de violencia ya mencionadas, la violencia armada en México tiene un impacto devastador en la vida de NNA, especialmente en las regiones afectadas por el crimen organizado. Los homicidios dolosos y las desapariciones son manifestaciones trágicas de esta violencia. Aunque las cifras exactas varían, la inseguridad que permea en muchas comunidades mexicanas pone en riesgo la vida de miles de NNA, quienes a menudo se ven forzados a desplazarse, viven en constante miedo y, en algunos casos, son reclutados para participar en actividades delictivas. En 2023, 898 NNA fueron víctimas de homicidio doloso en México y 382 NNA fueron víctimas de trata según datos del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y alrededor de 7200 NNA se reportaban como desaparecidas y no localizadas hacia finales del 2023 según datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.

Dentro de este contexto de violencia generalizada, algunos grupos específicos enfrentan vulnerabilidades aún mayores. La niñez y adolescencia LGBTI

en México es un claro ejemplo, ya que, debido a su identidad o expresión de género y orientación sexual, experimentan altos niveles de discriminación y violencia. La Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) del INEGI indica que el 5% de los adolescentes con orientación sexual no normativa y el 6% de las adolescencias trans o no binarias fueron obligados a asistir con médicos/as, psicólogos/as, autoridades religiosas u otras instituciones con el objetivo de “corregirles”. Estas prácticas no solo representan una violación a sus derechos, sino que también tienen consecuencias graves en su salud mental y emocional, profundizando su exclusión social y limitando sus posibilidades de vivir libres de violencia y discriminación.

Por otra parte, México siendo un país de origen, tránsito y destino para la población en movilidad que ha enfrentado retos importantes en los últimos años por el incremento de los flujos migratorios identificados en el país. Tan solo en 2023, la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) identificó 113,542 eventos de NNA en situación migratoria irregular, de los cuales 6,732 se encontraban sin acompañamiento de algún referente adulto. Esta situación ha implicado un reto importante para las PPNN en zonas de tránsito de población en movilidad, pues tienen un rol central en la evaluación y determinación del interés superior de la niñez en movilidad.

En conjunto, estos datos reflejan una realidad compleja y desafiante para el derecho a la protección especial de NNA en México. La persistencia de estas problemáticas exige un enfoque integral y coordinado que promueva políticas efectivas de prevención, protección y atención para asegurar que todos los NNA puedan desarrollarse en un entorno seguro que garantice sus derechos. En este contexto, las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes juegan un rol central en la restitución

efectiva de los derechos vulnerados, al ser las entidades responsables de intervenir en situaciones de riesgo, promover medidas urgentes y especiales de protección y coordinar acciones para restablecer las condiciones de vida digna y seguridad de los NNA afectados. La capacidad de respuesta y la articulación de estas procuradurías con otros actores insti-

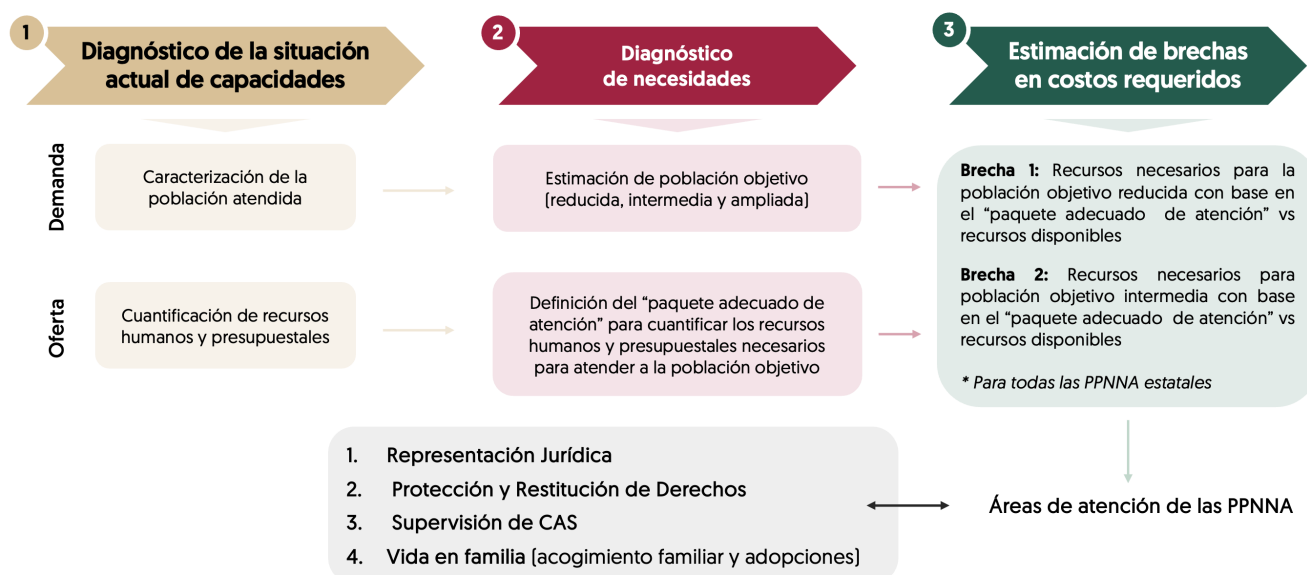
tucionales y comunitarios son claves para garantizar que cada NNA reciba el apoyo y la protección especial que necesita.

2. Metodología

Una de las mayores fortalezas de este estudio es la revisión exhaustiva de diversas fuentes de información públicas disponibles y recabadas a través de las PPNNA estatales.

- Información pública y estadística:
 - Legislación en materia de protección especial de NNA
 - Presupuestos públicos anuales (Gacetas parlamentarias)
 - Planes operativos anuales
 - Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2022
 - Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2021
 - Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018
 - Censo Nacional de Población y Vivienda 2020
 - Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema Judicial Penal 2022
 - Información proveniente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para 2022
 - Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública
 - Centros de Alojamiento de Asistencia Social dentro del Censo Nacional de Población y Vivienda 2020
 - Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas 2022
 - Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021
- Observatorio Nacional Ciudadano y REDIM 2020
- Datos sobre movilidad publicados por la Secretaría de Gobierno, Unidad de Migración
- Información proveniente de los juzgados para 2023
- Información proveniente de la fiscalía
- Secretaría de Salud, lesiones atendidas por el sistema de salud
- Información de las PPNNA estatales:
 - Se diseñó un cuestionario para las PPNNA en donde se recabó información en torno a: i) retos y tipos de casos, ii) población atendida, iii) atribuciones, iv) digitalización de datos, v) presupuesto, vi) personal, vii) capacidades, viii) coordinación y, ix) logros (Anexo 1).
 - Se realizaron entrevistas con personal de las PPNNA estatales y la Federal para profundizar y detallar información relacionada con la situación específica de cada una, su estructura, la organización de su presupuesto, tipo de población atendida, cuantificación de NNA atendidos y principales retos.
 - Se realizaron entrevistas con especialistas en protección de derechos de la niñez y adolescencia de UNICEF para determinar parámetros del modelo de costeo.

Gráfico 2: Metodología de análisis para el diagnóstico de capacidades y estimación de brechas



Fuente: Elaboración propia

La metodología para llevar a cabo el análisis constó de tres etapas, como se observa en el Gráfico 2, que parten de la identificación de la oferta de atención por parte de las PPNNa y la demanda por parte de NNA a dichas atenciones.

En la primera etapa, *Diagnóstico de la situación actual* de capacidades, se cuantifica la demanda actual, es decir, la población atendida por las PPNNa estatales y; la oferta actual, esto es la cantidad de personal técnico, administrativo para dimensionar sus capacidades de respuesta, así como los recursos presupuestarios con los que cuentan. La población atendida se obtuvo de las respuestas de las PPNNa a los cuestionarios enviados, así como las entrevistas realizadas,

de manera tal que permitió caracterizar la demanda por tipo de población y atención predominante de cada PPNNa estatal. De la misma manera se obtuvo la información relacionada con el personal técnico, operativo y presupuestario. El análisis de recursos asignados se realizó para el periodo 2020-2024 y se tomaron dos momentos presupuestarios: el presupuesto como tal y los montos ejercidos (hasta 2023) con el fin de observar subejercicios como posibles fuentes de financiamiento². Debido a la heterogeneidad de la información presupuestaria los datos se complementaron con documentos públicos como los planes operativos anuales, cifras publicadas en fuentes oficiales como la Gaceta, Presupuesto Estatal y Anexos Transversales de Recursos para NNA.

² En algunos casos no se obtuvo información presupuestaria para las PPNNa de forma precisa, por lo que se hicieron estimaciones tomando como referencia los últimos datos disponibles.

En la segunda etapa, *Diagnóstico de necesidades*, para la estimación de la demanda o población objetivo se consideraron todos los NNA que serían susceptibles de requerir atención de las PPNNA para la restitución de sus derechos³ y cuyas estadísticas se obtuvieron de las encuestas previamente enlistadas.

Para el ejercicio de costeo de necesidades se definió un “Paquete Adecuado de Atención”, esto es, con base en estándares nacionales e internacionales y para las cuatro áreas de atención de las PPNNA (Representación Jurídica, Protección y Restitución de Derechos, Supervisión de CAS y Vida en Familia -acogimiento familiar

y adopciones-) se establecieron los recursos humanos (equipos multidisciplinarios, personal administrativo, gastos operativos y gastos de capacitación mínimos necesarios para garantizar la restitución de derechos de NNA y cumplimiento de sus funciones.

Para las estimaciones presupuestales de las áreas de Protección y Restitución de Derechos, Supervisión de CAS y Vida en Familia se toma como unidad de referencia el equipo multidisciplinario, el cual consta de: un/a psicólogo/a, un/a abogado/a y un/a trabajador/a social (ver Caja 1).

Caja 1: Importancia de los Equipos Multidisciplinarios (EMD)

Los EMD juegan un papel esencial en la protección especial de derechos de NNA ya que permiten una evaluación integral de la situación de derechos, que considera todos los aspectos de bienestar, asegurando que las medidas de protección emitidas y los planes de restitución integral de derechos sean adecuados y suficientes.

La integración de diferentes disciplinas en los EMD facilita la detección de vulneraciones de derechos y por lo tanto, permiten determinar medidas de protección urgentes y especiales de manera oportuna, alineados con el interés superior de cada NNA atendido. La comunicación y coordinación entre las disciplinas permiten ajustar planes de restitución de derechos de acuerdo con la evolución de la situación y las necesidades de cada NNA (SNDIF, 2022). Asimismo, los EMD trabajan en coordinación con diversas instituciones y redes de apoyo para asegurar que NNA reciban atención integral y servicios especializados según sus necesidades. Esta colaboración es clave para implementar de manera efectiva los planes de restitución integral y asegurar la restitución de derechos de NNA (UNICEF, SNDIF, 2023).

En casos complejos, la participación de EMD es imperativa para el análisis y la atención integral de NNA (SNDIF, 2022). En muchas situaciones, la presencia simultánea del EMD completo⁴ permite la toma de decisiones oportuna e inmediata, sin fragmentaciones en el diagnóstico de la situación de derechos, el riesgo o la efectividad de los planes de restitución que pudieran poner en riesgo el bienestar de NNA, o retrasar la prestación de servicios por parte del sistema de protección especial. Por su parte, el actuar interdisciplinario de los EMD resulta en mayor eficiencia en el uso de recursos, en el mediano y largo plazo.

Para asegurar el funcionamiento apropiado de los EMD es importante considerar la profesionalización de sus integrantes, a través de procesos de formación, cursos, talleres, espacios colaborativos de revisión y supervisión de casos, que permitan el desarrollo de habilidades y nuevas rutas de pensamiento. Esto no solo refuerza habilidades y competencias, sino que también promueve el cuidado psicoemocional de los miembros del equipo (UNICEF, SNDIF, 2023).

Fuente: UNICEF México. (2016). Caja de herramientas: para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes. <https://www.unicef.org/mexico/media/1256/file/Caja%20de%20Herramientas.pdf>; SNDIF. (2022). Modelo de atención integral para la niñez y adolescencia en situación de movilidad. UNICEF México; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). (s.f.). Guía metodológica para el cuidado residencial. UNICEF México; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). (2022). Modelo de atención integral para la niñez y adolescencia en situación de movilidad. UNICEF México; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). (s.f.). Guía metodológica para el cuidado residencial. UNICEF México.

³ En el capítulo 5 se detalla el uso de la información para las estimaciones estatales y nacional.

⁴ Se recomienda consultar el Modelo de Gestión de Casos de Restricción o Vulneración de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, UNICEF y SNDIF, 2024.

Asimismo, se consideran particularidades para cada área de atención:

- En el caso del área de Representación Jurídica, se utilizaron para la estimación datos de un estudio realizado por la PPNNA del estado de Guanajuato (Guanajuato, 2023) en el cual se estimaron el número de representaciones que puede cubrir un/a abogado/a anualmente.
- Para el área de Protección y Restitución de derechos, se tomó como base al Modelo de Gestión de Casos de Restricción o Vulneración de Derechos a Niñas, Niños y Adolescentes⁵ desarrollado con el apoyo de UNICEF México para las PPNNA.
- En las áreas de Supervisión de CAS y Vida en Familia y Acogimiento Familiar, para estimar los recursos necesarios se hicieron consultas con las PPNNA de estados que cuentan con un mayor desglose de información en esta área y se determinaron parámetros de atención adecuada. La información y supuestos fueron validados por especialistas en Protección a la infancia de UNICEF México.

Adicionalmente, se determinaron los costos asociados para que cada equipo multidisciplinario opere adecuadamente, esto es: sueldos por niveles, equipos de cómputo y equipo complementario (impresora, proyector, pantalla, y similares), mobiliario, transporte (automóviles, gasolina y en su caso chofer), viáticos y otros costos administrativos. En los rubros específicos se consideran costos promedio por sondeo de precios de mercado y en su caso por los reportes de costos detallados de presupuestos estatales que cuentan con ellos. En el rubro de otros costos administrativos, se consideraron aquellos

que las PPNNA requerirían para dar una respuesta más ágil y con capacidad de realizar funciones que actualmente no se llevan a cabo por falta de recursos; por ejemplo, captura y procesamiento de datos, y también se incluyeron costos de capacitación.

En resumen: Por un lado, con base en los supuestos del paquete adecuado de atención, se obtiene para cada PPNNA estatal el total de equipos multidisciplinarios adicionales y/o abogados/as que requerirían para dar atención oportuna a la demanda actual, para todas las áreas de atención, respectivamente; y, por lo tanto, el total de recursos presupuestarios necesarios para satisfacer esta demanda. Por otro lado, de manera homóloga, se calculan los equipos multidisciplinarios adicionales y/o abogados/as, así como el total de recursos presupuestarios necesarios para satisfacer la demanda objetivo estimada previamente.

Finalmente, en la tercera etapa, Estimación de brecha en recursos requerida para la atención de la población objetivo estimada, el cálculo se realizó en función de las siguientes variables:

- Brecha 1: Recursos humanos y presupuestarios necesarios para atender a la población objetivo reducida con base en el “paquete adecuado de atención” con respecto a los recursos disponibles actualmente.
- Brecha 2: Recursos humanos y presupuestarios necesarios para atender a la población objetivo intermedia con base en el “paquete adecuado de atención” con respecto a los recursos disponibles actualmente.

⁵ El Modelo de Gestión de Casos de Restricción o Vulneración de Derechos de NNA (UNICEF, SNDIF, 2024) incluye una serie de componentes que abonan a la gestión de los casos atendidos por las PPNNA, incluyendo una guía estructurada y detallada y una herramienta digital, desde el momento de su detección hasta el cierre de estos.

3. Recomendaciones para la protección especial de la niñez y adolescencia en la literatura internacional

Para situar el trabajo de protección especial de NNA que se realiza en México, presentamos algunos puntos destacados de la literatura internacional sobre estándares en la materia. Por ejemplo, con base en los lineamientos de cuidado y protección de NNA planteados por Maestral International, es imperativo considerar los costos de políticas para promover la inversión y estrategias de gasto público en NNA, así como fortalecer la fuerza del servicio social para poder mejorar la atención brindada a la niñez cuyo derecho a la protección está vulnerado. A continuación, se presentan los principios para un financiamiento integral del sistema de protección especial de NNA⁶:

1. Preparar una descripción clara del sistema actual y sus servicios.
2. Desarrollar un plan que detalle cómo se puede fortalecer el sistema, considerando variables demográficas, marco legal, factores de riesgo y obstáculos en situaciones normales y de emergencia, costos por unidad y variables macroeconómicas.
3. Determinar la inversión o el financiamiento existente.
4. Costear las inversiones adicionales requeridas o la brecha de financiamiento y analizar los resultados del financiamiento actual.
5. Utilizar los estimados de costo en el proceso de presupuesto.
6. Realizar actividades de promoción y abogacía usando la evidencia generada considerando la población objetivo, planes de financiamiento a

mediano y largo plazo y acercamientos apropiados para impulsar la inversión.

7. Construir capacidades locales y nacionales para sostener el financiamiento público para la protección especial de NNA de forma regular.

Un primer paso, por lo tanto, de acuerdo con estos principios, es contar con un estudio de diagnóstico detallado y de costeo que permita después – con base en un análisis de costos – utilizar la información para incidencia a fin de mejorar el presupuesto y gasto público en protección especial de NNA, y con base en el diagnóstico, identificar y actuar sobre áreas de necesidad en financiamiento.

En este sentido, de acuerdo con lo señalado por Maestral, para la restitución efectiva de derechos, algunas buenas prácticas en estrategias de gasto público incluyen: la colaboración con instituciones y ministerios de salud, educación, justicia y finanzas; el aseguramiento de compromisos locales sobre gastos (por ejemplo, al determinar una serie de áreas prioritarias para el cuidado presupuestal) y establecer calendarios para revisiones presupuestales y formulaciones nuevas, entre otros; y finalmente, la construcción de presupuestos estructurados, que tomen en cuenta el objetivo de la política, la estrategia, programas y servicios a apoyar con el presupuesto, y la implementación de un plan. La aplicación de estas prácticas resulta en un ciclo de atención integral para NNA, que debe ser respaldado por el financiamiento necesario⁷.

⁶ Maestral International. (s.f.). Guidance on Costing Child Protection Policies and Advocating for Increased Investment. <https://maestral.org/wp-content/uploads/2022/06/Maestral-PF-and-Costing-External-Summary-FINAL.pdf>

⁷ Goldman, P. Kurtishi, S. (2021) Public Expenditure and Children's Care Guidance Note. https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2021-02/135.11_EN_Public%20Expenditure%20and%20Children%27s%20Care.pdf

Para la agilización en la gestión de casos, un punto de partida es la conducción de análisis/estudios de los componentes de dicho proceso⁸. Éstos deben de ser llevados a cabo con regularidad, asegurándose de considerar que no basta con considerar el número máximo o promedio de casos para el establecimiento de estándares y que el número de casos “gestionables” puede cambiar mes con mes, por lo que un estándar puede no considerar todas las jurisdicciones. Además de esto, es importante tener en cuenta que la contratación de personal de apoyo administrativo ayuda a aliviar el número de casos a gestionar. Finalmente, se recomienda buscar la inversión e involucramiento de actores externos (públicos y privados) para ayudar al financiamiento, asegurar la transparencia y rendición de cuentas y hacer evaluaciones y modificaciones pertinentes⁹.

La literatura internacional sobre protección especial recomienda también la digitalización¹⁰ de expedientes únicos con información detallada por nacionalidad, situación de residencia, género, edad, origen étnico, discapacidad y otras condiciones relevantes para vigilar la discriminación interseccional; el registro de servicios proporcionados, resultados de cada acción implementada, progreso y dificultades de las acciones, fecha, personas e instituciones involucra-

das; trabajar con el objetivo de mejorar el seguimiento y accesibilidad a la información en el circuito de protección y; coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales y vinculación a programas y servicios como: instituciones de emergencia en alimentación, salud, vestimenta e higiene, incluida la higiene menstrual; centros de albergue o medidas de acogimiento familiar en ausencia de recursos familiares cercanos; instituciones durante la evaluación y determinación del interés superior y elaboración del plan de restitución integral de derechos de cada NNA atendido; servicios de salud, alimentación, comunicación con familiares, acceso a permisos migratorios, estabilización emocional, entretenimiento, entre otros.¹¹

Finalmente, una práctica esencial es la documentación y replicación de buenas prácticas en todos los ámbitos de cuidado de NNA ya existentes en el sistema nacional, dadas las condiciones específicas del país y/o región¹². Una herramienta útil para tomar en cuenta son los Criterios de Medición de la Herramienta de Indicadores de UNICEF y; evaluar el progreso con cuatro criterios: marco normativo, sistema de supervisión y apoyo, sistema de licencias o acreditación de trabajo social, y sistema de información de recursos humanos¹³.

⁸ Se recomienda revisar el Modelo de Gestión de Casos de Restricción o Vulneración de Derechos a Niñas, Niños y Adolescentes (UNICEF, DSNDIF, 2024), en el que se explicita el flujo de atención mínimo requerido para la protección especial de NNA conforme a estándares internacionales y locales.

⁹ Chen, J., & Ma. (2019). EXECUTIVE SUMMARY. https://theacademy.sdsu.edu/wp-content/uploads/2021/10/CWDS-Research-Summary_Caseload-Standards-and-Weighting.pdf

¹⁰ El Modelo de Gestión de Casos de Restricción o Vulneración de Derechos de Niñas, Niños o Adolescentes (UNICEF, SNDIF 2024) contiene lineamientos para el uso de una herramienta digital de gestión de casos (Primero CPISM+).

¹¹ Fernández, N. Et al. (2023). Guía Metodológica para la Atención Residencial de la Niñez y Adolescencia en Situación de Movilidad. <https://www.unicef.org/mexico/media/7521/file/Guia%20Metodológica%20Cuidado%20Residencial.pdf>

¹² Goldman, P. Kurtishi, S. (2021) Public Expenditure and Children's Care Guidance Note. https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2021-02/135.11_EN_Public%20Expenditure%20and%20Children%27s%20Care.pdf

¹³ UNICEF. HACIA UNA MEDICIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: Herramienta de indicadores. (s.f.) https://www.unicef.org/ecuador/media/3751/file/Ecuador_Hacia-una-medicion_sistemas_proteccion.pdf

4. Gobernanza institucional y marco legal de las PPNNA

El marco legal de las PPNNA recae en la LGDNNA de 2014, en donde se establece que son las instituciones directamente responsables de determinar y coordinar la ejecución de las acciones de protección especial de la niñez y adolescencia en México. En particular, los artículos 121, 122 y 123 de esta Ley establecen las atribuciones y responsabilidades mínimas de las PPNNA que incluyen:

- **Protección de derechos:** Garantizar el ejercicio de los derechos de NNA conforme a la LGDNNA y otros marcos normativos nacionales e internacionales.
- **Atención de reportes y casos:** Recibir, investigar y dar seguimiento a reportes sobre vulneraciones de derechos de NNA, como abuso, maltrato, negligencia, explotación, trata, abandono, y otras situaciones de vulnerabilidad.
- **Intervención inmediata:** Adoptar medidas urgentes de protección especial para salvaguardar la integridad física y emocional de NNA en situaciones de peligro inminente.
- **Evaluación y seguimiento:** Realizar evaluaciones del entorno familiar y social de NNA para identificar riesgos y necesidades específicas. Monitorear continuamente los casos para asegurar que se mantengan condiciones seguras y adecuadas para NNA.
- **Reintegración y alternativas de cuidado:** Facilitar la reintegración familiar cuando sea seguro y en el mejor interés de cada NNA. Coordinar alternativas de cuidado, como la adopción, el acogimiento familiar o la colocación en centros de asistencia social, cuando la reintegración familiar no sea viable.
- **Acciones legales y judiciales:** Representar y asistir legalmente a NNA en procesos judiciales relacionados con la protección especial de sus derechos. Coordinar con las autoridades judiciales para asegurar que se respeten los derechos

de NNA durante los procesos legales.

- **Prevención y sensibilización:** Implementar programas de prevención y sensibilización en la comunidad sobre los derechos de NNA y cómo prevenir situaciones de riesgo. Capacitar a profesionales y a la comunidad en general sobre cómo identificar y responder a situaciones de vulneración de derechos de NNA.
- **Coordinación Interinstitucional:** Colaborar con otras instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales para asegurar una respuesta integral y coordinada en la protección de los derechos de NNA. Participar en redes de protección de la niñez y adolescencia para mejorar los sistemas de protección especial y apoyo a nivel local, nacional e internacional.
- **Formulación de Políticas y Propuestas:** Contribuir en la formulación de políticas públicas y propuestas legislativas que fortalezcan la protección de los derechos de NNA.

De acuerdo con la LGDNNA, las autoridades administrativas y jurisdiccionales a nivel nacional y estatal, en el ámbito de sus respectivas competencias, “dispondrán lo conducente a efecto de que niñas, niños y adolescentes vean restituido su derecho a vivir en familia y su derecho a recibir formación y protección de quien ejerce la patria potestad, la tutela, guardia o custodia, interpretando de manera sistemática y funcional la normatividad correspondiente, conforme al principio del interés superior de la niñez”¹⁴.

Es importante destacar que la relación del Sistema Nacional DIF con los sistemas subnacionales probablemente sea muy determinante en el funcionamiento de las procuradurías estatales, en tanto que la Procuraduría Federal y 29 de las 32 PPNNA subnacionales dependen de dichos sistemas

¹⁴ Artículo 26, párrafo 5 de la LGDNNA.

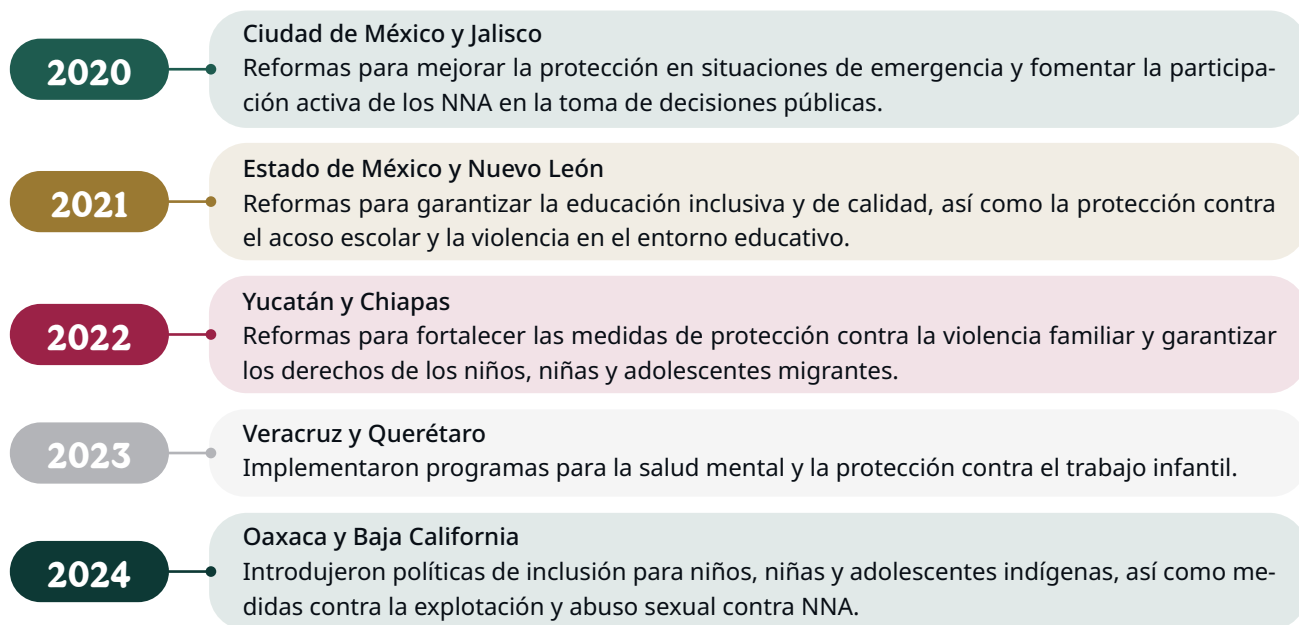
Entre 2018 y 2024 ha habido un avance en materia de protección especial de la niñez que se ha materializado en la promulgación de 21 reformas a esta Ley, enfocadas en precisar o ampliar los alcances de ciertos derechos para NNA en situación de vulnerabilidad y atribuciones de autoridades competentes. Por ejemplo, en 2023, se adicionaron dos párrafos al artículo 45 para establecer la obligación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para adoptar medidas integrales de protección especial para NNA en riesgo de ser cedidos para fines de unión formal o informal y se enfatizó la necesidad de acciones afirmativas en el contexto de comunidades indígenas, afromexicanas y NNA en movilidad humana, entre otros. Asimismo, en 2024 se reformó la fracción XI del artículo 57 para hacer más explícita la necesidad de prevenir, atender y canalizar los casos de violencia sexual en los sistemas educativos—la violencia sexual antes estaba incluida en una categoría general de “violencias”.

También en 2024 se reformó la fracción III del artículo 266 Bis del Código Penal Federal para incrementar las sanciones cuando un profesionista que trabaje con NNA cometa abuso sexual o violación.

En los últimos cinco años, entidades federativas como Ciudad de México, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Yucatán, Chiapas, Veracruz, Querétaro, Oaxaca y Baja California han implementado reformas para fortalecer la protección especial de NNA (Gráfico 3).

La gran mayoría de estas reformas no tuvieron un impacto directo o significativo sobre las atribuciones, estructura y recursos de las PPNNA. De hecho, la única excepción es probablemente la reforma en materia de adopciones de la LGDNNA en 2019, que fortaleció el papel central de los sistemas DIF y las PPNNA en los procesos de adopción. Incluso la reforma de 2019, sin embargo, tiene un alcance limitado sobre la carga de trabajo de las PPNNA: a pesar de que crea o precisa atribuciones para las PPNNA, éstas ya estaban involucradas en todos los procesos de adopciones como parte de su flujo normal de trabajo desde 2014. Esto es, como en el caso del resto de las reformas, es poco probable que haya un impacto significativo sobre la población objetivo de las PPNNA.

Gráfico 3: Reformas a Leyes estatales para la protección de NNA



Fuente: Elaboración propia con información de leyes estatales de protección de NNA.

También ha habido mejoras legales en materia de protección especial de NNA en movilidad humana, un grupo que ha crecido de manera importante y cuya atención ha demandado mayor apoyo. En 2020 se reformaron la Ley de Migración (LM) y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP) para ampliar la protección especial de NNA en movilidad, prohibiendo su detención en estaciones migratorias y mandando su traslado a albergues gestionados por el SNDIF. La Ley de migración también se complementa con la LGDNNA para asegurar que se respeten los derechos de los NNA en contextos de movilidad humana, en tanto que la LRPCAP establece los derechos de NNA que buscan refugio en México, asegurando que se les otorgue protección internacional y acceso a procedimientos justos y eficaces para la determinación de su estatus de refugiado¹⁵.

Asimismo, el Programa de Protección a Migrantes proporciona asistencia y protección a NNA en contextos de movilidad humana asegurando su acceso a servicios básicos como salud y educación. También busca garantizar su seguridad y bienestar durante su tránsito por México¹⁶. La LGDNNA ya contemplaba

estos principios desde su promulgación en su Art. 92, por lo que más que una ampliación de derechos fue una armonización normativa.

