

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2018

Tesis para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas

Diseño y Fallas de Implementación de la Política Pública Antitrata.

Casos Argentina y Colombia

Vanessa Montenegro Hidalgo

Director: Guillaume Fontaine

Codirector: Iván Narváez

Lectoras: Carmen Gómez Martín, María Teresa Palacios Sanabria, Adela Romero Tarín,
Sandra Liliana Serrano García y Cristina Zurbriggen.

Quito, septiembre de 2021

Dedicatoria

A las mujeres del mundo y su espíritu de resiliencia.

A mi Familia y su grandeza.

Papá, Mamá, Hermana...

Tabla de contenidos

Resumen	IX
Agradecimientos.....	X
Introducción	1
Capítulo 1	28
La trata de personas como problema público y área de política	28
Capítulo 2	43
Diseño de política como marco analítico de investigación	43
1. Teorías del diseño de política pública	43
2. El rol de las instituciones en el diseño de políticas	52
2.1. El factor ideacional	53
2.2. La toma de decisiones.....	54
2.3. La importancia del contexto	54
2.4. La lógica de lo adecuado	55
2.5. El proceso de aprendizaje	56
2.6. Los cambios institucionales	58
2.7. La coordinación interinstitucional	59
3. Fallas de implementación de política pública como variable dependiente	64
3.1. Tipo de falla moderada	70
3.2. Fallas en la política pública antitrata	72
Capítulo 3	76
Mecanismo causal y diseño de tests	76
1. Inconsistencia en la coordinación de la política pública antitrata	76
2. Método de investigación.....	80
2.1. Alineación ontológica y metodológica hacia la causalidad.....	80
2.2. Estudio de caso y protocolo de comparación.....	84
2.3. Análisis de congruencia	86
2.4. Método reconstrucción de proceso y mecanismo causal.....	88
2.5. Instrumentos de política como observables empíricos	90
2.6. Lógica, formalización bayesiana y tests empíricos	91
3. Configuración y mecanismo causal.....	94
3.1. Teorización y operacionalización del mecanismo causal	95

3.2. Mecanismo causal hipotetizado	99
3.3. Diseño de test a partir de observables empíricos esperados	102
4. Selección de casos	106
5. Límites de la investigación	111
Capítulo 4	113
Estudio de caso: falla de política pública antitrata en Argentina	113
1. Contextualización de la política pública antitrata en Argentina.....	113
2. Planteamiento del mecanismo causal	119
2.1. Abriendo la caja negra, evidencias y modelización bayesiana de test empíricos..	119
2.2. Detonante: puesta en agenda del asunto público	120
2.2.1. Prueba en instrumento de nodalidad (PD1): discurso programático oficial posiciona el asunto público	120
2.2.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PD2): regulación superior incorpora lineamientos internacionales de TdP.....	122
2.2.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PD3): variación del presupuesto del ejecutivo	125
2.2.4. Prueba en instrumentos de organización (PD4): instituciones que administran temas relacionados al asunto público y a los objetivos de política	128
2.3. Entidad A: formulación de la política pública	133
2.3.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PA1): información oficial, académica y de ONG que diagnóstica vacíos y tensiones en el tema de trata de personas	134
2.3.2. Prueba en instrumentos de Autoridad (PA2): Formulación e implementación limitada de un aparato regulatorio en el área de política	136
2.3.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PA3): partidas presupuestales enunciadas en cuerpo legislativo y postergada concreción.....	139
2.3.4. Prueba en instrumentos de organización (PA4): administración y estructura institucional centralizada.....	139
2.4. Entidad B: cambio institucional en la política pública	141
2.4.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PB1): sistema de información multidimensional, complejo y difuso	142
2.4.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PB2): cambios en la regulación y reglamentación de la política pública.....	145

2.4.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PB3): nuevas estrategias en una estructura presupuestal	150
2.4.4. Prueba en instrumentos de organización (PB4): inserción de nuevas competencias institucionales, traslape y vinculación con otras áreas de política	152
2.5. Entidad C: interacciones políticas.....	160
2.5.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PC1): débil seguimiento y monitoreo estatal y no estatal a las medidas de protección y reparación de personas afectadas por TdP.....	160
2.5.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PC2): convenios y protocolos de articulación poco sostenidos	163
2.5.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PC3): propuestas económicas escasamente operativizadas en el subsistema de política.....	167
2.5.4. Prueba en instrumentos de organización (PC4): nodos en simultáneo, desarticulados y una instancia rectora incipiente o <i>ad hoc</i>	168
2.6. Resultado: falla de la política pública.....	171
2.6.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PR1): incipiente sistema de información, identificación y registro de casos de trata	171
2.6.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PR2): prácticas de desprotección institucional (centrales/ descentralizadas).....	175
2.6.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PR3): dificultad en la recuperación de activos e inefectiva reparación de las personas afectadas. Asignación indirecta de presupuesto para la protección integral.....	181
2.6.4. Prueba en instrumentos de organización (PR4): escasos lugares de asistencia y acogida para personas afectadas por trata	183
3. Principales hallazgos del caso argentino	187
Capítulo 5	191
Estudio de caso: falla de política pública antitrata en Colombia	191
1. Contextualización de la política pública antitrata en Colombia	191
2. Planteamiento del mecanismo causal	195
2.1. Abriendo la caja negra, evidencias y modelización bayesiana de test empíricos..	195
2.2. Detonante: puesta en agenda del asunto público	196
2.2.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PD1): discurso programático oficial posiciona el asunto público	197

2.2.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PD2): regulación superior incorpora lineamientos internacionales de TdP.....	202
2.2.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PD3): variación del presupuesto del ejecutivo	204
2.2.4. Prueba en instrumentos de organización (PD4): institución que administra temas relacionados al asunto público y los objetivos de política.....	206
2.3. Entidad A: formulación de la política pública	208
2.3.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PA1): información oficial, académica y de ONG que diagnóstica vacíos y tensiones en el tema de trata de personas	208
2.3.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PA2): formulación e implementación limitada de un aparato regulatorio en el área de política	210
2.3.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PA3): partidas presupuestales enunciadas en cuerpo legislativo y postergada concreción.....	213
2.3.4. Prueba en instrumentos de Organización (PA4): Administración y estructura institucional centralizada.....	213
2.4. Entidad B: cambio institucional en la política pública	216
2.4.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PB1): sistema de información multidimensional, complejo y difuso.....	216
2.4.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PB2): cambios en la regulación y reglamentación de la política pública.....	219
2.4.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PB3): nuevas estrategias en una estructura presupuestal	221
2.4.4. Prueba en instrumentos de organización (PB4): inserción de nuevas competencias institucionales, traslape y vinculación con otras áreas de política	226
2.5. Entidad C: interacciones políticas.....	229
2.5.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PC1): débil seguimiento y monitoreo estatal y no estatal a las medidas de protección y reparación de las personas afectadas por la TdP.....	229
2.5.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PC2): convenios y protocolos de articulación poco sostenidos	235
2.5.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PC3): propuestas económicas escasamente operativizadas en el subsistema de política.....	239
2.5.4. Prueba en instrumentos de organización (PC4): nodos en simultáneo, desarticulados y una instancia rectora incipiente o <i>ad hoc</i>	242

2.6. Resultado: falla de la política pública.....	245
2.6.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PR1): incipiente sistema de información, identificación y registro de casos de trata	246
2.6.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PR2): prácticas de desprotección institucional (centrales/ descentralizadas).....	251
2.6.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PR3): dificultad en la recuperación de activos e inefectiva reparación de personas afectadas. Asignación indirecta de presupuesto para la protección integral.....	259
2.6.4. Prueba en instrumentos de organización (PR4): escasos lugares de asistencia y protección para personas afectadas por la trata.....	263
3. Principales hallazgos del caso colombiano	264
Capítulo 6	270
Principales hallazgos en ejercicio comparado.....	270
Conclusiones y recomendaciones.....	279
1. Conclusiones.....	279
1.1. En el ámbito teórico	279
1.2. En el ámbito metodológico	281
1.3. En el ámbito temático	283
1.4. Innovación social y diseño de políticas públicas	285
1.5. Hacia una evaluación de las políticas públicas	287
2. Recomendaciones de política pública.....	289
2.1. Orientaciones para mejorar el diseño de políticas antitrata	289
2.2. Optimizar procesos de intervención, protección y asistencia integral.....	293
2.3. Fortalecer agenda de investigación en el diseño de política pública	296
Anexos.....	298
Siglas y acrónimos	331
Lista de referencias.....	336

Lista de anexos

Anexo 1. Rutas de la trata de personas en el mundo, 2018	298
Anexo 2. Comparación entre trata de personas y tráfico de migrantes	299
Anexo 3. Fragilidad estatal comparativo 2006, 2012 y 2018 por países.....	300
Anexo 4. Fragilidad estatal 2018 desagregada por criterios por países.....	302
Anexo 5. Fragilidad estatal 2019 desagregada por criterios por países.....	303
Anexo 6. Prevalencia estimada de personas afectadas por trata por país (Fs/QCA).....	304
Anexo 7. Vulnerabilidad estimada de esclavitud moderna 2016 (Fs/QCA)	305
Anexo 8. Evidencias falla de política pública de TdP en algunos países de América Latina	306
Anexo 9. Respuestas de Gobiernos a esclavitud moderna 2016 (Fs/QCA)	307
Anexo 10. Selección de casos. Condiciones iniciales	312
Anexo 11. Índex evidencias y fuentes para el caso argentino	313
Anexo 12. Artículos o textos publicados por Eva Giberti*	317
Anexo 13. Síntesis artículos del Código Penal sobre TdP antes de la primera ley en Argentina	318
Anexo 14. Legislación y reglamentación antitrata en provincias de Argentina.....	319
Anexo 15. Puntos focales de asistencia a personas afectadas por TdP provincial, Argentina	320
Anexo 16. Índex evidencias y fuentes para el caso colombiano	321
Anexo 17. Fragmento de Nadia Murad, embajadora de buena voluntad. Tema: trata de personas, en Naciones Unidas	326
Anexo 18. Tipología 1 lavado de activos: fraccionamiento de dinero ilícito proveniente de la trata transnacional.....	327
Anexo 19. Tipología 2 lavado de activos: sociedades fachada con fines de explotación laboral y mendicidad en Colombia.....	328
Anexo 20. Rutas de la trata de personas en Colombia, 2014	329
Anexo 21. ONG postulantes al Consejo Federal de TdP, 2017, Argentina	330

Lista de figuras

Figura 1. Generaciones de las teorías de implementación	65
Figura 2. Evolución del gasto público de la administración nacional.....	126

Figura 3. Personas afectadas por trata, modalidad de explotación y país de origen 2005-2007	131
Figura 4. Jornadas de sensibilización y difusión, Oficina de Monitoreo 2013-2016.....	143
Figura 5. Organizaciones no gubernamentales por provincia, 2016	165
Figura 6. Organizaciones no gubernamentales por región, 2016.....	165
Figura 7. Víctimas rescatadas o asistidas por trata de personas desde que se promulgó la Ley antitrata, entre 2008 y 2016.....	173
Figura 8. Víctimas rescatadas o asistidas por el Programa de Rescate 2008-2017.....	174
Figura 9. Personas afectadas por TdP asistidas por SNAF	175
Figura 10. Avances normativos.....	194
Figura 11. Casos de trata de personas investigados en Colombia, 2003-2007	199
Figura 12. Casos de trata externa reportados en el año 2016.....	243

Lista de tablas

Tabla 1. El aprendizaje en los tres órdenes, según Peter Hall.....	57
Tabla 2. Clasificación de fallas de política, según McConnell	67
Tabla 3. Ajustes a la propuesta de falla de McConnell para la política pública antitrata	71
Tabla 4. Caracterización de la falla moderada y atributos del mecanismo causal	71
Tabla 5. Tipos de ontologías, según Jackson	83
Tabla 6. Fórmulas de cálculo, teorema de Bayes	92
Tabla 7. Tipos de pruebas empíricas	92
Tabla 8. Ponderación de las pruebas, según lógica bayesiana formal.....	94
Tabla 9. Mecanismo causal teorizado y operacionalizado	95
Tabla 10. Hipótesis del mecanismo causal.....	101
Tabla 11. Diseño de test empíricos, según instrumentos de política por cada hipótesis del mecanismo causal.....	103
Tabla 12. Selección de casos por condiciones iniciales. Modo (Cs/QCA)	108
Tabla 13. Períodos consecutivos en Argentina	119
Tabla 14. Detonante caso Argentina	120
Tabla 15. Variaciones en el presupuesto por función 2006	127
Tabla 16. Entidad A caso Argentina	133
Tabla 17. Cronología de la respuesta del Estado argentino en materia de trata de personas. 139	
Tabla 18. Entidad B caso Argentina.....	141

Tabla 19. Desagregación e incremento de penas	147
Tabla 20. Evolución interanual de allanamientos, detenciones y personas afectadas por trata de personas y delitos conexos	156
Tabla 21. Entidad C caso Argentina.....	160
Tabla 22. Resultado caso Argentina.....	171
Tabla 23. Respuesta del Gobierno Argentino frente a la esclavitud moderna	177
Tabla 24. Ejes, medidas y acciones del Plan bianual	180
Tabla 25. Formalización bayesiana con pruebas de aro. Caso Argentina.....	190
Tabla 26. Períodos consecutivos en Colombia.....	196
Tabla 27. Detonante caso Colombia	196
Tabla 28. Registro trata de personas 2002-2004, según bases de datos institucionales.....	198
Tabla 29. Entidad A caso Colombia.....	208
Tabla 30. Delitos con los que se confunde la trata de personas en Colombia	212
Tabla 31. Entidad B caso Colombia.....	215
Tabla 32. Entidad C caso Colombia.....	229
Tabla 33. Ítems del Observatorio de Trata en Colombia	231
Tabla 34. Memorandos de entendimiento y acuerdos binacionales firmados por Colombia	237
Tabla 35. Resultado caso Colombia	2455
Tabla 36. Formalización bayesiana con pruebas de aro. Caso Colombia	269
Tabla 37. Períodos de gobierno de Argentina y Colombia y su alineación con el mecanismo causal y la política anti trata	271
Tabla 38. Comparativo Argentina y Colombia, reporte anual (2001-2019)	276

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Vanessa Montenegro Hidalgo, autora de la tesis titulada “Diseño y Fallas de Implementación de la Política Pública Antitrata. Casos Argentina y Colombia” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2021.



Vanessa Montenegro Hidalgo

Resumen

La presente investigación desde una aproximación teórica deductiva basada en el marco analítico de diseño de políticas públicas explica la relación causal existente entre la adopción de objetivos de política antitrata de personas y la falla moderada en la implementación de la política pública, específicamente en la protección integral.

Para ello, analiza dos estudios de caso, Argentina y Colombia que son significativos en la lucha contra la trata de personas en América Latina. Se aplica el método de reconstrucción de procesos y la formulación del mecanismo causal que permiten comparar patrones teóricos, identificando diferencias en los contextos y las realidades sociopolíticas. La formulación teórica y parsimoniosa del mecanismo causal integra cinco partes: la adopción de objetivos; la formulación de la política; los cambios incrementales; la inconsistencia en la coordinación interinstitucional; y la falla moderada en la implementación de la política pública.

La investigación hace un análisis de congruencia que contextualiza los casos, y un análisis formal bayesiano que permite corroborar la hipótesis general a partir de validar las hipótesis de cada una de las partes del mecanismo causal. El análisis de política pública se basa en el recaudo y el contraste de evidencias basada en los instrumentos de política: información, autoridad, presupuesto y organización (NATO en su sigla en inglés), respondiendo a la formulación de observables empíricos, superando la mayoría de pruebas aro o hoop tests y dando una valoración positiva a los resultados obtenidos.

Los hallazgos de investigación dan cuenta de la complejidad y lo multidimensional del área de política pública antitrata, permitiendo hacer una lectura comparada a partir de las similitudes y las diferencias. La investigación formula finalmente conclusiones de tipo teórico, metodológico y temático; plantea recomendaciones de política pública para la orientación del diseño de la misma, la mejora de los procesos de intervención y protección, y el fortalecimiento de una agenda de investigación tendientes a la coproducción y co-creación de políticas públicas.

Agradecimientos

A Guillaume Fontaine por su admirable labor académica e investigativa, por su aporte a las Políticas Públicas en América Latina y a nivel global. Seguir sus pasos y trabajar en equipo es motivo de gratitud y satisfacción.

A Iván Narváez por su constante apoyo, presencia y serenidad.

A los amigos, amigas, compañeros y compañeras de doctorado por caminar juntos, aceptarnos en la diferencia, aprender y continuar el camino.

A FLACSO Ecuador por ser una muy buena escuela de enseñanza-aprendizaje.

A FLACSO Argentina por abrir sus puertas para mi estancia de investigación doctoral.

A todas aquellas personas con quiénes me encontré en este camino de investigación y aportaron a tejer este proceso; quiénes encuentran un gusto por la investigación, la docencia, el servicio público, el sentido crítico, el activismo y la construcción de un mundo mejor.

A mi FAMILIA por su invaluable apoyo y motivación y a la familia de la vida, con quiénes hemos construido vínculos en distintas latitudes y cuyos lazos trascienden fronteras.

A este tramo de realidad entre artificios y desencantos que interpela a dejar huella. A la Unidad, en lo múltiple y plural.

Introducción

Esta investigación asume como marco analítico el diseño de políticas públicas que hace parte de la generación de estudios más recientes que vinculan la formulación y la implementación de políticas públicas (Peters 2015; 2018a; Fontaine 2015a; 2019; Saetren 2005; 2014). El diseño de políticas ha aumentado recientemente, “a mediados de 2019, la Web of Science hizo referencia a más de 2000 artículos de revistas que se referían a ese tema, en su mayoría publicados desde 2005; y el número de publicaciones anuales alcanzó 270 en 2018” (Web of Science 2019 cp. Fontaine et al. 2019; Peters y Fontaine 2020).

El marco de diseño de políticas ha sido abordado desde distintas teorías que analizan el proceso de políticas con modelos de causalidad, evaluación, instrumentación e intervención (Peters 2018a). Este marco tiene tres finalidades esenciales, abordar la complejidad de las políticas públicas que intersectan problemas de política, actores, instituciones, decisiones, recursos y contextos; superar la segmentación del análisis de políticas públicas como herencia teórica del ciclo de las políticas (policy cycle); y contribuir a una mejor comprensión y uso de los instrumentos de política (Fontaine et al. 2019; Peters y Fontaine 2020).

El diseño enfatiza en el análisis de la implementación, entendida como la puesta en marcha de procesos y acciones políticas para la consecución de metas de acuerdo con objetivos planteados. Entre los principales problemas de estudio que incluye la implementación de políticas se destacan el éxito, la falla y/o el fracaso.

Para el estudio de la falla de implementación son las instituciones, uno de los elementos que cobra relevancia en la explicación y la configuración causal que más allá de determinar los comportamientos de las personas y los quehaceres de forma orgánica, son la plasmación del encuentro de fuerzas, ideas, intereses y actores (Hall y Taylor 1996). Si bien, las instituciones son la síntesis de construcciones sociales y procesos de decisión que presentan posibilidades, también manifiestan limitaciones, brechas entre los objetivos, los medios y los resultados de política que disminuyen las capacidades de respuesta a los problemas públicos.

Unos ejemplos que pueden ilustrar dichas brechas de implementación son, establecer una ley como institución normativa o tipificar un delito pero que las condiciones de contexto endógenas y exógenas así como los marcos de comprensión y acción escabullen la garantía de

derechos de las personas afectadas. Cuando los agresores han sido detenidos y encarcelados, están en prisión preventiva, salen en libertad y nadie lo comunica a la persona afectada (Ruiz y Zurbano 2003, 190), o cuando ella, la persona afectada al haber sufrido algún tipo de violencia se ve obligada a denunciar para acceder a la prestación de servicios o recibir atención integral. O en otro caso, cuando en los operadores de justicia por causa de desconocimiento o negligencia prevalecen sesgos y miopía a la hora de concebir un problema y se revictimiza a las personas afectadas.

En estos escenarios de brechas (gaps), las instituciones formales e informales necesitan actuar de forma articulada y sinérgica, con el fin de potenciar las competencias sectoriales y brindar una respuesta integral a las problemáticas sociales (Repetto 2016) que muy pocas veces lo logran. Los estudios que han caracterizado la violencia contra las mujeres así lo constatan, pues han instado a los poderes públicos a que,

[...] su intervención institucional no se limite a medidas paliativas [sino que por el contrario] se denuncie la falta de coordinación existente entre las instituciones que provoca indefensión y victimización de las mujeres. Que en las administraciones locales se promueva la optimización de recursos para evitar solapamientos y duplicidades o carencia de servicios, fomentando el equilibrio de recursos (Berdasco 2018, 75).

Desde una perspectiva holística y multinivel, la construcción de escenarios institucionales favorables y de construcción de paz (Lederach 2010) proponen implementar una gobernanza territorial (Fals Borda 1999) que genera un potencial emancipador; pertinencia, legitimidad y eficacia vinculando una lógica democrática con una lógica tecnocrática propia del giro institucional. Así, “las infraestructuras de paz deben ser contempladas como plataformas amplias para la acción colectiva que [...] desarrollen relaciones formales e informales con organizaciones de base y con actores [gubernamentales], que permitan coordinar decisiones, recursos y procesos” (Uribe 2018, 185).

La administración y la gestión pública denominan a las formas de acción con logro positivo como coordinación institucional, factor que en el sector público cobra significancia debido a los efectos de los sistemas abiertos, de gobernanza, participación y democracia, así como la influencia que tienen la globalización, la interconexión y las redes humanas y materiales que

gracias al desarrollo de la ciencia y la tecnología han acelerado los procesos, no obstante, se exponen a riesgos en distintas áreas de política.

Por tanto, los puntos a considerar en este apartado introductorio son: Primero, el planteamiento del problema teórico de investigación que alude a las fallas de implementación de la política pública, a la luz del diseño de política desde una perspectiva sociológica neo institucionalista, esto incluye la pregunta, los objetivos y el alcance de la investigación. Segundo, el área de política pública de trata de personas en la que se inscribe el problema de investigación, explicada desde una dimensión macro-global, meso-regional y micro –nacional, identificando las relaciones que se establecen entre el enfoque de derechos humanos, la feminización de las migraciones, la interseccionalidad y los enfoques de seguridad y desarrollo, elementos que permiten justificar a la trata de personas como un área de política pública compleja y multidimensional. Esto permite, identificar por qué las políticas públicas antitrata se constituyen en un buen caso para analizar la falla de implementación.

Tercero, se proponen las hipótesis que están fundamentadas en el constructo teórico de diseño de políticas, aludiendo a las inconsistencias, contando con la influencia del contexto y los problemas de coordinación como elementos fundamentales en la explicación causal. Se hace referencia a la metodología cualitativa y multi método que se emplea para probar las hipótesis y se referencian algunos hallazgos y conclusiones de la investigación. Finalmente, se presentan los cinco capítulos que componen el estudio.

Problema teórico de investigación a la luz del diseño de política pública

El diseño de política como marco analítico supera la comprensión secuencial es decir, el ciclo de las políticas públicas, y vincula los procesos de formulación e implementación de políticas. Peters (2015) asume el diseño de políticas como un modelo de intervención, causalidad y evaluación. El modelo de intervención precisa los cambios y transformaciones que se pueden dar en el proceso de implementación a partir de la conjunción de intereses, ideas y actores (Howlett 2011); el modelo de causalidad establece el vínculo entre lo que ocasiona el problema y las acciones e instrumentos que se utilizan para su solución; y el modelo de evaluación permite analizar con base en metas propuestas, cuáles son los resultados obtenidos.

En este marco, se da prioridad a la toma de decisiones como un factor causal, se centra en los esquemas racionales y las prácticas de la burocracia que implementan instrumentos de políticas como una acción de intervención hasta llegar a la evaluación de la política, que permite efectuar ajustes en los instrumentos para alcanzar los objetivos planteados (Peters 2015).

Los marcos institucionales que son entendidos también como instrumentos de política, abordan la toma de decisiones en completa dependencia de los contextos, esto hace que las instituciones cobren valor, más cuando desde el neoinstitucionalismo sociológico se integra a instituciones formales e informales que contribuyen a identificar estructuras de oportunidades (Acuña y Repetto, 2006, 15) y se convierten en piedra angular para el diseño, la gestión de políticas y el logro de una implementación favorable a los objetivos planteados.

El proceso de implementación de una política pública no solo refiere a una dimensión administrativa sino a una dimensión política, en la que existe una estrecha relación con el rol de las ideas, las dinámicas de mundialización, globalización e internacionalización (Sassen 2004; 2006), así como con las relaciones geopolíticas de poder gubernamental y social. En la implementación y en el análisis de política pública se integra un carácter decisional relacionado con la identificación de objetivos de política, así como con las dimensiones normativa, estratégica y operacional en cuanto a fines y medios (Hall 1993). Es un proceso que implica decisiones e interacciones que encierran complejidad.

Un diseño de política óptimo se produce cuando existe coherencia entre los objetivos; hay consistencia entre los instrumentos; congruencia y convergencia entre las preferencias de implementación, objetivos y medios (Howlett 2009). Cuando estos elementos presentan desajustes en el proceso de implementación se provoca la falla de política, que es lo que constituye el problema de esta investigación, es decir, se evidencian brechas entre lo propuesto y lo ejecutado; el proceso de interacción presenta deslindes entre los objetivos de política, los instrumentos empleados, lo priorizado, el contexto y las relaciones intervinientes.

Por ello, son necesarios estudios como estos que profundizan no solo en las falencias o fallas, sino en sus causas, especificando por qué se producen y cuáles son los límites de las políticas públicas con el propósito de mejorarlas. En este sentido, la pregunta de investigación teórica

que guía la investigación es ¿Por qué fallan las políticas públicas de lucha contra la trata de personas en su proceso de implementación?

Frente a esto, se proponen tres objetivos de investigación:

- 1) Teórico: Analizar la relación causal desde el marco analítico del diseño de política pública considerando la adopción de objetivos de política como causa; formulación, cambios de política y coordinación institucional como proceso; y falla de política como resultado.
- 2) Metodológico: Comparar patrones teóricos y mecanismos causales a partir de las diferencias de contextos y realidades entre los dos países de estudio (Argentina y Colombia).
- 3) Temático o de asunto público: Formular recomendaciones de política pública tendientes a la coproducción (Howlett 2017), co-creación de políticas públicas e innovación social y pública (Bason 2010; Zurbriggen 2017; Mariñez 2017) a la luz de los hallazgos de investigación.

La hipótesis de trabajo de la investigación es: la inconsistencia en el diseño de la política pública que integra arreglos institucionales, cambios incrementales e influencia de las características de contexto, materializados en una descoordinación interinstitucional son el factor causal de la falla de implementación de la política pública anti trata, específicamente en la protección integral de las personas afectadas por la trata de personas.

La investigación pone a prueba el constructo teórico y la hipótesis en dos países de América Latina, estos son Argentina y Colombia, considerados como casos típicos de la falla de implementación de la política pública antitrata al compartir un mismo resultado que es la desprotección de las personas afectadas. Son países que a lado de México tienen mayor trayectoria y capacidad institucional en el ámbito específico de lucha contra la trata de personas, lo cual, permite revisar su proceso de política pública que abarca más de 10 años, mismo que se constituye en un modelo y fuente de aprendizaje para otros países de la región a partir de sus desempeños institucionales en el área de política señalada. Por términos de accesibilidad y consecución de la información se escogieron los dos países en mención.

El alcance de la investigación delinea un espacio continuo de causalidad dentro de un enfoque cualitativo que busca generar explicaciones (Hernández et al. 2006; Rusu s. f.). Brinda un aporte en el desarrollo del conocimiento del análisis de las políticas públicas de lucha contra la trata de personas desde dos aristas fundamentales, por un lado, el diseño de la política pública en relación con la explicación estilizada de procesos de política, coordinación institucional y su influencia en las fallas de implementación. Y por otro, la aplicación del método de reconstrucción de procesos que utiliza los instrumentos de política pública como pruebas de evidencia.

La investigación se constituye en un estudio exploratorio porque se focaliza en un campo o área de política poco estudiada, actual y novedosa especialmente desde las teorías de análisis de políticas públicas, que requiere contrastar fuentes y teorías afines al diseño de política pública y fortalecerlas en el trabajo de campo. La investigación también es descriptiva porque analiza los cómo de manera profunda centrándose en los procesos causales. A la luz de la teoría y la metodología se describen los procesos que llevan a una falla de implementación y se establecen relaciones entre la caracterización de las políticas públicas y el fenómeno de la trata.

Finalmente, también es un estudio explicativo porque establece la relación causal entre las categorías teóricas y las partes de una configuración dentro de un contexto particular, tratándose de ámbitos nacionales. El alcance de la investigación busca identificar las causas de la falla bajo ciertas condiciones de contexto; existe una sucesión de fuerzas causales, hay una estructura sistemática y se incluyen los fines exploratorios, descriptivos y explicativos.

Un área de política compleja: la trata de personas

La investigación se focaliza en un área compleja como es la trata de personas, fenómeno que tiene una trayectoria histórica desde los tiempos de la esclavitud, exponiéndose a nuevos desafíos con la modernidad durante los siglos XIX, XX y XXI. La discusión incluye tantas perspectivas como actores intervinientes tiene la trata, unos actores que la padecen, otros que la provocan y otros que trabajan por reducirla y eliminarla. Su definición deviene en una amplia paradoja entre violación de derechos humanos, vulneración de derechos, una forma de violencia y un delito relacionado con la delincuencia organizada transnacional.

La trata de personas tiene distintas acepciones que van a depender de la institución o el actor que la proponga y del contexto en el que se produzca o se contrarreste. Una de las definiciones más generalizadas, es la que se ha institucionalizado desde el derecho internacional y se la considera como delito en el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas Contra el Crimen Organizado Transnacional, que en su Artículo 3 establece,

Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (UNODC 2004, 44-45).

En esta definición se identifican tres aspectos relevantes, uno el acto, dos los medios y tres el propósito de la explotación. En el primero se incluye el reclutamiento, transporte, traslado y acogida; en el segundo, se alude a la amenaza, el uso de la fuerza, la coerción, el secuestro, el fraude, el engaño, el abuso de poder, el abuso de vulnerabilidad, pagos o beneficios a quienes ejercen el control; y el tercero, refiere a los fines de explotación, incluye las distintas formas de explotación como la sexual, laboral, trabajos forzados, prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, mendicidad ajena, alquiler de vientres, extracción de órganos, entre otras (UNODC 2004; UNODC 2019a, 4-5).

El derecho internacional establece una definición distinta para la trata de niños, niñas y adolescentes, en la que no es necesaria la existencia de un “medio” y solo basta demostrar la acción de captación, transporte, traslado y/o acogida, y que dicha acción solo tenga por finalidad específica la explotación. Una combinación de los elementos de “acto” y “propósito” constituye la trata de niños, niñas y adolescentes (UNODC 2004, 3; ACNUDH 2014; UNODC 2019a, 5).

Otra acepción de la trata de personas es la que se vincula con la violación a los derechos humanos al atentar contra la vida, la dignidad, la libertad y la seguridad; el sufrir violencia de

género, discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole; origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Es también violación de derechos al estar en contra del derecho al disfrute de la salud física y mental, al atentar contra las condiciones de trabajo dignas, equitativas y satisfactorias; al no procurar el derecho a una seguridad social, a un nivel de vida adecuado, a una protección especial para niños, niñas y adolescentes, a la libertad de asociación, libre circulación y al ser sometido a la esclavitud, trabajo forzoso o trabajo en condiciones de servidumbre por deudas (OACNUDH 2014, 5).

La violación de estos derechos humanos puede ser causa y consecuencia de la trata de personas, por tanto, la protección de derechos debe ser el núcleo de toda medida y debe garantizar el respeto y la dignidad de las personas, especialmente de las víctimas de trata. Es necesario lograr que las personas afectadas por la trata no sean procesadas por la trasgresión de leyes de inmigración o haber efectuado actividades irregulares durante la situación de explotación. Las personas afectadas al ser víctimas de violaciones de derechos humanos, cuentan con el derecho legal internacional de acceder a recursos adecuados y apropiados, lo que en la práctica no está efectivamente disponible (OACNUDH 2014, 12). Esto daría lugar a una falla de implementación, frente a la que es necesario, habilitar los medios y optimizar los procesos de política pública en prevención, asistencia y protección, investigación y judicialización y cooperación.

En este orden de ideas, la trata, además de ser una violación de derechos humanos también es “una expresión paradigmática de la violencia de género cuyas víctimas son, mayoritariamente, mujeres jóvenes y adolescentes” (Torres 2011, 151), implica una fuerte carga de violencia (Sassen, 2003). Es una forma degradante de la dignidad humana y una manifestación extrema de la violencia, constituyéndose en uno de los medios comisivos que permiten obtener el consentimiento de la persona afectada.

En este sentido, el Protocolo de Palermo señala los distintos tipos de violencia relacionados con los medios para la captación de las víctimas, la violencia física a partir del uso de la fuerza y el rapto; la violencia psicológica con la amenaza, la coacción y el engaño; la violencia social y simbólica con el abuso de poder y la situación de vulnerabilidad; y la

violencia económica asociada al fraude o concesión de pagos para obtener el consentimiento y anular la voluntad de la víctima (Torres 2011, 157). A esto se suma una violencia institucional e institucionalizada, por ejemplo, al ceñirse los Estados al espíritu del Protocolo de Palermo y exigir a la víctima demostrar los medios utilizados en el proceso de la trata, poniendo sobre ella, toda la carga de la prueba, y abriendo un camino a la postura de los defensores de derechos humanos en que “la violencia y el consentimiento son incompatibles” (Torres 2011, 162), configurando así, una de las tantas fallas de implementación que tiene la política pública, falla común y compartida en la mayoría de Estados.

Una vez dadas estas definiciones que ayudan a fundamentar el problema de estudio, es importante marcar la diferencia entre la trata de personas y el tráfico de migrantes, éste último refiere a una contratación de servicios que hace una persona con el fin de obtener, directa o indirectamente la entrada a un Estado del que no es nacional o residente permanente, y además, la obtención de un beneficio económico por parte de quién presta el servicio, comunmente denominado traficante o coyotero. En el tráfico de migrantes, en términos jurídicos no solo se penaliza el tráfico ilícito sino también la conducta relacionada con la estancia ilegal en un país, sea a partir por ejemplo de la producción o posesión de un documento de viaje falso (UNODC 2019b, 53-54).

A pesar de las diferencias entre la trata de personas y el tráfico de migrantes, estos dos fenómenos algunas veces coexisten, se superponen y se establece entre ellos un continuum; pueden utilizar similares rutas, medios y métodos de transporte agenciados por los mismos perpetradores; suele haber complicidad entre los traficantes y los tratantes, quienes ejercen relaciones asimétricas de poder hacia las personas afectadas. Los dos ponen en peligro la vida, la seguridad y el bienestar de las víctimas (UNODCb 2019); las personas afectadas por la trata pueden ser objeto de tráfico ilícito de migrantes; las personas que migran y toman como opción el tráfico ilícito de migrantes, durante y después de estos trayectos pueden ser víctimas de redes de trata, por consiguiente, se puede afirmar que las líneas entre estos dos tipos de fenómenos son muy delgadas.

Si bien el tráfico de migrantes es voluntario, las personas que optan por esta vía pueden estar en situación de vulnerabilidad debido a varias razones, 1) por el temor a la detención y la deportación acrecentado por la desconfianza en las autoridades que impide solicitar ayuda en caso de abuso o peligro, 2) por intimidación y amenazas de los traficantes, 3) por asumir

deudas con los traficantes que puede conllevar a situaciones de servidumbre y la no denuncia de abusos, 4) por el aislamiento y la inseguridad en los lugares de destino debido a un idioma diferente, falta de redes de apoyo y status irregular, y 5) por temor al rechazo de las familias al no prosperar en el extranjero, lo que impide la salida del círculo vicioso del tráfico ilícito (Healy 2017, 3; OHCHR and Global Migration Group s.a., 68; UNODC 2019b, 7). Estos criterios de vulnerabilidad no son exclusivos del tráfico de migrantes, en su lugar, se pueden extrapolar a la trata de personas y con ello, develar grandes retos que tiene la política pública antitrata frente a las prácticas irregulares que la habilitan, complejidades que podrían en interrogación las capacidades institucionales y que abonarían el terreno hacia las fallas y los desbalances en la implementación.

Brinks y otros (2019) afirman al respecto, que una institución es fuerte cuando en realidad produce un resultado que es sustancialmente diferente de lo que se podría observar en su ausencia, y que trata de mantener ese resultado en el tiempo, aspecto que en la política pública anti trata dada su complejidad es muy difícil de cumplir. Los autores plantean un ejercicio interesante, que consiste en descubrir la diferencia entre cómo sería el mundo en ausencia de una determinada institución y cómo sería con la institución. En la lucha contra la trata de personas esto se pone en cuestión, porque incluso contando con una presencia institucional que tiene la misión de disminuir y erradicar la trata de personas, el fenómeno de la trata no deja de existir, de mutar e incluso aumentar habiendo un alto subregistro.

Así entonces, aparecería una hipótesis que los autores proponen como adopción de instituciones formalmente ambiciosas a largo plazo, pero poco aplicadas en un corto y mediano plazo, lo cual generaría *gaps* o brechas entre el diseño y la implementación de políticas públicas a corto tiempo y probablemente mejores resultados tras procesos de inercia institucional, capacidad de agencia, emergencia de una resistencia social y logro paulatino de resultados institucionales.

Desde una dimensión macroglobal con las dinámicas de globalización, internacionalización, transnacionalismo y los flujos de capitales, se revisa qué ha sucedido con la lucha contra la trata de personas y las políticas públicas, especialmente a partir de la promulgación del Protocolo de Palermo en el año 2000. Si bien, se reconocen los antecedentes de la trata y los avances legislativos durante el siglo XIX, el punto de partida de esta investigación no es distinto al que muchos teóricos ya han identificado, reconociendo que los gobiernos, los

organismos internacionales, los movimientos sociales de base y la sociedad civil organizada han dado pasos importantes en sus esfuerzos institucionales y organizacionales, con un impacto aún limitado a nivel local, nacional, regional y mundial (Todres 2011).

Los pasos anteriormente reseñados son fundamentales en el diseño de políticas públicas, debido a que desde el derecho internacional con la promulgación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo¹ en un marco de derecho penal, reflejan la preocupación por combatir la delincuencia organizada transnacional (de aquí en adelante DOT), teniendo el reto de cada vez incluir perspectivas necesarias y prioritarias como un enfoque basado en los derechos humanos, la perspectiva de género, el enfoque intergeneracional, étnico, geográfico, diverso, multi y pluricultural; las múltiples visiones de desarrollo y sus consecuencias; el desarrollo humano y social, entre otros (Todres 2011). Con esto, se diría entonces, que el derecho penal y la aplicación de la ley han sido necesarios para contrarrestar la trata, pero no suficientes para enfrentar la problemática.

Si bien desde los lineamientos internacionales se proponen tres objetivos de política 1) Implementación de medidas de prevención, 2) Persecución del delito y castigo a los perpetradores y 3) Protección y asistencia a las víctimas (de aquí en adelante personas afectadas), se imponen obligaciones estrictas a los Estados parte en relación con las disposiciones de derecho penal mostrando un desbalance con la asistencia a las personas afectadas y la prevención (Todres 2009).

Desde el año 2010 existe un Plan Mundial de lucha contra la trata de personas aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se ha diseñado un Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que opera a partir de una junta de fideicomisarios que está a cargo de la administración (OIM 2015, 7). La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por su parte, sostuvo en 2012 que la trata de personas generaba US\$ 32 mil millones al año, constituyéndose en una amenaza de gran magnitud que exige acciones coordinadas en todos los niveles de intervención local, nacional, regional e internacional (UNODC 2012b).

¹ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En el Marco de la Cooperación de las Naciones Unidas desde 1996, la OIM y la UNODC establecieron acciones mancomunadas, lo que a principios de 2012 se fortaleció con la firma de un acuerdo de cooperación para mejorar la coordinación, promover el intercambio de información, estrechar las acciones y ampliar las actividades conjuntas de lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes que ya se venía desarrollando en distintas regiones de África. Sus acciones confluyeron en lo que se denomina la gestión de fronteras, asegurando un trabajo integrado, moderno y humano. Esta cooperación se fundamentó en el trabajo conjunto del “Grupo Mundial para la Migración, el Grupo de Coordinación Interinstitucional contra la Trata de Personas y la Iniciativa Global de las Naciones Unidas para Lucha contra la Trata de Personas (UN.GIFT, por sus siglas en inglés)” (UNODC 2012b).

Además, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 8 y 16 específicamente) o Agenda 2030 buscan promover oportunidades para un empleo digno, productivo y decente; a la par, se busca erradicar el trabajo forzoso, la trata de personas y el trabajo infantil y promover sociedades pacíficas e inclusivas con acceso a la justicia y construcción de instituciones eficaces.

En la declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes en 2016, se considera a la trata de personas como el mayor riesgo al que se exponen las personas en situación de refugio y migración, esto requiere afianzar las políticas e iniciativas nacionales, así como la cooperación entre países de origen, tránsito y destino. Con esto se abona el escenario para identificar la relación entre migración y trata de personas, pues esta convergencia en algunos casos, especialmente en la trata internacional resulta obvia porque hay cruce de fronteras y una dinámica migratoria expuesta a muchos factores, dónde la migración puede ser un antecedente o una consecuencia de la trata internacional. No obstante, es necesario visibilizar a la trata interna y su nexos con los procesos migratorios microlocalizados y diversificados a una escala menor, sea dentro de una localidad o país.

Según el Informe sobre las Migraciones en el mundo 2020, en 2019 había en el mundo cerca de 272 millones de migrantes internacionales, cifra global que representa un 3,5% de la población mundial, de ella, el 52% de los migrantes internacionales eran hombres y el 48% mujeres (ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales 2019a; 2019b).

Estimaciones en número y proporción que “superan algunas proyecciones hechas para el año 2050, que pronosticaban un 2,6% o 230 millones, de migrantes internacionales” (OIM 2019, 2-3).

De estas cifras de migración internacional, casi dos tercios son migrantes laborales, es decir, un 74% de personas en edad de trabajar (de 20 a 64 años). En 2017, había 96 millones de trabajadores migrantes hombres que equivalía al 58% y 68 millones de mujeres que representaba el 42% (OIT 2018; OIM 2019).

La población mundial de refugiados para 2018 era de 25,9 millones, “de los cuales 20,4 millones estaban bajo el mandato del Acnur” (ACNUR 2018; 2019b; OIM 2019, 42). El 52% de la población mundial de refugiados tenía menos de 18 años de edad. El número de desplazados internos por causa de la violencia y la situación de conflicto alcanzó 41,3 millones de personas, especialmente en países como La República Árabe Siria, Colombia y la República Democrática del Congo. El total mundial de personas apátridas para el mismo año, fue de 3,9 millones (OIM y ONU 2000; OIM 2019).

Al final de 2018, había más de 3 millones de venezolanos desplazados en distintas partes del mundo (OIM 2018) y a mediados de 2019, cerca de 4 millones de venezolanos habían abandonado el país (ACNUR 2019a), constituyendo a Venezuela como el principal país de origen de solicitantes de asilo en 2018 con más de 340.000 (OIM 2019). Si bien, la mayoría de las personas que migran eran migrantes internos que no cruzaban fronteras internacionales como en 2009 que había 740 millones de migrantes internos (PNUD 2009), el aumento de los migrantes internacionales a lo largo del tiempo ha sido evidente y muy rápido.

En estas situaciones donde operan las políticas de control migratorio, se pueden identificar dos propósitos, por un lado, prevenir, evitar riesgos y promover una migración segura y por otro, atentar contra la libre movilidad como derecho, generando situaciones de estigma, exclusión y discriminación de no existir una intervención idónea. El control migratorio ocupa la mayor parte de la redacción del Protocolo de Palermo y presenta un notable desbalance entre la sanción y judicialización de la trata versus la prevención y la protección de derechos.

Hoy en día la gestión de las migraciones se ha posicionado con el apoyo de la cooperación internacional y con acciones políticas de los Estados, frente a lo que es necesario preguntarse,

¿Qué pasa con la protección de derechos, pensando en derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales (DESC) y en los derechos laborales por nombrar sólo algunos? ¿Qué sucede con las oportunidades, los riesgos y las restricciones que se contraponen entre sí y se agudizan en este mundo global?, ¿Qué pasa con aquellas transformaciones e inercias que se vinculan con lo que Sassen (2001), Castles y Miller (2004) denominan la geografía de las desigualdades? Preguntas actuales que interpelan a los investigadores que estudian los temas migratorios y humanitarios, las políticas públicas y los DDHH permeados por desigualdades sociales, económicas, financieras y globales (Harvey 2004).

Gil Araujo (2002) plantea que las normativas migratorias son a la vez herramientas de clasificación y calificación de poblaciones, criterios selectivos que han construido el proceso de migración y al migrante con implicaciones de significación material y simbólica. Casi ya en cinco décadas, el número de migrantes se ha quintuplicado y esto viene aparejado a la exclusión de millones de hombres y mujeres de los procesos de globalización contemporáneos que han dado lugar a estrategias de supervivencia y proyectos migratorios complejos en la llamada “era de la migración” (Castles y Miller 2004; Álvarez y Guillot 2012).

Los eventos del 11 de septiembre de 2001 que se constituyeron en un momento histórico para las políticas en general, recrudecieron la seguridad y el control antiterrorista que influyó en la configuración de las políticas en contra de la DOT, el tráfico de migrantes y la trata de personas. Es así como “el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001, aprobó la Resolución 1373 que condena los ataques del 11 de septiembre, induce a la Comunidad Internacional a tomar medidas para la prevención y la represión del fenómeno terrorista, y establece un Comité antiterrorista” (Buscaglia et al. 2002, 4).

A la par, el movimiento de lucha contra la trata de personas que reivindica los derechos de las mujeres ha crecido, notando los efectos de la globalización a partir de la masiva migración de mujeres y de sistemas económicos mundiales que avasallan el trabajo femenino (Barker y Feiner 2004). El aumento de las crisis económicas a escala global como “la crisis financiera mundial de 2008, el actual conflicto en la República Árabe Siria” (OIM 2018, 3) y la crisis política, social y económica que atraviesa Venezuela, por nombrar algunos, han afectado los procesos de desaceleración de los Estados tanto en el norte como en el sur. Los circuitos y los flujos migratorios se han reconfigurado, se ha aumentado el flujo de la migración

intrarregional y la migración interna. “Tras revisarse las proyecciones para 2050 en 2010, el total mundial se cifró en 405 millones de migrantes internacionales” (Organización Internacional de las Migraciones 2010, 3; 2018, 2-3).

Los nuevos desplazamientos provocados por conflictos y situaciones de violencia si se miden en proporción de la población del país, los encabezan la República Árabe Siria con 4.400 desplazamientos por cada 100.000 habitantes, seguida de El Salvador con 3.600 y Libia con 2.500 (OIM 2018, 42). El Salvador ha sido uno de los países más violentos del mundo en los últimos diez años; sin embargo, los desplazamientos internos producto de la violencia delictiva y callejera permanecen casi invisibles. En 2016, hubo 40,3 millones desplazados por la violencia y fueron acogidos en 56 países. Colombia con 7.246.000 desplazados y la República Árabe Siria con 6.326.000 representan casi un tercio de la población mundial de desplazados (Observatorio de Desplazamiento Interno [IDMC] y Consejo Noruego para Refugiados [NRC] 2017).

Ante este panorama, se afirma que la migración internacional ha sido la variable más inestable y menos previsible, pues la conectividad y factores subyacentes a ésta, probablemente permitan mantener la tendencia o den cuenta de un aumento de las personas migrantes respecto de la población mundial, según lo corrobora el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas (OIM 2018).

Autores como Kempadoo (2011) y Sharma (2005) critican los enfoques que priorizan el crimen, el castigo y el control de la inmigración, un marco que apoya los intereses económicos. Se necesitan crear nuevos marcos que prioricen los derechos del sujeto migrante transnacional, más aún si éste ha sido afectado por un fenómeno que viola y vulnera sus derechos como es la trata de personas y dónde es menester tener en cuenta los factores estructurales que la provocan y a su vez, promover una migración libre fundamentada en la prevalencia de los derechos humanos y la seguridad humana.

En este sentido, cabe preguntarse desde una mirada mucho más global a la trata de personas, pero de la cual hace parte y está inserta, si ¿Es la gobernabilidad migratoria una alternativa a la securitización de la migración? Los cambios realizados en materia de leyes y políticas migratorias han posicionado a los DDHH como uno de los principales fundamentos a nivel

del régimen global de la gestión migratoria basado en el control, que ha dado paso a la gobernabilidad migratoria.

Domenech (2013) llama a todo este aparataje, la introducción de una perspectiva técnico-política que desarrolla una política de control con rostro humano, “conciliar la lógica Estatocéntrica de la soberanía nacional con el imperativo universalista abstracto de los derechos humanos” (Domenech 2013, 3). Desde este enfoque, se concibe que los DDHH son utilizados para obtener la legitimidad necesaria de las políticas para su instrumentación, argumentando que el objetivo último de los gobiernos y de la comunidad internacional es lograr y demostrar “una administración eficaz de los flujos migratorios” que entran en consonancia con el desarrollo.

Por consiguiente, lejos están las políticas de hacer efectivos los derechos de los inmigrantes y de las personas afectadas por la trata de personas y el tráfico de migrantes (Domenech 2013). Esta gobernabilidad, según Mezzadra (2012) se asienta en una gobernanza persuasiva que se basa en patrones de cálculo y gestión de riesgos, que es necesario señalarlos con el fin de analizar cómo se están enfocando las políticas públicas.

Ante esto, existen perspectivas que contribuyen a repensar y hacer cambios en el diseño de las políticas públicas anti trata de personas, que giren en torno a un enfoque de derechos humanos, género, interseccionalidad, transaccionalidad y desarrollo humano. Perspectivas que incorporan metodologías que contribuyen a fortalecer legislaciones, políticas y programas (Todres 2011,75).

Desde este contexto, es fundamental establecer un vínculo directo entre la perspectiva de género, la feminización de los procesos migratorios y la trata de personas. La categoría de género no es homogénea, plantea distintas configuraciones y significados dependiendo de los contextos, las poblaciones, la historia y la red de relaciones en la que se desenvuelven las mujeres, los hombres y población diversa en sus distintas interacciones² (Parella 2009; Parella 2003; Rodríguez 2011; Anthias 2006. Desde 1970 casi la mitad de migrantes son mujeres y

² Que se establecen con y a partir de la etnia, la raza, la clase social, la edad, la condición jurídica (nacionales – no nacionales/extranjeros), la condición social (inmigrante por ejemplo), la orientación sexual, religión entre otras.

son quiénes presentan mayor grado de vulnerabilidad, expuestas a diferentes tipos de violencia y a dobles o triples discriminaciones (Parella 2003).

Probablemente la relación entre género y migración no es tan nueva si nos remontamos a procesos migratorios de los años 70 y 80; no obstante, la feminización de la migración está estrechamente relacionada con la “internacionalización de la reproducción”³ (Parella 2002; Ehrenreich y Hochschild 2003), factor que es evidente también en la trata de personas y violencias asociadas, lo que explica el número creciente de niñas, adolescentes y mujeres adultas que son víctimas de explotación sexual, abortos forzados clandestinos, o alquiler de vientres fraudulentos.

Esto ha llevado a la inserción laboral de las mujeres en actividades reproductivas provocando asimetrías no solo entre hombres y mujeres, sino también, entre las mismas mujeres por la estructuración de las relaciones de clase, etnia y raza. Aparece un ethos diversificado que incluye tanto a la mujer obrera-trabajadora como a la mujer de la burguesía, pasando por criterios de etnicidad y orientación sexual que se exponen a procesos de desarraigo, flujos circulares, de re-vinculación con sus diásporas y retorno.

La presencia de las violencias estructurales y las políticas de securitización, de “barreras o muros” como las llaman algunos autores, se mantienen y se han recrudecido, lo cual, ha hecho más visible la relación de toda forma de violencia hacia la mujer, prácticas de xenofobia, discriminación, prevalencia de estereotipos y desvalorización de la mujer (Juliano 2005). Aquí es necesario hacer un alto, para decir que los riesgos sociales a los que están expuestas las mujeres no son los mismos, desde el feminismo negro que critica fuertemente al feminismo occidental, no se puede equiparar la discriminación, la explotación y la opresión, Bell Hooks (1981) sustenta que el énfasis que se da en la opresión como factor común es una estrategia de las mujeres de clase media con la que se busca proteger los intereses de clase.

³ Está asociada a parir o ejercer actividades de cuidado físico, emocional y también sexual. Labores domésticas y/o del cuidado sin remuneración o con remuneración precaria, infravaloradas (Gregson y Lowe 1994). Las mujeres inmigrantes poseen mayores desventajas, en cuanto al tiempo de permanencia en el lugar de destino, el capital social reducido, el tipo de proyecto migratorio con el que salen del lugar de origen, y enfrentan discriminación por factores de desigualdad y una posición de inferioridad en el mercado laboral (Parella 2002; 2003).

En este sentido, sigue habiendo una notable brecha en el uso discursivo de los DDHH, políticas y acciones que no logran incorporar a los derechos como prioridad para luchar por ellos; cambios legislativos que son tímidos, en algunos casos contradictorios y en otros, aunque menores se plantean retrocesos en materia de género. Las políticas hacia las mujeres merecen discutirse especialmente cuando se involucran las dimensiones de Violencias-DDHH –Migración-Género.

En cuanto a las políticas migratorias y en correlación las políticas de trata de personas, estas prestan muy poca atención a los clivajes de desigualdad, género, etnicidad y edad. Al contrario, lo que se brinda es un tratamiento homogéneo y segmentado, motivo por el cual, necesitan reiterar los nuevos y viejos desafíos de la feminización, que son encontrar los continuums históricos, focalizar los mercados laborales que por lo general son racializados y sumidos en la precariedad; profundizar en la internacionalización de la reproducción social del cuidado de las familias⁴; ahondar en los avances y estancamientos del trabajo doméstico y en los trabajos tradicionales de las maquilas, fenómenos globales que se dinamizan con la mano de obra femenina como característica principal⁵.

Las múltiples desigualdades producto de las asimetrías permiten discutir sobre interseccionalidad. Crenshaw (1989) desde el feminismo negro norteamericano postuló que la interseccionalidad estructural, hace parte de un sistema complejo en el que los mecanismos de opresión y discriminación múltiples y simultáneos disminuyen el acceso a derechos y a oportunidades (Verloo 2008). En otras palabras, la interseccionalidad es la herramienta para comprender la forma en que funcionan los sistemas cruzados de exclusión que afectan especialmente a las mujeres (Mestre 2005 citado en Expósito 2012).

En los años 1990, se propone a la interseccionalidad como una teoría normativa con aportes de investigación empírica. Algunos teóricos dicen que alcanza el rango de paradigma, lo cual es discutible, no obstante, tiene algunos presupuestos, entre los que se hallan: ser un proceso social que aglutina varias categorías o factores de diferenciación y necesitan ser entendidos en conjunto. Las relaciones entre estos factores se dinamizan y varían en el tiempo, esto requiere

⁴ También denominado cadenas de cuidado con déficit en el escenario global.

⁵ Actividades que están inmersas en los circuitos globales capitalistas y que se enfrentan a una falta de protección social, baja remuneración, problemas de indocumentación, descalificación del trabajo o acceso indirecto al mercado laboral, descalificación del proceso migratorio o restricciones en el proceso de visado, dinámicas que mantienen una relación directa con la trata de personas.

un análisis situacional concreto. Cada categoría es internamente diversa, no homogénea. Las categorías o factores de diferenciación son el resultado de interacciones individuales, colectivas e institucionales que responden a características y condiciones espaciotemporales. Y, por último, es necesario abordar las distintas interacciones que se producen entre las condiciones y las categorías diferenciales (Darré 2012).

De la mano de la interseccionalidad estructural se halla la interseccionalidad política, ésta se establece cuando el diseño de una política pública se enfoca en la resolución de un problema pero a la vez, se construyen vínculos con temas y problemas afines, teniendo en cuenta categorías como género, clase, raza (etnicidad) y sexualidad, superando o tratando de superar la segmentación o la compartimentación entre áreas de políticas, aproximándose a criterios de igualdad y equidad (Parella 2003; Anthias 2006).

A lo anterior, Guy Peters (2017) lo denomina *wicked problem*, que se traduce como problema perverso, difícil de resolver de forma definitiva. Este tipo de problema fue propuesto por la literatura de planificación especialmente por Rittel y Webber (1973), quienes aludían a problemas de políticas emergentes que incluyen múltiples causas, dinámicas internas y externas y una lógica multiactor que los hace política y técnicamente complejos, lo cual puede ser un síntoma de otro problema. Esto exige que la formulación de políticas, su implementación, monitoreo y seguimiento sea un proceso continuo de mejora y ajuste permanente (Hogwood y Peters 1983).

Los problemas de políticas perversos y emergentes pueden requerir modos de intervención y gestión más experimentales, en lugar de soluciones de políticas planificadas más definitivas (Sabel y Zeitlin 2012; Howlett 2014 cp. Peters 2017, 386). Lo que daría lugar a políticas fallidas al comenzar a abordar temas difíciles como la pobreza, la desigualdad, la migración, el cambio climático entre otros, que muestran problemas en el diseño y que necesitan abordarse con medidas integrales. Hay argumentos viables de que las soluciones más descentralizadas y policéntricas pueden ser efectivas, pues las soluciones centralizadas pueden no involucrar a los actores adecuadamente y pueden no tener la flexibilidad adecuada (Peters 2017, 394).

La trata de personas puede considerarse un problema perverso, complejo y emergente que necesita ser analizado desde una perspectiva interseccional, teniendo en cuenta cuatro

factores: 1) Cómo las intersecciones de género, raza, clase y nacionalidad contribuyen a agudizar la situación de vulnerabilidad. 2) Trabajar por el empoderamiento de las mujeres retomando planteamientos de movimientos feministas. 3) Preguntarse si las políticas públicas anti tratan incentivan la agencia de las personas afectadas y en especial de las mujeres, en cuanto a estrategias en niveles locales, nacionales, regionales y globales. 4) Procurar con intervenciones estatales y no estatales un cambio de condiciones de vida, para ir más allá de la respuesta reactiva del rescate⁶ (Baker 2015).

La transversalidad consiste en cómo un tema concreto como la trata de personas atraviesa o vertebrada muchas de las políticas sectoriales (desarrollo social, salud, trabajo, registro civil, educación, migración, justicia, seguridad, infancia y adolescencia, entre otras), se relaciona con medidas adoptadas en otras áreas y ubica el problema público en relación con los servicios sociales a los que necesitan acceder las personas afectadas como respuesta a la protección integral.