Además, existe el Protocolo para la Atención de NNA Migrantes No Acompañados desarrollado por UNICEF México y otras organizaciones, que ofrece directrices sobre la protección y el cuidado de NNA que viajan sin la compañía de una persona adulta. Incluye la creación de albergues y servicios especializados para atender sus necesidades específicas¹⁷.

Dentro de este marco normativo, las PPNNAs juegan un rol importante al ser responsables de evaluar la situación de cada NNA en movilidad para determinar la mejor solución posible, ya sea la reunificación familiar, el retorno asistido o la integración local. Éstas deben asegurar que los NNA en movilidad no sean detenidos en estaciones migratorias y que se les proporcione atención adecuada en albergues especializados, los cuales deben ofrecer un entorno seguro y adaptado a sus necesidades específicas, así como garantizar que tengan acceso como mínimo a servicios de salud, educación y apoyo psicológico durante su estancia en estos albergues¹⁸.

Competencias concurrentes de las PPNNAs

La LGDNNA no establece ningún criterio para considerar que un caso de protección especial sea exclusivamente de jurisdicción federal o subnacional. Los artículos 121, 122 y 123 de Ley no establecen ninguna distinción entre las facultades de las procuradurías a nivel federal y subnacional frente a violaciones de derechos, por lo que las atribuciones que se describieron previamente aplican, en principio, a

todas las procuradurías en igual medida—aunque esta ambigüedad permitiría a la Procuraduría Federal ejercerlas en todo el territorio nacional y las subnacionales solamente en sus respectivos estados.

En sus artículos 112 y 113 la LGDNNA establece un papel de liderazgo de la Procuraduría Federal en la conformación del Registro Nacional de Centros de

¹⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (n.d.). Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>

¹⁶ El Colegio de la Frontera Norte (El COLEF). (s.f.). Observatorios. <https://www.colef.mx/observatorios/>

¹⁷ UNICEF México. (2023). Migración de niñas, niños y adolescentes. <https://www.unicef.org/mexico/migraci%C3%B3n-de-ni%C3%B1as-y-adolescentes>

¹⁸ El Colegio de la Frontera Norte (El COLEF). (s.f.). Observatorios. www.colef.mx/observatorios/

Asistencia Social y la supervisión de dichos centros, identificando a las PPNNA estatales como coadyuvantes en esta última tarea. Sin embargo, tanto la Ley como su reglamento establecen que la Procuraduría Federal y las subnacionales deben definir los alcances y modalidades de esta cooperación mediante convenios específicos. Esto es, antes que un criterio general, es necesario hacer convenios, potencialmente variables, con cada entidad.

En este contexto, los alcances de las labores de protección y restitución de la Procuraduría Federal son limitados ya que dependen de su propia disponibilidad de recursos y el interés o desinterés de las PPNNA subnacionales de compartir su carga de trabajo, antes que de un criterio legal específico. Es posible entonces considerar un escenario de una mayor participación de la Procuraduría Federal en la atención de casos, pero no hay ningún criterio legal establecido al respecto y dependería de la coyuntura política y operativa específica, por lo que para efectos de este análisis no se considera tal escenario.

5. Ejercicio de costeo

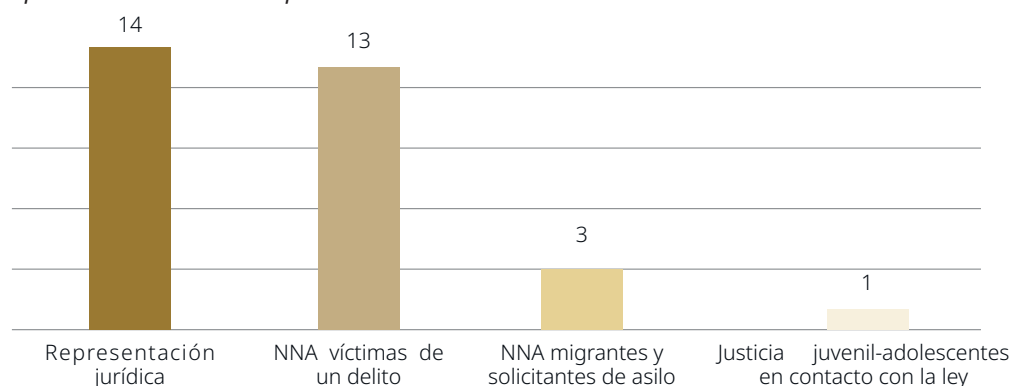
Etapas 1: Diagnóstico de la situación actual de capacidades

Demanda: Población atendida actualmente por las PPNNA

Con base en los 31¹⁹ cuestionarios recibidos por parte de las PPNNA se hizo un cálculo del tipo de atenciones que más demandan tiempo y recursos de las

PPNNA de acuerdo con sus atribuciones. Destacaron cuatro tipos de atención preponderante: i) Representación jurídica, ii) NNA víctimas de delito, iii) NNA en movilidad y solicitantes de asilo y, iv) Justicia juvenil, es decir, adolescentes en contacto con la Ley.

Gráfica 1: Grupos predominantes de NNA que solicitan atención de las PPNNA*



*Nota: * Número PPNNA en donde el tipo de atención fue el preponderante.*

Fuente: Estimación propia con información de las PPNNA.

De acuerdo con estos resultados, se puede determinar cuáles son las áreas de atención que más financiamiento requieren (Gráfico 4).

¹⁹ Hubo un solo estado que no envió respuestas al cuestionario enviado, y por ello no se incluyó en el análisis.

Gráfico 4: Tipos de atención preponderante para PPNNA y principales áreas de atención



Fuente: Elaboración propia con información de las PPNNA.

En el caso de la representación jurídica, muchos de los casos son de orden familiar y civil y se requiere de la presencia de abogados/as de las PPNNA para hacer representación en suplencia y coadyuvancia (según lo requiera el caso), con un flujo de casos importante en múltiples juzgados. Por otro lado, si bien la respuesta penal a los delitos es facultad de las fiscalías y ministerios públicos, las PPNNA tienen la facultad de actuar como representantes jurídicos en casos de NNA afectados por un delito, además de llevar a cabo la gestión de casos correspondientes y asegurarse que los derechos de NNA víctimas o testigos de delitos sean restituidos, conforme al procedimiento mandatado en el artículo 123 de la LGDNNA.

Durante las entrevistas las y los procuradores, destacaron que la demanda por atención de las PPNNA ha variado en el tiempo, requiriendo diferentes respuestas especializadas, más allá del tipo de casos que actualmente llegan a las PPNNA. El fenómeno de NNA en movilidad, particularmente de la niñez no acompañada ha crecido significativamente en los últimos cinco años, y si bien se redujo en el último año, se mantiene como uno de los grupos en los que más casos se atienden, generando presiones en los recursos de las PPNNA principalmente en zonas fronterizas.

Asimismo, las mejoras en los mecanismos de adopción y acogimiento familiar han impulsado una mayor demanda de adopciones en varios estados, detonando un fortalecimiento de las áreas de atención correspondiente dentro de las PPNNA. Sin embargo, la mayor demanda sin un aumento correspondiente de recursos ha implicado un rezago para expedir certificados de idoneidad a potenciales adoptantes.

Durante las entrevistas se identificaron también nuevos tipos de problemáticas que están causando aumento en la demanda de respuestas de las PPNNA que debiera estar acompañada de recursos para su atención. Algunos de los mencionados fueron:

- NNA abandonados o violentados en hogares con padres con adicciones (Durango);
- NNA reclutados por crimen organizado (Guanajuato);
- Necesidad de atención por problemas de salud mental (Campeche);
- NNA enfrentando adicciones (Chihuahua);
- Los casos de NNA en conflicto con la Ley han aumentado en varios estados.

Oferta: Cuantificación de recursos humanos y presupuestales asignados a las PPNNA

Tipología

A partir del análisis de las Leyes estatales de las PPNNA y de la información disponible en las páginas oficiales de las PPNNA se clasificaron las procuradurías estatales en cuatro categorías de acuerdo con las siguientes características:

1. Descentralizadas o dependientes del Sistema DIF Nacional;
2. PPNNA con atención a altos números población en movilidad;
3. Responsabilidades de frente a los CAS (solo supervisión o administración además de supervisión);
4. Atención a otra población además de NNA.

Estas cuatro categorías se escogieron dado que tienen un impacto importante sobre los recursos que están disponibles para que las PPNNA puedan ejercer sus funciones o que ejercen presiones presupuestarias adicionales sobre las PPNNA. El análisis documental para la categorización de las procuradurías fue complementado con las respuestas al cuestionario elaborado por el equipo evaluador. Con base en lo anterior, se identificaron tres procuradurías descentralizadas de sus respectivos gobiernos estatales (Guanajuato, Coahuila y Colima), mientras que el resto están incorporadas a DIF estatales.

Por otro lado, sobre la atención a población en movilidad, se observó que aquellas PPNNA más cercanas a las fronteras norte y sur experimentan altos niveles de movilidad humana, incluyendo en particular niñez no acompañada, que implica la atención para asegurar la integridad de los derechos, la evaluación y determinación del interés superior de NNA en ca-

sos de reunificación familiar, repatriación, así como las condiciones generales durante el tránsito o estancia. Por ello, sus procesos para iniciar la atención y gestionar estos casos que incluyen la restitución de derechos, representación jurídica, etc. son diferentes, con complejidades específicas, alta demanda y por tanto requieren más tiempo del personal y recursos que aquellos de las PPNNA sin gran población en movilidad. Finalmente, se encontró que en 23 de los casos las PPNNA solamente conducen actividades de supervisión en las CAS²⁰. Otra dimensión para la clasificación fue si la procuraduría solo atiende a NNA o NNA y sus familias o si atienden otras poblaciones, como personas de la tercera edad o mujeres sobrevivientes de violencias. Se contabilizó 19 procuradurías que atienden poblaciones distintas a la de NNA.

Durante el proceso, también se concluyó que la mayoría de los estados tienen Leyes específicas sobre protección especial de NNA. En el caso de las PPNNA, existe una PPNNA estatal en cada entidad federativa, y en la mayoría de los casos, de ellas derivan subprocuradurías, procuradurías, regionales, delegaciones e, incluso, procuradurías municipales; lo que varía de conformidad a su normatividad local.

Con base en las entrevistas realizadas con 25 procuradurías estatales de protección, así como los cuestionarios recibidos de 31 estados, se compilaron características clave sobre la atención y necesidades de cada PPNNA. Ésta incluye retos más mencionados, tipo de atención más demandada, retos particulares asociados al contexto específico del estado, mayores avances y prácticas innovadoras.

Dicha tipología es útil pues tiene algunas implicaciones para el análisis. En el caso del costeo, la presencia intensiva de NNA en movilidad, y particularmente

²⁰ Anexo 2

niñez no acompañada, se relaciona con un requerimiento de atención concentrado en algunos estados que ha tenido un incremento importante en los últimos años y por tanto, ha implicado presiones presupuestales. Los otros criterios de la tipología tienen implicaciones relacionadas con la disponibilidad de

datos, capacidad de planeación, gestión de recursos o suficiencia de estos, dado, por ejemplo, el uso de recursos de las PPNNA a la atención a otras poblaciones o por la operación de CAS. La síntesis de dicha información se muestra a continuación²¹:

Cuadro 1: Tipología y sus implicaciones

Tipología	Implicaciones
Autonomía de las PPNNA: - Solo 3 procuradurías son descentralizadas (Guanajuato, Coahuila y Colima). - El resto están incorporadas a sus respectivos sistemas DIF estatales, con distinta naturaleza jurídica.	Las procuradurías descentralizadas tienen más capacidad de planeación, presupuestación y respuesta lo que contribuye a mayor transparencia y eficacia en su proceso de planeación: conocen los recursos con los que cuentan y los pueden asignar a las funciones prioritarias. Pueden tomar decisiones para la más pronta respuesta a casos, particularmente ante reportes o denuncias (no tienen la necesidad de que el DIF les autorice viáticos, por ejemplo) y tienen mayor visibilidad dentro del sistema de protección especial.
Atención a Otras Poblaciones: 19 procuradurías atienden poblaciones distintas a NNA, como personas de la tercera edad o mujeres sobrevivientes de violencia.	La atención a otras poblaciones demanda recursos humanos y financieros adicionales para funciones que no están dentro de las atribuciones que por ley corresponden a las procuradurías.
Responsabilidades en CAS: 23 PPNNA tienen funciones de supervisión de CAS. De ellas, 7 también administran los CAS de su estado. Para el resto de los estados, no se cuenta con información.	La administración de algunos CAS, además del ejercicio de la función de su supervisión, no sólo genera un conflicto de interés (supervisar al mismo centro que se administra), sino que exige recursos financieros y humanos adicionales de las PPNNA para esta función que no está dentro de sus atribuciones, cuando hay otras funciones con las que no se están cumpliendo satisfactoriamente por falta de presupuesto.
Atención a Población en Movilidad: - PPNNA cercanas a las fronteras norte y sur y en la ruta migrante, enfrentan altos niveles de migración, incluyendo niñez no acompañada. - Procesos de atención y gestión de casos más complejos y demandantes.	El incremento en el número de personas en movilidad humana que pasan por o se quedan en México, incluyendo a NNA – muchos de ellos no acompañados - comenzó a aumentar la presión sobre las PPNNA principalmente en estados fronterizos, que tienen la atribución de proteger los derechos de estos NNA, hacerles planes de restitución y protegerlos en caso de reunificación familiar o repatriación. Por ello, los estados con más población de NNA en movilidad humana tienen una demanda y carga trabajo mayor, que debería estar acompañada de mayores asignaciones presupuestales.

²¹ En el caso de los estados con los que no se realizó entrevista, no es posible incluir dicha información. La información provista en los cuestionarios es variable, por lo que es posible que en algunos estados haya mayor detalle que en otros.

Etapas 2: Diagnóstico de necesidades

Demanda objetivo: población susceptible de atención por parte de las PPNNA

El objetivo de estimar la demanda (o población) objetivo es tener una aproximación del total de NNA a nivel nacional y por estado que tiene sus derechos vulnerados y que debieran, idealmente, contar con atención de las PPNNA para la restitución de sus derechos. Es claro que difícilmente toda esta población demandaría la atención de las procuradurías porque hay múltiples barreras estructurales ajenas a las PPNNA (falta de información, limitado acceso, normas sociales que no problematizan la protección de la niñez, sistema de protección no integrado y deficiente en diversos componentes distintos a las procuradurías, entre otras) que impiden este contacto. Sin embargo, es importante tener clara la escala de la problemática, y la extensión que tendría que tener la atención de las procuradurías para poder, con el tiempo, atender a toda NNA que requiriera de protección especial en coordinación con el sistema de protección en su conjunto y en todos los niveles.

Esta aproximación se realiza mediante el procesamiento de bases de datos de información pública, así como de información de la PFPNNA, de las PPNNA estatales, de las Fiscalías estatales y Tribunales consolidada por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATRIIB).

Dadas las atribuciones de las PPNNA, se dividió a la población objetivo de NNA en cuatro grandes grupos:

1. En contacto con procesos judiciales;
2. Con necesidad de protección especial por condición de movilidad y repatriación;
3. Víctimas de violencia y maltrato; y
4. Otras vulneraciones de derechos, en donde se incluyen los NNA en centros penitenciarios con sus madres, NNA en inasistencia escolar por ocu-

pación peligrosa, NNA en matrimonio temprano, NNA sin registro de nacimiento, entre otros.

Esta clasificación considera en los primeros tres grupos a poblaciones que requieren un tipo de protección especial específica por parte de las PPNNA, mientras que en el cuarto caso se refiere a un conjunto adicional de vulneraciones de derechos que también están considerados en la Ley y que requieren de protección especial.

Con base en los distintos grupos representativos por tipo de vulneración que se presentan a continuación, posteriormente se cuantifica la población objetivo total a nivel nacional y en cada entidad federativa en 3 niveles de acuerdo con la prioridad de atención:

- Una población objetivo reducida con necesidad prioritaria de atención y con la que se podría tener una intervención a través de reportes o denuncias en un primer nivel.
- Una población objetivo intermedia que considera el grupo 1 y se le agrega el 10% de la población de NNA que se ubica en grupos muy amplios de vulneración de derechos, como es la inasistencia escolar y en ocupación peligrosa, NNA en uniones tempranas, NNA sin registro de nacimiento y NNA en un contexto de riesgo de ser reclutados por el crimen organizado.
- Una población objetivo ampliada que considera todos los grupos de NNA con vulneración de derecho.

A continuación, se presentan para cada grupo de NNA que forman parte de la población objetivo, las distintas fuentes de información relacionadas con la vulneración considerada, la cantidad de NNA de acuerdo con estas fuentes, la selección de las fuentes relevantes y metodología de estimación de la población objetivo total y a nivel estatal.

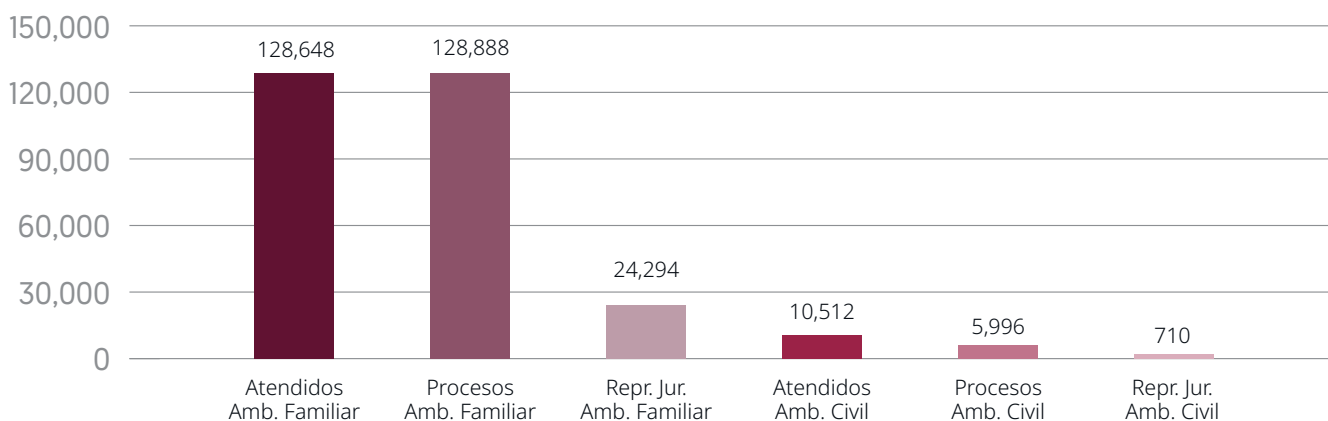
Representación jurídica en casos del ámbito familiar

Un área de atención muy relevante de la población objetivo de las PPNNA es el de acompañamiento y posible representación en los casos de disputas en el ámbito del derecho familiar y civil. En estos casos se ubican los conflictos relacionados con la custodia, patria potestad y derechos de visita, entre otros, que puedan afectar a los NNA, y donde es necesario asegurar que los derechos de los NNA sean respetados y se garantice su bienestar.

Las variables relacionadas con este grupo de población objetivo provienen de información solicitada mediante un cuestionario a través del CONATrib al Poder Judicial de las entidades federativas en materia familiar y civil. Un total de 16 estados proporcionaron información en materia familiar y 11 en materia civil.

- En materia familiar se cuantifican un total de 128,649 NNA atendidos y 128,888 procesos en los 16 estados, mientras que se registran 24,294 representaciones jurídicas.
- En el ámbito civil el número de NNA atendidos asciende a 10,512 y el número de procesos a 5,996, mientras que se tienen registradas 710 representaciones jurídicas.
- Esta fuente de información tiene la limitante del número de estados que ha respondido y posibles inconsistencias que se deben a los métodos de recopilación y sistematización de información entre estados. Algunos estados consideran casos, número de NNA en los procesos o número de audiencias, y se enfrentan dificultades para distinguirlos.
- Al analizar los estados con mayores registros de atención, estos no se relacionan con el tamaño del estado en términos de población o presupuesto de la procuraduría, por lo que es complicado realizar una estimación consistente de los estados faltantes tomando estos datos.

Gráfica 2: NNA atendidos por el poder judicial estatal en los ámbitos civil y familiar



Nota: En la cuantificación únicamente se consideran a 16 estados que proporcionaron información en materia familiar y a 11 estados en materia civil

Fuente: Elaboración propia con información de los cuestionarios recibidos y de las entrevistas durante la fase de diagnóstico.

Por otro lado, al analizar los avances en estados en donde se ha logrado una cobertura amplia de la representación jurídica en términos de la asistencia y presencia requerida en audiencias, proporcionada por los datos de los propios estados y por el Poder Judicial de algunos de estos en donde se registran cifras consistentes, se estima que hay una necesidad de representación jurídica para cerca de 145 mil NNA a nivel nacional (143,479).

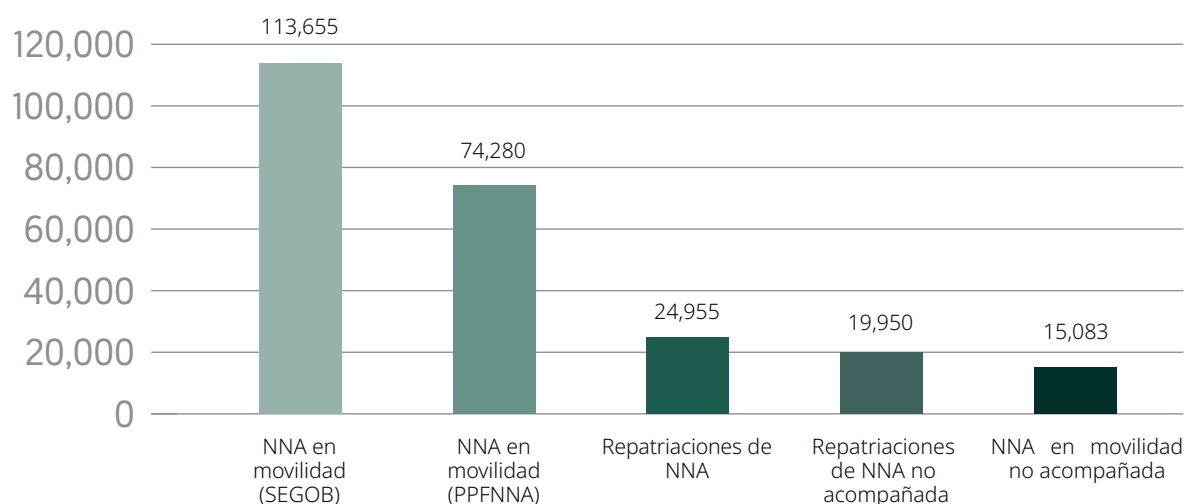
Niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad

Según la LGDNNA, las procuradurías de protección deben atender los casos de NNA en movilidad, tanto nacionales como extranjeros, que necesiten protección especial, incluyendo aquellos que viajan sin acompañamiento. En este grupo se considera a NNA que soliciten asilo o refugio en México y necesiten asistencia y protección durante el proceso.

Las cifras de NNA en condición de movilidad tienen dos fuentes principales

- Los registros de la Síntesis Gráfica de SEGOB de NNA en movilidad 2023, que considera tanto extranjeros canalizados por el INM como repatriación de mexicanos.
- En este registro el número de NNA extranjeros ascendió a 113.7 mil en 2023, en donde 106.9 mil correspondieron a NNA acompañados y 6.7 mil a NNA no acompañados, mientras que las repatriaciones se ubicaron en 24,960.
- En la información de SEGOB también se desglosan las repatriaciones de NNA no acompañados, los cuales ascendieron a 19,950 para 2022 (cifra más reciente con desglose por estado de entrada), concentrados en 5 estados fronterizos al norte del país.
- La base de Movilidad Humana de la PFPNNA que considera a los NNA en movilidad que tuvieron contacto con las PPNNA al cierre de septiembre 2023.
- En esta base, el número de NNA ascendió a 65,379 a septiembre de 2023 con 15,175 no acompañados. Se estima que para el total de 2023 el número de NNA en movilidad podría haber alcanzado cerca de 90 mil.
- Es importante mencionar que según la Ley todos los NNA en movilidad requerirían atención de las Procuradurías de Protección para garantizar que no se vulneren sus derechos. Sin embargo, se considera como prioritaria la población de NNA en movilidad no acompañada, para efectos de cuantificar una población objetivo que requeriría de manera más urgente una atención por parte de las Procuradurías de Protección, y por lo tanto una asignación de recursos mayor en estados en donde se ha incrementado la presencia de NNA en esta condición.
- Adicionalmente se consideran las repatriaciones de mexicanos/as no acompañados, los cuales se concentran en 5 estados fronterizos al norte del país y ascienden a 19,950 para 2022 (año más reciente con desglose detallado por estados).

Gráfica 3: NNA en contexto de movilidad



Fuente: Elaboración propia con información de los registros de la Síntesis Gráfica de SEGOB de NNA migrantes 2023 para NNA en movilidad y NNA repatriados acompañados y no acompañados; y de las PPNNA para los NNA en movilidad, acompañados y no acompañados.

Con lo anterior se considera que el grupo de NNA que mejor refleja la condición de movilidad sería la que proviene del reporte de canalizaciones realizadas por el INM y registradas por SEGOB, ascendiendo a 113,655, dado que por Ley se tendrían que estar atendiendo, por lo menos en una primera etapa para verificar que no se vulnere ningún derecho, a la totalidad de NNA en movilidad y no solo a los no acompañados. A esto se agregarían los 24,955 NNA mexicanos repatriados de EUA, con lo que la población objetivo total en esta condición ascendería a 138,610 NNA.

De estos, la prioridad se ubicaría en los NNA en movilidad no acompañados, los cuales ascienden a 15,083 según las cifras de la PPFNNA (a septiembre de 2023), con una alta concentración en los estados de Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, que representan cerca del 80% del total. Como se ha explicado, toda la niñez en movilidad es sujeta de protección por parte de las PPNNA. Sin embargo, dado que aquellos que se mueven con padres o fami-

liares cercanos se encuentran muchas veces más protegidos, y dadas las limitaciones en la disponibilidad de recursos, las PPNNA en la práctica priorizan a los NNA no acompañados.

Adicionalmente, en el grupo prioritario se consideran los NNA mexicanos que son repatriados sin acompañamiento, que ascendieron a 19,950 (cifras a 2022, información más actualizada con desglose para todos los estados) que también requieren una intervención por parte de las Procuradurías de Protección.

Es relevante considerar que los NNA en movilidad no acompañada, según las cifras de la SEGOB, registraron en 2023 una disminución respecto a lo registrado en 2022, sin embargo, aún permanecen en niveles muy altos. Asimismo, las cifras de NNA en movilidad total mantienen un crecimiento significativo y dada la alta volatilidad en el número de NNA en movilidad no acompañada, este grupo podría incrementar su número en el futuro dependiendo de diversos fenómenos a nivel global y nacional.

Víctimas de violencia y maltrato

Otro grupo de atención de las PPNN son casos de violencia física, psicológica, sexual o emocional cometida contra NNA, tanto en el ámbito familiar como en otros entornos, así como situaciones de negligencia o abandono que comprometan la salud, seguridad o desarrollo de NNA. Asimismo, deben atender los casos de explotación sexual comercial, trata de personas y cualquier otra forma de explotación que afecte a NNA.

Es muy importante considerar que en casos de delito contra NNA, las Procuradurías de Protección canalizan los casos al Ministerio Público, por lo que la intervención principal en materia de investigación corresponde a las Fiscalías, pero dado que pueden ser el primer respondiente y deciden, posterior a una valoración su posible canalización, además de que deben tener una participación como representantes jurídicos de NNA en el proceso posterior, se cuantifican estos casos dentro del marco de análisis.

Para aproximar el número de NNA en condiciones de vulneración de derechos relacionada con estos casos se consideran fuentes de encuestas y registros administrativos con las variables presentadas a continuación. Es importante mencionar que estas variables al reflejar fenómenos similares en muchos casos se duplicarían si se sumaran los grupos, por lo que posterior a su presentación y descripción se establecen los criterios de selección de los grupos pertinentes que se utilizan en la cuantificación de la población objetivo.

- **Violencia sufrida por mujeres en los últimos 12 meses:** información obtenida de la Encuesta Nacional sobre las Dinámicas de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH) 2021. El indicador se construye a partir de la pregunta “Condición de violencia total en los últimos 12 meses”, la cual incluye violencia psicológica; violencia física; violencia económica, patrimonial o discriminación; violencia sexual, e incluye también los ámbitos escolar, laboral, comunitario, familiar y de pareja.

- La encuesta considera a mujeres mayores de 15 años, por lo que en el área de interés se considerarían a las mujeres entre 15 y 17 años.
- El número de mujeres en la muestra que sufren esta condición asciende a 1,745,441.

- **Víctimas de violencia:** información obtenida de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) del año 2021. La variable se construye a partir de la pregunta “En los últimos 12 meses, ¿has sido víctima de algún incidente en el que te atacaran o violentaran físicamente?”

- Esta fuente de información se considera adecuada, ya que registra el fenómeno de violencia que tendría un subregistro cuando solo se toman los casos en que se llega a una institución de salud o a la intervención de autoridades. Sin embargo, tiene dos desventajas: dado que es encuesta solo se considera para la muestra a NNA entre 10 y 17 años; la encuesta es representativa a nivel regional pero no a nivel estatal.