La transversalidad doble o cruzada refiere a los ejes o enfoques diferenciales que se aplican dentro de un determinado plan de acción, dirige las actuaciones administrativas que necesitan estar coordinadas para no duplicar esfuerzos ni recursos (Iglesias 2010). Hacer que la interseccionalidad y la transversalidad cruzada converjan, significa concebir un problema público como la trata de personas bajo dos aspectos, la unicidad y la complejidad que determinan este fenómeno.

Diseñar las políticas públicas desde la interseccionalidad y la transversalidad cruzada significa incorporar estos enfoques de manera formal en las políticas públicas, que puedan dialogar con el enfoque de derechos humanos y se considere a la participación de los sujetos de derechos como un mástil para contrarrestar las desigualdades.

En esta combinación de DDHH y trata de personas, que está lejos de posicionarse como discurso hegemónico, la comunidad internacional ha coincidido en establecerlo en los documentos normativos de forma nominal. En su aplicabilidad, los DDHH no suelen ocupar

⁶ El rescate ha sido una política impulsada por las burocracias estatales basada en los servicios de asistencia estatales y de ONG, que busca ampliar el número de personas afectadas para mostrar una política exitosa (Agustín 2005; 2009), coincide con su refuncionalización como estrategia de investigación policial/judicial” (Daich y Varela 2014, 80), pero a la vez, puede profundizar “una zona de excepción en el mercado del sexo comercial a través de la reactivación del poder de policía” (Daich y Varela 2014, 63).

el centro natural de las políticas, porque se sobreponen los asuntos de seguridad, la afectación al orden público, la criminalización de la migración y temas relacionados con el control.

Algunos procedimientos, protocolos e informes de trata de personas dan un lugar privilegiado a los DDHH, al menos el Convenio del Consejo Europeo sobre Lucha contra la Trata de Seres Humanos y la Directiva de la Unión Europea califican a la trata de personas como una violación a los DDHH, lo cual entra en consonancia con lo que establece la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos. Adicionalmente, existen a nivel internacional dos de los principales tratados que hacen referencia sustantiva a la trata, uno es, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en su artículo 6to. y la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 35. Existen grupos poblacionales prioritarios como los niños y las mujeres, que tienen un tratamiento especial para la trata de personas.

El enfoque basado en DDHH se fundamenta en las normas internacionales de derechos humanos y su objetivo es la promoción y protección de estos, reconociendo la inherente dignidad humana en cada individuo (Todres 2011,67). Desde la OACNUDH (2014) se afirma que este enfoque tiene en cuenta las formas de vulneración de los DDHH en el ciclo de la trata de personas, lo cual, exige un correlato de los Estados en sus obligaciones para lograr hacer justicia, arremeter contra la impunidad, superar la discriminación y la distribución injusta del poder. Es decir, que se pueda fortalecer las capacidades de los sujetos titulares de derechos y así mismo, se cumplan los deberes y obligaciones (OACNUDH 2014,10). Esto último, marca un punto de inflexión al considerar otra dupla importante en materia de derechos, y es la congruencia o alineación entre obligaciones y derechos que involucra a todas las instituciones y organizaciones partícipes del problema público.

En esta relación DDHH-Trata de Personas, y Derechos-Obligaciones, Pisarello (2007) señala tres aspectos. La interdependencia y la invisibilidad de todos los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) al mencionar el “carácter poliédrico de los derechos fundamentales que necesitan de un reconocimiento de la equivalencia potencial en sus mecanismos de protección” (Pisarello 2017) para una garantía plena de los derechos, lejos de la mercantilización, una menor burocratización de las relaciones políticas y económicas, y de la “ideología basada en el individualismo, la competitividad y la explotación” (Herrera 2008, 11).

Como segundo aspecto, Pisarello alude a la “reconstrucción compleja de las garantías de los derechos”, así retoma el carácter multi-institucional de la tutela de los derechos, un sistema multinivel de garantías que articule diversas escalas de protección, algo que cobra un sentido importante en esta investigación al hablar de protección integral. Entre estas garantías se hallan las de tipo infra estatales (municipales, subestatales y estatales) o supra estatales (regional o internacional), en que los DDHH pueden “convertirse en la pauta jurídica, ética y social que sirva de guía a la construcción de una nueva racionalidad [...], un uso alternativo de lo jurídico, que se interprete y aplique a partir de las necesidades de las mayorías sociales” (Herrera 2008, 11-12) y que conjugue las dos perspectivas de hacer políticas públicas: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo.

Y el tercer aspecto refiere a “una reconstrucción democrática de las garantías de los derechos sociales, que sean más participativas y menos institucionales, es decir, que se puedan involucrar a los propios titulares de derechos en la defensa y conquista de los mismos” (Pisarello 2007, 112-113). Herrera (2008) por su parte, en la reinención de los derechos humanos, alude a la apertura de espacios de participación para los grupos que atraviesan una situación de vulnerabilidad con el fin de construir un contenido reivindicativo de los derechos. De esta manera, se avizora una nueva perspectiva de los derechos como procesos institucionales y sociales, que permitan crear condiciones para el acceso a bienes materiales e inmateriales que tengan como centro la dignidad humana.

Los elementos antes mencionados justifican por qué la trata de personas es un área de política pública compleja y multidimensional, en donde los arreglos de gobernanza implican interacciones público-privadas y sociales, sumado a la combinación de instrumentos de política que pueden contribuir a políticas más legítimas y eficaces (Howlett y Rayner 2007). Y dado que a nivel mundial la trata de personas constantemente se reconfigura, por ejemplo, en las formas de captación de las personas afectadas que cambian debido a la construcción social de los patrones de masculinidad pues las prácticas de seducción y los modus operandi están asociados a mecanismos simbólicos afectivos y de cuidado hacia las mujeres que promueven la sumisión bajo promesas falsas de protección (Montiel 2010).

Por otro lado, las rutas de la trata también cambian a partir de la identificación de nuevos casos, los procesos de investigación judicial adelantados y la gestión de información recabada en los países o el sistema internacional (Henoa 2008). El Informe Global de Trata de Personas

2018, identifica 570 rutas en el mundo avaladas por la Interpol, sin embargo, son 12 las que mayor frecuencia tienen (Anexo 1) (UNODC 2018).

Otro ejemplo de la configuración de la trata es cuando se presenta la necesidad de fortalecer las normas voluntarias de las empresas destinadas a prevenir y combatir la trata de personas y la explotación laboral, especialmente en las cadenas de suministro (ONU, Asamblea General 2017). Surgen nuevas dinámicas asociadas a dinámicas locales, territoriales y prioridades internacionales. “En la actualidad, la trata no está integrada de forma plena en la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad y a menudo se pasa por alto en las respuestas a los conflictos” (ONU, Asamblea General 2018).

La trata de personas se escabulle en intereses políticos, económicos y se asocia a distintas problemáticas conexas⁷, “la convivencia entre humanitarismo y control no es coyuntural, sino parte integral de las democracias contemporáneas, tanto en regímenes neoliberales como postneoliberales” (Ruiz y Álvarez 2019, 716); “la coexistencia entre prácticas de gubernamentalidad basadas en la “piedad” y el “manejo de riesgos” piensa la agencia de “migrantes vulnerables” que están privados y divorciados de agencia política” (Ruiz y Álvarez 2019, 717), sin embargo, cuando esta agencia es una potencialidad aquellos se convierten en seres riesgosos.

La relatora especial de la ONU sobre trata de personas⁸ sostiene que las políticas xenófobas y restrictivas de la migración, sumadas a la criminalización de los migrantes son actuaciones ineficaces y fomentan la trata de personas. Las nuevas tecnologías de la información son utilizadas para vulnerar derechos de forma clandestina, por ejemplo, el grooming⁹ puede ser un medio para tener una potencial víctima o persona afectada de la mensajería instantánea y captarla para trata de personas (Navarro 2018). Las capacidades institucionales se empiezan a cuestionar por sus limitaciones y sus respuestas reactivas, por ejemplo cuando se establecen requisitos migratorios sin que se activen medidas de prevención, protección y seguridad humana fronteriza, lo que conduce a una activación de delincuencia organizada, de mafias de

⁷ Pobreza, marginalización, precariedad laboral, prostitución, tráfico de drogas y de armas, cultivos de uso ilícito, cybercrimen, patrones culturales desestructurantes.

⁸ María Grazia Giammarinaro.

⁹ Acoso sexual virtual a niños, niñas y adolescentes por medio de plataformas digitales.

tráfico de migrantes y trata de personas (González 2019), razón por la cual, se constituye en uno de los mejores casos para analizar las fallas de implementación de políticas públicas.

Los estudios de caso en esta investigación son Argentina y Colombia, dos países que además de ratificar los instrumentos internacionales específicos en el tema de trata, también han promulgado leyes nacionales específicas anti trata y son junto a México, los países que tienen mayor trayectoria en la región en cuanto a acciones, creación y fortalecimiento de instituciones, actores y complejidad de realidades nacionales.

Un camino de inconsistencias: explicaciones plausibles a la pregunta de investigación

En los Estados y sus burocracias desde la dimensión institucional se precisa la existencia de líneas verticales y horizontales, un control jerárquico, una red de comunicación que facilita los procesos y la creación de una serie de nexos formales e informales a partir de la interacción entre el cuerpo operativo y directivo, que tienen en cuenta instancias de veto y otorgan estímulos para la consecución de objetivos (Sabatier y Mazmanian 1980; Van Meter y Van Horn 1975). En otras palabras, se facilita la coordinación entre los tomadores de decisión y los burócratas “street level”, así, las organizaciones políticas son los principales agentes de la política y se enfrentan a algunos desafíos especialmente cuando se trata de políticas integradas.

La coordinación es uno de aquellos desafíos que tienen las políticas y las burocracias (Peters 2015), es el proceso que logra sinergia entre los actores, intereses, empleo de recursos y acciones que constituyen una condición necesaria, pero que se enfrenta a sistemas institucionales formales e informales que generan incentivos para mantener una coherencia entre decisiones, acciones y prácticas.

La propuesta pionera de implementación de políticas públicas de Pressman y Wildavsky (1973), se complementa con una perspectiva alternativa que establece la relación entre la formulación de política y la implementación como proceso interactivo, en el que se otorga valor al aprendizaje, al carácter adaptativo y a la exploración (Hill y Hupe 2009, 45). Perspectiva que fue abordada por Majone con Wildavsky (1998) y Browne con Wildavsky (1998) posterior a su primer estudio, donde la coordinación puede o no, propiciar una

adaptación mutua o en su lugar, propiciar escenarios de pequeña o mediana conflictividad que se analizan de acuerdo con las características del medio y a una intención de política.

La coordinación permite identificar distintas organizaciones, programas y políticas que aúnan esfuerzos para cubrir vacíos en la prestación del servicio y reducir la duplicación de esfuerzos. Se alude a la coordinación horizontal entre instituciones y se complementa con la dimensión vertical que establece vínculos multinivel a escala central y subnacional con actores gubernamentales y no gubernamentales, es decir, con actores que cooperan en el entorno (Peters 2015). En todas las escalas es necesario coordinar instrumentos de política, de información, autoridad, presupuesto y organización y delimitar el alcance de la coordinación en cuanto a compartir mismos objetivos, intercambiar recursos y actuar sobre una misma realidad, esto crea un sistema de interdependencia (Repetto 2016) y se relacionaría con la gobernanza interactiva entre sectores (Torfing et al. 2012).

La investigación busca poner en juego estos procesos y de esta manera constatar la siguiente hipótesis de trabajo: La inconsistencia en el diseño de la política pública que integra arreglos institucionales, cambios incrementales e influencia de las características de contexto, materializados en una descoordinación interinstitucional son el factor causal de la falla de implementación de la política pública anti trata, específicamente en la protección integral de las personas afectadas por la trata de personas. En términos metodológicos, la investigación busca hacer una comparación de un patrón de configuración causal aplicado en dos casos, para ello, se aplica la Reconstrucción de Proceso (Process Tracing) como el método que aborda estudios de caso (George y Bennett, 2005; Gerring, 2006), que facilita el seguimiento de mecanismos causales a través de piezas que se entrelazan y transmiten fuerzas causales entre sí, es decir, que conforman un conjunto de causas hacia un resultado, en lo cual coinciden Checkel (2006), Hall (2008), Bennett (2010), Beach y Pedersen (2013), entre otros.

De la mano de un análisis de congruencia (que en esta investigación se presentará a manera de contextualización) y la formulación de un mecanismo causal teórico e hipotetizado (Beach 2016) que plantean hipótesis por cada una de las partes (entidades) del mecanismo causal, se podrá llegar a comprobar o falsear las hipótesis propuestas. ¿Esto cómo se hará? Con el diseño de los test o pruebas empíricas a partir de la tipología de instrumentos NATO propuesta por Hood y Margetts (2007) siendo la más utilizada en la actualidad y la que desagrega cuatro tipos de instrumentos, esto son: Nodalidad o información, autoridad,

presupuesto y organización. Estos test estarán basados en observaciones empíricas esperadas. A partir de la presentación sistemática de evidencias por cada uno de los tests en las partes del mecanismo causal. El acopio de evidencias requerirá un proceso tanto de saturación como de triangulación de fuentes de información, que se presentarán de forma pormenorizada.

Cómo último paso del método se avanzará hacia la formalización bayesiana de las inferencias causales que permite estimar probabilidades y niveles de confianza que aseguren la presencia o ausencia de los elementos probatorios de cada una de las partes del mecanismo causal. Es decir, que el diseño de los test y el conjunto de evidencias se pondrán a prueba, de lo cual se obtendrá un nivel de confiabilidad en la hipótesis inicial.

En cuanto a los resultados o hallazgos que arroje la investigación estos se fortalecerán a partir de los planteamientos teóricos y la riqueza empírica de los estudios de caso. Se logrará conjugar elementos teóricos del diseño de políticas públicas y fallas de implementación basadas en arreglos institucionales, ajustes incrementales, procesos de coordinación y acciones de protección integral. De los resultados se podrá concluir que existe o no una relación causal entre inconsistencias en el diseño de política, descoordinación institucional y falla de política. Y se reconocerá la complejidad tanto del área de política como de las políticas públicas anti trata para contrarrestar y disminuir la trata de personas.

Las recomendaciones apuntan hacia la coproducción del conocimiento que requiere una visión sistémica y contextualizada (Howlett 2016; Jasanoff 2004), así como la incorporación de la dimensión valórica con distintas visiones de la realidad (Zurbriggen 2017). Se da importancia a la relación entre el proceso de toma de decisiones y el de conocimiento e información colectiva, que implica procesos colaborativos de aprendizaje, creación y reflexión institucional hacia el diseño de políticas públicas para la innovación social (Manzini 2015).

Una de las recomendaciones de política será replicar el modelo causal puesto a prueba en esta investigación en otros contextos con similares o diferentes características, e incluso, en otras áreas de política pública, con el fin de profundizar y a la vez innovar en la investigación del diseño de las políticas públicas y los estudios comparados.

Organización general de la investigación

La tesis presenta seis capítulos que están articulados en su contenido. El primer capítulo presenta desde una perspectiva macro-internacional, meso-regional y micro-nacional la trata como problema público, algunos estudios y reglamentaciones relacionadas. El segundo capítulo presenta el diseño de investigación e integra tres partes fundamentalmente: el diseño teórico, las implicaciones metodológicas y las técnicas operacionales.

El tercer capítulo presenta el mecanismo causal teorizado con sus atributos, operacionalización, hipótesis de trabajo y el diseño de pruebas empíricas. Por último, se presenta la selección de casos, se definen qué tipos de casos son y qué método de comparación se utiliza. El cuarto capítulo presenta el caso Argentina que empieza con un análisis de congruencia (contextualización), el planteamiento del mecanismo causal, la presentación de evidencias y hallazgos y la modelización bayesiana. El quinto capítulo presenta el caso Colombia con las mismas partes del capítulo tres.

El sexto capítulo presenta la comparación entre los dos casos a partir de los mecanismos causales, a manera de correspondencias encontrando divergencias y semejanzas en cada parte del mecanismo causal. Se presenta el plan binacional existente entre los dos países y los aprendizajes en cada uno de los casos a partir de las fallas de implementación.

Finalmente, la tesis presenta conclusiones y recomendaciones, las primeras se establecen en el ámbito teórico, metodológico, temático, de innovación social y diseño, y evaluación de políticas públicas. Las segundas brindan orientaciones en el tema concreto de trata de personas y se presentan algunos criterios para fortalecer la agenda de investigación a partir del diseño de política.

Capítulo 1

La trata de personas como problema público y área de política

La trata de personas presenta su definición desde varias aristas considerándola como un fenómeno multidimensional de carácter humanitario, social, político, económico y cultural. entendida como violación, vulneración de derechos humanos, violencia de género, delito, comercio de seres humanos y una forma de esclavitud moderna. En este capítulo se aborda la trata de personas como problema de orden público identificando cuáles son las causas estructurales, contextualizando los lineamientos y las directrices de política pública anti trata en tres ordenes: macro (internacional), meso (regional a nivel latinoamericano) y micro (nacional), y en estos niveles, estudios relevantes en materia de política pública.

La amplia producción académica sobre la trata de personas como problema multidimensional ha sido liderada por distintos campos del saber como la antropología, la sociología, la psicología, la geografía humana, el derecho, las relaciones internacionales y los estudios de género principalmente, aunque la economía también ha puesto su énfasis en el abordaje de la trata al considerarla como uno de los negocios ilícitos, lucrativo y criminal, movilizado por mafias que representa millonarias sumas de dinero a nivel mundial y global.

Contextualizar a la trata de personas desde los tres órdenes propuestos y desde el tema de investigación en concreto, conduce a identificar en primera instancia, las causas estructurales que provocan la trata, esto dentro del marco de derechos de acuerdo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que implica complejizar el fenómeno y precisar las causas de tipo económico, político, legal y social principalmente, cuya magnitud dependerá de atributos como la interseccionalidad y la transversalidad.

A nivel económico se identifican como causas estructurales la desigualdad económica, las asimetrías sociales y la pobreza sistémica; la presencia de monocultivos y la agricultura a gran escala con plantaciones que emplean mano de obra en condiciones infrahumanas y de explotación (Mazzeo¹⁰ 2017, Merchán¹¹2017). La presencia de cultivos de uso ilícito

¹⁰ Norma Mazzeo (Psicóloga del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las personas Damnificadas por el Delito de Trata de Argentina), en conversación con la autora, enero de 2017.

¹¹ Cecilia Merchán (Secretaria de Igualdad y Diversidad de la Nación 2019-2021, coordinadora del Comité Ejecutivo contra la Trata de Personas-2012-2015, diputada de la nación por la provincia de Córdoba en el período 2007-2011), en conversación con la autora, julio de 2017.

asociados a estructuras del narcotráfico, empresas fachada, industrias extractivistas que tienen un vínculo directo con la trata de personas dentro de un modelo económico centrado en la acumulación, la mercantilización y el consumo, que establece vínculos entre economías agroextractivas y las economías íntimas, entendidas como intercambios sexuales, erotismo, compañía o romance a cambio de alguna compensación (Ruíz 2019).

Otros nichos productivos son la industria textil clandestina, las ladrilleras, la minería; la industria del sexo con todas sus variantes aprovechando el auge de la tecnología; los cuidados de salud asociados con establecimientos de masajes que en el caso de Argentina proliferan y sirven de fachada para la captación de víctimas de trata (Stevens¹² 2017). El alquiler de niños y niñas para la mendicidad, los velos que aún existen -aunque menos- a partir de las tradiciones culturales como el padrinazgo asociado al servicio doméstico de puertas adentro; entre múltiples nichos económicos que reproducen prácticas tradicionales.

La causa estructural de tipo social se conjuga con la económica y la política bajo criterios de ilegalidad, corrupción y DOT, es así como se sigue ejerciendo el reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en zonas con baja presencia del Estado, liderado por grupos al margen de la ley y utilizando a estas personas para el desempeño de funciones como raspachines, informantes, campaneros, cocineros o guardianes de personas plagiadas o secuestradas (Montenegro¹³, 2017).

La presencia del narcotráfico y el microtráfico se mantiene por la delincuencia organizada en las zonas de frontera y periféricas; y el control de las mafias en los lugares fronterizos lleva a una mayor militarización para frenar los conflictos. En general, los trabajadores se ven afectados por estos contextos, salarios reducidos, informalidad en la vinculación laboral, abusos en la cadena de suministros, trabajo infantil y presencia de peores formas de trabajo, entre otros.

La pobreza constituye una amenaza dentro de los factores de riesgo asociados con la trata, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso Trabajadores de la

¹² Shantal Stevens, coordinadora de la Oficina de monitoreo de publicación de avisos de oferta de comercio sexual de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y DDHH Argentina), en conversación con la autora, julio de 2017.

¹³ Andrés Montenegro, (Miembro de FUNDEPAZ, ONG que trabaja por la defensa de los Derechos Humanos en el sur occidente colombiano), en conversación con la autora, mayo de 2017.

Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, establece que la pobreza y la concentración de la tierra han sido causas estructurales que han mantenido la esclavitud. En el caso brasileño el mayor número de víctimas de trabajo esclavo son de estados pobres, con altos índices de analfabetismo, en situación de desempleo, subempleo o empleo rural que les lleva a una situación de vulnerabilidad y ausencia de oportunidades (CIDH, 2016).

Es así como a nivel social las causas profundas de la trata se materializan en escasas oportunidades laborales, analfabetismo, falta de una educación de calidad y gratuita; trabajo informal no remunerado y brechas salariales. Esto se cruza con prácticas normalizadas de exclusión, discriminación, racismo, xenofobia, homofobia, desigualdad por razones de género y feminización de la pobreza; circunstancias que se refuerzan en entornos permeados por violencias, crisis económicas y civiles, desastres naturales y fragilidad en los referentes culturales e ideológicos que subyacen al fenómeno (Perosino¹⁴ 2016; Olivera¹⁵ 2017). En Argentina por ejemplo, se detecta que en el caso del procesamiento de denuncias de desapariciones en contextos de trata, la relación y el vínculo estrecho con los femicidios y la violencia de género es bastante grande (Perosino¹⁶ 2016).

Por último, las causas políticas, legales y de conflicto están asociadas a escenarios de corrupción, problemas de acceso a la justicia, incumplimiento de las garantías constitucionales, inercia y débil capacidad institucional endémicas en todo el Sur Global, lo que hace que las luchas de poder subyacentes al diseño, implementación y persistencia de instituciones débiles sean muy relevantes (Brinks et al. 2019).

Identificar las causas profundas y estructurales de la trata, lleva a reconocerla como un problema público que se mueve en un amplio espectro en el que convergen vulneraciones de derechos, conflictos sociales, multiculturalidades y diversidades donde los Estados están llamados y comprometidos a actuar de forma diligente.

¹⁴ Celeste Perosino, (Arqueóloga Forense Argentina, Fundadora de Acciones Coordinadas Contra la Trata (ACCT)), en conversación con la autora, octubre de 2016.

¹⁵ Fiorella Olivera, (Procuraduría General de la Nación Colombia, Procuraduría delegada para la Defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia. Equipo Género. Integrante Comité de Lucha contra la trata de personas, Comité de erradicación de la ESCNA, Comité de prevención del Abuso Sexual – Comité de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008), en conversación con la autora, octubre de 2017.

¹⁶ Perosino, en conversación con la autora, octubre de 2016.

Nivel Macro – Internacional

En relación con los estudios de política anti-trata desde una perspectiva macro, son “en su mayoría de naturaleza legal [y] han evidenciado la magnitud y la complejidad del problema” (Cortés, 106), que “no solo deben afrontarse desde el ámbito de la política criminal o de las normas del derecho administrativo, sino mediante la construcción y concepción de políticas públicas [...] que den prelación a la política social” (Ripoll 2010, 1).

Entre los primeros instrumentos internacionales relacionados con la trata de personas se encuentran, el primer Acuerdo Internacional sobre la represión de Trata de Blancas de 1904, en ese entonces, se aludía a la trata de blancas porque se pensaba que únicamente las mujeres europeas de tez blanca eran víctimas de trata; el objetivo de este acuerdo era proteger a las mujeres que habían cruzado las fronteras siendo afectadas por fines de esclavitud, comercio o prostitución.

En 1910 la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, establece el castigo a los proxenetas y se incluye el comercio interno de mujeres. En 1921, se aprueba el Convenio Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Niños con protección especial a partir del status migratorio. En 1933, se aprueba el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres mayores de edad, que establece el castigo a los tratantes, más allá del consentimiento dado por las víctimas.

En 1949 es ratificado por un total de 72 Estados, el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena que unifica los 4 tratados que le antecedieron (Henao y Petro, 2013: 9). Hasta este momento no se llega a consensos a nivel internacional de cómo denominar y tipicar el fenómeno, no obstante, la definición de trata de blancas se pone en tela de juicio por la presencia de un factor diferenciador en la realidad.

En el año 2000, el régimen internacional de Naciones Unidas promulga como tratado multilateral la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), más conocida como la Convención de Palermo que fue adoptada en el año 2000 y consta de tres protocolos: i) Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños; ii) Protocolo de las Naciones Unidas contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y iii) Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego. Es decir, que si bien se produce una

misma convención hay una distinción en la forma de asumir las tres problemáticas, la mayoría de países se acogen a esta diferenciación, aunque otros no.

A nivel internacional según el informe más reciente de UNODC,

Más del 90% de los países de todo el mundo tipifican como delito la trata de personas, quedando aun nueve países que carecen por completo de legislación en esta materia, mientras que otros 18 países cuentan con legislación parcial que únicamente ampara a algunas víctimas o solamente prevé como delitos ciertas formas de explotación. Se trata de aproximadamente, 2000 millones de personas aún desprotegidas en los términos que establece el Protocolo de Palermo (UNODC 2018).

Otro de los instrumentos internacionales vinculados a la trata de personas son los Principios y Directrices recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) promulgados en 2002, que se constituye en una guía para garantizar los derechos de las víctimas, basada en la promoción y la protección de los derechos humanos, estipulando acuerdos de cooperación que integren derechos, obligaciones y responsabilidad de los Estados con arreglo al “derecho internacional, los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados”.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990, invita a los Estados a garantizar que la población migrante no sea sometida a trabajos forzosos u obligatorios y que fomente la libertad y la seguridad personal, así como la protección efectiva del Estado contra toda violencia o daño.

Uno de los instrumentos vinculados a la trata de personas es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), en su Artículo 6to. plantea que los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución (OACNUDH 1979). En este marco, el Comité propone un proyecto de recomendación general sobre la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial y en específico, que “una vida libre de trata debe ser reconocida como un derecho humano y deben crearse las

condiciones adecuadas para que ese derecho sea ejercido plenamente por mujeres y niñas” (OACNUDH 2020, 2).

Por ello, la necesidad que los Estados apliquen la política de lucha contra la trata de manera inmediata y sin retrasos, reconociendo los enfoques diferenciales útiles para abordar las formas de trata de mujeres adultas, adolescentes y niñas, así como los diversos contextos de violencia, pues son las mujeres quienes se enfrentan a un mayor riesgo de violencia de género, abusos, represalias y riesgos para la trata de personas. En dichas recomendaciones el Comité además establece asegurar la inclusión y participación de las mujeres y las víctimas de trata en las etapas de los procesos de paz, estabilización y reconstrucción, realización de análisis de género de los conflictos para la generación de respuestas efectivas y poder contar con herramientas para prevenir la trata de mujeres y niñas.

Otros Convenios Internacionales asociadas a la trata de personas son los promulgados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), N° 29 , N° 105, N° 182 relacionados con la eliminación de trabajos forzados y las peores formas de Trabajo Infantil. Así como la Declaración de los Derechos del Niño (1989) que establece las medidas para evitar el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin y las garantías de un tratamiento apropiado para la reintegración de las personas afectadas.

Nivel Meso – Regional

Se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) que prohíbe la esclavitud, la trata de esclavos, la trata de mujeres en todas sus formas y el trabajo forzoso.

Está la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, más conocida como la Convención Belem Do Pará de 1994, siendo el primer tratado internacional a nivel mundial sobre Derechos Humanos que aborda el problema de la violencia contra las mujeres, en su definición establece que ésta es cualquier conducta basada en su género que provoque muerte, daño o sufrimiento en el ámbito público y privado. Alude a los distintos tipos de violencias que sufre la mujer y posiciona a la trata de personas como uno de ellos, que se produce a partir de una relación interpersonal dentro de la familia, la comunidad, las instituciones, los establecimientos, la perpetración o tolerancia por parte del Estado o algunos de sus funcionarios (DEA 1994).

Dentro de las responsabilidades de los Estados están, actuar con la debida diligencia, de forma responsable y cooperativa, adoptar medidas jurídicas, de protección, procedimientos legales; de forma progresiva promover una información responsable y programas que fomenten la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, así como procesos de educación que permitan modificar los patrones socio culturales y se brinden los servicios especializados para una adecuada atención (DEA 1994).

Se encuentra además, la Declaración Interamericana para enfrentar la Trata de Personas, la Declaración de Brasilia de 2014 en la que se reconoce que la trata de personas “viola los derechos humanos y que en especial atenta contra la libertad, la integridad física, la salud y la dignidad de las víctimas y de sus familias, y que afecta a los sectores más vulnerables de la sociedad” (Colombo y Mángano 2018, 7).

Adicionalmente, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó en 2010 el Primer Plan Hemisferico contra la Trata de Personas y en 2014 el Segundo Plan de Trabajo 2015-2018 ampliado posteriormente hasta 2020 (Ministerio Público Buenos Aires 2020; CHS Alternativo 2020, 9). Este Plan de Trabajo presenta 67 recomendaciones y directrices distribuidas en 17 generales (25,4%); 17 para la prevención (25,4%), 10 para el combate y la sanción (14,9%), y 23 para la asistencia y protección de víctimas (34,4%)” y se constituye en un marco de referencia y orientación para las acciones de los Estados Miembros (OEA 2019; CHS Alternativo 2020, 9).

Según el informe de progreso que hace la OEA al Plan de Trabajo para combatir la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental 2015-2018 (OEA 2019), en la mayoría de los países miembros existe una instancia colegiada e interinstitucional y todos los países tienen un marco legislativo y programático; “en los últimos 15 años, la región ha sido testigo de una tendencia hacia la tipificación de la trata como un delito específico [...] que debe considerarse como un logro importante para la región” (OEA 2019, 7).

Veintiun (21) países han venido fortaleciendo un andamiaje institucional y tienen unidades especializadas a nivel de policia, fiscalía y tribunales; veinte (20) de ellos cuentan con “protocolos estandarizados para la identificación, asistencia, protección y derivación de las víctimas, pero es necesario hacer un esfuerzo adicional para saber si esos protocolos se aplican, cómo y qué resultados e impactos tienen en la vida de las víctimas” (OEA 2019, 8).

Dieciocho (18) países en el diseño de sus políticas públicas o planes de acción anti trata incluyeron la perspectiva de género, que abre la posibilidad para “diseñar una serie de lineamientos e indicadores que sirvan de guía para incorporar de manera integral y transversal una perspectiva de género en el abordaje del delito de trata” (OEA 2019, 9).

En trece (13) países, el principal instrumento de denuncia y asistencia inmediata de las víctimas es una línea telefónica exclusiva para trata, aunque la mayoría de estos países deben cualificarla en criterios de gratuidad, anonimato, fácil recordación, atención por personal especializado, multiservicios que faciliten la derivación y multilingüismo; Argentina con su Línea 145 cumple con 5 de los 6 requisitos planteados, además, se está contemplando la posibilidad de contar con una línea regional al ser la trata de personas un problema transnacional (OEA 2019).

Para el registro y análisis de información la mayoría de países utilizan sistemas de información instalados en dependencias públicas como policías, fiscalías o ministerios públicos, esto abre una ventana de oportunidad para mejorar, estandarizar y focalizar dichos sistemas en la trata de personas (OEA 2019). La identificación de las posibles víctimas y sus condiciones de vulnerabilidad no tiene procedimientos homogéneos entre los países, se privilegia los criterios geográficos y perfiles de víctimas.

La caracterización de las personas afectadas y los flujos de trata interna y doméstica requieren robustecer los criterios, más allá de mencionar la trata intrarregional e interregional. La visibilización de los tipos de explotación alude a la explotación sexual y laboral, pero hace falta registrar la mendicidad y la extracción de órganos, además, la información sobre los tratantes sigue siendo un reto para siguientes procesos de documentación. De todos los países miembros de la OEA, solo Estados Unidos cuenta con “mecanismos e instrumentos para canalizar las voces y experiencias de las víctimas de trata [en procura de] mejorar y ajustar las políticas, planes y servicios” (OEA 2019).

Esta propuesta hemisférica orientada por un Plan de Trabajo colectivo, es un activo para la región porque permite identificar áreas pendientes, vacíos y necesidades con el fin de trazar líneas de acción y desarrollar estándares regionales en pro de las investigaciones, identificación, asistencia, protección y derivación de las víctimas; así como, el procesamiento y análisis en relación con el delito para entender la situación desde una mirada estructural,

multidimensional e interseccional que oriente el “diseño de políticas, planes y programas así como el monitoreo y la evaluación de las intervenciones” (OEA 2019, 83).

En el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) son varios los instrumentos que se han emitido en relación a la trata de personas. En el año 2001 se emite la primera Declaración específica sobre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, aprobada en la Reunión de Ministros del Interior en la ciudad de Asunción. La temática gana centralidad a partir del año 2004 cuando la trata de personas ocupa un lugar relevante en las agendas, foros y reuniones del MERCOSUR; son los años 2008 y 2012 los de mayor aprobación de instrumentos como declaraciones, acuerdos, planes de acción, guías, recomendaciones, entre otros.

En MERCOSUR se busca fortalecer la institucionalidad para promover respuestas coordinadas frente a la trata de personas en instancias como la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR (RAAH); Reunión de Ministros del Interior (RMI) o Reunión de Ministros de Trabajo (RMT) entre otras. Las Guías Regionales son ejemplo de herramientas prácticas para la aplicación de directrices y promoción de una agenda de derechos en la región. El Mecanismo de articulación para la atención a mujeres en situación de trata internacional de la RMAAM es el órgano responsable de impulsar importantes instrumentos regionales de combate a la trata de personas. El Diagnóstico Regional y la Guía MERCOSUR para la atención de mujeres en situación de trata de personas con fines de explotación sexual refuerzan la importancia de tener estrategias coordinadas y mecanismos de seguimiento regionales.

El estudio de Magliano y Clavijo (2011) se relaciona con el posicionamiento de la trata de personas en la agenda política sudamericana, que desde una perspectiva crítica discute el modo en que el discurso de la trata se incorpora en la agenda política de migraciones a nivel sur, mediado por posiciones político-ideológicas. Desde un par de décadas atrás y hoy vigente en Sur América se busca redefinir o ampliar las premisas de control y seguridad, bajo el paraguas de la protección de los derechos humanos como contribución a las sociedad de origen, tránsito y destino, sin embargo, lo que se logra es reconfigurar el discurso y no distanciarse del todo, al considerar a la trata como “forma abusiva, irregular, desordenada y forzada de migración” (Magliano y Clavijo 2011, 13). Esto delinea un marco de pensamiento y una forma de concebir a la persona migrante dentro de las migraciones internacionales como problema, y a los sujetos migrantes como víctimas y sujetos vulnerables. Con ello, las autoras

plantean puntos de reflexión respecto a las nociones de control y seguridad que tienden a legitimar el diseño de los programas públicos, las líneas de acción política y la construcción de la persona que migra.

Por su parte, la Comunidad Andina y el Parlamento Andino en el año 2013, mediante Decisión 1316 se comprometió a “impulsar el Protocolo Andino de Atención Integral a Víctimas de Trata de Personas en diálogo con las redes nacionales de la sociedad civil contra la trata de personas y la Red Andina contra la Trata de Personas en el marco de la Red Andina de Migraciones” (Gaceta Oficial del Parlamento Andino 2013, 8) que estaba activa en esos años. Y adicionalmente, mediante Decisión 1318 se propuso al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina la aprobación de dicho Protocolo con treinta y cinco (35) artículos, relacionados con la cooperación, mecanismos unificados nacionales, medidas de prevención, identificación y derivación de víctimas de trata, medidas de atención y protección, retorno, procedimientos penales, especificaciones para los casos de niños, niñas y adolescentes, y de igual modo disposiciones para víctimas no nacionales (Gaceta Oficial del Parlamento Andino 2013, 7-21).

A nivel regional, se destaca el “Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina” elaborado por la Red de Defensorías del Pueblo, en cabeza de la Defensoría del Pueblo de Ecuador. Desde el año 2013 las cinco Defensorías unieron esfuerzos en el Consejo Andino de Defensores del Pueblo y establecieron compromisos políticos en proteger los derechos humanos de las víctimas de trata. Con la Declaración de Santa Cruz de la Sierra decidieron fortalecer la agenda común en derechos humanos, la elaboración de proyectos para la lucha contra la trata y el tráfico, y un Plan de Acción que busca “incidir en la formulación de políticas públicas de protección, eliminación y readecuación de barreras normativas que limitan la persecución y protección” (Defensoría del Pueblo de Ecuador 2016, 18).

Dentro de la caracterización se incluyeron los países de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela, caracterizando la dinámica de la trata y los procesos institucionales de cada uno. El estudio precisa que la región andina y los cinco países de estudio, son países de origen y destino con movimientos migratorios intra-regionales. En la mayoría de los países existe una diferencia notable entre los datos oficiales y la magnitud de la trata, así como entre las denuncias y los casos identificados.

Entre las modalidades de explotación se encuentran: prostitución forzada y explotación sexual que incluye turismo sexual, servidumbre y trabajo doméstico, mendicidad y trabajo forzoso (minería, agricultura, textilera). Entre las modalidades particulares se detecta reclutamiento para conflictos armados y fines delictivos y matrimonio servil (Defensoría del Pueblo de Ecuador 2016, 22-23).

El diagnóstico propone algunas recomendaciones de política pública, entre ellas: la articulación entre lo local y lo nacional, el incentivo de una mayor participación de los actores locales y el fortalecimiento de los planes de acción. Además, crear un sistema de información que centralice la recolección de datos, que haga el seguimiento de buenas prácticas, de procesos penales, de atención y protección a las víctimas, y se puedan realizar balances anuales que hagan control social a las políticas nacionales. En relación al mejoramiento institucional propone crear instituciones especializadas, implementar un programa nacional permanente de capacitación desde el poder judicial; institucionalizar y evaluar los procesos de formación, fortalecer los sistemas de referencia y contra-referencia y los servicios de acogida, entre otros (Defensoría del Pueblo de Ecuador 2016).

Nivel Micro – Nacional

País Argentina

A nivel nacional la literatura en relación con la trata de personas deviene entre los enfoques sociológicos – antropológicos por un lado y jurídico-penales por otro, con la emergencia reciente desde otros campos del saber. Se destacan así, los estudios de Deborah Daich y Cecilia Varela que desde un abordaje crítico y feminista analizan algunos temas como: “Trata y trabajo sexual: problematizaciones antropológicas”; “Entre el combate a la trata y la criminalización del trabajo sexual”; “¿Quiénes están detrás de los papelitos¹⁷?”, entre otros.

Esta última publicación establece que “mientras en Argentina las trabajadoras sexuales organizadas denuncian las confusiones entre su trabajo y la trata, otras feministas dan por aprobada la conexión entre papelitos y trata de mujeres” (Daich y Varela 2020,1). Vínculo

¹⁷ En el contexto Argentino especialmente en sectores bonaerenses y probablemente en algunas provincias se ofertan servicios sexuales con el número de contacto, esto se hace mediante la pegatina de papelitos en las paredes, postes, contenedores de basura; distribuidos por jóvenes mientras caminan por las calles, puestos en las ventanas de los carros estacionados y de mil formas. Papelitos que por otro lado, son removidos constantemente por parte de quienes militan en el abolicionismo tras campañas y jornadas de limpieza.

que proviene desde la militancia abolicionista y de las políticas anti trata, que las autoras manifiestan se han desplegado como políticas antiprostitución (Daich y Varela 2020,1).

De otro lado, los trabajos de Cecilia Varela y otros autores, como: “Trata en cifras: “Desaparecidos” y “Rescatados” en la construcción de la trata de personas como problema público en Argentina”; “De la “letra de la ley” a la labor interpretante: la “vulnerabilidad” femenina en los procesos de judicialización de la ley de trata de personas (2008-2011)”; “Del Tráfico de las Mujeres al Tráfico de las Políticas. Apuntes para una Historia del Movimiento Anti-Trata en la Argentina (1998-2008)” entre otros, plantean por ejemplo,

[...] cómo analizar las primeras acciones de política pública que hicieron visible el ingreso de la temática en la agenda gubernamental, resulta insoslayable la atención al interjuego de los escenarios internacionales y locales dentro de los cuales tanto actores de la sociedad civil como funcionarios gubernamentales desarrollan sus actividades militantes y/o de responsabilidad institucional entre esferas locales, supranacionales y transnacionales, reconociendo también el peso específico que adquieren en esta arena de disputa los posicionamientos [...] de otros estados nacionales (Varela 2012, 35-36).

Desde otro lugar y desde orillas distintas, está presente en Argentina la amplia producción académica que se ha hecho desde la rama del derecho. Recorriendo las librerías de Buenos Aires es una vasta literatura, la que más está a la mano y la que ha dado pauta a nivel latinoamericano. La producción que ha hecho Marcelo Colombo junto a María Alejandra Mangano desde su función en la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) ha sido importante, entre algunas de sus obras se encuentran: “El consentimiento de la víctima en la trata de personas y un análisis sobre los medios comisivos previstos en la figura penal”; “Informe sobre las primeras 100 sentencias condenatorias por trata de personas” y “Estándares internacionales de derechos humanos en la trata de personas: definiciones y obligaciones estatales”.

Y por último, el estudio de Sommer (2017) “Trata de personas en Argentina. Sus recientes implicancias de persecución y asistencia a víctimas” plantea que aunque en el Estado federal argentino se implementan normas para enfrentar la trata de personas, el reglamento de asistencia a las víctimas no ha logrado una adecuada implementación debido a las

discrepancias políticas o a la duplicidad de programas. Una política pública debe prever la existencia de una red de acciones afirmativas en favor de las víctimas, con las que de forma coordinada sea posible efectivizar la igualdad para las víctimas, es decir, que puedan contar con espacios adecuados para su protección y reinserción social y personal. Que tengan programas específicos de formación educativa, capacitación laboral, beneficios sociales, formación de derechos humanos, que les permitan contar con medios de subsistencia y con ello, garantizar los compromisos y los estándares de protección de derechos humanos con lo que el Estado argentino se ha comprometido (Sommer 2017).

País Colombia

A nivel nacional la literatura en relación con la trata de personas en Colombia muestra algunos avances hacia miradas integrales, aunque hacen falta estudios que analicen a la trata en su complejidad. Se retoma la investigación de Cortés y otros (2011), que plantean entre las posturas teóricas para abordar la trata de personas, la política criminal, de derechos humanos, de seguridad humana, feminista; la teoría de la globalización y de los estudios culturales (Cortés et al. 2011, 105).

Se han presentado algunos estudios relacionados con la política pública antitrata, como “Política preventiva frente a la trata de personas Seguridad versus Derechos Humanos” de Ripoll (2010) que identifica las causas de vulnerabilidad para trazar una política preventiva, entre ellas están el desplazamiento forzado y la delincuencia organizada que merman el impacto en la prevención generado por el esfuerzo de actores estatales y no estatales.

El estudio elaborado por Alarcón (2017) “Políticas públicas para la asistencia a víctimas de trata de personas en Colombia: estado del arte 2005-2016” plantea que en la mayoría de las investigaciones recabadas se privilegia una lógica de persecución donde es urgente desarticular la DOT dejando a la víctima relegada. Con ello los derechos humanos de las víctimas no se consideran pilares fundamentales para la asistencia. Hay consonancia en que existen falencias por parte del Estado para abordar la problemática, no hay coordinación interinstitucional central y territorial para promover las políticas; los indicadores de seguimiento y evaluación de la política son ausentes y es escasa la asignación presupuestal para la prevención y asistencia, lo cual confirma las debilidades del Estado para enfrentar la trata. Sin embargo también hay inconsistencias en la definición del fenómeno, manteniendo

una visión reduccionista de la problemática al darle mayor peso a la modalidad de explotación sexual sin ahondar en otras formas de explotación.

Otra de las investigaciones recientes es la que hacen Aceros y otros autores (2017) acerca de las trayectorias territoriales de la asistencia a víctimas de trata de personas desde la perspectiva de los actores institucionales en el departamento de Santander, que privilegia una perspectiva institucional descentralizada. Este estudio enfoca las competencias específicas de los entes territoriales que siguen siendo incipientes en términos de la política pública anti trata. Los resultados indican que hace falta formación en los funcionarios públicos y generación de capacidades técnicas. Enfatiza en “tres problemas de orden estructural, los escasos recursos económicos y de infraestructura; la débil coordinación territorial, y la ausencia de apoyo de las autoridades nacionales” (Aceros et al. 2017, 46).

En esta lógica, los comités locales requieren destinación de recursos económicos para la asistencia a víctimas de trata, fortalecimiento de sus funciones internas, mecanismos de seguimiento a planes de acción, apoyo y acompañamiento técnico desde el nivel nacional. Los resultados son coherentes con los de otros estudios realizados en Colombia, que apuntan a fenómenos poco conocidos, como los procesos de juicio social de los funcionarios y la escasa atención que reciben las víctimas secundarias.

Y por último, se presenta el “V Balance de Implementación de la política pública antitrata en Colombia 2020” realizado por la Corporación Espacios de Mujer con la Corporación SerVoz que analiza el rol del Estado desde el nivel central y territorial, en temas como prevención, asistencia y protección, judicialización y presupuesto.

Aunque con pendientes importantes, Colombia ha avanzado durante el 2019 hacia la consolidación de una institucionalidad y gobernanza en tema de trata de personas. Dentro del Ministerio del Interior se creó un grupo ELITE Operativo Anti trata - COAT, para la atención especializada a las víctimas [y] se ha propuesto un rediseño organizacional del MinInterior con la creación de la Subdirección de lucha contra la trata de personas (Espacios de Mujer y SerVoz 2020, 14).

El balance arroja que no todos los gobiernos territoriales cuentan con protocolos y rutas de atención internas, Bogotá y Cali sí lo tienen. De las 16 entidades que integran el Comité Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas (CILCTP) solo el Ministerio del

Interior y Relaciones Exteriores asignaron un presupuesto específico para acciones de lucha contra la trata, siendo una limitación para el cumplimiento de objetivos y estrategias. Las entidades judiciales como Fiscalía y Procuraduría continúan sin asignar presupuesto específico, y solo cinco de los diez gobiernos descentralizados que informaron presupuesto, indicaron haber asignado partidas menores para la realización de actividades antitrata, lo que claramente impide obtener resultados positivos y alentadores.

Este recorrido por las causas estructurales de la trata que se ha conjugado con la definición múltiple de la misma, junto a las trayectorias macro, meso y micro desde el ámbito normativo e investigativo, abona el terreno para el análisis comparado de las políticas públicas antitrata en Argentina y Colombia a partir del diseño de política pública como marco analítico, el desempecatamiento del mecanismo causal con las evidencias recabadas y la obtención de hallazgos.

Capítulo 2

Diseño de política como marco analítico de investigación

Este capítulo inicia con el diseño de política que hace parte de la tercera generación de la teoría de selección de instrumentos. Se explica el modelo anidado y multinivel de diseño de política y selección de instrumentos según Howlett y Rayner (2007) y Howlett (2009). Congruencia entre objetivos y consistencia entre instrumentos y objetivos de política, e interrelación que existe en cada nivel. La importancia de las reglas, normas y valores desde una mirada neoinstitucionalista en el diseño de políticas públicas (Linder y Peters 1984).

1. Teorías del diseño de política pública

El diseño de política es uno de los marcos analíticos que se ha posicionado desde hace más de treinta años en el análisis de las políticas públicas, existen varios planteamientos teóricos¹⁸ que lo asumen y buscan aplicar un método de análisis que permita reconocer los factores determinantes y las relaciones causales entre las partes (Fontaine 2015a; 2015b). El diseño de política “implica tanto un proceso sistemático para generar estrategias básicas como un marco para compararlas” (Howlett 2014, 287), ofrece una forma de organizar el pensamiento y los esfuerzos analíticos (Linder y Peters 1984, 253).

De la producción académica más actualizada sobre el diseño de política, Peters (2018a) reflexiona sobre el vínculo necesario entre diseño, la política y su intencionalidad en donde los procesos y los resultados interactúan constantemente. Desde las tradiciones convencionales, el diseño debe tener una concepción del problema y su naturaleza para ser abordado, quizás se aproxime a una concepción ambigua, pero debe existir. Además, el diseño de política debe contar con un conjunto de instrumentos e instituciones que aborden el problema, permiten que el diseño funcione, se logren soluciones y con ello, se pueda cumplir con la política (Peters 2018a).

La nueva perspectiva de diseño que propone Peters se asocia a una “capacidad de imaginar” lo que no existe, es decir, dar forma a una idea para construir futuros deseables, que, por tanto, no solo resuelvan problemas, sino que creen estructuras, significados y funcionalidades

¹⁸ Se encuentran la de Bobrow y Dryzek (1987), la de Schneider e Ingraham (1997) y la de Linder y Peters (1987), entre otras.

(Peters 2018a; Peters et al. 2018). El mayor desafío que se establece para el diseño de políticas es una conceptualización más integral tanto de la política como del diseño, donde sea necesario revisar las formas de diseño más tecnocráticas para brindar una idea más abierta, menos determinista y más creativa para futuros próximos (Peters 2018a).

A continuación, se presenta una tipología del diseño de política que ha sido desarrollada por Fontaine y otros autores (2019), teniendo en cuenta las categorías ontológicas propuestas por Jackson (2016), que cruza dos dimensiones, por un lado, la concepción del diseño de política desde un proceso causal o una construcción social, y por otro, el rol que desempeñan los instrumentos de política como fuerzas causales. Las teorías se desagregarán de manera sintética partiendo desde el reflexivismo, siguiendo con el analiticismo, pasando por el neopositivismo hasta llegar al realismo crítico (Fontaine et al. 2019).

En la ontología reflexivista se destacan dos teorías, por un lado, la Teoría de Bobrow y Dryzek (1987) y, por otro lado, la Teoría de la Construcción Social y el Diseño de Políticas propuesta por Schneider e Ingram (1993).

Para Bobrow y Dryzek (1987) el análisis de las políticas públicas incluye una variedad de marcos de análisis relacionados con la política, entre ellos, la economía de bienestar y la elección pública que se originan en la economía; la estructura social que deriva de la sociología; el procesamiento de la información que parte de la psicología y el comportamiento organizacional, y la filosofía política.

El diseño de las políticas se basa fundamentalmente en la comprensión de las “intervenciones en la formulación de políticas sobre la base del conocimiento”. En palabras de Laswell, sería un “conocimiento de” (Bobrow y Dryzek 1987, 4). Esto implicaba mejorar los métodos de identificación y definición de problemas, especificación y cumplimiento de metas, consolidación de valores, evaluación de alternativas, selección de opciones, medición del desempeño y comparación de alternativas de políticas públicas (Bobrow y Dryzek 1987, 16).

En el diseño y análisis de las políticas Bobrow y Dryzek (1987) enfatizaban en el proceso político de las políticas, privilegiando la democracia participativa, la aprehensión del contexto tanto interno como externo a partir de múltiples marcos y realidades, y la comunicación abierta, todos, enfrentados a la complejidad en la que cohabitan valores e intereses (Dryzek

2003, 229). El objetivo de este proceso es analizar diferentes maneras de abordar los problemas desde diversos marcos y metodologías, que consideran la construcción de argumentos, la generación de debates y diálogos críticos para llegar a consensos y optimizar la toma de decisiones.

Para ello, es fundamental el procesamiento o el tratamiento de la información con la aplicación de métodos que integran estrategias comunicacionales, y se aproximan a creencias y valores que guían la producción de contenidos, su difusión e interpretación. Lo cual asegura la calidad de las modalidades de análisis y la resolución de problemas tanto en el análisis como en el proceso de las políticas (Bobrow y Dryzek 1987, 83).

La participación cobra relevancia en el proceso de las políticas públicas, que coadyuva a la equidad, basándose en la educación de los participantes en relación con las vías del proceso de las políticas públicas, la construcción de redes informales y la focalización de temas claves (Bobrow y Dryzek 1987, 177).

Por su parte, la Teoría de la Construcción Social y el Diseño de Políticas de Schneider e Ingram (1993) precisa que la construcción social entendida como las “diversas formas en que se configuran las realidades” (Schneider e Ingram 1997, 73), especialmente a través de valores socialmente construidos, permite comprender cómo los diseños de políticas intervienen en la construcción de la población objetivo beneficiaria, la configuración y rol que cumple el poder, el impacto de los valores en las personas y cómo el diseño se incorpora en los sistemas políticos y las democracias, manteniendo una dimensión normativa (Pierce et al. 2014).

Schneider e Ingram (1997) definen el diseño de políticas como el contenido/texto de las políticas públicas sumado a las prácticas y consecuencias asociadas a las políticas, incluye elementos como la población meta, problemas por resolver, reglas, suposiciones, beneficios, estructuras de implementación, entre otros (Schneider e Ingram 1997; Schneider y Sidney, 2009). Proponen que la política crea política, fundando una cultura a partir de los recursos y sus efectos simbólicos (Ingram et al. 2007).

Las aplicaciones de la teoría de Schneider y Sidney (2009) privilegian poblaciones objetivo desfavorecidas y develan la fragilidad del diseño de políticas en EEUU, que podrían cumplir

estándares de equidad o apertura, pero no necesariamente de fortalecimiento de la democracia. Se presentan bajos niveles de participación política, altos niveles de desigualdad y el fracaso político contribuye a que el proceso político sirva a intereses particulares en detrimento del valor público, lo cual desalienta a muchas poblaciones objetivo (Schneider e Ingram 1997).

En relación con la falla de implementación, la teoría de construcción social y el diseño de políticas permiten comprender las razones por las cuales las políticas públicas en ocasiones no cumplen el propósito de “resolver problemas públicos, apoyar instituciones democráticas o producir una mayor igualdad de la ciudadanía” (Ingram et al. 2007, 93 citado en Pierce et al. 2014).

Por otra parte, en la ontología del analiticismo, se propone la Teoría Pragmática de Zittoun (2015; 2016). Esta perspectiva no distingue entre pensamiento y acción, ni entre la construcción de un concepto, su significado y las implicaciones o consecuencias que conllevan, por tanto, alude a un monismo. Además, construye y aclara los conceptos a partir de los efectos o consecuencias prácticas, por lo cual se sustenta en lo observable y fenoménico.

Zittoun (2015) quien concibe el diseño de política en su primera etapa de formulación y analiza las prácticas discursivas de los actores en sus objetivos, ideas y valores que los considera como *declaraciones de política pública*, es decir, “un dispositivo de conocimiento que permite analizar la manera en que los actores dan significado a una herramienta” (Martínez 2017, 117), considerándolas actividades de cognición. Plantea una serie de etapas para definir tanto un problema público¹⁹ como una solución²⁰ que están mediadas por la politización, las prácticas discursivas de los actores que requieren de un proceso de traducción y estrategias argumentativas.

¹⁹ Cinco etapas: i. Etiquetar y cualificar una situación como problema; ii. Categorizar a un grupo social específico; iii. Identificar causas, autoridades y responsables; iv. identificación de consecuencias futuras devastadoras; v. Definir una acción inmediata y necesaria.

²⁰ Siete fases: i. Discurso eludido en teorías sobre el cambio de las políticas; ii. Discurso como un transgresivo e indispensable filtro de la realidad; iii. El juego del lenguaje en la construcción de significado; iv. Discurso como acción en sí misma; v. Discurso como interacción; vi. Discurso como una práctica singular y material; y vii. Discurso como medio de reconocimiento del sujeto” (Martínez 2017, 118).

En esta misma ontología se encuentra Muller (1998), quien propone que hacer política es formular políticas públicas (Muller 2006). La producción de políticas se entiende como “un flujo continuo de decisiones y procedimientos” (Muller 1998, 67) que surgen a partir del referencial de la política pública que es una representación general de la acción pública y se descompone en referencial global²¹, referencial sectorial²² y operadores de transacción²³ que definen la relación global-sectorial, a partir del cual, se establece el deber ser de la acción pública orientado a la sociedad que incluye la definición de objetivos, el lugar y la identidad de los grupos interesados y el contexto del significado global (Muller 2005). El referencial “está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad [y] una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas” (Muller 2006, 100).

Por otro lado, en la ontología neopositivista se encuentran las teorías vinculadas a brindar una explicación causal, ceñida a la generación de una ley. En términos del diseño de política constituye una visión tradicional en la que los instrumentos son considerados desde su parte técnica y funcionalista que desconocen las relaciones de poder, dominación y juego político que se gesta entre los actores.

Hood (2007) propone que el gobierno utiliza diferentes instrumentos que integran características de detectores y efectores, los primeros son utilizados por el gobierno centrados en obtener la mayor cantidad de información estratégica para la acción política, y los segundos, son las herramientas que buscan tener un impacto en el mundo exterior (Hood y Margetts 2007, 3), ejercer control social, tomar decisiones e influir el comportamiento tanto de la política como de la ciudadanía (Hood y Margetts, 2007).

Hood (2007) plantea la tipología de instrumentos que ha sido mayormente aplicada en las investigaciones, esta se identifica como NATO, que significa nodalidad entendida como suministro de información. Autoridad asociados al poder legal y legitimidad del gobierno. Tesoro o presupuesto que son los activos, fuentes financieras y gasto público, y organización,

²¹ El referencial global delimita el objeto y contenido de una política pública.

²² El referencial sectorial se refiere a la acción pública enfocada a un área de la sociedad y delimita las reglas, normas, valores (Muller 2005).

²³ Es la conexión entre el referencial global y el referencial sectorial. Es donde operan los mediadores porque tienen la capacidad de ubicarse entre dos universos de producción de sentido y acción (Muller 2006, 105).

relacionada con la estructura orgánica y las instituciones del gobierno así como actores no estatales (Hood 2007; Hood y Margetss 2007).

Howlett (2011) plantea el modelo anidado multinivel de diseño de política y su relación con un sistema complejo de gobernanza multinivel. El análisis de los instrumentos de las políticas públicas permite entender cómo actúa el Estado y en qué condiciones toma decisiones, mientras que la gobernanza en sus procesos de anidación multinivel precisa los cambios generados por fuerzas internas y externas que influyen las políticas públicas. Los componentes del diseño de una política como objetivos y medios son condicionados o limitados por los modos de gobernanza (Howlett 2011,17).

Tal como lo propone Howlett (2009; 2014), el contexto de gobernanza se torna clave para el desarrollo de objetivos y selección de instrumentos, es como si el entorno que está influenciado por un determinado modelo de gobernanza los predefiniera, con el fin de alcanzar resultados a través de actividades de implementación de políticas. Este modelo anidado multinivel emerge de un proceso de reestructuración y debilitamiento de la autoridad institucional en el que se replantea el modelo jerárquico estratificado por causa de “la globalización, la descentralización, la desregulación y la restitución de poderes” (Pierre y Peters 2000, 442). La gobernanza multinivel sigue teniendo una perspectiva Estado céntrico, en la que se da preponderancia a la gobernanza legal²⁴ que prefiere un marco regulatorio.

Howlett (2009) retoma la propuesta de Linder y Peters (1984) y se enfoca en mejorar los estilos de implementación de políticas a partir de tres niveles de política que influyen y constriñen el diseño uno tras otro. Al nivel macro (normativo-política), un modo de gobernanza²⁵ (primer nivel) que tiene en cuenta los objetivos de política y las preferencias que requieren el diseño institucional y la organización del Estado. A un nivel meso (estratégico-proceso), la lógica de un régimen de política (segundo nivel), donde el estilo de implementación depende de los objetivos estratégicos y de las preferencias políticas a mediano plazo, que requieren el diseño de una política y la selección de sus instrumentos. Y a

²⁴ Los objetivos dentro de una agenda política se definen desde el poder centralizador del proceso político.

²⁵ Howlett (2011) retomando a Considine y Lewis (2003), retoma cuatro modos de gobernanza: un modo legal que privilegia el uso de las leyes; un modo corporativista que se fundamenta en la planificación y una mayor organización; un modo de mercado que se basa en la regulación de mejores costos, eficiencia y control; y un modo de red que prioriza la colaboración y la información (Howlett 2011). Posteriormente Considine aplica este conocimiento en el análisis de políticas públicas Considine (2012).

nivel micro (operativo-programa), los planes operacionales (tercer nivel) es decir, donde los programas y la gestión administrativa derivan de los objetivos operacionales y las preferencias a corto plazo, que requieren de una calibración coyuntural y técnica. Este modelo anidado representa tres niveles de administración: el primero con los objetivos (generales-abstractos y concretos), el segundo con las preferencias de implementación e instrumentos de política, y el tercero con las calibraciones de los instrumentos y metas políticas. Estos en conjunto, crean la necesidad de profundizar en la selección y la combinación de instrumentos (Howlett et al. 2013).

Por tanto, la consistencia en el diseño de política como factor causal plantea tres niveles a considerar: macro asociado a un nivel normativo relacionado con los modos de gobernanza; meso asociado a un nivel estratégico donde operan los regímenes políticos, y micro asociado a un nivel operativo que está relacionado con aspectos programáticos (Howlett y Rayner 2007; Howlett 2009; 2014).

Adicionalmente, Howlett (2009) propone dos dimensiones a los instrumentos, la sustantiva y la procedimental, que en los sistemas de gobernanza y en la mayoría de países tienden a imbricarse. La dimensión sustantiva se asocia directamente a las actividades de producción, distribución y consumo de bienes y servicios (Schneider e Ingram 1994; Howlett 2000; 2005). Por lo general, son reguladas por el gobierno a través de licencias, subsidios, subvenciones y se controla la calidad y cantidad de bienes y servicios, así como, quién los produce, qué métodos se emplean, cuáles son las condiciones y la organización de la producción y la distribución (Howlett 2014).

La dimensión procedimental por su parte, cobra relevancia porque permite la interacción de actores, instituciones e incluso políticas dentro de un determinado subsistema de política. Prioriza al encuentro de actores gubernamentales y no gubernamentales en un comportamiento político de mutua afectación. Privilegia los procesos y con ello, revisa la satisfacción de las expectativas de la ciudadanía, así como las incompetencias institucionales y/u organizacionales. “Varias técnicas procedimentales, como el uso de comisiones de investigación especializadas y reorganizaciones gubernamentales, han sido objeto de estudio en campos como la Administración Pública, la Gestión Pública y el Comportamiento Organizacional” (Howlett y Lejano 2012, 290).

El análisis del diseño de política, por consiguiente, se interesa por los distintos instrumentos que se han formulado y empleado, planteando varias combinaciones que redundan en la consecución de objetivos de política, diseño de cursos de acción, arreglos y ajustes institucionales que sería la combinación o mix de instrumentos (Howlett y Lejano 2012).

Por otro lado, en la ontología realista crítica que incluye un fuerte componente político afín a procesos de política dentro de un marco contextual diverso y que abarcan interrelaciones sociales, ideas e intereses políticos, se encuentran, por un lado, Lascoumes y Le Galès (2007) quiénes plantean una Sociología Política de los Instrumentos, íntimamente relacionada con el institucionalismo sociológico.

Esta teoría permite analizar los instrumentos desde su carácter social, lo cual implica quitarles neutralidad valórica y dotarlos de sentido al ser portadores de ideas, valores, reglas, normas e intereses que están socialmente establecidos. Esto lleva a analizar y discutir las relaciones de poder que se materialización en la selección y la combinación de instrumentos de política, tener en cuenta los procesos de legitimación, politización y despolitización, para avizorar otras dimensiones de la política que influyen en los instrumentos, los cuales son considerados como una institución desde un sentido sociológico.

Y, por otro lado, están Linder y Peters (1984; 1989; 1993;) quienes se interesan por el significado que les atribuyen los tomadores de decisión a los instrumentos. Así como los elementos que intervienen en la elección de instrumentos que se enmarcan en las características del sistema político compuestas por el estilo de la política, el entorno organizativo y la situación problemática que enfrentan.

El propósito de Linder y Peters (1993) es “elaborar una teoría de niveles múltiples para el diseño de políticas que sirva tanto para explicar los patrones micro de selección de instrumentos como para entender mejor las características macro del proceso del diseño de políticas” (Linder y Peters 1993, 6). En los patrones micro se encuentran los factores subjetivos cognoscitivos que ayudan a evaluar y seleccionar los instrumentos lo cual radica en “las percepciones individuales y los valores” (Linder y Peters 1993, 5). Y en los patrones macro están los factores institucionales. Estos patrones influyen tanto en el diseño de política como en la selección de instrumentos, y tiene injerencia en ellos, la presencia de antecedentes,

las características del contexto, y la función que juegan los expertos y los responsables de las decisiones.

Linder y Peters (1987) aluden a una meta-orientación del diseño de política que abre opciones alternativas²⁶, conciben un razonamiento político ajustado a un contexto específico, y a la vez, objetivos e instrumentos de política catalogados sistemáticamente que incluye reglas, procesos o herramientas que delinear cursos de acción y establecen algunos elementos propios de la teoría de selección de instrumentos y el diseño de políticas, como: 1) Identificación de elementos, instrumentos, recursos o medios básicos de la política pública. 2) Identificación de atributos de los elementos útiles para conducir las percepciones y validarlos como criterios de evaluación. 3) Identificación y descripción de los contextos y 4) Detección de quienes prestan los servicios a partir de los instrumentos y quien receptan o se benefician del mismo (Linder y Peters 1993, 13).

Guy Peters y Pierre (2005) por su parte, afirma que la orientación instrumental es significativa para el diseño y su implementación, refleja una toma de decisión comprensiva de los procesos y a la vez, constituye una concentración de poder que representa las relaciones de poder entre los actores (Peters y Pierre 2005). Peters (2015) asume el diseño de políticas como un modelo de intervención, causalidad y evaluación. El modelo de intervención precisa los cambios y transformaciones que se pueden dar en el proceso de implementación a partir de intereses, ideas y actores (Howlett 2011); el modelo de causalidad establece el vínculo entre lo que ocasiona el problema y las acciones e instrumentos que se utilizan para su solución; y el modelo de evaluación permite analizar con base a las metas propuestas cuáles son los resultados obtenidos.

Una vez abordadas las teorías sobre el diseño de política, es importante enfatizar que la presente investigación se inscribe en una ontología filosófica realista crítica, en la que adquieren relevancia criterios institucionalistas que fortalecerán el análisis de política pública. Pues el diseño incluye actos de “bricolaje institucional” emprendidos por actores estratégicos en consonancia con las instituciones y la reconfiguración de relaciones de poder, donde la

²⁶ Esto abre la idea a estilos de política en términos de Pierre y Peters (2000): jerárquicos, horizontales e híbridos.

ambigüedad, el compromiso y la variedad pueden convertirse en recursos para nuevos diseños de política e institucionales (Lowndes y Roberts 2013).

2. El rol de las instituciones en el diseño de políticas

Al neoinstitucionalismo le interesa que haya una sincronización y una interacción entre las causas, los efectos y los contextos (Hall 2003). Las instituciones cumplen un papel relevante, pues se convierten dentro de este marco, en el eje analítico dentro del escenario de las políticas públicas. El viejo institucionalismo solía hacer estudios de corte normativo que explicaban muy poco el comportamiento político y no proponían estudios comparados que pudieran fortalecer conceptualmente una teoría explicativa, pero los estudios neoinstitucionalistas han identificado tres fases, 1) Exploración y redescubrimiento; 2) Divergencia y división, y 3) Convergencia y consolidación (Lowndes y Roberts 2013).

Lo interesante de la primera fase es que abrió el panorama a estudios comparados o a distintas miradas dependiendo de los países (Lowndes y Roberts 2013; Romero 1999). La segunda muestra varias fuentes epistémicas (Hall y Taylor 1996) y su interés es explicar el cambio institucional, identificando largas trayectorias o coyunturas críticas. Y la tercera fase, aglutina diversos neoinstitucionalismos a partir de conceptos básicos y dilemas claves, que buscan reconfigurar la institucionalidad. Identifica el dinamismo y la estabilidad, la presencia de lo formal y lo informal, la distribución e impugnación de relaciones de poder. Presencia de un diseño institucional que logra cierto grado de robustez con injerencia de actores, ideas, valores y recursos y donde también hay resistencia a arreglos institucionales.

Esta investigación se inscribe en la tercera fase en la que tiene un papel importante el diseño de política, la presencia de cambios institucionales y las inconsistencias en la coordinación institucional, que buscan aclarar los dilemas y ambigüedades institucionales por medio de la comparación. Se privilegia el rol y la centralidad de las instituciones y la combinación de ellas en los procesos, debido a que constituyen unidades de análisis que se convierten en factores explicativos, que inciden y determinan los procesos y los resultados de política (George y Bennett 2005).

La institucionalidad de la tercera fase que mencionan Lowndes y Roberts (2013) permite identificar la diversidad institucional que está rodeada de interconexiones institucionales, políticas y no políticas, que se denomina: hibridez institucional y que surge de ambigüedades

que reflejan un compromiso político y un legado perdurable de acuerdos frente a “los grandes desafíos políticos del siglo XXI [... pues] las instituciones políticas, constituyen una amenaza y una oportunidad” (Lowndes y Roberts 2013, 204).

El panorama al que se enfrenta el análisis institucional y particularmente la política y las políticas públicas es esencialmente complejo, teniendo en cuenta algunos factores que reseña Peters (2013), como los efectos que ha producido la revolución tecnológica, la presión de nuevos grupos de interés y movimientos sociales que permean las identidades políticas insertándolas en una dinámica de internacionalización, así como la presión de las fuerzas locales y regionales cuyo propósito es reducir la intervención del centralismo estatal.

Esta investigación privilegia el neoinstitucionalismo sociológico cuyas raíces nacen en la teoría de la organización y la cultura organizacional, que delinear una relación entre las instituciones, las organizaciones y los actores. Para March y Olsen (1989) una institución es un conjunto de normas, reglas, supuestos, rutinas, procedimientos que están interconectados y que definen las relaciones apropiadas en cuanto a roles y situaciones. Destaca paralelamente, el rol de las instituciones informales que son construcciones, convenciones, creencias y tradiciones caracterizadas por su durabilidad e influencia en el comportamiento humano (March y Olsen 1989, 17).

Los neoinstitucionalistas de corriente sociológica también se centran en las estructuras de expectativas sociales, que dan forma a la acción social y que no están dadas históricamente, sino que son el resultado de una sociedad global y necesitan traspasar lo individual para crear otras formas de actor como los Estados Transnacionales, por ejemplo (Krüken 2002).

Entre los recursos y criterios institucionales que se detallan a continuación, están: el factor ideacional; la toma de decisiones; la importancia del contexto; la lógica de lo adecuado; el proceso de aprendizaje; los cambios institucionales y la coordinación.

2.1. El factor ideacional

El institucionalismo sociológico se sustenta en el poder de las ideas (Reich, 2000) y los marcos cognitivos que influyen la dinámica de los actores y sus relaciones que se convierten en el motor del proceso de institucionalización. El factor ideacional está implícito y puede constituirse en una explicación del diseño de la política, de los cambios incrementales y la

implementación. No obstante, las ideas para cristalizarse requieren de un soporte institucional que requiere de una estrategia de integración y articulación entre estos dos factores.

Desde el neoinstitucionalismo sociológico se da mayor énfasis a las ideas normativas y cognitivas. Los estudios organizacionales sostenían que las normas y los valores eran una parte importante de la vida institucional, que intentaban actuar de manera apropiada en relación con sus entornos culturales y no tanto con una visión instrumental que obedecía a los objetivos oficiales (Campbell 2004). Los actores responden a las presiones normativas que están cargadas de valores en sus entornos. Por su parte, la cognición es la que guía las percepciones a partir de guiones, esquemas, hábitos y rutinas a través de los cuales se interpreta el mundo, Esta distinción entre ideas normativas y cognitivas puede ser imperceptible, dado que las normas pueden llegar a ser parte de una estructura cognitiva (Campbell 2004).

2.2. La toma de decisiones

Desde la acción gubernamental la toma de decisiones se constituye en un elemento clave para el diseño de políticas dentro de un Estado. Las decisiones se fundamentan en criterios institucionales y en procesos políticos que marcan resultados y que reflejan complejas interacciones mediadas por mecanismos formales como los relacionados con los poderes ejecutivo, legislativo o judicial (Shepsle y Weingast 1995) o mecanismos informales como una red de actores que interactúa entre sí. El valor de las instituciones viene dado por su capacidad de lograr “equilibrios inducidos estructuralmente” (Shepsle 1989; North y Weingast 1989, citados en Basabe 2007).

En las últimas décadas, la toma de decisiones ha sido más incluyente, participativa y colaborativa, no se tiene certeza de obtener mejores políticas al involucrar muchas partes, pero esto dependerá del tratamiento coherente y consistente que se dé a las decisiones. Peters (2015) citando a Torfing y otros autores (2012) devela que en los últimos años, los procesos políticos y administrativos se han abierto a un número mayor de actores políticos, por lo que el control del resultado puede escabullirse sino se aplican procedimientos sistemáticos.

2.3. La importancia del contexto

El contexto refiere al marco institucional, organizacional y sistémico en el que se toman y se implementan las decisiones, pero también alude al contexto de significados que definen la

percepción de la realidad, el problema y la selección de instrumentos. Se usa, por ejemplo, el modelo del “bote de basura” para el diseño de decisiones, que permite escoger los instrumentos acordes a la problemática, es decir, que las soluciones estén en sintonía con los problemas (Cohen et al. 1972, 2-5). Mayntz (1981) y Elmore (1980) sostienen que la interacción entre el contexto y la selección de instrumentos lleva implícita una capacidad de adaptación en la que se afectan mutuamente.

DeLeon (1988) y Linder y Peters (1984) mencionan que el contexto permite identificar, comprender y especificar el problema de política pública para aproximarse a una resolución confiable²⁷ (Ingraham 1987). Esta comprensión radica en reconocer el contexto político y social en el que surge el problema, identificar las circunstancias particulares que lo anteceden, incluir un proceso sistemático de generación de estrategias básicas y actividades sensibles al contexto en un tiempo-espacio (Bobrow y Dryzek 1987; Linder y Peters 1993). Identificar las restricciones que establece el contexto temporal y la evolución de la combinación de instrumentos, permiten establecer marcos de comparación para fortalecer el marco analítico del diseño de política.

Así, el enfoque contextual se convierte en uno de los aspectos innovadores del diseño de política. Según DeLeon (1988) se distinguen dos tipos de contextos, el interno asociado a los mecanismos de generación de políticas, y el externo, que es la complejidad de los entornos políticos y sociales, presentes y futuros, que rodean un determinado problema de política y que necesitan de una capacidad integradora de los elementos de la política (definición de objetivos, selección de instrumentos, políticas y evaluación). Estos contextos pueden ser cambiantes y convertirse en elementos persuasivos y manipulables. Los contextos son influidos por las trayectorias históricas, así como por la configuración de interconexiones sociales y los procesos de adaptabilidad (Hogwood y Peters 1983).

2.4. La lógica de lo adecuado

La acción humana es dependiente del contexto, y por tanto, la agencia es guiada por lógicas culturales más allá de los objetivos de política, así, las lógicas de lo adecuado subsumen a los actores a las normas y creencias imperantes (Lowndes y Roberts 2013). La lógica de lo

²⁷ Esto plantea la coincidencia entre problemas y solución, que implica la comprensión del problema a resolver y las técnicas que se utilizarán para su detección (Ingraham 1987).

adecuado no es exclusiva del aparato estatal, la siguen todos los actores relacionados con él. Hay un consenso implícito entre todos los participantes que intervienen en un sistema y también en un sistema de gobernanza, que se expresa en una lógica de adaptación a un entorno cambiante, a través de la interacción, la colaboración y la negociación en el mejor de los casos.

March y Olsen (1989) proponen la lógica de lo adecuado, en donde los parámetros se conciben como legítimos, naturales y esperados. Al momento de seguirlos se logra pertenecer a una comunidad, una identidad y se logra el desarrollo de un ethos a partir de las prácticas y las expectativas (Lowndes y Roberts 2013). El componente que se busca destacar en la etapa de implementación de las políticas públicas, es justamente la presencia de instituciones formales e informales que siguen una lógica de lo adecuado, en tanto constituye la capacidad de ceñirse a normativas, conforme a una estructura de significados que está en constante redimensión y ajuste a partir de los conflictos que se suscitan en el proceso.

Las reglas son obedecidas por los Estados porque en ciertos momentos cruciales, se perciben como adecuadas y congruentes con la identidad, el compromiso y el comportamiento esperado. Esto hace acatar las disposiciones de los regímenes orientados, por ejemplo, bajo criterios de seguridad, control, prevención y promoción de derechos humanos que socializan e internalizan determinados valores y lógicas de lo adecuado en donde se involucra un proceso reflexivo de construcción. Las instituciones incluyen marcos culturales informales y comunes, simbolismo y esquemas cognitivos, así como sistemas de reglas formales. Comparten un entorno institucional común, que lleva a la población a adoptar estructuras y prácticas similares a lo largo del tiempo, esto hace que se vuelvan gradualmente isomórficas u homogéneas (Campbell 2004).

2.5. El proceso de aprendizaje

Las políticas cambian de forma diferente, algunas son nuevas e innovadoras, mientras que otras solo son refinamientos incrementales de políticas anteriores (Hogwood y Peters 1983; Polsby 1984 citado en Bennett y Howlett 1992). El proceso de aprendizaje a partir de los distintos enfoques implica un manejo del proceso político macro, meso, micro y de elecciones a nivel técnico con el fin de aumentar el potencial de éxito de las políticas.

Existen distintos tipos de aprendizaje, no solo se da a nivel intragubernamental y por competencia de los servidores públicos o burócratas, también existen configuraciones estructurales que influyen en el aprendizaje (Skocpol 1985), o inciden las comunidades epistémicas transnacionales (Rose 1991); o la presión social que plantea un tipo de condiciones que merecen respuesta por parte de los trabajadores; o el quehacer de agentes estratégicos, políticos y expertos con accesibilidad al análisis y a la evaluación de políticas que llegan a conformar una red de políticas (Sabatier 1988) denominados también intermediarios políticos (Hecló 1978).

Howlett y Lejano (2012), plantean un aprendizaje político de nivel técnico y estratégico, y otro de tipo político experiencial (Bennett y Howlett 1992; May 1992). La finalidad es ajustar los objetivos y los medios de la política de tal modo que el aprendizaje social haga parte del proceso de formulación de políticas públicas a cargo de los tomadores de decisión, quienes tienen elementos de juicio para decir por qué las políticas son exitosas o fallan.

Hall (1988) por su parte, incluye tanto al Estado como a los actores sociales como los agentes predominantes de la teoría del aprendizaje que están unidos por una red de ideas y una red de relaciones institucionalizadas²⁸. Aunque enfatiza en la autonomía del Estado de las fuerzas sociales dentro de un campo de política determinado, ese rol autónomo privilegia “la interfaz entre la burocracia y los enclaves intelectuales de la sociedad” (Hall 1988, 5, citado en Bennett y Howlett 1992).

En términos generales, se diría que se aprende de la naturaleza de los procesos políticos en su sustancia y proceso, es decir, al cuestionarse acerca de qué son los programas, cuál es la información necesaria del programa y qué busca lograr para implementar la política. Hall (1988), precisa que se aprende tanto en la adopción de nuevos objetivos como en los medios de la política, para ello utiliza su esquema de los tres órdenes, e involucra el aprendizaje de creencias y valores fundamentales que subyacen a las políticas públicas.

Tabla 1. El aprendizaje en los tres órdenes, según Peter Hall

Tercer orden	Segundo orden	Primer orden
--------------	---------------	--------------

²⁸ Redes establecidas para la intermediación de intereses, arreglos institucionales y vínculos organizacionales.

Los cambios que involucran jerarquía de las metas detrás de la política en sí misma.	El uso de varios instrumentos	Lecciones acerca de la configuración de las instituciones existentes.
--	-------------------------------	---

Fuente: adaptación con base en Bennett y Howlett (1992).

En cuanto a los efectos o el resultado del aprendizaje, los teóricos coinciden en que es necesario que se dé un tipo de cambio de las políticas en términos organizacionales, instrumentales, programáticos y paradigmáticos²⁹. Si bien, no coinciden en el tipo de agentes que aprenden, el objeto de aprendizaje y el impacto que provocan; es importante sintetizar que estos procesos suceden al interior de la política formal de los gobiernos, en la medida que los decisores políticos se adaptan a los cambios endógenos institucionales y exógenos del entorno, cuya finalidad general es, prevenir las fallas de política.

2.6. Los cambios institucionales

La literatura sobre gobernabilidad democrática ha llamado la atención sobre la complejidad de la instrumentación de políticas (Hood 1976; Salamon 2002 Howlett et al. 2009) que ha colocado al cambio institucional en el centro del diseño de políticas (Peters y Fontaine 2020).

Aludir a cambios en esta investigación, se refiere a esos cambios pequeños pero significativos que se han dado en el transcurso de la política pública, que tienen efectos transformadores en la misma. Se conciben como procesos de recombinación que producen cambios en la configuración de reglas, prácticas y narrativas, u otros autores dirían, cambios en los arreglos institucionales (Lodwnes y Roberts 2013).

Lo que contribuye a entender cómo evolucionan las instituciones es la ambigüedad de la estructura de las reglas y la búsqueda constante de los significados y las resignificaciones (Thelen 2004), esto implica “vincular los modos particulares de cambio incremental con aquellas propiedades de las instituciones que permiten o invitan a tipos específicos de estrategias de cambio” (Mahoney y Thelen 2010, 170). Así, tanto la creatividad que presenta nuevas reglas o brinda interpretaciones creativas de las existentes, como la restricción, operan en el proceso de cambio y evolución institucional (Sheingate 2010).

²⁹ Este cambio de paradigma está asociado según Hall (1988) al proceso de aprendizaje sobre los objetivos de la política.

Un tipo de cambio institucional gradual, es el de capas o estratificación que se lo reconoce como cambio layering, en donde hay un proceso de resistencia a la transformación de las reglas anteriores, pero a la vez, emergen nuevos arreglos o cambios institucionales, debido a un contexto político con fuertes posibilidades de veto y niveles bajos de discrecionalidad en las instituciones (Mahoney y Thelen 2010).

2.7. La coordinación interinstitucional

A partir del diseño de política y el diseño institucional se produce la fase de implementación y en ella los procesos de coordinación interinstitucional cobran importancia. Miller (2008) sostiene que el éxito de la coordinación en escenarios complejos, fragmentados y competitivos como los que viven los países latinoamericanos, se debe al comportamiento de las instituciones. Y la participación en los procesos de coordinación está guiada y motivada por intereses propios, capacidades y competencias institucionales; reputación, legitimidad, estatus y financiamiento que se dinamizan en un determinado contexto.

La coordinación de políticas públicas puede alinearse en perspectiva de racionalidad limitada o racionalidad sustantiva. La primera es poco previsiva, puede presentar imprecisiones en los lenguajes y sus aplicaciones y rige la dimensión simbólica del individuo, lo cual, repercute en el comportamiento organizacional (Arruda y Buainain 2013). La segunda es la que tiene predefinidas las alternativas y los cursos de acción, hay manejo de la incertidumbre y se establece un criterio de objetividad frente a la complejidad del problema público.

La coordinación formal está acorde a una racionalidad sustantiva relacionada con aspectos estructurales, que están mediados por niveles de experticia y profesionalización. La coordinación informal por su parte, da lugar a la interdependencia y ajustes de las unidades estructurales, donde tienen lugar la confianza y los principios de buena fe que sobrepasan la verificación de desempeño técnico y se orientan al manejo de los problemas públicos. Muchas de las dinámicas de coordinación e integración son de tipo informal, y cuando no existe una obligación legal de vínculo con alguna institución, el problema de coordinación tiende a ser irrelevante. Así es como la aplicación de estrategias de coordinación informal ha requerido medidas con mayor articulación (Hartlapp y Heidbreder 2017).

Desde la coordinación administrativa y la implementación multinivel (Peters 2015; Ilari 2015; Hartlapp y Heidbreder 2017 por nombrar algunos) se menciona que una vez se establecen las estructuras organizativas, en primera instancia informales, se elaboran nuevas formas de procedimiento y se mejoran los mecanismos de intercambio de información. Ello da lugar a un proceso de intercambio de abajo hacia arriba, proceso que se instauró en la década de los 80.

En palabras de O'Toole y Montjoy (1984), la interdependencia en un proceso de implementación de políticas se analiza como reciprocidad, que implica un ajuste mutuo para alcanzar las metas de una política. La existencia de un propósito común hace que se genere la cooperación, prueba de ello, son los distintos tipos de intercambio que se realizan a partir de la cercanía o la contigüidad de las jurisdicciones, las competencias y la interacción de roles.

En cuanto a la tipología de la coordinación, la coordinación jerárquica está relacionada con un fuerte componente formal burocrático, donde las reglas y los procedimientos son la piedra angular. Cuenta con una estructura organizacional e institucional compuesta por subunidades y principios de especialización (Peters 2018b). Las estructuras jerárquicas pueden presentar problemas de control y subordinación, y es ahí donde la planificación cumple un papel importante, así como los contratos o los acuerdos formalizados (Milgrom y Roberts 1992 citado en Arruda y Buainain 2013, 149), dado que la coordinación está estrechamente vinculada a ella.

Entre más institucionalizados sean los procesos con la formación de centros administrativos, más ocuparán un lugar jerárquico institucional y se privilegiará una autoridad unificada en el nivel nacional. El establecimiento de reglas y procedimientos se convierten en parte constitutiva de la coordinación y debe enfrentar la brecha que existe con las instituciones informales, dado que las estructuras formales suelen estar integradas y vinculadas débilmente (March y Olsen 1976) por ello, ocurre la violación de reglas y sus consecuencias son inciertas (Meyer y Rowan 1991, 81).

La coordinación de tipo horizontal es el resultado de procesos de interacción entre las distintas partes, y su objetivo es construir confianza mutua. La demanda de coordinación se produce en una escala multinivel debido a que los problemas especialmente sociales son transversales y esto requiere de mecanismos con criterios de flexibilidad, inclusión y adaptabilidad (O'Toole

1986; 1997; Peters 2018b; 1998; Arruda y Buainain 2013). Por consiguiente, la gestión de las políticas si bien involucra al gobierno, incluye también la interacción de otras organizaciones (Cohen et al. 1972, 22).

La coordinación horizontal en organismos nacionales se constituye en una alternativa para la integración vertical, y por tanto, la coordinación vertical puede suceder en paralelo, probablemente en interconexión con la coordinación horizontal, que plantea una interacción entre las unidades administrativas y sus procesos (Hartlapp y Heidbreder 2017). En estos intersticios existen procedimientos conjuntos institucionales tanto gubernamentales como no gubernamentales que dan lugar a una coordinación interinstitucional, en la que median disposiciones de control e intercambio de información que pueden crear vínculos funcionales sistemáticos (Hartlapp y Heidbreder 2017). Ahí, es necesario identificar las dimensiones de la coordinación en procesos de implementación de políticas, porque aparecen multiniveles anidados, entre los cuales, se puede generar lo intrainstitucional y lo interorganizacional.

El aporte de Guy Peters (2018) cobra relevancia actualmente, porque se acerca desde el análisis del diseño de las políticas a la indagación de las causas de los problemas de la coordinación, los mecanismos para mejorarla y el reconocimiento de sus límites en el sistema de gobernabilidad. En el diseño de las políticas públicas, se considera que la mayoría de políticas dependen en parte de otras políticas u otros programas. Por tanto, el desafío más grande, está en cómo coordinar las políticas, lograr una integración institucional, funcionamiento conjunto y reducción de conflictos (Peters 2015; 2018a; Candel y Biesbroek 2016 cp. Peters 2018b).

Si bien, la focalización de la coordinación surge a partir de la Nueva Administración Pública, la urgencia en la gestión de programas que aglutina acciones de varias instituciones es una forma de responder a los problemas perversos (“wicked problems”) o difíciles de resolver como los llama Peters (2018a). El retoma la escala de coordinación de políticas³⁰ que hace

³⁰ La escala propuesta por Metcalfe (1994) establece nueve (9) grados, iniciando desde una perspectiva individual y culminando en una mirada más integral, todo ello involucrando autoridades de rango ministerial. Así: 1) La toma de decisiones independientes por parte de las autoridades. 2) Comunicación e intercambio de información. 3) Consulta o retroalimentación. 4) Evitar las divergencias. 5) Búsqueda de acuerdos. 6) Arbitraje de diferencias políticas. 7) Establecimiento de límites. 8) Establecimiento de prioridades, y 9) Estrategia de Gobierno.

Metcalfe (1994) y que precisa grados desde un accionar político independiente hasta una integración estrecha de las políticas.

La coordinación se constituye en una dimensión fundamental, porque permite disminuir las duplicaciones o el traslape de funciones institucionales que generan dobles esfuerzos, costos innecesarios y requisitos duplicados hacia la ciudadanía. Así mismo, permite evitar contradicciones entre programas dentro de un mismo tema sectorial; previene el desplazamiento o la transferencia de la toma de decisiones de una instancia a otra; posibilita la articulación entre una gestión vertical y una gestión horizontal que enfrenta demandas poblacionales y que requiere una acción gubernamental transversal, involucrando prácticas de descentralización de la gestión y desconcentración de competencias (Peters 2018b).

Lo anterior redundaría en un incremento de las capacidades institucionales y la generación de confianza del estamento público asumiendo algunas causas estructurales como, la hiperespecialización de servidores públicos e instituciones; la calibración de poder, medida por el intercambio de información; la actuación segmentada de las instituciones que defienden la prevalencia del presupuesto, el personal y las políticas internas; el dominio de las creencias ideológicas y políticas avalado en muchos casos por la profesionalización y las orientaciones partidistas que implican concepciones particulares de los problemas.

Entorno a esto, Peters (2018a) establece los mecanismos de coordinación que implican interacción y negociación entre los actores involucrados dentro de la administración pública. Privilegia la *creación de redes* entre servidores públicos especialmente de carrera administrativa, aunque se vean amenazadas por los sistemas político-administrativos actuales (Nueva Gestión Pública) que aplican contratos temporales por obra cierta y producen excesiva rotación de personal, afectando a los burócratas de a pie (street level) y también a los cargos de libre nombramiento y remoción. No solo se privilegia la construcción de redes al interno de las instituciones públicas, sino también la existencia de redes entre actores sociales y gobierno que se vuelve todavía más complejo, e implica un reconocimiento de los actores sociales, suplir necesidades de información y espacios de interlocución que cree un verdadero nexo con el sector público.

Así el mecanismo de colaboración pasa por entender la naturaleza de los problemas, es decir, considerar el rol preponderante de las ideas que implica llegar a una “comprensión común del

problema” (Bardach 1977) y también, de los medios existentes para alcanzarlo, lo cual, puede llevar tiempo porque implica gestar procesos o ser puntual en los acuerdos y constituirse en un primer paso hacia soluciones más estructurales y sostenidas en un modelo colaborativo.

Contar con este abordaje teórico a nivel institucional lleva a considerar el concepto que hoy cobra mucha vigencia especialmente en América Latina y es la debilidad institucional que proponen Brinks, Levitsky & Murillo (2019), contrario a un sistema institucionalmente fortalecido que se centra en el cumplimiento y la estabilidad de las reglas formales, esto sería lo que realmente está en juego dentro de entornos con debilidad institucional. Que puede generarse a partir de lo que hemos denominado las inconsistencias entre medios y fines, es decir, la disyuntiva que existe entre diseñadores de política pública e implementadores, al no compartir los objetivos institucionales, lo que generaría un bajo cumplimiento con el efecto negativo de tener un mínimo o casi nulo apoyo de coaliciones.

Los autores adicionalmente señalan que los ambientes generalizados de inestabilidad o de crisis recurrentes, producen una ciclicidad nociva de derogación y reemplazo de una política con pocos interesados en preservar la institucionalidad. En este sentido, una debilidad institucional es la que no logra producir los resultados que en principio fueron diseñados y se enfrenta a criterios de cumplimiento, permanencia o durabilidad.

Un elemento que se puede tomar a favor dentro de escenarios con debilidad institucional, es la presencia de normas o leyes de tipo aspiracional propuestas por Htun y Jensenius (2020), las cuales se crean con el convencimiento de que no podrán ser cumplidas a corto plazo, pero abonan el camino y establecen las reglas y las metas para producir un cambio a largo plazo.

Las leyes aspiracionales logran efectivizarse o lograr su momento de activación cuando una coalición cercana a la institucionalidad se fortalece y logra movilizar distintos tipos de recursos. Por tanto, las leyes aspiracionales pueden permanecer en estado de inercia aparente hasta que una ventana de oportunidad es aprovechada y logran activarse para generar cumplimiento.

Por tanto, la debilidad institucional puede deberse a factores como la desigualdad social, la naturaleza del conflicto interestatal y la volatilidad económica y política, siendo las causas para que se creen instituciones de fachada, derechos aspiracionales, leyes o regulaciones

ambiciosas que no logran un cumplimiento generalizado (Brinks, Levitsky & Murillo 2019), y por el contrario, en un corto plazo se vinculen a fallas de implementación de política.

3. Fallas de implementación de política pública como variable dependiente

Las fallas de una política pública son más fáciles de identificar cuando ésta se ha puesto en marcha y se ha configurado el proceso de implementación tras algunos años, diez (10) años considera oportuno Sabatier (2010). En este apartado se describirán las tres generaciones de los estudios de implementación, se conceptualiza la falla de implementación identificando las posibles causas y caracterizándola como resultado.

Se han identificado tres generaciones en la investigación de la implementación entre los años 1970, 1980 y 1990. Desde los años setenta hasta la fecha, ha estado presente una de las principales preocupaciones de estos estudios que es la efectividad de las políticas públicas. En el Siglo XXI han surgido estudios sobre implementación de gran relevancia a nivel internacional como es el trabajo de McConnell (2010; 2011; 2015).

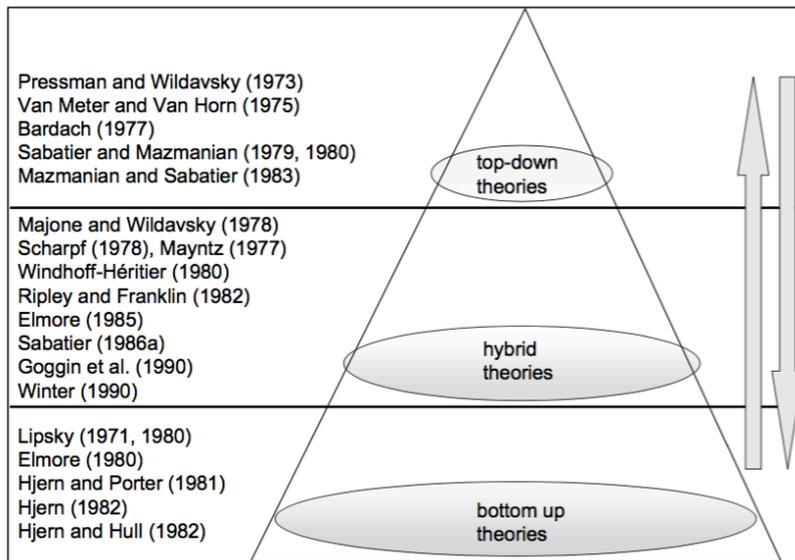
La primera generación de estudios de implementación (1970) se concentró en hacer estudios de caso de tipo inductivo, siendo los más representativos los de fracaso de la implementación, al existir una distancia entre el proceso de traducción del momento político de deliberación a la etapa de ejecución, es decir, entre la toma de decisión y la forma de administrarla. En este periodo se encuentran los trabajos de Derthick (1972), Pressman y Wildavsky (1973) y Bardach (1977); los segundos ayudaron a generar un cuerpo de literatura en el tema (Hill y Hupe 2009).

El interés de la segunda generación fue generar marcos teóricos e hipótesis a partir de los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. En el enfoque de arriba hacia abajo que concibe “la implementación como la ejecución jerárquica de una política centralizada” están los teóricos más destacados, Van Meter y Van Horn (1975) y Sabatier y Mazmanian (1983). Por su parte, el segundo enfoque de abajo hacia arriba privilegió la resolución de conflictos a partir de los burócratas de a pie (street level) y los teóricos más destacados son: Lipsky (1971), Ingram (1977), Elmore (1980) o Hjern y Hull (1982).

Por último, la tercera generación de estudios de implementación se la conoce como enfoque híbrido, que procura en sus modelos teóricos incorporar los dos enfoques anteriores y cerrar la

brecha entre ellos. El propósito fue lograr mayor científicidad en los estudios de implementación al poner el énfasis en la especificación de las hipótesis.

Figura 1. Generaciones de las teorías de implementación



Fuente: Pülzl y Treib (2007, 97).

La falla de política es el incumplimiento de objetivos de política por la incoherencia entre ellos; la inconsistencia entre instrumentos y objetivos (Howlett 2009), así como por la multiplicidad de actores e instituciones que participan en el proceso de implementación de la política (Pressman y Wildavsky 1973). Uno de los aspectos centrales en los estudios de implementación son las fallas de implementación que se refieren a la existencia de una distancia, brecha, divergencia o diferencia entre los objetivos planteados, el proceso de diseño de la política y los resultados obtenidos e incluso los impactos a largo plazo de la política pública (Pressman y Wildavsky 1973; Gallego 2016).

Existen distintos tipos de fallas o también denominadas brechas de implementación, entre ellas están, 1) *Desplazamiento de la política pública*, es decir, cuando se establece un modelo de gestión en un sistema público y se obtiene acciones distintas a lo planeado; 2) *Déficit de implementación*, cuando se empieza a ejecutar lo planeado, pero en el tiempo de ejecución no se alcanza a completar lo previsto, es decir, existe una ralentización de la política aún siguiendo los lineamientos establecidos 3) *Consecuencias no intencionadas* que muestran una divergencia no prevista ni intencionada entre lo planificado y lo obtenido, que se genera a

partir de la confluencia de factores contextuales, políticos, sociales o económicos (Gallego 2016).

En el proceso de implementación en ocasiones es difícil diferenciar entre decisiones tomadas y lo ejecutado, debido a que se van mezclando decisiones micro que incluso pueden influir en los cursos de acción y reformular los objetivos. Algunos estudios identifican a un caso como una falla, es decir, se asume a priori que el caso es un fracaso, por ejemplo, el huracán Katrina, la política de lavado de activos, el combate contra las drogas por mencionar algunos (véase, por ejemplo, Buchanan 2010; Dyson 2006; Kearns y Lawson 2009; Kettl 2004; Kingston 2011; Lewis 2012; Sharman 2011; Walsh 2006).

Para McConnell (2010; 2015) “la falla reside en el espectro de éxito-fracaso [...], no se caracteriza por un no logro absoluto” (McConnell 2015, 231). La falla o el fracaso de la política no es tan evidente, se necesita aplicar un procedimiento sistemático y conceptualmente estructurado porque puede deberse a múltiples razones: ideas distintas, ineficiencias en el aparataje administrativo, circunstancias fortuitas adversas, no poner en práctica de forma adecuada la política, entre otros aspectos (McConnell 2015; Pressman y Wildavsky 1973; Hogwood y Gunn 1984).

Entre las definiciones de fallas, está la incapacidad de lograr resultados eficaces, tener metas poco claras y realistas o contar con una política que no interactúa con otras, esto puede poner en riesgo la política pública, sin embargo, hay autores como Hogwood y Peters (1985) que aluden a dificultades o a patologías de política por acción u omisión, y falta de previsión para evitar graves trastornos políticos o consecuencias no deseadas (McConnell 2015).

Un riesgo necesario de anticipar en esta investigación es el relacionado con la política pública oculta, esto quiere decir, cuando se presenta por parte de los gobiernos y los países una especie de éxito en la gestión de la agenda política y la formulación, pero no aborda la compleja realidad del problema público, ni sus causas ni síntomas, por tanto, se torna inocua y no es proporcional frente a amenazas reales (McConnell 2010).

En cuanto a los tipos de fallas se retoma una tipología de McConnell³¹ (2015) en la que se considera a las fallas como grados de insuficiencia relacionados con el éxito. Tiene en cuenta tres planos que permiten explicar características y dinámicas de la política pública, por lo general están superpuestos, pero para efectos analíticos se diferencian en: política, procesos y programas. En esta investigación, se ubican los planos de acuerdo con las partes que conforman el mecanismo causal propuesto.

McConnell (2015) empieza por el plano de la política, escenario multidimensional que establece las visiones de gobierno, abarca las repercusiones políticas de la acción pública y el comportamiento político. Seguido de los procesos, que son mecanismos a través de los cuales el gobierno identifica problemas y se interesa por la formulación de políticas. Analiza alternativas, riesgos, toma decisiones y diseño de política. Incluye a la sociedad y los actores que eligen colectivamente y privilegian el interés público. Las fallas en el proceso de política pueden reflejarse en la incapacidad de “modelar el tipo de política esperado” provocando falta de legitimidad, insostenibilidad en la coalición de apoyo y críticas generalizadas.

Por último, los programas son la forma de concreción de las declaraciones políticas hechas por el gobierno, que implica una combinación de recursos para la consecución de los objetivos de política y la forma de intervenir en la sociedad (McConnell 2010; 2015; Howlett 2014).

A la luz de estas tres dimensiones el autor propone un amplio espectro del éxito al fracaso de la política, que incluye “categorías intermedias” que se vinculan con los tres subtipos de éxitos: resiliente, conflictivo y precario, y que a su vez, se equiparan con tres subtipos de fallas: tolerable, en conflicto y total. Esta clasificación de corte interpretativista de falla de política de McConnell (2010; 2012; 2015) es la propuesta académica más actualizada a 2019 que brinda una comprensión bastante amplia de la falla y sus posibles causas, aunque si presenta una debilidad y es que no ha podido todavía diferenciar a la falla como resultado.

Tabla 2. Clasificación de fallas de política, según McConnell

	Criterio	Falla tolerable	Falla en conflicto	Falla total
--	----------	-----------------	--------------------	-------------

³¹ Teórico que en la actualidad ha trabajado sobre los éxitos y las fallas de política.

Política como Proceso	1. Preservar objetivos e instrumentos de política	Se mantienen los objetivos e instrumentos de política, a pesar de una falla menor en el logro de los objetivos.	Los objetivos e instrumentos principales son controvertidos y difíciles de mantener. Algunas revisiones necesarias.	El gobierno no puede producir sus objetivos e instrumentos de política deseados.
	2. Asegurando la legitimidad	Algunos desafíos de legitimidad, pero de poca o ninguna importancia duradera.	Cuestiones difíciles y controvertidas en torno a la legitimidad de las políticas, con cierto potencial para afectar la política a largo plazo.	Proceso de política ilegítimo.
	3. Construyendo una coalición sostenible	Coalición intacta, a pesar de algunos signos de desacuerdo.	Coalición intacta, aunque fuertes signos de desacuerdo y cierto potencial de fragmentación.	El Gobierno no construye una coalición sostenible.
	4. Atrayendo apoyo para el proceso	La oposición al proceso es de bajo nivel y es superada por los actores que apoyan.	La oposición al proceso y el apoyo son igualmente equilibradas.	La oposición al proceso es virtualmente universal y/o el apoyo es virtualmente inexistente.
Política como programa	5. Implementación de acuerdo con los objetivos	Objetivos de implementación ampliamente logrados, a pesar de fallas y desviaciones menores.	Resultados mixtos, con algunos éxitos, pero acompañados de fallas inesperadas y controvertidas.	A pesar de un progreso menor hacia la implementación según lo previsto, el programa tiene fallas crónicas, demostrando ser altamente controvertido y muy difícil de defender.
	6. Lograr los resultados deseados	Resultados ampliamente logrados, a pesar de deficiencias menores.	Algunos éxitos, pero el logro parcial de los resultados esperados se ve contrarrestado por resultados no deseados, generando controversia sustancial.	Algunos resultados pequeños se lograron según lo previsto, pero están abrumados por una falla polémica y de alto perfil para producir resultados.

	7. Beneficiar a los grupos destinatarios	Algunas deficiencias y, posiblemente, algunos casos anómalos, pero los propósitos del grupo objetivo son ampliamente beneficios.	Beneficios parciales realizados, pero no tan extendidos o profundos como se esperaba debido a deficiencias sustanciales.	Los pequeños beneficios están acompañados y eclipsados por el daño al mismo grupo que se pretendía beneficiar. También es probable que genere historias de injusticia y sufrimiento de alto perfil.
	8. Criterios satisfactorios altamente valorados en el dominio de la política	No es exactamente el resultado deseado, pero a pesar de las fallas, lo suficientemente cerca como para exigir el cumplimiento de los criterios.	Logro parcial de los objetivos, pero acompañado de fallas en la consecución, con posibilidad de ejemplos de alto perfil.	Algunos éxitos menores, pero llenos de atención mediática no deseada.
	9. Atrayendo apoyo para el programa	La oposición a los objetivos del programa, los valores y los medios para alcanzarlos es más fuerte de lo anticipado, pero es fácilmente superado por el apoyo.	La oposición a los objetivos del programa, los valores y los medios para alcanzarlos se equilibran por igual con el apoyo para los mismos.	La oposición a los objetivos del programa, los valores y los medios de esta, superan los pequeños niveles de apoyo.
Política como política	10. Mejorar las perspectivas electorales / reputación	Favorable para los proyectos electorales y la mejora de la reputación, a pesar de pequeños contratiempos.	La política obtiene un fuerte apoyo y oposición, trabajando tanto en contra de las perspectivas electorales como en la reputación en una medida equitativa.	A pesar de los pequeños signos de beneficio, la política demuestra una responsabilidad electoral y reputacional general.

	11. Equilibrar la acción de gobernar	A pesar de algunos problemas en la gestión de la agenda, la acción de gobernar no se altera.	La política es controvertida y requiere más tiempo político y recursos en defensa de lo esperado.	Claras señales de que la agenda y las acciones del gobierno luchan por reprimir un problema políticamente difícil.
	12. Promoción de la trayectoria deseada por el gobierno	Algunos refinamientos necesarios, pero una amplia trayectoria sin obstáculos.	La dirección del gobierno está muy en línea con los objetivos, pero hay señales claras de que la política ha promovido un replanteamiento, especialmente entre bastidores.	Toda la trayectoria del gobierno está en peligro de verse comprometida.
	13. Proporcionar beneficios políticos para el gobierno	La oposición a los beneficios políticos para el gobierno es más fuerte de lo anticipado, pero se ve compensado por el apoyo.	La oposición a los beneficios políticos para el gobierno está igualmente equilibrada con el apoyo para los mismos.	La oposición a los beneficios políticos para el gobierno supera los pequeños niveles de apoyo.

Fuente: tomado de McConnell (2015). Traducción propia.

3.1. Tipo de falla moderada

En consonancia a lo anterior, esta investigación retoma lo que plantea McConnell (2010; 2015) tratar a la falla de la política como un intersticio entre éxito y fracaso, no obstante, a diferencia de la clasificación que hace el autor, se ubica en el centro de análisis a la causalidad que implica pensar analíticamente en términos de causas, relación causal y efectos.

McConnell (2015) no presenta categorías parsimoniosas para explicar la falla de política como resultado, por tanto, en esta investigación la propuesta de analizar la falla de política como resultado alude a criterios explicativos, privilegiando un proceso de síntesis ajustado al área de política pública anti trata de personas (seguido se explica en la tabla).

Analizar las fallas de implementación requiere centrarse en las relaciones que se crean y sobre todo en las interacciones, ya sean de forma bidireccional y/o multidireccional tratando de superar dos aspectos, las acciones aisladas y las acciones unilaterales (Hallett y Ventresca 2006). La propuesta de falla moderada que se hace en esta investigación, relea los criterios de la trilogía propuestos por McConell (2015) y plantea algunos criterios que van en consonancia

con la propuesta de mecanismo causal. Esta tipología es útil para tres aspectos: a) la definición de atributos de las partes del mecanismo causal; b) la formulación del mecanismo causal en su operacionalización; y c) la concreción de los empíricos observables. Para ello se tiene presente las características relevantes de la política pública anti trata. A continuación, se muestran los ajustes hechos a la propuesta de McConnell (2015) y seguido, el proceso de adaptación.

Tabla 3. Ajustes a la propuesta de falla de McConnell para la política pública antitrata

<p>Se mantienen los tres niveles (Política, Proceso y Programa) que serán aplicados al mecanismo causal.</p> <p>Se intercala la dimensión <i>política</i> con la dimensión <i>proceso</i>.</p> <p>Algunas características de la dimensión <i>programa</i> se mantienen, y otras se formulan para el <i>resultado</i>.</p> <p>Se logra parsimonia con los criterios de cada nivel (política, proceso y programa) privilegiando criterios necesarios³² y probablemente insuficientes en el área de política.</p> <p>Del nivel de <i>política</i> se escogió equilibrar el arte de gobernar y la promoción de la trayectoria deseada por el gobierno.</p> <p>Del nivel <i>de proceso</i> se seleccionó, preservación de objetivos e instrumentos de política y asegurar la legitimidad de la política.</p> <p>Del nivel <i>programa</i> se mantienen, la implementación de acuerdo con los objetivos y atrayendo apoyo para el programa.</p> <p>Para el <i>resultado</i> se escogieron dos criterios de programa, que son el logro de resultados deseados y beneficiar a los grupos destinatarios.</p> <p>Se retoman las tres categorías de falla y sus criterios: falla tolerable (dos criterios), falla en conflicto (cuatro criterios) y falla total (dos criterios) que sirven para crear el tipo de <i>falla moderada</i> (Tabla 4).</p> <p>Se caracteriza a la falla como resultado.</p>
--

Fuente: adaptación con base en McConnell (2010; 2012; 2015).

En la tabla 4 se muestra la composición del tipo de falla moderada.

Tabla 4. Caracterización de la falla moderada y atributos del mecanismo causal

Entidades mecanismo causal	Falla moderada de política pública			
	Planos o dimensiones	Criterio	Subtipos de fallas McConnell	
D	Política	Equilibrar la acción de gobernar	Falla Tolerable	A pesar de algunos problemas en la gestión de la agenda, la acción de gobernar no se altera.

³² Hay otros elementos que no son fehacientes en el tema de trata o que ampliarían el espectro de investigación, por tanto, se recomienda que sean trabajados en otras investigaciones para ampliar los hallazgos de investigación.

A	Proceso	Preservar objetivos e instrumentos de política	Falla Tolerable	Se mantienen los objetivos e instrumentos de política, a pesar de una falla menor en el logro de los objetivos.
B	Política	Promoción de la trayectoria deseada por el gobierno	Falla Conflicto	La dirección del gobierno está muy en línea con los objetivos, pero hay señales claras de que la política ha promovido un replanteamiento, especialmente entre bastidores.
	Proceso	Asegurando la legitimidad	Falla en Conflicto	Cuestiones difíciles y controvertidas en torno a la legitimidad de las políticas, con cierto potencial para afectar la política a largo plazo.
C	Programa	Implementación de acuerdo con los objetivos	Falla en Conflicto	Resultados mixtos, con algunos éxitos, pero acompañados de fallas inesperadas y controvertidas.
		Atrayendo apoyo para el programa	Falla en Conflicto	La oposición a los objetivos del programa, los valores y los medios para alcanzarlos se equilibran por igual con el apoyo para los mismos.
R	Resultado	Lograr los resultados deseados	Falla Total	Algunos resultados pequeños se lograron según lo previsto, pero se vieron abrumados por una falla polémica y de alto perfil para producir resultados.
		Beneficiar a los grupos destinatarios	Falla Total	Los pequeños beneficios están acompañados y eclipsados por el daño al mismo grupo que se pretendía beneficiar. También es probable que genere historias de injusticia y sufrimiento de alto perfil.

Fuente: adaptación con base en McConnell (2010; 2012; 2015).

3.2. Fallas en la política pública antitrata

El propósito de este apartado es presentar algunos estudios que están relacionados con la falla de política pública como resultado y parte fundamental del mecanismo causal propuesto, si bien lo ideal hubiese sido identificar las categorías de la falla moderada en las políticas públicas anti trata, los estudios que se referencian a continuación se han realizado en un

contexto estadounidense y se centran especialmente en las fallas o el fracaso de las leyes y algunas medidas de asistencia y protección alrededor del tema de la trata de personas, esto denota que el tema de análisis de fallas de políticas públicas antitrata apenas empieza a tomar viada y es reciente.

Chacon (2006) en su estudio “Misery and Myopia: Understanding the Failures of U.S. Efforts to Stop Human Trafficking” muestra que las deficiencias de la ley de trata de personas en EEUU no son nuevas ni únicas y provienen de fallas más generales de la política interna de inmigración, así como de leyes que regulan el trabajo y la prostitución, y la rígida aplicación de la legislación fronteriza y laboral. Sostiene que el régimen jurídico preexistente sobre el cual se construye la Ley de Protección a las Víctimas de Trata (TVPA por sus siglas en inglés) facilita la trata, y hace eco de los fracasos de los esfuerzos que existían antes de su aprobación. La TVPA hace hincapié en la persecución, mientras que subestima la protección y la prevención: “Cuando los servicios y las protecciones están condicionados a la capacidad de la víctima para cumplir con las difíciles normas de elegibilidad para la inmigración y para cooperar con la aplicación de la ley, la ley no se centra realmente en proteger a las víctimas” (Chacon 2006, 3027).

Hepburn y Simon (2010), en su estudio “Hidden in Plain Sight: Human Trafficking in the United States” se centran en elementos que configuran el sistema de trata de personas desde un enfoque inductivo que privilegia la casuística. Enfatiza en la importancia del contexto, pues cada país tiene sus propios factores ambientales que crean un conjunto único de problemas y obstáculos. Comparan la trata de personas en India y EEUU, en el primero implica discutir el sistema de castas y en el segundo la trata de personas pasa por el manejo que se le ha dado a la inmigración.

Los desastres naturales o crisis sociales y políticas pueden crear una atmósfera propicia para la trata de personas debido al trabajo informal, nichos de explotación laboral y bajos salarios como se dio con los tailandeses en la región de la Costa del Golfo de los EEUU en un entorno post-Katrina. Al suceder un desastre o crisis natural, las leyes se vuelven laxas y no se denuncia la explotación de los trabajadores. También suele presentarse la alineación legal a intereses particulares de altos políticos, y se privilegia a los empleadores vs los trabajadores (Hepburn y Simon 2010). El personal de las fuerzas de seguridad y de intervención, no siempre entienden por qué una persona afectada no se identifica fácilmente como víctima de

trata. No todas las personas afectadas quieren participar en la investigación y procesamiento de sus tratantes, por el temor a retaliaciones personales y familiares, desconfianza con el personal de protección, barreras lingüísticas, lealtad a sus traficantes, razones psicológicas como el trastorno de estrés postraumático (TEPT), entre otras.

Andrea Johnson (2012), en su investigación “A Perfect Storm: The U.S. Anti-trafficking Regime's Failure to Stop the Sex Trafficking of American Indian Women and Girls”, analiza el fracaso de los esfuerzos de EEUU para combatir la trata de personas, especialmente de la población indígena estadounidense víctima de trata sexual. Afirma que este fracaso es parte de un fracaso más amplio de EEUU relacionado con el manejo de la inmigración y el otorgamiento de residencia. La construcción de la política de la TVPA (por sus siglas en inglés), la rodean varios paradigmas que van en contra de los principios de inclusión y protección integral, uno, es el paradigma de “víctimas extranjeras” que ha marginado a las personas afectadas domésticas, especialmente a las personas afectadas indígenas americanas y ha fortalecido la retórica oficial del gobierno de no reconocer a EEUU como país de origen de trata de personas. El otro paradigma es el de “rescate”, que se ha centrado en condiciones de degradación sin visualizar las múltiples formas de violencia que responden a causas estructurales y que son naturalizadas.

A partir de esto, de forma breve, se señalan algunos aspectos de falla de política, en los que es notorio la ausencia del enfoque de interseccionalidad. La ley federal y estatal simultáneamente clasifica a las personas prostituidas como víctimas potenciales y criminales per se. Por consiguiente, una condena por prostitución solía ser probable que impida a una mujer, recibir asistencia como víctima de trata de personas.

Los programas de capacitación han sido dirigidos a nivel federal, con un fuerte enfoque en la frontera y pocos a nivel Estatal y local. En las reservas tribales, el número de servidores públicos es limitado, la policía estatal y los investigadores federales se ubican a una distancia sustancial de las comunidades tribales, desconociendo la gravedad del problema de las agresiones sexuales en las reservas.