²² La ENSANUT define las regiones de la siguiente manera:

Pacífico Norte: Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora;

Frontera: Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas;

Pacífico-Centro: Colima, Jalisco y Michoacán;

Centro-Norte: Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas;

Centro: Hidalgo, Tlaxcala y Veracruz;

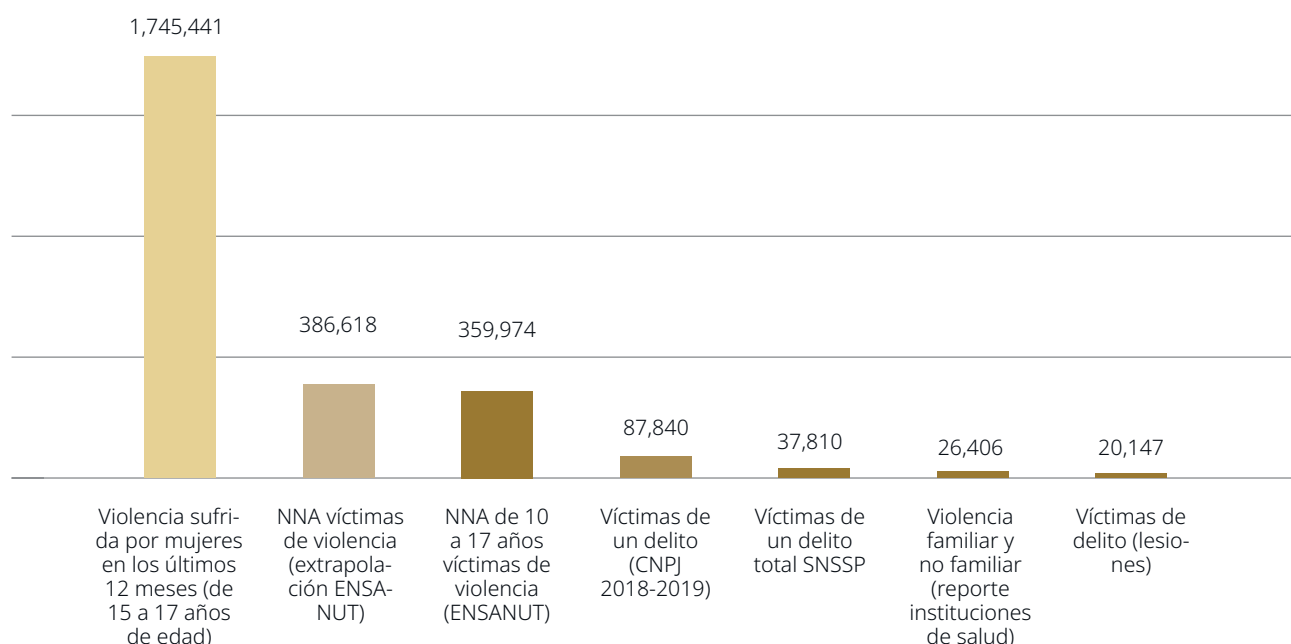
Ciudad de México/Estado de México: Ciudad de México y Estado de México;

Pacífico Sur: Guerrero, Morelos, Oaxaca y Puebla; y

Península: Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

- Con el fin de tener una mejor aproximación, se llevó a cabo un ejercicio de extrapolación por entidad federativa y por grupo de edad. Por entidad federativa, se extrapola la distribución regional²² proveniente de los datos de Violencia Familiar y no Familiar recopilados por la Secretaría de Salud (accesos reportados a las instituciones de salud por lesiones en esta categoría). Posteriormente, se extrapola la relación de las observaciones entre los grupos de edad 0-9 y 10-17 años utilizando también la distribución observada de los datos de la Secretaría de Salud. El valor estimado a nivel nacional resulta de la agregación de las entidades federativas.
- De esta forma, la ENSANUT estima que 359,974 NNA entre 10 y 17 años fueron víctimas de violencia en 2021, mientras que con la extrapolación realizada la cifra aumentaría a 386,618 NNA entre 0 y 17 años.
- **Víctimas de un delito:** información obtenida del Censo Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) 2019. La variable alude a “Víctimas personas físicas identificadas registradas en averiguaciones previas iniciadas y en carpetas de investigación abiertas durante el año, por entidad federativa según rango de edad y sexo”. La información del Censo es representativa a nivel estatal y permite distinguir a las víctimas por grupos de edad, por lo que se consideran a las personas entre 0 y 17 años de edad.
 - Una limitación es que no se puede desglosar el tipo de delito condicionado a un grupo de edad específico y que la información no tiene una actualización reciente.
 - La cifra de víctimas de entre 0 y 17 años es de 87,840 para 2019.
- **Total de delitos:** información obtenida del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) para 2023. La información proviene de registros de averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas en el caso del fuero común y por la Fiscalía General de la República en el fuero federal. En este caso se considera a las víctimas de delitos de 0 a 17 años de edad reportadas en las averiguaciones previas o carpetas de investigación.
 - La información permite desglosar por tipo de delito y entidad federativa.
 - El mayor número de delitos corresponde a lesiones (20,147) seguidos de “otros delitos contra la libertad” (9,319) y “otros delitos contra la vida” (2,449), pero se ubican también al homicidio (2,307) y la corrupción de NNA (2,290) en niveles muy altos. Un tipo de delito que requiere de la atención de las Procuradurías de Protección según la Ley es el de trata de personas, para el cual se reporta un total de 380 víctimas entre 0 y 17 años.
 - El número de víctimas en el rango de edad de interés ascendió a 37,810 en 2023.
- **Violencia familiar y no familiar:** datos recopilados del Registro de Lesiones de la Secretaría de Salud 2022 respecto a personas entre 0 y 17 años de edad.
 - Esta es una fuente adicional a la de delitos que puede tener intersección principalmente en el componente de lesiones del Secretariado. Por esta razón se utiliza solo una de las dos variables, considerando la consistencia de las cifras, al cuantificar la población objetivo para cada estado.
 - Esta información cuenta con representatividad a nivel estatal y con desglose por grupo de edad y sexo de las víctimas.
 - El número de NNA registradas en esta condición asciende a 26,406, en donde 16,364 corresponde a violencia familiar y 10,042 a violencia no familiar.

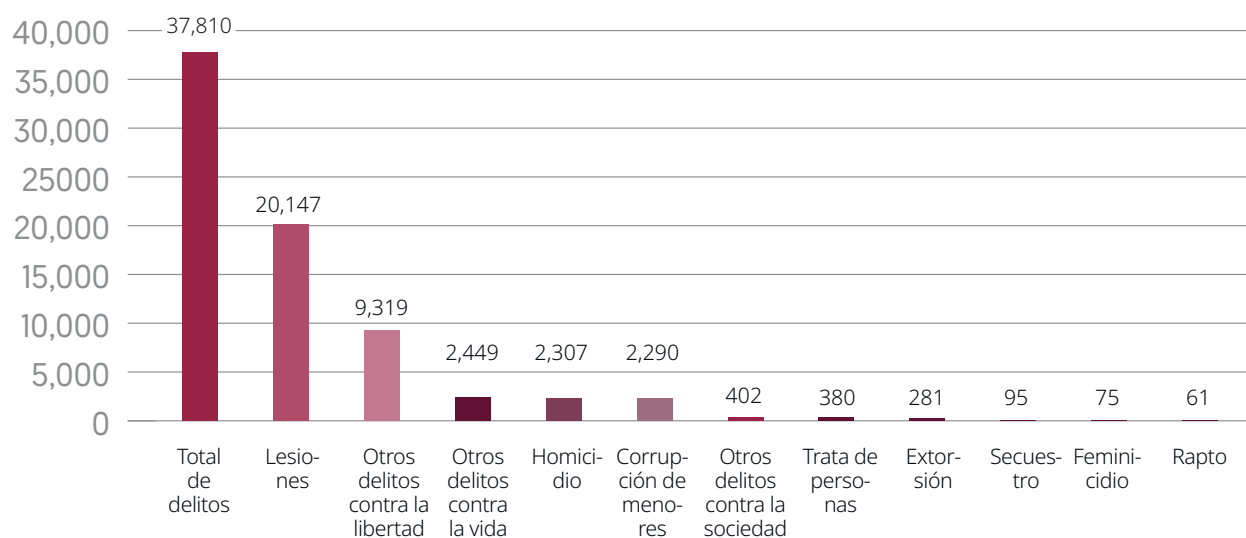
Gráfica 4: NNA que sufrieron algún tipo de violencia



1/ Víctimas de un delito se refiere a los datos de 2019 del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, mientras que Total de Delitos hace referencia a las víctimas reportadas en el Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública para 2023 (0 a 17 años).

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional sobre las Dinámicas de las Relaciones de los Hogares (ENDI-REH) 2021 para el indicador de violencia sufrida por mujeres en los últimos 12 meses; de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Continua 2021 (original y extrapolado) para el indicador de NNA víctimas de violencia; del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019 para víctimas de un delito; del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2023 para los indicadores de víctimas de un delito total y víctimas de delito (lesiones); y del Registro de Lesiones de la Secretaría de Salud 2022 para el indicador de violencia familiar y no familiar.

Gráfica 5: NNA que sufrieron algún delito registrado en el SESNP, por tipo



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2023.

Es importante considerar que para cada estado se consideran a las víctimas de lesiones reportadas por el SNSSP o el reporte de violencia familiar y no familiar de las instituciones de salud, dependiendo de la consistencia de las cifras, para evitar el doble conteo.

Un aspecto muy relevante es que tanto el total de delitos como las lesiones reportadas por el SESNSP que sufren NNA mantienen una clara tendencia al alza, mientras que las cifras de violencia reportadas por las instituciones de salud, si bien tuvieron una ligera disminución en 2023, han mantenido crecimientos consistentes a partir de 2020.

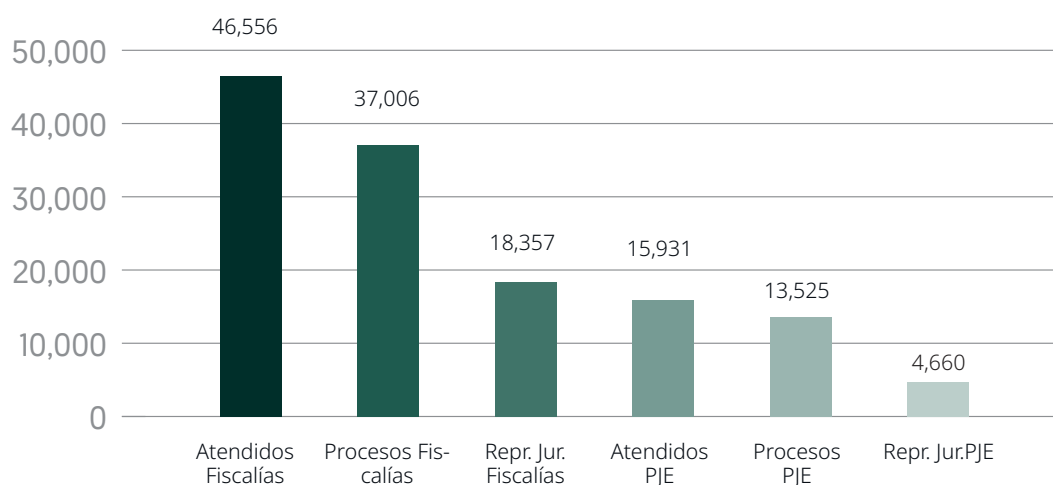
Procesos penales con participación de NNA

Una fuente adicional para cuantificar a las víctimas de violencia, son los procesos penales en los que participan NNA, reportados tanto por las Fiscalías

Estatales como por el Poder Judicial a través de los Tribunales Locales.

- Según las cifras reportadas por las Fiscalías de 18 estados que respondieron a la solicitud de información, en 2023 se atendieron un total de 46,556 NNA dentro de procesos penales. De estos 18 estados, 17 proporcionaron el número de procesos en las Fiscalías en los que se registran NNA, los cuales ascienden a 37,006, y dentro de éstos, 14 estados reportaron cifras de representaciones jurídicas que sumaron 18,357.
- Por su parte, de acuerdo con las cifras del Poder Judicial de 20 estados, dentro de los procesos penales se atendieron a un total de 13,525 NNA, mientras que en 15,931 procesos penales se reportó participación de NNA y se registraron 4,660 representaciones jurídicas.

Gráfica 6: NNA atendidos por las Fiscalías Generales o Procuradurías de Justicia Estatales y por el Poder Judicial Estatal en el ámbito penal



Nota: En la cuantificación únicamente se consideran a 18 estados que proporcionaron información en materia penal.

Fuente: Elaboración propia con información de los cuestionarios recibidos y de las entrevistas durante la fase de diagnóstico.

Niñas, niños y adolescentes en riesgo de ser reclutados por el crimen organizado

Dado que las PPNNA en su ámbito de acción también tienen el de la prevención, un grupo que debiera tener prioridad es el de NNA que se encuentran en alto riesgo de ser reclutados por el crimen organizado.

Según el documento “Reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos, acercamientos a un problema complejo” elaborado por REDIM y el Observatorio Nacional Ciudadano, la población de NNA en este riesgo asciende a 250,577 a nivel nacional.

Es importante considerar que este grupo de atención requiere de una coordinación interinstitucional de todo el sistema de protección especial de los estados y del ámbito federal, en el que las PPNNA podrían ser un catalizador, pero no asumir la mayor parte de la carga en términos de recursos asignados.

Con las variables y las fuentes anteriores, se considera que la forma más adecuada para aproximar la población de NNA con una vulneración de derechos relacionada con violencia que abarque las distintas formas en que esta se representa, es mediante la extrapolación realizada sobre la estimación de la ENSANUT respecto a las víctimas de violencia, con lo que este grupo amplio de la población objetivo ascendería a 386,618 NNA.

A un nivel más prioritario y puntual se puede considerar a las víctimas de violencia familiar y no familiar reportadas por la Secretaría de Salud y agregando las víctimas de delitos distintos a lesiones reportados por el Secretariado (intentando reducir el doble conteo respecto a los reportes de las instituciones de salud), con lo que se tendrían 44,069 NNA en esta condición.

Otras vulneraciones de derechos

Las PPNNA deben atender casos de explotación laboral, y casos donde se vulneren los derechos de acceso a la educación, salud, identidad, y otros derechos fundamentales de NNA. Asimismo, deben garantizar que no se vulneren los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley y de niños y niñas que viven con sus madres en los Centros Penitenciarios.

Para cuantificar la población objetivo que debieran atender las procuradurías de protección en los casos de vulneración de derechos y riesgos de protección considerados en esta sección se utilizan las siguientes fuentes:

- **Inasistencia infantil:** información obtenida a partir de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) 2022 que considera a NNA de 5 a 17 años de edad. Es resultado de indicar en la variable “Condición de asistencia escolar” la opción “No asiste”.
 - El número de NNA con esta vulneración asciende a 2,149,194 personas.
- **Ocupación peligrosa:** información obtenida a partir de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) 2022. Es resultado de indicar en la variable “Condición de ocupación” la opción “En ocupación no permitida, en ocupación peligrosa”.
 - El número de NNA en esta condición es de 1,128,898.
- **Ocupación peligrosa e Inasistencia infantil:** Es la intersección entre las dos variables anteriores, y busca ubicar los casos que requerirían una atención prioritaria ante una probable condición de explotación laboral y la vulneración del derecho a la educación.
 - En esta condición se ubican 678,163 NNA.
- **Sin registro de nacimiento:** Información obtenida del Censo de Población y Vivienda 2020. Esta condición se refiere a una vulneración al derecho

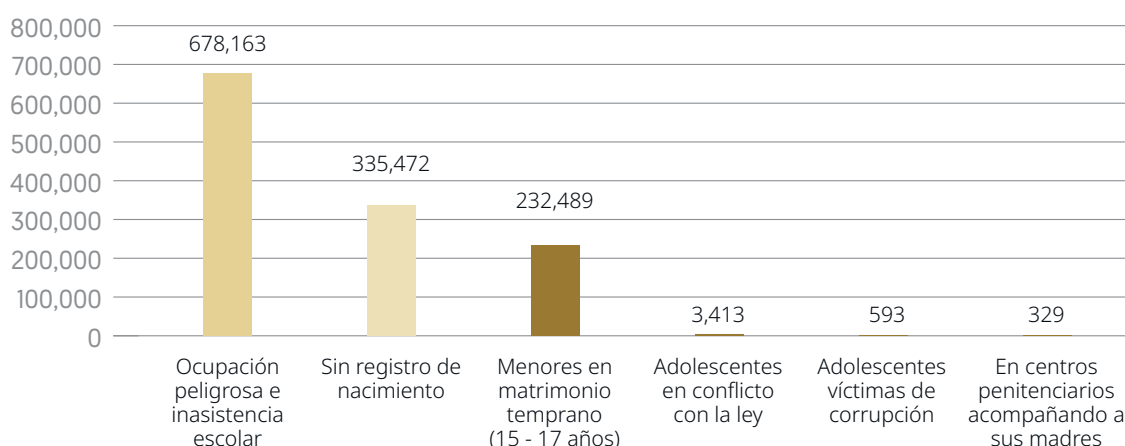
a la identidad y puede implicar la vulneración de otros derechos que en muchos casos requieren documentos para acceder a estos, como puede ser la educación.

- De acuerdo con el último Censo de Población, en 2020 se cuantificaron 335,472 NNA en esta condición.
- **Matrimonio temprano:** Información obtenida de la Encuesta Nacional sobre las Dinámicas de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH) 2021 que considera en su muestra a mujeres mayores de 15 años. En el grupo de interés se ubican las mujeres de 15 a 17 años que se encuentran en ese momento bajo el estatus de casada, divorciada o viuda.
 - El grupo poblacional en esta condición asciende a 232,489 mujeres.
- **Adolescentes en conflicto con la ley:** información obtenida de la Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJUP) 2022 de INEGI. En esta encuesta se consideran a personas de 12 a 17 años que se encuentran en el

Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA) que tengan como medida cautelar el internamiento preventivo o que se les haya dictado una medida de sanción privativa o no privativa de la libertad por la comisión de un delito del fuero común o del fuero federal.

- De acuerdo con la ENASJUP, para 2022 se registran 3,413 adolescentes en esta condición, mientras que 593 reportan haber sido víctimas de corrupción vinculada al proceso.
- **NNA que viven con sus madres en centros penitenciarios:** Información proveniente del “Informe Especial Sobre las Condiciones de Hijas e Hijos de las Mujeres Privadas de la Libertad en los Centros de Reclusión de la República Mexicana 2022” de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Considera a aquellos niños y niñas de 0 a 4 años que se encuentran al interior de centros penitenciarios acompañando a sus madres mientras estas cumplen con su condena.
 - El grupo poblacional en esta condición asciende a 329 niños y niñas según el registro de 2022.

Gráfica 7: NNA que han sido vulnerados en derechos específicos.



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) 2022 para el indicador de ocupación peligrosa e inasistencia escolar; del Censo de Población y Vivienda 2020 para el indicador de sin registro de nacimiento; de la Encuesta Nacional sobre las Dinámicas de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH) 2021 para el indicador de NNA en matrimonio temprano; de la Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJUP) 2022 para los indicadores de adolescentes en conflicto con la ley y adolescentes víctimas de corrupción; y de la CNDH para el indicador de NNA en centros penitenciarios acompañando a sus madres.

Del conjunto de grupos presentado, se consideran para la población objetivo los NNA que se ubican en la condición conjunta de ocupación peligrosa e inasistencia escolar; los NNA sin registro de nacimiento;

las mujeres de 15 a 17 años reportadas como casadas, divorciadas o viudas; adolescentes en conflicto con la Ley, y los niños y niñas en centros penitenciarios acompañando a sus madres.

Cuantificación de la población objetivo total

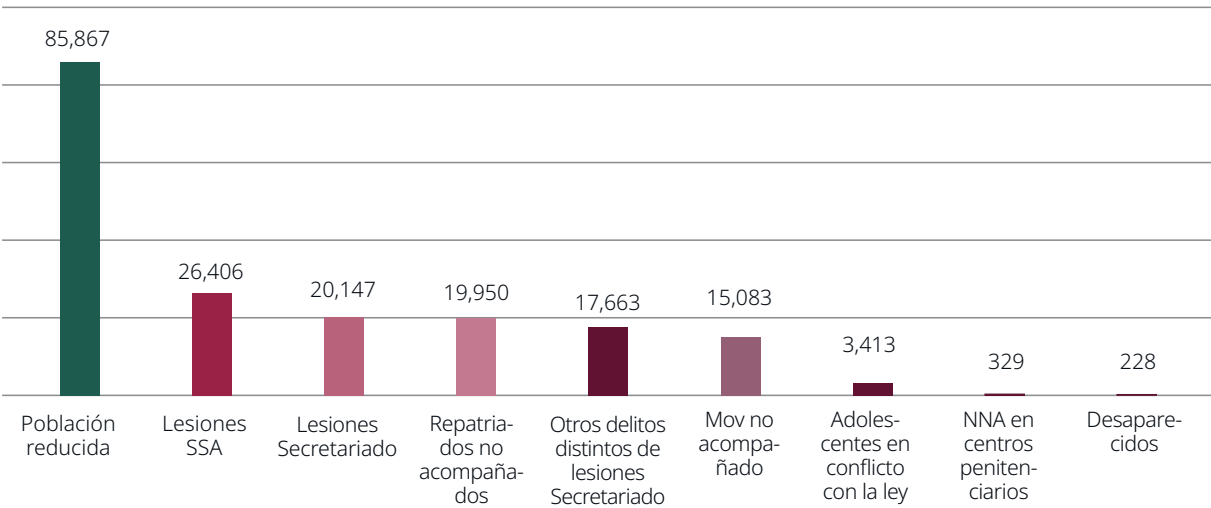
Con los cuatro grupos representativos por tipo de vulneración que se presentaron anteriormente, se cuantifica la población objetivo total a nivel nacional y en cada entidad federativa en 3 niveles de acuerdo con la prioridad de atención. El primero es el grupo que requeriría atención prioritaria como respuesta a denuncias, uno intermedio con una meta de atención establecida en grupos poblacionales muy grandes (10%) y uno ampliado para atención en un

mayor plazo que buscaría reducir la brecha respecto a la población atendida.

Grupo 1. Población objetivo reducida

De acuerdo con la definición de Población objetivo reducida se estiman 85,867 NNA y, si se suman los NNA con necesidad de representación jurídica (143,479), la cifra ascendería a 229,346.

Gráfica 8: Población objetivo reducida con necesidades de protección especial por grupo (No. de NNA)

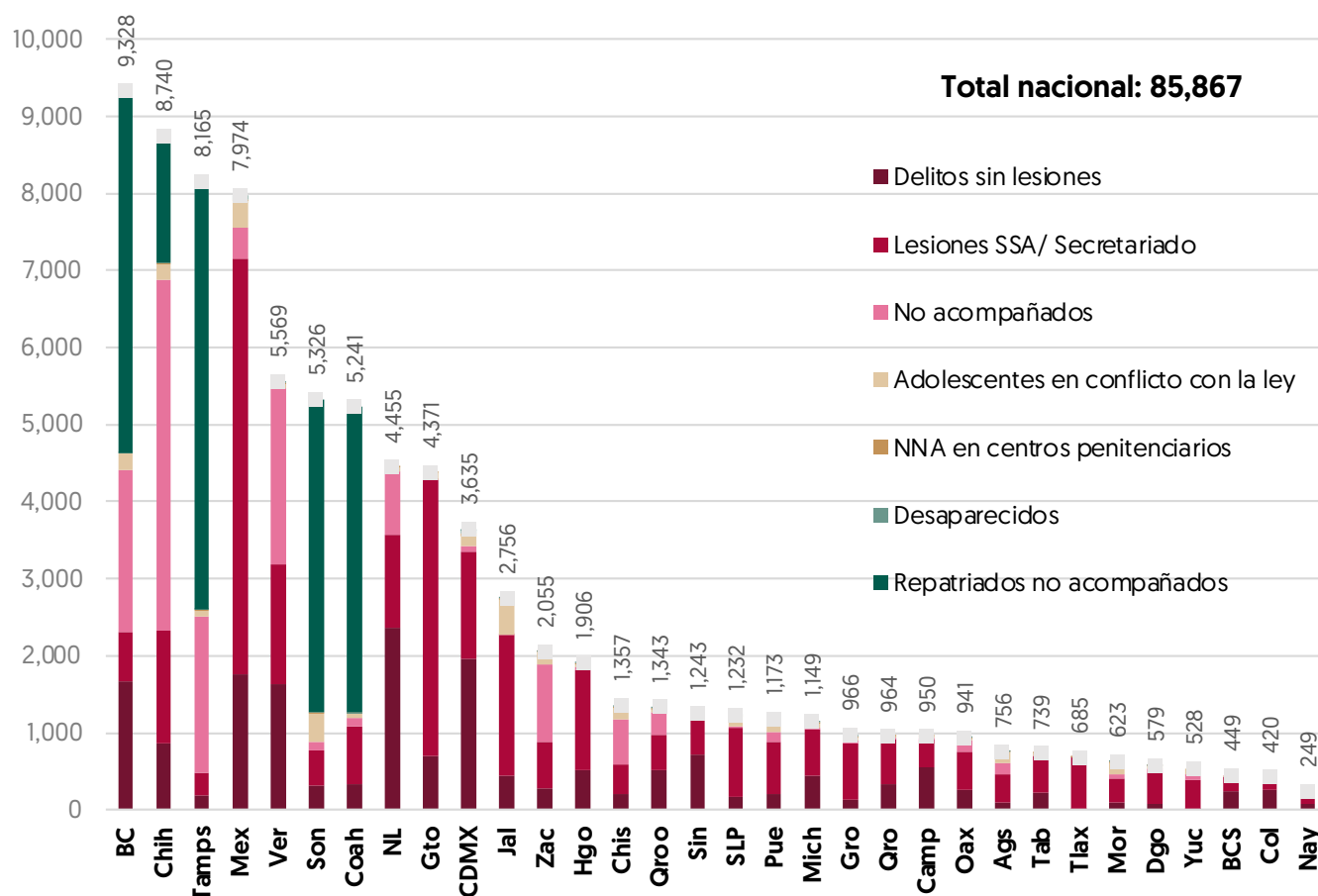


Fuente: Elaboración propia con fuentes estadísticas varias, referenciadas anteriormente. Para construir el indicador de NNA desaparecidos se utilizó información proveniente del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas 2022.

Los estados con un mayor número de NNA con necesidad de protección especial en este grupo de población objetivo reducida corresponde, en los primeros tres lugares, a aquellos estados con un peso importante de NNA en movilidad no acompañada y

repatriaciones, como son Baja California, Chihuahua y Tamaulipas, pero en cuarto y quinto lugar se ubican estados con un registro alto de delitos por lesión o violencia familiar y no familiar (Estado de México y Veracruz).

Gráfica 9: Distribución por estado de población reducida con necesidades de protección especial (No. de NNA)



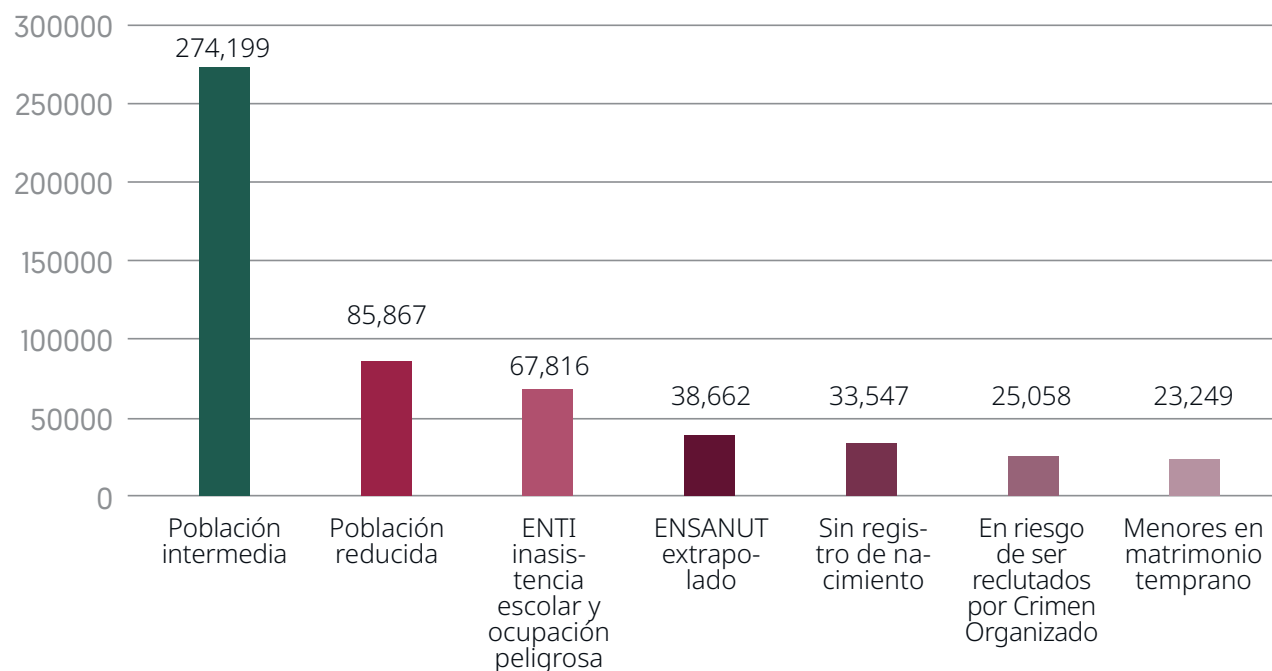
Fuente: Elaboración propia con fuentes estadísticas varias, referenciadas anteriormente.

Grupo 2. Población objetiva intermedia

Dado que en la población objetivo ampliada se ubican grupos que requieren atención de las PPNNA pero según las cifras oficiales presentan un muy alto número de NNA en esta condición (1.9 millones sin considerar la población objetivo reducida), se genera una cuantificación de población objetivo intermedia que considera la población objetivo reducida más el 10% de los NNA en inasistencia escolar y ocupación peligrosa, sin registro de nacimiento, víctimas de violencia, en riesgo de ser reclutados por el crimen

organizado y adolescentes en matrimonio temprano. Con estos supuestos la población objetivo ascendería a 274,199 NNA, a lo que se agregarían NNA con necesidad de representación jurídica (143,479), que como se mencionó previamente, si bien tienen una alta participación los casos de derecho familiar, pueden en algunos casos ubicarse en características de vulneración de derechos consideradas en otros grupos.

Gráfica 10: Población objetivo intermedia por grupo de NNA (Pob. Reducida y 10% de grupos de población ampliada)

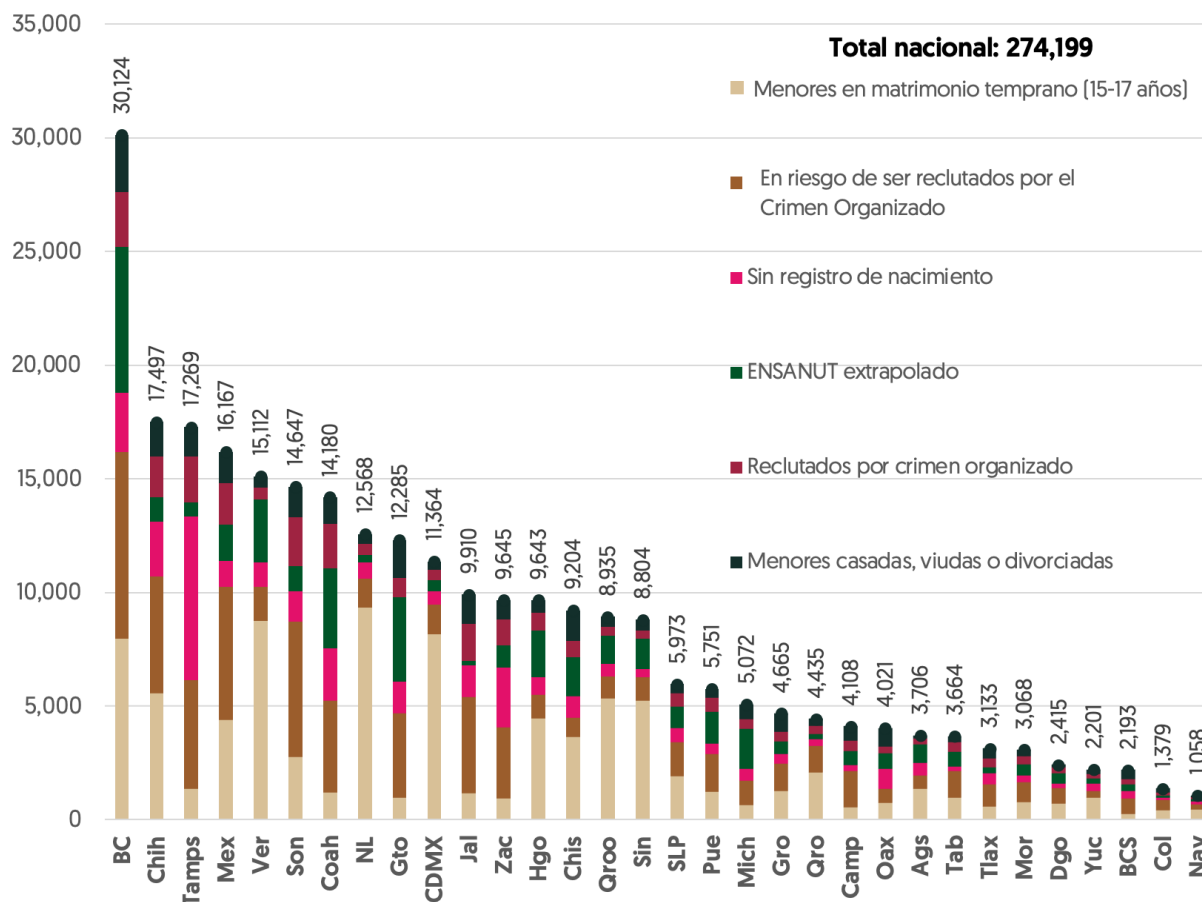


Fuente: Elaboración propia con fuentes estadísticas varias, referenciadas anteriormente. Para contruir el indicador de NNA en riesgo de ser reclutados por el crimen organizado se utilizó información proveniente del Observatorio Nacional Ciudadano y REDIM 2020.