Las medidas estatales contra la trata tienen recursos limitados. Aunque son naciones soberanas, muchas reservas tribales dependen de los fondos del gobierno de EEUU, y los gobiernos federales y/o estatales proporcionan pocos recursos a la policía en comparación a los

proporcionados a comunidades no nativas, esto ha hecho que recursos especialmente de las fuerzas de seguridad como la policía tribal no haya priorizado la respuesta a la explotación sexual. Sumado a un imaginario tradicional de las mujeres nativas de ser proclives a la prostitución. La aplicación de la ley TVPA en las tierras tribales también está limitada por la compleja interacción jurisdiccional (federal, estatal y tribal). Es un reto, evaluar el impacto de la trata de personas en las comunidades de indios americanos y nativos de Alaska, así como desarrollar estrategias para asegurar la coordinación con los sistemas de justicia tribal y proporcionar servicios a las personas afectadas nativas.

Por otra parte, Yesak (2014) en su estudio “Human trafficking: The failure of states to eradicate slavery”, plantea una pregunta de investigación y una variable dependiente que tiene cierto grado de similitud con la pregunta de esta investigación: ¿Por qué los estados no logran erradicar la trata de personas?, y la variable dependiente es el fracaso de los Estados en combatir eficazmente la trata de personas. Este estudio privilegia tres variables independientes que son muy diferentes a las que se abordan en esta investigación, puesto que han sido planteadas desde la concepción de la trata de personas como fenómeno social inmerso en dinámicas conexas que complejizan su abordaje, estas son: La corrupción de los agentes de policía, el flujo de dinero ilegal de alto nivel en el sector financiero o lavado de activos y las leyes federales de prostitución que son vagas e inconsistentes y se constituyen en un obstáculo para que los Estados erradiquen la trata de personas. Hecho el acercamiento al resultado, se busca conjugar estos hallazgos que están implícitos y explícitos en la configuración de fuerzas causales.

Capítulo 3

Mecanismo causal y diseño de tests

1. Inconsistencia en la coordinación de la política pública antitrata

En el tema de trata de personas existen algunas investigaciones relevantes que superan el problema social brindando algunos hallazgos sobre coordinación y falla, mismos que se aproximan al análisis de política pública. En esta época de globalización el abordaje de la trata de personas significa un esfuerzo de coordinación y colaboración intersectorial, que en la mayoría de casos es abordado desde el enfoque de las “Tres P” (Prevención, Protección y Persecución) (Foot 2016) sin ser el único enfoque ni el más actual, pero sí el más desarrollado en distintos estudios.

Para concebir la coordinación se precisan juegos de poder entre autoridades y distintos actores además del estatus profesional, las creencias y valores que influyen en las interacciones sectoriales y los compromisos estratégicos en la lucha contra la trata de personas. Aspectos diferenciadores como el origen étnico y el género influyen notablemente en las acciones de colaboración, cooperación y coordinación (Foot 2016; Segrave 2016, 2).

Jones y Faith (2016) buscan abrir la caja negra del problema de la política pública en Michigan con el fin de explicar la colaboración interinstitucional de las distintas agencias que actúan para contrarrestarla. Tras el estudio exploratorio, los hallazgos reflejan que los esfuerzos de colaboración interinstitucional carecían en su mayoría de una infraestructura formalizada o de un marco estratégico que oriente sus acciones, regían, por el contrario, motivaciones altruistas de los profesionales, así como, actividades informales y reactivas, lejos de ser sistemáticas y sostenidas (Jones y Faith 2016, 168).

Esto se refuerza con el estudio de Lagon (2015) que tiene un enfoque empírico inductivo, donde el principal punto de interés son las asociaciones en contra de la trata de personas que pueden ser débiles, efectivas o potencialmente transformadoras. Se enfatiza en la variedad de relaciones, que plantean retos y oportunidades en instituciones globales híbridas con miras a una acción colectiva eficaz. Retoma el enfoque de las 3P y le añade una cuarta, Asociaciones

(Partnerships)³³. Lagon (2015) destaca la incidencia del componente asociativo para la identificación de personas afectadas, el cuidado inmediato de las y los sobrevivientes y su viabilidad económica a largo plazo, que necesitan de la voluntad gubernamental, así como de la formación pertinente de personas que prestan servicios para identificar la naturaleza de posibles personas afectadas por la trata. La atención inmediata no solo requiere refugios físicos, sino también distinguir entre “el gasto cuantitativo y la prestación cualitativa de servicios multifacéticos de supervivencia”, para determinar qué programas son reales y cuáles hacen un uso efectivo de los fondos (Lagon 2015, 27).

Así, la ágil cooperación de las ONG sumado a un compromiso mancomunado de los gobiernos y el fomento del asociacionismo benefician los procesos de atención a las víctimas de trata. El quehacer de algunas empresas y organizaciones ha tenido acciones exitosas en la India y EEUU, contribuyendo a viabilizar los proyectos de vida de las y los sobrevivientes a largo plazo a través de procesos de capacitación, acceso a oportunidades educativas y sostenibilidad de los empleos. Esta sostenibilidad implica un acompañamiento humano, reintegración social y comunitaria, condiciones saludables, salario digno y empoderamiento económico por parte de los gobiernos, las empresas y las organizaciones.

Los casos de India, Brasil y Estados Unidos corroboran que si las alianzas en estas grandes potencias son ricas en recursos y, aun así, revelan limitaciones, es probable que éstas sean más agudas en entornos con menores oportunidades y menos recursos (Lagon 2015, 23). Aspecto que guarda similitud con los criterios de selección de casos de esta investigación, en cuanto a identificar avances en la institucionalización de la política pública, con legislación específica de trata de personas y mayor trayectoria.

En contraste a lo anterior, algunas posturas sostienen que la noción de asociación más popularizada en los años 1990 ya no es adecuada para abordar problemas tan complejos donde la fragmentación es creciente. Por consiguiente, a partir de una aproximación a los procesos

³³ El Protocolo de Palermo que complementa la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y la Ley estadounidense de Protección a Víctimas de Trata de Personas y Violencia (2000) establecieron las tres Ps (Persecution, Protection, Prevention) que traducidas son, enjuiciamiento a los tratantes, protección de las personas afectadas y prevención del delito. La excandidata presidencial y exsecretaria de Estado en la Administración Bush, Hillary Clinton, agregó una cuarta P (Partnerships) con la que enfatizó en las alianzas entre gobiernos, organizaciones multilaterales, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y el sector privado, como un vehículo para contrarrestar la trata de seres humanos (Lagon 2015, 21).

de cooperación y coordinación dentro y entre las organizaciones internacionales se propone mejorar la gobernanza, la coherencia y la coordinación en todo el sistema. Esto requiere revisar los procesos de cooperación para el desarrollo, que enfrentan la obtención de resultados efectivos, la duplicación de competencias, la competitividad sobre el capital y la inseguridad organizacional (Miller 2008).

Develar la naturaleza de los arreglos institucionales externos e internos que configuran el comportamiento cooperativo entre las agencias internacionales de desarrollo y precisar las implicaciones teóricas y empíricas de tales arreglos, puede facilitar la coordinación y el desarrollo de iniciativas más efectivas en el terreno, que correspondería a entretejer las relaciones entre los actores estatales y no estatales.

Mostrar la naturaleza policéntrica del sistema de las Naciones Unidas hace más difícil la gobernanza coordinada, debido a que “ningún elemento de gobernanza (jerarquía, mercados o redes) es suficiente para garantizarla” (Miller 2008, 320). Esto se refuerza con la influencia de las externalidades internacionales creadas por la movilidad humana, que son determinadas por las políticas de países tanto expulsores como receptores. La dinámica interactiva que se crea entre los Estados a partir de los flujos migratorios influye en la capacidad de los gobiernos nacionales para administrar de manera óptima su política de inmigración, provocando que las decisiones migratorias respondan a incentivos económicos, más que a las lógicas de prevención, protección y privilegio de los derechos humanos (Giordani y Ruta 2013).

Las fallas de coordinación en una política migratoria surgen ante la incertidumbre sobre la estrategia política de otros gobiernos receptores, esto hace que la externalidad transfronteriza asociada a la inmigración aumente, lo que sugiere que frente a tiempos complejos de “globalización”, los gobiernos necesitan mejorar sus acciones interinstitucionales creando sinergias con otros Estados, así como con la sociedad civil organizada. Esto evita en parte, que la explicación preponderante de la falla o de la coordinación sea al aumento de la movilidad internacional.

La falta de confianza en las políticas de otros gobiernos se constituye en un elemento fuerte de explicación de las fallas de coordinación en el campo migratorio. Los arreglos institucionales necesitan tener en cuenta el juego político, porque si bien éstos ayudan a la coordinación mediante el diálogo y la difusión de información entre los países receptores de población

migrante, generalmente no prevén mecanismos efectivos de cumplimiento. Los países receptores que están interconectados por proximidad geográfica, y que, por lo general, comparten antecedentes culturales o conforman unidades políticas o económicas, experimentan mayores efectos de la política de inmigración de los países vecinos, y por lo tanto, son más propensos a una difusión de políticas cuyas orientaciones estarán encaminadas a afianzar los nexos de coordinación a partir de encuentros de alto nivel político o incluso a nivel subnacional-fronterizo.

En este panorama, las interacciones en el ámbito de la política de inmigración pueden solventar los problemas de coordinación o aplicar políticas eficaces sólo si los gobiernos toman decisiones mutuamente coherentes a las características contextuales y poblacionales y si se aproximan a conjugar los enfoques de derechos y de soberanía nacional.

Un trabajo importante en el contraste de estudios de caso es el de Tulia Falletti (2006), en el que explica la evolución y trayectoria del sistema político y los actores que participaron en tres tipos de reformas por medio de las cuales se detalla el proceso de descentralización: políticas administrativas (gastos), fiscales (ingresos) y políticas (espacios de representación subnacional) que tuvieron efectos diferentes en el equilibrio de poderes, las relaciones intergubernamentales y el fortalecimiento de las unidades subnacionales. Al dividir la descentralización en estos tres componentes, permite entender que esta no siempre transfiere poder a los servidores públicos subnacionales; la magnitud del cambio (disminución o aumento) va depender del tipo y de la secuencia en que se emprendan las reformas. La secuencia en la delegación de autonomía política, seguido de asignación de recursos fiscales y, por último, responsabilidades administrativas, generan un cambio significativo a nivel nacional (Falletti 2006, 346).

En ambos casos (Argentina y Colombia) hubo reformas tendientes a la descentralización. En el caso argentino, la descentralización en una primera ronda de reformas se ajustó a las preferencias del ejecutivo nacional, empezando por una reforma administrativa que asignaba mayores responsabilidades, seguido de una descentralización fiscal cuyos recursos eran escasos y luego, se produjo una reforma política que ocasionó un cambio en el poder relativo de los gobernadores.

En el caso Colombiano, el proceso de descentralización coincidió con las preferencias de los actores subnacionales, se delegó autonomía política a través de una especie de gradualismo en las élites políticas aprobando la elección por sufragio universal a nivel departamental, esto promovió la coordinación entre autoridades subnacionales que llevó a la descentralización fiscal y posteriormente profundizó en la descentralización política, con el reconocimiento constitucional de la autonomía de los municipios. Este estudio brinda elementos para entender semejanzas y diferencias en el diseño de la política pública, los ajustes y el funcionamiento de la coordinación interinstitucional que se aplica con oportunidades y limitaciones al sistema multinivel descentralizado.

Esta propuesta es necesario conjugarla con la protección integral aterrizada al escenario de los derechos humanos y la trata de personas. Un elemento útil es identificar las obligaciones principales que tienen los Estados y su alcance extendido a actores no estatales, cuya finalidad primordial es respetar y garantizar los derechos humanos a partir de instrumentos internacionales y regionales de carácter vinculante (Soria 2013 cp. Women's Link Worldwide 2017, 15). En el privilegio de un enfoque de derechos humanos, el principio de debida diligencia contempla unos mínimos de actuación exigibles a un Estado, para cumplir sus obligaciones y detener las violaciones de derechos (Waisman 2010). Así, se plantean unos mínimos como el acceso a la justicia, la atención primaria a partir de servicios básicos de calidad en salud, educación, asistencia psicosocial, legal y material que incluye servicios de alojamiento, vestido, alimentación y oportunidades de empleo, así como, procedimientos judiciales y policiales con criterios de diferenciación que siguen una lógica adecuada de protección (ONU, Consejo Económico y Social 2006a; Ertürk 2008).

2. Método de investigación

2.1. Alineación ontológica y metodológica hacia la causalidad

Plantear el lugar de enunciación desde la ubicación del investigador frente al objeto investigado establece las posibilidades y los límites de la investigación. Las innovaciones científicas cada vez necesitan explorar la relación entre teoría y método pues su acoplamiento consolida el marco analítico que es propicio para la generación de conocimiento (Jackson 2014). En este acápite se justifica el método a emplear, se fundamenta la importancia del estudio de caso en la investigación cualitativa y el papel que juega en términos de comparación y causalidad.

Esta investigación se apoya en el marco de la Filosofía de la Ciencia, en busca de su propósito esencial que es el conocimiento científico, cómo se hace ciencia y el rol que cumple en la investigación. La Filosofía de la Ciencia resulta útil porque esboza el pluralismo y encuentra afinidades ontológicas, metodológicas, estructuras lógicas y condiciones previas de los modos de conocimiento (Jackson 2016). La propuesta contemporánea de Jackson (2016), enfrenta las controversias y la diversidad de enfoques al interior de la filosofía de la ciencia, él ha propuesto una tipología que lleva implícita una reflexión sobre la “metodología ampliamente entendida” u ontología filosófica.

En esa búsqueda de criterios ontológicos, filosóficos y científicos, Hall (2003) alude a la importancia de la ontología para la metodología, porque precisa relaciones causales y los métodos a ser aplicados. La filosofía de la ciencia plantea la importancia de delimitar criterios de demarcación científica y la posibilidad de establecer explicaciones que se distancian de los estados teleológicos y metafísicos; develan la importancia de la evidencia, la comprobación en la realidad observada y la búsqueda de leyes universales. Sin embargo, hay paradojas por resolver y no es una discusión nueva, las ciencias sociales se enfrentan a mayores retos para establecer regularidades y explicar fenómenos que escapan a teorías y/o leyes generalizables.

Jackson (2016) en el estudio de la filosofía de la ciencia, ha planteado una visión pluralista plasmada en una tipología, en la que existe una alineación ontológica basada en “apuestas filosóficas” que brindan mayor consistencia a los estudios de las ciencias sociales (Jackson 2016, 27). Las apuestas filosóficas incluyen: al investigador, al mundo investigado y a la relación entre ambos (Jackson 2016, 38). Distingue la ontología filosófica como la forma en que el investigador produce el conocimiento en relación con el mundo: monismo/dualismo (Jackson 2016, 33), y por otro lado, la ontología científica que se relaciona con las formas de ver el mundo, es decir, el vínculo entre el conocimiento y la observación: fenomenalismo/transfactualismo (Jackson 2016).

Para Jackson (2016) la ciencia está definida por sus objetivos y privilegia la producción de conocimiento sistemática y empírica, en la que interesa la estructura lógica y el procedimiento de la investigación científica (Jackson 2016, 27). La alineación ontológica de la presente investigación es realista crítica, nace con Bhaskar en los años 70 y plantea un espíritu crítico frente a “la realidad en sí misma”. Indaga y analiza la realidad compuesta por estructuras y mecanismos que son producto de la acción humana y que, a la vez, son independientes del

conocimiento humano. Se accede indirectamente al conocimiento de la realidad a través de sus relaciones, disposiciones o efectos causales.

Un campo cada vez más desarrollado en el marco de la filosofía de la ciencia que destaca el nexo existente entre la posición que ocupa el investigador distante a la realidad objeto de estudio, y la explicación sustentada en criterios de abstracción no observables como principios del transfactualismo. La realidad tiene su propia dinámica y es independiente del conocimiento que el ser humano tiene sobre ella; el conocimiento que se produce de la realidad no es la realidad misma, sino el resultado de procesos de abstracción que tienen la pretensión de producir explicaciones causales sin aspirar a producir leyes científicas. Entre sus principios se destacan, la relación dualista entre mente-mundo y el transfactualismo que permite detectar lo no observable, pues ayuda a traducir un conocimiento de la realidad y posiblemente proponer algunos patrones que podrían incrementar los grados de confianza de los mecanismos causales teorizados (Hall 2003).

El valor de los conceptos es transfactual, se pasa de un estado provisional de conocimiento a otro de conceptualización del mundo. Esta característica es la que más distingue a los realistas críticos de los neopositivistas, quienes pueden construir causalidad a partir de conceptos que llevan a producir técnicas. Si bien, la experimentación permite controlar los factores causales, no permite identificar las complejidades de circunstancias no controladas. Así, dualismo, transfactualismo, abducción y creación de conjeturas son las características principales del realismo, que se constituyen en los poderes explicativos de procesos políticos en su relación causal.

El realismo crítico es transfactualista, esto implica que el investigador puede conocer el mundo a través de fenómenos que no son necesariamente observables de manera directa. La investigación de los hechos traspasa la experiencia sensible, va más allá de observar y encontrar correlaciones entre dos variables, e indaga las relaciones causales que explican la realidad social (Jackson 2016, 74-75). Incorpora al análisis elementos estructurales que no se observan directamente, pero tienen poder explicativo al tener una relación causal con el fenómeno estudiado, enfrentándose así, a fenómenos complejos causados por una combinación de diversos factores (Jackson 2016, 99).

Si bien, la ontología en la que se enmarca la investigación es el realismo crítico, donde el mundo es un producto social, dinámico y situado que está sujeto a la posibilidad de ser transformado; también se detallan tres ontologías adicionales que Jackson (2016) plantea en su tipología: el Neopositivismo; el Analiticismo; y el Reflexivismo.

Tabla 5. Tipos de ontologías, según Jackson

	Dualismo mente-mundo		
Fenomenalismo	Neopositivismo	Realismo Crítico	Transfactualismo
	Analiticismo	Reflexivismo	
	Monismo mente-mundo		

Fuente: Jackson (2016, 55).

Por tanto, el neopositivismo surge de la conjunción del dualismo mente-mundo y el fenomenalismo que busca probar hipótesis y falsear afirmaciones a partir de evidencia empírica, rige lo observable y la medición. La naturaleza de la investigación es predictiva y su posición ontológica se fundamenta en relaciones causales entre fenómenos sociales (Jackson 2016, 55, 56).

Para el analiticismo, el conocimiento es una ordenación útil de la experiencia a partir de tipos ideales, tiene poco sentido formular y probar hipótesis, porque ponerlas a prueba en un mundo externamente existente es inverosímil. Por su parte, el reflexivismo rechaza tanto la noción de un mundo externamente existente como la noción de limitar el conocimiento a la experiencia. Su objetivo es la comprensión de un mundo que es el resultado de una construcción social (Marsh et al 2002). Fundamentan el conocimiento en la situación social del investigador, lo conciben como algo inseparable del objeto investigado (Jackson 2016, 55-56).

Uno de los campos y objeto de estudio del realismo crítico son las políticas públicas, en las que es factible incorporar el valor y el poder de la causalidad que permite acercarse desde distintos marcos analíticos (conjunción entre teoría y método desde un nivel de abstracción) a un problema público, y encontrar explicaciones que se aproximen a la configuración de mecanismos causales definidos.

2.2. Estudio de caso y protocolo de comparación

La comparación permite ampliar y verificar sistemáticamente un conocimiento en realidades que son equiparables, es decir, suficientemente similares (ni idénticas, ni diferentes) que se asemejan dentro de una taxonomía, clase o configuración causal y que poseen una familiaridad sustantiva y se diferencian a partir de un tipo o grado (Sartori 2008). El método comparado lleva “una estructura lógica y un procedimiento de indagación científica” (Sartori 2008, 19) requiere saber las implicaciones de la teoría para incorporarlas y reconceptualizarlas según la dinámica y la complejidad de la política y de las ciencias sociales.

En los años 50 y 60 los métodos comparados empiezan a aparecer en el campo de la ciencia política, aunque en 1970 fue la verdadera “década de lanzamiento de los estudios de política comparada” (Heidenheimer 1985, 445). Hoy por hoy, ésta es relevante debido a la intensificación de las relaciones transnacionales y a la interdependencia causada por la globalización (Fontaine 2017). Se habla de un giro comparativo en los estudios de política (Engeli y Rothmayr 2014) y se dice que es la combinación de sustancia y método (Caramani 2014).

La comparación al considerarse un método permite controlar y encontrar explicaciones causales y corroborar hipótesis planteadas. No obstante, en el campo de las ciencias sociales, especialmente de la ciencia política y las políticas públicas en particular, la comparación se enfrenta a variables o factores contextuales, dispersos y heterogéneos, en los que la información entre unidades de análisis enfrenta sistemas incongruentes, mediados por decisiones políticas.

Landam (2011) plantea para qué se hace comparación, y brinda cuatro razones principales: descripción contextual que amplía el conocimiento; clasificación y creación de tipologías que logran sintetizar la realidad y permiten procesar y analizar mejor la información; verificación de hipótesis que permite avizorar y descartar explicaciones alternativas y construcción de teorías, al menos teorías de rango medio (Peters 2013; Fontaine 2017), sumado a las pruebas para comprender los procesos y replicar estudios en escenarios futuros.

Con respecto a cómo comparar, esta investigación ha elegido la comparación de N pequeña o de pocos casos, orientada a los casos en lugar de las variables (Ragin 1987). Permite desarrollar teorías de rango medio y definir una explicación causal en términos de patrones

asimétricos de causalidad³⁴ (Jackson 2016; Fontaine 2017). Es más intensiva que extensiva y logra mayor validez conceptual en la interpretación de significados particulares (George y Bennett 2005). Por ello, se usa la Reconstrucción de Proceso y la búsqueda de mecanismos causales para explicar productos y resultados de política (Blatter y Haverland 2014; Kay y Baker 2015; Fontaine 2017).

La comparación de políticas públicas (CPP en sus siglas en inglés) investiga procesos, productos y resultados (Dodds 2012), otros dirían, estados, dominios y tiempos (Lodge 2007) que permiten comprender el rol de las instituciones y los actores en las decisiones políticas, en contextos y situaciones específicas arrojando políticas similares o divergentes. Los factores explicativos en las decisiones se encuentran en el comportamiento gubernamental, es decir, en el producto, en el resultado³⁵ o en el impacto de las políticas, es decir, por qué y bajo qué condiciones los decisores e implementadores llegan a esos resultados (Howlett y Ramesh 2003).

Así, el análisis de CPP es útil para el desarrollo de la teoría y la riqueza empírica debido a que involucra cuestiones sustantivas y metodológicas centradas en la naturaleza de las políticas. Conjuga métodos cuantitativos y cualitativos (Peters et al. 2018), probabilísticos y determinísticos. Un buen análisis comparado de políticas, requiere integrar información sustantiva de la política desde el cuerpo teórico y analítico hasta el contexto empírico, produciendo conocimiento sobre casos reales con habilidades metodológicas.

Uno de los retos de comparar políticas públicas es precisar el objeto de comparación teniendo en cuenta sus partes constitutivas, metas, instrumentos y actores de política que están en interacción dentro de un ambiente definido (Howlett y Cashore 2009). La CPP permite explicar los resultados y comprender las dinámicas dentro de un área política particular (Peters et al. 2018).

³⁴ La causalidad es asimétrica, es decir, causas y efectos tienen un orden temporal, no son intercambiables en sus roles causales, el efecto, nunca antecede a su causa en el tiempo: p causa q (García 2002).

³⁵ El resultado de la política puede ser la definición de la norma en sí misma y el impacto de la política, se asocia a los cambios provocados en un área determinada de política, sea en un elemento estratégico o en una población, los dos son propios de la fase de implementación (Schmitt 2013; Sabatier y Mazmanian 1980; Howlett y Ramesh 2003).

En lo que respecta al protocolo de comparación, en coherencia a la ontología científica realista crítica, la estrategia metodológica consiste en validar la hipótesis teórica en un caso y buscar comprobarlo en un segundo caso, esto mantendrá coherencia con el tipo de mecanismo causal propuesto. Esta equivalencia permitirá confirmar (conforming) o encontrar excepciones (disconforming) a la causalidad establecida, es decir, al mecanismo causal propuesto. Se hará a partir de un diseño de “causas de efectos” (Goertz y Mahoney 2012), porque los casos se emplean para explicar los resultados observados a partir de una configuración causal o combinación de factores (Ragin 2008).

La lógica con la cual se compara es la convergencia de Mill, es decir, contar con un mismo resultado a partir de una configuración causal similar. Esto implica, detallar el proceso secuencial en un caso y aplicar la comparación del mecanismo causal en otro. Se pretende encontrar un efecto similar de falla de política, a partir de una configuración causal que se fundamenta en el diseño de la política, la combinación de instrumentos y la coordinación interinstitucional. En lo empírico, se cuenta con la misma política pública anti trata en países distintos, la falla de política moderada como resultado similar y una configuración causal a ponerse a prueba. Por consiguiente, lo que se esperaría a partir del segundo caso en los hallazgos, es tener mayor grado de certeza del mecanismo causal propuesto.

Explicar las relaciones causales entre factores estructurales/institucionales y los resultados significa fortalecer un marco analítico y una teoría de rango medio, así como renunciar a producir macro teorías basadas en modelos predictivos (Fontaine 2017, 15). Dentro de la comparación, la Reconstrucción de Proceso se constituye en un método que posibilita aproximarse a lo sustantivo, en tanto se tienen en cuenta factores determinantes para replicar en otros casos (Steinberg 2007). Este y la comparación de políticas públicas permiten tener un mecanismo causal sólido y robusto que facilite hacer equivalencias entre casos (Peters 2013; Beach y Pedersen 2013).

2.3. Análisis de congruencia

El análisis de congruencia o análisis bayesiano informal (Beach y Pedersen 2013) al ser una técnica que precisa los antecedentes, hace una narración y contextualización de los estudios de casos a partir de la identificación de las distintas trayectorias por las que ha pasado la política pública. Se convierte, si bien, no en un paso obligado, sí en una parte necesaria y fundamental del proceso de investigación, porque prepara y ubica en tiempo y espacio a la Reconstrucción

de proceso. Es de tipo analítico-descriptivo y va en consonancia con las categorías propuestas a nivel teórico, involucra antecedentes históricos del contexto delineando una cronología que identifica encrucijadas propias de la caja negra que se ha decidido abrir. Esta línea de tiempo es un esquema narrativo amplio y estructurado que dará lugar posteriormente a la aplicación del mecanismo causal (George y Bennett 2005; Bennett y Checkel 2015).

Aunque el análisis de congruencia puede constituirse en una apuesta reflexivista, es útil para plantear los antecedentes del caso y su contexto. Algunos aspectos a considerar en el análisis de congruencia son:

- Línea normativa y de autoridad tipo top-down que marca una racionalización burocrática y lógica operacional, sin ser única, condiciona el rendimiento de las estructuras de implementación y relaciona la lógica de lo adecuado con un compromiso institucional (March y Olsen 1984; Pressman y Wildavsky 1998; Peters 2015).
- Estructura de diseño- implementación y relaciones de poder, reflejan una interacción entre “la opción política y el contexto institucional de la política” (Berman 1978), integra tanto a organizaciones formales como informales. Las instituciones y los actores en distintos niveles de gobierno se ciñen y adoptan los parámetros normativos en un criterio de verticalidad top-down. Las relaciones de poder, por su parte, son conjuntos contendientes (Peters 2015) entre marcos institucionales y actores presionados por grupos de poder, tecnologías cambiantes bajo interdependencias globales e interacción entre decisiones y factores estructurales que reflejan conflicto y competencia (McConnell 2016).
- Adaptación mutua y renovación parcial de las instituciones, a partir del primer y segundo orden de cambio de política. Se asocia con las características evolutivas del diseño en tanto las políticas y los programas se desarrollan en respuesta al medio y a una intención política; son propensas a los ajustes y cambios en donde intervienen dominios decisionales, administrativos y de apoyo operacional, sumado a la satisfacción de necesidades y demandas de la ciudadanía. Se relaciona con los procesos de aprendizaje y una exploración satisfactoria (Browne y Wildavsky 1998).

Los tipos de cambio según Hall (1993) son: el primero ajusta los instrumentos disponibles y el segundo cambia los instrumentos basados en el aprendizaje de la experiencia, sin modificar la jerarquía de los objetivos. Se relaciona con cambios técnicos, verificación de objetivos inmediatos o calibrado de mecanismos específicos (Fontaine 2015b). Las instituciones y los actores producen cambios de primer y segundo orden en el mix de instrumentos.

- Entramado multiorganizacional y procesos de interacción e interdependencia, lleva implícito una lógica relacional y multilocal de configuraciones eslabonadas y anidadas, una “relación asimétrica en un sistema abierto”, que interrelaciona a decisores y responsables políticos con niveles intermedios de gestión, prestadores de servicios. En una dimensión intergubernamental e interagencial se evidencian formas de interacción política como la subordinación, la indiferencia, la inercia, el conflicto, la oposición y los cambios. Líneas jerárquicas y horizontales que en su interacción reconfiguran la política (Hill y Hupe 2009; Hupe 2011; Bowen 1982; Meier y O’Toole 2007; Lindblom 1977; Wildavsky 1973).
- Fallas en la protección integral: Desde la doctrina de Protección integral³⁶ se privilegia a la persona como sujeto de derechos que requiere de una protección especial por su situación de vulnerabilidad; tiene derecho a condiciones de vida que desarrollen plenamente su potencial bajo sistemas de corresponsabilidad, y articulen la atención social básica a través de políticas de bienestar público, teniendo en cuenta las características constitutivas de las personas afectadas (Machado 2003; O’Donnell 2004). De no llegar a cristalizar estos mínimos doctrinarios los Estados incurren en fallas de política.

2.4. Método reconstrucción de proceso y mecanismo causal

La Reconstrucción de Proceso ha sido introducida en el debate metodológico a mediados de la década de los 80. Es un método que se vincula con el within-case o estudio de caso, su objetivo es profundizar y abrir la caja negra que encierra un problema de política pública, adentrándose al caso y aprehendiendo de su dinámica y características contextuales; con el

³⁶ “La Doctrina de Protección Integral nace como una síntesis de los derechos y principios consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño” (O’Donnell 2004, 129), sin embargo ha sido aplicada posteriormente a grupos de atención prioritaria o personas afectadas por alguna problemática que contraviene sus derechos.

propósito de aportar a la validez o mejoramiento de un marco teórico común compartido entre casos (Kay y Baker 2015), a través de la identificación de los mecanismos y procesos que vinculan un conjunto de causas y un resultado.

La Reconstrucción de Proceso presenta tres tipos: “theory-building”, “theory-testing” y “explaining-outcome” (George y Bennett 2005, 210; Beach y Pedersen, 2013), de estos tres tipos esta investigación reconoce la existencia de planteamientos teóricos que sirven para diseñar el mecanismo causal hipotetizado, el cual explica la falla de política y se denomina “Diseño de política y coordinación interinstitucional”. Se privilegia el tipo “theory-building” debido a la aplicación teórica en un caso que permite incluir nuevos elementos y fortalecer el campo disciplinar (Beach y Pedersen 2013). Esta versión tiene una orientación entre las dimensiones deductiva e inductiva (Bennett y Checkel 2015).

La Reconstrucción de Proceso permite hacer inferencias sobre la presencia o ausencia de un mecanismo causal que se convierte en la técnica del método, este se define según la causalidad lineal, condicional y la identificación de factores endógenos o exógenos (George y Bennett 2005). Beach (2016) plantea que la explicación causal implica algo más que el rastreo de secuencias temporales y la detección de nodos críticos y coyunturales entre una supuesta causa y un resultado. Por su parte, George y Bennett (2005) afirman que las explicaciones del mecanismo causal son propias del realismo científico, lo cual, lleva a comprometerse con supuestos teóricos para explicar aspectos no observables a través de una sucesión de acontecimientos ubicados en dimensiones espacio-temporales.

La Reconstrucción de Proceso adopta el mecanismo causal y descomprime minuciosamente el proceso a partir de piezas o partes fundamentales: Un detonante o desencadenante causal, un resultado de política pública, entidades que son las proposiciones explicativas y actividades que son los verbos de acción. Este conglomerado de partes, conforma un mecanismo de relaciones causales entrelazadas que desarrollan inferencias sobre los procesos causales subyacentes (Blatter y Haverland 2014, 60). No hay que olvidar los factores o antecedentes exógenos, complementarios y no observados que ayudan a refinar el mecanismo causal (Kay y Baker 2015), e incluso pueden ser abordados en el análisis de congruencia a modo de configuración sistémica.

La función del mecanismo causal es abrir la caja negra de un problema de investigación, en el que las fuerzas operan y efectúan un análisis estructurado que detecta un mecanismo hipotético plausible. La teorización del mecanismo causal es simple y está en relación con la pregunta de investigación (Beach 2016), utiliza material empírico y recopila evidencias a profundidad siendo lo propio de un estudio de caso. El tipo de material empírico son observaciones del proceso causal (CPO en sus siglas en inglés) relacionadas con el contexto (Collier, Brady y Seawright 2004), su valor es la profundidad y la complejidad en lugar de la generalización utilizando una serie de pruebas que dan confianza a la relación causal (Beach 2016, 275).

2.5. Instrumentos de política como observables empíricos

Los instrumentos de política se constituyen en las herramientas que dispone el gobierno para implementar una política pública y alcanzar los objetivos propuestos, con el fin de controlar o impulsar las acciones políticas (Linder y Peters 1993; Howlett 2005; Howlett et al 2009; Fontaine 2017; 2020; Peters y Fontaine 2020). Las decisiones públicas se complejizan a nivel gubernamental cuándo se deben cumplir varios objetivos, respondiendo a una dinámica social multiactor y problemas que abarcan arreglos institucionales y 'mezclas' o "paquetes" de instrumentos (Howlett 2004; Howlett et al. 2013).

La tipología de instrumentos NATO privilegia los recursos del Estado, (por sus siglas en inglés Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización). Nodalidad, denota la capacidad del gobierno para operar como punto central de contacto y suministro de información (Hood, 2007). Autoridad constituye el poder legal, oficial y fuentes de legitimidad del gobierno que prohíben, garantizan, adjudican y se basan en un límite de capacidad legal. Tesoro son todos aquellos activos del gobierno o bienes fungibles que pueden ser intercambiados libremente. Organización, configura un conjunto de actores orgánico con características y habilidades que promueven una acción directa (Hood 2007; Hood y Margetts 2007). Esta tipología considera dos dimensiones, una sustantiva y otra procedimental, que permiten interpretar el grado de coherencia entre los objetivos y los instrumentos, la consistencia y coherencia entre ellos, así como la explicación de los resultados y las fallas de implementación.

Los instrumentos se constituyen en los mejores descriptores de la política pública, al ser los inputs del análisis en una combinación o mix de instrumentos, de esta manera, se convierten

en los empíricos observables de las partes del mecanismo causal y una condición necesaria y suficiente para determinar la existencia de la política pública.

2.6. Lógica, formalización bayesiana y tests empíricos

El carácter eficiente de la Reconstrucción de Proceso precisa que las evidencias tengan un alcance de mayor valor probatorio y, por tanto, se busca llevar a cabo un proceso riguroso a pesar de las dificultades y la heterogeneidad en el acceso a los datos, con el fin de que los planteamientos teóricos e hipotéticos se constituyan en el eje primordial de las inferencias causales con evidencias significativas.

El propósito de la lógica bayesiana es aumentar el grado de confianza para cada relación causal basada en información imperfecta (Paz y Fontaine 2018), esta aporta un procedimiento lógico que mantiene coherencia con la investigación deductiva, asigna valores numéricos a los niveles de confianza de las evidencias recabadas, permite demostrar la validez o no de las hipótesis principales y probar la consistencia del mecanismo causal a través de la solidez de sus partes.

La interpretación de las evidencias es empíricamente contrafáctica, es decir, que subyace a la probabilidad de encontrar evidencia si la hipótesis es verdadera y encontrar la misma evidencia si la hipótesis es falsa, lo que lleva a probar si la evidencia es cierta y única, dado que las pruebas de causalidad convencionales se basan en niveles de certeza y unicidad o exclusividad (Van Evera 1997; Beach y Pedersen 2016 cp Fontaine et al. 2018). Así, un valor de confianza se caracteriza por la certeza o la exclusividad de una hipótesis (Collier 2011).

La certeza es la probabilidad de encontrar evidencia si una teoría/ hipótesis es verdadera $p(e|h)$; la unicidad/exclusividad o singularidad es la probabilidad de encontrar la evidencia si la teoría/hipótesis no es verdadera $p(e|\neg h)$. Esta relación confirma o desconfirma una evidencia y se mide por la diferencia entre la confianza previa $p(h)$ y la confianza posterior $p(h|e)$ (Fontaine et al. 2018). Para ello, es necesario establecer un valor de confianza previa del 50%, [$p(h) = 0.5$], a partir del cual, la confianza posterior dependerá del resultado de cada prueba, en donde el grado de certeza será la probabilidad (p) de encontrar la evidencia (e), dada la hipótesis (h), $p(e|h)$ y el grado de unicidad o exclusividad será la probabilidad de encontrar la evidencia (e), dada la no hipótesis ($\neg h$), $p(e|\neg h)$ (Bennet 2015; Fontaine et al. 2019).

Para ello, se presentan las formulas de cálculo del teorema de Bayes, en caso de tener una prueba positiva o negativa.

Tabla 6. Fórmulas de cálculo, teorema de Bayes

Para una prueba positiva $p(h e) = \frac{p(h)p(e h)}{p(h)p(e h) + p(\neg h)p(e \neg h)}$	
Para una prueba negativa $p(h \neg e) = \frac{p(h)p(\neg e h)}{p(h)p(\neg e h) + p(\neg h)p(\neg e \neg h)}$	
Convenciones:	
h: e: ¬h: ¬e: P(h): P(¬h): P(e/h): P(¬e /h): P(e/¬h): P(¬e /¬h): P(h/e): P(h/¬e):	es la hipótesis es la evidencia es la hipótesis alternativa es la ausencia de evidencia. es la probabilidad de encontrar la evidencia esperada. es la probabilidad de no encontrar la evidencia esperada. es la probabilidad de encontrar la evidencia dada la hipótesis. es la probabilidad de no encontrar la evidencia dada la hipótesis. es la probabilidad de encontrar la evidencia dada la no hipótesis. es la probabilidad de no encontrar la evidencia dada la no hipótesis. es la probabilidad de corroborar la hipótesis dada la evidencia. es la probabilidad de corroborar la hipótesis dada la no evidencia.

Fuente: adaptación con base en Fontaine et al. (2019) y Bennett (2010; 2015).

De este modo, el teorema de Bayes permite de manera formal confirmar o desconfirmar las observaciones empíricas y discutir la calidad de la evidencia. Ahora bien, la combinación de certeza y unicidad o exclusividad define cuatro tipos de pruebas empíricas en la literatura de ciencias políticas, que son: “Paja en el Viento”, “Pistola Humeante”, “Aro” y “Doblemente Decisiva” (Van Evera 1997 cp Fontaine et al. 2020).

Tabla 7. Tipos de pruebas empíricas

		Certeza = p(e/h)	
		+	-
Unicidad exclusividad singularidad= p(e/¬h)	+	Doblemente decisiva	Pistola humeante
	-	Aro	Paja en el viento

Fuente: Fontaine et al. (2019, 68).

De estas pruebas empíricas hay dos que están en los extremos:

- La prueba de paja en el viento que no es cierta ni única; es decir, que hay una baja probabilidad de encontrar evidencia si una teoría es verdadera [$p(e | h) = 0.4$] y una alta probabilidad de encontrar la misma evidencia incluso si la teoría no es verdadera [$p(e | \neg h) = 0.3$], por ello, las pruebas de paja en el viento arrojan los valores más bajos de confirmación (0.07).
- La prueba doblemente decisiva que es a la vez cierta y única, es decir, en la que hay una alta probabilidad de encontrar evidencia si una teoría es verdadera [$p(e | h) = 0.9$] y una baja probabilidad de encontrar la evidencia si la teoría no es verdadera [$p(e | \neg h) = 0.1$]. El problema de este tipo de pruebas es que son muy difíciles de rastrear, de conseguirlo, su valor probatorio es máximo. (Fontaine et al. 2018; 2020).

Por otro lado, hay dos pruebas de tipo intermedio, que son:

- La prueba de pistola humeante que no es cierta sino única, es decir, que hay una baja probabilidad de encontrar evidencia si una teoría es verdadera [$p(e | h) = 0.4$] y una alta probabilidad de encontrar la evidencia incluso si la teoría no es verdadera [$p(e | \neg h) = 0.1$].
- La prueba de aro que es cierta pero no única, es decir, que hay una alta probabilidad de encontrar evidencia si una teoría es verdadera [$p(e | h) = 0.9$] y una baja probabilidad de encontrar la evidencia incluso si la teoría no es verdadera [$p(e | \neg h) = 0.3$]. (Fontaine et al. 2018; 2020).

En la siguiente tabla se indican los valores asignados para cada una de las pruebas, mismos que han sido testeados en varias investigaciones y papers académicos³⁷.

³⁷ Realizadas por el Grupo de Investigación de Políticas Públicas Comparadas de FLACSO – Ecuador. Papers publicados: Fontaine et al. (2017; 2018; 2020); Fontaine (2020); Paz y Fontaine (2018).

Tabla 8. Ponderación de las pruebas, según lógica bayesiana formal

Tipo de prueba	P(h)	P(-h)	P (e/h)	P (-e/h)	P (e/-h)	P (-e/-h)	P(h/e)	P(h/-e)	C1=P(h/ e)-P(h)	C2: P(h/- e)-P(h)
Paja en el viento	0,50	0,50	0,40	0,60	0,30	0,70	0,57	0,46	0,07	-0,04
Aro	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	-0,38
Pistola humeante	0,50	0,50	0,40	0,60	0,10	0,90	0,80	0,40	0,30	-0,10
Doblemente decisiva	0,50	0,50	0,90	0,10	0,10	0,90	0,90	0,10	0,40	-0,40

Fuente: Fontaine et al. (2019, 69).

En el marco del diseño de políticas y de acuerdo con investigaciones realizadas utilizando este método, se recomienda tratar a los instrumentos de tipología NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) como pruebas tipo Aro, debido a que las pruebas más débiles como paja en el viento, no confirman ni desconfirman una hipótesis principal o alternativa, por tanto, carecen de interés para una teoría causal. Al contrario, las pruebas más fuertes como doblemente decisivas, son difíciles de realizar en estudios de caso, razón por la cual, combinar pruebas intermedias tipo Aro a partir de los instrumentos de política, de forma sucesiva e independiente, permite actualizar la hipótesis principal para cada parte del mecanismo causal (Fontaine et al. 2017).

El resultado es que después de elaborar cuatro pruebas consecutivas tipo Aro, la confianza posterior $p(h|e)$ varía hasta un 0.99 con 4/4 de pruebas positivas, o 0.79 con 3/4 de pruebas positivas; y si se llegase a tener 2/4 de pruebas positivas el valor probatorio de la parte del mecanismo causal baja considerablemente a 0.16 o a un 0.01. Por consiguiente, la combinación de instrumentos por cada parte del mecanismo causal de llegar a ser los cuatro (4) positivos, puede acercarse un grado de confianza similar al de una prueba doblemente decisiva. (Fontaine et al. 2017).

Además, cada combinación o paquete de instrumentos por entidad, puede comportarse como una parte Insuficiente pero Necesaria de una condición Innecesaria pero Suficiente (INUS) (Fontaine et al. 2018), y se constituye en una estrategia parsimoniosa y moderada que busca evitar el posible sesgo estadístico debido a la secuencia de las pruebas (Fontaine et al. 2020).

3. Configuración y mecanismo causal

Se presentan los elementos que componen la configuración causal, fundamentada en que el diseño de política y la débil coordinación institucional son los que producen la falla moderada

de política pública como resultado. Esto permite efectuar la teorización, la operacionalización y el planteamiento de hipótesis del mecanismo causal en la política pública anti trata.

3.1. Teorización y operacionalización del mecanismo causal

A continuación, se presenta el Mecanismo Causal teórico basado en el marco analítico del diseño de política, y el mecanismo causal operacionalizado, aterrizado al área de política pública seleccionada. Esta es la herramienta que guiará la investigación y el recaudo de evidencias por cada uno de los casos de estudio.

Tabla 9. Mecanismo causal teorizado y operacionalizado

	Detonante (D)	Entidades del Mecanismo Causal			Resultado (R)
Teorización	Puesta en Agenda del asunto público (D)	Formulación de la Política Pública (A)	Cambio institucional en la Política Pública (B)	Interacciones políticas (C)	Falla de la Política Pública (R)
	Nivel Normativo	Nivel Estratégico / Sectorial	Nivel Estratégico / Entorno Institucional	Nivel Operativo	
Atributos	Racionalidad burocrática (Peters 2015) Modos de gobernanza Gobernanza Legal (Howlett 2009)	Orientación del Diseño de Política (Linder y Peters 1993)	Cambio institucional gradual por Layering (Mahoney y Thelen 2010) Lógica de lo adecuado (Marsh y Olsen) Asegurar Legitimidad (McConnell 2015)	Coordinación Gestión vertical y horizontal (Peters 2015) Sistema de interdependencia (Repetto 2016) Modelo anidado multinivel (Howlett 2011)	Beneficio a destinatarios (McConnell 2015)
Operacionalización	El Gobierno incorpora los objetivos internacionales en la agenda política nacional (D).	El Gobierno orienta la política pública a nivel sectorial (A)	El Gobierno efectúa cambios graduales e incrementales en la política pública (B)	Inconsistencia en la coordinación inter-institucional (C)	La protección integral de personas afectadas está subordinada a la persecución del delito (R)

Fuente: adaptación con base en Fontaine et al. (2017; 2018; 2019).

El mecanismo causal teórico funciona de la siguiente manera. La puesta en agenda del asunto público (detonante D), desencadena un proceso que conduce a una falla de implementación (resultado R) a través de la formulación de una política (entidad A), un cambio institucional (entidad B) e interacciones políticas (entidad C). Para confirmar este mecanismo teórico es necesario operacionalizarlo en el ámbito de la trata de personas, y considerar que el gobierno incorpora los objetivos internacionales en la agenda política nacional (D), orienta la política pública a nivel sectorial (A) efectúa cambios graduales e incrementales (B), provoca una inconsistencia en la coordinación interinstitucional (C) y la protección integral de personas afectadas (víctimas) está subordinada a la persecución del delito (R). Teóricamente, las partes del mecanismo están causalmente relacionadas a manera de síntesis, así: (H = D: A: B: C: R).

A continuación, se detallan las cinco partes del mecanismo causal.

- **Detonante:** precisa el inicio del mecanismo causal que desencadena un determinado resultado, el detonante teórico “puesta en agenda del asunto público” se traduce operativamente en que “el Gobierno incorpora los objetivos internacionales en la agenda política nacional” (D). Esta adopción de objetivos de política tiene un fuerte componente declarativo y se relaciona con la definición de la agenda política, cuyo origen y procedencia están en las decisiones que conciernen a una gobernanza global y parámetros supranacionales que interpelan a los Estados. Se produce cuando una autoridad de país considera y asume como prioritarios los objetivos de política de escala internacional, aspecto que delinea la arena política para poner en marcha posteriormente el proceso de formulación de la política pública.
- **Entidad A:** la adopción de objetivos de política pública conduce a la “formulación de la política pública”, esta entidad se operacionaliza como “el Gobierno orienta la política pública a nivel sectorial”. El interés de indagación viene de la adopción de objetivos de política en la dinámica sectorial dentro de un entorno institucional. Lo cual, se relaciona con la toma de decisiones, la preservación de objetivos (McConnell 2015) y la selección de instrumentos estratégicos de la política anti trata a nivel multisectorial.
- **Entidad B:** la formulación de la política provoca lo que teóricamente se ha denominado “Cambio institucional en la Política Pública”, lo cual, se operacionaliza de la siguiente manera: “el Gobierno efectúa cambios graduales e incrementales en la política pública”. Esta parte del mecanismo causal evidencia una correspondencia entre la política sectorial y el

entorno institucional en el que se inserta, lo cual es consistente con la lógica de lo adecuado de March y Olsen (1989), los cambios institucionales que proponen Thelen y Mahoney (2010), y la subcategoría de proceso que plantea McConnell (2015) en sus tipologías de éxito o falla de política que en definitiva dan cuenta de la adaptación a las reglas existentes y los procesos de cambio.

Desde un ámbito sociológico esta parte del mecanismo causal se relaciona con la teoría de la estructuración de Giddens (1993) que tiene en cuenta los poderes estructurantes de la sociedad: la estructura como el conjunto de reglas y recursos que norma un entorno institucional, la estructuración como proceso y el conjunto de condiciones que posibilita la reproducción y el cambio de sistemas sociales, y la agencia como capacidad práctica y cognoscible, estos elementos se relacionan recurrentemente de forma a partir de un fuerte componente político que incide en los cursos de acción y los posibles cambios de la política sectorial.

Además, esta parte del mecanismo causal explora el proceso de cambio institucional endógeno, que en realidad son procesos de cambio gradual pero significativos en el que nuevas directrices o estrategias pueden agregarse a la política con un componente transformador en el área de política. Es decir, a diferencia del equilibrio puntuado o de los planteamientos de los institucionalistas históricos como Skocpol (1985), Pierson (2000), Pierson y Skocpol (2008), se pueden dar pequeñas transformaciones, discontinuas e incrementales, pero acumulativas y significativas, cuya finalidad probablemente no sea inhabilitar el statu quo vigente, pero sí, modificar la política o agregar de forma esporádica nuevas reglas o capas a la política existente en un período de tiempo (Mahoney y Thelen 2010).

El cambio de política por *layering*, es decir, por capas o estratificación es el producto acumulado de pequeños ajustes a partir de medidas graduales que ocurren de manera endógena en el subsistema de política, en este, se adaptan las políticas existentes en lugar de desafiarlas directamente.

El propósito es mostrar las intersecciones que existen entre la política de lucha contra la trata de personas y otras políticas que coadyuvan a materializar la política en cuestión y que de algún modo la transversalizan, entre ellas, la política migratoria, políticas de prevención de

violencias de género, o programas de empleo y salud. Lo cual abre camino a los asuntos de articulación y coordinación interinstitucional interna y externa.

- Entidad C: como último eslabón de la configuración causal, lo que provocarían los cambios graduales o incrementales son las “interacciones políticas” que de forma operativa se expresa como “inconsistencia en la coordinación interinstitucional”.

Esta parte busca profundizar en la teoría institucionalista las acciones y ajustes que se producen en las relaciones Estado-sociedad, que definen las modalidades de actuación, los escenarios de participación y los diferentes tipos de coordinación, es decir, adquiere relevancia la multiplicidad de actores que intervienen en la implementación de la política donde hay acciones de cooperación, inercia, resistencia o constreñimiento.

La presencia de partes dentro del proceso de decisión e implementación de una política pública que no cuentan con lineamientos y directrices de coordinación, tienden a segmentarse. Un aspecto relevante relacionado con la falla de política es la oposición o el soporte/apoyo³⁸ que se plantea como un atributo de la falla de política (Howlett et al. 2015; McConnell 2015). Hace sentido en un plano más operativo, abordar el factor causal de la coordinación interinstitucional, porque permite identificar el quehacer individual de las instituciones intervinientes en la implementación de la política; permite analizar qué tan articuladas y coordinadas están las instituciones, y qué reconocimiento y gestión se le da al tema de trata de personas en su estructura programática e institucional.

Por último, se presenta el resultado de política que constituye la parte final del mecanismo causal y es lo que se busca explicar. Teóricamente es “la falla de la política pública” y a nivel operativo “la protección integral de personas afectadas está subordinada a la persecución del delito”.

Si bien, el mecanismo causal parte de la adopción de un conjunto de objetivos de la política pública, para efectos analíticos durante el proceso de configuración causal se tienen en cuenta

³⁸ Una política pública puede mantenerse avante en su proceso de implementación y en distintas jurisdicciones si cuenta con suficientes y fuertes coaliciones de apoyo, en el mejor de los casos, no es una sino varias coaliciones con distintos enfoques e intereses, o puede suceder lo contrario, lo que hace que la política sea insostenible y falle.

tres objetivos principales de la política anti trata dados internacionalmente: prevención, protección y persecución, que están estrechamente relacionados, no obstante, el interés primordial del resultado es la protección integral a personas afectadas, dado que es el objetivo que está subordinado especialmente al de persecución y es el que presenta mayores falencias.

Un aspecto importante a considerar es que el mecanismo casual teorizado si bien plantea una secuencia de partes, supera la visión lineal heredada por el ciclo de la política, y se aproxima a una lógica integral y sistémica propia de una política pública. Esta secuencia cronológica es la que marca etapas y períodos determinados en la trayectoria de la política pública, entre 10 y 15 años a partir de la puesta en agenda y la adopción de los objetivos de la política, hasta la cristalización de la falla moderada o la brecha de implementación. Cada estudio de caso mostrará la secuencia y se podrá identificar paso a paso la concatenación de los factores causales.

El tiempo se constituye en una condición de contexto y en un factor crucial para el análisis de la falla de implementación. Marca el camino en el que el diseño de política tiene transformaciones y adaptaciones, proceso que implica la intervención de acciones y perspectivas que emergen a medida que avanza la comprensión del problema público. El tiempo entendido como proceso, permite identificar los fracasos moderados o reveses que ha tenido la política o alguno de sus programas en la trayectoria.

A continuación, se presenta el mecanismo causal hipotetizado, es decir, las hipótesis que corresponden a cada una de las partes del mecanismo causal, las cuales se pondrán a prueba y se determinará su resultado favorable si los test empíricos logran ser positivos, a partir de las evidencias pormenorizadas en cada estudio de caso.

3.2. Mecanismo causal hipotetizado

Las hipótesis de cada parte del mecanismo causal buscan afianzar la hipótesis general de la investigación, debido a que el proceso explicativo requiere pasos intermedios para hacer inferencias sobre cómo se lleva el proceso y cómo se genera el resultado, por tanto, es necesario hacer explícitas las hipótesis subyacentes con el fin de ser evaluadas (Bennett y Checkel 2015). El mecanismo hipotético es la suma de las partes ($H = HD + HA + HB + HC + HR$). Esto significa que la confirmación del mecanismo general depende de la confirmación de su parte más débil (Beach y Pedersen 2013 cp. Fontaine et al. 2018).

Los problemas propios de las ciencias sociales son multicausales y por cada hipótesis formulada existen varias explicaciones alternativas viables. Por ello, a partir de la lógica bayesiana se opta por simplificar esta multiplicidad explicativa en una lógica dicotómica falso-verdadero, es decir que, las posibles explicaciones contrarias a la hipótesis “verdadera” se aglutinan o se subsumen en la hipótesis alternativa que se formula con enunciado negativo constituyéndose en una de las respuestas para la equifinalidad³⁹ (Bennett y Checkel 2015; Rohlfing y Schneider 2016).

Por consiguiente, se presenta a continuación la hipótesis general de la investigación, las hipótesis por cada una de las partes del mecanismo causal, las hipótesis alternativas y el diseño de test empíricos que contienen los observables empíricos esperados que corresponden a cada una de ellas.

La hipótesis teórica general de la investigación es: la inconsistencia en el diseño de la política pública que integra arreglos institucionales, cambios incrementales e influencia de las características de contexto, materializados en una descoordinación interinstitucional, son el factor causal de la falla de implementación de la política pública antitrata, específicamente en la protección integral de las personas afectadas por la trata.

Se precisan a continuación las hipótesis y las hipótesis alternativas.

³⁹ Entendida como las múltiples opciones disponibles que tiene un sistema abierto, flexible y adaptable para llegar a un estado de cosas final.

Tabla 10. Hipótesis del mecanismo causal

	Detonante (D)	Entidades del Mecanismo Causal			Resultado (R)
Hipótesis	El gobierno incorpora en la Agenda Política los objetivos (3P) de la TdP: Prevención, Persecución y Protección. (HD)	El Gobierno formula una PP de TdP y un diseño institucional con vacíos y tensiones (HA)	El Gobierno efectúa cambios por estratificación a la PP de TdP y adaptación al entorno institucional (HB)	En el sistema de política insterinstitutional actúan actores estatales y no estatales y no presentan débil coordinación (HC)	Existen brechas de implementación en la protección integral a víctimas de TdP (HR)
Hipótesis alternativa	El gobierno no incorpora en la Agenda Política los objetivos (3P) de la TdP: Prevención, Persecución y Protección (-HD)	El Gobierno no formula una PP de TdP y un diseño institucional con vacíos y tensiones (-HA)	El Gobierno no efectúa cambios por estratificación a la PP de TdP y adaptación al entorno institucional (-HB)	En el sistema de política insterinstitutional actúan actores estatales y no estatales y no presentan débil coordinación (-HC)	No existen brechas de implementación en la protección integral a víctimas de trata de personas (-HR)

Fuente: Datos del trabajo investigativo

Para el detonante del proceso (D) la hipótesis (H_D) es “El gobierno incorpora en la Agenda Política los objetivos (3P) de la TdP: Prevención, Persecución y Protección”, y la hipótesis alternativa (-H_D) es “El gobierno no incorpora en la Agenda Política los objetivos (3P) de la TdP: Prevención, Persecución y Protección”.

Para la entidad A, la hipótesis (H_A) es “El Gobierno formula una PP de TdP y un diseño institucional con vacíos y tensiones”, y la hipótesis alternativa (-H_A) es “El Gobierno no formula una PP de TdP y un diseño institucional con vacíos y tensiones”.

Para la entidad B, la hipótesis (H_B) es “El Gobierno efectúa cambios por estratificación a la PP de TdP y adaptación al entorno institucional y la hipótesis alternativa (-H_B) “El Gobierno no efectúa cambios por estratificación a la PP de TdP y adaptación al entorno institucional”.

Para la entidad C, la hipótesis (H_C) es “En el sistema de política interinstitucional actúan actores estatales y no estatales y presentan débil coordinación” y la hipótesis alternativa ($\neg H_C$) “En el sistema de política interinstitucional actúan actores estatales y no estatales y no presentan débil coordinación”.

Y para el resultado, la hipótesis (H_R) es “Existen brechas de implementación en la protección integral a personas afectadas por la trata” y la hipótesis alternativa ($\neg H_O$) es “No existen brechas de implementación en la protección integral a personas afectadas por la trata”.

3.3. Diseño de test a partir de observables empíricos esperados

Si bien se cuenta con las hipótesis principal y alternativa, el proceso de búsqueda de evidencias como se mencionó en el apartado de lógica bayesiana, se relaciona directamente con la confirmación o no de los enunciados hipotéticos. Esto es un procedimiento parsimonioso y riguroso basado en el diseño de tests empíricos que plantean lo esperado para confirmar la hipótesis, es decir, cada uno de los tests funcionan a manera de descripción predictiva dentro de un caso de estudio, y posteriormente se consideran las evidencias reales a favor o en contra de ellos (Bennet y Checkel 2015).

El diseño de tests propuesto por Van Evera (1997) va en consonancia con los cuatro tipos de pruebas que se fundamentan en los criterios de certeza, con la probabilidad de encontrar la evidencia si la hipótesis es verdadera; y unicidad/exclusividad con la probabilidad de encontrar la evidencia si la hipótesis es falsa.

Esta clasificación en el diseño de políticas se complementa con el empleo de los instrumentos de política NATO considerándolos factores necesarios pero insuficientes dentro de una política pública, por ello, se adopta una postura moderada y conservadora de trabajar con pruebas Aro o Hoop Test, es decir, pruebas empíricas de alta certidumbre y baja unicidad/exclusividad (Fontaine et al. 2020).

Cada parte del mecanismo causal tendrá cuatro pruebas consecutivas basadas en los instrumentos NATO, que en caso de ser positivas actualizan la confianza previa en H (Beach y Pedersen 2013). A continuación, se muestran los test empíricos.

Tabla 11. Diseño de test empíricos, según instrumentos de política por cada hipótesis del mecanismo causal

Hipótesis verdaderas de las partes del mecanismo causal	Test empíricos	
HD: El gobierno incorpora en la Agenda Política los objetivos (3P) de la TdP: Prevención, Persecución y Protección.	PD1	Discurso programático oficial que posiciona el asunto público.
	PD2	Regulación superior incorpora lineamientos internacionales de TdP.
	PD3	Variación del presupuesto del ejecutivo.
	PD4	Institución que administra temas relacionados al asunto público y los objetivos de política.
HA: El Gobierno formula una PP de TdP y un diseño institucional con vacíos y tensiones	PA1	Información oficial, académica y de ONG's que diagnóstica vacíos y tensiones del tema de trata de personas.
	PA2	Formulación e implementación limitada de un aparato regulatorio en el área de política.
	PA3	Partidas presupuestales enunciadas en cuerpo legislativo y postergada concreción.
	PA4	Administración y estructura institucional centralizada.
HB: El Gobierno efectúa cambios por estratificación a la PP de TdP y adaptación al entorno institucional	PB1	Sistema de información multidimensional, complejo y difuso.
	PB2	Cambios en la regulación y reglamentación de la Política Pública.
	PB3	Nuevas estrategias en una estructura presupuestal.
	PB4	Inserción de nuevas competencias institucionales, traslape y vinculación con otras áreas de política.
HC: En el sistema de política interinstitucional actúan actores estatales y no estatales y presentan débil coordinación	PC1	Débil seguimiento, monitoreo estatal y no estatal a las medidas de protección y reparación de personas afectadas por TdP.
	PC2	Convenios y protocolos de articulación poco sostenidos.
	PC3	Propuestas económicas escasamente operativizadas en el subsistema de política.
	PC4	Nodos en simultáneo desarticulados y una instancia rectora incipiente o Ad hoc.
HR: Existen brechas de implementación en la protección integral a personas afectadas por TdP	PR1	Incipiente sistema de información, identificación y registro de casos de trata.
	PR2	Prácticas de desprotección institucional (centrales/ descentralizadas).
	PR3	Dificultad en la recuperación de activos e inefectiva reparación de personas afectadas. Asignación indirecta de presupuesto para la protección integral.
	PR4	Escasos lugares de asistencia y acogida para personas afectadas por trata.

Fuente: Datos del trabajo investigativo

La hipótesis del detonante (HD) se relaciona con la adopción de objetivos y con el establecimiento de la agenda política de tipo institucional y coyuntural, en la que la autoridad del gobierno ha seleccionado un problema público identificado como prioritario y sobre el

cuál se ha decidido actuar, abriendo la discusión y el debate público para la definición de estrategias (Canto 2002, 73). Por consiguiente, si HD es cierta, se debería encontrar evidencias al menos en cuatro pruebas según los instrumentos de política. 1) Nodalidad: discurso programático oficial que posiciona el asunto público; 2) Autoridad: regulación superior incorpora lineamientos internacionales de TdP; 3) Presupuesto: Variación del presupuesto del ejecutivo y 4) Organización: Institución que administra temas relacionados al asunto público y los objetivos de política.

La hipótesis de la entidad A (HA) responde a la formulación de política pública y al diseño institucional a nivel sectorial, identificando algunos vacíos y tensiones propios en esta etapa del diseño. Es necesario considerar dos elementos claves en la formulación, por un lado, la intención de diseño y por otro, la capacidad para llevarlo a cabo. Esta capacidad sintetiza las habilidades, competencias, recursos y arreglos institucionales que dan estructura sistemática e instrumental a las decisiones políticas. Muchas de las fallas de política se deben a este fracaso en las capacidades de diseño institucional o incluso a la falta de ellas (Capano y Howlett 2015).

Por tanto, si HA es cierta, se debería encontrar evidencias al menos en cuatro pruebas según los instrumentos de política. 1) Nodalidad: información oficial, académica y de ONG's que diagnóstica vacíos y tensiones en el tema trata de personas; 2) Autoridad: formulación e implementación limitada de un aparato regulatorio en el área de política; 3) Presupuesto: Partidas presupuestales enunciadas en cuerpo legislativo y postergada concreción; 4) Organización: administración y estructura institucional centralizada.

La hipótesis de la entidad B (HB) se relaciona con que el gobierno efectúa cambios por estratificación a la política pública y una adaptación al entorno institucional, guiados por una racionalidad limitada (Lindblom 1992) como se ha mostrado en la operacionalización del mecanismo causal, refiere a la acumulación de cambios graduales (Campbell 2004) que siguen un patrón evolutivo (Browne y Wildavsky 1998) y se relacionan con el cambio institucional de tipo Layering (Mahoney y Thelen 2010). En congruencia, si HB es cierta, se debería encontrar evidencias al menos en cuatro pruebas según los instrumentos de política. 1) Nodalidad: sistema de información multidimensional, complejo y difuso; 2) Autoridad: cambios en la regulación y reglamentación de la Política Pública; 3) Presupuesto: nuevas

estrategias en una estructura presupuestal y 4) Organización: inserción de nuevas competencias institucionales, traslape y vinculación con otras áreas de política.

Si bien en el diseño de política se superponen decisiones, la ejecución de algunas acciones plantean la interacción y participación de actores, ideas e intereses, sumado a la injerencia en las capacidades de coordinación entre las instituciones del gobierno, ONG's, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y organismos internacionales.

Por su parte, la hipótesis de la entidad C (HC) se relaciona con la actuación de actores estatales y no estatales en el sistema de política interinstitucional que presenta una débil coordinación. En correspondencia si HC es cierta, se debería encontrar evidencias al menos en cuatro pruebas según los instrumentos de política. 1) Nodalidad: débil seguimiento, monitoreo estatal y no estatal a las medidas de protección y reparación de personas afectadas por TdP; 2) Autoridad: convenios y protocolos de articulación poco sostenidos; 3) Presupuesto: propuestas económicas escasamente operativizadas en el subsistema de política, y 4) Organización: nodos en simultáneo, desarticulados y una instancia rectora incipiente o *ad hoc*.

Y, por último, está la hipótesis de resultado asociada a las brechas de implementación en la protección integral a personas afectadas por trata de personas. La protección integral se circunscribe a varios ámbitos de protección (salud, educación, trabajo, migración, registro civil, entre otros) que permite dar una respuesta a las personas afectadas. La integralidad responde tanto a las necesidades como a las capacidades de las personas afectadas (víctimas) con el propósito de satisfacer o reestablecer sus derechos. También convoca voluntades políticas, el quehacer de las instituciones y una corresponsabilidad de la ciudadanía y la sociedad. Un aspecto relevante en la protección integral es la prevención. Los países necesitan empezar a trabajar en el componente cultural en relación con lo que significa la violencia contra las mujeres que es una violencia estructural (Thomas 2012).

En consonancia si HR es cierta, se debería encontrar evidencias al menos en cuatro pruebas según los instrumentos de política. 1) Nodalidad: incipiente sistema de información, identificación y registro de casos de trata; 2) Autoridad: prácticas de desprotección institucional (centrales y descentralizadas); 3) Presupuesto: dificultad en la recuperación de activos e inefectiva reparación de las personas afectadas. Asignación indirecta de presupuesto

para la protección integral.; 4) Organización: escasos lugares de asistencia y acogida para personas afectadas por trata.

Una vez diseñados los tests a partir de la formulación del mecanismo causal, se seleccionan los casos en los cuáles se pondrá a prueba el mecanismo causal para ser validado o refutado.

4. Selección de casos

En este acápite se justifica por qué el universo de estudio es América Latina, se establecen los criterios y/o condiciones primordiales y necesarias para que exista el resultado de la falla de implementación en la política anti trata. Se explica la selección de casos típicos (Argentina y Colombia) dentro de una lógica determinística y el uso del método de similitud de Mill.

La selección de casos identifica un universo que tiene homogeneidad causal, por tal motivo, este universo presenta un recorte regional que incluye a veinte (20) países a nivel de América Latina, países en los cuáles se corre criterios, constantes y variables.

Por la naturaleza del problema de investigación asociado a la trata de personas y considerándola como área de política pública compleja y un problema perverso difícil de resolver (Peters 2018a), en casi todos los países de América Latina se cuenta con un resultado común, basado en la presencia de inconsistencias en el diseño de la política pública anti trata que refleja una falla de implementación. Los países que no tienen un resultado común es porque no tienen avances en política pública anti trata o son bastante incipientes.

Para la selección de casos se tiene en cuenta la teoría sobre implementación que presenta unas *condiciones iniciales* para analizar las fallas, estas condiciones son: 1) El fortalecimiento de la institución formal, 2) Criterios legislativos precisos, 3) Disponibilidad de recursos y 4) consenso (Pressman y Wildavsky1973). Estos factores son los que se mantienen constantes entre los países y desde una postura determinística son los criterios para la selección de los dos casos de estudio.

1) El fortalecimiento de la institución formal: Los veinte (20) países latinoamericanos⁴⁰ son países signatarios y han ratificado la Convención sobre la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) y el Protocolo de Palermo en particular (X1 en tabla 12).

Adicionalmente, el parámetro temporal de la política pública es significativo porque se esperaría que, a mayor tiempo desde la puesta en agenda del problema público y la formulación de la política pública, los gobiernos reflejen mayor nivel de institucionalización que implica identificar avances, retrocesos o estancamientos en el proceso de implementación. Por tanto, la política pública debía superar 10 años de implementación desde la promulgación de la primera legislación en cada uno de los países hasta el año 2018 (X3 en tabla 12).

2) Criterios legislativos precisos: de los veinte (20) países diez (10) han promulgado una ley específica en materia de trata de personas como elemento fundante del ejercicio del poder y herramienta clave a nivel gubernamental (Peters 1999, 19-20). Se privilegia una legislación específica de lucha contra la trata de personas porque implica mayor dominio y habilita la formulación de instrumentos específicos para contrarrestar el fenómeno (estrategias, planes de acción, sistemas de información, presupuestos y fideicomisos, etc.), distanciándose del abordaje del tráfico de migrantes que encierra una postura preponderantemente de defensa de la soberanía nacional (X2 en tabla 12); la creación de legislación específica para el tráfico de migrantes implica atribuirle mayor peso al componente humanitaria y la protección de derechos, lo cual, podría constituirse en uno de los primeros avances. Para tener en cuenta el parangón entre la trata y el tráfico revisar el (Anexo 2). De este segundo criterio se deriva otro, relacionado con que sean países pioneros a nivel institucional, es decir, que hayan promulgado leyes específicas anti trata antes de 2010 (X5 en tabla 12).

3) Disponibilidad de recursos y 4) consenso: estos dos criterios se asocian con la presencia de la cooperación internacional a partir de una de las primeras iniciativas de la ONU denominada Iniciativa Global UN.GIFT (X4 en tabla 12) que apalanca en los Estados la lucha contra la trata de personas y fortalece las capacidades institucionales de prevención, protección, persecución y cooperación.

⁴⁰ Se incluyeron a los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

A continuación, en la siguiente tabla utilizando el modo Crisp-Set que muestra los factores explicativos de forma dicotómica codificando con “1” cuando hay presencia del atributo y con “0” cuando hay ausencia, se detallan las condiciones iniciales que constituyen los factores causales (Xs) y la falla moderada como resultado (Y).

Tabla 12. Selección de casos por condiciones iniciales. Modo (Cs/QCA)

No.	Países América Latina	X1	X2	X3	X4	X5	Y
		Signatarios Ratificación Convención y Protocolo Palermo	Instrumento normativo específico TdP	Tiempo implementación PP TdP a 2018	Incidencia Iniciativa Global ONU UN.GIFT	Legislaciones pioneras TdP en AL (antes 2010)	Falla Moderada Protección Personas afectadas por TdP
1	Argentina	1	1	1	1	1	1
2	Bolivia	1	0	0	1	0	1
3	Brasil	1	0	0	1	0	1
4	Chile	1	0	0	1	0	1
5	Colombia	1	1	1	1	1	1
6	Costa Rica	1	1	0	1	0	1
7	Cuba	1	0	0	0	0	1
8	Rep. Dominicana	1	0	0	1	0	1
9	Ecuador	1	0	0	1	0	1
10	El Salvador	1	1	0	1	0	1
11	Guatemala	1	0	0	1	0	0
12	Haití	1	0	0	1	0	0
13	Honduras	1	1	0	1	0	1
14	México	1	1	1	1	1	1
15	Nicaragua	1	1	0	1	0	1
16	Panamá	1	1	0	1	0	1
17	Paraguay	1	1	0	1	0	1
18	Perú	1	0	1	1	0	1
20	Uruguay	1	0	1	0	0	1
21	Venezuela	1	0	1	1	0	0
Nomenclatura		X1: 1=Si 0=No X2: 1=Si 0=No X3: 1=Si (≥ 10 años hasta 2018) 0=No (≤ 10 años hasta 2018) X4 1=Si 0=No X5: 1=Si (antes 2010 y ley específica) 0=No (después 2010) Y : 1=Si (falla moderada) 0=No (falla aguda/total)					

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Para detallar la información de la Tabla 12, se sugiere remitirse al Anexo 10 que desagrega la información con los datos cualitativos. Además, existen otros factores que se asocian a los atributos del proceso causal, los cuales presentan variación y se corren por los veinte (20) países, constituyendo el conjunto de parámetros para la selección de casos (George y Bennett 2005). Estos factores explicativos están plasmados en tablas de verdad que conjugan propiedades de la técnica Crisp-Set (Cs/QCA) y de la técnica Fuzzy- Set (Fs/QCA) del

Qualitative Comparative Analysis (QCA) y se presentan en los Anexos (3, 4, 5, 6, 7 y 8 desagregados más adelante en este mismo apartado).

Se muestran atributos tanto de los factores causales como del resultado, para ello se tomaron variables de dos índices internacionales, el primero, Índice de Fragilidad de los Estados⁴¹ desarrollado por The Fund For Peace y el segundo, el Índice Global de Esclavitud Moderna elaborado por Walk Free Foundation.⁴²

El Índice de Fragilidad de los Estados (FSI en sus siglas en inglés) hace un ranking anual para 178 países basado en los niveles de estabilidad de los países y las presiones a las que se enfrentan. La situación de cada país tiene una puntuación de 0 a 10 en 12 indicadores, que al sumarse llega a una puntuación total de 120 puntos. Para interpretar el índice se establece que entre menor puntuación obtenga el país, esto es, cercana a cero, el Estado no presenta fragilidad y estaría lejos del fracaso, caso contrario, se mide en su aproximación a 120. Se ha hecho un comparativo para los 20 países de América Latina de la fragilidad estatal entre los años 2006-2012-2018 (Anexo 3) y también se han desagregado los 12 criterios para los 20 países de América Latina para los años 2018 (Anexo 4) y 2019 (Anexo 5).

Por su parte el Índice Global de Esclavitud Moderna, que surgió de un trabajo colaborativo entre la OIT y la Fundación Walk Free en asocio con la OIM en 2017, crea estimaciones globales sobre esclavitud moderna que incluye estimaciones de trabajo forzoso, y acciones de los gobiernos como respuesta a la esclavitud moderna. Se aplica a 181 gobiernos, se recopila en 104 indicadores y se agrupan en 5 hitos⁴³, para esta investigación se han seleccionado tres aspectos, 1) La prevalencia estimada de personas afectadas por trata por país (Anexo 6); 2) La vulnerabilidad estimada de Esclavitud Moderna (Anexo 7) y 3) Respuestas de los Gobiernos a la esclavitud moderna (Anexo 8).

Debido a la complejidad de la problemática, encontrar indicadores concretos que permitan caracterizar o identificar los atributos de la falla de implementación como variable dependiente ha sido difícil, porque la información es deficiente y no se encuentra de forma

⁴¹ The Found For Peace: <https://fragilestatesindex.org/>

⁴² Cuenta con el apoyo de la Universidad de Nottingham, en Inglaterra; este presenta trayectorias, tendencias y datos actualizados a 2018 sobre las condiciones estructurales sociales, económicas, humanitarias y políticas, así como dinámicas relacionadas directamente con la trata de personas.

⁴³ <https://www.globalslaveryindex.org/>

armonizada en las fuentes oficiales. Por consiguiente, se han identificado informes sombra o informes alternativos a las fuentes oficiales para algunos países de América Latina, que se han utilizado como una aproximación a la caracterización de la falla (Anexo 9).

Al hacer la identificación de la falla, es importante priorizar al menos dos categorías de variación, una, cuando el país presenta avances en las acciones gubernamentales durante un periodo de tiempo, lo que implica una falla moderada no unimodal sino multivariada; y dos, cuando el país presenta acciones emergentes anti trata, lo que podría dar una falla más estructural o conflictiva en términos de McConell (2010; 2015).

Finalmente, como resultado de la selección de casos se eligen los países de Argentina y Colombia considerándolos casos típicos más probables (*most likely*), es decir, países que han presentado avances significativos en la lucha contra la trata de personas en América Latina y cuentan con procesos de institucionalización de política pública, a partir de lo cual, se espera encontrar un resultado positivo materializado en la presencia de fallas moderadas de implementación tras una política que tiene más de una década de implementación en cada país.

Es factible hacer la comparación sobre la política pública antitrata en Argentina, un país con un modelo territorial federado y Colombia un país con uno modelo territorial unitario, porque en Argentina la trata de personas tiene status federal con orientaciones comunes desde el ámbito nacional desde los marcos normativos, con procesos homólogos de implementación e instituciones nacionales rectoras como el Comité Ejecutivo de Lucha contra la Trata de Personas, el Consejo Federal donde tienen la posibilidad de participar delegados de organizaciones de la provincias, un solo registro y red de información que canaliza el quehacer de las provincias y la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) del Ministerio Público que acompaña los procesos formativos y judiciales de las provincias si así lo ameritan o lo solicitan. Este último criterio de la mano de la justicia nacional posibilitan que el andamiaje institucional funcione.

Por último, en la selección de casos se aplica el método de similitud de Mill, porque comparten similar resultado y algunos factores causales que son determinantes para estudiar la falla de implementación de política pública (reglamentación promulgada, ley específica de trata de personas, tiempo de implementación de la política pública, asistencia de cooperación

internacional y ser pioneros en materia de lucha contra la trata de personas en América Latina), mostrando variación en los otros factores causales (Anexo 10).

El método de similitud de Mill corrobora la existencia de un resultado similar en los dos casos de estudio de acuerdo con la tipología de falla moderada basada en las características y las dinámicas propias de los países seleccionados. La falla moderada tiene vacíos, limitaciones y también cuenta con la presencia de algunos avances o éxitos en la política pública (McConnell 2015). El interés a partir del método de similitud es indagar mismos mecanismos causales y analizar en qué parte de la configuración causal se diferencian debido a la influencia del contexto y la dinámica sociopolítica de los países.

5. Límites de la investigación

Sin ser exclusivos de esta investigación, los límites provienen de las teorías, los métodos y las metodologías que se formulan en el ámbito de las ciencias sociales respecto a la complejidad del mundo y las realidades sociales. Una primera limitación que persiste, aunque se hicieron esfuerzos analíticos para evitar incurrir en ello, ha sido el estiramiento y forzamiento conceptual, empleando algunas conceptualizaciones indeterminadas o indefinidas, que evidentemente necesitan de otros estudios para ser puestas a prueba (Sartori 2008).

Desde una perspectiva interpretativa y crítica el planteamiento del mecanismo causal puede interpretarse como estiramiento conceptual, además, es necesario considerar que la caja negra del Estado a partir del mecanismo causal se desempaqueta, pero claramente no se logra agotar el gran número de evidencias presentes en el contexto, sino las más robustas y estratégicas que incluso pueden estar guiadas por un sesgo cualitativo por parte de quién investiga, quedando por explorar y enriquecer nuevos conjuntos de evidencia, esto debido a la naturaleza del problema que en sí mismo es complejo y multidimensional.

La parsimonia o simplificación teórica y metodológica, también plantea algunas limitaciones a la investigación, entre ellas, aparecen sesgos, sea por la subespecialidad en el análisis de políticas públicas, por el problema teórico de política pública que es acotado, por la temática seleccionada, por la unidad de análisis específica o la distribución empírica observada que se selecciona ex ante del análisis y en consecuencia, se excluyen otras (Schmitt 2013). Se gana en profundidad de los casos de estudio como aspecto fundamental dentro de la investigación

cualitativa, y se pierde en posibilidad de generalización de resultados, es decir, que se llega a sacrificar la generalización por la complejidad (Peters et al. 2018).

Esta investigación hace un planteamiento parsimonioso y moderado a partir de la aplicación del marco analítico, en la operacionalización del mecanismos causal existe el sesgo a partir del conocimiento del caso que incluso podría asociarse con una predeterminación de las hipótesis que guía el testeo del mecanismo causal en los dos casos y la profundidad en cada uno de ellos. Con la presentación de las evidencias ganan en especificidad las realidades nacionales estudiadas, algunos elementos pueden extrapolarse a otros países, más no como generalización y tendencia, sino a través de la puesta a prueba nuevamente del mecanismo causal y la exploración en los estudios de caso de interés. Lo valioso sería trabajar con casos diferentes en el resultado, en este caso de éxito de política pública o de fallas estructurales y no moderadas para enriquecer la discusión.

Debido a la complejidad que encierra el tema de trata de personas, se parte de una aseveración fuerte y es que la mayoría de políticas públicas anti trata, por no decir todas, fallan en la protección integral a las personas afectadas, esto da un único universo, e incluso una selección deliberada de países que presentan el mismo resultado (Geddes 1990) y que de cierta forma puede presentar sesgos de selección, limitar los tipos de inferencias causales (Landman 2011) porque no se incluyen casos de éxito y fracaso; y el diseño de sistemas de máxima diferencia (DSMD) solo puede confirmar la presencia de ciertos factores explicativos e identificar algunas condiciones necesarias para que se produzca un resultado concreto, pues los factores explicativos del resultado sobre la falla de implementación adquieren un grado de necesidad más no de suficiencia, que para investigaciones de corte cualitativo es aceptable.

Capítulo 4

Estudio de caso: falla de política pública antitrata en Argentina

1. Contextualización de la política pública antitrata en Argentina

En Argentina la problematización de la relación entre Estado-migración es un hecho que surge de la configuración como problema social y como problemática sociológica (Domenech y Pereira 2017). Argentina se ha caracterizado históricamente por la influencia de inmigración europea especialmente italiana, francesa y española, y también se ha constituido en un polo de atracción migratoria en América Latina especialmente de población boliviana, paraguaya, haitiana, colombiana y recientemente venezolana. En su territorio existen 239 puntos de tránsito, 154 son pasos fronterizos en una extensión fronteriza de 9.376 km compartida con Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia y Chile, 44 puertos sin correlativo limítrofe y 41 conexiones áreas con operaciones internacionales (Argentina, Defensor del Pueblo y Ministerio de Seguridad [DNM] 2013).

El país llegó al siglo XXI en medio de una crisis que se extendió desde 1998 a 2002 caracterizada por el debilitamiento del modelo económico neoliberal, sobre el cual, los gobiernos de Menem y De la Rúa habían basado sus políticas. La economía sufrió una recesión que produjo el aumento del desempleo, la pobreza y la fuga de capitales. Durante el año 2001, el conflicto político sentó posiciones a favor y en contra de las consecuencias sociales del modelo económico, lo cual puso en tela de juicio la legitimidad del gobierno (Muñoz 2009).

Los canales de mediación entre el Estado y la sociedad también estaban cuestionados y “las manifestaciones de diciembre del 2001 se convirtieron en la metáfora de la descomposición del orden político” (Muñoz 2009, 65). Las “asambleas barriales”, organizaciones “piqueteras”⁴⁴, trabajadores de fábricas y los “ahorristas” reaccionaron al Estado de Sitio declarado por el presidente De la Rúa (1999-2001). Ciudadanos insatisfechos con el

⁴⁴ Asociaciones civiles de desempleados, subempleados y personas que vivían en condiciones de vulnerabilidad social, hacían parte del movimiento social cuyo nombre se debe a la acción de “piquete”, es decir, corte de rutas y espacios públicos de circulación. Reclamaban justicia social y cuestionaba al modelo económico neoliberal consolidado durante los gobiernos de Menem (1989-1995 y 1995-1999) y reafirmado por De la Rúa (Almeyra 2004; Svampa y Pereyra 2003 cp Muñoz 2009). Fueron protagonistas de la protesta social desde fines de la década de los noventa. Sus demandas concretas eran trabajo y asistencia social directa con subsidios y alimentación (Muñoz 2009).

funcionamiento de la democracia y el rendimiento del gobierno cuestionaron la representación territorial de los partidos políticos e incluso la acción funcional de los sindicatos.

La negociación en el parlamento no se veía factible, hubo enfrentamientos entre cuerpos policiales y resistencia ciudadana. Fue un periodo de desinstitucionalización, hubo cinco presidentes en término de diez días, lo cual, mostró los límites del orden político debido a la crisis financiera del Estado y la imposibilidad de llegar a acuerdos entre los principales partidos políticos (Pousadela 2006).

Una radiografía de la crisis lo explican las siguientes cifras:

El producto bruto interno (PBI) real cayó un 28% desde su máximo (1998) hasta la depresión (2002). El peso argentino equivalente a US\$1 desde abril de 1991 se devaluó en enero de 2002, depreciándose hasta casi 4 por dólar antes de su recuperación parcial. La inflación bajó desde principios de los 90' y fue del 41% en 2002. El desempleo aumentó del 12,4% en 1998 al 18,3% en 2001 y al 23,6% en 2002. La tasa de pobreza creció del 25,9% en 1998 al 38,3% en 2001, y al 57,5% en 2002. Los salarios cayeron un 23,7% en 2002 (Saxton 2003).

Esto dio lugar a la depresión más grave de la historia en Argentina y tras protestas populares generalizadas, el peronista Eduardo Duhalde asume la presidencia por dos años, elegido por Asamblea Legislativa. Es el quien replantea la política económica del país y declara inconstitucional el decreto firmado por De la Rúa que impuso restricciones a la retirada del dinero de los bancos, lo que se denominó “corralito”. Así, comienza un proceso de “recuperación económica nacionalista-heterodoxa, con moratoria de deuda externa, abandono de la paridad monetaria con el dólar y devaluación del peso para promover exportaciones y desalentar importaciones” (Dabat 2011). Firma un acuerdo stand by con el FMI, quita restricciones a los depósitos de los pequeños ahorradores, y anuncia el adelanto de las elecciones porque el país necesitaba un gobierno fortalecido en el voto popular y reformas hacia un desarrollo sostenido (D'Elía 2009; “La crisis argentina...” 2002).

En 2003, Nestor Kirshner gana las elecciones con el 22% de votos, asume la presidencia sin mayoría propia en el Congreso y con ínfima minoría de gobernadores aliados debiendo enfrentar una dura lucha interna. La macroeconomía estaba estabilizada, pero un 38% de la población tenía problemas con empleo, un 47,6% de los habitantes estaban por debajo de la

línea de pobreza y había una distribución de la renta profundamente inequitativa (Moreira y Barbosa 2010).

En un escenario mundial cuya apuesta principal era la lucha contra el terrorismo, Néstor Kirchner se caracterizó por una línea normativa y de autoridad tipo *top-down* que marca una racionalización burocrática. Desde el 2003 concentró la toma de decisiones en el poder ejecutivo con decretos de necesidad y urgencia, e hizo cambios de reglas siguiendo los caminos institucionales y constitucionales establecidos, o fijando nuevos, previa aprobación del Congreso (Moreira y Barbosa 2010).

En cuanto a la estructura de diseño e implementación de políticas públicas y relaciones de poder, que suelen reflejar una interacción entre “la oposición política y el contexto institucional de la política” (Berman 1978), durante el kirchnerismo las políticas públicas tuvieron acompañamiento limitado de los sectores opositores y fueron impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional; desde el 2003 hasta el 2010 de 850 leyes sancionadas el 43% fueron proyectos enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso, entre ellas las dos leyes de lucha contra la trata de personas, la primera en 2007 y la segunda en 2012.

En tema de derechos humanos se produjo la nulidad de los indultos a represores de la última dictadura militar y la indemnización a las víctimas de tortura y represión. Se enarbó la memoria apoyando las reivindicaciones históricas de los movimientos de defensa de los derechos humanos y se retomaron los juicios a los integrantes de las fuerzas armadas por violaciones a los derechos humanos (D’Elía 2009).

En sí, se restableció la primacía de la política por sobre la economía y los mandatos de los organismos multilaterales de crédito. Las continuidades se mantuvieron donde la marcha de la economía se fue restableciendo, favorecida por el contexto económico internacional que llevó los precios de las commodities a alcanzar niveles elevados, lo cual, permitió lograr el financiamiento necesario para aplicarlo en políticas sociales con cierta redistribución de la riqueza (Moreira y Barbosa 2010).

A 37 años de haber iniciado el período de Democracia en la Argentina (1983-2020), el fenómeno de “Desapariciones en Democracia” sigue siendo crucial y sigue interpelando en el ámbito nacional, esto ha motivado el trabajo de organizaciones de la sociedad civil, grupos de

familiares y núcleos sociales que siguen buscando a sus hijos, nietos y mujeres. Si bien, es avezado sostener que la desaparición es una causal que podría conducir a la trata de personas como nueva configuración de la esclavitud, son dos vulneraciones de derechos humanos que están íntimamente relacionadas. Actualmente, las desapariciones se asocian con el incremento de feminicidios⁴⁵, pues en Argentina entre los años 2008 y 2017 hubo 2679 víctimas entre mujeres y niñas, 3378 hijas e hijos quedaron sin madre y 2161 son menores de 18 años, es decir, más del 66% (Observatorio de Femicidios en Argentina “Adriana Marisel Zambrano”⁴⁶ 2018).

La relación entre las desapariciones en periodo de dictadura y la trata de personas ha sido interés de grupos de profesionales en cabeza del Equipo Argentino de Antropología Forense. Estos dos fenómenos confluyen en denominadores comunes, como la invisibilización en centros clandestinos, procesos de pérdidas de identidad, técnicas y metodologías de búsqueda que pueden ser similares en algunos casos. “Según un relevamiento de ACCT para 2014 existían 600 personas desaparecidas, raptadas o extraviadas potencialmente víctimas de trata” (Alcaraz 2014,1). Argentina no contaba con una base de datos de personas desaparecidas y entre la Procuraduría de Combate a la Trata y Explotación de Personas (PROTEX) y ACCT surgió la propuesta de emprender el Banco Genético de Mujeres Desaparecidas que busca responder a las personas desaparecidas y a las registradas como NN, aunque ha sido necesario crear una herramienta que estandarice la forma del registro (Perosino⁴⁷ 2017).

Uno de los puntos nodales que marcan la orientación de las políticas públicas en Argentina son los asuntos de género incluídas durante el Kirchnerismo especialmente en el área de desarrollo social, que durante el Macrismo fueron utilizados de manera estratégica y política para ocupar cargos cruciales y fortalecer la institucionalidad. Aunque en temas coyunturales de mujer y género como el aborto y asuntos conexos, el país adeuda respuestas políticas, es una tarea grande que le corresponde ahora a Alberto Fernández en el período presidencial 2019-2023.

⁴⁵ El feminicidio se considera el asesinato o muerte violenta de mujeres por ser mujeres, cometido por hombres en un contexto de impunidad y complicidad estatal que se funda en una cultura de violencia y discriminación por razones de género (Organización de Naciones Unidas [ONU] 1995/2014).

⁴⁶ Observatorio de Femicidios en Argentina “Adriana Marisel Zambrano” que produce informes anuales sobre feminicidio desde el 2008, las fuentes de información son la Agencia *Télam*, la Agencia de Diarios y Noticias (DyN) y 120 diarios de distribución nacional y provincial.

⁴⁷ Perosino, en conversación con la autora, octubre de 2016.

Argentina a partir del 2002 se ciñó a la definición de trata de personas que propuso el Protocolo de Palermo, contando con algunos ajustes en la trayectoria de la política, pero aún así manteniendo un énfasis de política criminal y de seguridad basado principalmente en erradicar el delito, detectar y condenar a los perpetradores de la trata y subsidiariamente emprender acciones de prevención y de asistencia a las personas afectadas⁴⁸.

Con respecto a la adaptación mutua y la renovación parcial de las instituciones en materia de lucha contra la trata de personas, esto se vincula con el primer y segundo orden de cambio de política propuesto por Hall (1993), Argentina avanzó desde 2008 con la primera ley, después con su modificación en 2012 y la generación de varios programas, como el Programa Nacional de Rescate, la Línea 145; la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) como unidad fiscal que trabaja en coordinación con todos los fiscales federales del país en mejorar los procesos de detección, investigación y litigación de los casos de trata de personas, entre otros. En términos de adaptabilidad y de la lógica de lo adecuado, el tema de lucha contra la trata de personas en Argentina tiene una rectoría desde el ámbito nacional, que le permite hacer seguimiento a los avances federales en las provincias y ciudades como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA); existen todavía muchos retos en cuanto a la gestión y viabilidad de la política antitrata en general, y en relación a los asuntos de género en particular.

En lo concerniente al entramado multi organizacional y procesos de interacción e interdependencia, se precisa una lógica relacional y multi localizada de arriba-abajo y abajo-arriba. El quehacer de las organizaciones de la sociedad civil en Argentina ha sido crucial, en 2012 el caso emblemático de Marita Verón, desaparecida y cuyo caso llevó a escudriñar los vericuetos de la trata en Argentina en manos de su madre Susana Trimarco, rastreando pistas por doquier para denunciar lo que estaba pasando en los establecimientos nocturnos con las mujeres adolescentes, hizo que tuviera el apoyo de la presidenta de ese entonces Cristina Kirchner y a partir de ello, se logra modificar la ley antitrata que estaba vigente en Argentina y darle un complemento orgánico-institucional necesario.

⁴⁸ Hernán Rossi, Legislador porteño. Encuentro de Abolicionismo, diciembre 3 de 2016.

Por otra parte, el quehacer de la Fundación Alameda criticada por un sector de la sociedad civil organizada, también ha cumplido un rol fundamental en visibilizar y trabajar por las personas afectadas por la trata en la modalidad de explotación laboral; la fundación denunció en su momento y siguió el rastro de negocios textiles clandestinos por medio de scratch, práctica repudiada por algunos sectores al exponer a las víctimas y generar situaciones de revictimización; no obstante, se pudieron dismantelar estos establecimientos en los que había tratos inhumanos de población migrante especialmente boliviana y encausar procesos socio-culturales y productivos en sectores de la provincia de Buenos Aires.

La Red Alto a la Trata y Tráfico (RATT) de personas liderada por Viviana Caminos, en su momento Acciones Coordinadas Contra la Trata (ACCT), así como otras organizaciones han cumplido un papel de promoción de derechos, formación, sensibilización y educación a nivel de varias provincias, ampliando la comprensión, manteniendo una postura crítica frente a lo que falta por hacer en términos de política pública.

Desde el año 2016 con el accionar del Consejo Nacional de Mujeres (CNM)⁴⁹, se intentan difundir los temas de género en condiciones de paridad, salud, trabajo y trata de personas, esto hace que se consolide una mesa exclusiva en temas de género desde una visión amplia, debido a que la población trans por ejemplo, constituye una minoría, y gran proporción de ella se encuentra en situación de prostitución, lo cual, representa uno de los mayores índices de riesgo que precisa medidas de inclusión.

Es a partir de una decisión política⁵⁰ tomada apenas en el año 2016, con la que se conforma el Consejo Federal de lucha contra la trata de personas, cuya función sería garantizar la implementación, propiciar la territorialidad y la federalización de la política pública.

En esa interdependencia y coordinación interinstitucional es donde se evidencia la combinación y congruencia de instrumentos de política, por ejemplo, la dupla entre lo informacional y lo organizacional, como en el caso de la Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual (OM) del Ministerio de Justicia y Derechos

⁴⁹ Fabiana Tuñez, mujer feminista cuya trayectoria se debe a la sociedad civil organizada y quién ha trabajado por reivindicar los derechos de las mujeres, es designada como presidenta del Consejo Nacional de Mujeres (CNM) como parte de una decisión política para tratar de sostener algunos temas cruciales en la agenda pública del Gobierno de Macri y después se constituye en directora ejecutiva del Instituto Nacional de Mujeres.

⁵⁰ Politólogo Marcos Peña (2015-2019).

Humanos, que emite denuncias y cierre de establecimientos o bloqueos de medios virtuales. En años recientes, la afluencia de las TICS ha sido la que ha facilitado la comunicación en procesos institucionales, utilizando redes sociales y mensajería instantánea que han agilizado procesos y complementado los mecanismos oficiales.

Finalmente, en cuanto a las fallas del sistema de protección y de la política pública, estas se evidencian en las instituciones encargadas de acompañar los procesos de protección, el restablecimiento de derechos y el quehacer de los servidores públicos, corroborándose en las experiencias, procesos y reflexiones de las personas afectadas que arrojan pistas para modificar el sistema de atención y asistencia.

2. Planteamiento del mecanismo causal

2.1. Abriendo la caja negra, evidencias y modelización bayesiana de test empíricos

Para la búsqueda de evidencias en Argentina se acudió a fuentes primarias como entrevistas a servidores públicos de varias de las instituciones participes en el sistema de política pública, miembros de ONG y académicos. Se hizo revisión de documentos oficiales, informes de organismos internacionales y ONG. A continuación, se presentan las evidencias por cada una de las partes del mecanismo causal, logrando en la mayoría, una triangulación de evidencias a partir de diversas fuentes (Anexo 11).

La dimensión temporal permite seguir el rastro y la trayectoria del diseño de la política pública, por ello, la cronología del caso argentino identifica cinco (5) períodos consecutivos,

Tabla 13. Períodos consecutivos en Argentina

Parte Mecanismo Causal	Período
D: Puesta en Agenda del Asunto Público	Desde 1998 hasta 2006
A: Formulación de la Política Pública anti trata	Desde 2007 hasta 2010
B: Cambio institucional en la política pública anti trata se ubicó para efectos analíticos	Desde 2011 hasta 2014
C: Interacciones políticas en la lucha contra la trata de personas.	Desde 2015 hasta 2017
R: Falla de la Política Pública	Desde 2018 hasta 2019

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Al finalizar se brindan conclusiones generales del caso argentino, se hace la valoración de los test y se corroboran o no las hipótesis.

2.2. Detonante: puesta en agenda del asunto público

Tabla 14. Detonante caso Argentina
Puesta en Agenda del asunto público (D)

Hipótesis	Diseño de Tests	
HD: El gobierno incorpora en la Agenda Política los objetivos (3P) de la TdP: Prevención, Persecución y Protección.	PD1	Discurso programático oficial posiciona el asunto público.
	PD2	Regulación superior incorpora lineamientos internacionales de TdP.
	PD3	Variación del presupuesto del ejecutivo
	PD4	Institución que administra temas relacionados al asunto público y los objetivos de política.

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

En Argentina, la puesta en agenda de los objetivos de política se desarrolla entrando el siglo XXI. Por criterios analíticos se propone un recorte temporal desde el año 2001, tanto para Argentina como para Colombia, dado que esa fecha es un hito a escala mundial por los acontecimientos sucedidos el 11 de septiembre de 2001, cuando se produjo el ataque a las torres gemelas en Nueva York, hito que inició y recrudeció a nivel mundial la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada transaccional.

En Argentina las acciones conexas a la lucha contra la trata de personas se desarrollan durante el Siglo XX y son los últimos años de 1990 en donde toman mayor impulso, por esta razón, para el detonante se define el periodo comprendido entre 1998 hasta 2006, dos años antes de promulgar la primera ley anti trata.

2.2.1. Prueba en instrumento de nodalidad (PD1): discurso programático oficial posiciona el asunto público

La Conferencia Mundial de la Coalición contra el Tráfico realizada en Dhaka Bangladesh en 1999 coordinada por la Conferencia de Mujeres fue la que posicionó en el discurso oficial argentino la trata de personas, al elegir como día Internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños el 23 de septiembre, en conmemoración a la Ley 9.143-

“Ley Palacios”⁵¹ (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo [Inadi] 2014). Esta ley es “pionera en el continente americano contra la denominada trata de blancas [en ese tiempo] y contra la prostitución infantil, Si bien se enfocaba en la penalización de la explotación sexual, cabe resaltar que fue la primera norma legal en el mundo en hacerlo” (Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y asistencia a las Víctimas 2019, 11).

Con ello, el discurso oficial anti trata en Argentina se fundamenta en instrumentos nacionales del siglo XIX que logran posicionarse a nivel internacional a partir del activismo abolicionista feminista⁵². El accionar de mujeres empezó a movilizar la opinión pública en temas de violencias de género y trata de personas con repercusión en apuestas programáticas gubernamentales. La mayor parte de la lucha del movimiento feminista se inscribe en el abolicionismo cuya bandera es repudiar todo tipo de violencias contra la mujer. Este, define a la trata de personas como “la naturalización colectiva y social del cuerpo de las mujeres como objeto transable⁵³”⁵⁴ su mayor enemigo es el sistema prostituyente internacional que genera dividendos en función del cuerpo de las mujeres, se convierte en el último eslabón de la cadena sin igualdad de oportunidades y derechos, y es la corrupción la que profundiza las asimetrías (Tuñez s. f.).

La trata en Argentina empezó a ser liderada por un grupo de mujeres feministas abolicionistas quiénes se reunían en el sótano de la Librería Mujer a hablar de feminismo y derechos de las mujeres. Diana Maffia⁵⁵ y Sara Torres⁵⁶ alertan que el gobierno argentino no contaba con

⁵¹ Ley en contra de la prostitución infantil, redactada el 23/09 de 1913 por Alfredo Palacios, primer Diputado Nacional Socialista en Argentina y América Latina.

⁵² Los planteamientos abolicionistas según Malka Marcovich, presidenta del Movimiento por la Abolición de la Prostitución y de la Pornografía (MAPP), sustenta que el sistema de la prostitución constituye una forma contemporánea de esclavitud opresora hacia las mujeres, en el que no solo los proxenetas y traficantes desarrollan el negocio con impunidad, sino también los gobiernos locales cobran impuestos con los que graban los burdeles. Las mujeres son sometidas a vejaciones, servidumbres, y a controles sanitarios que llegan a ser torturas sexuales. Josephine Butler comenzó “la gran cruzada” que ponía fin al sistema de reglamentación de la prostitución, establecía la responsabilidad de los hombres y su rol como proveedores y compradores de la prostitución. Así es como, el movimiento abolicionista hace eco en medios laicos, religiosos y médicos y se establecen nexos entre la prostitución, la trata y la pornografía (Marcovich s. f.).

⁵³ Cuerpo que se compra, vende, permuta, viola, paga, trafica, explota y hasta se aniquila y mata.

⁵⁴ Natalia Barrios (Jefatura de Gabinete Consejo Nacional de Mujeres), en conversación con la autora, enero de 2017.

⁵⁵ Feminista abolicionista, doctora en filosofía, docente, fundadora de la Red Argentina de Género, Ciencia y Tecnología en 1994 y de la Asociación Argentina de Mujeres en Filosofía. Ha sido disputado y ha ocupado varios cargos públicos.

⁵⁶ Feminista abolicionista, sexóloga desde los años 70, desde 1996 emprendió la lucha por los derechos de las mujeres y la liberación sexual de todos/as, fue militante de Unión Feminista Argentina (UFA), hasta la

avances en materia de trata de personas, tras uno de los primeros pedidos de información que hizo el Departamento de Estado de los EEUU con el fin de hacer el reporte anual mundial. Ante tal pedido la respuesta fue dada por ONG's y algunas comunidades religiosas⁵⁷.

Las activistas feministas⁵⁸ de corte abolicionista lideraron cargos públicos, redactaron proyectos de ley, influyeron en la academia y en la opinión pública a través de diarios nacionales locales (Anexo 12), ratificando la avanzada legislativa de América Latina con ideas abolicionistas “la Ley No. 9143 implementa el delito de lenocinio (proxenetismo), primera ley tendiente a proteger a las víctimas de explotación sexual penalizando a sus responsables y colocando a la Argentina en la vanguardia legislativa de la época” (Giberti 2005a, 1); visibilizan la afectación de la trata especialmente hacia niñas y adolescentes “al existir estrategias perversas para introducirlos en la prostitución” (Giberti 2006); aluden a la persecución de los clientes⁵⁹ y denotan las fallas estructurales de la sociedad que requiere profundizar en la protección.

La conferencia de Bangladesh reposicionó la lucha abolicionista contra el sistema prostibulario; el activismo feminista con sus prácticas y discursos abonó terreno para que el Estado se interese por los asuntos de género y se alinee a la Convención de la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo, siendo un punto de partida para la incorporación de los objetivos de política en la agenda y posterior diseño e implementación de política.

2.2.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PD2): regulación superior incorpora lineamientos internacionales de TdP

La Constitución Política de Argentina de 1994, en su Artículo 15, establece que

actualidad es una luchadora infatigable de la Red No a la Trata que tuvo sus inicios en el 2004 y además, Sara ocupó el cargo de presidenta en la Argentina de la Coalición Internacional contra la Trata de Personas (Torres 2010).

⁵⁷ Por ejemplo el colegio de monjas laicas en el barrio la Boca con el que empezó a interactuar Eva Giberti para la acogida de personas afectadas por violencias. Eva Giberti (Directora del programa de las Víctimas contra las Violencias 2006-2021), en conversación con la autora, julio de 2017. Feminista abolicionista, psicóloga y docente reconocida, pionera de los temas de Violencias contra la mujer en Argentina y la trata de personas.

⁵⁸ Viviana Caminos: Feminista abolicionista, licenciada, presidenta de la Red Alto al Tráfico y la Trata de Argentina (RATT), exfuncionaria de la provincia de Buenos Aires y asesora con el gobierno nacional.

⁵⁹ “[...] Si se pretende apelar a los principios de justicia y a los derechos humanos es preciso recurrir a normas que involucren a todos los participantes del problema, en tanto el cliente es un sujeto invisible que queda fuera de la norma, lateralizado por el peso de un solo polo que es la dupla traficante/víctima que figura como atractor en las lecturas de los documentos [...] No existe ni el cliente como responsable ni la familia como entregadora, solo existen niñas víctimas o rufianes o traficantes [...]” (Giberti 2006, 2-3).

[...] no hay esclavos: Los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución; una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración. Todo contrato de compra y venta de personas es un crimen del que serán responsables los que lo celebren, y el escribano o funcionario que lo autorice. Y los esclavos que de cualquier modo se introduzcan quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República.

Si bien la constitución alude a los esclavos, esta se relaciona con lo que hoy se denomina esclavitud moderna y trata de personas. Las leyes conexas a la trata se establecieron durante todo el siglo XIX y concretamente cuando se da el salto cualitativo de la trata de blancas hacia la trata de personas, como paso fundamental que ayuda a dimensionar el impacto que tiene la trata al incluir a toda persona sin ningún tipo de distinción (etnia, orientación sexual, edad, nacionalidad y religión), como posible sujeto afectado. Es a mediados del siglo XX que se da este vuelco a nivel mundial y en Argentina es con la Ley 11925 de 1957 que se ratifica el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, aprobado en la 264 sesión plenaria de la IV Asamblea General de las Naciones Unidas por la Resolución 317 de 1949, en la cual, los países se comprometen a castigar a toda persona que concierte, induzca y explote la prostitución de otra persona aún con el consentimiento de ella (Dossier Ley 11925).

La Ley 15768 de 1960 aprueba el protocolo final anexo a la Convención para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena y plantea castigar a la persona que tenga una casa de prostitución, la administre, sostenga o participe en su financiamiento, así como arriende o tome en arriendo una propiedad con el fin de explotar la prostitución ajena, así mismo que “las personas dedicadas a la prostitución o de quienes se sospeche que se dedican a ella, tengan que inscribirse en un registro especial, que poseer un documento especial o que cumplir algún requisito excepcional para fines de vigilancia o notificación” (Art. 6 Ley 15768; SAIJ s.f.). Lo cual se sustenta en la doctrina abolicionista y va en contra de los derechos humanos hacia las personas en situación de prostitución, incluso hacia su criminalización.

La firma y ratificación de la Convención de 1949 ha sido tema de controversia para algunos países, debido a la inclusión del consentimiento de la persona afectada en la prostitución voluntaria, lo cuál es discutible porque existen países en los que la prostitución voluntaria es

legal y se regula como un oficio en el caso de Holanda⁶⁰ y Alemania⁶¹ por mencionar dos países (Rodríguez, s. f.).

Por otro lado, la Ley 23054 de 1984 aprueba el Pacto de San José de Costa Rica o la Convención Americana sobre Derechos Humanos y reconoce la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en términos de reciprocidad, donde los Estados parte se comprometen a respetar los derechos y libertades, a garantizar el libre y pleno ejercicio a toda persona dentro de la jurisdicción sin ningún tipo discriminación.

Adicionalmente, la Ley 23179 de 1985 aprueba La Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Y finalmente, la Ley 25179 de 1999 aprueba la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de niños, niñas y adolescentes, cuyo objeto es proteger los derechos fundamentales y el interés superior de los niños y niñas, prevenir, regular los aspectos civiles, penales y sancionar el delito. Para ello, se instaura un sistema de cooperación jurídica entre los Estados parte, y se adoptan disposiciones legales y administrativas para la restitución de derechos (Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de niños, niñas y adolescentes, Art. 1).

La conexión necesaria e ineludible que tiene Argentina con el sistema internacional se da en el año 2000, fecha en la que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emite la Convención de la Delincuencia Organizada Transnacional y los tres protocolos que la respaldan. En un encuentro de servidores de alto nivel denominado Seminario Regional Ministerial sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, Quito-2002, se reconoció “la necesidad de promulgar leyes nacionales de conformidad con la Convención y sus Protocolos y exhortaron al Parlamento Latinoamericano, al Parlamento Andino y al Parlamento Centroamericano a apoyar la firma con arreglo a las disposiciones constitucionales vigentes”.

⁶⁰ En este país, la prostitución es legal en los burdeles desde el año 2000. Se eliminó la prohibición con la eliminación de dos artículos del Código Penal y se aprobó que se criminalizaría cualquier forma de explotación sexual. Aún así a regulación de la prostitución dependerá de cada ayuntamiento (Rodríguez s. f.).

⁶¹ En este país, aprobaron la ley “ProstG” sobre la prostitución en el 2002. “Se eliminó el artículo 138 del Código Civil que definía la prostitución como una actividad moral para pasar a ser una relación contractual. Con la nueva legislación las prostitutas tienen acceso a la seguridad social y a la figura del mediador de servicios sexuales. La prostitución esta legalizada siempre y cuando no se limite la independencia personal o económica de la prostituta, ya que entonces se estaría incurriendo en un delito” (Rodríguez s. f., 15).

En correlación a esto, Argentina firmó la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el año 2000 y la ratificó en 2002. También firmó el Protocolo de Palermo en diciembre 12 de 2002 y lo ratificó el 19 de noviembre de 2002. Esta adhesión en el país permitió concebir las acciones concretas antitrata enmarcadas en las tres finalidades del Protocolo de Palermo: i) Prevenir y combatir la trata de personas, con especial atención a mujeres y niños. ii) Proteger y ayudar a las víctimas con el respeto pleno de los derechos humanos y iii) Promover la cooperación entre los Estados parte para el logro de fines.

Por último, el Código Penal Argentino sancionado data de 1921 que entra en vigencia en 1922 como Ley 11.179, y es el Decreto 3992 que aprueba el texto ordenado. En casi 100 años, el Código Penal ha tenido algunas reformas significativas como las de 1968, 1976 y 1984; y más de 900 reformas parciales a partir de leyes concretas que reflejan los conflictos políticos y los vaivenes del instrumento penal, supeditándose a que los cambios de una nueva versión intentan volver a un estado de cosas anterior. El Código Penal que fungió para el periodo 1998 a 2006, tenía cinco (5) artículos relacionados con el tema de trata de personas: 23, 125 bis, 126, 127, 140, que reposan en la Ley 25087 y que en 1999 modifica el Código Penal a partir de los delitos de integridad sexual (Anexo 13) (Barbitta s. f.).

En conclusión, este cuerpo legislativo estrecha los nexos entre el ámbito doméstico y la jurisprudencia internacional, incorpora fehacientemente los objetivos de política en el ámbito nacional y establece la agenda política para una posterior toma de decisiones y concreciones en materia de política pública.

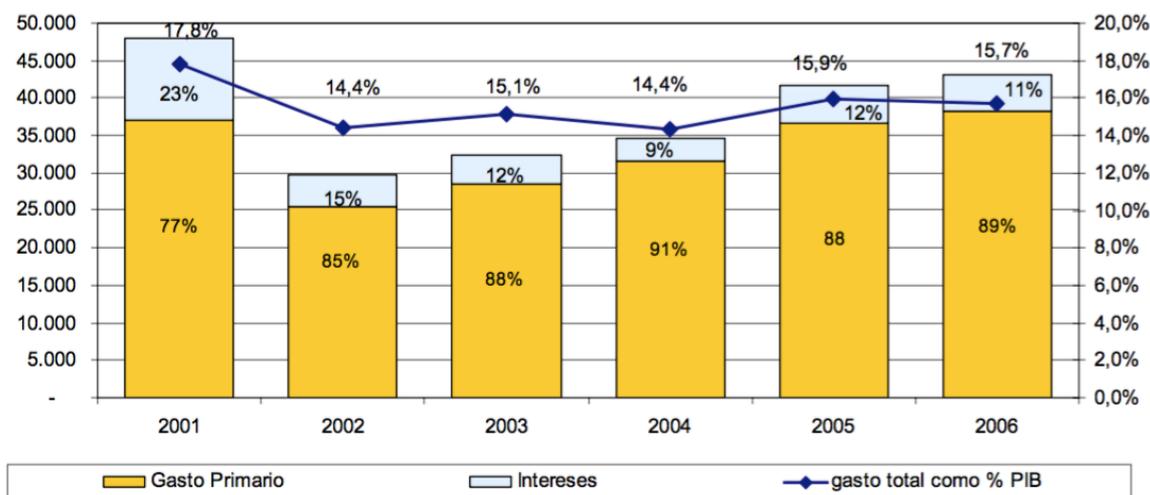
2.2.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PD3): variación del presupuesto del ejecutivo

Para el período 1998-2006, empezaba a funcionar el programa “Las Víctimas contra la violencia” del que dependía el presupuesto para el tema de trata de personas, esta cartera adscrita al Ministerio de Interior conseguía recursos porque había decisión política desde la parte ministerial y presidencia. Además, se configuraba el presupuesto de acuerdo con los nuevos lineamientos y exigencias que se establecieron en las estructuras orgánicas que atendían

a las víctimas de violencia de género, (acápites que se desarrollará en extenso en la entidad PD4)⁶².

El balance general de la evolución del gasto público desde el 2001 al 2006 se puede apreciar en el siguiente gráfico

Figura 2. Evolución del gasto público de la administración nacional



Fuente: CIPPEC y Grupo Sophia (2006, 14).

“Los aumentos del presupuesto de la Administración Nacional se concentran en el gasto social (+\$7.420 millones, que representan una subida de 14%) y en los Servicios Económicos (+\$2.060 millones, equivalentes a un incremento de casi 26%)” (Proyecto de Ley Presupuesto Nacional 2016, 4).

Dentro del gasto social, 54% del aumento se relaciona con el área de Seguridad Social, con un incremento nominal de más 4.000 millones (+13%) por los aumentos de las jubilaciones y pensiones realizados durante 2005, y el incremento del presupuesto educativo, que aumenta casi \$1.500 millones (+27%) (Proyecto de Ley Presupuesto Nacional 2016).

⁶² Giberti, en conversación con la autora, julio de 2017.

Tabla 15. Variaciones en el presupuesto por función 2006

Finalidad - Función	2005	2006	% Gasto total		Variaciones			
			2005	2006	Nominal		Real	% Gto. Total
					Monto	%		
Administración Gubernamental	5.885,6	6.074,8	7,0%	6,5%	189,2	3,2%	-4,7%	-0,6%
Defensa y Seguridad	6.011,1	6.792,0	7,2%	7,2%	780,9	13,0%	4,3%	0,1%
Gasto Social	52.701,5	60.114,7	63,0%	64,2%	7.413,2	14,1%	5,3%	1,2%
<i>Seguridad Social</i>	31.185,2	35.209,4	37,3%	37,6%	4.024,2	12,9%	4,3%	0,3%
<i>Educación</i>	5.560,0	7.052,0	6,6%	7,5%	1.492,0	26,8%	17,1%	0,9%
<i>Promoción y Asistencia Social</i>	5.562,6	6.261,1	6,6%	6,7%	698,5	12,6%	3,9%	0,0%
<i>Vivienda</i>	2.032,3	2.643,0	2,4%	2,8%	610,7	30,0%	20,1%	0,4%
<i>Salud</i>	2.948,5	3.423,9	3,5%	3,7%	475,4	16,1%	7,2%	0,1%
<i>Ciencia y Técnica</i>	1.267,6	1.528,2	1,5%	1,6%	260,6	20,6%	11,3%	0,1%
<i>Agua Potable y Alcantarillado</i>	351,5	471,5	0,4%	0,5%	120,0	34,1%	23,9%	0,1%
<i>Trabajo</i>	3.793,8	3.525,6	4,5%	3,8%	(268,2)	-7,1%	-14,2%	-0,8%
Servicios Económicos	8.014,5	10.075,0	9,6%	10,8%	2.060,5	25,7%	16,1%	1,2%
<i>Energía</i>	2.955,2	4.185,4	3,5%	4,5%	1.230,2	41,6%	30,8%	0,9%
<i>Transporte</i>	3.471,3	4.172,7	4,1%	4,5%	701,4	20,2%	11,0%	0,3%
<i>Otros Serv. Econ.</i>	1.588,0	1.716,9	1,9%	1,8%	128,9	8,1%	-0,2%	-0,1%
Servicios Deuda Pública	11.047,3	10.645,9	13,2%	11,4%	(401,4)	-3,6%	-11,0%	-1,8%
TOTAL	83.660,0	93.702,4	100,0%	100,0%	10.042,4	12,0%	3,4%	0,0%

Fuente: CIPPEC y Grupo Sophia (2006, 17).