Al analizar los estados con un mayor número de NNA dentro de la población objetivo intermedia, se observa que aquellos con alta población en movilidad no acompañada y con repatriaciones se mantienen en los primeros lugares, ante el peso relevante que estos tienen en la cuantificación de la población reducida,

pero otros grupos ganan una participación de forma significativa, como es el caso de NNA en ocupación peligrosa e inasistencia escolar y los que no cuentan con registro de nacimiento.

Gráfica 11: Distribución de población objetivo intermedia por grupo de NNA (Pob. Reducida y 10% de grupos de población ampliada)



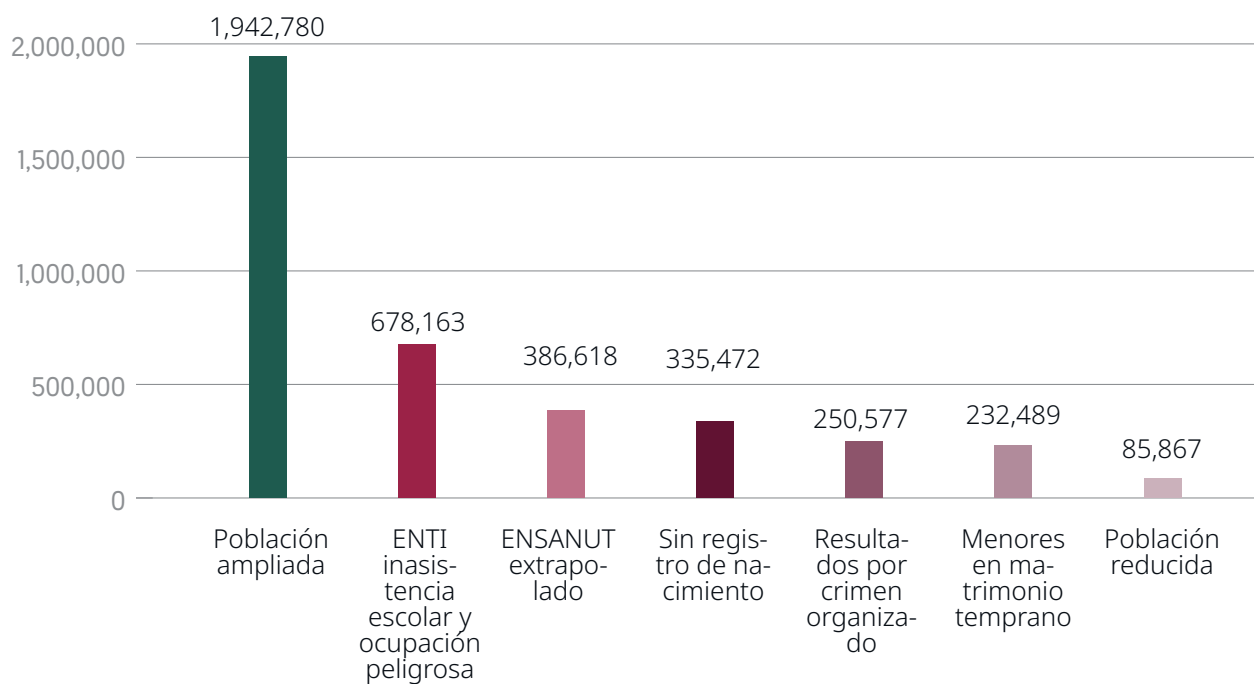
Fuente: Elaboración propia con fuentes estadísticas varias, referenciadas anteriormente.

Grupo 3. Población objetivo ampliada

La población objetivo ampliada, asciende a nivel nacional a 1.94 millones de NNA, e incluye en orden de magnitud a la inasistencia escolar por trabajos peligrosos, carencia de acta de nacimiento, la estimación de NNA con respuesta positiva a ser víctima de violencia con base en la ENSANUT, NNA que se ubican en riesgo de ser reclutados por el crimen organizado

y NNA en matrimonio temprano, así como a los grupos ubicados en la población reducida (con excepción de víctimas por lesión para evitar un doble conteo respecto al reporte de ENSANUT). Si se suman NNA con necesidad de representación jurídica (143,479), la cifra ascendería a 2.082 millones de NNA.

Gráfica 12: Grupos considerados en la cuantificación de la población objetivo ampliada

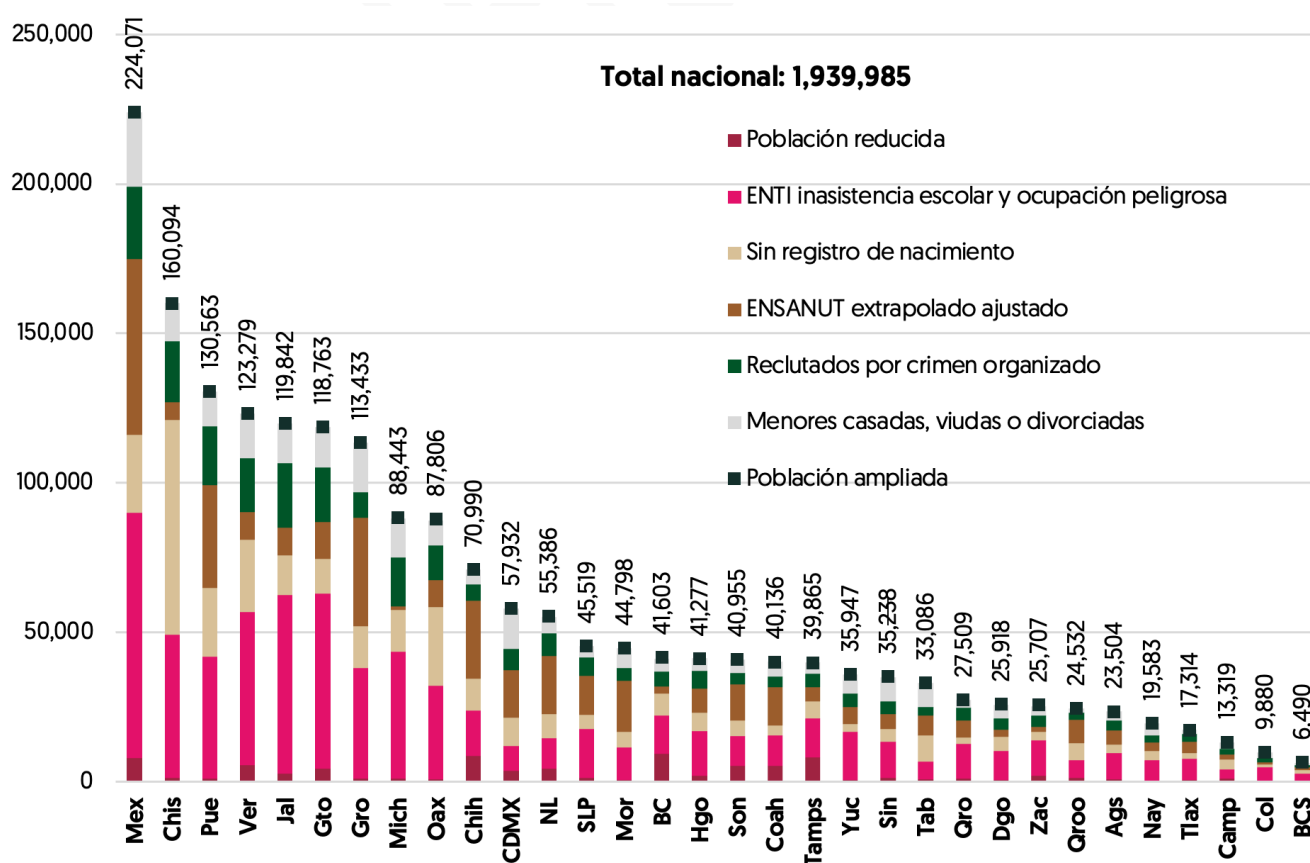


Fuente: Elaboración propia con fuentes estadísticas varias, referenciadas anteriormente.

En la distribución por estado de la población objetivo ampliada se observa que los estados con un mayor número tienen una alta proporción de NNA con inasistencia escolar y en ocupación peligrosa y sin registro de nacimiento, mientras que para el primer

y tercer lugar aparece la estimación de víctimas de violencia por respuesta a ENSANUT, y NNA en riesgo de ser reclutados por el crimen organizado tiene un peso importante en los primeros siete lugares.

Gráfica 13: Distribución por estado de la población objetivo ampliada



Fuente: Elaboración propia con fuentes estadísticas varias, referenciadas anteriormente.

Es importante considerar que la magnitud de la población objetivo estimada, utiliza la última información disponible de diversas fuentes y si bien busca cuantificar la vulneración de derechos de NNA que debiera ser atendida por las Procuradurías de Protección, este número puede ser muy variable en el tiempo. La magnitud de la población objetivo en un año específico puede depender en algunos casos de fenómenos

coyunturales (por ejemplo, población en movilidad no acompañada) y en otros de la forma en que el sistema de protección especial en su conjunto con las distintas instituciones y actores que lo conforman en los estados puede (o no) llegar a incidir para generar una reducción en la vulneración de derechos en sus distintas manifestaciones a lo largo del tiempo.

Oferta: Elementos clave del diagnóstico de la oferta

De acuerdo con la información presentada por estado, así como el análisis derivado de las 25 entrevistas realizadas y el análisis de documentación compartida por los diferentes estados, la Procuraduría Federal y UNICEF, se pueden destacar los siguientes puntos:

- Los retos más comunes para las procuradurías son la falta de personal, de recursos financieros para su operación y la capacitación de su personal.
- Los estados fronterizos presentan mayores poblaciones de atención, incluyendo NNA no acompañados, con necesidades distintas y estrategias de resolución y gestión de casos particulares. Por esto, requieren más recursos (muchas veces enfocados en distintas áreas a los de otras PPNNA, por ejemplo: boletos de avión para acompañar a NNA no acompañados en procesos de repatriación o reunificación familiar) y personal aún mayores que los de PPNNA del centro de la región.
- Los tipos de casos atendidos más comunes son representación jurídica, NNA víctimas de un delito y justicia juvenil (adolescentes en contacto con la ley). Es importante mencionar que los países al norte y sur del país reportan aumentos en fenómenos migratorios, y por ende, casos de atención a NNA en movilidad (migrantes y solicitantes de asilo).
- Dadas las limitaciones en la capacidad y recursos de las PPNNA que enfrentan retos de atención de la niñez en movilidad, en la mayor parte de los casos sólo se da atención a NNA no acompañados cuyos riesgos de protección son más altos, aunque de acuerdo con las atribuciones, se debería también dar atención a NNA moviéndose con sus familias.
- Dadas las limitaciones en recursos, las PPNNA presentan dificultades para llevar a cabo actividades y servicios de prevención. Por esto, la mayoría de sus acciones son de carácter responsivo.
- Las PPNNA descentralizadas tienen una gestión de casos más eficiente, así como más libertad

de creación de estrategias y acceso directo a los equipos a cargo de presupuesto. La autonomía presupuestal les genera mayor capacidad de respuesta para atención de casos, por ejemplo, la posibilidad de movilizar a equipos multidisciplinarios para atender a casos fuera de la capital de manera inmediata, sin tener que pasar por un proceso de autorización de gastos de viaje a través del DIF que generalmente retrasa la respuesta.

- En su mayoría, las PPNNA estatales utilizan todo o casi todo su presupuesto anual asignado. En algunos casos utilizan más recursos de los previstos. Como se analiza en la sección 5 sobre presupuesto, las PPNNA que no son descentralizadas no están directamente implicadas en el desarrollo de su presupuesto anual, por lo que el presupuesto no necesariamente refleja sus necesidades operativas.
- La cercanía y cooperación con otras instituciones relevantes en el proceso de restitución de derechos de NNA (por ejemplo: las fiscalías, secretarías estatales de salud, educación y poder judicial) mejoran la atención de casos. No en todos los estados hay un conocimiento por parte de distintas autoridades sobre el rol de las procuradurías, lo que dificulta la coordinación para la restitución efectiva de derechos de NNA.
- El interés de actores de importancia (como gobernador(a) en la protección especial de NNA hace una gran diferencia para la atención al área por parte de instituciones gubernamentales, públicas y privadas puesto que pueden actuar como “campeones” de la causa de las PPNNA y contribuir para una mayor asignación de recursos y facilitar la coordinación interinstitucional como, por ejemplo, en el caso de Guanajuato.
- En varios estados, las PPNNA tienen instalaciones inadecuadas para cumplir con sus funciones y brindarles espacios protectores a NNA. Para ello, necesitan mejores oficinas para que el personal pueda realizar su trabajo y espacios adaptados para recibir y atender a NNA (la PPNNA de

Jalisco ha priorizado contar con estos espacios adecuados, mientras que otras PPNA como Guerrero, no cuentan con ellos).

- Hay 7 PPNA estatales cuyas funciones incluyen la administración de CAS, además de su supervisión. Solo la supervisión está dentro de sus atribuciones de acuerdo con la ley, pues ello evita ser “juez y parte” de la gestión de los CAS. Dado que los presupuestos y personal operativo de las PPNA son limitados, incluir funciones adicionales como la de administración de los CAS, resta efectividad.

- Asimismo, en el caso de las 19 PPNA cuyas funciones se extienden a poblaciones distintas de NNA, se están utilizando recursos asignados para actividades distintas a las previstas en la ley, siendo que otras instancias podrían ser más idóneas para la atención a poblaciones como personas mayores y mujeres sobrevivientes de violencia.

El detalle de los retos por PPNA estatal se presenta en el Anexo 3.

Recursos presupuestarios asignados a las PPNA estatales

En lo que se refiere a las asignaciones presupuestales, en esta sección se presenta un análisis de la evolución de las asignaciones presupuestales tanto a nivel federal como estatal (en 10 estados seleccionados) en los últimos 5 años. Esto con el fin de señalar la insuficiente priorización en el presupuesto estatal y federal de las PPNA, particularmente dada la gran necesidad de atender a esta población, como se señaló anteriormente en el análisis de la población objetivo.

Nivel Federal

El SNDIF a nivel federal cuenta con siete programas presupuestarios en 2024, uno de los cuales se distingue por llevar a cabo las acciones que corresponden a la Procuraduría Federal de Protección de NNA, de acuerdo con la LGDNNA. Este programa se llama Protección y Restitución de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. El Cuadro 2 muestra el fin, propósito, componentes y actividades del programa.

Gráfica 13: Distribución por estado de la población objetivo ampliada

Propósito

Niñas, Niños y Adolescentes con sus derechos restringidos o vulnerados atendidos por la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, son protegidos y restituidos en sus derechos.

Componentes

1. Servicios de asesoría y representación jurídica para la protección y restitución de los derechos de NNA, otorgados; 2. Servicios de adopción nacional e internacional y de familias de acogida para la restitución del derecho a vivir en familia de NNA; 3. Otorgar servicios para la regulación de establecimientos que brindan acogimiento residencial a NNA sin cuidado parental o familiar; 4. Medidas de Protección Integral en favor de las NNA con sus derechos vulnerados; 5. Servicios de prevención en materia de formación y/o sensibilización, promoción y difusión de derechos de NNA realizados.

Actividades

1. 1. Realización de Foros, eventos, campañas, entre otros, enfocados a la participación infantil en materia de prevención, promoción y difusión de derechos de NNA. 2. Realización de Acciones para la inscripción de centros de asistencia social de establecimientos, lugares o espacios que brindan acogimiento residencial a NNA sin cuidado parental o familiar en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social. 3. Otorgamiento de Orientaciones

Jurídicas para la Protección y restitución de derechos a NNA. 4. Realización de acciones para la autorización de centros de asistencia social en establecimientos, lugares o espacios que brindan acogimiento residencial a NNA sin cuidado parental o familiar. 5. Realización de procesos de certificación para contribuir a la mejora de los servicios que brindan los centros de asistencia social en establecimientos, lugares o espacios que proporcionan acogimiento residencial a NNA sin cuidado parental o familiar. 6. Realización de formaciones y/o sensibilizaciones de personas servidoras públicas, actores vinculados responsables de la prevención, protección especial, y restitución de derechos de NNA. 7. Resolución de Procedimientos de Adopciones nacionales e internacionales. 8. Ejecución de procesos de supervisión para contribuir a la mejora de los servicios que brindan los centros de asistencia social en establecimientos, lugares o espacios que proporcionan acogimiento residencial a NNA sin cuidado parental o familiar. 9. Emisión de Planes de Restitución de Derechos para la elaboración de Medidas de Protección Integrales. 10. Realización de seguimiento a medidas de protección de planes de restitución Integrales en favor de las NNA. 11. Realización de diagnósticos de situación de derechos para la detección de vulneraciones o restricciones de NNA. 12. Realización de visitas para la supervisión de protocolos relacionados con el ingreso, permanencia y egreso de niñas y niños que viven con su madre en centros penitenciarios para la protección y restitución de sus derechos. 13. Otorgamiento de Asistencias Jurídicas para la Protección y Restitución de derechos de NNA. 14. Expedición de evaluaciones para otorgar certificado de idoneidad de adopción nacional e internacional.

Debido a que no fue posible encontrar el presupuesto específico de la Procuraduría Federal de Protección de NNA, se analizó el presupuesto del programa Protección y Restitución de los Derechos de las NNA.

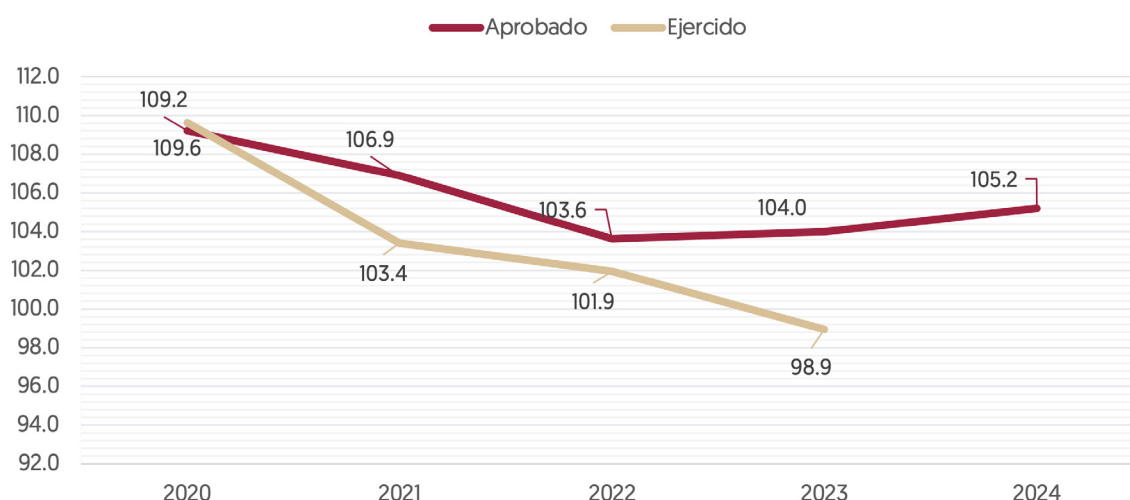
Para 2024, este programa tuvo un presupuesto aprobado de \$105.2 millones de pesos.

Al analizar el presupuesto ejercido (incorporando el efecto de la inflación) de este programa en el periodo 2020-2023, se observa que éste ha ido disminuyendo. De tal forma que el presupuesto ejercido en 2020 fue de \$109.6 millones de pesos, mientras que

para 2023 fue de \$98.9 millones de pesos. Lo que representó una reducción de -\$10.7 millones de pesos (-10%) del 2020 al 2023.

La siguiente gráfica muestra la evolución del presupuesto aprobado y ejercido del programa Protección y Restitución de los derechos de las NNA federal de 2020 a 2024. Se observa que entre 2020 y 2022 hubo una reducción del presupuesto asignado, con una ligera recuperación en 2023 y 2024, sin llegar al nivel de 2020. Sin embargo, en todo el periodo, el presupuesto ejercido en este programa ha ido disminuyendo.

Gráfica 14: Presupuesto del programa Protección y Restitución de los NNA Federal (mdp, 2024)



Fuente: Cuenta Pública Federal 2020-2023 y PEF 2024.

La tabla a continuación presenta los programas del SNDIF federal y su presupuesto aprobado en 2024. Se observa que casi 80% de los recursos están asignados a servicios de asistencia social integral (es decir, a NNA institucionalizados), con no muchos recursos asignados a otras áreas clave para la restitución de derechos.

Cuadro 1: Tipología y sus implicaciones

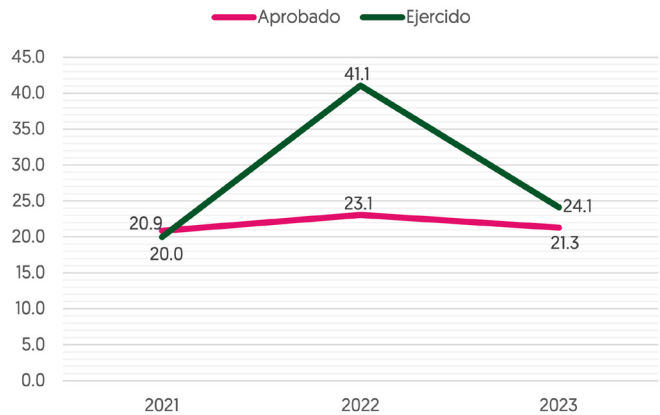
Estado	PEF aprobado 2022	PEF ejercido 2022
Aguascalientes	42.9	46.9
Baja California	23.0	41.1
BCS	12.1	12.0
Campeche	13.0	49.7
Chiapas	5.7	5.8
Chihuahua	117.0	117.0
CDMX	139.2	160.3
Coahuila	25.3	35.2

Fuente: PEF 2024

Nivel Estatal

En lo que se refiere a la evolución del presupuesto de las PPNA estatales se realizó un análisis para diez estados seleccionados: Baja California, Chihuahua, Chiapas, Michoacán, Guerrero, Yucatán, Durango, Jalisco, Coahuila y Guanajuato. A continuación, se presenta el caso de cada estado.

Gráfica 15: Presupuestos de las PPNA de BC (mdp, 2023)

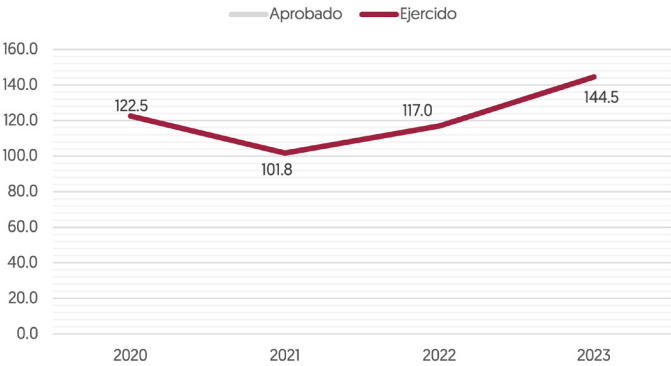


Fuente: Cuenta Pública de BC 2021-2023

En el caso de BC, la PPNNA estatal tuvo un presupuesto ejercido en 2023 de \$24.1 millones de pesos. Se observa una caída respecto a 2022, donde el presupuesto

ejercido fue de \$41.1 millones de pesos. Para este estado no se encontró información del presupuesto aprobado 2024 de la PPNNA estatal.

Gráfica 16: Presupuesto aprobado y ejercido de la PPNNA de Chihuahua (mdp, 2023)



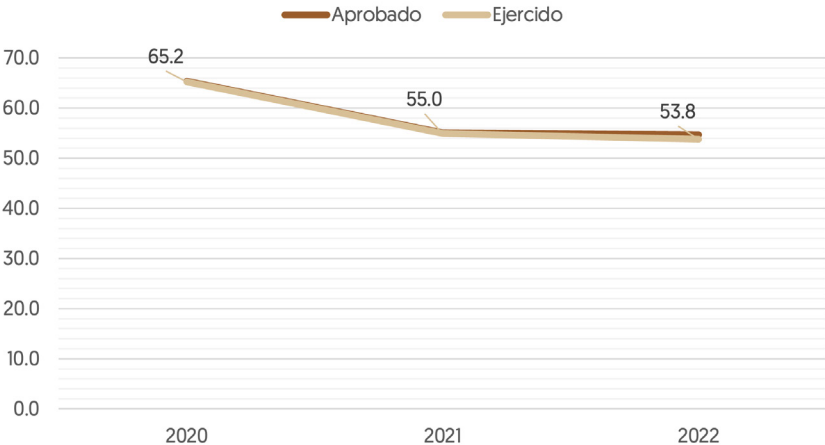
Fuente: Datos proporcionados por PPNNA de Chihuahua

En el caso de Chihuahua, de acuerdo con la información proporcionada se presentó un presupuesto aprobado igual al ejercido en todos los años (por esa razón la gráfica solo tiene una línea pues el presupuesto aprobado es igual al ejercido). Se puede observar que, a partir de 2021, el presupuesto ejercido de la PPNNA ha venido aumentando, como lo muestra la gráfica anterior.

Para Durango, el presupuesto ejercido en 2022 fue de \$53.8 millones de pesos, mientras que el presupuesto

aprobado fue de \$54.7 millones de pesos. Es importante señalar que, en todos los años, el presupuesto aprobado de la PPNNA de Durango resultó muy similar al presupuesto ejercido, y por esa razón la gráfica se observa prácticamente como una sola línea. Se puede ver que en el periodo 2020-2022, el presupuesto de la PPNNA en este estado ha venido a la baja, al pasar de \$65.2 millones de pesos en 2020 a \$53.8 millones de pesos en 2022. No se contó con información del presupuesto de la PPNNA estatal para los años 2023 y 2024.

Gráfica 17: Presupuesto de la PPNNA de Durango (mdp, 2022)

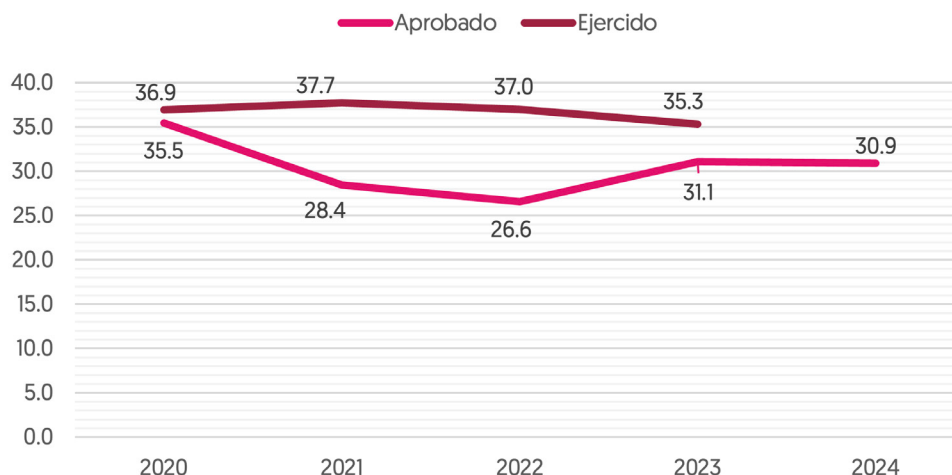


Fuente: Datos proporcionados por PPNNA de Durango

Toca el turno a Coahuila, que en 2023 tuvo un presupuesto ejercido de \$35.3 millones de pesos, el cual ha

presentado una ligera caída en el periodo 2020-2023 como lo muestra la siguiente gráfica.

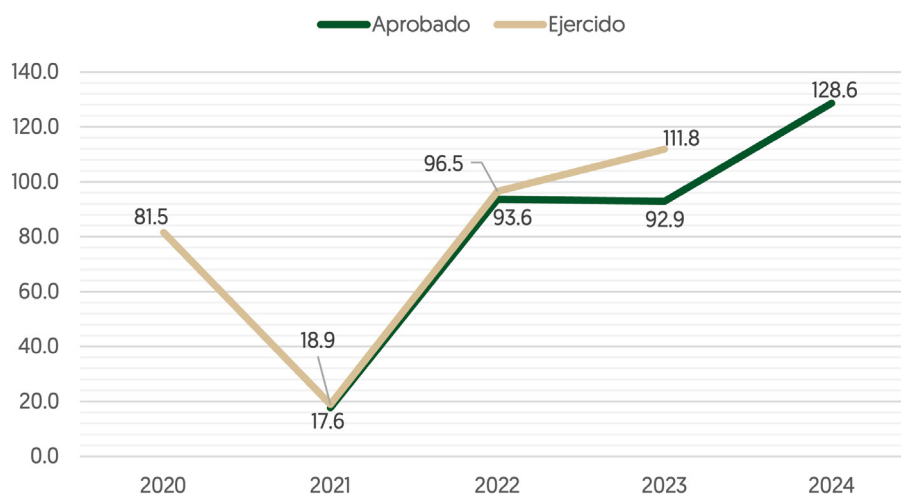
Gráfica 18: Presupuesto de la PPNNA de Coahuila (mdp, 2024)



Fuente: Cuenta Pública de la PPNNA de Coahuila (2020-2023) y Presupuesto Estatal 2024 de Coahuila.

En el caso de Guanajuato la PPNNA estatal tuvo un presupuesto ejercido de \$111.8 millones de pesos, el cual ha venido en ascenso desde 2021.

Gráfica 19: Presupuesto de la PPNNA de Guanajuato (mdp, 2024)

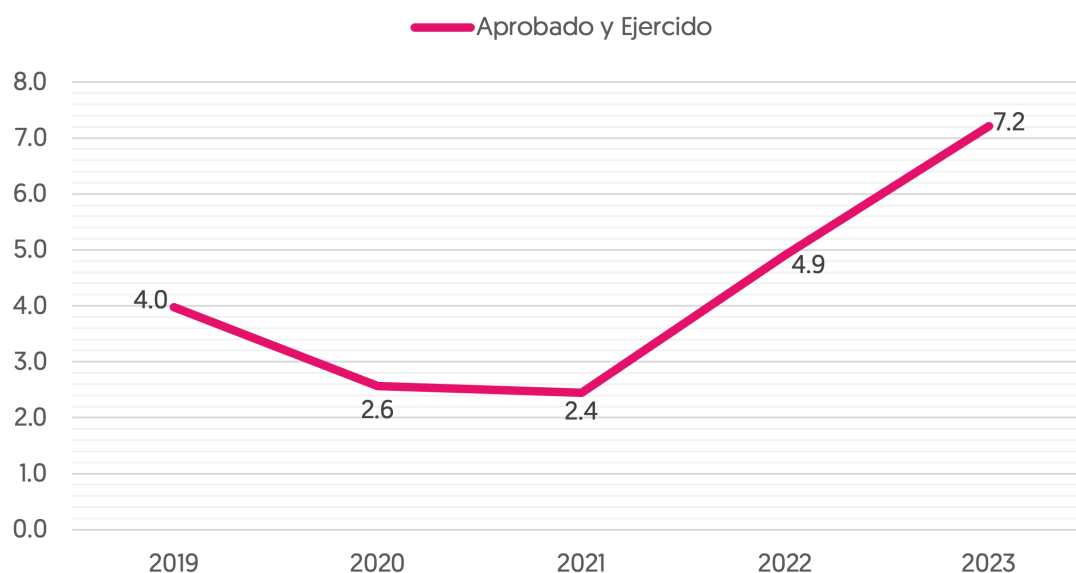


Fuente: Cuenta Pública de la PPNNA de Guanajuato (2020-2023) y Presupuesto Estatal 2024 de Guanajuato.