El tema de trata de personas en estos años es abordado desde la función de defensa y seguridad por el énfasis a la persecución del delito que se le da a la problemática, esta función representa un 7,2% del gasto total. Por el eje de prevención y protección a cargo del Ministerio Interior de la época se ubica la promoción y asistencia social que para el 2006 significa un 6,7% del gasto total. El Ministerio del Interior para la fecha presenta una variación de 2005 a 2006 de 4,8% pasando de 4.237,2 a 4.444,3; por su parte el Ministerio Público muestra una variación de 6,5% pasando de 252,4 a 291 y el Ministerio de Defensa de 10,7% pasando de 5.163,9 a 5.713,9. (Proyecto de Ley de Presupuesto 2006).

En síntesis, el presupuesto nacional se incrementa en gasto social en lo que respecta a seguridad social, educación y asistencia social por tener los porcentajes más altos, además de los servicios económicos. A la fecha no se cuenta con estructuras orgánicas específicas de trata de personas, no obstante, existe una oficina para las personas afectadas en la Fiscalía y el programa de “Las Víctimas contra la Violencia” en el Ministerio del Interior, áreas en las que se cristalizó la voluntad política para empezar a abordar el tema.

2.2.4. Prueba en instrumentos de organización (PD4): instituciones que administran temas relacionados al asunto público y a los objetivos de política

La incorporación de los objetivos de política fundamentados en la prevención, la protección y asistencia a personas afectadas por la trata cuenta con un andamiaje institucional que es aún general y está asociado al amplio tema de las violencias; instituciones que luego (en próximas entidades) derivarán en agencias especializadas para la atención de la trata en el país. Se imbrican instrumentos de política especialmente de autoridad y organización, sumado a una dimensión procedimental que da cuenta de la labor de mujeres profesionales que estuvieron al frente de las estructuras orgánicas desde el inicio.

Una de las instituciones con un rol fundamental en la lucha contra la trata de personas en Argentina es el Ministerio Público Fiscal, en el que por resolución 58 de 1998 se crea la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito (OFAVI) en el ámbito de la Fiscalía General de la Procuración General de la Nación (PGN) que tiene a su cargo la política criminal y servicios a la comunidad (Res. PGN 58 1998). Una de sus funciones es instruir a fiscales sobre primer contacto con la víctima más allá de la investigación judicial, que versa sobre la información de derechos, la prestación de servicios y la opción de brindar amparo.

Así mismo, la resolución 95 de 1998 instruye a fiscales para informar los casos a la OFAVI acerca de mujeres, niños y niñas “víctimas de [...] violencia intrafamiliar [...] que requieran mecanismos de protección social integral” (Res. PGN 95 1998). Por su parte, la resolución 25 de 1999 establece la adopción de medidas para que el proceso penal sea menos traumático para niños y niñas, proponiendo una única entrevista con expertos en problemática infantil que evite la revictimización en sede policial (Res. PGN 25 1999). Se resuelve también que la Policía Federal con las comisarias policiales brinden el contacto directo de la OFAVI a quienes denuncien (Res. PGN 27 1999).

Como respuesta a la incorporación de los objetivos de protección, la Resolución 90 de 1999 establece hacer un juicio abreviado en los casos de delitos contra la integridad sexual o de violencia intrafamiliar, brindando los medios para escuchar a las personas afectadas e informarle en el caso de liberar al imputado para adoptar las medidas necesarias de protección (Res. PGN 90 1999). No obstante, dicho comunicado no tiene en cuenta medidas para proteger a la víctima en su lugar habitacional, lo cual es una falla muy común de la prestación

de servicios de asistencia y acompañamiento, pues los agresores son cercanos al núcleo familiar, razón por la cual la víctima queda en desprotección.

Debido a que Argentina se ciñó a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia y Asistencia por las Víctimas de Delitos⁶³ (1985) “el gobierno designó a la OFAVI⁶⁴ como punto focal en la lucha contra la trata de personas” (Min Justicia y DDHH 2012, 17), solicitud hecha por el ministro de Relaciones Exteriores y aceptada por la Procuraduría General en 2004 (Freixas 2009).

En su carácter de punto focal, dicha Oficina delineó su actividad en torno a tres ejes temáticos: la adecuación legislativa de los estándares internacionales asumidos en cuanto a persecución penal y asistencia a las personas afectadas; visualización, sensibilización y capacitación en torno a la temática y elaboración de planes de contingencia destinados a la asistencia a las personas afectadas en todo el país (Freixas 2009).

Después de dos años, con Resolución 314 de 2006, el Ministerio del Interior de Argentina crea el Programa “Las Víctimas contra las Violencias”. Por parte del Ministerio del Interior hubo una aproximación a Eva Giberti para que apalanque la creación de este programa, atienda a las personas afectadas de violación y que la policía no sea quién tome las declaraciones de las personas afectadas. El funcionamiento sería a partir de brigadas para atender el asunto público incluso con traslado a las provincias por la situación intolerable de violencia infantil⁶⁵.

Por tanto, se designa a Eva Giberti como coordinadora de dicho programa cuando la dirección de la cartera ministerial la tenía Aníbal Fernández; la intervención estaba bajo la dirección de Asunto Jurídicos y se basaba en brindar asistencia en emergencia y en urgencia preventiva, además de brindar “atención a las víctimas de abusos o maltratos en un ámbito de contención, seguridad y garantía de sus derechos. Propiciar un plan de asistencia que incluía el maltrato, explotación y prostitución infantil” (Argentina, Ministerio del Interior 2006, art. 2).

⁶³ Establece un trato digno, respetuoso y garantiza el acceso de las personas afectadas a los mecanismos de justicia y una reparación del daño.

⁶⁴ Permitía la identificación de los problemas estipulados por la Convención de la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo, así como la adecuación de normas legales y la modificación de prácticas de acuerdo con los estándares internacionales (Freixas 2009).

⁶⁵ Giberti, en conversación con la autora, julio de 2017.

Entre los objetivos específicos del Programa estaban:

[...] la creación de una Brigada Móvil para la atención y asistencia a víctimas de delitos contra la integridad sexual y para víctimas de violencia familiar en emergencia (calle y domicilio). Redacción de una nueva Ley Nacional contra la Violencia Familiar. Intervención en la lucha contra la Explotación Sexual Comercial Infantil y la redacción de una Ley de Trata de Personas. Creación de la Brigada de niños y niñas. Redacción de una Ley contra el tráfico de niños y niñas (Giberti s. f.).

La primera brigada que se creó fue la de violencia familiar que trabajaba para personas afectadas que habían sufrido violación en las calles o en los hogares; se contaba con gente formada en el tema de violencia sexual especialmente estudiantes de la Universidad de Buenos Aires (UBA), activistas de DDHH y profesionales, ésta brigada acompañó el primer allanamiento en la Ciudad de la Plata⁶⁶. En varios de los allanamientos, la policía allanaba el lugar pero no avanzaba hacia donde estaban las personas afectadas y es ahí dónde entraba el equipo del programa, sin embargo, con el tiempo se detectó que era necesario crear una oficina que pudiera regular mejor el procedimiento, y este fue el origen de lo que sería después la Oficina de Rescate y Acompañamiento, aunque Giberti quería crear una brigada contra la prostitución y la explotación sexual infantil⁶⁷.

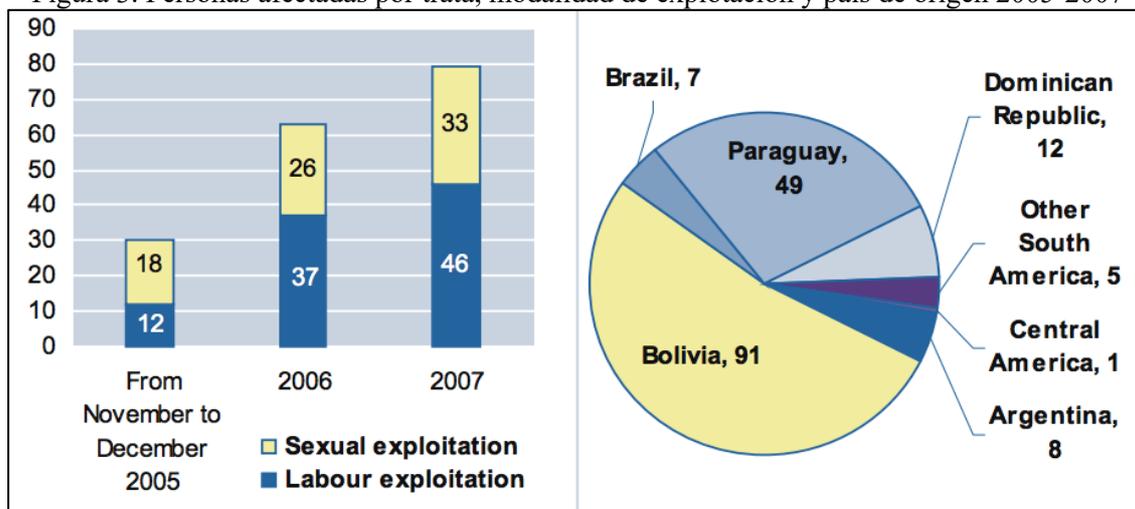
Otro organismo importante en los inicios de la política anti trata fue la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que propuso el “Programa de Asistencia a las víctimas de Trata (AVOT)”, iniciativa que tuvo cobertura en los países del Cono Sur desde 2005 con la finalidad de dar asistencia integral a personas afectadas, esto incluía provisiones básicas, un lugar seguro, asistencia jurídica, médica y psicológica; regulación de la documentación y situación migratoria, retorno en el caso de ser requerido y reintegración social.

El programa AVOT brindó asistencia técnica a organismos gubernamentales y ONG’s, en su desarrollo evidenció un incremento constante de mujeres jóvenes afectadas por trata con fines de explotación sexual.

⁶⁶ Giberti, en conversación con la autora, julio de 2017.

⁶⁷ Giberti, en conversación con la autora, julio de 2017; Viviana Caminos (presidenta de la Red Nacional Alto al Tráfico y la Trata), en conversación con la autora, julio de 2017.

Figura 3. Personas afectadas por trata, modalidad de explotación y país de origen 2005-2007



Fuente: Reporte Global de Trata de personas (UNODC 2009, 153) a partir de datos del Programa AVOT, OIM-Buenos Aires.

Desde los primeros años del Siglo XXI y aproximándose a los años que anteceden la primera promulgación de la ley, la trata de personas ha ido en aumento en Argentina, tal como lo demuestran los datos generales del Programa AVOT en las dos modalidades de trata de personas más generalizadas, explotación sexual y laboral, incluso esta última tomando la delantera en 2006 y 2007 debido a la noción de trabajo forzado en las textileras y los campos agrícolas donde explotaban a migrantes bolivianos. Los países de origen de las personas afectadas eran principalmente, Paraguay y Bolivia, además de República Dominicana, Brasil, Perú, Colombia y Argentina (Argentina, Ministerio Público Nacional y Organización Internacional para las Migraciones [OIM] 2009).

Adicionalmente, es relevante la acción de grupos no estatales que influyeron en la esfera pública; los grupos de mujeres feministas y madres eran quienes masificaban el debate sobre las violencias de género y lo llevaban a los territorios alrededor del país. Fue un trabajo militante en el período 2000-2005 en el que se identificaban lugares, ayudaban a familias, se hacían talleres y exigían al Congreso la aprobación de legislación⁶⁸. El detonante fundamental para abordar el tema de trata de personas en Argentina fue contar con voluntades sociales y políticas como el caso de las mujeres feministas comprometidas y también un accionar legislativo y

⁶⁸ Merchán, en conversación con la autora, julio de 2017.

ejecutivo, sumado a una amplia difusión por los medios de comunicación que logró posicionar el tema en la opinión pública⁶⁹.

Desde la Sociedad Civil Organizada, en 2002 un grupo de mujeres tuvo el propósito de crear “La Red Nacional Alto al Tráfico, la Trata y la Explotación Sexual Comercial de Niños Niñas y Adolescentes (RATT) Línea Fundacional”, debido a la grave situación por la que atravesaban los niños, niñas y adolescentes afectados por trata, tráfico y explotación sexual comercial (ESCN). Dicha Red fundamentó sus acciones en instrumentos legales internacionales mencionados y se basó en la Ley 26.061 de Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (NNA) y sus Decretos reglamentarios 415 de 2003 y 416 de 2003. Las acciones se direccionaron a la capacitación, asistencia técnica e investigación-acción con visión federal, inclusión, participación y reparación⁷⁰(RATT⁷¹ 2013).

En Argentina, el accionar político de los actores no estatales pasaba y aún sigue pasando por la diferenciación entre los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales (ONG's), entre quienes había tensiones exacerbadas desde los años noventa (90), cuando aparece la política de tercerizar por parte del Estado todas las políticas sociales. Las ONG empezaban a trabajar en temas feministas, de derechos de las mujeres, ambientalistas y tomaban como beneficiarias a las personas que hacían parte de los movimientos sociales. Se criticaba su carácter elitista y la búsqueda de recursos que respondían a lógicas de cooperación internacional más que a la transformación social, lo cual, convalidaba un proyecto neoliberal. Todo ello, continuó en el período del gobierno kirchnerista en 2000-2003⁷².

Un ejemplo de ONG es la Fundación Alameda que nace en el verano 2001-2002, esta surge de una asamblea barrial cuyo propósito era paliar la situación de hambre y desempleo de muchas personas, se hacían ollas barriales con vecinos bolivianos y otros inmigrantes que hablaban de la explotación laboral en los talleres de costura. Es ahí cuando la Asamblea barrial se transforma en una Fundación con apoyo de la iglesia, que genera un comedor popular y micro emprendimientos de trabajo que atienden a la población vecina. En el

⁶⁹ Giberti, en conversación con la autora, julio de 2017.

⁷⁰ Caminos, en conversación con la autora, julio de 2017.

⁷¹ Blog de la RATT: <http://redrattargentina.blogspot.com/>

⁷² Merchán, en conversación con la autora, julio de 2017.

transcurso, la fundación se da cuenta que existen talleres de costura clandestinos, explotación laboral en campos florícolas, explotación sexual, prostitución, reducción a la servidumbre, trabajo infantil y trata de personas, y es entonces cuando empiezan a llegar a la Fundación denuncias de distintos lugares, por el trabajo reconocido que hacía⁷³.

Así el gobierno de Argentina adopta los objetivos de protección, prevención y persecución relacionados con el asunto público, marcando una postura abolicionista desde los inicios del Siglo XX donde hubo un origen fundacional. Tiene relevancia la persecución del delito por la modificación que sufre el Código Penal y la serie de resoluciones que se emiten en el Ministerio Público para legitimar la persecución, optimizar la información de derechos y brindar asistencia mínima a las personas afectadas, especialmente niños y niñas.

El escenario institucional anti trata en el país, políticamente se ve presionado por la ratificación de la Convención y el Protocolo de Palermo y la creación de la OFAVI y el Programa de las Víctimas contra las Violencias que se constituyen en etapas necesarias para seguir el paso subsiguiente que es poner en marcha la formulación de la política pública.

De acuerdo con las evidencias encontradas para cada uno de los instrumentos de política, la hipótesis del detonante se confirma y se constata que la confianza en la hipótesis con un prior inicial de 0,50 alcanza una confianza de $P(h | e) = 0,99$. Este hecho permite concluir que el gobierno incorpora en la agenda política los objetivos de la lucha contra la trata de personas.

2.3. Entidad A: formulación de la política pública

Tabla 16. Entidad A caso Argentina

Formulación de la Política Pública (A)		
Hipótesis	Diseño de Tests	
HA: El Gobierno formula una PP de TdP y un diseño institucional con vacíos y tensiones	PA1	Información oficial, académica y de ONG's que diagnóstica vacíos y tensiones en el tema de trata de personas.
	PA2	Formulación e implementación limitada de un aparato regulatorio en el área de política
	PA3	Partidas presupuestales enunciadas en cuerpo legislativo y postergada concreción.

⁷³ Rabino Damián Karo (Integrante de la Fundación Alameda en Argentina), en conversación con la autora, enero de 2017.

	PA4	Administración y estructura institucional centralizada.
--	-----	---

Fuente: Datos del trabajo investigativo

En Argentina, la fase de Formulación de la Política Pública anti trata se desarrolla a partir del 2007 hasta 2010.

2.3.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PA1): información oficial, académica y de ONG que diagnóstica vacíos y tensiones en el tema de trata de personas

Con el propósito de vincular la tercera generación de la implementación y el enfoque híbrido (*top down y bottom up*) de las políticas públicas y denotar la aplicación de un trabajo de la sociedad civil hacia un sistema de gobernanza, en el año 2002 en Argentina, provincia de Tucumán se produce el caso de desaparición de María de los Ángeles Verón mejor conocida como Marita Verón, hija de Susana Trimarco, quién tras una incansable y continua búsqueda de su hija por todo el país, pudo constatar que su desaparición estaba asociada con la explotación sexual y la trata de personas.

Perdí el miedo, empecé a meterme a los prostíbulos disfrazada [...] empezamos a descubrir mafias que se dedican a secuestrar mujeres [...]”⁷⁴.

[...] entramos como clientes en distintas whiskerías de la Provincia de La Rioja y sobre todo en aquella whiskería donde nos habían dicho que Marita Verón había sido vendida, ahí [...] descubrimos que la dueña era [...] Lidia Irma Medina que manejaba los prostíbulos con dos de sus hijos mellizos⁷⁵.

En 2007, desde el trabajo articulado de las organizaciones de la sociedad civil, se promovió a Susana Trimarco como una de las voceras del tema de trata de personas, su figura se masifica y se la conoce en todo el país, lo cual se posicionó en la agenda mediática, pública y política⁷⁶.

Muchas de las ONG activas en ese tiempo, tuvieron una incidencia fuerte de la embajada norteamericana⁷⁷. A partir de los informes realizados por el Departamento de Estado de los

⁷⁴ Testimonio de Susana Trimarco en Canal Encuentro 2017.

⁷⁵ Testimonio de Jorge Tobar en Canal Encuentro 2017, policía amigo de Daniel Verón, padre de Marita Verón, quien empieza a hacer inteligencia de su caso.

⁷⁶ Caminos, en conversación con la autora, julio de 2017; Merchán, en conversación con la autora, julio de 2017.

⁷⁷ Merchán, en conversación con la autora, julio de 2017.

EEUU y de la valoración que dió la embajada de EEUU a los informes hechos por las organizaciones de la sociedad civil y por los inexistentes mecanismos gubernamentales, el presidente Néstor Kirchner solicita al ministro del Interior la redacción de un proyecto de ley de lucha contra la trata de personas. Es así como un grupo de expertos en el que se encuentran mujeres activistas feministas es el que redacta el primer proyecto de ley en la Argentina que no logra pasar, pues existieron varios proyectos de ley que finalmente fueron archivados⁷⁸.

La mayoría de las mujeres que ocupaban y ocuparon cargos públicos relacionados con la política anti trata provenían de movimientos sociales de base, de reivindicaciones feministas que tenían una posición crítica frente al rol de las ONG en Argentina. Por su parte, algunas ONG también fueron muy críticas con el gobierno nacional y su relación era conflictiva⁷⁹.

El primer libro que se escribió en Argentina sobre trata de mujeres con fines de explotación sexual fue “Se trata de nosotras”, escrito por el colectivo “Las Juanas”⁸⁰ y data del periodo 2000 en adelante. Es una herramienta que sirve para construir prevención, en ella se afirma que el motor de la trata de personas son las desigualdades sociales, producto de las relaciones de poder asimétricas. La falta de recursos económicos, de educación, de contención social, de oportunidades laborales son las que dejan en mayor vulnerabilidad a las mujeres en situación de pobreza (Isla y Demarco 2008). Por esta razón, la participación colectiva en el ámbito de lo público es central porque ayuda a redefinir posiciones de subordinación, reconocerse como actores sociales y modificar situaciones de reducción de derechos.

Por otra parte, el Comité de la CEDAW en su informe sombra 2011, plantea la preocupación de redes transfronterizas de agentes que captan mujeres para someterlas a la trata de personas. Así mismo, le preocupa la reintegración de las personas afectadas en sus países de origen, la escasa colaboración de las estructuras en un nivel de gobernanza provincial y municipal, especialmente en el norte de la Argentina y en las zonas del noreste donde más abundan los grupos en situación de riesgo (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género [ELA] 2011).

Dicho Comité insta al Estado argentino a:

⁷⁸ Caminos, en conversación con la autora, julio de 2017; Giberti, en conversación con la autora, julio de 2017.

⁷⁹ Merchán, en conversación con la autora, julio de 2017.

⁸⁰ Las Juanas de Rosario, Santa Fe, que hacían un trabajo cotidiano de reivindicación. La publicación es producto del encuentro de las compañeras Las Juanas en el seminario sobre Trata de Mujeres con fines de explotación sexual, dictado en el primer semestre de 2009.

[...] diseñar una política integral, de alcance nacional para coordinar de un modo efectivo la instrumentación de programas y acciones conjuntas con las instancias nacionales, provinciales y locales [...] incluyendo un sistema efectivo de registro administrativo y judicial de casos, que permita conciliar la información desarticulada y divergente que existe en la actualidad (ELA 2011, 25).

Así, es el accionar de la sociedad civil organizada y los movimientos sociales que activan y hacen el llamado al gobierno tras identificar el vacío de institucionalidad formal en el tema de trata, es por ello que se empiezan a adelantar acciones de diseño de política pública, que posteriormente emprenderán alianzas estratégicas entre el gobierno y las ONG y se crearán estructuras institucionales.

2.3.2. Prueba en instrumentos de Autoridad (PA2): Formulación e implementación limitada de un aparato regulatorio en el área de política

Se explicita la formulación de la primera ley de lucha contra la trata de personas en Argentina constituyéndose en una de las pioneras en América Latina, sin dejar de identificar su repercusión en las figuras delictivas que contempla el Código Penal y algunas de sus limitaciones detectadas conforme va transcurriendo su implementación.

La República Argentina, mediante debate parlamentario en la Cámara de Diputados de la Nación, fue uno de aquellos países que, tras una discusión parlamentaria amplia, eligió adoptar la definición del delito que prevé el “Protocolo de Palermo” en sus tipos penales, es así como sancionó la Ley 26.364 el 29 de abril de 2008, Ley para la “Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus víctimas”. Esto tiene lugar después “de algunas movilizaciones públicas vinculadas con la visibilización de situaciones de trabajadores y trabajadoras reducidos a condiciones de servidumbre y la existencia de una red de trata de personas con fines sexuales” (ELA 2011, 23). Según entrevista con Cecilia Merchán, en el 2008 la Cámara de Diputados voto por esta ley, siendo conscientes que necesitaba algunas modificaciones, por lo que los dignatarios empezaron a trabajar en ello⁸¹.

La sanción de esta ley permitió incorporar a la trata de personas en el Código Penal de la Nación con los artículos 145 bis, 145 ter principalmente y otros adicionales que también

⁸¹ Merchán, en conversación con la autora, julio de 2017.

modifican el Código Procesal Penal (Ley 26.364 de 2008). Esta Ley considera a la Trata de personas como un delito federal, lo que permite que los jueces y fiscales federales transiten las diferentes jurisdicciones, habilitando seguir un caso de una provincia a otra en busca de los responsables, sin pedidos formales en cada provincia, lo que daba mayor celeridad al proceso penal (Isla y Demarco 2008, 30). Hasta antes de promulgarse dicha ley, “si una mujer desaparecía en Santiago del Estero no podía ser buscada en Córdoba, ni sus captores perseguidos en otra provincia, por eso era muy importante tener esa ley”⁸² (entrevista Merchán 2017).

Esta primera ley específica de trata en Argentina presenta algunos vacíos y debilidades expuestos por el Comité de la CEDAW. Primero, dicha ley establece diferencia entre mayores y menores de 18 años respecto al consentimiento, provocando impunidad en los casos de las personas mayores de edad.

Se discute la posibilidad de dar un consentimiento libre en un contexto en el que se utilizan estrategias de engaño y manipulación. Esto hace que dicha ley sea contradictoria con la Convención contra la trata de personas (ELA 2011, 23).

En la tradición angloamericana esto ha llegado a conclusiones similares porque se ha encontrado en la lesión a la dignidad humana, un límite al consentimiento de la víctima. Entendiendo que hay actos impermisibles debido a que violan la dignidad de las personas y la dignidad es tan esencial a nuestra humanidad que, en caso de conflicto entre un consentimiento legalmente válido y la dignidad, el primero debe decaer a favor del segundo (Colombo y Mángano 2010, 12).

Segundo, presenta superposición de figuras delictivas. Tercero, plantea los derechos de las personas afectadas de la trata, pero hace falta la adopción de una política que garantice el acceso y vigencia de los mismos. Y cuarto, es significativo el escaso número de procesos iniciados por trata de personas. En 2009, de un total de 195 denuncias, 38 personas fueron procesadas, a 9 se les dictó prisión preventiva y 13 fueron a juicio oral. Solo se dictó una sentencia condenatoria en la Provincia de Santa Fe⁸³ (ELA 2011, 23).

⁸² Merchán, en conversación con la autora, julio de 2017.

⁸³ Caso Nuñez, Julia Arminda infracción Arts. 145 bis y ter inciso 1ero. del Código Penal, ambos en concurso real Art. 55 Cód. Penal, disponible en el Observatorio de Sentencias Judiciales en www.ela.org.ar.

En el marco de estas limitaciones, el Comité de la CEDAW:

Insta al Estado Argentino a redoblar sus esfuerzos en materia de actividades de lucha contra la trata y a complementar la Ley 26.364 de abril de 2008, garantizando la protección adecuada de todas las mujeres, con independencia de su edad, así como de las personas [afectadas] que temen ser objeto de persecución si regresan a su país de origen (ELA 2011, 79).

La Ley 26.364 no tiene todo el andamiaje institucional que la soporte, este se va creando paulatinamente desde 2008 hasta el 2012 con el fin de darle un espacio estatal mucho más fuerte⁸⁴.

La dinámica penal compuesta por un fiscal que investiga y un juez que decide, corresponde a un sistema llamado “acusatorio”, donde el fiscal es quien debe realizar la acusación durante todo el proceso, esto garantizaría en óptimas condiciones la imparcialidad de los jueces a la hora de tomar decisiones, pues deberá valorar aquello que le presentan las partes. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico argentino este sistema se ve limitado, debido a que, a los fiscales les corresponde la investigación en determinados casos, por ejemplo, cuando no hay un autor del delito identificado o cuando el juez le “delega” la causa para que la investigue, circunstancia que es propia de muchos otros países en América Latina⁸⁵.

En síntesis, Argentina presenta debilidades en la norma desde el momento de la formulación de la ley lo que llevará a posteriores modificaciones en tanto se avance hacia mayor claridad jurídica y se presenten retos a la hora de implementar, atender y reparar a las personas afectadas.

Por su parte, La Ley Integral de Violencia, Ley 26.485 aprobada en marzo de 2009 pretendía constituirse en el instrumento rector de toda acción por parte del Estado buscando liberar el diseño de otras políticas públicas. Sin embargo, la Ley Integral de Violencia no fue clara en su articulación con otras normas que referían a situaciones de violencia especialmente hacia la mujer, entre ellas, la ley contra la Trata de Personas y la protección integral a la niñez;

⁸⁴ Merchán, en conversación con la autora, julio de 2017.

⁸⁵ Rodrigo Romero (abogado miembro del equipo Jurídico del Programa Nacional de Rescate de Víctimas de Trata de Personas), en conversación con la autora, noviembre de 2016.

después de un año de sancionada dicha ley, ésta no tenía la probación de un decreto reglamentario (ELA 2011).

No obstante, éstas limitaciones, cabe detallar de modo general, las leyes específicas, decretos y reglamentaciones que se asocian con la trata de personas en Argentina.

Tabla 17. Cronología de la respuesta del Estado argentino en materia de trata de personas

Año	Actividad
2002	Argentina ratifica el Protocolo de Palermo y la trata de personas en una Política de Estado.
2008	Se sanciona la primera Ley de trata de personas y se crea el primer Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a Víctima.
2011	Se crea la Oficina de monitoreo de ofertas sexuales
2012	Se modifica la primera Ley de trata 26.342 y se propone la Ley 26.842.
2013	Se crea la PROTEX
2016	Se conforma el Consejo Federal de lucha contra la trata, integrado por representantes de la Sociedad Civil ⁸⁶ , distintos organismos provinciales y los tres poderes del Estado Nacional, que permiten la coordinación y ejecución de la política antitrata ⁸⁷ .
2018	Se crea el primer Plan Nacional Bienal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas (2018-2020).

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

2.3.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PA3): partidas presupuestales enunciadas en cuerpo legislativo y postergada concreción

A nivel presupuestal, la primera Ley anti trata, Ley 26.364 de 2008 en el apartado de disposiciones finales en su artículo 18 alude al presupuesto estableciendo que “El Presupuesto General de la Nación incluirá las partidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley”, lo cual se ampliará posteriormente con la reforma legislativa de 2012.

2.3.4. Prueba en instrumentos de organización (PA4): administración y estructura institucional centralizada

A continuación, se presentan los avances a nivel nacional desde el Ministerio de Justicia y DDHH, el Ministerio Público y el Ministerio de Seguridad especialmente, una vez se contó con la Ley nacional anti trata, por resolución No. 2149 de 2008 se creó la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata, integrada por un

⁸⁶ Fabiana Túnez. Presidenta del Consejo Nacional de las Mujeres. En la Mesa Debate: “Contra la Trata, Red”. Miércoles 16 de noviembre de 2016.

⁸⁷ No obstante, a este año, la nación argentina tiene una deuda con la democracia desde hace muchos años, que es el diseño de un Plan Nacional contra la trata de personas (interlocución de Fabiana Tuñez, 2016, presidenta del Consejo Nacional de las Mujeres).

equipo interdisciplinario (Aszkenazi 2013). En ella, se crea el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata (PNR) mediante resolución del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (MJSyDH) N° 2149 de 2008. Su fin ha sido brindar asistencia a las personas afectadas por trata desde el momento del rescate, mediante estrategias de articulación a nivel internacional, nacional y regional. El PNR comienza su intervención a requerimiento del Juzgado o Fiscalía que investiga la causa⁸⁸.

Adicionalmente, se creó la Unidad Fiscal de Asistencia de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASEyTP) mediante resolución PGN 60/2003, esta unidad tiene a cargo las causas federales a nivel constitucional, las que son dadas por leyes federales en el ámbito nacional y en las causas locales de la Capital federal. Brinda asistencia a las Fiscalías de todo el país en asuntos de secuestro extorsivo y trata de personas y coordina con las fuerzas de seguridad, capacitación, entrenamiento y elaboración de base de datos (Ghezzi 2013).

En la UFASE se efectuó el “plan de acción” aprobado a través de resolución PGN 160/2008, su propósito es dotar a todas las Fiscalías Federales de mayores y mejores herramientas para la detección, investigación y sanción de la trata, así como resolver la asistencia a las personas afectadas. Esto implicó esfuerzos institucionales y de investigación judicial. “La Unidad representó al Ministerio Público Fiscal ante las Comisiones de Asuntos Penales de la Cámara de Diputados y de Senadores de la Nación para el tratamiento de proyectos de reforma de la ley de trata de personas” (Ghezzi 2013, 115).

En el ámbito de seguridad, según la resolución 1679 de 2008 del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, se crearon divisiones específicas en las cuatro Fuerzas de Seguridad Federales⁸⁹ para la prevención e investigación de la trata de personas.

⁸⁸ María Fernanda Rodríguez (subsecretaria de Acceso a la Justicia de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina en 2017), en conversación con la autora, julio de 2017.

⁸⁹ La Policía Federal Argentina, actúa en la investigación de delitos que pueden incluir dos o más provincias y también delitos federales. En CABA, ejerce funciones de policía local. Tiene a nivel nacional la división de trata de personas. El accionar de Gendarmería Nacional Argentina se centra en las zonas fronterizas nacionales, túneles y puentes internacionales y consta del departamento antitrata de personas. La Prefectura Naval Argentina, interviene en el litoral marítimo, fluvial, lacustre y otras vías navegables, puertos y zonas de seguridad marítima, y tiene el departamento de investigaciones de trata de personas. Y por último, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, actúa en los aeropuertos que integran el Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA), y cuenta con la Unidad Operacional del Control del Narcotráfico y Delitos Complejos (Argentina Ministerio de Seguridad 2012, 30-31).

Hasta el año 2010 solo han sido cinco provincias incluyendo a CABA las que han elaborado algún tipo de reglamentación anti trata ciñéndose a lo formulado a nivel nacional. Es a partir de 2012 incluso cuando existe la nueva ley, en donde se presentan la mayor cantidad de provincias que reglamentan medidas en contra de la trata de personas (Anexo 14). Ahora bien, las provincias que no tienen legislación o reglamentación específica sobre trata y que reconocen la ley nacional directamente son siete, Catamarca, Formosa, Jujuy, La Pampa, San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

En conclusión, en este período empieza a gestarse una estructura orgánica nacional necesaria para enfrentar la complejidad de la trata de personas en el país, el proceso es lento cuando se trata de federalizar y descentralizar el asunto público dado el número reducido de servidores públicos en los distintos Estados, que son insuficientes para liderar el proceso anti trata; es lento el proceso de transmisión de los marcos de comprensión de la trata, de las prácticas jurídicas y mecanismos de prevención, protección y persecución con perspectiva territorial.

En relación con las evidencias recabadas, las cuatro pruebas son positivas por tanto la hipótesis de la Entidad A se logra demostrar, en la que se constata que la confianza en la hipótesis con un prior inicial de 0,50 alcanza una confianza de $P(h | e) = 0,99$.

2.4. Entidad B: cambio institucional en la política pública

Tabla 18. Entidad B caso Argentina

Cambio Institucional en la Política Pública (B)		
Hipótesis	Diseño de Tests	
HB: El Gobierno efectúa cambios por estratificación a la Política Pública de lucha contra la trata de personas y adaptación al entorno institucional	PB1	Sistema de información multidimensional, complejo y difuso
	PB2	Cambios en la regulación y reglamentación de la Política Pública
	PB3	Nuevas estrategias en una estructura presupuestal
	PB4	Inserción de nuevas competencias institucionales, traslape y vinculación con otras áreas de política.

Fuente: Datos del trabajo investigativo

La fase de cambio institucional en la política pública anti trata se ubicó para efectos analíticos desde 2011 a 2014, tiempo en el que se cambió la Ley 26364 de 2008, se hacen algunos arreglos institucionales que superan la etapa señalada e incluso se alude al cambio de

autoridad presidencial entre Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri, es decir, comprende hasta el año 2015 aproximadamente.

2.4.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PB1): sistema de información multidimensional, complejo y difuso

La trata de personas adquiere relevancia política por los casos que empiezan a visibilizarse en Argentina, es así como Cristina Fernández de Kirchner solicita sesión extraordinaria al Senado para abordar el tema. En la Cámara de Diputados se realizaron debates sobre la problemática y fueron difundidos por los medios de comunicación⁹⁰.

Se crea por resolución del Ministerio de Seguridad No. 848 de 2011, el Sistema Integrado de Información (SisTrata), este desarrolló criterios de registro y producción de información basándose en el aspecto criminal, bajo procedimientos cuantitativos y cualitativos que permitieron elaborar informes periódicos y generar bases de datos (Argentina, Ministerio de Seguridad 2012, 19). A nivel provincial quienes se adherían al “Protocolo de Actuación de las Fuerzas Federales para el Rescate de Víctimas de Trata de Personas”, podían ser parte de forma online en el SisTrata.

A nivel regional el Ministerio de Seguridad actuó con la Secretaría Nacional de Justicia de Brasil y elaboró un proyecto para la implementación de un sistema integrado de información sobre trata de personas. Así mismo, gestionó el acceso a bases de datos que inspeccionaban el registro laboral y las instituciones que podían contribuir a la detección de casos de trata⁹¹.

Se hizo el mismo tratamiento con las bases de datos de la Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio Público Fiscal con la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (Ufase) y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) sobre personas afectadas por la trata de origen extranjero. Respecto a esta última base de datos, el Ministerio de Seguridad efectuó el análisis de los datos y rediseñó con la SENNAF los criterios de registro de información para que sean compatibles con los del SisTrata y se logre consolidar las bases de información.

⁹⁰ Merchán, en conversación con la autora, julio de 2017.

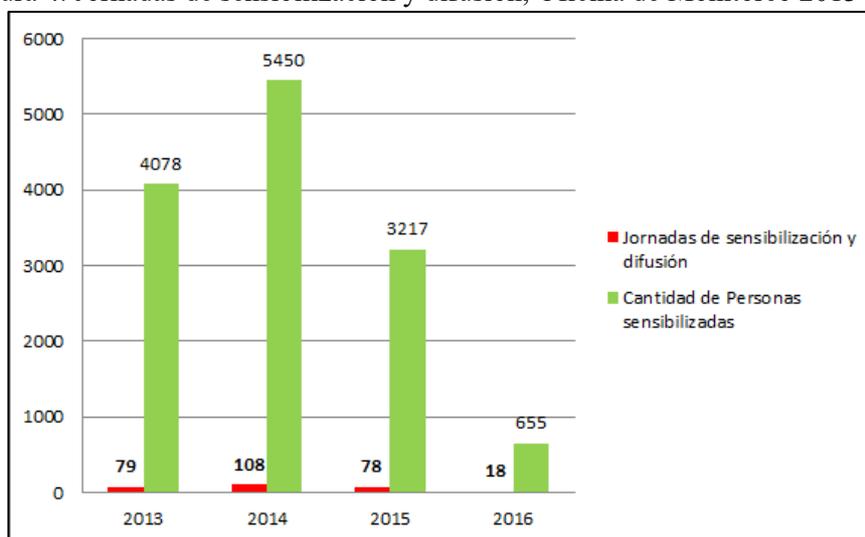
⁹¹ A cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Administración Federal de Ingresos Públicos.

El Ministerio de Seguridad también contaba con una línea gratuita (0800-555-5065) en la que se recaudaban denuncias relacionadas con situaciones de trata o vulneraciones conexas y se desarrollaron criterios de registro de información y un formulario de denuncias online.

De acuerdo con el título VI “Sistema Sincronizado de Denuncias sobre los Delitos de Trata y Explotación de Personas”, Ley 26.842 de 2012 en sus artículos 23 a 26, se establece que dicho sistema está bajo la rectoría del Ministerio Público Fiscal, no obstante, la línea telefónica 145 está bajo la óptica del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas. Es un servicio de 24 horas, gratuito, anónimo y de carácter nacional, creado para recibir denuncias sobre trata de personas y atendido por profesionales capacitados, sin embargo, se evidencia una brecha entre lo que establece la norma y lo que se implementa en la realidad, debiendo generar procesos de intercambio de información entre las dos instituciones que intervienen.

Por su parte, la Oficina de Monitoreo del Ministerio de Justicia desde el 2013 hasta finales de 2016 realizó 284 jornadas de difusión y sensibilización en varias provincias del País⁹² logrando 13.400 personas capacitadas.

Figura 4. Jornadas de sensibilización y difusión, Oficina de Monitoreo 2013-2016



Fuente: Oficina de Monitoreo, Ministerio de Justicia de Argentina (2017, 4).

⁹² Jujuy, Salta, Tucumán, La Rioja, Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones, Santiago del Estero, Entre Ríos, Catamarca, Mendoza, La Pampa, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, San Juan, Neuquén, Chubut, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

El gráfico muestra que en el año 2014 es donde más jornadas de sensibilización y difusión se hicieron, llegando a 108 jornadas que incidieron en 5450 personas. Durante 2016 se realizaron 18 jornadas de sensibilización y difusión, y se capacitaron a 655 personas (Oficina de Monitoreo 2016).

En cuanto a la identificación y prevención para la protección, los circuitos de la trata en Argentina se relacionan con las rutas internas de traslado de personas afectadas en el interior del país, mostrando que los números de la trata interna están sobre la trata internacional.

Algunas provincias son puntos de origen: Misiones, Tucumán, Jujuy, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba. Otras provincias son puntos de destino: Buenos Aires, Córdoba, Santa Cruz, Río Negro y Chubut. Las víctimas proceden de los países limítrofes: Paraguay, Bolivia, Brasil y Perú, y salen para EEUU, Europa y Asia.

Existen alrededor de 5 circuitos internos:

1. Circuito de la costa (Mar del Plata a Río Gallegos)
2. Circuito de las rutas del norte: desde Misiones hacia Ushuaia, Córdoba, Buenos Aires.
3. Circuito mediterráneo: Córdoba, Mendoza y La Rioja.
4. Circuito norteño: desde Salta, Jujuy y Tucumán hacia Córdoba y Buenos Aires.
5. Circuito interno triangular: une el norte de Buenos Aires con el sur de Córdoba y Santa Fe (Barbitta s. f., 11-12).

Por otra parte, la coordinadora de la Oficina de Monitoreo afirmó que los indicadores utilizados para evaluar los anuncios publicitarios siempre estaban sujetos a revisión. En 2011 se utilizaban medios de publicidad y de comunicación impresos, lo cual cambió a finales de 2016 con el surgimiento de los medios digitales que tuvieron resistencia por parte de la ciudadanía y las instituciones. Se ha extendido el consumo de medios y la publicidad on line a través de clasificados gratuitos, sin embargo, el avance de las TIC's es un proceso que ha excedido las capacidades institucionales⁹³.

Con el cambio de administración en 2016, la nueva Subsecretaria de Acceso a la Justicia de quien depende la Oficina de Monitoreo ha mostrado interés por el internet como medio de difusión, aunque el seguimiento y monitoreo sea más complejo. Esto no implicó abandonar

⁹³ Shantal Stevens, en conversación con la autora, julio de 2017.

medios gráficos, diarios o volantes de calle, que constituyen una problemática de los grandes centros urbanos como Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mar del Plata.

Por su parte, la ley de protección integral para erradicar la violencia contra las mujeres, Ley 26.485 de 2009 establece la necesidad de diseñar e implementar interjurisdiccional e interinstitucionalmente registros de violencia con indicadores básicos. Es así que en 2012 el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) firma un convenio con el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) para generar información estadística a través de la implementación del Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres a nivel nacional⁹⁴ (RUCVM). La función de este registro es aglutinar los datos dispersos de las instituciones en los tres niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal), no obstante, la trata de personas si bien es considerada como un tipo de violencia, no ha sido desagregada para el registro (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina [Indec] 2019).

En síntesis, el manejo de información reviste complejidad no solo por el registro y seguimiento de casos sino porque está lejos de funcionar de manera integral y articulada a partir de esfuerzos institucionales, estos necesitan consolidarse, actualizarse constantemente y privilegiar la formación y la capacitación para la protección en la prevención.

2.4.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PB2): cambios en la regulación y reglamentación de la política pública

Se precisa la renovación parcial de las instituciones a partir del primer y segundo orden de cambio de políticas. El primero ajusta los instrumentos disponibles y el segundo, cambia los instrumentos basado en el aprendizaje de la experiencia sin modificar la jerarquía de los objetivos (Hall 1993). Se relacionan con cambios técnicos, verificación de objetivos inmediatos o calibrado de mecanismos específicos (Fontaine 2015b).

Algunos avances que dan continuidad al diseño de un aparato regulador son la elaboración de un protocolo de actuación para el Rescate de Víctimas de Trata de Personas según Resolución

⁹⁴ Es un registro georreferenciado de violencia de género que busca unificar sistemas de información. Tiene en cuenta variables que permiten caracterizar el perfil de las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia, como la edad, la condición sexo-genérica, el tipo de violencia, con el fin de homologar y actualizar la información generada por las instituciones del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres.

del Ministerio de Seguridad No. 742 de 2011 que orienta la actuación de los efectivos de las Fuerzas de Seguridad y Policiales federales en el rescate de las personas afectadas por trata, en coordinación con la Oficina de Rescate a nivel nacional y provincial.

Cuando el caso de desaparición de Marita Verón adquiere carácter nacional y llega a la etapa de juicio, al dar un fallo negativo del caso y dejar libre a los proxenetas en 2012, el repudio es inmediato y generalizado por toda la sociedad. Los organismos, las cámaras de diputados, los partidos políticos y una gran mayoría de estamentos se quejaron del fallo. Asunto público que permitió la transformación de la ley⁹⁵, siendo uno de los principales cambios de segundo orden, la Ley 26.364 de 2008 pasó a ser Ley 26.842 de 2012 que implicó algunos ajustes. El decreto reglamentario 111 de la Ley 26.842 se estableció en 2015, tres (3) años después de ser promulgada.

De acuerdo con la doctrina del Código Penal, algunos de los cambios incluidos en los artículos 145 bis y 145 ter, son: los medios comisivos, complemento a los verbos rectores, las edades de las personas afectadas, las finalidades de explotación e incremento de penas.

“La modificación normativa de tipo penal introducida por la ley 26.842 trasladó el núcleo del delito a la explotación en sí misma y no a los mecanismos de comisión que pudieran afectar la libertad de decisión” (Ghezzi 2013, 115). Esto potenció una mayor necesidad de intervención por parte del Ministerio Público Fiscal.

Los medios comisivos específicos para el logro de los verbos rectores de la trata fueron eliminados en la nueva legislación transformándolos en agravantes del delito. Estos son: engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de situación de vulnerabilidad; concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de alguien que tenga autoridad sobre la víctima.

Los verbos: captar, transportar, acoger-recibir con finalidad de explotación, se mantienen y conservan su utilidad, no obstante, se ha incorporado el “ofrecimiento” para que las acciones de entrega, compraventa y cesión de personas puedan ser incluidas, lo cual requiere crear doctrina y jurisprudencia.

⁹⁵ Caminos, en conversación con la autora, julio de 2017; Merchán, en conversación con la autora, julio de 2017.

Las finalidades de explotación de esclavitud y servidumbre modificaron las “prácticas análogas” por “bajo cualquier modalidad”. La finalidad de explotación sexual cambió de obtener provecho de cualquier forma de comercio sexual a comercializar la prostitución ajena o cualquier otra forma de oferta de servicios sexuales ajenos. Se considera desde la PROTEX, que este fin de explotación sexual constituye una guía puesto que el tipo penal sobre explotación sexual también ha sido modificado.

Se incorporaron dos nuevas finalidades de explotación, por una parte, la pornografía infantil o realización de cualquier tipo de representación o espectáculo con dicho sentido; y, “forzar a una persona al matrimonio o cualquier tipo de unión de hecho”. Se modificó, además, la finalidad de explotación de extracción de órganos incluyendo acciones como promover, facilitar o comercializar la extracción forzosa o ilegítima de órganos, fluidos o tejidos humanos.

A continuación, se precisan los cambios efectuados en el cumplimiento de penas,

Tabla 19. Desagregación e incremento de penas

Supuesto	Escala penal
Tipo básico de trata de personas	4 a 8 años de prisión
Agravantes, medios comisivos: embarazo, persona mayor de 70 años, discapacidad, enfermedad, 3 o más víctimas, 3 o más partícipes, vínculos familiares, tutor, curador, ministro de culto, encargado de educación o guarda de la víctima, funcionario público, miembro de fuerza de seguridad, policial o penitenciaria.	5 a 10 años de prisión
Agravante de consumación de la finalidad de explotación.	8 a 12 años de prisión
Agravante, víctima menor de 18 años.	10 a 15 años de prisión

Fuente: PROTEX del Ministerio Público Fiscal (2016, 7).

Consumar la explotación incluye las etapas que preceden dicha explotación, como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o recepción, que son parte del proceso de la trata. Se adquiere la calificación agravada por el resultado de explotación, sin embargo, la “escala penal comienza en el doble de los mínimos de ambos delitos” (PROTEX 2016, 5).

Algunas falencias detectadas en la primera ley de trata fueron suplidas con la modificación, el objetivo era mejorar la implementación aunque tras ello existe un recrudescimiento hacia lo

punitivo, la nueva ley por ejemplo, contempla que el consentimiento ya no es un requisito para la configuración del tipo penal, lo cual:

[...] imponía a través de la fuerza imágenes estereotipadas sobre el comercio sexual, [y] más que salvaguardar las potenciales dificultades prácticas de los procedimientos judiciales, buscaba instaurar la idea de que la prostitución constituye per se una forma de violencia contra las mujeres y una forma de esclavitud contemporánea (Varela 2013; 2017).

Las escalas penales tuvieron incrementos en la pena y ahora no son permitidas las excarcelaciones.

El Programa Nacional de Rescate por su parte, necesitaba articular sus acciones con el poder judicial, para ello con la nueva ley se implementó la declaración de la persona afectada en Cámara Hesel logrando proteger sus derechos⁹⁶. Aunque esta práctica ha sido discutida respecto a los derechos del imputado, la celeridad jurídica y la aplicación del juicio oral podría ser una solución para la garantía de derechos, sumado a la incorporación de la perspectiva de género especialmente en casos de explotación sexual. Los procesos de investigación judicial necesitan recabar la mayor parte de elementos probatorios, por ello la nueva ley establece la participación de un agente encubierto. Antes esta práctica se hacía de manera discrecional en Argentina, y ahora, facilita la incorporación de otros medios de prueba para no depender solo del testimonio de la víctima.

A nivel descentralizado en lo que respecta al ejercicio de la coerción y al marco normativo vigente, vinculadas a la explotación de la prostitución y la administración de justicia en los territorios, en la provincia de Buenos Aires y en las demás convergen normas de distintos niveles estatales (nacional, provincial y municipal) producto de la organización federal de gobierno:

[...] En la provincia de Buenos Aires, además del marco de regulación nacional [existe] la normativa contravencional provincial; y [...] a nivel de los municipios, [se] regula y/o prohíbe la instalación de lugares donde se de la explotación de la prostitución (Observatorio de violencia de género s. f., 17-18).

⁹⁶ La visión que trasmite una víctima es fundamental, su información es primaria, privilegiada y acotada al lugar de captación, esto permitirá dar cuenta del funcionamiento de las organizaciones y los bienes utilizados.

De otro lado, Según la Ley 14473 de 2012, el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires estableció la creación del “Sistema de Refugios para víctimas de trata”, planteando que por cada “Departamento Judicial en que está dividida la Provincia, habrá al menos un Refugio que brinde alojamiento, protección y asistencia médica a las víctimas de explotación sexual” (Ley 14473 Arts. 3, 4 y 5).

Así las cosas:

En varios aspectos esas normas son [acordes] entre sí y en muchos otros casos resultan ser incompatibles con el orden constitucional e internacional de los derechos humanos de las mujeres. [Se observa] qué en esta materia, se presenta una superposición de regulaciones, planteándose que para las mismas conductas se establecen reproches sustancialmente diferentes y hasta contradictorios, según la regulación sea provincial, nacional o municipal (Observatorio de violencia de género s. f., 18).

Algunas conductas pueden ser susceptibles de penas muy severas de acuerdo con lo estipulado por la ley nacional y el Código Penal, en tanto a nivel provincial al aplicar el derecho estadual se establecen multas o clausuras por considerarlas simples infracciones a la luz de las ordenanzas o leyes provinciales. Esto refleja que a la hora de descentralizar la política se presentan acuerdos y adherencias, pero también desavenencias e inconsistencias debido a comprensiones distintas del fenómeno y a la aplicación diferente de medidas jurídico-administrativas, lo cual, se refuerza o se atenua con los cambios en los marcos regulatorios.

A nivel del ejecutivo, la resolución ministerial 1180 de 2011 estableció como aplicar las sanciones a los medios de comunicación que incurrieran en la oferta sexual, esto funcionó hasta fines de 2015 según la entrevista realizada a Shantal Stevens, quien afirmaba que por el cambio de gobierno se hicieron varios ajustes, lo cual, afectó incluso el suministro de información para esta investigación, debido a los cambios en cómo se relevaba la información.

En conclusión, los cambios en la regulación y la reglamentación repercutieron a nivel nacional y subnacional, ante lo cual, los hacedores de política son quienes deben agudizar la mirada para adoptar y adaptar de acuerdo con la lectura de los territorios y las condiciones de

contexto, sin dejar de interpelar una y otra vez a los decisores de política, dado que la lógica de lo adecuado incluye a todos los actores de un sistema de gobernanza (Lowndes y Roberts 2013) y permite rever nuevas directrices y fortalecer el entorno institucional.

2.4.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PB3): nuevas estrategias en una estructura presupuestal

Es con la nueva Ley 26.842 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus víctimas, en su artículo 27 donde se establece que se incluirán las partidas presupuestales necesarias para cumplir con las disposiciones y se podrá contar con recursos de cooperación internacional, donaciones o subsidios.

Una de las nuevas estrategias presupuestarias planteada en la ley de 2012 alude a que los bienes obtenidos mediante decomisos, así como los provenientes de lavado de activos tendrán una destinación específica en el Fondo de Asistencia Directa a las Víctimas. Este estará administrado por el Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata de Personas (Ley 26.842 de 2012), mismo que es creado en 2016 y permitirá instrumentalizar el artículo mencionado (Rodríguez 2019), lo cual demuestra una parsimoniosa materialización.

Adicionalmente, incluso antes de reformar la Ley antitrata en Argentina, la Procuración General de la Nación en cabeza de la Unidad Fiscal para la Investigación de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE), con la Resolución 46 de 2011 había establecido la “Guía de procedimientos y criterios para detectar e investigar la trata con fines de explotación laboral” cuyo objetivo es detectar, investigar y comprobar las fases del proceso, así como “la verificación del empleo de alguno de los medios comisivos exigidos legalmente por el delito de trata de personas con finalidad de explotación laboral” (PGN-Resolución 46 de 2011).

En diciembre de 2011, y como respuesta a varios casos en los que se detectó trabajo esclavo en establecimientos rurales, se sancionó la ley 26.727 de trabajo agrario cuyo propósito era mejorar las condiciones legales y de vida de los trabajadores rurales con el reconocimiento de “una jornada de 8 horas, un salario mínimo, prohibición del pago total a destajo, prohibición de intermediarios, vacaciones, licencias por enfermedad y paternidad, entre otros” (Programa RENATEA) que llegan a convertirse indirectamente en estrategias socioeconómicas que pueden prevenir la trata de personas y la explotación laboral. Además, se creó el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENAATEA) que permite inspeccionar los

campos y las grandes plantaciones de trabajo y facilitar el sistema de denuncias por parte de las personas afectadas.

La dinámica del trabajo agrario y en ella, la explotación laboral y la trata laboral son dos de los grandes problemas en Argentina en el que se entrecruzan vocaciones geográficas territoriales, con difíciles condiciones sociales y acceso a medios de vida, así como dinámicas migratorias internas en búsqueda de mejores oportunidades de vida. Uno de los mayores casos que registró RENATEA es el de “1870 trabajadores agrarios temporarios de las localidades de Loreto, Atamisqui y San Martín en la provincia de Santiago del Estero” (Argentina, Procuraduría de Trata y Explotación de Personas [PROTEX] 2014, 10), que arrojó los siguientes porcentajes de movilidad humana interna: 51% de los trabajadores estaban laborando en Provincia de Buenos Aires, un 11% en Catamarca, un 10% en Entre Ríos, un 5% en Córdoba y un 4% en Santa Fe (PROTEX 2014).

En conclusión, se aplica aquí el criterio de complejidad de la política pública, ya que en términos de DeLeon (1988) reconocer la incidencia del contexto interno y externo requiere una capacidad integradora en tanto se incluyen otras políticas, como en este caso, la relacionada con el trabajo agrario que permite hacer un seguimiento a la explotación laboral y al menos disminuir en algo la trata de personas en los terrenos con grandes plantaciones.

Por su parte, las nuevas estrategias presupuestales en materia de trata, a pesar que dialogan con distintas medidas e instrumentos de política, no son suficientes frente a las realidades y los contextos socioeconómicos por los que atraviesan las distintas provincias. Estos presentan oportunidades y riesgos para los pobladores y especialmente para las poblaciones migrantes, es el caso, por ejemplo, de la ruta minera y los establecimientos petrolíferos en la Patagonia Argentina; las localidades dedicadas a la fruticultura y al trabajo en viñedos desde Salta hasta Río Negro y la ruta de la soja, que algunas veces coinciden con las rutas de la trata. Esa ruta es efectuada en su mayoría por mujeres en situación de pobreza, que van en busca de mejores oportunidades desde el norte hasta el sur del país creando el efecto de trabajadores golondrinas (“Petróleo, minería y soja...” 2017; BiodiversidadLA 2017).

Las nuevas estrategias económicas necesitan adaptarse a los cambios acelerados que ocurren a nivel social, la presencia de la tecnología y la innovación en los medios de comunicación han dado lugar a los cyber delitos que una década atrás no existían, y que se han convertido en

nuevas formas comportamentales por medio de las cuales se camuflan y operan las vulneraciones de derechos y los delitos; sumado a la corrupción, el lavado de activos, la responsabilidad de las empresas en las conductas delictivas globales, entre otros. Todo esto, requiere procesos de política pública que logren mayor adaptación a los territorios y potencien las capacidades de los entornos institucionales, así como el funcionamiento de un sistema de garantías basado en la equidad de género y la generación de oportunidades de empleos.

2.4.4. Prueba en instrumentos de organización (PB4): inserción de nuevas competencias institucionales, traslape y vinculación con otras áreas de política

En el marco de la Ley 26.842 de 2012, las instituciones que se fortalecen y continúan funcionando en su objetivo anti trata son el Comité Ejecutivo de lucha contra la trata de personas con los cuatro ministerios rectores, el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento, la Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos; las Fuerzas de Seguridad Federales intervinientes y el Consejo Nacional de Mujeres, cada una con sus competencias, protocolos y procedimientos de atención.

El Comité Ejecutivo de Trata de Personas es creado a partir de la Ley 26.842, este existe desde el año 2012, es liderado por el Gabinete de Ministros y conformado por cuatro organismos ministeriales: Ministerio de Justicia, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Seguridad que son los encargados de diseñar la política pública anti trata y poner en marcha lo que establece la ley, aunque a la fecha, las autoridades no habían priorizado la conformación del Consejo Federal de Trata.

Aquí la rectoría si bien la tiene dicho Comité Ejecutivo, siendo ejemplo del centralismo burocrático weberiano y de la jerarquía institucional como centro administrativo y autoridad unificada (Peters 2018b), su rectoría ha sido controvertida debido a que tras años de ejecución no han creado el Consejo Federal de trata de personas, lo que cuestiona la legitimidad de las políticas con un alto potencial para afectar o ralentizar la política a largo plazo (McConnell 2010; 2015).

Al tratarse de competencias institucionales a continuación se especifican las acciones de cada uno de los Ministerios señalados. El Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación firmó la resolución MJyDH N° 731 de 2012 que derogó la resolución MJyDH N° 2149/08 con la que se dió paso al Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas

Damnificadas por el Delito de Trata (PNR) a hacer parte de la Secretaría de Justicia en el ámbito de la Subsecretaría de Política Criminal. Adicionalmente, el 15 de marzo de 2015 mediante Resolución MJyDH N° 445, el PNR pasa del área de la Subsecretaría de Política Criminal, a la Subsecretaría de Acceso a la Justicia (MJyDH sf, 2). El objetivo principal del PNR es acompañar y asistir a las personas afectadas desde el momento en que se lleva a cabo el allanamiento en los lugares de explotación hasta el momento de la declaración testimonial en sede judicial (MJyDH sf, 3). El equipo del PNR es interdisciplinario, en tanto cuenta con psicólogas, trabajadoras sociales, politólogas, abogados y con personal de seguridad permanente para el abordaje a las personas afectadas.

Esto es prueba de los pequeños cambios incrementales (Hall 1993) y los cambios institucionales (Lowndes y Roberts 2013) que se hacen, conforme se va consolidando y reconfigurando la institucionalidad. Los dilemas y las ambigüedades institucionales tienden a convertirse en oportunidades para el cambio, y una de las posibilidades para aclarar los enfoques y las apuestas políticas. Que el Programa Nacional de Rescate haya cambiado del Ministerio de Seguridad al Ministerio de Justicia, muestra fundamentalmente que hay un cambio en la cognición y la percepción del problema (Campbell 2004).

Así las cosas, en el artículo 6 del decreto reglamentario de la Ley 26842 se establece que, en los casos de rescate a las personas afectadas por trata, el Gobierno procurará que el primer contacto se realice a través de “profesionales especializados del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que actuarán junto a los cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad intervinientes, previo requerimiento del magistrado competente” (Poder Ejecutivo Nacional 2018, 2). Una vez que las Fuerza de Seguridad garanticen el ingreso al lugar intervenido, las profesionales del PNR toman contacto con quienes han sido identificadas como presuntas víctimas. Analizan la situación de vulnerabilidad y explotación en la que está la víctima y le dan a conocer sus derechos, con lo cual, se elabora informe técnico que se remite al juzgado que investiga la causa.

Entre las intervenciones del PNR en momentos diferentes al allanamiento, se encuentran:
Entrevista con la víctima, evaluación sobre las posibilidades de prestar declaración testimonial, comunicación con la dependencia judicial que dispuso la intervención, a efectos que disponga las medidas que se estimen corresponder: notificación y traslado hasta la dependencia judicial y acompañamiento en declaración testimonial, toma de declaración testimonial en Cámara Gesell

o sistema análogo de grabación audiovisual, asistencia y acompañamiento en la casa refugio y derivación institucional al organismo que corresponda (MJyDH sf, 3-4).

Conociendo estas funciones y competencias institucionales, el riesgo que se corre en el proceso de implementación es que haya un cambio de tipo layering, es decir, de capas o estratificación (Mahoney y Thelen 2010), primero al presentar resistencia para transformar el ordenamiento anterior, y segundo, al intentar efectuar el nuevo arreglo institucional en el que coincide la atención de las dos carteras ministeriales y puede haber traslape de funciones, incluso siendo perjudicial para las personas afectadas debido a la sobre intervención e invasión por parte de los servidores públicos.

Ahora bien, en la misma dirección del Ministerio de Justicia, se encuentra también la Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual creada en el 2011 con decreto 936 de 2011 y liderada por Shantal Stevens. Esta oficina hace operativas dos leyes, por un lado, la Ley 26364 de Trata de Personas en su objetivo de prevención, y por otro, la Ley 26485⁹⁷ de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en las relaciones interpersonales y los distintos tipos de violencias.

Esta oficina está abocada a eliminar y erradicar los avisos de oferta de comercio sexual en los medios gráficos, refiriéndose a tres tipos de avisos: 1. promoción de oferta sexual, 2. solicitud de personas para destino del comercio sexual o para insertarlas en el sistema prostibulario, y 3. avisos que de manera solapada y/o engañosa persiguen estos propósitos)⁹⁸. En cuanto al procedimiento de la oficina de monitoreo, los avisos comerciales se relevan a diario, se registran y se sistematizan. Al mes se revisaban los avisos que infringían el decreto, elaborando un informe técnico para dar preaviso sobre el retiro de los avisos a las empresas u organizaciones infractoras; seguido, verifican su cumplimiento, si este no es satisfactorio, se da la oportunidad para el debido descargo y finalmente, prosigue una sanción simbólica y una multa.

⁹⁷ La Ley 26485 en sus artículos 5to y 6to definen los tipos y modalidades de violencia entre las que se encuentran, la violencia simbólica que ayuda a construir y reproducir estereotipos que perpetúan la subordinación de las mujeres en la sociedad; y la violencia mediática como una manifestación concreta de esa violencia simbólica a través de los medios de comunicación, hacia la objetivación y cosificación de las mujeres que tiene su sustento en el enfoque abolicionista.

⁹⁸ Stevens, en conversación con la autora, julio de 2017.

El relevamiento sistemático de la información permitía verificar la existencia de varios (8 o 10) avisos en las columnas publicitarias, con un mismo contenido sustantivo y una misma línea de celular. Esto permitía presumir que había una mínima organización delictiva con fines de explotación tras ellos⁹⁹.

El Ministerio de Trabajo por su parte, cuenta con el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) como política de Estado, que procura el ingreso de trabajadores asalariados no registrados en el Sistema de la Seguridad Social tras procesos de fiscalización del trabajo que pueden llegar a detectar casos de trata. El propósito de este plan es detectar y corregir el incumplimiento de la normativa laboral y la seguridad social, mejorar las condiciones de trabajo, brindar protección social y lograr que los empleadores busquen regularizar la situación de los trabajadores voluntariamente (Ghezzi, 2013).

Si bien, se ha avanzado en:

[...] la reducción del trabajo no registrado y la inclusión previsional [...], debe reconocerse que el trabajo no registrado constituye un problema histórico y estructural, que se agrava con la implementación de políticas neoliberales y por tanto requiere de ingentes y sostenidos esfuerzos para resolverse de manera definitiva (Ruiz et al. 2015, 22).

Más cuando hay oficios que no son reconocidos formalmente como trabajo, son propios del sector informal y de grupos minoritarios de personas no amparadas por la normativa laboral; es el caso de las personas que ejercen la prostitución, por ejemplo, en donde las políticas de registro encuentran limitaciones y se ven interpeladas con las reivindicaciones constantes y justas de los sindicatos de meratrices que han recibido el apoyo de actores políticos, sociales y académicos.

Por otra parte, en el Ministerio de Desarrollo Social está la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) que fue creada por Ley 26.061 de 2005 como una secretaría autónoma que cuenta con partida presupuestal, es miembro de varios Consejos nacionales con rango ministerial y en materia de trata de personas tiene la competencia de asistir y proteger a las personas afectadas a partir de la declaración testimonial en sede

⁹⁹ Stevens, en conversación con la autora, julio de 2017.

judicial; antes de ese momento, esta función la realiza el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento (Ghezzi 2013), por tanto, se necesita de una acción articulada entre estas dos instancias.

La SENNAF trabaja de forma coordinada con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos bajo protocolos de actuación que brindan asistencia integral a las personas afectadas por trata.

Una primera etapa incluye alojamiento, vestimenta, asistencia social, atención médica, psicológica, orientación legal, provisión de documentación y la decisión o no del retorno voluntario y asistido. En una segunda etapa, se trabaja sobre la reconstrucción del proyecto de vida de las/los jóvenes: reinserción, capacitación laboral y educativa (Ghezzi 2013, 105).

El Plan Nacional de Acción de 2007 incluyó la protección de las ESCNNA y políticas activas en contra de los malos tratos, la explotación, la violencia y toda otra forma de discriminación de niños, niñas y adolescentes.

Esto se enmarca en la racionalidad sustantiva como la definió (Simon 1947), que implica tener establecidos cursos de acción bajo estructuras formales de experticia y profesionalismo, que permiten manejar escenarios de incertidumbre y dificultad, y le aportan a un tipo de coordinación formal en tanto existen vínculos legales que dan obligatoriedad a las acciones conjuntas.

Adicionalmente, es necesario nombrar el rol que han cumplido las Fuerzas de Seguridad en el trabajo antitrata, mismo que ha presentado avances y retrocesos, a continuación, se presentan algunas cifras que dan cuenta del accionar de tales fuerzas.

Tabla 20. Evolución interanual de allanamientos, detenciones y personas afectadas por trata de personas y delitos conexos

Resultado de Procedimientos	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos			Ministerio de Seguridad
	2008	2009	2010	2011
Allanamientos	129	256	376	540
Detenciones	156	267	299	340
Personas afectadas NNA*	58	84	81	152
Personas afectadas Mayores	128	338	488	786

Personas afectadas con indicios de Trata Sexual	-	-	-	215
Personas afectadas con indicios de Trata Laboral	-	-	-	723
Total, personas afectadas con indicios de Trata	-	-	-	938
Personas afectadas por delitos conexos**	-	-	-	694
Total, personas afectadas rescatadas	186	422	569	1632
** Niños, niñas y adolescentes.				
* Las Fuerzas de Seguridad no lograron determinar la modalidad de trata en 19 casos.				

Fuente: Ministerio de Seguridad (2011,14; 2012, 32).

Las Fuerzas de Seguridad adscritas a las políticas del Ministerio de Seguridad, mediante Resolución del Ministerio de Seguridad N° 171 de 2012, formalizaron la “Mesa Permanente de coordinación interadministrativa sobre el delito de trata de personas” caracterizada por un trabajo multi agencial y la suscripción de acuerdos de cooperación interinstitucional, entre los que se destacan:

Convenio de Asistencia y Colaboración con el Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPF) sobre Capacitación en Trata de Personas.

Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica en Materia de Lucha Contra el Delito de Trata de Personas, con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Convenio Marco de Colaboración con la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Convenio Marco de Colaboración con la Asociación de Mujeres Jueces de Argentina (AMJA).

Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica en Materia de Lucha Contra el Delito de Trata de Personas, con la Dirección Nacional de Migraciones.

Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica en Materia de Lucha Contra el Delito de Trata de Personas, con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (Argentina, Ministerio de Seguridad 2012, 15-16).

La función de las fuerzas de seguridad es custodiar, garantizar la seguridad de las personas afectadas, de los profesionales que intervienen en los procedimientos, brindar protección en la etapa de allanamiento, el rescate de las personas y el desplazamiento cuándo son alojadas en los refugios.

Es claro con el Ministerio de Seguridad el concepto que brindan Hartlapp y Heidbreder (2017) sobre coordinación horizontal, en cuanto a la interacción que tienen las unidades administrativas, fundamentada en acciones conjuntas e intercambio de información principalmente. El reto que tenían y aún sigue vigente, es lograr construir un aprendizaje de tipo político experiencial sobre el técnico estratégico (Bennet y Howlett 1992), esto es, que hay un avance en los marcos ideacionales frente a la forma de concebir el problema público (Mayntz y Sharpf 1995), es decir, aminorar la concepción de delito e incorporar una visión más integral basada en derechos humanos y enfoques diferenciales.

El protocolo de actuación para el Rescate de Víctimas de Trata de Personas según Resolución del Ministerio de Seguridad fue ratificado por la mayoría de las provincias de Argentina en el marco del Consejo de Seguridad Interior, excepto por Santa Fe, Córdoba y Neuquén, hasta la fecha (2012) en que se publicó el informe del Ministerio de Seguridad. Las reglas de actuación al menos en el discurso hacen hincapié en las personas afectadas por la trata de personas, y establecen algunos principios de intervención en los que se encuentran:

[...] confidencialidad y privacidad, derecho de protección visto como la no privación de la libertad a las víctimas. Prevención de la revictimización, derecho a la asistencia, tanto en el aspecto sanitario como en el psicológico y legal, el resguardo de la seguridad de la víctima y su familia y [...] que a ningún caso se podrá anteponer el interés de la investigación y de la recolección de la prueba por sobre situaciones que pudieran poner en riesgo la integridad personal y psíquica de las víctimas (Argentina, Ministerio de Seguridad 2012, 22-23).

Estas adhesiones desde un nivel descentralizado a nivel federal son los primeros pasos de un sistema multinivel (Pierre y Peters 2000) que corresponde a un estilo de implementación micro, referente a pequeñas calibraciones en programas operativos y gestión administrativa (Howlett 2009). Esto requiere afianzar el diseño de política pública a nivel local con procesos de intervención que promuevan llevar a la acción mayores y mejores ideas, intereses y prácticas políticas (Peters y Pierre 2005) respecto al abordaje de la trata de personas.

En el marco de la Ley 25.871, Ley de Migraciones, se desarrolló un protocolo para la detección temprana de situaciones de trata de personas en pasos fronterizos entre la Dirección Nacional de Migraciones y el Ministerio de Seguridad, en donde las fuerzas de seguridad

como Prefectura Naval, Gendarmería Nacional, Policía de Seguridad Aeroportuaria o cualquier otra fuerza policial o de seguridad federal, desempeñen funciones de policía auxiliar migratoria y establezcan control de documentación, detección de perfil, identificación de huellas o elaboración de preguntas a niñas, niños y adolescentes, personas afectadas y/o posibles tratantes, como mecanismos de prevención. Para tal propósito, se realizó una prueba piloto a las Fuerzas de Seguridad que se desempeñaban como Policía Auxiliar Migratoria (Argentina, Ministerio de Seguridad 2012).

Entre los protocolos adicionales del Ministerio de Seguridad estaban, en el ámbito de Mercosur una guía de actuación para la detección temprana de situaciones de trata de personas en pasos fronterizos de la región. A nivel nacional, un protocolo de actuación para la detección de la trata en rutas nacionales y un protocolo para la recepción de denuncias a través del 0800 del Ministerio de Seguridad que incluía capacitación de los operadores telefónicos.

Por último, el Consejo Nacional de Mujeres (CNM) institución que nació en la década del 90, trabajó hasta el año 2010 como órgano rector de política pública en asuntos de género enfrentando vaivenes y discontinuidades. El CNM funciona como secretaria, pero depende de dos instancias, por un lado, el Consejo Coordinador de Políticas Sociales y Presidencia que sostiene financieramente a talento humano, y por otra parte, el Ministerio de Desarrollo Social que funge como presidencia honoraria del CNM -independiente de un cambio de gobierno-lo cual conduce a la factibilidad política. En términos institucionales no había una cláusula de obligatoriedad para que el CNM trabaje el tema de trata, más bien, había una decisión y una voluntad política de las autoridades para adelantar acciones avocadas a campañas de información y sensibilización. Las personas involucradas en la elaboración del Plan Nacional de Género que ya llevaba un tramo recorrido en el CNM, estaban comprometidas en apoyar la elaboración del Plan Nacional de Trata.

En síntesis, las intervenciones antitrata de las instituciones nombradas se vinculan a los objetivos de política planteados, prevención, persecución y protección de manera independiente y algunas, intentando consolidar convenios y estrategias articuladas. Todavía falta camino por recorrer para que haya una visión multidimensional del problema de la trata inscrita en las múltiples violencias de género, así como un accionar conjunto institucional en la misma vía. Pues los avances institucionales están a medio camino, debido a que a la fecha no se cuenta por ejemplo con la creación del Consejo Federal de Trata que otorga criterios de

governabilidad y gobernanza para las provincias, y se constituye a la vez, en el mejor mecanismo de seguimiento a la descentralización del proceso de la política pública anti trata.

Haciendo acopio de las cuatro pruebas y las evidencias que sustentan la Entidad B, se da un valor positivo a los test que conforman dicha parte del mecanismo causal, por tanto, haciendo la sumatoria de las cuatro pruebas se obtiene un valor de 0,99 lo que da un valor confirmatorio de la hipótesis. Esto permite aseverar que el gobierno efectúa cambios de tipo estratificado en la política pública de trata de personas y adaptación al entorno institucional.

2.5. Entidad C: interacciones políticas

Tabla 21. Entidad C caso Argentina

Interacciones políticas (C)		
Hipótesis	Diseño de Tests	
HC: En el sistema de política interinstitucional actúan actores estatales y no estatales y presentan débil coordinación	PC1	Débil seguimiento y monitoreo estatal y no estatal a las medidas de protección y reparación de personas afectadas por TdP
	PC2	Convenios y protocolos de articulación poco sostenidos
	PC3	Propuestas económicas escasamente operativizadas en el subsistema de política
	PC4	Nodos en simultáneo, desarticulados y una instancia rectora incipiente o Ad hoc

Fuente: Datos del trabajo investigativo

En Argentina, la fase de Interacciones políticas en la Política Pública de lucha contra la trata de personas se desarrolla a partir del 2015 hasta 2017.

2.5.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PC1): débil seguimiento y monitoreo estatal y no estatal a las medidas de protección y reparación de personas afectadas por TdP

La gestión de conocimiento en la política pública anti trata requiere sistemas nacionales con perspectiva federal, esto es, involucrar a las provincias y a los municipios en sistemas de registro y producción de información de forma coordinada, incluso a partir de temáticas generales como violencias de género, cuyo propósito sea brindar insumos analíticos para la construcción o actualización de proyectos, programas y políticas anti trata.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en articulación con el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) a finales de 2016 focalizó esfuerzos en las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE) especialmente en las Provincias de Mendoza, Jujuy, Río Negro y Santa Fe para capacitarlas en el manejo óptimo de la información en torno a la temática de Violencia de Género y el uso de registros administrativos provinciales y locales, con el fin de proveer información al Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM) y lograr una cobertura nacional.

El seguimiento y monitoreo estatal en el tema de trata de personas es débil, el INDEC tiene activo desde 2010 el RUCVM y es apenas en 2016 en el marco del Programa Provincial de Estadísticas Sociodemográficas (SESDP) que se capacita a profesionales y técnicos de las Direcciones Provinciales de Estadística en las temáticas de género y violencia. Esta actualización de conocimientos sobre el registro único (RUCVM), se hizo con el propósito de garantizar la cobertura y consolidarlo a nivel nacional, debido a un cambio metodológico que dio participación a las Direcciones Provinciales de Estadística en cada una de las jurisdicciones.

La medición del RUCVM, que contempla cinco años pudo recopilar 260.156 casos en todo el país. Conforme a los resultados, los hechos de violencia de género se cuadruplicaron en 4 años: pasó de 22.577 en el 2013 a 86.700 en el 2017 (Instituto Nacional de las Mujeres [INAM]2019, 7-8).

A nivel descentralizado se destaca el ejemplo de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires que crea el Observatorio de Violencia de Género (OVG) en 2010, integrado por un equipo interdisciplinario con trayectoria en temas de género e investigación. El primer diagnóstico sobre las dimensiones de la trata de personas se hizo en la modalidad de explotación sexual, dando prioridad a los marcos normativos vigentes, así como a la identificación de actores institucionales en el ámbito nacional, provincial y especialmente en los municipios. El análisis se basó en las actuaciones penales, por tal razón las medidas de protección y reparación de personas afectadas casi son inexistentes y subsidiarias, rige un enfoque normativo y punitivo.

Por otra parte, a nivel nacional a mediados de 2017 se lanza una nueva versión del Sistema de Información Federal para combatir la trata de personas denominado “Sistema Integrado de

Información Criminal del Delito de Trata de Personas (SisTrata)” del Ministerio de Seguridad de la Nación, que fue creado en 2011 con Resolución MS N° 848; en éste constan las directrices sobre operativos e intervenciones efectuadas por las Fuerzas de Seguridad (Resolución 635/ 2018). No obstante, éste ha sido redimensionado ampliando su alcance, cuyo manejo de sistema y base de datos es el liderado por el Ministerio de Seguridad y administrado por la Dirección Nacional de Investigación y la Subsecretaría de Investigación del Delito Organizado.

Este es un avance significativo para Argentina en cuanto al fortalecimiento, la cualificación de competencias y el mejoramiento de los modos de actuar de las fuerzas de seguridad (Policía Federal, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y Policía de Seguridad Aeroportuaria). El sistema de información con la nueva versión (SisTrata Federal) adquiere un estatus federal que amplía sus facultades y brinda una mirada de país frente a la problemática de trata de personas, al incluir la colaboración de las policías provinciales en un solo registro y red de información, lo cual, se concreta a través de la firma de convenios entre las provincias y el Ministerio de Seguridad (“SisTrata...” 2017; “Crean una base de datos...” 2017; “Conocé SisTrata...” 2017).

Por otro lado, la mayor debilidad que presenta el SisTrata es la circunscripción al Ministerio de Seguridad, institución que en los últimos años de implementación de la política pública ha liderado muchos procesos en el país, mostrando la aplicación de un enfoque punitivo y securitista con el que se aborda la trata de personas. El sistema de información no articula a otras instituciones y carteras ministeriales, por tanto, el abordaje integral de la trata de personas que previene, protege y garantiza la integridad de las personas afectadas, señalado por la ministra de Seguridad Patricia Bullrich (período 2016-2019) queda en cuestión.

En conclusión, son loables los avances dados en Argentina en materia de sistematización de información, aunque un poco tardíos para la dimensión de la problemática. Sin embargo, son el resultado de procesos que a nivel federal han estado desarticulados en las provincias y por tanto, han detonado en nuevas estrategias que aún están lejos de llevar a cabo un seguimiento y monitoreo integral que supere la óptica interventora de una sola institución que comanda el tema en el país. El abordaje de las medidas de protección y la reparación de las personas afectadas por la trata, sigue siendo algo por cumplir y requiere procesos de articulación y coordinación interinstitucionales.

2.5.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PC2): convenios y protocolos de articulación poco sostenidos

Una de las formas de fortalecer la implementación de programas y políticas es con el establecimiento de procesos de coordinación intra e interinstitucional entre diversos actores del subsistema de política, que incluye decisiones políticas, instrumentos normativos y capacidades institucionales que se ponen en juego para incrementar el alcance de las acciones, para ello, se precisan normativas conexas a la Ley de Trata y algunos de los programas dentro de las carteras ministeriales que llevan la rectoría de la política.

La Ley de Violencia de Género cuenta con el diseño de un Plan Nacional Estratégico de Acción liderado por el CNM para trabajar en pos de la erradicación de la violencia de género 2017-2019, lo cual se cristalizó en 2016 con el liderazgo institucional y la militancia del Movimiento de Mujeres, feminista y prodefensa de los derechos humanos.

En el Ministerio de Trabajo bajo el marco de la Ley 25.877 se estableció el Plan Nacional de Regularización del Empleo, acción conjunta entre el Ministerio del Empleo y Seguridad Social de la Nación y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). A su vez, la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) promovió la creación de comisiones provinciales que operan el Plan Nacional de Prevención y la Erradicación del Trabajo Infantil y el programa de eliminación de la ESCNNA especialmente en zonas fronterizas. Adicionalmente, este Ministerio suscribió acuerdos con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y con el Ministerio de Seguridad de la Nación para el desarrollo de actividades conjuntas y coordinadas en prevención y detección de la trata y delitos conexos.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social con la SENNAF ha desarrollado jornadas de intercambio y articulación con organismos gubernamentales, academia, fuerzas de seguridad, poder judicial, equipos técnicos provinciales y municipales y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de fortalecer los objetivos de prevención y protección frente a la trata de personas. Ha apalancado el área específica de Prevención de la Explotación Sexual Infantil y Trata de Personas, a través de la cual se promovió un programa de acción en la Triple Frontera que refrendó un Acuerdo de Cooperación entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil y la República de Paraguay; estos países diseñaron un Protocolo de Intervención Común frente a la explotación sexual y laboral infantil con una campaña hecha

en español, portugués y guaraní. Lo propio se hizo en la frontera entre Bolivia y Argentina con una campaña de sensibilización en español, quechua y aymara (Ghezzi 2013).

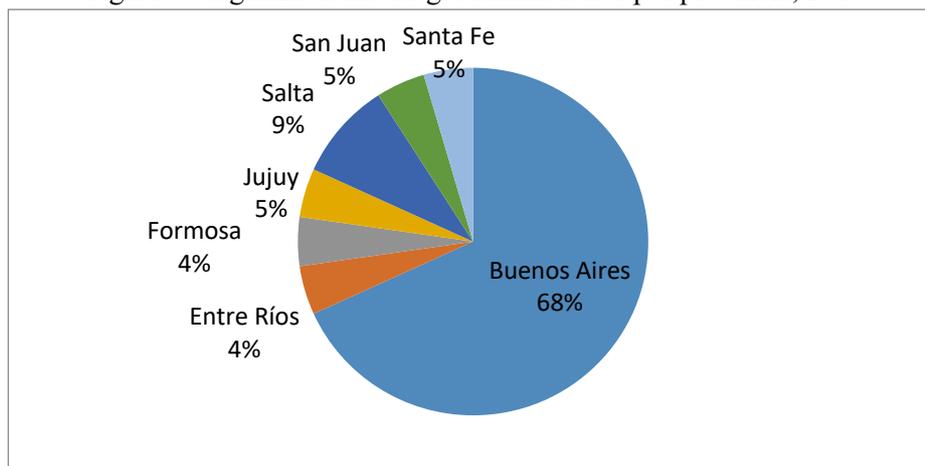
La SENNAF también colabora, coordina y coopera con países como Paraguay, Colombia, República Dominicana, distintas ONG y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para dar continuidad a la asistencia de las personas afectadas en los países de origen y también fortalece los espacios de participación, discusión y planificación de políticas federales en materia de niñez y adolescencia (Ghezzi 2013).

Estas acciones políticas según Peters (2013), responden a un escenario complejo donde confluyen la presión de grupos de interés y una identidad de política compartida en torno a la trata de personas, que generan una dinámica de internacionalización sumada a las fuerzas locales y regionales. Esta dinámica la mayoría de veces se sustenta en una racionalidad de tipo sustantiva y limitada (Simon 1974) que influyen en los tipos de coordinación de carácter formal e informal, donde la interdependencia genera acciones recíprocas y de ajuste mutuo para alcanzar las metas (O'Toole y Montjoy 1984).

A partir del Ministerio de Justicia y DDHH, la articulación entre Estado y ONG's se hace a partir del Consejo Federal cuya creación es un ajuste y cambio significativo en la política pública anti trata que coincide con el cambio de presidente en Argentina en el año 2015, y responde a lo que establece el Art. 18 de la Ley 26.842. Anteriormente a nivel nacional no se tenían registradas y sistematizadas las organizaciones no gubernamentales. El Consejo Federal de Trata opera desde marzo de 2017 y tiene relación con distintos tipos de organizaciones no gubernamentales, unas más posicionadas y con amplia trayectoria, otras de nivel intermedio y otras que trabajan desde las bases con pocos recursos. Los diferentes programas que funcionan en torno a la trata de personas surgen y se mantienen por alianzas y articulaciones con cooperación internacional.

Esto hace eco de una característica de la falla de implementación planteada por McConell (2010; 2015) que, si bien es de tipo conflictivo, logra mantenerse entre la oposición que representan las OSC frente al orden establecido y el apoyo que brindan a la vez, desde el sistema provincial y federado anti trata, llegando a alcanzar un equilibrio que contribuye a mantener el programa de política y la consecución de objetivos.

Figura 5. Organizaciones no gubernamentales por provincia, 2016

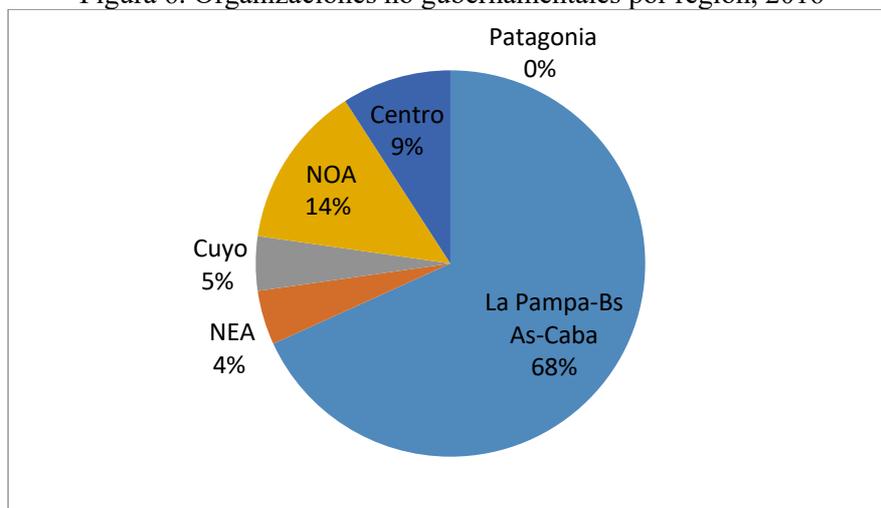


Fuente: Oficio del Consejo Nacional de Mujeres, en respuesta a solicitud del 11 de enero de 2017.

De las postulaciones que hicieron las ONG's para integrar el Consejo Federal de trata, a nivel país, la Provincia de Buenos Aires es la que tiene mayor representatividad con un total de 15 organizaciones que equivale al 68%, los otros porcentajes se reparten de un 9 a un 4% especialmente en provincias del norte de Argentina, lo cual es un indicador de la grave situación de trata de personas que se vive en esta zona, por la afluencia de inmigrantes de los países vecinos especialmente desde Bolivia y Paraguay.

Ahora bien, Argentina presenta cinco macro regiones, éstas son: Región Noroeste (NOA), Región Nordeste (NEA), Región de Cuyo, Región Centro, Región Pampeana y Región Patagonia.

Figura 6. Organizaciones no gubernamentales por región, 2016



Fuente: Oficio del Consejo Nacional de Mujeres, en respuesta a solicitud del 11 de enero de 2017.

En la distribución de ONG's por región, la que tiene mayor representatividad porcentual es la que está conformada por La Pampa, Buenos Aires y CABA con un 68% que equivale a 15 organizaciones, seguido de la Región del Noreste Argentino (NOA) con un 14% que corresponde a 3 organizaciones y la región Centro con un 9% que semeja a 2 organizaciones.

Adicionalmente, la Oficina de Monitoreo con los organismos que articula asiduamente son el poder Ejecutivo Nacional representado en el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento; el Observatorio de la Discriminación en Radio y TV y delegaciones de la ex Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA); el Consejo Nacional de las Mujeres; las delegaciones del INADI del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; la Dirección de Investigaciones del Ministerio de Seguridad de la Nación; la Dirección de la Mujer (DIJER) de la Cancillería; el Programa de Puntos Digitales del Ministerio de Modernización de la Nación; el Comité Ejecutivo de Lucha contra la Trata y Explotación de Personas de la Jefatura de Gabinete de la Nación. Por parte del Ministerio Público y Poder Judicial de la Nación, la Oficina de Monitoreo articula acciones con la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) del MPF; con varias Fiscalías, Juzgados y la Defensoría Pública de la Nación.

En conclusión, los protocolos de articulación que parten de convenios o de acuerdos de cooperación formales o informales están supeditados a los proyectos y los programas vigentes desarrollados por las instituciones y las organizaciones, por lo general, estos son temporales y cambiantes, dependen también de la disponibilidad de recursos humanos y económicos. Evidentemente es necesario contar con una visión a largo plazo como país, que incluya a los Estados/Provincias, esto lo propicia un Plan de Acción o una Estrategia común de lucha contra la trata de personas que posibilita la convergencia de las diversas iniciativas y proyectos.

Para ello, es necesario contar con la aplicación del referencial global-sectorial que establece Muller (1998), en el que deben existir los mediadores, es decir, aquellas personas que conocen a fondo sobre la trata de personas y lo que está sucediendo en los territorios, para que, desde los contextos específicos, puedan emprender una acción pública coherente y consiste basada en una producción de sentido y acción.

2.5.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PC3): propuestas económicas escasamente operativizadas en el subsistema de política

Dimensionar la trata de personas como un subsistema de política anclado a dinámicas delictivas de gran envergadura como el narcotráfico, el tráfico de armas y la corrupción generalizada tanto en el sector público como en el sector privado, invita a generar nuevas opciones para dar con los responsables directos e indirectos, y de igual forma, que las medidas estrictas y rigurosas de investigación patrimonial redunden en el bienestar de las personas afectadas por la trata.

La actualización de la Res.46/2011 que aprueba la Guía para investigar casos de Trata de Personas con fines de explotación laboral, contiene un apartado específico de Investigación Patrimonial y de Ascenso en la Cadena de Responsabilidad (Capítulo III). Allí, se brinda la fundamentación jurídica, y las medidas investigativas correspondientes, para llevar a cabo una investigación [...] que incluya a los altos mandos de las cadenas delictivas, y que involucre la totalidad de su patrimonio (Argentina, Procuraduría de Trata y Explotación de Personas [PROTEX] 2017, 15).

“El capítulo V de la actualización de la Res.46/2011 analiza específicamente la reparación que debe reconocerse a las víctimas de trata de personas, desarrollando puntualmente el decomiso como uno de los medios para lograr este propósito” (PROTEX 2017, 16).

La Procuraduría de trata y explotación de personas (PROTEX) en su informe 2017, menciona que han trabajado de forma articulada con la Dirección de Recuperación de Activos y Decomisos de Bienes en la elaboración del documento “Recupero de Activos para la Reparación Económica de las Víctimas de Trata y Explotación de Personas”. El mismo brinda una fundamentación jurídica de la reparación de las personas afectadas, y detalla cuáles son los procedimientos para que el Estado argentino cumpla con sus obligaciones internacionales. Así mismo, contempla la recuperación de activos como una herramienta para evitar que las ganancias producidas por la trata de personas sean reutilizadas en los mercados ilícitos y lograr con ello, cumplir una función reintegradora y reparadora de los daños ocasionados.

En síntesis, la escasa operativización deviene de los procesos de actualización de los instrumentos normativos, que son pasos necesarios para una pronta implementación. Es importante ubicar como centro de estas estrategias de carácter económico y patrimonial a las personas afectadas para coadyuvar a su recuperación, y consecuentemente que se controle la

reproducción de los negocios ilícitos y el lavado de activos que subsumen a la sociedad en general.

2.5.4. Prueba en instrumentos de organización (PC4): nodos en simultáneo, desarticulados y una instancia rectora incipiente o *ad hoc*

La política antitrata en Argentina carece para este período del mecanismo causal, de un Plan de Acción o una Estrategia Nacional de carácter federal que permita articular los distintos puntos de acción nacionales, provinciales y municipales. Un paso importante es la tan esperada conformación y funcionamiento del Consejo Federal de lucha contra la trata de personas que a nivel institucional marca un hito y un avance crucial en la política pública. Probablemente lo necesario sea apalancar procesos descentralizados con asistencia técnica permanente y continua de doble vía, desde el nivel central hacia el nivel local territorial y viceversa.

El CNM por algunos años ha estado a cargo del Consejo Federal de Mujeres conformado por un representante de cada provincia. A partir de 2016, el CNM empieza a trabajar el tema de trata con el Consejo Federal, opera como instancia que aprueba, motiva e incentiva las acciones del Comité Ejecutivo de lucha contra la trata de personas. Descentraliza las decisiones tomadas a nivel nacional, garantiza la federalización de la política pública y está a cargo del monitoreo y seguimiento territorializado tras el diseño y la aprobación de un Plan Nacional Bianual de Trata.

El CNM asume institucionalmente la coordinación del Consejo Federal durante dos años, no obstante, para el debido funcionamiento del Consejo se designa un representante ministerial, 23 representantes provinciales, un representante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), un representante del Senado de Diputados, Cancillería, Migraciones, el poder judicial con la PROTEX, un representante del CNM y un coordinador. Cuenta con la presencia de autoridades nacionales, expertos, funcionarios provinciales y consejeros territoriales.

La experiencia del Consejo Federal de Mujeres ha servido de base para la creación del Consejo Federal de Trata de personas, divide su estructura en cinco regiones y promueve la participación de la Sociedad Civil Organizada y ONG's. Para tal fin, se hace una convocatoria abierta a la Sociedad Civil en toda la república de Argentina, procurando que haya

representación por cada región, bajo criterios formales y de transparencia: personería jurídica, existencia mínima de 3 años de trabajo y presupuestos con orígenes de fondo, entre otros. En el CNM opera el proceso de aprendizaje que menciona Hall (1988), en el cual, se aprende de la naturaleza de los procesos políticos pasados que permiten ajustar los instrumentos en el diseño de la política pública anti trata.

El primer proceso de selección se realizó el primer semestre de 2017 con sorteo aleatorio mediante escribano público, en el que participaron veinte organizaciones que cumplieron los requisitos. Esto marcó un hito en la política pública, producto de la decisión de institucionalizar el proceso, incluyó diversidad de organizaciones sociales con distintos objetivos, enfocadas especialmente en la prevención, la sensibilización, la atención y/o el acompañamiento jurídico. Cada año se renueva la designación por parte de la Sociedad Civil Organizada. Su funcionamiento es rotativo en distintas jurisdicciones lo que significa establecer encuentros y reuniones en diferentes puntos del país.

Con la coordinación del CNM en el Consejo Federal de Trata, se espera que desde su función activa repercuta directamente en las consejeras federales, quienes estando ubicadas en territorio se convierten en agentes de prevención y protección. Además, se procura el respeto de la autonomía de las provincias que dependerá de factibilidades políticas, y del direccionamiento u orientación de la política, basada en capacidades institucionales y la aprehensión de los enfoques de derechos humanos, género y seguridad.

Una reunión que cobró significancia es la que se llevó a cabo en noviembre de 2016 en Ushuaia, como apoyo político por parte del estamento ejecutivo a la sobreviviente de trata de personas Alike Kinan, quién se convirtió en un caso emblemático, al ser la primera querellante argentina que denuncia a sus tratantes y al Estado a nivel municipal, y quien solicita reparación de sus derechos.

Estos avances en materia de política pública constatan el espectro de éxitos y fracasos en los que se mueve la falla de implementación (McConnell 2015); un pequeño éxito es avanzar hacia el replanteamiento del modelo jerárquico estratificado mediante un proceso de reestructuración descentralizada, siendo éste necesario dentro de un modelo anidado multinivel para operativizar la política pública (Pierre y Peters 2000).

Además, se constata la construcción social que interviene en el diseño de políticas públicas teorizada por Schneider e Ingram (1993), en la que se destaca el rol y la construcción de la población objetivo o beneficiaria de los servicios públicos, así como el impacto que producen los valores, las prácticas sociales y los recursos como efectos simbólicos que crean política (Schneider e Ingram 1997). Esto también se relaciona con la dimensión procedimental del diseño de política que desarrolla Howlett (2009), al dar un lugar relevante e interactivo a los actores no estatales desde sus experiencias, sistema de creencias y cómo impactan en la generación de política pública.

Con los gobiernos provinciales la articulación de la Oficina de Monitoreo se establece a partir de requerimientos o en función de necesidades puntuales. En el transcurso del año 2016, se destaca el trabajo de articulación permanente realizado con la Dirección de Asistencia a las Víctimas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en lo concerniente a la emisión de folletería para la prevención sexual en la vía pública, siendo acciones necesarias dentro del enfoque de prevención para la protección.

En relación con la articulación entre Estado y Sociedad Civil Organizada, se destacan convenios con ONG's como: Fundación María de los Ángeles; la Red Alto al Tráfico y la Trata (RATT); la Asociación Chicos.Net y la Asociación Permanente por los Derechos Humanos (APDH); la ONG Acciones Coordinadas Contra la Trata (ACCT) y PROTEX para el procesamiento de datos y la búsqueda de personas desaparecidas, entre otras alianzas.

Por último, las violencias contra la mujer en los últimos años han escalado en lo que se ha denominado feminicidios. Para contrarrestar la trata de personas desde la perspectiva abolicionista se propone como alternativa la penalización del cliente, propuesta que ha sido cuestionada por los sindicatos de meretrices y algunos gremios de sociedad civil y academia que apoya la reglamentación del trabajo sexual, quienes establecen puntos disidentes con el abolicionismo, respecto a la articulación directa hecha por varios años entre prostitución, tipos de violencias y trata de personas.

En conclusión, en la prueba PC4 se muestra la instancia rectora que ha empezado a operar y que fortalece el andamiaje institucional de la política pública anti trata; convocada a enfrentar las inconsistencias micro, meso y macro de la trata de personas, y en consecuencia a fortalecer

la política pública anti trata, compleja y multidimensional, centrada en las interacciones políticas y la acción social.

De acuerdo con las evidencias encontradas para cada uno de los instrumentos de política, los test empíricos adquieren un valor positivo, por tanto, la hipótesis de la Entidad C se confirma, y se constata que la confianza alcanzada para esta parte del mecanismo causal es de $P(h | e) = 0,99$.

2.6. Resultado: falla de la política pública

Tabla 22. Resultado caso Argentina

Falla de la Política Pública (R)		
Hipótesis	Diseño de Tests	
HR: Existen brechas de implementación en la protección integral a personas afectadas por TdP	PR1	Incipiente sistema de información, identificación y registro de casos de trata.
	PR2	Prácticas de desprotección institucional (centrales/ descentralizadas)
	PR3	Dificultad en la recuperación de activos e inefectiva reparación de personas afectadas. Asignación indirecta de presupuesto para la protección integral.
	PR4	Escasos lugares de asistencia y acogida para personas afectadas por trata.

Fuente: Datos del trabajo investigativo

En Argentina, la falla de implementación de la Política Pública anti trata se va gestando en el transcurso de ésta, durante el proceso de diseño, ajustes y rediseños de la misma, no obstante, la última parte del mecanismo causal alude a los años más recientes de implementación de la política antitrata que corresponden a 2018 y 2019 (tiempo en que se termina de elaborar esta investigación). Para el recaudo de evidencias, se tienen en cuenta los hitos, las medidas y los momentos más importantes que están asociados con la protección y la desprotección de las personas afectadas, que son puestos en discusión con los objetivos de política de prevención y persecución.

2.6.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PR1): incipiente sistema de información, identificación y registro de casos de trata

Se presentan algunas fuentes de información que consolidan registros como el RUCVM o el Consejo Federal de Trata que acopia información de múltiples instituciones, y que dan cuenta

de un sistema aún embrionario en cuanto a información comparada sobre protección integral de las personas afectadas por la trata de personas.

En marzo de 2019 el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República de Argentina (INDEC) emite el Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres, presentando resultados de 2013 a 2018. En este informe se tipifica a la trata de mujeres como un tipo de violencia sexual, presentando dos falencias, por un lado, el desconocimiento de los tipos de violencia asociados con otras modalidades de explotación, y por otro, el no desagregar información cualitativa o cuantitativa (INDEC 2019).

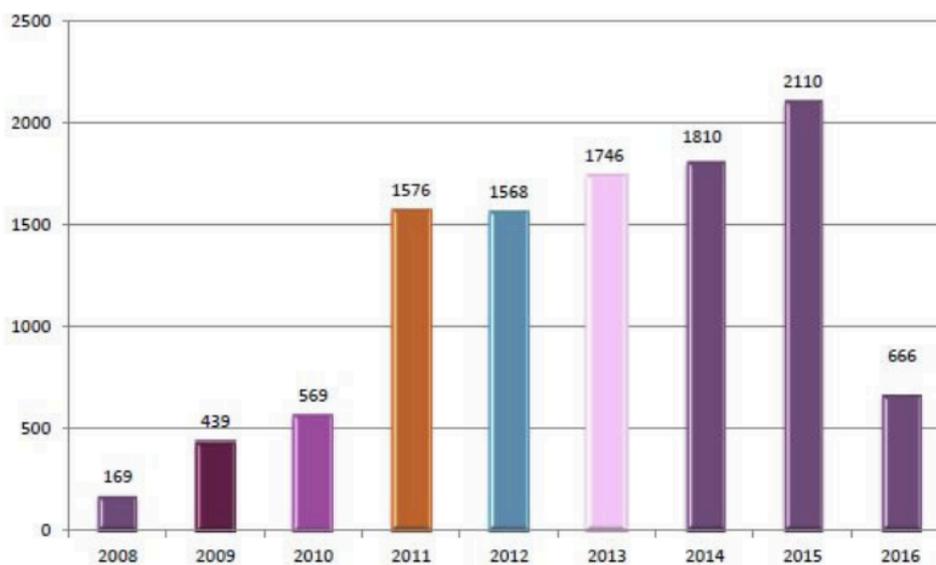
El Informe Anual 2018 que ha elaborado el Consejo Federal de Trata emitido en septiembre de 2018 es un documento completo en términos institucionales en torno a la lucha contra la trata de personas. Se plasman los avances institucionales formales en consonancia a lo que ha establecido la Ley 26.842 de 2012 y da cuenta de los procesos de formulación, adaptación y rediseño de los innumerables instrumentos que tiene la política pública. Es un documento descriptivo y enunciativo que busca hacer una rendición de cuentas formal de lo que a nivel institucional tiene Argentina diseñado y en buena parte funcionando.

La información que presenta el Consejo Federal sobre los casos de trata está consolidada de forma genérica, sin desagregar comparación con años pasados, lo cual, plantea la necesidad de producir desde la academia y la sociedad civil organizada informes analíticos y comparados en cuanto a la protección integral de las personas afectadas. Estudios que den cuenta de la atención y la prestación de servicios que muestren monitoreos y acompañamientos sensibles a la situación de vulnerabilidad de derechos, procesos de resiliencia y recuperación de las personas afectadas, siendo todavía una gran deuda de la política pública.

A pesar de lo anterior, a continuación, se presentan datos consolidados por parte del Programa Nacional de Rescate del Ministerio de Justicia y la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social que brindan asistencia directa a las personas afectadas, y posteriormente se presentan los datos relacionados con el proceso de allanamientos a cargo de las Fuerzas de Seguridad, casos constatados y condenados por parte del Ministerio Público Fiscal.

Según el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las personas damnificadas por el delito de trata de personas del Ministerio de Justicia de Argentina, durante el 2016 ha rescatado y/o asistido a un total de 377 personas afectadas, número que se aleja de la tasa que el programa manejó los últimos años, por ejemplo, en 2013 fueron 1746 personas rescatadas y/o asistidas, en 2014 fueron 1810 y en 2015 fueron 2110. Entre 2011 y 2015 la cantidad anual de personas afectadas o presuntas víctimas de trata rescatadas y/o asistidas, superaba en promedio 1500 personas (Camarano 2017). Esta reducción de cifras se explica en la acefalia que tuvo el Comité Ejecutivo de Trata de personas a comienzos de 2016 al darse la transición presidencial entre Cristina Kirchner y Mauricio Macri, por tanto, hubo solicitudes de asistencia a las que se dio una respuesta tardía o no se les dio curso (Camarano 2017).

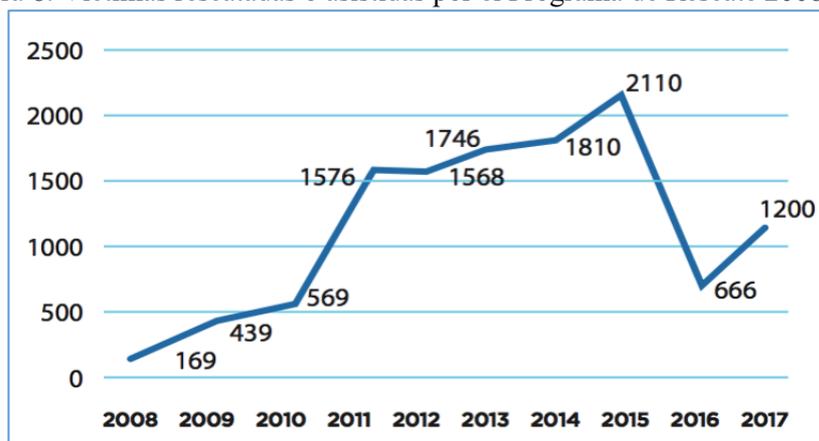
Figura 7. Víctimas rescatadas o asistidas por trata de personas desde que se promulgó la Ley antitrata, entre 2008 y 2016



Fuente: Ministerio de Justicia de la Nación ().

Las altas cifras que históricamente ha reportado Argentina reflejan un enfoque de política que privilegia la seguridad, el control y la persecución del delito. Adicionalmente se presentan las cifras consolidadas del PRN de 2008 a 2017, tal como lo muestra el siguiente gráfico,

Figura 8. Víctimas rescatadas o asistidas por el Programa de Rescate 2008-2017



Fuente: Argentina, Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata (2018).

El número de personas afectadas rescatadas y asistidas desde 2008 a 2015 ha tenido un crecimiento sostenido. De 2015 a 2016 se evidencia una disminución cercana al 70% con respecto al año anterior, justo es el año en que se da el cambio de autoridad de gobierno, que es de ajuste y de planificación, en donde disminuyó la operativización de acciones institucionales como allanamientos y procesos de rescate, para posteriormente al año siguientes retomar y evidenciar un incremento en el número de personas afectadas (Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata 2019).

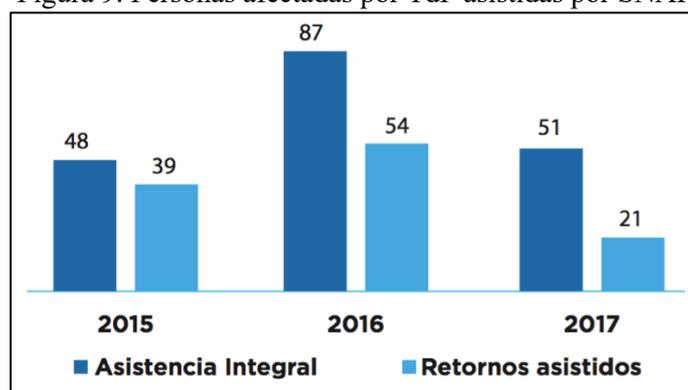
En el periodo indicado 2008-2017, se tiene que

[...] el 91% son mayores de edad. El 48% son argentinas y el 52% extranjeras. El 54% corresponde a trata con fines de explotación laboral y el 46% a fines de explotación sexual [...]. Durante el 2017, las personas afectadas según nacionalidad son 69% boliviana, 13% paraguaya y 9% de la República Dominicana (Diputados Argentina 2019b, 1).

De otro lado, el área de prevención de graves formas de vulneración de derechos de la SENAF, brinda asistencia¹⁰⁰ a ciudadanos extranjeros a través de la red de Puntos Focales de las provincias (Anexo 15) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

¹⁰⁰ La asistencia brindada comprende: la provisión de alojamiento, alimentación, elementos de aseo personal y vestimenta; la regularización de documentos y la situación migratoria, asistencia médica, psicológica, psicopedagógica y social; y se inicia luego de la declaración testimonial en sede judicial (Consejo Federal 2019, 65).

Figura 9. Personas afectadas por TdP asistidas por SNAF



Fuente: Argentina, Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata (2018)

Durante el 2016 fueron asistidas en forma directa por el punto focal nacional 87 personas nacionales y 79 personas extranjeras desagregadas así: 39 de Bolivia, 12 de Brasil, 6 de Perú, 5 de China y Paraguay; 4 de Irak y 1 de Uruguay, República Dominicana, Nicaragua México y EEUU; más 9 niños y niñas nacidos en Argentina, hijos de víctimas extranjeras que residían en el lugar de explotación. Fueron atendidos 46 mujeres, 41 hombres 1 persona transgenero. Se realizaron 54 retornos voluntarios y asistidos. Y en 2017 se brindó asistencia integral a 51 personas y se tuvieron 21 retornos asistidos (Consejo Federal de Lucha Contra la Trata 2019, 65-66).

En conclusión, a partir de los avances que refleja el informe anual y con el cambio de gobierno en manos de Alberto Fernández, el desafío será la implementación de los protocolos, programas, planes de acción y la política pública por cada una de las instituciones, de manera articulada y coordinada como un sistema engranado.

2.6.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PR2): prácticas de desprotección institucional (centrales/ descentralizadas)

Con la existencia de los distintos programas, estrategias y planes de acción se busca proteger a las personas afectadas y perseguir el delito, los avances han sido significativos, pero la implementación es la que desafía la protección integral como respuesta frente a la vulneración de derechos.

Desde el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a personas damnificadas por trata, desde 2008 a 2018 se rescataron y asistieron un total de 12.000 personas afectadas.

Desde la Fiscalía especializada PROTEX a diez años de promulgada la primera ley de trata en el país, se cuenta con un total de 286 sentencias, de las cuales 249 fueron fallos condenatorios. Existe una equiparación de conceptos entre el rescate y la asistencia. El primero responde a una lógica de persecución del delito que se sustenta en los constantes allanamientos y rescates a personas afectadas, y la segunda responde a una visión de protección que, en sí misma falla, cuando el número total de personas rescatadas no necesariamente son asistidas.

En la historia argentina se han presentado casos en los que no se ha podido brindar asistencia a las personas afectadas, porque no se ha hecho un debido seguimiento del proyecto de vida y se ha perdido el rastro de ellas; o porque ha faltado un trabajo personalizado y no se ha podido brindar un debido acompañamiento a la víctima para integrarla al programa de protección. Esto para McConnell (2015) se vincula con una falla total de implementación, asociada al no logro de los resultados deseados, pues se obtienen algunos resultados pequeños según lo previsto, pero se ven eclipsados frente a los procedimientos polémicos, la falta de capacidad institucional y legitimidad.

La respuesta común de la mayoría de servidores públicos es que la víctima no quiere denunciar y no quiere recibir ningún tipo de asistencia por parte del Estado. Lo cual, es necesario cuestionar y controvertir porque las circunstancias de vulnerabilidad son diferentes en sí mismas, algunas de ellas son extremas y no alcanzan a ser visibilizadas y menos comprendidas por parte de la institucionalidad. Ya decían Howgood y Peters (1983) que es necesario analizar las trayectorias históricas de los problemas públicos, mediadas por complejas interconexiones sociales y procesos de adaptación que van de acuerdo con las realidades problémicas y contextuales.

La no denuncia o el no recibir asistencia institucional por parte de la persona afectada de trata, se debe algunos factores causales, entre ellos: presencia de temor y miedo a las represalias de los tratantes; desconfianza y falta de credibilidad en las instituciones; sentimientos de angustia, fragilidad y desvalorización personal; soledad, incertidumbre y círculo de crisis; falta de capacidad institucional y personal idóneo para el acompañamiento y el seguimiento de los casos, lo que provoca menoscabo en el fortalecimiento de los derechos humanos y agudización de las prácticas de revictimización.

Según el índice de esclavitud de 2018 realizado por la Fundación Walk Free, Argentina ha pasado de la categoría “BB” en 2016, a “BBB” en 2018, junto con Chile y Estados Unidos. Además, se hace seguimiento a las acciones de los gobiernos para responder a la esclavitud moderna y sus dimensiones¹⁰¹.

Tabla 23. Respuesta del Gobierno Argentino frente a la esclavitud moderna

Apoyo a los sobrevivientes	Justicia Penal	Coordinación	Dirección de riesgo	Cadena de Suministros	Total
70	70,6	62,5	78,6	0	62,6

Fuente: adaptación con base en Foundation Walk Free (2018).

El total asignado 62,6/100 establece que Argentina ha implementado acciones para una respuesta integral, aunque algunas políticas y prácticas gubernamentales criminalizan a y/o hacen que las personas afectadas sean deportadas (Foundation Walk Free 2018).

Lo cual va en consonancia con el criterio elegido de la falla de implementación antes señalado.

Para el año 2019 el Reporte del Departamento de Estado de los EEUU ha dado el nivel 1 de evaluación a Argentina, el primero en los 16 años de evaluación, aspecto que se vuelve importante al analizar las fallas de implementación de esta política, teniendo en cuenta el análisis de los arreglos institucionales y las dinámicas políticas y sociales que se han ido reconfigurando.

A pesar de los avances, es necesario desarrollar una visión estratégica en la lucha contra la Trata de Personas para llegar a su abordaje integral y multidimensional, que promueva una planificación estratégica conjunta entre las agencias del Estado en materia de investigación y a la vez, privilegie el acompañamiento y la reinserción de las personas afectadas hacia medios y oportunidades de vida.

¹⁰¹ Estas son las dimensiones que evalúan: “1) Los sobrevivientes de la esclavitud son identificados y apoyados para salir y permanecer fuera de la esclavitud. 2) Los mecanismos de justicia penal funcionan eficazmente para prevenir la esclavitud moderna. 3) La coordinación ocurre a nivel nacional y regional, y los gobiernos responden por su respuesta. 4) Se abordan los factores de riesgo tales como las actitudes, los sistemas sociales y las instituciones que permiten la esclavitud moderna. 5) El gobierno y las empresas dejan de adquirir bienes y servicios producidos por el trabajo forzoso” (Foundation Walk Free 2018).

La dupla de derechos humanos y trata de personas lejos de posicionarse como discurso hegemónico, la comunidad internacional ha coincidido en establecerla en los documentos normativos de forma nominal. En su aplicabilidad, los derechos humanos no suelen ocupar el centro natural de las políticas, porque se sobreponen asuntos de seguridad, la afectación al orden público, la criminalización de la migración, corrupción de servidores públicos y temas relacionados con el control.

A continuación, se presentan dos casos que dan cuenta de la desprotección institucional y el ascenso en la cadena de responsabilidades de la explotación de personas y la complicidad de servidores públicos. En el expediente FCT 7789/2015/1 del Juzgado Federal de Paso de los Libres, se solicita el procesamiento de 18 personas por su participación en la explotación de al menos 38 mujeres en situación de vulnerabilidad en diferentes locales nocturnos de la localidad, con la connivencia del entonces Fiscal Federal Benito Pont y un ex Comandante de Gendarmería Nacional. Se solicitó también el embargo preventivo de tres bienes imputados hasta alcanzar la suma total de 22.345.678 pesos. Se mantuvieron los embargos decretados sobre los inmuebles donde funcionaban los prostíbulos, a fin de asegurar el decomiso de los instrumentos que deberán ser destinados a la reparación de las personas afectadas (PROTEX 2017).

Por otra parte, en Santa Rosa, el Tribunal Oral Federal (TOF) condenó al intendente de la localidad de Lonquimay, por considerarlo partícipe de trata de personas con fines de explotación sexual. En esa misma causa, también fue condenado el comisario de dicha jurisdicción, con misma pena y calificación legal. Y en Santiago del Estero, la PROTEX junto con la Fiscalía del Distrito y la Dirección de Recuperación de activos, lograron en 2016 el decomiso del inmueble donde se llevó a cabo la explotación y se solicitó que fuera destinado a la reparación de la víctima. En 2017, solicitaron se remate el inmueble y se repare económicamente a la víctima con un porcentaje de lo producido (PROTEX 2017).