Para la PPNNA de Yucatán se puede observar que desde el año 2021, su presupuesto ha venido en ascenso,

pasando de \$2.4 millones de pesos en 2021 a \$7.2 millones de pesos en 2023.

Gráfica 20: Presupuesto de la PPNNA de Yucatán (mdp, 2023)

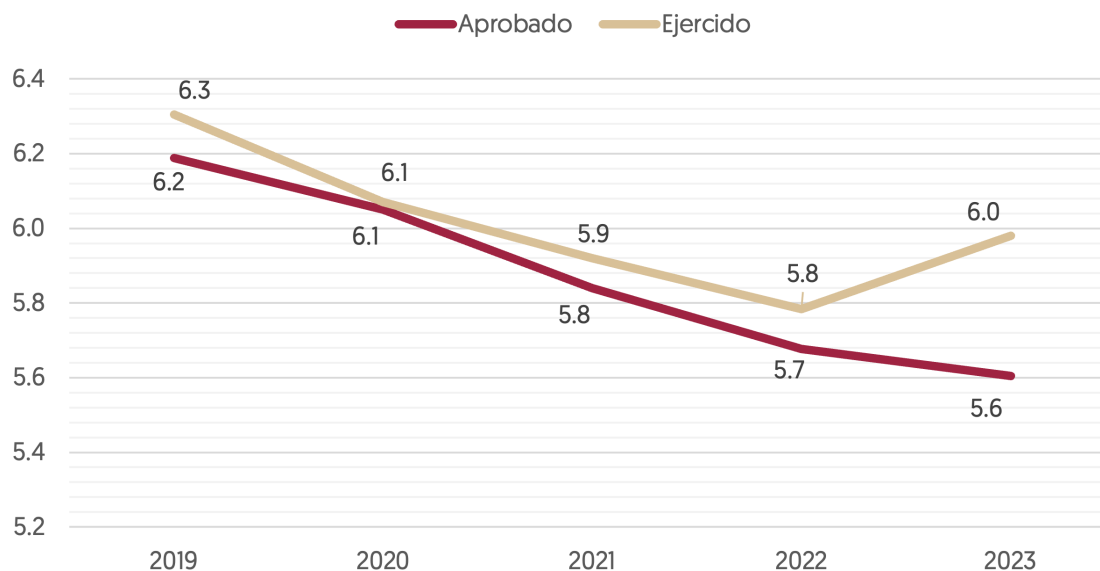


Fuente: Datos proporcionados por PPNNA de Yucatán

Por su parte, en el caso de la PPNNA de Chiapas se puede ver que el presupuesto ejercido experimentó una disminución recurrente año con año en el perio-

do 2019-2022, hasta que en 2023 presentó un ligero aumento pasando de \$5.8 millones de pesos en 2022 a \$6 millones de pesos en 2023.

Gráfica 21: Presupuesto de la PPNNA de Chiapas (mdp, 2023)

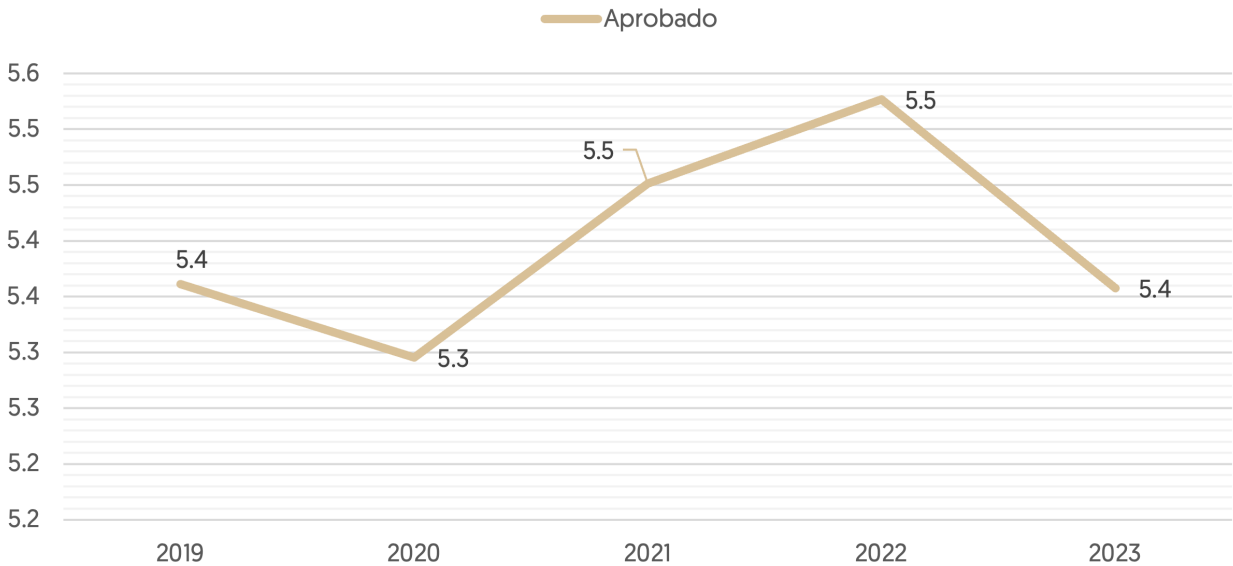


Fuente: Datos proporcionados por PPNNA de Chiapas

Finalmente, en el caso de la PPNNA de Michoacán la siguiente gráfica muestra la evolución de su presupuesto aprobado en el periodo 2019-2023. Es im-

portante señalar que no se contó con la información sobre su presupuesto ejercido.

Gráfica 22: Presupuesto de la PPNNA de Michoacán (mdp, 2023)



Fuente: Datos proporcionados por PPNNA de Michoacán

En el caso de Guerrero y Jalisco no fue posible realizar el análisis pues no se encontraron los datos

anuales del presupuesto de la PPNNA estatal en la información pública.

Análisis de la calidad de la información presupuestal de las PPNNA estatales

Se realizó una revisión del presupuesto aprobado y ejercido de las PPNNA en todos los estados en los años 2022 y 2023 con la información pública. Así mismo, algunas PPNNA estatales enviaron información de su presupuesto a través de un cuestionario. Como resultado, fue posible conocer el presupuesto de 26 PPNNA (81%) en 2022 y de 24 (75%) en 2023.

En 2022, las PPNNA tuvieron un gasto ejercido promedio de \$45.7 millones de pesos, mientras que para 2023 éste fue de \$57.3 millones de pesos.

En 2022, las PPNNA presentaron en promedio un sobreejercicio de \$7.4 millones de pesos (44%), mientras que en 2023 el sobreejercicio fue de \$6.3 millones de pesos (12%). Es decir, en promedio las PPNNA en el país tienen un presupuesto ejercido mayor al presupuesto aprobado originalmente en el Presupuesto de Egresos estatal. Esto muestra que, durante el año, las PPNNA suelen recibir mayores recursos de los presupuestados originalmente, situación que puede indicar que el presupuesto aprobado se está quedando por debajo de la realidad operativa y de las necesidades de las PPNNA estatales.

La PPNNA de Puebla presentó el menor presupuesto ejercido en el país en 2023 con un monto de \$2 millones de pesos, mientras que la PPNNA con el presupuesto más alto fue la de CDMX con \$209.7 millones de pesos en 2023.

Las PPNNA con la información desagregada más completa fueron la de Guanajuato y Coahuila, ambas procuradurías descentralizadas del DIF. En am-

bas fue posible encontrar información sobre su clasificación administrativa y clasificación por capítulo y concepto de gasto. Lo anterior permite tener un mejor entendimiento de los rubros a los que destina su gasto una PPNNA, y contar con más información para estimar posibles faltantes.

La tabla a continuación muestra las PPNNA y su presupuesto aprobado y ejercido en los años 2022 y 2023.

Gráfica 22: Presupuesto de la PPNNA de Michoacán (mdp, 2023)

Estado	PEF aprobado 2022	PEF ejercido 2022	Diferencia entre el gasto aprobado y el ejercido (monto)	Diferencia entre el gasto aprobado y el ejercido (%)	PEF aprobado 2023	PEF ejercido 2023	Diferencia entre el gasto aprobado y el ejercido (monto)	Diferencia entre el gasto aprobado y el ejercido (%)
Aguascalientes	42.9	46.9	4.0	9%	46.6	61.2	14.6	31%
Baja California	23.0	41.1	18.1	79%	21.3	24.1	2.8	13%
BCS	12.1	12.0	-0.1	-1%	13.7	nd	nd	nd
Campeche	13.0	49.7	36.7	282%	15.6	18.4	2.8	18%
Chiapas	5.7	5.8	0.1	2%	5.60	6.00	0.40	7%
Chihuahua	117.0	117.0	0.0		144.5	144.5	0	0%
CDMX	139.2	160.3	21.1	15%	172.8	209.7	36.9	21%
Coahuila	25.3	35.2	9.9	39%	29.7	33.7	4.0	14%
Colima	9.3	8.3	-1.1	-11%	11.4	9.04	-2.36	-21%
Durango	57.4	56.5	-0.9	-2%	54.9		nd	nd
Estado de México	25.5	19.4	-6.1	-24%	27.3	26.9	-0.4	-1%
Guanajuato	89.1	91.8	2.7	3%	88.7	106.7	18	20%
Guerrero	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Hidalgo	35.2	34.3	-0.8	-2%	33.3	32.6	-0.7	-2%
Jalisco	nd	nd	nd	nd	116.1	nd	nd	nd

Michoacán	5.8	nd	nd	nd	5.4	nd	nd	nd
Morelos	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Nayarit	28.7	40.2	11.5	40%	nd	nd	nd	nd
Nuevo León	88.6	108.2	19.5	22%	161.7	145.2	-16.5	-10%
Oaxaca	nd	nd	nd	nd	162.8	162.8	0	0%
Puebla	0.8	0.7	-0.1	-13%	2.3	2	nd	nd
Querétaro	60	84	24.7	41%	63.9	95.4	31.5	49%
Quintana Roo	39	37	-2.0	-5%	30.0	21.7	-8.3	-28%
SLP	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Sinaloa	3.2	3.2	nd	nd	3	3	nd	nd
Sonora	40.4	40.4	nd	nd	37.6	37.6	nd	nd
Tabasco	24.2	24.9	0.7	3%	24.9	23.7	-1.2	-5%
Tamaulipas	23.3	21.6	-1.7	-7%	30.8	19.8	-11	-36%
Tlaxcala	11.5	67.3	55.8	485%	13.6	71.5	57.9	426%
Veracruz	78.4	48.9	-29.5	-38%	53.1	55.9	2.8	5%
Yucatán	4.9	4.9	nd	nd	7.2	7.2	nd	nd
Zacatecas	20.2	28.6	8.3	41%	nd	nd	nd	nd
Total	37.9	45.7	7.4	44%	51.0	57.3	6.3	12%

Fuente: Cuentas Públicas Estatales 2022 y 2023.

Nota: Las PPNNA que reportaron su presupuesto en un cuestionario elaborado para este estudio fueron: BCS, Chiapas, Chihuahua, CDMX, Durango, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. Para las demás PPNNA los datos de su presupuesto se encontraron en los documentos presupuestarios disponibles para consulta pública.

Derivado del análisis de las asignaciones presupuestales a las PPNNA en los estados, se observó que el nivel de transparencia en la información presupuestaria es distinto en cada estado. Mientras algunos estados presentan con mucha claridad el presupuesto de la PPNNA estatal en documentos como el Presupuesto de Egresos Estatal y la Cuenta Pública, otros

no lo hacen. En este respecto, es necesario homologar la forma de presentar la información presupuestaria sobre las PPNNA estatales para que ésta sea completa, relevante, uniforme y desagregada. Lo anterior permitirá llevar a cabo análisis que faciliten y mejoren la toma de decisiones sobre su presupuesto y funcionamiento.

Etapas 3: Estimación de recursos

Este ejercicio de costeo se realiza siguiendo un modelo que supone 4 áreas fundamentales de atención de las Procuradurías de Protección (PPNNA):

1. Representación Jurídica
2. Protección y Restitución de Derechos
3. Supervisión de CAS
4. Adopciones y Acogimiento Familiar.

Se utiliza un enfoque de atención en Equipos Multidisciplinarios (EMD) como mecanismo principal para lograr la restitución integral de derechos, apegada al interés superior de cada NNA atendido, formados por un/a abogado/a, un/a psicólogo/a y un/a trabajador/a social, los cuales dependiendo del área de atención en que se encuentren pueden tener una participación variable en cada caso²³. Este enfoque se considera en la asignación de costos actual de las procuradurías independientemente de que algunas no estén estructuradas de esta forma; es decir, se analiza la capacidad de costear EMD y la necesidad de mayores recursos para poder contar con el número adecuado de éstos.

Esto último es muy relevante, porque la forma en que las PPNNA generan reportes de operación y presupuesto presenta diferencias importantes entre éstas, respecto a la clasificación y desglose de costos y gastos asociados a actividades, de los recursos humanos

y materiales asignados a las actividades reportadas e indicadores de atención. Las diferencias en la forma de reportar radican en que las PPNNA en muchos casos están estructuradas de forma muy diversa, con modelos de operación específicos que requieren de reportes alineados a este tipo de actividades, o a que atienden a otros grupos en situación de vulnerabilidad adicionales a NNA o a que en su despliegue territorial tienen presencia directa en municipios o se apoyan en procuradurías municipales o bien, que en algunos casos operan directamente CAS; entre otras características. En ese contexto, se estiman los recursos y EMD que se podrían asignar actualmente a las cuatro áreas principales con funciones específicas, así como las necesidades de incremento en EMD y en costos relacionados para lograr atender a la población objetivo; independientemente de que la información no esté desglosada de esta forma o que su modelo de operación sea distinto.

Se determinan parámetros óptimos en términos de tiempos de atención que requieren los NNA de parte de los EMD o abogado/a (en el caso de Representación Jurídica), y se estiman los costos en términos de sueldos y otros costos complementarios para brindar una atención de calidad. Esto busca aproximar una canasta adecuada de atención en cada área analizada.

Representación jurídica

Método de estimación

Para la estimación de costos actuales y requerimientos de recursos para lograr una atención adecuada en el área de representación jurídica de NNA involucrados en procesos judiciales, se realizaron supuestos dependiendo de la información disponible de cada estado.

La información relacionada al área de representación jurídica en términos de recursos humanos y costos asociados al área, así como la atención en términos de NNA con representación jurídica, número de casos y requerimientos de asistencia a audiencias no es completa para

²³ Se recomienda consultar el Modelo de Gestión de Casos de Restricción o Vulneración de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (UNICEF, SNFDIF, 2024), en el que aparecen descritos los flujos de atención de casos del procedimiento mandatado por la LGDNNA en el artículo 123, incluyendo los puntos clave de acción a través de EMD.

todos los estados y se reportan cifras con distintas unidades, sin que en varios casos se aclaren las diferencias. La unidad principal para la estimación de costeo es el número de abogados/as requeridos por las PPNNA para la representación jurídica de NNA. De esta forma, se utiliza el número actual de abogados/as reportados en el área jurídica o se estima el número dependiendo de la información disponible de las entidades federativas. Para los casos en que se estima el número de abogados/as se busca obtener el número con el que podrían contar las procuradurías dados los recursos totales (presupuestales y/o humanos), suponiendo una estructura de costos específica y los recursos asignados al área de representación.

De esta forma, el número de abogados/as se estima con un método condicionado a la información disponible:

- Para los casos en que se cuenta con el número de abogados/as en representación jurídica, este es el que se utiliza para el costeo.
- Si no se cuenta con información sobre el personal en el área de representación jurídica, este se estima utilizando el presupuesto o costos reportados en el área.
- En caso de no contar con este desglose en el presupuesto, se utiliza el presupuesto total de la procuraduría de protección, proveniente del Pre-

supuesto de Egresos de los estados, del Programa Operativo Anual (POA) o de los cuestionarios y entrevistas desarrolladas durante el estudio, seleccionando el que refleje una mayor consistencia, y se asume un porcentaje asignado al área de representación jurídica partiendo de la información de procuradurías que sí presentan un desglose y similitudes en cifras de representación requerida y reportada. El porcentaje considerado en estos casos varía entre 10% y 20% dependiendo el estado.

Con el presupuesto reportado o estimado, el número de abogados/as se obtiene con una aproximación de costos por abogado/a, a partir de los sueldos de las PPNNA que presentan esta información y una estructura de costos complementaria por abogado/a.

Para los sueldos se considera una cifra ligeramente superior al promedio (\$20,000.00 pesos) considerando que los reportes de sueldos varían en términos de sumar las contribuciones a seguridad social, bonos, pago de horas extras, entre otros, y que en general en todos los casos se busca mantener una baja tasa de rotación con sueldos adecuados al mercado para desarrollar una especialización mediante experiencia y capacitaciones, dadas las necesidades muy específicas de las procuradurías.

En la estructura de costos por abogado/a se consideran como rubros principales los siguientes:

Cuadro 5: Estructura de costos de abogados/as en representación jurídica

Costo Total	304,400
Participación porcentual en el costo total por rubro	
Sueldo anual	78.8%
Rubros complementarios	
Costo de transporte	6.6%
Psicólogos/as y trabajadores/as sociales 1/15	5.3%
Administrativo y secretarial	4.7%
Mobiliario, equipo de cómputo y papelería	4.6%

Fuente: Información de costos extraída de los Presupuestos de Egresos 2023 y 2024 de los estados de BCS, Coahuila y Guanajuato. Los montos considerados se calcularon partiendo de un sondeo de costos unitarios de los principales componentes en los rubros presentados.

Adicionalmente a estos rubros que se asignan a cada abogado/a, se considera un costo de capacitación anual de \$60,000 pesos por PPNNA para su área de Representación Jurídica. No se asigna a la estructura de costo por abogado/a, dado que este costo es el mismo independientemente del número de abogados/as capacitados.

La estructura de costos busca reflejar el monto requerido para un manejo de casos adecuado del área de representación jurídica en su conjunto, si bien es expresada como costo unitario por abogado/a. De esta forma, además del costo de transporte y de mobiliario, equipo de cómputo y papelería, se asigna la atención que requerirían NNA de parte de psicólogos/as y trabajadores/as sociales, dado el enfoque multidisciplinario y la acción interdisciplinaria, que se busca cubrir en esta área. Asimismo, se asume que el 3% de NNA en representación provienen de procesos del área de Protección y Restitución de Derechos, por los que los EMD de esta área tendrían una intervención en estos casos de forma similar a los/as psicólogos/as y trabajadores/as sociales ubicados en el área de representación jurídica.

De acuerdo con la información proporcionada en entrevistas, se asume que por cada 15 horas de trabajo de los abogados/as en los casos se requiere una hora de psicólogos/as o trabajadores/as sociales, dependiendo del caso específico, con lo que el sueldo de estos, considerando las horas se suma a la estructura de costos. Asimismo, se considera el sueldo asignado a apoyo administrativo y secretarial para el manejo de la carga de casos por cada abogado/a.

La suma de los costos asociados a cada abogado/a asciende a \$304,400.00 pesos anuales. Con este monto se calcula el número de abogados/as que se podrían asignar al área de representación jurídica para los estados en que no se encuentra información.

Por último, cuando no se cuenta con el número de abogados/as y tampoco con la información presupuestal o esta no es consistente con la población atendida reportada²⁴, el número de abogados/as se estima como un porcentaje del personal total reportado, basado en el porcentaje en procuradurías que cuentan con el desglose de personal asignado a esta área.

Con los métodos descritos, que dependen de la información disponible para cada estado, se busca estimar la disponibilidad de recursos humanos actuales y por lo tanto la capacidad de atención del área de representación jurídica.

Al tener el número de abogados/as reportado o estimado, se considera como un parámetro de atención adecuada que cada abogado/a lleve en promedio los casos de cerca de 150 NNA por año, según lo reportado en entrevistas y análisis proporcionados por funcionarios de algunas PPNNA.

Para obtener la cifra de NNA con necesidad de representación jurídica por parte de las PPNNA, se toma como fuente en algunos casos, lo reportado por los cuestionarios y las cifras proporcionadas por la CONATrib del Poder Judicial de los estados. Sin embargo, como se mencionó previamente, no todos los estados proporcionaron información y algunos registran el número de audiencias y casos sin especificar las diferencias.

Para esos últimos casos se realiza una estimación del número de NNA que requieren representación jurídica considerando las representaciones reportadas en estados con buenas prácticas, que cuentan con información desglosada y que han logrado una interacción adecuada con el poder judicial en términos de la cobertura requerida en audiencias. Se considera el número de NNA con necesidad de representación jurídica en estos estados y se ajusta por el número de NNA totales para los estados con los que no se cuenta con información.

²⁴ Como se mencionó previamente, en algunos casos el DIF estatal paga la nómina de parte del personal y por lo tanto el presupuesto reportado de la PPNNA es menor al que consideraría los recursos humanos. En otros se incluye en su presupuesto la operación de CAS pero no se desglosa o se asignan recursos a atención de otras poblaciones vulnerables, lo cual impide determinar el monto asignado a la atención específica de NNA

Con las cifras de NNA que requieren representación, se calcula el cociente de NNA entre abogados/as actuales y posteriormente se obtiene el número de abogados/as adicionales que se requerirían para tener una atención adecuada (150 NNA representados por abogado/a al año).

Al número de abogados/as adicionales se le asigna un costo basado en la estructura presentada y de esta forma se calcula el incremento requerido en el gasto asignado al área.

Resultados de costeo en representación jurídica

Con los supuestos mencionados, se estima el incremento requerido en el número de abogados/as para alcanzar el óptimo que logre cubrir las necesidades de representación jurídica de NNA involucrados en procesos judiciales.

En promedio los estados requieren aumentar en 16 abogados/as su personal para aproximarse a 150 NNA por abogado/a, lo cual implica un incremento promedio en los recursos monetarios asignados a esta área de las PPNA de 116.1%.

Cuadro 6: Resumen de estimaciones para Representación Jurídica

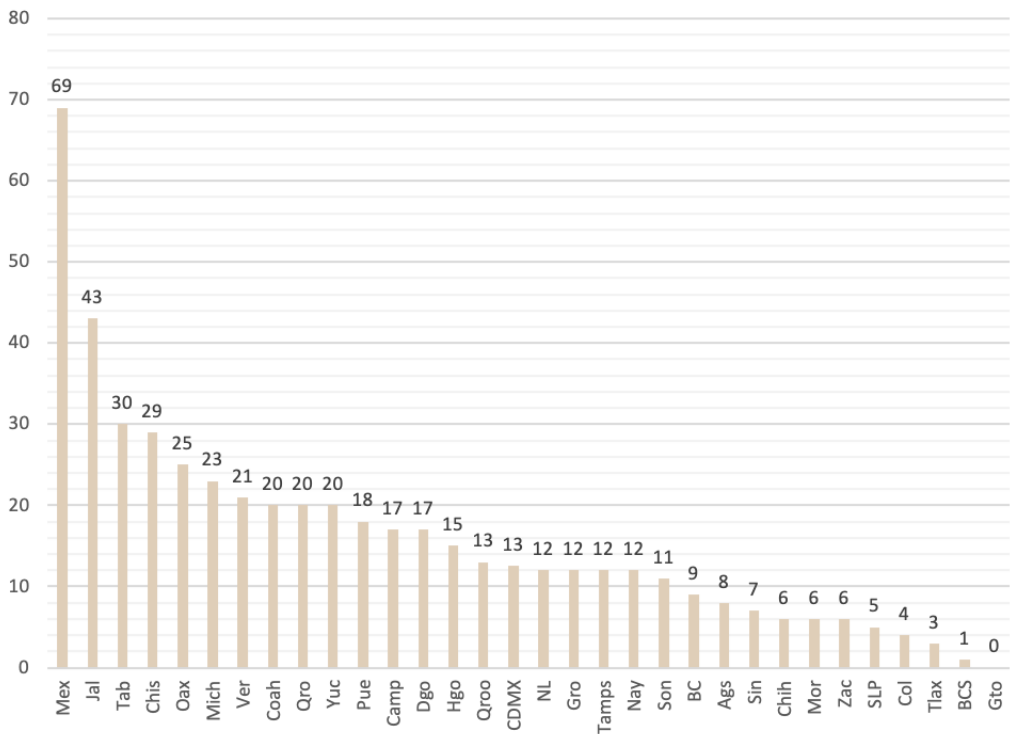
Entidad	Estim. de NNA con requerimiento de Representación Jurídica	Estim. de aumento de abogados/as requeridos	Estimación de costo asignado al área de representación jurídica para cobertura adecuada de NNA (pesos por año)
Aguascalientes	3,055	8	6,380,868
Baja California	2,695	9	5,599,200
Baja California Sur	655	1	1,597,000
Campeche	4,010	17	8,087,733
Chiapas	5,054	29	10,756,243
Chihuahua	3,023	6	6,476,400
CDMX	5,110	13	10,464,148
Coahuila	6,394	20	12,942,196
Colima	1,046	4	2,262,414
Durango	3,100	17	6,977,573
Guanajuato	10,487	0	25,020,800
Guerrero	3,245	12	6,828,800
Hidalgo	5,692	15	11,515,000
Jalisco	9,315	43	18,180,850
Michoacán	4,207	23	9,760,726
Morelos	1,493	6	3,266,039
Estado de México	13,026	69	26,677,841
Nayarit	3,795	12	7,787,319
Nuevo León	5,516	12	11,342,836
Oaxaca	5,029	25	9,749,438

Puebla	5,034	18	10,177,200
Querétaro	9,796	20	19,872,667
Quintana Roo	3,055	13	6,296,616
San Luis Potosí	2,339	5	4,957,673
Sinaloa	2,386	7	4,977,067
Sonora	2,315	11	4,791,000
Tabasco	5,991	30	11,793,190
Tamaulipas	2,778	12	5,803,491
Tlaxcala	1,054	3	2,373,488
Veracruz	6,045	21	12,111,013
Yucatán	5,275	20	10,794,000
Zacatecas	1,464	6	3,213,580
Total	143,479	507	
Promedio	4,484	16	

Fuente: Elaboración propia con base en información pública, información provista por las PPNNa de los estados, la CONATrib y recopilada en entrevistas.

Los estados con mayor aumento en el número de abogados/as requeridos son Estado de México, Jalisco, Tabasco, Chiapas, Oaxaca y Michoacán.

Gráfica 23: Estimación de aumento de abogados/as requerido por estado (No. de abogados/as)

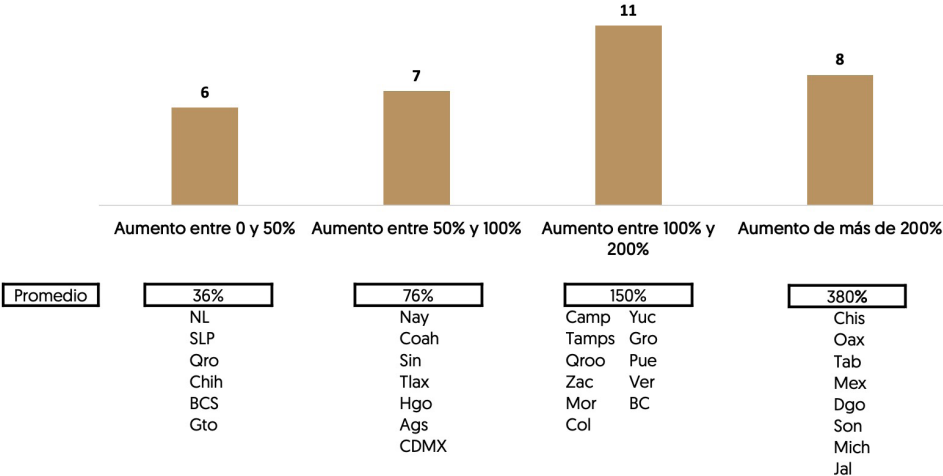


Fuente: Elaboración propia con base en información pública, información provista por las PPNNa de los estados, la CONATrib y recopilada en entrevistas.

Siguiendo la estimación del número requerido de abogados/as adicionales, la mayoría de los estados (19 de 32) requeriría un aumento mayor al 100% en el monto asignado al costo de abogados/as conside-

rando la estructura relacionada de costos unitarios. Por su parte, solo 6 estados requerirían un aumento en los recursos menor a 50% y 6 estados un incremento de entre el 50% y 100%.

Gráfica 24: Número de estados por rango de aumento porcentual de recursos requeridos estimado en el área de representación jurídica



Fuente: elaboración propia con base en información pública, información provista por las PPNNAs de los estados, la CONATRI y recopilada en entrevistas.

Protección y restitución de derechos

Para el área de protección y restitución de derechos se considera al número de EMD como la unidad fundamental de análisis para el costeo de la atención a NNA a través de esta área, con las múltiples actividades que desempeñan.

En el modelo de atención se consideran dos etapas de atención de los EMD a NNA con posible vulneración

- La primera etapa se refiere a la respuesta al reporte o denuncia, diagnóstico, determinación de riesgo y posible medida de protección urgente y elaboración de plan de restitución.
- La segunda etapa se refiere a la coordinación de la ejecución del plan; seguimiento, revisión y actualización, así como posible cierre del caso.

Dada la complejidad y diferencias que pueden tener los casos, así como la necesidad de interacción con

otras instituciones y autoridades para la implementación de los planes, se tomaron promedios de tiempos requeridos según información proporcionada por personal de procuradurías y personas expertas, para estimar la capacidad de atención (número de casos) por EMD, por etapa y por tipo de caso.

Método de estimación

Para estimar los costos actuales y requeridos para atender a la población objetivo se consideran los EMD reportados en el área de Protección y Restitución por parte de las PPNNAs. Si no se cuenta con información sobre el número de EMD adscritos al área de Protección y Restitución, éste se estima utilizando el presupuesto total proveniente del PEF o de los cuestionarios²⁵ para los casos en que se reporta el monto asignado al área de protección y restitución.

Si se presenta solo el presupuesto total, se considera un porcentaje asignado al área de Protección y Restitución con base en lo reportado en procuradurías que sí cuentan con un desglose, y basados en estos se asume un porcentaje de 20%²⁶.

Con el presupuesto reportado o estimado se calcula el número de EMD que se podrían asignar al área considerando el sueldo promedio requerido y una estructura de costos para operar de forma adecuada.

Si no se cuenta con información presupuestal o ésta es inconsistente con los indicadores de atención, se estima el número de EMD actuales a través de un porcentaje del personal total reportado. El porcentaje considerado es de 7.5% y se estima considerando a las PPNNA que reportan un desglose de personal y en específico el número de EMD asignados al área de Protección y Restitución.

La estructura de costos considerada para los Equipos Multidisciplinarios, es la siguiente:

Costo total anual por EMD	928,571
Participación porcentual en el costo total por rubro	
Sueldos	76.2%
Costo de transporte (chofer y arrendamiento, mantenimiento, gasolina)	12.9%
Mobiliario, proyector, pantalla, papelería	6.5%
Apoyo administrativo y secretarial	2.2%
Equipo de cómputo	2.2%

Fuente: Información de costos extraída de los Presupuestos de Egresos 2023 y 2024 de los estados de BCS, Coahuila y Guanajuato. Los montos considerados se calcularon partiendo de un sondeo de costos unitarios de los principales componentes en los rubros presentados.

Adicional a estos rubros que se asignan a cada equipo multidisciplinario, se considera un costo de capacitación anual de \$60,000 pesos por PPNNA para su área de Protección y Restitución, dado que este costo es el mismo independientemente del número de EMD capacitados.

Posteriormente, se estima el número de horas que requiere la atención de NNA usando las estimaciones de las poblaciones objetivo que se definieron anteriormente. El estimado es el resultado de una suma

ponderada por el número de horas necesarias de atención por tipo de vulneración a lo largo del año.

Las horas requeridas por EMD para la atención de cada caso en sus dos etapas principales se obtiene mediane sondeos con personas expertas y evidencia reportada en entrevistas.

El requerimiento de horas de un EMD para casos distintos a NNA en movilidad no acompañada o repatriaciones se considera de 8.5 horas por caso.

²⁵ Se utiliza la información del PEF o de los cuestionarios dependiendo de la consistencia respecto a la población reportada atendida, recursos registrados, entre otros.

²⁶ Para algunas entidades que no cuentan con el número de personal observado se ajustó el porcentaje. Esto fue así porque el presupuesto observado y/o el número de NNA era inconsistente con el tamaño de su respectiva población. Para el caso específico de Baja California, se estimó el porcentaje que representa esa área utilizando información del Programa Operativo Anual 2023.

Cuadro 8: Capacidad de atención promedio de EMD en casos distintos a movilidad no acompañada o repatriaciones

Capacidad atención de EMD (Casos distintos a movilidad)				
Hrs de trabajo a la semana	Hrs de trabajo al mes	Hrs al año		
45	180	2,160		
Etapas	Num. de casos al mes	Hrs por caso	Num de casos al año	Comentario
Primera etapa	40	4.5		Se atiende una vez en el año. 40 casos en combinación de complejos y simples
Seguimiento		4		Se atiende varias veces en el año. Segunda etapa en seguimiento se asumen 12 horas por persona al año, es decir 4 horas por EMD
Completo		8.5	254	Cada caso son 8.5 hrs de EMD, si bien se considera en el modelo ideal que los EMD están separados por etapa, las horas disponibles se calculan en total.

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en entrevistas.

Dependiendo de los tipos de casos que son más frecuentes se asume un requerimiento de horas para el seguimiento de casos de años anteriores que aún no se han cerrado, el cual varía por estado. Por su parte, el requerimiento de horas de atención para NNA en contextos de movilidad sin acompañamiento está en función de la entidad. Entidades que requieren un mayor tiempo de atención para esta población por la naturaleza de los casos son las 6

entidades de la frontera norte, la Ciudad de México, así como Veracruz, Tabasco, Oaxaca y Chiapas. En estos se estima un requerimiento de tiempo de los EMD de 14 horas por caso, mientras que para el resto de las entidades se asume una hora por caso (3 horas por persona) en promedio. En cuanto a NNA repatriados desde Estados Unidos y que no se encuentran acompañados, se estima que se requiere una atención es 4.8 horas por caso.

Cuadro 9: Capacidad de atención promedio de EMD en casos de movilidad no acompañada

NNA en movilidad no acompañada				
Etapa	Num. de casos al mes	Hrs por caso	Num de casos al año	Comentario
Primera etapa	30	6		Se atiende una vez en el año
Segunda etapa		8		Se atiende varias veces en el año
Entidades fronterizas y del sur, así como en la ruta migrante		14	154	En casos más complejos en estas entidades se asume un promedio de 6 meses de duración del caso, en donde las PPNNA tienen intervención con mayor tiempo en los primeros dos meses y el último.
Resto de las entidades		1	2,160	

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en entrevistas.

Cuadro 10: Capacidad de atención promedio de EMD en casos de NNA repatriados de EUA no acompañados de nacionalidad mexicana

NNA repatriados de EUA no acompañados de nacionalidad mexicana			
Etapa	Num de casos al mes	Hrs por caso	Núm de casos al año
Primera etapa	42	4.3	
Segunda etapa		0.5	
Completo		4.8	451

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en entrevistas.

Por su parte, para atender a la población objetivo intermedia se considera que la atención al 10% de los grupos ampliados, como se mencionó previamente, no requeriría costos unitarios adicionales muy altos, dado que en estos segmentos lo que es más necesario es una coordinación adecuada con otras institu-

ciones que tendrían que asumir la mayor parte del costo. En ese contexto, para los grupos de la pobla-

ción más amplia se consideran los siguientes requerimientos de horas de atención por parte de los EMD.

Cuadro 11: Capacidad de atención promedio de EMD en casos de NNA ubicados en grupos de la población objetivo intermedia y ampliada

Indicador	Primera etapa (hrs)	Segunda etapa (hrs)	Completo (hrs)	Num de casos al año
ENTI inasistencia escolar y ocupación peligrosa	1	1.5	2.5	864
Sin registro de nacimiento	1.5	0.0	1.5	1440
ENSANUT extrapolado	1	1.5	2.5	864
En riesgo de ser reclutados por crimen organizado	1	1.5	2.5	864
NNA con matrimonio temprano	1	1.5	2.5	864

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en entrevistas.

Una vez estimado el número de horas requeridas para atender a la población objetivo, se estima el número de EMD requeridos para cubrir las necesidades de atención.

Utilizando la estructura de costos de los EMD, se estima el requerido para el área de Protección y Restitución.

Resultados de costeo área de protección y restitución

Con las estimaciones se observa que el número promedio de EMD adicionales que se requiere para atender a la población reducida es de 10 EMD por procuraduría, mientras que el incremento porcentual de los recursos asignados al área para cubrir el aumento de los EMD y los costos asociados a estos asciende a 150% para atender a la población reducida y de 215% para atender a la población intermedia.

Esto implica que los recursos asignados actualmente al área de Protección y Restitución suponiendo que se utilizan con un enfoque de EMD y la estructu-

ra de costos del área representada a través de estos, representan cerca del 40% de los recursos requeridos para atender a la población objetivo reducida. En la población objetivo también se considera la atención adicional a casos de NNA que posterior a pasar por la primera etapa del área de Protección y Restitución pasan a representación jurídica pero requieren durante el proceso intervenciones del EMD que le brindó atención previa. Como se mencionó en la sección de representación jurídica, se asume que el 3% de los casos requieren este tipo de atención entre áreas.

El resultado tiene una presión al alza muy considerable de los estados que presentan un alto número de casos con población en movilidad no acompañada, dado que el número de horas de atención considerada

para lograr una protección especial adecuada es muy superior a la capacidad de las procuradurías que han tenido un impacto del contexto migratorio reciente.

Cuadro 11: Capacidad de atención promedio de EMD en casos de NNA ubicados en grupos de la población objetivo intermedia y ampliada

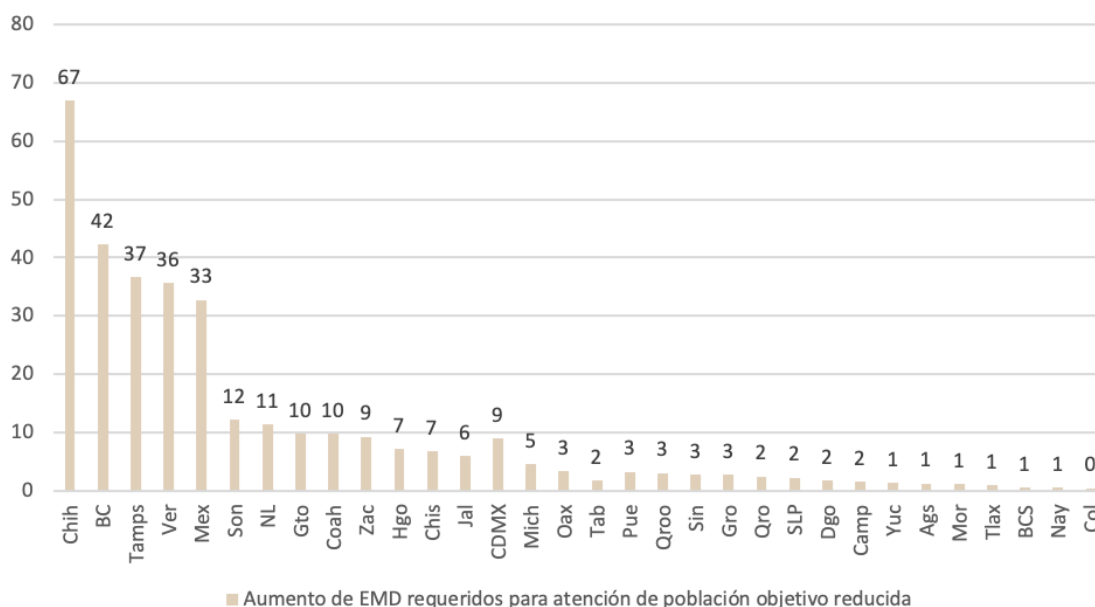
Entidad	EMD adicionales que se requieren para atender a la población objetivo		Estimación de costo asignado al área de Protección y Restitución para cobertura adecuada de NNA (pesos por año)	
	Reducida	Intermedia	Reducida	Intermedia
Aguascalientes	1	3	5,119,110	6,772,322
Baja California	42	45	47,973,384	50,363,925
Baja California Sur	1	1	2,541,435	2,984,486
Campeche	2	2	5,298,197	6,123,907
Chiapas	7	19	11,130,857	22,746,956
Chihuahua	67	71	70,214,644	74,188,528
CDMX	9	12	27,041,912	30,187,199
Coahuila	10	12	15,934,481	18,218,856
Colima	0	1	2,379,565	3,119,869
Durango	2	4	6,450,970	8,304,676
Guanajuato	10	20	24,055,296	33,194,623
Guerrero	3	11	5,425,521	13,143,526
Hidalgo	7	10	10,630,250	13,531,090
Jalisco	6	16	17,713,484	27,008,877
Michoacán	5	12	6,488,185	13,486,521
Morelos	1	4	3,526,192	6,325,664
Estado de México	33	49	44,068,782	59,510,212
Nayarit	1	2	3,718,009	5,090,702
Nuevo León	11	15	29,489,460	32,559,185
Oaxaca	3	10	7,791,241	14,190,184
Puebla	3	13	8,716,113	17,517,750
Querétaro	2	5	8,890,275	10,869,849
Quintana Roo	3	5	7,587,385	9,120,954
San Luis Potosí	2	6	6,843,093	9,982,663
Sinaloa	3	5	9,168,381	11,541,710
Sonora	12	15	16,192,463	18,524,271

Tabasco	2	4	5,512,467	7,530,078
Tamaulipas	37	39	38,516,582	40,886,833
Tlaxcala	1	2	3,836,335	5,098,941
Veracruz	36	45	44,502,364	53,501,050
Yucatán	1	4	7,819,503	10,478,344
Zacatecas	9	11	11,924,377	13,807,313
Promedio	10	15		

Fuente: Elaboración propia con base en información pública, información provista por las PPNNa de los estados y recopilada en entrevistas.

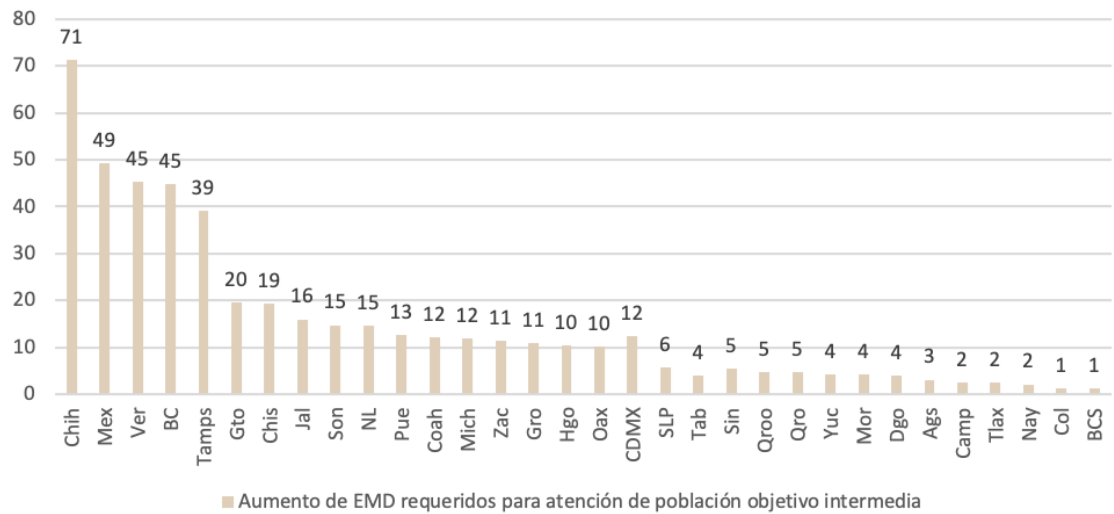
En ese sentido, los NNA en contexto movilidad no acompañada y las repatriaciones de NNA de nacionalidad mexicana explican que Chihuahua, Tamaulipas, Baja California y Veracruz requieran incrementos muy considerables en sus recursos asignados a este tipo de población.

Gráfica 25: Aumento de EMD requeridos para atención de población objetivo reducida (No. de EMD)



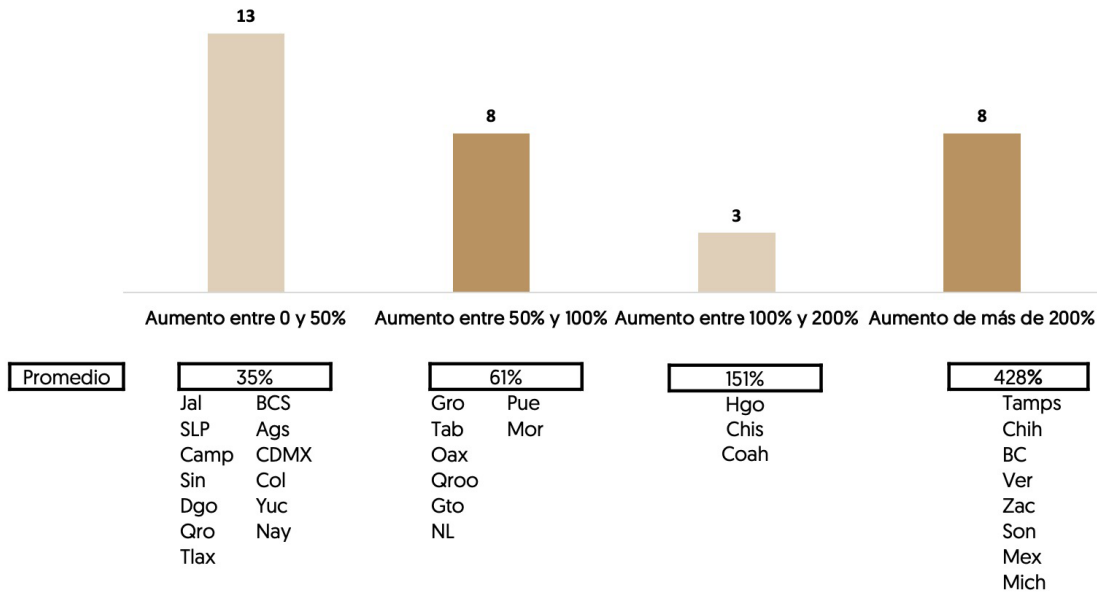
Fuente: elaboración propia con base en información pública, información provista por las PPNNa de los estados y recopilada en entrevistas.

Gráfica 26: Aumento de EMD requeridos para atención de población objetivo intermedia (No. de EMD)



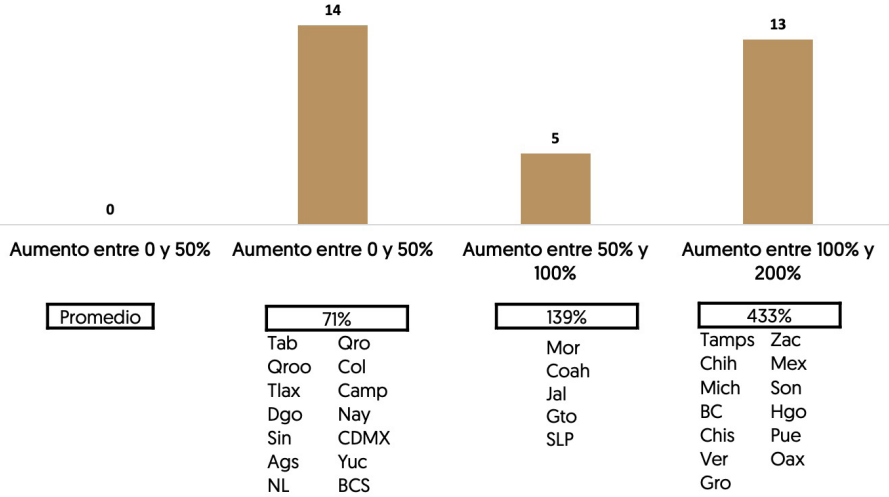
Fuente: elaboración propia con base en información pública, información provista por las PPNNa de los estados y recopilada en entrevistas.

Gráfica 27: Número de estados por rango de aumento de recursos requeridos estimados en el área de Protección y Restitución de Derechos para atención de población objetivo reducida



Fuente: elaboración propia con base en información pública, información provista por las PPNNa de los estados y recopilada en entrevistas.

Gráfica 28: Número de estados por rango de aumento porcentual de recursos estimado en el área de Protección y Restitución de Derechos para atención de población objetivo intermedia



Fuente: elaboración propia con base en información pública, información provista por las PPNA de los estados y recopilada en entrevistas.

Autorización y supervisión a CAS

El componente de autorización y supervisión a CAS es de extrema relevancia porque es parte de las atribuciones de las PPNA. Sin embargo, en varios casos se le agrega como función la operación directa de los CAS, ya sea total o en la cobertura de costos específicos. Esto, sin que se pueda distinguir claramente en los gastos el componente de autorización y supervisión del componente de gasto de CAS operados por la procuraduría.

Dadas las funciones desempeñadas en la autorización y supervisión, la unidad de análisis considerada es el número de CAS que supervisan por EMD en esta área. Se considera que la carga de trabajo para los EMD no varía de forma significativa por el número de NNA en CAS y lo que implica una diferencia en los recursos es el número de CAS supervisados.

Las cifras de los CAS consideradas parten de la información levantada en entrevistas y cuestionarios y del registro de INEGI de los CAS realizado en el Censo de Población y Vivienda 2020.

El personal adscrito al área de CAS se basa en la información proporcionada en entrevistas y cues-

tionarios. Por su parte, si no se cuenta con esta información, el número se estima utilizando el presupuesto total proveniente del PEF o de los cuestionarios. Con la información presupuestal observada de las PPNA que sí presentan un desglose para el área de supervisión de CAS y distinguen de forma explícita sus funciones, se calcula el porcentaje que el monto representa en esos. El porcentaje de presupuesto total asignado a supervisión de CAS utilizado para las estimaciones asciende a 7.2%. Una vez estimado el presupuesto del área de Supervisión de CAS, se obtiene el número de personal a partir de la estructura de costos asociados a EMD.

Con lo anterior, se busca estimar el personal adscrito al área de Supervisión de CAS y con este calcular el número de CAS por EMD. El número adecuado según mejores prácticas es que cada EMD supervise 9 CAS por lo que si el número promedio es muy superior a este se estima el número requerido para que el promedio por EMD se aproxime a este valor.

Cuadro 13: Estructura de costos de EMD asociados a autorización y supervisión de CAS

Costo total anual por EMD	860,571
Participación porcentual en el costo total por rubro	
Sueldos	82.3%
Mobiliario y equipo, papelería	8.4%
Chofer y arrendamiento, mantenimiento, gasolina	4.6%
Apoyo administrativo y secretarial	2.4%
Equipo de cómputo	2.3%

Fuente: Información de costos extraída de los Presupuestos de Egresos 2023 y 2024 de los estados de BCS, Coahuila y Guanajuato. Los montos considerados se calcularon partiendo de un sondeo de costos unitarios de los principales componentes en los rubros presentados.

Si no se tiene información del personal adscrito al área ni tampoco se cuenta con el presupuesto total o éste es inconsistente con la población de NNA en la entidad federativa y la atendida por la PPNNA, se estima el personal del área como porcentaje del personal total. Este porcentaje es de 9.4% y se estima basado en procuradurías que presentan un desglose claro de la asignación de recursos humanos por área.

De acuerdo con información de procuradurías con buenas prácticas y opinión de expertos, se estima que cada EMD en esta área puede supervisar 9 CAS al año.

Con el número de CAS y de EMD se calcula el cociente y el número de EMD requeridos para alcanzar la meta de 9 CAS supervisados.

Finalmente, una vez estimado el número de EMD necesarios se obtiene el costo requerido a partir de la estructura de costos de un EMD.

Dado que hay varios estados con un número de CAS igual o menor a 9, en estos se considera que no requieren un aumento si se estima que tienen la capa-

cidad de recursos para contar con por lo menos un EMD en el área. Por su parte, hay algunos estados que tienen un número de CAS ligeramente mayor a 9 y con un solo EMD por lo que se asume que tampoco requerirían un aumento de otro equipo completo y podrían tener ajustes en horas o en alguno de los integrantes.

Para el total nacional se estima que se requeriría un aumento en promedio de un EMD por estado, mientras que el costo asignado requeriría de un aumento de 60.2%.

Es importante considerar que el presupuesto considerado en los casos en que no se requiere aumento puede variar respecto al registrado internamente por las procuradurías, dado que se está asumiendo la estructura de costos para EMD presentada anteriormente.

Al igual que en el área de protección y restitución, el área de CAS ha tenido mayor presión en estados en donde se han desarrollado centros ante la alta necesidad de atención de población en movilidad no acompañada.

Cuadro 14: Resumen de resultados de costeo de área de Autorización y Supervisión de CAS

Entidad	Número de CAS (Censo INEGI 2020)	EMD adicionales requeridos para Autorización y Supervisión adecuada de CAS	Estimación de costo asignado a área para Autorización y Supervisión adecuada de CAS (pesos por año)
Aguascalientes	10	0	956,190
Baja California	98	6	9,370,667
Baja California Sur	7	0	860,571
Campeche	4	0	860,571
Chiapas	22	1	2,103,619
Chihuahua	87	7	8,318,857
CDMX	69	0	7,424,538
Coahuila	34	2	3,251,048
Colima	15	1	1,434,286
Durango	9	0	860,571
Guanajuato	37	0	3,537,905
Guerrero	18	0	1,721,143
Hidalgo	8	0	2,581,714
Jalisco	74	7	7,745,143
Michoacán	31	2	2,964,190
Morelos	19	1	1,816,762
Estado de México	55	4	5,259,048
Nayarit	11	0	2,581,714
Nuevo León	29	0	4,555,966
Oaxaca	20	1	1,912,381
Puebla	30	2	2,868,571
Querétaro	28	0	3,442,286
Quintana Roo	8	0	860,571
San Luis Potosí	22	1	2,103,619
Sinaloa	19	1	1,816,762
Sonora	46	3	4,398,476
Tabasco	4	0	860,571
Tamaulipas	50	3	4,302,857
Tlaxcala	3	0	1,721,143
Veracruz	37	0	3,537,905
Yucatán	13	1	1,721,143
Zacatecas	4	0	860,571
Promedio		1	

Fuente: Elaboración propia con base en información pública, información provista por las PPNNA de los estados y recopilada en entrevistas.

Adopciones

Para el análisis del área de adopciones se considera como unidad fundamental de análisis las aplicaciones de potenciales personas adoptantes, ya que una atención adecuada en los tiempos de aplicación y evaluación por parte del área de adopciones es fundamental para que se materialice el proceso de adopción y para la integración y mantenimiento del banco de potenciales personas adoptantes, lo cual apoya a que la conclusión del proceso de adopción sea satisfactoria.

Considerando procuradurías con las mejores prácticas, se utiliza como parámetro que cada EMD puede procesar hasta 30 aplicaciones por año. Es importante considerar que no solo se atienden estas aplicaciones en su proceso para obtener el certificado de idoneidad, entrada al banco de personas adoptantes y la colaboración con el consejo de adopciones para ubicar la afinidad en la adopción, sino otros procesos vinculados con NNA susceptibles de ser adoptados pero que quedarían enmarcados dentro de esta estructura.

La estructura de costos se asume igual a la de los EMD que atienden CAS.

Para estimar el número de EMD adscrito al área de adopciones cuando no se cuenta con la información proporcionada por las PPNNA, se hace a través del presupuesto del área o del presupuesto total.

Con la información observada de procuradurías que presentan un desglose, se toma como porcentaje el 8.7% del presupuesto total asignado a esta área. Una vez estimado el presupuesto del área de Adopciones, se obtiene el personal a partir de la estructura de costos asociados.

Si no se tiene información del personal adscrito al área ni tampoco se cuenta con el presupuesto total o éste es inconsistente con la población de NNA, entonces se estima el personal del área como porcentaje del personal total. Se considera al igual que en el caso del presupuesto, un 8.7% del personal total reportado.

Las solicitudes de adopción que reciben las Procuradurías parten del Registro "Por tus Derechos" pero para algunos estados es incompleta o presenta inconsistencias para años anteriores. Para esos casos, como fuente complementaria se tomó el número de solicitudes de las procuradurías con mejores prácticas, reportadas por estas mismas, y se estimó el número de aplicaciones para el resto de las entidades ajustando por el tamaño de su respectiva población de NNA.

Es importante considerar que para que se alcance un mayor número de aplicaciones y así se fortalezca el banco de adoptantes al diversificar los perfiles, las Procuradurías de Protección en conjunto con el DIF pueden tener una función relevante en términos del fomento de estas aplicaciones, a través de talleres de sensibilización, enfoque a grupos de adoptantes que podrían tener posibilidad de adopción de NNA susceptibles que encabezan la lista, por lo que las aplicaciones estimadas buscan ser una referencia a un objetivo que se debería intentar cubrir.

En las condiciones actuales se estima que el número de EMD que se requiere aumentar en los estados es de uno, en donde hay estados que no requieren incremento y otros cuyo número llega hasta 5 o 6. El incremento en costo en promedio ponderado sería de 56.4% para el área de adopciones.

Cuadro 15: Resumen de resultados de costeo de área de Autorización y Supervisión de CAS

Entidad	Solicitudes estimadas por año	EMD adicional requerido	Estimación de costo asignado a área para Autorización y Supervisión adecuada de CAS (pesos por año)
Aguascalientes	78	1	1,761,143
Baja California	108	2	2,641,714
Baja California Sur	26	0	880,571
Campeche	28	0	880,571
Chiapas	226	5	6,094,000
Chihuahua	114	0	2,601,714
CDMX	202	0	11,187,429
Coahuila	100	2	2,641,714
Colima	31	0	880,571
Durango	78	1	1,761,143
Guanajuato	198	0	6,884,571
Guerrero	122	1	3,468,952
Hidalgo	95	1	2,611,714
Jalisco	258	4	6,924,571
Michoacán	159	4	4,402,857
Morelos	56	0	880,571
Estado de México	491	6	13,801,143
Nayarit	70	1	1,761,143
Nuevo León	176	0	6,904,571
Oaxaca	138	2	3,482,286
Puebla	220	5	6,094,000
Querétaro	73	0	3,175,429
Quintana Roo	87	1	1,761,143
San Luis Potosí	136	2	3,482,286
Sinaloa	90	1	1,761,143
Sonora	87	0	2,601,714
Tabasco	76	1	1,761,143
Tamaulipas	105	2	2,641,714
Tlaxcala	44	0	880,571
Veracruz	228	5	6,094,000
Yucatán	68	0	1,741,143
Zacatecas	55	0	880,571

Fuente: Elaboración propia con base en información pública, información provista por las PPNNA de los estados y recopilada en entrevistas.

Con los cálculos anteriores se estima que el aumento en el costo requerido en las 4 áreas analizadas sería de 115% tomando el promedio nacional para atender a la población objetivo reducida y de 143% para atender a la población intermedia.

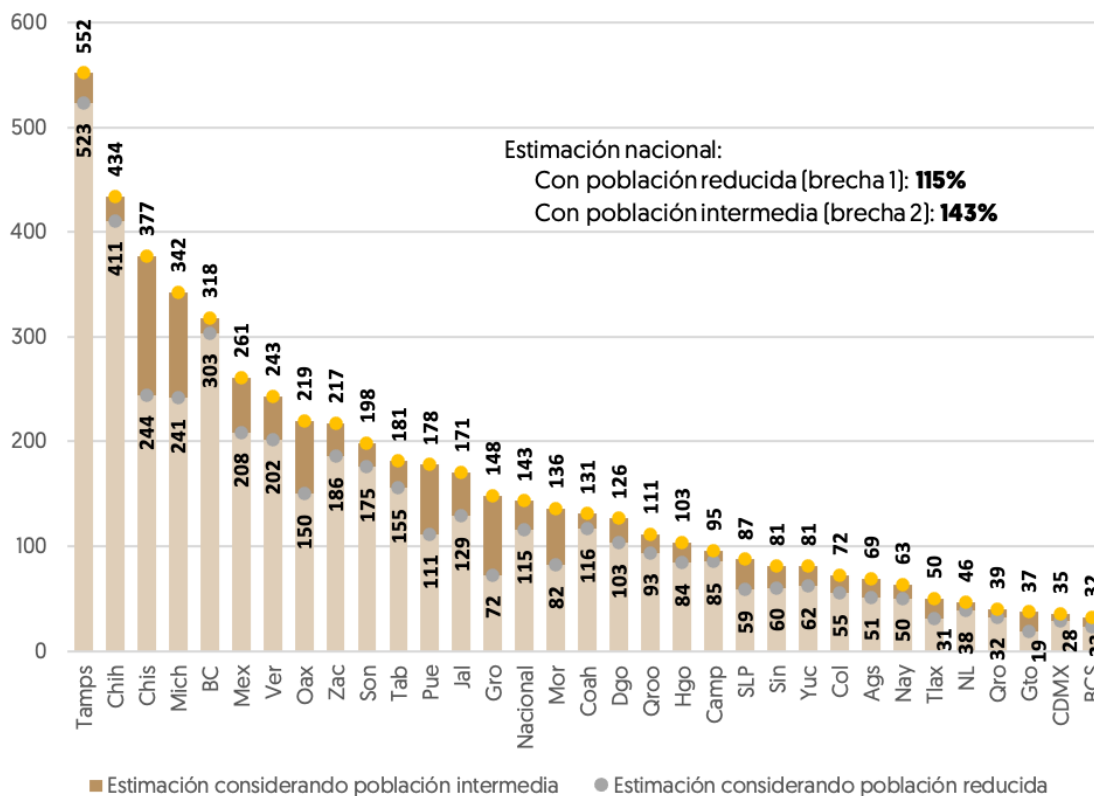
Es muy relevante considerar que este aumento no es sobre el presupuesto de las Procuradurías sino sobre los recursos que se estima están asignados a las 4 áreas de atención analizadas, y no incluye costos transversales a las áreas ni recursos asociados con atención a otros grupos en situación de vulnerabilidad.

Si bien el enfoque es hacia EMD y los costos asociados para su operación adecuada, algunas PPNNA pueden requerir adecuaciones y aumentos en su

infraestructura que facilitarían implementar mejoras en sus procesos, sin embargo, el enfoque a EMD plantea mejorar la operación y atención en el día a día de forma que se pueda estandarizar en lo posible en su comparativo entre procuradurías.

De esta forma el costeo se realiza por medio de los recursos requeridos por área, enfocados al número de EMD (o abogados/as) y los costos asociados para su adecuada operación, ya que en muchos casos el presupuesto de la procuraduría puede diferir de los recursos asignados a esta cuando las nóminas son financiadas por otra institución o reciben apoyos en especie, como puede ser el DIF estatal, y por lo tanto no son contabilizadas dentro del presupuesto de la procuraduría.

Gráfica 29: Estimación de incremento en costos requerido en el conjunto de las 4 áreas de atención (variación porcentual ponderada, brecha 1 y 2)

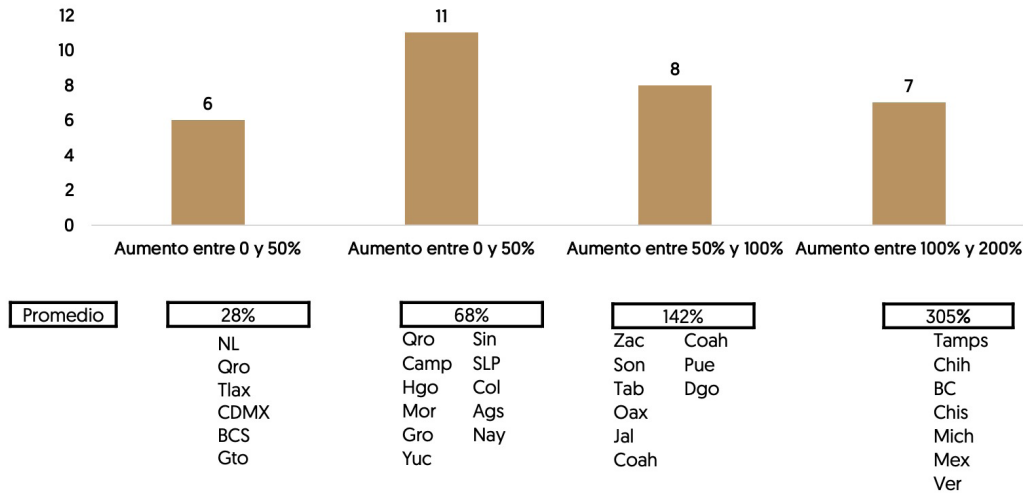


Fuente: Estimaciones propias

Un aspecto importante es que la variación en el costo para pasar de una cobertura de población prioritaria a la población intermedia no es considerable, dado que grupos más amplios pueden requerir la

participación de las PPNNA pero para lograr una coordinación entre otras instituciones que coadyuven a la protección especial.

Gráfica 30: Número de estados por rango de aumento porcentual de recursos requeridos estimado



Fuente: Estimaciones propias

6. Potenciales fuentes de financiamiento

Con base en el análisis de costos presentado, es claro que es necesario determinar posibles fuentes adicionales de financiamiento que permitan aumentar los recursos disponibles para las procuradurías federal y estatales, en primera instancia para atender mejor a la población de NNA que actualmente requieren protección especial. En un segundo momento, dicho financiamiento debiera crecer para permitir que la protección especial que proveen las procuradurías alcance a un universo mayor de la población objetivo que requiere la restitución de sus derechos.

Para identificar posibles fuentes de financiamiento a nivel estatal, se revisaron opciones tanto por el lado de los ingresos como del gasto a nivel federal y estatal. Adicionalmente se analizó el caso detallado de tres estados ejemplificativos: Baja California, Chihuahua y Michoacán. Este análisis se puede consultar en el Anexo 4.

Por el lado de los ingresos, una primera recomendación es la revisión de los ingresos estatales y la identificación de nuevos impuestos, derechos, aprovechamientos, entre otros instrumentos para aumentar los ingresos propios de las entidades federativas. Por ejemplo, es necesario analizar si los estados están aprovechando las oportunidades recaudatorias que se presentan con los cambios digitales en la economía. En ese sentido, las plataformas digitales son un área a revisar. Asimismo, es importante analizar las formas en las que se puede utilizar la tecnología para facilitar el pago de impuestos y el aumento en la recaudación a nivel local. Los instrumentos fiscales “verdes” para el cuidado del medio ambiente representan otro sector relevante para analizar. Una recomendación es revisar los diferentes instrumentos fiscales que se usan en cada estado, para identificar áreas de oportunidad. Una revisión a nivel internacional también es recomendable.

Otras alternativas de ingresos para financiar un mayor presupuesto para las PPNNAs son: 1) revisar la factibilidad de crear un programa presupuestario federal dentro de los programas del DIF federal con recursos etiquetados específicamente para las PPNNAs estatales; 2) llevar a cabo una revisión del presupuesto de los DIFs estatales para identificar si es posible asignar mayores recursos a las PPNNAs estatales; y 3) el uso de recursos de las aportaciones federales para financiar ciertos rubros de gasto de las PPNNAs municipales y del DIF estatal.

En el caso de las aportaciones federales, el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS) contempla en su catálogo que se pueden financiar los siguientes rubros: albergues, Centros de Atención Integral para las personas adultas mayores, Casas del día, Centros de Asistencia Social para las Infancias y comedores públicos. El DIF estatal podría analizar la forma de utilizar los recursos de este fondo y de esa forma liberar recursos para financiar un mayor gasto de las PPNNAs estatales. Asimismo, el FAIS contempla que en el caso de los **municipios y de las demarcaciones territoriales**, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un **Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM)**.

Los recursos del PRODIM podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

De acuerdo con el catálogo del PRODIM se pueden financiar conceptos como: acondicionamiento de espacios físicos del gobierno municipal, adquisición de software y hardware, kioscos digitales, cursos de capacitación para las personas servidoras públicas y creación y actualización de normatividad de los gobiernos locales.

En este sentido, podría utilizarse el PRODIM para fortalecer a las procuradurías municipales en lo que se refiere a su operación, lo cual puede contribuir para que las PPNNAs estatales realicen su labor de manera más efectiva y eficiente.

En el caso del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) este fondo se destina a cuestiones de asistencia social, como: 1) desayunos escolares para NNA en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, que asisten a planteles oficiales del Sistema Educativo Nacional, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas, preferentemente. 2) Atención alimentaria a niñas y niños menores de 5 años en riesgo, no escolarizados. 3) Asistencia alimentaria a grupos de riesgo, sujetos de asistencia social alimentaria, preferentemente NNA, mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, personas con discapacidad, personas adultas mayores y personas vulnerables por ingresos.

Podría proponerse incluir dentro del FAM además de los conceptos de asistencia social, el fortalecimiento de servicios de las PPNNAs para atender a NNA que han sufrido vulneración de sus derechos. Esto requeriría una reforma de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por el lado del gasto, es importante señalar que de acuerdo con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (Art. 8º), las propuestas de aumento o creación de rubros dentro del presupuesto de egresos deben acompañarse de la respectiva reducción en otras partidas específicas, producto de un análisis de la Secretaría de Hacienda. Asimismo, la ley señala que puede efectuarse un ajuste a la baja de una partida cuando se presentan subejercicios, economías o cuando exista un motivo que justifique tal reducción. **Por tal motivo, una recomendación es revisar rubros de gasto que presentan subejercicios recurrentes a nivel gobierno estatal y, por lo tanto, pudieran presentar espacio para reducciones en su presupuesto.**

La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LFPRH (Art. 2º) define al subejercicio como las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las

metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución. Mientras que las economías son los remanentes de recursos no devengados del presupuesto modificado.

Recursos adicionales para la protección especial de NNA en movilidad

En lo que concierne a recursos existentes para la atención de NNA en movilidad, se han identificado el Plan Estratégico de Acciones para la Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Movilidad (PEAANNAM) y el Tomo 3 del Informe de Evaluación del Sistema de Alimentación, Nutrición y Desarrollo Comunitario (EIASADC) como referencias de importancia en la atención eficaz de este grupo específico. El PEAANNAM es una iniciativa para coordinar y articular acciones que protejan los derechos de NNA en situación de movilidad, incluyendo migrantes y solicitantes de la condición de refugiado. Este plan está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y el Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA). Uno de sus principales componentes son las acciones estratégicas dentro de las cuales se consideran la seguridad humana y gobernabilidad, derechos humanos y educación y protección. Para abordar estos puntos, se recomiendan acciones como la creación de guías de coordinación entre el Instituto Nacional de Migración (INM), la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), y la PFPNNA; acciones orientadas a la protección, integridad y derechos de NNA en movilidad (incluyendo acceso a educación, servicios de salud e identidad); y asegurar la inclusión educativa de NNA en movilidad y el fortalecimiento de las capacidades de las PPNNA para intervenir en la restitución de derechos²⁷.

Por otro lado, los Órganos Colegiados juegan un rol importante en la abogacía de NNA en movilidad. La creación, instalación y operatividad de comisiones estatales de migración permiten la institucionalización de la temática en las entidades federativas, asegurando acciones estratégicas ajustadas a condiciones locales. Finalmente, el plan propone que las entidades federativas impulsen la implementación territorial del PEAANNAM a nivel municipal, ajustando el plan a las necesidades locales y construyendo estrategias que involucren a todas las autoridades responsables²⁸.

Las fases de implementación del PEAANNAM son: 1) Creación de comisiones estatales de migración con carácter permanente; 2) Instalación de las comisiones, estableciendo directorios de autoridades y grupos de trabajo específicos; y 3) Operatividad, mediante la adaptación del PEAANNAM a los contextos locales y la elaboración de diagnósticos situacionales de NNA en movilidad²⁹.

Por otro lado, el Tomo 3 del EIASADC evalúa el impacto del Sistema de Alimentación, Nutrición y Desarrollo Comunitario en las comunidades beneficiadas. Éste ha demostrado tener un impacto positivo en los indicadores de salud y nutrición en las comunidades atendidas, especialmente en términos de desnutrición infantil y acceso a alimentos apropiados. A pesar de esto, se han identificado una serie de retos que pueden obstaculizar la ejecución efectiva del sistema: falta de infraestructura; falta de

²⁷ Plan Estratégico de Acciones para la Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Movilidad (PEAANNAM): Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. (2024). Plan Estratégico de Acciones para la Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Movilidad (PEAANNAM). México: Secretaría de Gobernación.

²⁸ Ibid

²⁹ Ibid

capacitación del personal; y desafíos logísticos en la distribución de alimentos (en especial en zonas rurales de difícil acceso)³⁰.

A partir de lo anterior, se recomienda una serie de medidas para asegurar el funcionamiento adecuado del sistema, así como el mayor alcance a la población objetivo. La primera de ellas es invertir en el fortalecimiento de la infraestructura de almacenamiento y distribución de alimentos en comunidades en situación de vulnerabilidad para asegurar la calidad de los alimentos, así como su fácil acceso. Además, es necesario ofrecer capacitaciones adicionales y continuas al personal implementador de programas, enfocado en técnicas de distribución, nutrición, y manejo de

emergencias alimentarias. En términos generales, el aseguramiento de la continuidad en el suministro de alimentos y recursos mediante la creación de planes de contingencia permite el funcionamiento efectivo del sistema, así como la prevención de emergencias de alto nivel³¹.

Adicionalmente, el involucrar a las comunidades en la planificación y ejecución de los programas garantiza que las intervenciones sean apropiadas y efectivas. Finalmente, es de gran importancia realizar evaluaciones recurrentes de los programas, con el objetivo de ajustar y mejorar la implementación de acuerdo con la evolución de las necesidades comunitarias³².

7. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

El análisis realizado presenta evidencia contundente de la magnitud de los retos presupuestarios que enfrentan todas las PPNNA estatales en México. Los incrementos son tan significativos que en algunos casos implicaría duplicar, triplicar y hasta quintuplicar sus presupuestos actuales para atender a la creciente demanda en las cuatro áreas de acción principal: representación jurídica, protección y restitución de derechos, supervisión de CAS y restablecimiento de la vida en familia (adopciones y acogimiento familiar).

Uno de los hallazgos importantes de este estudio detallado, que se realizó con información de prácticamente todos los estados, es que la propia restricción presupuestal no les permite a las procuradurías contar con capacidad de registro y procesamiento de datos e información que les daría una mejor posibilidad de planeación y respuesta. Por ello, es crucial que se in-

vierta en estas funciones, para efficientizar la capacidad de respuesta de las procuradurías.

Asimismo, se encontró que la población en movilidad no acompañada concentrada en los estados fronterizos implica una presión importante a la necesidad de aumento de capacidad adicional a la necesidad de recursos para atención de los demás grupos.

Además, cabe señalar que las mejoras operativas no son solo una cuestión de recursos adicionales, sino de mejorar la capacidad de planeación para asignar los recursos de una manera más efectiva al interior de las procuradurías, siguiendo buenas prácticas nacionales e internacionales, así como buscando fortalecer recursos humanos, equipo, y otros elementos que permitan una mejor atención. Se debe enfatizar la necesidad de contar con más personal especializado, bien remunerado y capacitado que

³⁰ Tomo 3 del Estudio de Impacto Ambiental del Sistema de Agua de la Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México. (2024). Tomo 3 del Estudio de Impacto Ambiental del Sistema de Agua de la Ciudad de México. México: Gobierno de la Ciudad de México.

³¹ Ibid

³² Ibid

pueda realmente atender las necesidades de protección especial de NNA.

Sin embargo, las mejoras operativas también implican contar con la capacidad de planeación y gestión que les permita hacer un mejor y más eficiente uso de los recursos, guiados por la evidencia sobre cuáles son los elementos de recursos humanos, capacitación, equipo logístico, gestión de datos e infraestructura, entre otros, que les permitirían responder de mejor manera al tipo de atención que se demanda en cada estado.

Este análisis busca dar una orientación para la mejor planeación y presupuestación por parte de las procuradurías, o en muchos casos, de los DIF estatales ya que es ahí donde se planean actualmente sus presupuestos. En el análisis se encontraron discrepancias presupuestales importantes entre las distintas procuradurías, aun considerando las diferencias en los tamaños de las poblaciones a las que atienden. Esto se relaciona en gran medida con la priorización que se le da a la función de las procuradurías dentro de los presupuestos estatales, y resalta la importancia de visibilizar dichas necesidades a nivel gobierno estatal y federal para fomentar la voluntad política hacia su mayor fondeo. Asimismo, el hecho de que los presupuestos de las PPNNA están en su mayor parte dentro de los presupuestos de los DIF estatales, sin que éstos necesariamente conozcan el detalle de sus necesidades de planeación, implica que muchas veces las propias procuradurías no conozcan con cuántos recursos cuentan, o no tengan recursos en los rubros que más se ocupan, lo que hace más difícil planear y dar una rápida respuesta a la atención de NNA, por ejemplo, poder atender a un reporte o denuncia en una localidad distante de la capital estatal sin contar con recursos para pagar gasolina dentro del presupuesto de la PPNNA, indudablemente retrasa la atención a dicha denuncia. Por ello, es importante fortalecer la autonomía presupuestaria de las PPNNA, o en los casos que se mantengan presupuestalmente dentro de los sistemas DIF, es necesario fomentar la planeación conjunta y promover una mayor alinea-

ción de necesidades y de recursos, con base en información y datos. En este sentido, hay estados que no tienen su presupuesto publicado en cuentas públicas, por lo que se desconoce con cuántos recursos cuentan. En ocasiones el presupuesto puede encontrarse detallado en el del DIF estatal, pero al no estar reportado como de protección, es difícil de identificar. Asimismo, se reconoce que se necesitan estrategias innovadoras y adaptaciones específicas para abordar los desafíos particulares de cada estado. Contar con mejor información sobre el tipo de casos que se atienden, la capacidad de respuesta de las procuradurías estatales, y la infraestructura del Sistema de Protección Especial de NNA en cada estado, que incluye en la mayoría de los casos subprocuradurías regionales y procuradurías municipales, es clave para desarrollar mejores estrategias completas y coordinadas de respuesta.

En este sentido, la coordinación entre autoridades de los sistemas de protección federales y estatales es esencial para el cumplimiento de la misión de las PPNNA. Un mayor reconocimiento de las atribuciones y responsabilidades de las PPNNA que resulte en una mejor coordinación puede también resultar en eficiencias en el uso de los recursos por parte de las PPNNA al disminuirse los tiempos de respuesta y apoyo para la restitución de derechos de los NNA, y esto implica menos tiempo de seguimiento del personal de las procuradurías. Por ello, es necesario que a nivel estatal se hagan mayores esfuerzos de visibilización de la importancia de las PPNNA para la protección especial de NNA.

Otro hallazgo importante es la necesidad de mejorar los sistemas de registro y reporte de datos. Esto es necesario para optimizar la propia capacidad de planeación, presupuestación e implementación de las acciones de las procuradurías, así como para mejorar la capacidad de comunicar sus logros y sus necesidades. Un análisis y costeo preciso para todas las procuradurías no es posible si no hay datos homologados. El estudio actual se realizó con un análisis riguroso de los datos disponibles, pero implicó considerar muchos supuestos para poder hacer análisis a pesar de

contar con datos incompletos. Con más datos reportados de forma homologada y rigurosa, así como indicadores claros, un ejercicio como este podría brindar información aún más útil sobre la situación actual de las procuradurías. Por ejemplo, se encontró que actualmente las PPNNA no registran ni reportan denuncias de forma consistente en todos los estados. Esto implica que es difícil contar con un panorama preciso, a nivel nacional, del número de denuncias a las que responden las procuradurías anualmente, cuando este número continúa creciendo. Este dato podría ayudar a visibilizar la enorme demanda a la que responden las procuradurías.

De cualquier manera, este análisis riguroso brinda ya evidencia importante para poder abogar por mayores recursos a nivel estatal y federal, así como sustentar la mayor autonomía en la planeación para mejorar su uso. De hecho, se constató una mayor transparencia y claridad de reporte tanto de datos de atención como de presupuesto por parte de las PPNNA descentralizadas.

También se encontró que las procuradurías cada vez hacen más trabajo de prevención a través de talleres

informativos, sesiones de sensibilización a familias y otros actores, sin que esto necesariamente se vea reflejado en mayores asignaciones presupuestales. Este trabajo preventivo es una inversión para protección especial de la NNA que en el mediano plazo podría resultar en la reducción de carga laboral de las PPNNA, por lo que es de suma importancia y debe considerarse más explícitamente en los presupuestos. Hay que tomar en cuenta que en este trabajo deben participar varios actores dentro del sistema de protección especial, por lo que es un trabajo de política pública que debería ser impulsado por SIPINNA para que participe toda la red de actores relevantes. La población de NNA que requiere de protección especial sigue creciendo, pero políticas públicas más efectivas podrían con el tiempo actuar para atacar las causas y disminuir esa demanda potencial. Los datos de población objetivo presentados en este estudio sirven para ayudar a guiar a las PPNNA y al sistema de protección especial en general hacia dónde debe invertirse en prevención para reducir los costos de atención y pueden ser insumos útiles para la planeación en prevención y atención en el mediano y largo plazo.

Recomendaciones

A continuación, se presentan algunas recomendaciones tanto institucionales como operativas, derivadas de los hallazgos del estudio:

Institucionales

- Es importante fomentar la **autonomía presupuestal y administrativa de las PPNNA** ante los gobiernos estatales pues esto permite planear y ejecutar eficientemente los recursos y promueve la transparencia, desde la planeación, implementación y hasta el reporte.
- Es necesario establecer **mecanismos de financiamiento que respondan a las necesidades reales de las PPNNA** desde el marco legal, de manera tal que se garantice su sostenibilidad en el tiempo. Los presupuestos que actualmente reciben la mayor parte de las procuradurías estatales fluctúan cada año lo que merma su capacidad de planeación y de respuesta.
- Es importante **homologar la forma en la que se reporta el presupuesto de las PPNNA** estatales tanto en el Presupuesto de Egresos como en la Cuenta Pública, de tal forma que la información pública sea relevante y completa en todos los estados.
- Las **mejoras salariales al personal de las procuradurías son fundamentales**. En mayor parte los salarios para profesionistas que trabajan en

las procuradurías (abogados/as, psicólogos/as y trabajadores/as sociales) son bajos, **lo que dificulta atraer y retener personal con el conocimiento especializado para atender los casos de protección especial de NNA**, en su mayoría de gran complejidad. La rotación de personal representa un costo importante para las procuradurías (volver a reclutar, a capacitar, y el retraso en los procesos mientras tanto).

- Para una mayor eficiencia en la ejecución de las funciones de las PPNNA, **es útil establecer los límites de su actuación**, conforme al marco legal, reasignando aquellas acciones que no son parte de sus atribuciones a las instancias pertinentes para efficientizar el uso de recursos humanos y financieros. Esto incluye, por ejemplo, la administración de CAS, la atención a otras poblaciones, entre otros.
- **Hay que fortalecer los mecanismos de cooperación interinstitucional para efficientizar los procesos para la atención de NNA dentro de los sistemas de protección especial de NNA a nivel estatal y nacional. Esto incluye visibilizar el rol de las procuradurías** interinstitucionalmente para mejorar la atención y respuesta interinstitucional que resulta imprescindible para la ejecución de las medidas de protección especial contenidas en los planes de restitución de derechos de NNA elaborados por las PPNNA.
- **Es importante considerar invertir en funciones preventivas dentro de las PPNNA**, que incluyen la sensibilización para cambiar de normas y comportamientos que dañan a NNA, **pero también la acción coordinada a través de políticas, información y apoyo** para evitar situaciones graves que ponen a la población de NNA en riesgo, como son el reclutamiento en grupos armados. Para ello, es crucial trabajar con otros actores del sistema de protección especial.
- La evidencia es un recurso útil para mejorar la atención de las procuradurías, por ello se sugiere contar con **una agenda de investigación** que incluya

temas clave como la realización de un estudio de **costo efectividad sobre el trabajo con base en equipos multidisciplinarios** que explique por qué es una inversión con retornos en la mejor atención y protección de derechos de NNA, o un análisis más detallado de las funciones, necesidades y recursos de las procuradurías municipales.

Operativas

- **La evidencia sobre la importancia de las acciones de las PPNNA**, como las que se presentan en este estudio y otros, **debe ser utilizada activamente por las procuradurías y otros actores dentro del SIPINNA, para promover la priorización de los recursos a las PPNNA en el gasto federal y estatal.**
- **La PPNNA estatales deben priorizar la generación de herramientas, apoyadas por la Procuraduría Federal y agencias como UNICEF, para mejorar y estandarizar la compilación, análisis y reporte de sus datos e información**, tanto operativos y de atención como presupuestales. Por ejemplo, desarrollar estándares de reporte homologados que permitan comparabilidad interanual y entre PPNNA y proponer incentivos para cumplirlos, como su reconocimiento como buena práctica o el acceso a algún fondo de apoyo adicional.
- **Para ello, un primer paso es definir indicadores estandarizados de eficiencia operativa y presupuestal** que incluyan, por ejemplo, indicadores básicos y homologados de presupuesto, de reportes o denuncias y de población atendida por tipo de atención, deben de desarrollarse y acordarse para promover un reporte más homologado.
- La PFPNNA debe continuar fomentando el mayor uso de útiles para la planeación, acordando protocolos y planes de acción para sistematizar procesos, que además de efficientizar el uso de tiempo para la gestión dentro de las PPNNA, apoyará la transparencia.

Anexos

Anexo 1. Cuestionario para PPNNA estatales

Pregunta	Respuesta
Retos y tipos de casos	
¿De manera general, cuál considera que es el mayor reto al que se enfrenta la procuraduría de su estado para el cumplimiento de sus funciones? (numere 1 como el más, 5 como el que menos, e incluya algún otro de ser necesario)	() Personal insuficiente () Recursos financieros () Poco apoyo de DIF o gobierno estatal () Inadecuada definición de funciones () Necesidad de mayor capacitación técnica Otro: _____
¿Cuál considera que es el área en la que su PPNNA necesita mayor fortalecimiento?	
¿Cuál es el mayor tipo de casos que atienden? Por favor asignar números del 1 al 6 1 = Mayor número de casos 6 = Menor número de casos	() Representación jurídica () Movilidad (NNA migrantes y solicitantes de refugio) () Adopciones () Familias de acogida () NNA víctimas de un delito () Justicia juvenil – adolescentes en contacto con la ley. Otro: _____
De entre el tipo de casos que más atiende, ¿Cuáles son los retos particulares que se generan a partir de esa población de niñez?	(Por ejemplo: en niñez en movimiento, que salen del sistema y se pierde el rastro, etc.
La Procuraduría de NNA en su estado, atiende (señalar todos los que apliquen):	Solamente casos de NNA NNA y familias Adultos mayores Otras
Población atendida	
¿Tiene datos sobre la población total de NNA atendida por la procuraduría en los últimos 5 años?	Sí No No lo sé
¿Si tiene los datos o un estimado, podría proporcionárnoslos?	
Actualmente, ¿La PPNNA de su estado lleva registro del número de NNA que atiende cada mes?	Sí No No lo sé
Si lleva registro o cuenta con un estimado ¿Cuántos NNA atiende la PPNNA de su estado al mes ?	

Atribuciones	
¿Describa las principales atribuciones de la PPNNA en su estado?	
¿En su opinión, las atribuciones de la PPNNA en su estado son claras o no lo son?	Sí No No lo sé
Describa en qué casos relacionados con NNA interviene las PPNNA de su estado y en qué casos lo hace la PFPNNA, si alguno	
¿Operan PPNNA municipales en su estado?	
¿Qué diferencias hay entre las funciones específicas de la PPNNA de su estado con respecto a las PPNNA municipales??	
Digitalización de datos	
Han completado la digitalización de sus datos para los registros administrativos de: • Registro del Derecho a Vivir en Familia • Registro de NNA en contexto de movilidad humana	Sí No
Principal razón por la cual no	• Falta de tiempo del personal • Falta de capacidad técnica en manejo de bases de datos • Otros_____
Presupuesto	
¿Cuál fue el presupuesto asignado a la procuraduría estatal en los últimos 5 años?	
¿Cuál fue el presupuesto ejercido a la procuraduría estatal en los últimos 5 años?	
¿Hay años en los cuales haya habido un subejercicio del presupuesto asignado a la PPNA?	
¿De ser así, cual es la principal causa del sub-ejercicio?	• Capacidad de gasto • Lenta aprobación de los proyectos • Otros_____

Personal	
¿Con cuánto personal total cuenta la Procuraduría de su estado?	
¿Podría proporcionar un diagrama con la estructura orgánica de la Procuraduría?	Sí (anexar o mandar enlace) No
Por favor proporcionar una lista del tipo de personal con el que cuenta la Procuraduría en cada una de las áreas, las funciones y atribuciones de cada cargo.	
¿Existe alguna área/unidad de la Procuraduría de su estado que no cuenta con el personal suficiente para llevar a cabo su labor?	Sí No
En caso afirmativo, mencione el nombre del área o unidad, el número y tipo de personal que hace falta	
Capacidades	
¿En su opinión, qué capacidades debe fortalecer o aumentar la PPNNA de su estado para poder atender a un mayor número de NNA en el estado?	
¿Actualmente la PPNNA de su estado tiene la capacidad y presupuesto necesario para atender a toda la población potencial de NNA en el estado?	Sí No No sé
Coordinación	
¿La PPNNA se coordina regularmente con el Poder Judicial ?	Sí No
De haber respondido afirmativamente, ¿Esta coordinación es?	Formal Informal Ambas
¿Cuáles son los retos para esta coordinación?	
¿La PPNNA se coordina regularmente con la Fiscalía General de Justicia?	Sí No
De haber respondido afirmativamente, ¿Esta coordinación es?	Formal Informal Ambas
¿Cuáles son los retos para esta coordinación?	
¿La PPNNA se coordina regularmente con la Secretaría de Seguridad Ciudadana?	Sí No
De haber respondido afirmativamente, ¿Esta coordinación es?	Formal Informal Ambas

¿Cuáles son los retos para esta coordinación?	
¿La PPNNA se coordina regularmente con las autoridades de salud?	Sí No
De haber respondido afirmativamente, ¿Esta coordinación es?	Formal Informal Ambas
¿Cuáles son los retos para esta coordinación?	
Logros	
¿Cuál es el mayor avance que ha registrado?	
¿Qué prácticas innovadoras ha implementado?	

Anexo 2. Listado de PPNA estatales entrevistadas

	Estado	Entrevistado
01	Aguascalientes	-
02	Baja California	x
03	Baja California Sur	x
04	Campeche	x
05	Chiapas	x
06	Chihuahua	x
07	CDMX	-
08	Coahuila	x
09	Colima	-
10	Durango	x
11	Guanajuato	x
12	Guerrero	x
13	Hidalgo	-
14	Jalisco	x
15	Michoacán	x
16	Morelos	x
17	Estado de México	-
18	Nayarit	-
19	Nuevo León	x
20	Oaxaca	-
21	Puebla	x
22	Querétaro	x
23	Quintana Roo	x
24	San Luis Potosí	x
25	Sinaloa	x
26	Sonora	x
27	Tabasco	x
28	Tamaulipas	x
29	Tlaxcala	x
30	Veracruz	x
31	Yucatán	x
32	Zacatecas	-

Anexo 3. Detalle de retos manifestados por PPNNa estatal

En esta sección se presentan los principales retos y avances de las PPNNa estatales, identificados por las mismas procuradurías durante entrevistas y en los cuestionarios, con el objetivo de destacar la situación individual de dichas procuradurías, identificando en particular sus necesidades³³.

Aguascalientes

Retos más mencionados: ND

Tipo de atención más demandada: ND

Retos particulares:

- Encontrar redes de apoyo aptas para el cuidado de los NNA.

Mayores avances:

- Restituir el derecho a vivir en familia a NNA.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNa:

- Creación de un departamento jurídico para la protección de los derechos de NNA.

Baja California

Retos más mencionados:

- Alta incidencia de NNA repatriados y no acompañados.
- Necesidad de más programas de integración para NNA repatriados.
- Falta de recursos y personal.
- Recursos limitados para atender la creciente demanda de servicios.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia social y psicológica, especialmente para NNA en movilidad.
- Programas de apoyo emocional y psicológico para NNA en situación de movilidad.

Retos particulares:

- La alta demanda de las solicitudes de juzgados para representación de NNA y la falta de personal para su atención.

Mayores avances:

- Reducir el número de NNA institucionalizados, aumentando el número de NNA bajo cuidado familiar.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNa:

- La aplicación de la herramienta HOME como medio de evaluación en el seguimiento de los acogimientos familiares, mediante el cual se obtiene información real de la dinámica del NNA a través de la cual se puede fortalecer las capacidades parentales de las personas.

Baja California Sur

Retos más mencionados:

- Déficit de personal en el área de representación jurídica.
- Insuficiencia de abogados/as especializados en derecho de familia y protección infantil.
- Aumento de casos de adolescentes en conflicto con la ley.
- Mayor necesidad de programas de rehabilitación y reintegración para adolescentes.

Tipo de atención más demandada:

- Representación jurídica y seguimiento de adopciones.
- Servicios legales para procesos de adopción y representación en juicios de tutela.

Retos particulares: ND

Mayores avances: ND

Prácticas innovadoras: ND

Campeche

Retos más mencionados:

- Alta incidencia de problemas de salud mental.
- Necesidad de más psicólogos/as y recursos para tratar trastornos mentales en NNA.
- Falta de recursos y personal.
- Insuficiencia de fondos para contratar personal especializado y adquirir equipamiento.

³³ La información en algunos casos aparece como no definida (ND) cuando las procuradurías no proporcionaron dicha información

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia psicológica y social, especialmente en salud mental.
- Intervenciones psicológicas y programas de apoyo para NNA con problemas de salud mental.

Retos particulares:

- Escolarización de la niñez y adolescencia, así como su nutrición.

Mayores avances:

- Atender mayores casos con NNA recursos.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Empoderamiento de NNA para denunciar posibles vulneraciones de derechos.

Chiapas**Retos más mencionados:**

- Necesidad de mayor personal debido al aumento de delitos y fenómenos migratorios.
- Falta de recursos y capacitación para el personal existente.

Tipo de atención más demandada:

- Atención integral para NNA, incluyendo apoyo psicológico, legal y social.
- Servicios especializados para NNA en movilidad no acompañados.

Retos particulares:

- Incremento en la demanda de servicios debido a la migración.
- Necesidad de coordinación interinstitucional para manejar la afluencia de personas en movilidad.

Mayores avances:

- Implementación de programas de reunificación familiar para garantizar el derecho de NNA a vivir en un entorno familiar.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Desarrollo e implementación de la figura de Familias de Acogida para asegurar el bienestar de los NNA.
- Estrategias de atención a NNA en movilidad no acompañados, incluyendo servicios de protección y reintegración familiar.

Chihuahua**Retos más mencionados:**

- Alta rotación de personal debido a bajos sueldos.
- Dificultad para retener personal capacitado en áreas críticas.
- Complejidad de los casos recibidos, especialmente relacionados con violencia y adicciones.
- Necesidad de estrategias especializadas para manejar casos de alta complejidad.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia psicológica y social, especialmente en casos de adicciones.
- Programas de intervención y tratamiento para NNA con problemas de adicción.

Retos particulares:

- Brindar atención integral y la restitución de los NNA y falta de recursos federales para la atención de prioridades, en especial en temas migratorios.

Mayores avances:

- Implementación de un nuevo procedimiento de restitución de derechos.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Nuevo procedimiento de restitución de derechos y creación del área de servicios Integrales a Personas Bajo Tutela.

Ciudad de México**Retos más mencionados:** ND**Tipo de atención más demandada:** ND**Retos particulares:**

- Determinación de carpetas de investigación y las entrevistas iniciales en el MP para determinar medidas de protección.

Mayores avances:

- Creación de un diagnóstico interinstitucional de NNA en materia de trabajo para establecer una ruta de atención integral, resultando en una disminución en un 90% de trabajo infantil en calles.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Presencia continua de equipos multidisciplinarios para atención inmediata de NNA en la Agencia del Ministerio Público especializada, dentro del Sistema

de Transporte Colectivo Metro y en recorridos diarios por puntos identificados y nuevos de la Ciudad de México, enfocados en casos de trabajo infantil.

Coahuila

Retos más mencionados:

- Complejidad de los casos recibidos.
- Necesidad de equipos interdisciplinarios para abordar la diversidad de casos.
- Falta de recursos humanos y materiales.
- Limitaciones en la capacidad de respuesta debido a la falta de personal y equipamiento.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia psicológica y seguimiento de casos complejos.
- Servicios continuos de apoyo psicológico y monitoreo de progreso en casos críticos.

Retos particulares:

- Sistematización del seguimiento de los casos para corroborar la restitución de derechos.

Mayores avances:

- Integración de las Unidades Especializadas en delitos sexuales de la Fiscalía General del Estado en la Procuraduría, coordinadas para brindar atención integral a NNA.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Plena aplicación de la figura de certificación de la situación de abandono, a través de la homologación de la misma en la legislación local.

Colima

Retos más mencionados: ND

Tipo de atención más demandada: ND

Retos particulares:

- Seguimiento de NNA víctimas del delito, interés en fungir como familiar de acogida y aumento de NNA en conflicto con la ley.

Mayores avances:

- Establecimiento del cuerpo especializado de seguridad pública en la Procuraduría y aumento de la visibilización y comprensión de sus funciones por parte de funcionarios gubernamentales y la sociedad, para apoyar en la atención de NNA ante la restricción y vulneración de sus derechos.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Atención y seguimiento de NNA migrantes de otros estados del país o extranjeros que no reciben apoyo en asuntos o trámites necesarios para ejercer sus derechos.

Durango

Retos más mencionados: ND

Tipo de atención más demandada: ND

Retos particulares:

- La Reintegración de NNA con familia de origen, extensa o ampliada.

Mayores avances:

- La integración de NNA en acogimiento familiar y la cobertura de Prevención de Riesgos Psicosociales.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Adecuación de un área para los actos de entrega de NNA en adopción y acogimiento familiar. Construcción de un Centro de Asistencia Social para el desarrollo de vida independiente de adolescentes. Expansión del Programa de Acogimiento Familiar e implementación de la Semana Estatal de Acogimiento Familiar en Durango. Capacitación y certificación en salud mental para el personal de los Centros de Asistencia Social. Fortalecimiento y crecimiento de la Red de Niños Impulsores de la Transformación en Durango.

Estado de México

Retos más mencionados: ND

Tipo de atención más demandada: ND

Retos particulares:

- Falta de cultura de adopción para adolescentes. La falta de cultura en el conocimiento para el respeto de los derechos de los NNA.

Mayores avances:

- Se adaptó un área para entregas de NNA en adopción y acogimiento familiar, y se construyó un centro de asistencia social para adolescentes en Durango. El Programa de Acogimiento Familiar se expandió con la nueva Semana Estatal dedicada a esta iniciativa. Además, se capacitó y certificó al personal en salud mental, fortaleciendo la Red de Niños Impulsores de la Transformación.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Establecimiento de protocolos y modelos para la atención de NNA en situación de vulnerabilidad y reducción del tiempo de valoración de los solicitantes de adopción.

Guanajuato**Retos más mencionados:**

- Falta de recursos humanos.
- Insuficiencia de personal especializado en protección infantil.
- Necesidad de más espacios para la atención de NNA.
- Carencia de instalaciones adecuadas para brindar atención integral.
- La falta de coordinación efectiva entre diversas áreas y autoridades.
- La necesidad de mejorar la infraestructura y recursos disponibles.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia psicológica y jurídica.
- Servicios legales y apoyo psicológico para NNA en situación vulnerable.
- Atención integral que incluye servicios legales, psicológicos y sociales.

Retos particulares:

- Dar cobertura a todas las notificaciones recibidas por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales.
- Asegurar la cobertura y seguimiento adecuado de los casos notificados.

Mayores avances:

- Establecimiento de la Procuraduría como organismo descentralizado.
- Implementación de nuevas estrategias de coordinación interinstitucional.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Interacción articulada de diversas áreas con base en instrumentos normativos.
- Desarrollo de programas piloto para la atención especializada de NNA.

Guerrero**Retos más mencionados:**

- Falta de coordinación entre instituciones.
- Dificultades en la colaboración interinstitucional para la protección infantil.
- Necesidad de mejorar los procesos administrativos.
- Procedimientos burocráticos que retrasan la atención y resolución de casos.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia social y legal.
- Apoyo en la gestión de casos legales y servicios sociales para NNA y familias.

Retos particulares:

- Incremento en la demanda de servicios debido a fenómenos migratorios.

Mayores avances:

- Implementación de programas de reunificación familiar.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Desarrollo de la figura de Familias de Acogida para asegurar el bienestar de los NNA.

Hidalgo**Retos más mencionados:** ND**Tipo de atención más demandada:**ND**Retos particulares:**

- La falta de redes familiares comprometidas y el seguimiento a la atención que requieren las y los NNA; falta de capacidad institucional para los seguimientos familiares.

Mayores avances:

- Desarrollo del Sistema de Información de NNA en Situación de Vulneración de Derechos (SINNAVD) para digitalizar la información de atenciones brindadas a NNA de edad. Este sistema agiliza la consulta de casos y optimiza el tiempo para los equipos multidisciplinarios, permitiendo la actualización en tiempo real de medidas de protección y facilitando la creación de planes de restitución de derechos. Además, ayuda a identificar grupos específicos de población y las atenciones brindadas.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Se desarrolló el “Protocolo de Intervención Interinstitucional” para mejorar la atención a NNA en trabajo infantil en semáforos y cruceros, evitando duplicidad de esfuerzos y garantizando sus derechos. La “Ruta NAME” ofrece protección integral a niñas y adolescentes, madres y/o embarazadas NNA de 15 años, con un sistema de gestión de datos (SIN-NAME). Además, se creó un Comité para supervisar Centros de Asistencia Social en Hidalgo.

Jalisco

Retos más mencionados:

- Altos números de NNA institucionalizados.
- Necesidad de estrategias para reducir la institucionalización y promover la reintegración familiar.
- Falta de recursos suficientes para la atención adecuada.
- Limitaciones en el presupuesto que afectan la calidad y alcance de los servicios.

Tipo de atención más demandada:

- Atención integral, incluyendo salud mental y adicciones.
- Programas completos que aborden las necesidades físicas, psicológicas y sociales de NNA.

Retos particulares:

- NNA con perfil psiquiátrico, CAS especializado para atención de adolescentes en conflicto con la ley y proyectos de vida.

Mayores avances:

- Avances significativos en materia de adopciones y medidas de protección.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Creación del Juzgado Especializado en NNA bajo Custodia del Estado, así como la fusión de áreas en la estructura interna de la PPNNA del estado a efecto de hacer más eficiente el proceso de protección y restitución de derechos de los NNA.

Michoacán

Retos más mencionados:

- Falta de personal y recursos.
- Déficit en la capacidad operativa para atender todos los casos.
- Necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional.

- Problemas en la comunicación y colaboración entre diferentes entidades gubernamentales.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia jurídica y psicológica.
- Servicios de representación legal y apoyo psicológico para niños y adolescentes.

Retos particulares:

- La restitución de derechos de NNA víctimas de un delito y la reintegración con la familia extendida o personas significativas para su resguardo provisional y el que las autoridades atiendan al interés superior de la niñez y los protocolos para juzgar con perspectiva de infancia y adolescencia.

Mayores avances:

- La Ley de Adopción y Acogimiento Familiar del Estado de Michoacán de Ocampo publicada en el Periódico Oficial del Estado El 3 de Marzo de 2023.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- El convenio específico de colaboración celebrado entre el sistema DIF Michoacán y la asociación civil denominada Efecto Esperanza para la planificación de una estrategia de sensibilización y convocatoria del programa familias de acogida.

Morelos

Retos más mencionados:

- Falta de recursos para atención psicológica.
- Necesidad de más psicólogos/as y recursos para abordar problemas emocionales.
- Necesidad de más personal capacitado.
- Escasez de profesionales con la formación adecuada para tratar casos complejos.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia psicológica y atención médica especializada.
- Servicios especializados para problemas de salud mental y necesidades médicas particulares.

Retos particulares:

- La representación que el Juez de Justicia Penal para Adolescentes quiere que se realice a mayores de edad en ejecución de sentencia y el resguardo en un Centro de Asistencia Social de un adolescente en conflicto con la Ley Penal.

Mayores avances:

- Incremento en atenciones a NNA en menor tiempo y alto número de reintegraciones familiares, incluyendo NNA con discapacidad. Participación activa en asuntos jurisdiccionales en diversas áreas, brindando cobertura integral y representación jurídica. Representación en más de 1100 audiencias en favor de adolescentes en contacto con la ley penal.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Emisión de medidas de protección y la ratificación respectiva a través del órgano jurisdiccional y solicitar como medida provisional en juicios de adopción la guarda y custodia de NNA de manera previa a la resolución de adopción.

Nayarit**Retos más mencionados:** ND**Tipo de atención más demandada:** ND**Retos particulares:**

- Datos estadísticos que permitan reportes oportunos.

Mayores avances:

- La interacción personal para recibir capacitación.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- La promoción interna de los cursos de capacitación.

Nuevo León**Retos más mencionados:**

- Falta de recursos y personal especializado.
- Déficit en la contratación y capacitación de personal adecuado.
- Alta demanda de atención jurídica.
- Gran número de casos que requieren intervención legal.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia jurídica y seguimiento de casos de adolescentes en conflicto con la ley.
- Representación legal y programas de rehabilitación para adolescentes.

Retos particulares:

- Abandono y Trato Negligente. Incremento de apoyos sociales a los padres de las NNA.

Mayores avances:

- Se realizaron adopciones a favor de adolescentes, niñas y niños de difícil colocación, incluyendo aque-

llos con discapacidades. El personal del programa de Acogimiento Familiar fue capacitado según la Guía para la Implementación del modelo nacional de Acogimiento Familiar del DIF Nacional. Además, se logró obtener el estándar de competencia 1400, que capacita en la detección y orientación ante riesgos de vulneración de derechos de NNA.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Talleres de Sensibilización para adoptar así como acoger a adolescentes y a NNA con alguna discapacidad.

Oaxaca**Retos más mencionados:** ND**Tipo de atención más demandada:** ND**Retos particulares:**

- Seguimiento a egresos.

Mayores avances:

- Egresos de NNA de centros de asistencia. Elaboración de lineamientos para certificar casos de exposición o abandono y decretar la susceptibilidad de adopción. Mejora en la eficiencia de los procesos de adopción. Realización de visitas a centros de asistencia y emisión de recomendaciones.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Brigadas de protección a la infancia y adolescencia en movilidad humana. Elaboración de planes de restitución de derechos de NNA en centros penitenciarios del estado.

Puebla**Retos más mencionados:**

- Falta de recursos y personal.
- Insuficiencia de fondos y personal para cubrir todas las necesidades.
- Necesidad de mejorar la coordinación con otras instituciones.
- Dificultades en la colaboración efectiva con otras entidades gubernamentales.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia jurídica y social.
- Servicios legales y apoyo social para NNA en situaciones de vulnerabilidad.

Retos particulares:

- Búsqueda de lugares seguros e idóneos para restituir a NNA con su familia de origen o extensa. En contexto de movilidad humana, seguimiento efectivo a la niñez en movimiento que sale del sistema, pese a la falta de información del INM.

Mayores avances: ND

Prácticas innovadoras: ND

Querétaro**Retos más mencionados:**

- Falta de personal y recursos.
- Necesidad de más profesionales y fondos para la atención adecuada.
- Necesidad de mejorar la coordinación con otras instituciones.
- Problemas en la colaboración y comunicación entre diferentes entidades.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia jurídica y psicológica.
- Servicios de apoyo legal y psicológico para NNA.

Retos particulares:

- Seguimiento en reintegraciones y seguimiento de proyecto de vida.

Mayores avances: ND

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNN:

- Reforma al Código Civil para incluir abuso sexual como causal de pérdida de patria potestad. Participación en la construcción de Escuela para Padres y propuesta de semáforo de estancia de NNA en CAS. Atención conjunta a maltrato infantil con la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Fortalecimiento de NNA en CAS con actividades terapéuticas. Campaña de adopción para NNA mayores de 5 años, grupos de hermanos y con discapacidad. Escuela para padres adoptivos enfocada en trauma y crianza terapéutica. Protocolo de identidad para candidatos de adopción y capacitación de profesionistas en adopción. Creación de un padrón de psicólogos/as especializados.

Quintana Roo**Retos más mencionados:**

- Falta de personal y recursos.
- Limitaciones en la capacidad operativa debido a la falta de recursos.
- Necesidad de fortalecer la coordinación con los sistemas municipales.
- Problemas en la colaboración efectiva con los gobiernos municipales.

Tipo de atención más demandada:

- Representación jurídica y asistencia psicológica.
- Servicios legales y apoyo emocional para NNA.

Retos particulares:

- Cuando NNA víctimas no tienen una red de apoyo familiar durante declaraciones ante la Fiscalía, aunque estén acompañados por personas significativas de confianza (como madrinas, padrinos o amigas de la familia), la Fiscalía determina su ingreso a un centro de asistencia social.

Mayores avances: ND

Prácticas innovadoras: ND

San Luis Potosí**Retos más mencionados:**

- Falta de vehículos y recursos para la atención adecuada.
- Limitaciones logísticas que afectan la movilidad y capacidad de respuesta.
- Necesidad de personal especializado.
- Falta de profesionales con la formación adecuada para manejar casos complejos.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia jurídica y psicológica.
- Servicios legales y apoyo psicológico para NNA en situaciones vulnerables.

Retos particulares:

- Poder realizar la restitución con una red familiar viable por diversas circunstancias ajenas a la Institución.

Mayores avances:

- Atención integral al grupo etario con planes integrales de restitución de derechos.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNN:

- Implementación de Familias de Acogida.

Sinaloa

Retos más mencionados:

- Falta de recursos humanos y materiales.
- Deficiencia en infraestructura y equipos.
- Alta demanda de atención y servicios legales.
- Necesidad de autonomía de la Procuraduría para mejorar eficiencia.

Tipo de atención más demandada:

- Atención multidisciplinaria en casos de violencia y vulneración de derechos.
- Servicios de salud mental y atención a adicciones.
- Representación jurídica para medidas de protección.
- Programas de prevención y atención integral para NNA en movilidad.

Retos particulares:

- Excesivo nombramiento de representación y falta de personal jurídico para asistir a las audiencias en los juzgados familiares y/o penales.

Mayores avances:

- Trabajar de manera transversal con todas las áreas a fines al cumplimiento de las obligaciones de la PPNNA.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Supervisión y capacitación a Centros de Asistencia Social.

Sonora

Retos más mencionados:

- Alta incidencia de casos de violencia familiar.
- Necesidad de estrategias para abordar y prevenir la violencia en el hogar.
- Falta de recursos y personal.
- Limitaciones en la capacidad de respuesta debido a la falta de fondos y personal.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia psicológica y social.
- Programas de apoyo emocional y servicios sociales para víctimas de violencia.

Retos particulares:

- El Proyecto de Vida Independiente es esencial para adolescentes institucionalizados sin una red de apoyo familiar viable. La PPNNA, en colaboración con UNICEF y Fundación Resilis, fortalece al equipo

multidisciplinario de los Centros de Asistencia Social de DIF Sonora. Este proyecto guía a los adolescentes en el desarrollo de habilidades para adaptarse al contexto laboral, responsabilidad en estudios, organización del tiempo y autocuidado. Es crucial contar con un espacio específico para desarrollar estas proyecciones y asegurar un impacto positivo y progresivo.

Mayores avances:

- Recepción del Premio Gobernarte 2022 del Banco Interamericano del Desarrollo en Innovación Pública frente a Nuevos Flujos Migratorios. Reconocimiento de la OIM a las buenas prácticas del programa Familias de Acogida de DIF Sonora. Inauguración del Centro de Acogimiento Residencial “Yoemia” en noviembre 2023. Cero rezago en medidas de protección y denuncias ante la Fiscalía. Convocatoria para profesionales en Psicología y Trabajo Social para procedimientos de adopción. Diseño de reglas de operación para mejorar la seguridad en los Centros de Asistencia Social de Sonora.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Implementación de un procedimiento de rehabilitación y reinserción para NNA con adicciones. Acuerdo con el Instituto Sonorense de la Juventud para que adolescentes egresados de Centros de Asistencia Social residan en la Casa del Estudiante, con apoyo de UNICEF y Fundación Resilis. Homologación de criterios para juicios de pérdida de patria potestad. Adecuación del proceso de adopciones según la ley estatal. Finalización del procedimiento “Atención de denuncias y disposiciones a través de la línea sálvalos”.

Tabasco

Retos más mencionados:

- Problemas de infraestructura.
- Falta de instalaciones adecuadas para brindar atención integral.
- Falta de recursos.
- Limitaciones en el presupuesto para contratar personal y adquirir equipamiento.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia psicológica y social.
- Servicios de apoyo emocional y social para NNA en situaciones de vulnerabilidad.

Retos particulares:

- El dictado de medidas de protección urgente en favor de NNA víctimas de delitos, por parte de la Fiscalía del Ministerio Público.

Mayores avances:

- El cambio de la estructura orgánica de la procuraduría acorde a las atribuciones establecidas en la ley de los derechos de NNA del Estado. La creación de la jefatura de departamento de atención a migrantes.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Establecer mesas de trabajo con personal de la Fiscalía General del Estado que se encuentran en los 17 Municipios, para agilizar los casos de NNA. Establecer mesas de trabajo con personal del Poder Judicial del Estado, para la pronta resolución de la situación jurídica de NNA institucionalizados.

Tamaulipas**Retos más mencionados:** ND**Tipo de atención más demandada:** ND**Retos particulares:** ND**Mayores avances:**

- La rápida atención en los casos de emergencia en los que se están vulnerando los derechos de las NNA del Estado.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- La creación de mecanismos interinstitucionales para la rápida atención de casos de emergencia.

Tlaxcala**Retos más mencionados:**

- Falta de infraestructura adecuada.
- Carencia de instalaciones apropiadas para la atención integral.
- Necesidad de más personal capacitado.
- Escasez de profesionales con la formación adecuada.
- Recursos financieros insuficientes.

Tipo de atención más demandada:

- Representación jurídica para NNA víctimas de delitos.
- Servicios de salud y apoyo psicológico para NNA.

Retos particulares:

- La celeridad en los procedimientos ante autoridades administrativas y jurisdiccionales.
- La integración y coordinación efectiva con las procuradurías municipales, que, aunque tienen limitantes, juegan un papel crucial en la atención primaria de NNA.

Mayores avances:

- Incremento en la atención de NNA, alcanzando una cobertura cercana al 88% de los casos reportados en 2020, gracias a la implementación de las procuradurías municipales.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Implementación de las Procuradurías Municipales de Protección en cada uno de los municipios del estado, con una coordinación centralizada a través del Departamento de Coordinación con Procuradurías Municipales recién creado.

Veracruz**Retos más mencionados:**

- Falta de personal.
- Necesidad de más recursos materiales como vehículos.
- Autonomía y mejor presupuesto para las procuradurías.
- Mejora en la coordinación entre procuradurías municipales y estatales.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia jurídica.
- Servicios en Centros de Asistencia Social para NNA en situaciones vulnerables.
- Capacitaciones continuas para el personal de las procuradurías.

Retos particulares:

- Niñez en movimiento.

Mayores avances:

- Protección integral de NNA en el estado.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Red de Difusores de los Niños. Talleres para padres. Asistencia jurídica para adolescentes en materia

laboral. Capacitación de la Ley 573 a procuradores municipales de protección en Veracruz. Difusión de la Ley 573 en escuelas públicas y privadas de Veracruz para que los NNA conozcan sus derechos.

Yucatán

Retos más mencionados:

- Falta de personal.
- Necesidad de más profesionales para atender la demanda de servicios.
- Necesidad de mejorar los procesos de atención.
- Implementación de procedimientos más eficientes para la gestión de casos.

Tipo de atención más demandada:

- Asistencia jurídica.
- Servicios legales para la protección de los derechos de NNA.

Retos particulares:

- Identificación y atención oportuna de casos de violencia sexual.

Mayores avances:

- Implementación de la Ley de los derechos de NNA y la iniciativa de la Ley de Adopciones.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Implementación de los “Consejos de Restitución de Derechos de NNA” con equipos multidisciplinarios para seguimiento de planes de restitución. Creación de la Unidad de Primer Contacto para asesoría, canalización y estadísticas. Mesas de trabajo interinstitucionales para atención efectiva y capacitaciones con perspectiva de niñez.

Zacatecas

Retos más mencionados: ND

Tipo de atención más demandada: ND

Retos particulares:

- Espacios y albergues alternativos para NNA en conflicto con la Ley Penal, con problemas de adicciones y discapacidad. Recursos financieros y humanos para dar respuesta efectiva.

Mayores avances:

- Cumplimiento de objetivos pese a la falta de recursos y personal.

Prácticas consideradas innovadoras por la PPNNA:

- Desarrollo de estrategias acordes a la carga de trabajo.

Anexo 4. Análisis de gasto estatal en 3 estados seleccionados para identificar posibles fuentes de financiamiento

Baja California

En el caso de BC se revisó el gasto por capítulo y concepto del gobierno estatal con el objetivo de identificar conceptos que presentan subejercicios de forma recurrente, y así comprobar si es posible reasignar recursos de rubros que no gastan el presupuesto aprobado hacia la PPNNA de BC.

Se observó que existen conceptos que desde 2018 han presentado un subejercicio. Entendiendo el subejercicio como la diferencia entre el presupuesto modificado y el presupuesto devengado.

Por ejemplo, el concepto **Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios** todos los años del periodo 2018-2022 ha presentado un subejercicio. En promedio el subejercicio ha sido de \$40 millones de pesos al año. El monto del subejercicio ha variado entre un límite inferior de \$31 millones de pesos a un máximo de \$66 millones de pesos.

De igual forma, **Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación** ha presentado subejercicios cada año, siendo el monto promedio anual de \$28 millones de pesos. Con un límite inferior de \$20 millones de pesos y un máximo de \$42 millones de pesos.

Lo mismo sucede con Mobiliario y equipo de administración con un subejercicio promedio anual de \$64 millones de pesos y **Obra pública en bienes propios** con \$712 millones de pesos.

La siguiente tabla muestra los principales capítulos y conceptos en los cuales se encontraron subejercicios en el gasto estatal.

Monto del subejercicio por concepto al año (millones de pesos 2022)

Baja California	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio
Capítulo y concepto						
Servicios generales						
33000 Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios CIENTÍFICOS, TÉCNICOS Y OTROS SERVICIOS	\$34	\$66	\$32	\$36	\$31	\$40
35000 Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación	\$22	\$25	\$42	\$20	\$31	\$28
39000 Otros servicios generales	\$44	\$2	\$95	\$44	\$3	\$37
Bienes muebles, inmuebles e intangibles						
51000 Mobiliario y equipo de administración	\$22	\$23	\$72	\$107	\$96	\$64
56000 Maquinaria, otros equipos y herramientas	\$15	\$84	\$38	\$41	\$20	\$40
58000 Bienes inmuebles	\$96	\$52	\$5	\$1	\$0	\$31
Inversión pública						
62000 Obra pública en bienes propios	\$407	\$583	\$452	\$1,405	\$715	\$712

Fuente: Cuenta Pública de BC (2018-2022). Disponible en <https://www.bajacalifornia.gob.mx/Gobierno/CuentaPublica>

Se recomienda analizar los rubros que presentan subejercicios en el gasto del gobierno del estado, para identificar conceptos que no están ejerciendo su gasto aprobado y modificado durante el año, para evaluar la factibilidad de reducir el gasto asignado a dichos conceptos con el fin de asignarlo al presupuesto de la PPNNA del estado. Especialmente, para aquellos conceptos en los cuales los subejercicios se presentan año con año.

Adicionalmente, es necesario analizar el balance fiscal que presenta cada estado. Es decir, la relación de sus ingresos versus gastos, para identificar si presenta un superávit o un déficit.

Chihuahua

En el caso de Chihuahua se revisó la cuenta pública para los años 2018-2023. En este caso se incluyó el año 2023 debido a que ya se contaba con la cuenta pública 2023 publicada.

Específicamente se analizó la clasificación por objeto del gasto que incluye gasto por capítulo y concepto. Se observó que existen conceptos que han presentado subejercicios en los últimos 5 años. Entendiendo que subejercicio es la diferencia entre el gasto modificado y el gasto devengado.

Un ejemplo es **Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios**, con un subejercicio promedio en el periodo de \$154.2 millones de pesos. Un subejercicio máximo de \$257.9 millones de pesos en 2019 y uno mínimo de \$63.2 millones de pesos en 2023.

Otro ejemplo es **Obra pública en bienes de dominio público** con un subejercicio promedio en el periodo de \$1,194.7 millones de pesos. Con un máximo de \$1,966.8 millones de pesos y un mínimo de \$297.5 millones de pesos. Al igual que en BC, una primera recomendación es que se revisen conceptos de gasto de este tipo para identificar aquellos que tienen un presupuesto aprobado que no se gasta por completo y, por lo tanto, se genera un subejercicio. Especialmente, aquellos conceptos en los que año con año se repite esta situación. Y en esos conceptos llevar a cabo reducciones en su presupuesto aprobado y reasignar recursos para la PPNNA estatal. Adicionalmente, es necesario analizar el balance fiscal que presenta cada estado. Es decir, la relación de sus ingresos versus gastos, para identificar si presenta un superávit o un déficit.

Tabla. Monto del subejercicio por concepto al año (pesos de 2023)

Chihuahua	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Promedio
Capítulo y concepto							
Materiales y suministros para seguridad							
Materiales y suministros para seguridad	-\$3.1	-\$20.9	-\$8.6	-\$7.8	-\$3.2	-\$9.2	-\$5.7
Servicios generales							
Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios	\$207.1	\$257.9	\$223.4	\$73.0	\$100.8	\$63.2	\$154.2
Bienes muebles, inmuebles e intangibles							
Mobiliario y equipo de administración	\$0.9	\$88.9	\$114.8	-\$18.3	-\$71.4	\$8.3	\$20.5
Inversión pública							
Obra pública en bienes de dominio público	\$1,332.0	\$1,966.8	\$1,860.6	\$1,116.9	\$297.5	\$594.7	\$1,194.7

Fuente: Cuenta Pública de Chihuahua (2018-2023).

Michoacán

En el caso de Michoacán también se revisaron conceptos que presentaran subejercicio durante el año fiscal en el periodo 2018-2023. Se encontró que el concepto con mayor subejercicio promedio está en el capítulo de Inversión Pública y es Obra Pública en Bienes de Dominio Público con un subejercicio promedio de \$ 1,423 millones de pesos.

Este concepto ha presentado subejercicios todos los años del periodo analizado, con un monto máximo de \$4,318 millones de pesos y uno mínimo de \$56 millones de pesos. La tabla a continuación muestra los conceptos con los mayores subejercicios por año.

Tabla. Monto del subejercicio por concepto al año (pesos de 2023)

Michoacán	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Promedio
Capítulo y concepto							
Materiales y suministros para seguridad							
Vestuario, Blancos, Prendas de Protección y Artículos Deportivos	nd	\$-	\$1.3	\$9.3	nd	\$0.2	\$2.7
Servicios generales							
Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios	nd	\$1.5	\$16.1	\$3.6	nd	\$9.8	\$7.8
Inversión pública							
Obra pública en bienes de dominio público	nd	\$56.0	\$4,318.0	\$739.2	nd	\$580.0	\$1,423.3
Obra pública en bienes propios	nd	\$-	\$508.9	\$64.8	nd	\$0.3	\$143.5

Fuente: Cuenta Pública de Michoacán (2018-2023)

Fuentes de información

Guanajuato, P. E. (2023). Derecho humano de Niñas, Niños y Adolescentes de acceder a la tutela judicial efectiva. Guanajuato.

UNICEF, México. (2016). Caja de herramientas: para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes. México. Obtenido de <https://www.unicef.org/mexico/media/1256/file/Caja%20de%20Herramientas.pdf>

SNDIF, S. N. (2022). Modelo de atención integral para la niñez y adolescencia en situación de movilidad. México.

UNICEF. (2017). Procuradurías de Protección de NNA. Informe sobre su costo y propuestas para su fortalecimiento. México.

UNICEF México SNDIF, S. N. (2023). Guía metodológica para el cuidado residencial. México. Obtenido de <https://www.unicef.org/mexico/media/7521/file/Guia%20Metodol%C3%B3gica%20Cuidado%20Residencial.pdf>



Salud
Secretaría de Salud

SNDIF
SISTEMA NACIONAL PARA
EL DESARROLLO INTEGRAL
DE LA FAMILIA

unicef 
para cada infancia

PROCURADURÍA FEDERAL Y
PROCURADURÍAS ESTATALES
DE PROTECCIÓN DE NIÑAS,
NIÑOS Y ADOLESCENTES