Estos casos requieren de la renovación y solidez de cuerpos normativos, así como el fortalecimiento de capacidades institucionales; por lo que dando continuidad al Sistema de Información del Ministerio de Seguridad, mediante Resolución 635/2018 se aprueban una serie de instrumentos que contribuirán a mejorar las acciones de las fuerzas de seguridad en materia de trata de personas, estos son:

Guía de acción ante la identificación de un posible caso de trata de personas.

- Protocolos para la detección temprana de situaciones de trata de personas en controles vehiculares en ruta, en centros de intercambio y en el ámbito aeroportuario.
- Lineamientos generales para la prevención y erradicación del delito de trata de personas en canales fluviales y marítimos.
- Protocolo de actuación de las fuerzas federales para el rescate de víctimas de trata de personas.
- Guía orientativa para la recepción de denuncias sobre el delito de trata de personas en dependencias de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales.
- Guía para la carga de datos en el sistema federal integrado de información criminal del delito de trata de personas.
- Manual unificado para prevenir, erradicar y combatir la trata de personas (Resolución 635 2018, Artículos 1 a 9).

Adicionalmente, uno de los aspectos pendiente en Argentina era el Plan de Acción anti trata, el cual fue presentado en julio de 2018 por el presidente Mauricio Macri, denominado Primer plan nacional bianual para la lucha contra la trata y explotación de personas y para la protección y asistencia a las víctimas 2018-2020, elaborado por los cuatro ministerios que integran el Comité Ejecutivo: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Seguridad; Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por el Consejo Federal en el VIII Encuentro llevado a cabo en Iguazú, Provincia de Misiones, en agosto de 2018.

En el marco de la presentación del Plan de Acción Bianual, se presenta una evidencia de la desprotección institucional hacia las personas afectadas por trata, basada en la alocución pública del presidente Macri, quién reconoce la falta de acción estatal en esta problemática.

No solo porque es la primera vez en nuestra historia que se presenta un plan para luchar contra estos delitos, sino porque viene a saldar una deuda histórica que el Estado tiene con los argentinos, en especial con las víctimas. Hace diez años que existe una ley para prevenir y sancionar la trata y para asistir a las personas que caen en ella y seis años atrás se modificó. En ese mismo momento se creó el Consejo Federal para la lucha de trata y explotación de personas, pero recién fue este gobierno el que lo convocó por primera vez en el año 2016. Hasta ese momento el Estado Argentino venía incumpliendo la obligación de ponerse en acción para proteger los derechos de todos, y sabemos que las consecuencias de trata y la explotación son todavía mayores cuando hay un Estado que en lugar de actuar mira para otro lado. Deja a las

víctimas y a sus familias solas en esta lucha tremendamente dolorosa (Casa Rosada-República Argentina 2018, min. 2:06-3:16).

Este Plan es el resultado de un esfuerzo articulado y coordinado entre los poderes ejecutivo, judicial y la Procuraduría especializada PROTEX que constituyen el núcleo de las acciones anti trata, sumado a otras instituciones ministeriales, a la identificación y diseño de metas y objetivos a partir de relaciones de cooperación bilateral y regional. El Plan integra 35 medidas y 111 acciones, que serán promovidas por 52 instituciones y/o organismos entre los que se encuentran, ministerios nacionales, organismos descentralizados, fuerzas de seguridad, el poder judicial, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

Tabla 24. Ejes, medidas y acciones del Plan bianual

Objetivo	Eje	Medidas	Acciones
Transformar los patrones, factores y condicionamientos culturales que naturalizan las problemáticas de trata y explotación de personas.	Prevención	9	36
Generar y fortalecer los servicios de atención integral a las personas damnificadas por la trata, con perspectiva de género y un enfoque de DDHH. Fortalecer la primera asistencia y la asistencia integral, así como proteger la identidad de las víctimas y evitar la revictimización.	Asistencia	13	33
Intensificar la investigación y judicialización de los delitos de trata y explotación de personas.	Persecución	7	24
Optimizar la coordinación de estrategias de trabajo en conjunto entre instituciones y organismos estatales; entre ellos y actores no estatales con competencia en la materia, para mejorar el diseño de la política pública.	Fortalecimiento Institucional y articulación	6	18

Fuente: adaptación con datos de Plan de Acción Bianual 2018-2020.

El seguimiento del Programa Bianual de Lucha contra la Trata de Personas estará en manos de la coordinación del Comité Ejecutivo para la Lucha Contra la Trata de Personas, la Jefatura de Gabinete de Ministros y la secretaría de Fortalecimiento Institucional del mismo Gabinete (Mercado 2018; “Un plan bianual...” 2018).

El Plan de Acción Bianual representa un desafío para la implementación de la política pública, este se afianza en el fortalecimiento de las capacidades de detección y prevención por

parte de las fuerzas federales. Requiere además, poner en marcha mecanismos de cooperación internacional, fortalecer las capacidades institucionales para optimizar las condiciones de registro y acceso a la información. Aunque a nivel discursivo, el presidente Mauricio Macri ha planteado que el Plan Nacional Bianual refuerza el compromiso del Estado Argentino en la protección y garantía de los derechos humanos de las personas afectadas por la trata de personas, esto necesita que una investigación a posteriori lo ponga a prueba.

Los avances institucionales en materia de trata hechos por el gobierno de Mauricio Macri responden al lobby y a las relaciones que se han estrechado con la comunidad internacional, especialmente con el gobierno de EEUU; estas iniciativas legislativas, orgánicas e institucionales responden directamente a las solicitudes hechas por la comunidad internacional, especialmente el Departamento de Estado quién por dos años consecutivos (2018 y 2019) ha otorgado a Argentina la mayor calificación en el Reporte Internacional anual por trata de personas. Las calificaciones internacionales se alinean al tipo de relaciones diplomáticas que se mantienen entre países, que demuestran intereses y estrategias geopolíticas coyunturales.

2.6.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PR3): dificultad en la recuperación de activos e inefectiva reparación de las personas afectadas. Asignación indirecta de presupuesto para la protección integral

Después de 10 años en que Argentina emitiera una Ley antitrata en 2008, se expide un Proyecto de Ley 315/18 sobre la creación del Fondo Fiduciario Público “Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata de Personas” contemplado en la Ley No. 26.842 de 2012, cuya creación y tratamiento fueron impulsados por el Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos y el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata de personas, en coherencia con lo planteado por el Protocolo de Palermo, a partir de las medidas y procedimientos para el acceso a indemnizaciones y restituciones por parte de las personas afectadas.

En junio de 2019, dicho proyecto de Ley contó con la aprobación de la Cámara de Diputados¹⁰² con 183 votos afirmativos, uno negativo y ninguna abstención para la creación del fondo, lo cual constituye un avance en la prevención y erradicación de la problemática de

¹⁰² El proyecto de Ley contaba con media sanción del Senado y había obtenido dictamen favorable de las Comisiones de Legislación Penal y Presupuesto y Hacienda de la Cámara de diputados (Diputados Argentina 2019).

la trata de personas y es una respuesta a los derechos de las personas afectadas y su reparación (Diputados Argentina 2019). Es la concreción y el resultado de un esfuerzo y trabajo continuo en pro de la trata de personas en el país.

El núcleo del fondo fiduciario o fideicomiso público es el resarcimiento económico y social de las personas afectadas, evita que ellas sigan el procedimiento civil para obtener una indemnización y establece que los bienes muebles e inmuebles y el dinero en efectivo decomisados provenientes de la trata y el lavado de activos, así como los que resulten de la venta de los bienes, serán destinados a la asistencia de las personas afectadas.

Adicionalmente, la ley plantea qué en el momento de la sentencia se estipulen las reparaciones económicas a favor de las personas afectadas como medida de reparación del daño (Argentina, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2019; Diputados Argentina 2019).

Para implementar dicho Fondo el poder ejecutivo nacional tiene previsto diseñar un sitio web de consulta pública y gratuita con el fin de difundir los bienes que ingresen al Fondo, así, las auditorías y los informes soportarán las decisiones legislativas apostándole a tener una administración transparente (Diputados Argentina 2019).

La decisión de aprobar el Fondo como uno de los mecanismos para la recuperación de activos constituye un avance hacia el resarcimiento patrimonial y la restitución efectiva e integral de los derechos de las personas afectadas (Rodríguez 2019).

Se busca que exista,

[...] una política ágil de recuperación de activos en sede judicial que establezca la obligación de la fiscalía en la persecución de los bienes y el producido de la trata de personas. De esta forma, no solo se garantiza la reparación integral de las víctimas, sino que se ataca el corazón del delito porque se persiguen las ganancias obtenidas tanto por personas naturales como jurídicas (Rodríguez 2019).

La decisión de aprobar la ley para la operativización del fondo fiduciario se toma en el marco del reconocimiento internacional hecho por el Departamento de Estado de EEUU a Argentina, a raíz de las políticas promulgadas para prevenir, combatir y erradicar la trata de personas. Sumándose al momento político coyuntural de finalización del mandato presidencial de

Mauricio Macri, se constituye en una respuesta a la directriz geopolítica marcada desde el norte, que a la vez, se convierte en una estrategia política que brinda réditos en la gestión gubernamental y redundante en el fortalecimiento del sistema institucional en torno a la lucha contra la trata y la delincuencia organizada transnacional.

2.6.4. Prueba en instrumentos de organización (PR4): escasos lugares de asistencia y acogida para personas afectadas por trata

La asistencia y la atención integral requieren de la intervención de una variedad de actores que brinden apoyo sostenido e interdisciplinario a las personas afectadas. A pesar de los avances en términos normativos, entre la teoría y la práctica todavía sigue habiendo una distancia grande. Existen estadísticas de cuántas personas fueron rescatadas, pero no de cuántas fueron reinsertadas a la vida social, la mayoría de éstas personas necesitan un apoyo para reestructurar las relaciones afectivas, familiares y socioeconómicas, lo que se convierte en el núcleo de la asistencia y fundamenta el proceso de acompañamiento.

Desde la sanción de la ley de trata, la prostitución se ha vuelto clandestina y ha migrado hacia departamentos privados, hay una reconversión del negocio hacia circuitos de connivencia y anillos de explotación sexual que existen con la complicidad de actores estatales, lo que fortalece las estructuras del crimen organizado. Así, se demuestra otro criterio de falla de implementación que propone McConnell (2015), asociado con beneficiar a los grupos destinatarios, es decir, a las personas afectadas por la trata, en donde aquellos pequeños logros o éxitos en la política anti trata se ven eclipsados por el daño o la afectación a las víctimas a quienes se pretendía beneficiar, y por el contrario, se generan condiciones de injusticia en las que se reproduce la vulnerabilidad y el sufrimiento.

El rol de la Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (DOVIC) del Ministerio Público Fiscal trabaja de forma articulada con el Programa de Rescate y Acompañamiento a Víctimas de Trata de Personas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, intervienen en el momento de allanamientos y realizan la entrevista a las personas afectadas en la cámara Gesell, entre otras acciones.

A nivel descentralizado, según el portal oficial de la Provincia de Córdoba, desde marzo de 2013 esta provincia cuenta con “el primer refugio para víctimas de trata y explotación sexual de personas del interior del país” que tiene una capacidad para alojar a 50 personas y espacios

para que los equipos técnicos conformados por “psicólogos, trabajadores sociales, médicos, abogados, nutricionistas y acompañantes terapéuticos brinden asistencia a las víctimas” (Sommer 2017, 417).

A finales de 2017 en la Provincia de Buenos Aires se decidió abrir un refugio o Unidad Convivencial No. 2 para las personas afectadas de trata de personas, en el que participaron 27.000 ciudadanos por medio de una aplicación digital, con la que pudieron seleccionar el nombre del refugio denominado: “Tita Merello”, una mujer destacable en la música y el arte en Argentina, cuyo nombre correspondía a un refugio cinéfilo que funcionaba en el microcentro de Buenos Aires años atrás (Tagliaferri¹⁰³ 2017; De Laet¹⁰⁴ 2017; Ayuso 2019).

En cada rescate no siempre la solución es un albergue. En los rescates de 200 personas en el campo era necesario “un hotel, una casa o muchas casas y habíamos comenzado a trabajar en redes muy buenas de articulación con las provincias que tenían los puntos focales [...]. En cada uno de ellos teníamos una articulación muy rápida¹⁰⁵.

A nivel descentralizado se presenta otra evidencia a partir del decomiso de un bien inmueble en el años 2016 a una prostituyente sentenciada por la Justicia Federal que había facilitado la prostitución ajena en la provincia de Mendoza; después de tres años, a mediados de 2019 se efectiviza el proceso de desalojo¹⁰⁶ del bien y se propone abrir un punto focal de asistencia integral para personas afectadas por trata que no existía en la provincia de Mendoza, el cual contará con la coordinación de la Subsecretaría de Desarrollo Social y de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Salud de la provincia, respondiendo a 35 casos de trata denunciados entre 2018 y 2019, a los que se les brindó alguna asistencia (Mannino 2019; Gobierno de Mendoza 2019). El proceso de intervención en el refugio o casa de acogida estará a cargo de las Direcciones de Contingencia Social, Género y Diversidad y Adultos Mayores que tendrán la labor de gestionar los recursos necesarios.

¹⁰³ Ministra de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁰⁴ Director General de Atención y Asistencia a la Víctima de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁰⁵ Merchán, en conversación con la autora, julio de 2017.

¹⁰⁶ La vivienda que en realidad son dos casas contiguas de construcción reciente antisísmica, se estaba utilizando como una pensión, razón por la cual, antes del desalojo definitivo se reubicó a personas que pagaban alquiler por la estadía.

Para reflejar la situación de desprotección por parte de los entes administrativos y orgánicos, cabe destacar el juicio de Alike Kinan en Ushuaia en Tierra de Fuego Argentina. Este caso es histórico no solo a nivel provincial y nacional sino a nivel latinoamericano e internacional, debido a que es la primera víctima de trata de personas que querrela contra tres tratantes proxenetas y contra el mismo Estado en nombre de la municipalidad, estamento institucional que permitió la explotación y fue cómplice por omisión¹⁰⁷. Este proceso es sinónimo de empoderamiento y refleja la transformación de persona víctima afectada a sobreviviente, que implicó el restablecimiento de derechos y se constituyó en un juicio exitoso emblemático. Es un referente que fortalece al Movimiento de Mujeres que lucha y reclama por sus derechos, especialmente desde una postura abolicionista.

Alike fue una víctima rescatada en octubre de 2012. Su caso se abre tras un allanamiento el 9 de octubre en el prostíbulo Sheik, ella no se reconocía como víctima y la investigación se hace desde un juzgado en la provincia de Tucumán que llamó la atención de la Procuraduría de la Nación, en ese entonces UFASE hoy PROTEX. Ella solicitó una reparación personal justa de 2.300.000 pesos argentinos, lo cual marca un antes y un después, contrarrestando a una sociedad que silencia y que culpabiliza a la víctima.

El caso de Alike plantea el tránsito, difícil y paulatino de pasar de víctima a sobreviviente, la primera, una persona que en sí misma ha sufrido daño físico y psicológico, que reproduce la voz del tratante en la mayoría de los casos; y la segunda, una persona que se ha reconocido a sí misma como víctima, que con apoyo logró recuperar su valía como ser humano y afrontar las secuelas de la vulneración para continuar con su proyecto de vida. Tras este caso se han despertado otros que reclaman al Estado desde sus distintas jurisdicciones, encontrar respuesta institucional no solo a las personas afectadas de trata sino a las víctimas indirectas que por lo general son las familias.

Como víctima contó con acompañamiento y contención psicológica de la Dirección de Orientación a la Víctima (DOVIC) y la Oficina de Rescate a nivel Nacional. Aún así, este caso devela un accionar institucional denunciado por el ala abolicionista, al mostrar concierto del Estado municipal y provincial en habilitar a las mujeres para el ejercicio de la

¹⁰⁷ No a la administración actual ni a la pasada, porque su acción y/u omisión frente a la captación de mujeres viene desde décadas atrás, por consiguiente, las reclamaciones son hacia el accionar del Estado que atentó contra los derechos de las mujeres en un tiempo de más de 30 o 40 años de Ushuaia, Tierra de Fuego.

prostitución¹⁰⁸ basados en registros sanitarios con la apertura de legajos, la toma de huellas dactilares, la utilización de los hospitales públicos para firmar libreta sanitaria bajo pertinencia municipal, entre otros.

Las acciones de protección que hace el Estado, aclarando que éstas se dieron en la fase avanzada del caso de Alike, son, apoyo de las psicólogas del programa de rescate; terapia, reconstrucción de su historia de vida; custodia con guardias de seguridad; tribunal y fiscales intervinientes en el juicio para incorporar y aplicar la perspectiva de género; acompañamiento de la PROTEX; cuerpo forense de la nación quien hizo una evaluación acerca de todo lo que vivió la víctima. Dimensión política de DDHH al margen de las diferencias partidarias.

Aunque este caso fue exitoso, la mayoría de casos muestran la compleja realidad multidimensional, y a la vez, la escasa presencia institucional en medidas de protección oportunas y reparación del daño. Un programa de empleo y capacitación que otorga \$250 pesos argentinos mensuales a las personas afectadas no es un beneficio para visualizar una oportunidad a mediano o largo plazo, y las dificultades para ingresar a una víctima a un programa como el de “Ellas hacen”, son altas¹⁰⁹.

Por tanto, la política pública y las instituciones que la ejecutan necesitan ajustar constantemente su diseño e implementación, para que el restablecimiento de derechos y la reparación de las personas afectadas sea real. Entre los desafíos para lograrlo se encuentran: diseñar políticas públicas asentadas a la realidad y a las reconfiguraciones vertiginosas de la trata de personas como vulneración de derechos y delito, que las leyes emitidas se afiancen en reglamentos oportunos, que existan incentivos frente al trabajo y al compromiso político de los ejecutivos a nivel provincial y nacional, que haya acceso a vivienda para las personas afectadas por la trata, reincorporación y acceso a opciones de trabajo digno.

En conclusión, esto ratifica una evidente ausencia del Estado en términos humanitarios, hacen faltan políticas públicas que puedan resarcir los daños y se afiancen criterios de justicia, desarrollo y bienestar social. Es evidente que la sociedad y el Estado Argentino, sigue estando

¹⁰⁸ Por este motivo, se toma la decisión de demandar al Estado, calificándolo de proxeneta, porque habilita la existencia de un sistema prostibulario.

¹⁰⁹ Caminos, en conversación con la autora, julio de 2017.

en deuda, y apenas da unos pasos para generar escenarios y conductas de perdón y reconciliación de vulneraciones y violaciones de derechos humanos pasados y recientes.

En relación con las evidencias encontradas, los cuatro test empíricos tienen un valor positivo, por consiguiente, la hipótesis del Resultado logra ser comprobada, y se corrobora que la confianza en la hipótesis con un prior inicial de 0,50 alcanza una confianza de $P(h | e) = 0,99$.

3. Principales hallazgos del caso argentino

La sociedad civil fue la que empezó a marcar la agenda pública del tema de trata en Argentina a partir del accionar comprometido de los movimientos sociales y feministas, sumado a las protestas y reivindicaciones que hacían los trabajadores migrantes que operaban en talleres clandestinos, quiénes conformaban asambleas barriales y buscaban procesos de empoderamiento¹¹⁰. Esto cada vez tuvo repercusión a nivel gubernamental, desde donde se decidió insertarse en la dinámica mundial de lucha anti trata que privilegiaba la persecución del delito y también, aunque de manera subsidiaria, la protección de las personas afectadas denominada en Argentina rescate¹¹¹, fundamentado especialmente en la asistencia¹¹².

Dos posiciones han marcado el hacer de las políticas públicas migratorias y humanitarias en la Argentina, por un lado, el enfoque de control liderado por las fuerzas de seguridad que en ocasiones se torna cómplice frente a las violencias y maltratos¹¹³ y, por otro, el enfoque de derechos humanos signado por múltiples desigualdades en América Latina.

Una de las fallas en la implementación de la política antitrata, se fundamenta en que algunos servidores públicos de las fuerzas de seguridad se encuentran en los mismos círculos que mantienen y reproducen la trata de personas, actúan incluso en complicidad con las pequeñas y grandes mafias y esto hace que se exacerbe la vulneración de derechos, se mantengan los

¹¹⁰ Caminos, en conversación con la autora, julio de 2017; Karo, en conversación con la autora, julio de 2017.

¹¹¹ Una de las mayores críticas que se hace al enfoque de rescate, es que la política de asistencia a las personas afectadas se redujo a una numerología de rescates. Las prácticas de rescate son destructivas de las lógicas de relacionamiento que han internalizado las personas afectadas y produce problemas en las vidas de las mujeres, no cuentan con ayuda sostenida y son un número de rescatadas, donde las cifras y los números se utilizan políticamente para mostrar eficacia y eficiencia, más allá de procesos humanizados y humanizantes. Cecilia Varela (doctora en Antropología, investigadora del Instituto de Investigaciones de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, activista), en conversación con la autora, enero de 2017.

¹¹² Atención psicosocial, médica, de subsistencia, seguridad, orientación vocacional, apoyo jurídico y trabajo en red, supeditados a tiempos concretos de atención inmediata o de largo plazo.

¹¹³ Margarita Meira (presidenta Madres Víctimas de Trata en Argentina), en conversación con la autora, noviembre de 2016.

delitos, se perpetúe la corrupción y se provoque una falla en la protección de derechos de las personas afectadas¹¹⁴.

La estructura de diseño e implementación de política desde un enfoque anidado multinivel adopta parámetros normativos propios de una línea jerárquica y una gobernanza legal, en donde, la persecución del delito marca los procedimientos para la protección de las personas afectadas. La cabeza visible de la *persecución* del delito es el Ministerio Público Fiscal¹¹⁵ que interviene en el fuero penal argentino a través de la PROTEX como unidad especializada, además del Ministerio de Seguridad desde la rama ejecutiva.

El enfoque ideacional relacionado con la forma en cómo se conciben y están orientadas las políticas públicas (Linder y Peters 1993) analiza los tránsitos que ha tenido la política anti trata. El gobierno argentino ha mantenido oficialmente una postura abolicionista que no está de acuerdo con el trabajo sexual, al sostener que aproximadamente el 80% de las mujeres en situación de prostitución son explotadas y expulsadas del sistema desde muy niñas (Tuñez s. f.).

La vinculación entre la trata de personas y las violencias de género, es un nexo aún más teórico que empírico, en Argentina lo constatan el Registro Único de Casos de Violencia Contra la Mujer y el Observatorio de Violencia de Género de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, que no incluyen ni hacen alusión en sus informes a la trata de personas como vulneración de derechos conexa, lo cual, denota que hace falta fortalecer los procesos de investigación académica y de producción de conocimiento.

Uno de los argumentos que encierra mayor peligro es equiparar la prostitución con la trata de personas que pone en cuestión los matices que encierra la migración y los tipos de migración existentes, logrando posicionar solo la migración forzada sin dejar lugar a una migración voluntaria con proyectos de vida por plasmar. La prostitución y la trata con fines de

¹¹⁴ Ana Chávez (delegada ObservaLATrata Capítulo Argentina 2016), en conversación con la autora, septiembre de 2016.

¹¹⁵ Dirigido por el procurador general de la nación que actúa como Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia, es propuesto por el poder ejecutivo y aprobado por el congreso de la nación. Es independiente y autónomo del poder judicial, su objetivo es defender los intereses generales de la sociedad, la defensa de los derechos y la persecución de los delitos, siempre que el ordenamiento jurídico estime necesario que una parte del Estado actúe en favor de los intereses de la sociedad.

explotación sexual no son la cara de una misma moneda, por tanto, es necesario desmontar el ideario de equiparar lo uno con lo otro, sin negar que en muchos casos, la prostitución se constituye en una grave violación de derechos, producto de relaciones asimétricas y una lógica capitalista, patriarcal, heteronormada y neocolonial, que en la mayoría de casos también se constituye en una alternativa de sobrevivencia para las personas que la ejercen, expulsadas o no, por un sistema que refleja profundas brechas sociales y humanas¹¹⁶.

Ahora bien, el número sustancioso de evidencias recopiladas del caso argentino demuestra que la inconsistencia en el diseño de política pública que integra arreglos institucionales, cambios incrementales y características de contexto materializados en una descoordinación interinstitucional, son el factor causal de la falla de implementación de la política pública anti trata, específicamente en la protección integral de las personas afectadas.

Así, las cuatro series de pruebas de aro correspondientes a las cinco partes del mecanismo causal fueron positivas, trabajando con valores y porcentajes moderados al tratarse de asuntos públicos dentro del ámbito de las ciencias sociales que son influenciados por factores endógenos (nacionales y subnacionales) y exógenos (internacionales); coyunturales, político institucionales y económicos, dinámicos y difíciles de reducir a entidades simplificadas y aisladas.

Por tal razón, la formalización bayesiana de los resultados en las cinco partes, indica un grado de confianza del 99% basado en una confianza previa del 50%, un grado de certeza del 90% y un grado de exclusividad del 10%, tal como lo constata la siguiente tabla de resultados.

¹¹⁶ Dejando ver el transfondo de la sociedad contemporánea donde rige el capital, el consumismo exacebado, lógicas de dominación de carácter económico, político, cultural y religioso, sumado a las asimetrías sociales.

Tabla 25. Formalización bayesiana con pruebas de aro. Caso Argentina

Test Empíricos	Tipo Test	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	(+) $C1= p(h e) - p(h)$
PD1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PD2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
PD3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
PD4	+	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,00
PA1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PA2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
PA3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
PA4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,03
PB1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PB2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
PB3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
PB4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,03
PC1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PC2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
PC3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
PC4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,03
PR1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PR2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
PR3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
PR4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	-0,34

Fuente: adaptación con base en Fontaine et al. (2017; 2018; 2019).

Capítulo 5

Estudio de caso: falla de política pública antitrata en Colombia

1. Contextualización de la política pública antitrata en Colombia

Colombia históricamente se ha visto signada por una ola de violencia que lleva más de 60 años, lo cual, ha generado profundas asimetrías y brechas sociales entre la ruralidad, lo urbano y su mixtura. El asesinato de Carlos Galán como candidato presidencial, hace perder las esperanzas al país en medio de las fuertes implicaciones que tuvo el narcotráfico. En la década de los 90 se produjo el exterminio de la Unión Patriótica y muchos de sus líderes políticos. Con la llegada de Cesar Gaviria y la conformación de una Asamblea constituyente tras un fuerte debilitamiento institucional se proclama la nueva constitución de Colombia de 1991, y con ella, algunos avances como la creación de la Corte Constitucional, la Fiscalía, el derecho a la tutela, la independencia del Banco de la República, la elección popular de gobernadores, entre otros. Con Ernesto Samper se vivió una crisis internacional por la financiación de la campaña presidencial con dineros del narcotráfico (Proceso 8000), dictándose finalmente precluida la investigación al presidente.

Las fuerzas paramilitares, Autodefensas de Colombia (AUC) se expandieron por todo el territorio nacional desde la década de los 80, alcanzado con el ápice de su poder a mediados de los 90, enfrentando a la guerrilla, disputándose con ella el negocio de la coca, generando masacres, desplazamientos masivos y un recrudecimiento de la violencia. A finales de la década de 1990 era una época confusa, en medio del caos y el desorden ascendía el número de víctimas y el país parecía fuera de control (LaRosa y Mejía 2014, 120).

Con el ascenso de Andrés Pastrana al poder, se propuso un “plan de paz” en el que se autorizó una zona de despeje en San Vicente del Caguán, 42.000 kilómetros cuadrados en los que el ejército dejaría de operar, dando oportunidad a las FARC para focalizarse en ese territorio. Se pactó un programa de ayuda con EE.UU. denominado Plan Colombia de 1.300 millones de dólares, en su mayoría destinados a servicios militares, sin embargo, el plan de paz no dio resultados y a inicios de 2002 se da la orden al ejército de volver a la zona, militarizarla y retomar el territorio, lo cual, se constituyó en una falla política y una derrota para el gobierno colombiano (LaRosa y Mejía 2014).

Tras la ruptura de los diálogos entre el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2003) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se produjo el escalamiento de la guerra en las ciudades. La llegada a la presidencia de Álvaro Uribe Vélez fue una línea normativa y de autoridad que insistió en la recuperación de la autoridad estatal con la doctrina de la seguridad democrática, negando que en Colombia existiera un conflicto interno y liderando la lucha contra el terrorismo de la mano de EE.UU. (García 2004).

La vulneración de derechos sumado a las condiciones de pobreza de la mayoría de la población ha sido una constante, los desplazamientos sistemáticos, los secuestros extorsivos, el crecimiento de los cultivos de uso ilícito, la presencia de corredores transnacionales donde operan los carteles de la droga; la exacerbación de las violencias, la presencia de guerrillas y paramilitarismo convirtieron a Colombia en el primer país expulsor de población a nivel latinoamericano.

Dentro de los acuerdos de paz desde 1991 a 2019, las personas afectadas especialmente de violencia sexual en el conflicto armado no habían tenido lugar en la configuración de los acuerdos entre el gobierno y los principales grupos subversivos como el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) y el Movimiento 19 de abril (M-19), a excepción del último acuerdo de paz llevado a cabo entre el gobierno y las FARC-EP, en donde se abrió un espacio de participación y se nombró de manera específica el resarcimiento del daño de la violencia sexual (Bedoya et al. 2016, 11; Paredes-Mosquera et al. 2018).

En este escenario, el entramado multiorganizacional y los procesos de interacción e interdependencia operaban a través de la interacción política multilocalizada, con distintos intereses y apuestas que integraban niveles jerárquicos y horizontales, donde la sociedad civil organizada aparecía para reconfigurar la política (Hill y Hupe 2009; Wildavsky 1973). Uno de los datos que hicieron imprescindible la actuación de las mujeres en los procesos sociopolíticos colombianos, fue que:

[...] entre 2004 y 2014, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, registró 181.093 mujeres afectadas por violencia sexual. En promedio 16.463 mujeres por año, 46 por día, 2 por hora y una cada 32 minutos; siendo el 84% de los casos registrados mujeres y las más afectadas las niñas entre 10 y 14 años de edad (Sisma 2016).

En medio de circunstancias políticas y socialmente adversas, las fallas en la protección integral de las personas afectadas son una constante y se busca mejores sistemas de garantía de derechos, con corresponsabilidad y bienestar público. El 60% de las personas afectadas que participaron en la construcción de los acuerdos de paz y en los diálogos de la Habana fueron mujeres.

Una de las soluciones que plantea el Acuerdo de Paz es brindar un trato diferenciado a mujeres, niñas, adolescentes y jóvenes en relación con la violencia intrafamiliar y la violencia sexual. Para las Víctimas del Conflicto (punto tres del acuerdo) se ha propuesto un “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición” que a través de los mecanismos que lo integran, se busque responder a los derechos de las personas afectadas, asegurar la rendición de cuentas, garantizar la seguridad jurídica, la convivencia, la reconciliación y la no repetición.

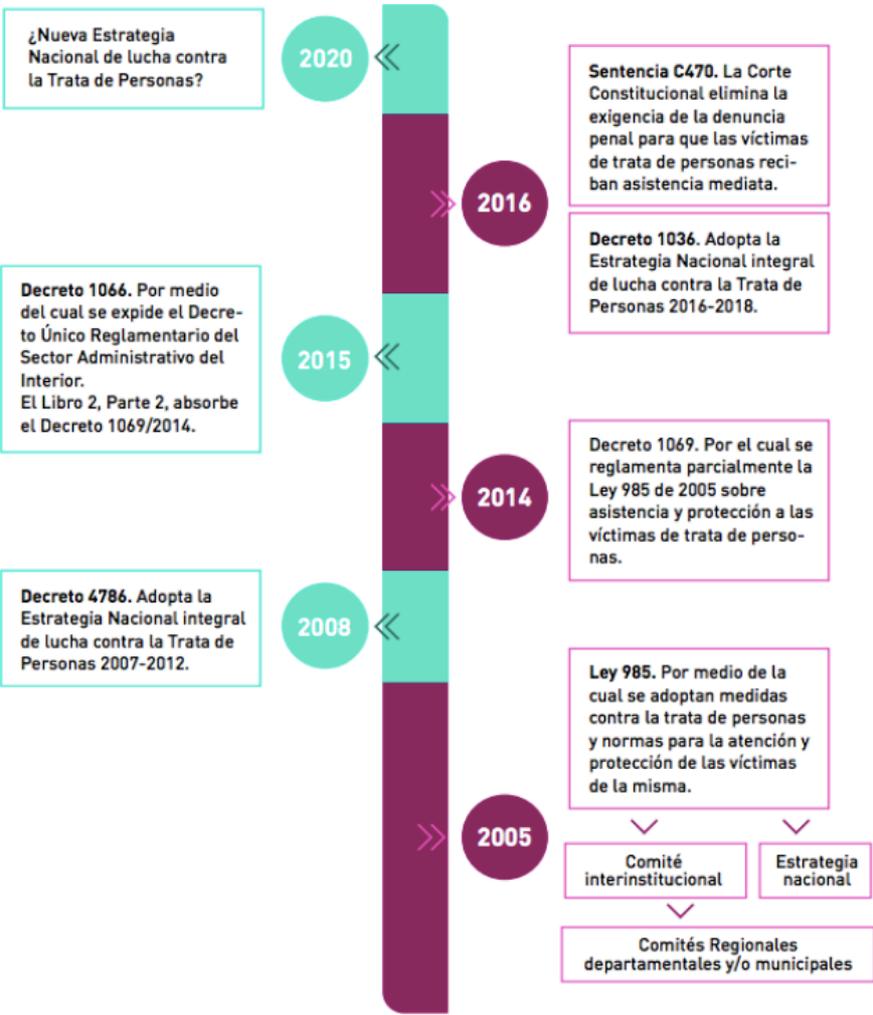
Este punto visibiliza el impacto desproporcionado que ha tenido el conflicto armado colombiano en las mujeres, lo cual, requiere de intervenciones diferenciadas de género, territorialidades e interseccionalidad, que vinculen distintas vulneraciones y políticas públicas, entre ellas trata de personas, violencia de género, feminicidios, entre otras que presentan particularidades específicas de victimización.

Los procesos de interacción e interdependencia, lleva implícito una lógica relacional y multilocal de configuraciones eslabonadas y anidadas; el abordaje de la trata como problema público en Colombia hace una retrospectiva a la década de los 90 e inicios del siglo XXI, cuando mujeres colombianas en Europa estaban siendo víctimas de explotación sexual, lo cual, encendió las alarmas de Cancillería y especialmente de Fundación Esperanza, ONG que tras su trabajo en Holanda empezó a detectar cómo se iba configurando la vulneración y la violación de derechos de mujeres colombianas en esas latitudes y se considero atender el problema desde Colombia. Esta fue la ventana de oportunidad para que Colombia incida en los diálogos de alto nivel en Naciones Unidas e incluso, pueda participar en la elaboración de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los Protocolos complementarios.

La estructura de diseño e implementación de política pública antitrata, ha tenido que considerar a Colombia como un país de origen en las modalidades de explotación sexual,

además de trabajos forzados y matrimonio servil que marcó los inicios de la trata internacional, situación que llevó al país a estructurar en 2005 la primera ley antitrata en América Latina, una de las leyes más completas que ha servido de referente para otros países latinoamericanos. Se crean las instancias respectivas como el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas, el Centro Operativo Antitra Trata y dos Estrategias de Lucha contra la Trata de Personas que movilizan la política pública. A continuación se pueden observar los avances normativos en materia de trata de personas,

Figura 10. Avances normativos



Fuente: Espacios de Mujer y SerVoz (2020, 18)

En dicha política pública la adaptación mutua y la renovación parcial de las instituciones ha presentado cambios incrementales de primer orden, basados en el sistema descentralizado, en la emisión de dos estrategias nacionales que permitieron formular e implementar los planes de acción a nivel local, gestionar parte de información, interactuar con ONG’s y promover los

mecanismos departamentales para la asistencia técnica territorial. Esto se relaciona con las características evolutivas del diseño de las políticas, que se ajustan en la medida que los procesos de aprendizaje van dando resultados (Browne y Wildavsky 1998).

Colombia es el país sudamericano que más diáspora venezolana ha recibido a causa de la , crisis política y económica del vecino país. Según Migración Colombia al cierre de 2019 había 1.771.237 de personas venezolanas en Colombia, de las cuales un 48,3 % son mujeres, magnitud que exige una adecuación institucional para proteger y garantizar los derechos de la población migrante venezolana (Espacios de Mujer y SerVoz 2020,).

Aunque la situación de migración irregular ha recrudecido la situación de calle y el trabajo informal de muchas familias, también se produce el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes asociado al conflicto armado, la explotación sexual y el incremento de la prostitución por mencionar algunos efectos. Esto sumado a las medidas restrictivas impuestas por algunos países latinoamericanos lo que ha provocado el aumentado de la diáspora Venezolana en Colombia; la presencia de redes de trata y con ello, muchos retos en términos de protección integral.

2. Planteamiento del mecanismo causal

2.1. Abriendo la caja negra, evidencias y modelización bayesiana de test empíricos

Cómo se ha podido constatar con el caso argentino, el mecanismo causal no es un planteamiento estático y lineal debido a que en cada una de las partes que lo conforman existe dinámica y movimiento. Los actores, las instituciones, los instrumentos de política, las acciones, las ideas, el contexto, la realidad y el medio ambiente circundante están en constante dinámica a pesar de la inercia o movimientos lentificados. Razón por la cual, en cada parte del mecanismo (detonante, entidades y resultado) sucede la iteratividad y la interacción propios de sistemas vivos, complejos y dinámicos que comparten acciones y tratan de afectarse mutuamente y encontrar acciones causales, sin ser unívocas sino plurales.

Para la búsqueda de evidencias en Colombia se acudió a fuentes primarias y secundarias que se presentan por cada parte del mecanismo causal, logrando en la mayoría, una triangulación de evidencias a partir de diversas fuentes (Anexo 16).

El mecanismo causal teorizado y operativizado se presenta de manera secuencial y ordenada por términos metodológicos y pedagógicos. Uno de los aspectos fundamentales en la explicación causal es la temporalidad o el orden cronológico que implica seguir la secuencia de los procesos y el encadenamiento de las causas y los efectos micro, meso y macro para finalmente explicar el resultado propuesto.

A continuación, se precisa los tiempos que corresponden a las partes del mecanismo causal.

Tabla 26. Períodos consecutivos en Colombia

Parte Mecanismo Causal	Período
D: Puesta en Agenda del Asunto Público	Desde 2000 hasta 2004
A: Formulación de la Política Pública anti trata	Desde 2005 hasta 2007
B: Cambio institucional en la política pública anti trata se ubicó para efectos analíticos	Desde 2008 hasta 2012
C: Interacciones políticas en la lucha contra la trata de personas.	Desde 2013 hasta 2016
R: Falla de la Política Pública	Desde 2017 hasta 2019

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

2.2. Detonante: puesta en agenda del asunto público

Tabla 27. Detonante caso Colombia

Puesta en Agenda del asunto público (D)		
Hipótesis	Diseño de Tests	
HD: El gobierno incorpora en la Agenda Política los objetivos (3P) de la TdP: Prevención, Persecución y Protección.	PD1	Discurso programático oficial posiciona el asunto público.
	PD2	Regulación superior incorpora lineamientos internacionales de TdP.
	PD3	Variación del presupuesto del ejecutivo
	PD4	Instituciones que administran temas relacionados al asunto público y los objetivos de política.

Fuente: Datos del trabajo investigativo

En Colombia la puesta en agenda de los objetivos de la política anti trata se desarrolla entrando al siglo XXI, por lo que se ha hecho un recorte temporal que comprende del 2000 hasta el 2004, es decir, un año antes de promulgar la Ley específica de trata de personas.

2.2.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PD1): discurso programático oficial posiciona el asunto público

Se presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, la mixtura de algunos instrumentos nacionales que datan de la segunda década del siglo XIX los cuales ganaron posicionamiento a nivel internacional.

No se encuentra una alocución presidencial como evidencia de la posición oficial del gobierno colombiano respecto a la importancia de luchar contra la trata de personas, sin embargo está el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 denominado “Hacia un Estado Comunitario” del primer mandato presidencial del expresidente Álvaro Uribe Vélez, en el que se destaca enfáticamente la doctrina de seguridad democrática como primer capítulo de dicho plan, cuyos primeros acápite versan sobre el control territorial y la defensa de la soberanía nacional basados en el fortalecimiento de la fuerza pública, su inteligencia y capacidad disuasiva para el combate de las drogas ilícitas y del crimen organizado. También se destaca el fortalecimiento de la justicia vinculado con la racionalización, el fortalecimiento de la investigación criminal; la política criminal, penitenciaria y carcelaria (Colombia, Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2003).

La política de seguridad democrática que permeó el gobierno y las fuerzas de seguridad centró su accionar en la lucha contra los grupos armados ilegales dentro y fuera del territorio nacional, contando con una activación social significativa a través de las redes de cooperantes¹¹⁷ y el aumento del presupuesto para la defensa nacional.

Ha sido muy criticada esta política debido a los diferentes pactos que se hicieron entre paramilitares, políticos y servidores públicos (Pacto de Ralito, Chivolo, Pivijay, Urabá; los de Magdalena Medio; los del Eje Cafetero y Caldas, entre otros). El propósito no solo fue poner candidatos en diferentes cargos de elección popular y corporaciones públicas, sino capturar

¹¹⁷ La Red de Cooperantes alude a un sujeto colectivo de carácter “preventivo” que integra a la población colombiana con los organismos de seguridad, con el fin de proporcionar información a las autoridades en beneficio de la seguridad pública.

Esto reproduce la estrategia estadounidense de los Neighborhood Watch. Resulta problemático y riesgoso, en tanto sectores de la sociedad, asimilen los llamados a la cooperación ciudadana como convocatorias a la creación de frentes parainstitucionales, o utilizados como mecanismos de retaliación. Como es el caso de “Las Convivir” que eran cooperativas o asociaciones de seguridad privada en la zona rural de Antioquia, a quienes se les atribuye el origen del paramilitarismo en Colombia. “La cooperación ciudadana se ha convertido en el subterfugio ideológico de la militarización progresiva de la vida cotidiana que se encubre en un discurso que invita a la participación voluntaria” (Acosta 2006, 35).

mediante el poder electoral las funciones del gobierno y el Estado con el fin de conquistar posiciones locales y regionales, obtener protección e impunidad (López y Sevillano 2008). Por consiguiente, los principales esfuerzos gubernamentales estaban avocados a la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, especialmente el combate de los grupos insurgentes.

En materia de trata de personas, los datos y las cifras en este contexto se convierten en una dimensión compleja, problemática y limitante. Las cifras registradas por las autoridades divergen entre sí, no existe un conteo y seguimiento riguroso de los casos, hay carencia de fuentes primarias sistematizadas, prevalece la cifra oculta o subregistro y el carácter clandestino de la problemática es evidente (Organización Internacional para las Migraciones [OIM] 2005). La preocupación por la cuantificación del fenómeno será una constante y “la falta de datos adecuados y confiables [tendrá] un efecto perverso en la definición de políticas y en el diseño de las intervenciones” (Lackzo 2002 y Lackso 2005, citados en Vargas et al. 2011, 12).

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 2001, 2'318.378 niños y niñas trabajaban y algunos de ellos eran explotados. De acuerdo con tres bases de datos de mayor cobertura nacional en el tema de trata de personas¹¹⁸, se estableció que entre 2002 y 2004, el total de personas afectadas registradas fue de 211 personas mientras que el total de tratantes fue de 285. La gran mayoría de estos casos estuvieron relacionados con trata externa con fines de explotación sexual (Organización Internacional de Migraciones [OIM] 2006).

Las cifras según las bases de datos son dispares tal como lo muestra el siguiente análisis.

Tabla 28. Registro trata de personas 2002-2004, según bases de datos institucionales

	DAS	Policía	OIM	Total
Personas afectadas TdP	121	No dispone	90	211
Tratantes	135	150		285
Intervenciones*	40	40		
*Operaciones mediante las cuales se tiene información sobre el número de tratantes.				

Fuente: adaptación con base en OIM (2006, 35-36).

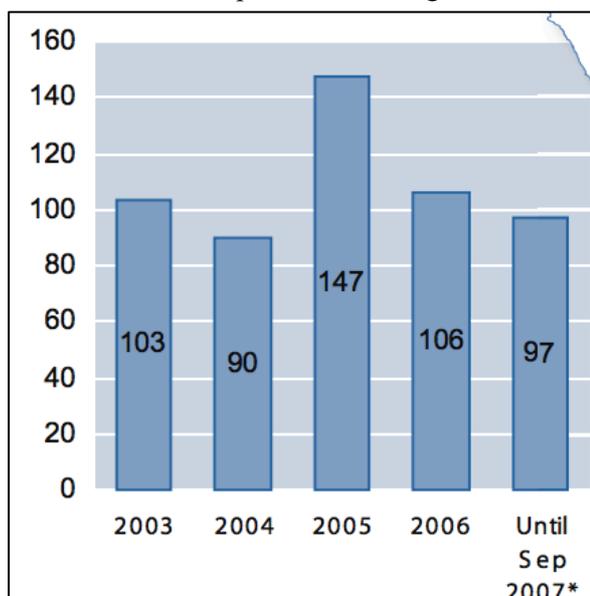
¹¹⁸ El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Sub-Dirección de INTERPOL; el Grupo Humanitas, Dirección Central de Policía Judicial de la Policía Nacional, y el equipo técnico del Programa para la Prevención, Asistencia y Reintegración de las Víctimas de la Trata de Personas de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Misión en Colombia.

Entre 2002-2004 se registraron 211 personas afectadas, 98% de las cuales eran mujeres entre 23 y 37 años. En su gran mayoría, casi un 60% provenía del Eje Cafetero. Sus principales destinos como personas afectadas por explotación sexual fueron Japón y España. Se identificaron 285 tratantes cuyas edades oscilaban entre los 17 y los 40 años. Según la Policía y la OIM, los tratantes en su mayoría eran mujeres, mientras que según el DAS eran hombres (OIM 2006, 49).

La Fiscalía General de la Nación que también dispone de una base de datos sobre casos de trata a nivel nacional, la oficina de Asuntos Internacionales y la oficina de INTERPOL en Colombia abrieron canales de comunicación directa con 180 países miembros de la Organización Internacional de Policía Criminal, con el fin de tramitar información policial y judicial de trata de personas entre autoridades (Informe del Gobierno Colombiano sobre la aplicación de la Plataforma de Beijing¹¹⁹ 1995).

Adicionalmente, existe el informe de UNODC (2009) con datos de 2003 a 2007 que fueron brindados por la Fiscalía General de la Nación. En este periodo se registraron 543 casos con la siguiente distribución.

Figura 11. Casos de trata de personas investigados en Colombia, 2003-2007



Fuente: UNODC (2009, 20).

¹¹⁹ Sumado a los resultados del vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas (2000) promulgado en 2004.

Los datos que interesan para la adopción de objetivos de política son los correspondientes a los años 2003-2004 (antes de la promulgación de la ley de trata de personas en 2005). Estos presentan un total de 193 casos que han llegado a manos de la Fiscalía. No obstante, solo de 2003 a 2007 se judicializaron tres casos; es preciso mencionar que Colombia tiene tipificado la trata de personas como delito en el Código Penal desde 2002, así entonces solo dos casos se judicializaron en 2005 y uno en 2007, es decir, que del total de los juicios emitidos se lograron tres sentencias condenatorias. Se puede inferir que para los años 2003 y 2004 existen casos investigados de presuntas víctimas de trata de personas, pero que, al no ser procesados, no entraron a ser casos típicos y pudieron derivar a otros delitos. Por su parte, el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) que brinda servicios a infancia y adolescencia, en 2004 identificó a 19 niños y 2 niñas afectadas por trata (UNODC 2009).

Las acciones institucionales representan la existencia de una perspectiva securitista y de control, especialmente para perseguir la trata internacional que cobra significancia en un escenario global post septiembre 2001. Por un lado, relega la modalidad de trata interna y por otro, posiciona un discurso norteamericano, geopolítico y hegemónico en el que el gobierno de Uribe Vélez en su primer y segundo mandato (2002-2006 y 2006-2010) priorizó la lucha contra el terrorismo y lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

Con esta forma discursiva e ideológica de hacer política, también se posiciona el asunto de la trata de personas en la agenda pública, lo cual, va de la mano del discurso populista del presidente Uribe Vélez con significantes vacíos a decir de Laclau y Mouffe (2004), como: la paz, la democracia, el desarrollo, el pueblo y la equidad social que crean una especie de homogeneidad que abarca a una población numéricamente amplia donde todos entran sin la posibilidad de diferenciarse. Esto fortalece la hegemonía del líder populista, la adhesión de muchos que redundan en favorabilidad para su imagen, aunque también la existencia de oposición a su proyecto político (Carrillo 2010). “El uso del término “terrorismo” en lugar de “insurgencia”, genera una posición hegemónica que desconoce luchas sociales y reivindica amenazas violentas, todo [ello] dentro del discurso de seguridad” (Carrillo 2010, 37).

Adicionalmente, según el Informe del Estado colombiano sobre la aplicación de la Plataforma de Beijing¹²⁰ (1995) y los resultados del vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General se presenta que,

Los operativos ejecutados desde 1998 hasta 2004 han permitido el rescate en el exterior de 265 mujeres víctimas de trata de personas y la captura de 104 miembros de mafias y redes [...] Algunos países de destino y tránsito identificados fueron Japón con 40%, España con 30% y Holanda con 20% [...].

Unas 50 mil colombianas cada año, diez en promedio por día ejercen la prostitución en otro país. Los principales departamentos que son más propensos a la trata de personas son Valle del Cauca, Antioquia, Risaralda, Caldas y Quindío, Norte de Santander, Tolima, Huila, Bolívar, Atlántico y Cundinamarca. Destacándose el Caribe con la trata interna y el turismo sexual de niños, niñas y adolescentes.

[Existían para ese entonces] 20.000 y 35.000 niños, niñas y adolescentes involucrados en prostitución en el país y cerca de 14.000 niñas y niños soldados en las filas de los grupos armados subversivos (República de Colombia 2004, 59).

Si bien estas cifras se presentan oficialmente por el gobierno colombiano, es necesario interpretar y contextualizar los datos, dado que la Ley 747 de 2002 es la que incorpora en el Código Penal la tipificación de la trata de personas como delito, por tanto, desde el 2002 al 2004 en Colombia se podía identificar la trata de personas en sentido amplio (desde 1980 la tipificación que había en el Código Penal aludía al ejercicio de la prostitución) y no antes.

¹²⁰ Dicha Plataforma se constituye en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer con el objetivo de alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, de ella surge una Declaración y una Plataforma de Acción en la que se abordan temas cruciales para las mujeres, uno de ellos es la trata de personas que se incluye en los acápites de mujer y salud y de violencia contra la mujer.

Para la eliminación de la trata se plantea examinar y fortalecer la aplicación del Convenio 1949 y se establece un *objetivo estratégico* basado en prestar asistencia a las personas afectadas, abordar las causas fundamentales, fortalecer la legislación vigente, intensificar la cooperación y medidas concertadas para dismantelar las redes de trata. Asignar recursos para la formulación de programas que ayuden a la reinserción de las personas afectadas; contar con formación profesional, asistencia letrada, atención de salud confidencial, campañas de prevención y cooperación con las ONG; educación, capacitación, intercambio, preparación y difusión de información para la planificación y la evaluación de procesos.

Entre los problemas que podían afectar la plena aplicación de la Declaración se especificó el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's) y las corrientes migratorias si se llevaban a cabo en condiciones de pobreza, con niveles bajos de instrucción, indocumentación o condiciones inadecuadas de trabajo, lo cual, aumentaba el riesgo de ser objeto de trata.

Adicionalmente se vislumbraba contar con un relator internacional enfocado en el tema de trata de personas, apoyar las negociaciones hacia proyecto de protocolo para impedir, reprimir y sancionar la trata de personas en coherencia con la Convención de la delincuencia organizada transnacional. Considerar un mecanismo nacional de coordinación, ejecutar estrategias nacionales para reducir el riesgo; fortalecer la legislación nacional; promover políticas y programas sociales y económicos (ONU 1995/2014).

Ahora bien, el rescate en el exterior fue de mujeres en ejercicio de prostitución y/o en situación de explotación sexual, condiciones que si bien, pueden estar asociadas con la trata de personas no pueden equipararse. Estos son los rezagos que ha dejado la Conferencia Mundial “Organizándonos contra la explotación sexual regional y global” llevada a cabo en el año 1999 en Dhaka-Bangladesh, cuando en uno de los acuerdos de la declaración dice,

Recomendamos mantener en cada uno de los eventos organizados por la Coalición Contra el Tráfico de Mujeres (CATW en sus siglas en inglés), la discusión sobre las razones por las cuales la prostitución no debe ser reconocida como trabajo, así como los fundamentos filosóficos de la organización. Esto tiene como finalidad fortalecer la base ideológica de la Coalición en cada una de las acciones que desarrolle” (Ministerio de Justicia, Seguridad y DDHH, Presidencia de la Nación de Argentina 2010, 25).

Según los datos que presenta el gobierno colombiano, se puede inferir que Colombia de forma sosegada fundamenta sus acciones y prácticas institucionales en una lógica abolicionista respecto a la prostitución, a diferencia de Argentina que se declara explícitamente como Estado Abolicionista.

En síntesis, el discurso programático de Colombia frente a la trata de personas se enmarca en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional basado en las buenas relaciones que tiene con la comunidad internacional, especialmente con EEUU, época en la que se destacan las acciones del Plan Colombia. Las fuerzas de seguridad DAS, Policía, Fiscalía registran los casos de trata internacional y el país en su conjunto se ceñirá a lo estipulado por la Conferencia y la Declaración de Beijing de 1995 sumado a la convención de la delincuencia organizada transnacional y el Protocolo de Palermo.

2.2.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PD2): regulación superior incorpora lineamientos internacionales de TdP

Al hablar de regulación se incluye la normativa internacional acogida por Colombia en su fuero interno, así como la constitución nacional, algunas leyes asociadas al tema antes de promulgar la ley específica y modificaciones realizadas al Código Penal.

La Constitución Política de Colombia de 1991 con su artículo 17 estableció la prohibición de la esclavitud y también proscribió prácticas análogas como la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas. El artículo 44 eleva los derechos de los niños a rango constitucional en coherencia con la Convención sobre los derechos del niño. De igual forma, en el artículo 93 se consagró la prevalencia de los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos sobre la legislación interna (OIM 2006).

Según Pierre y Peters (2000), esta perspectiva se fundamenta en la gobernanza legal, que tiene en cuenta los lineamientos internacionales insertándose en una dinámica de globalización. Desde el planteamiento de Howlett (2009) respondería a un diseño de política desde el nivel macro, que tiene una orientación normativa política y a través de ella se organiza el Estado y los sistemas de preferencia.

Así, con la Ley 765 de 2002 aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía. Cabe mencionar que Colombia no ha ratificado ni es parte del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

En materia de legislación interna, promulgación y modificaciones al Código Penal, el país tenía una primera tipificación de trata de personas en dicho Código para el año 1980 en el Art. 311, que hacía referencia a la promoción y la facilitación de una mujer o de un menor de edad para el ejercicio de la prostitución, con la salida o ingreso al país de cada uno de ellos como requisito. La Ley 360 de 1997 cambió los términos “mujer” o menor” por “persona” e incluyó los verbos rectores: promover, inducir, constreñir o facilitar. Por su parte, la Ley 599 de 2000 aunque no amplió la tipificación de la trata que refiere únicamente a la trata externa con fines de explotación sexual, ubicó el tema como delito en el título IV “De los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales” capítulo referente al proxenetismo. Finalmente, la Ley 747 de 2002 actualizó la tipificación del delito y aumentó las penas¹²¹ al acoger los planteamientos de la Convención de Palermo de 2000, y fortaleció el aspecto punitivo que corresponde al actual artículo 188A del Código Penal (OIM 2006; Henao 2008).

¹²¹ “Impuso una pena de diez (10) a quince (15) años - no es excarcelable -, [incluyó otras modalidades de trata como] explotación en prostitución, pornografía, servidumbre por deudas, mendicidad, trabajo forzado, matrimonio servil y esclavitud [...]incluyó siete verbos rectores, estableció los medios de captación o reclutamiento y estableció circunstancias de agravación punitiva, como el caso de servidores públicos involucrados en trata de personas, y modificó las penas” (OIM 2006, 26).

Adicionalmente, esta última normativa tipifica e incluye a la trata de personas y al tráfico de migrantes¹²² como delitos que son fuente del lavado de activos (Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho. s. f.).

En este proceso jurídico se iban presentando problemas de interpretación de la norma tanto para fiscales como para jueces, quiénes no podían llevar a feliz término las sanciones.

Finalmente, Colombia después de haber firmado la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo) y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente de Mujeres y Niños el 12 de diciembre de 2000, son ratificados mediante la Ley 800 de 2003. Colombia también ha ratificado e incorporado otros instrumentos internacionales en temas relacionados con la explotación sexual, el trabajo forzado y el reclutamiento forzoso (OIM 2006).

Con estas evidencias de las primeras reformas y adaptaciones legislativas y judiciales, se ratifica que Colombia se constituye en el país pionero en América Latina hacia la lucha contra la trata de personas, sin aunarla al tráfico de migrantes que marca otras trayectorias de política pública.

2.2.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PD3): variación del presupuesto del ejecutivo

Según el análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación que hizo la Controlaría General para el año 2005, se presenta una preocupación sobre la inflexibilidad que el servicio de la deuda le imprime a la estructura de fuentes y usos de recursos, debido a que los recursos del crédito y el servicio de la deuda representan el 36,8% y el 37,6% respectivamente. Los \$31,5 billones que se programan por recursos de crédito van a financiar los \$32,2 billones del servicio de la deuda, la cual ya no tiene un sentido productivo. Solamente se cuenta con \$61,2 billones para el resto del presupuesto.

Para este mismo año, se programó una reforma tributaria por \$1,5 billones, privatizaciones por \$2,8 billones y otras fuentes con crecimiento de 25,3% con el fin de responder al

¹²² Tienen legislaciones diferentes en el país.

crecimiento de la economía a tasas inferiores (9,2%) (Colombia, Contraloría General de la República 2005).

La Contraloría detalla que:

[...] el proyecto de presupuesto 2005 muestra estar desfinanciado en por lo menos \$8 billones, debido a que parte de su financiamiento depende de ingresos inciertos. Genera incertidumbre el superávit adicional en 2005 proveniente del resto de entidades por \$781 mil millones (0,3% del PIB) que el plan financiero de 2005 lo está explicando en muy buena parte (70%) por las llamadas entidades no incluidas. Aplicar el criterio de transparencia establecido en la ley de responsabilidad fiscal, exigiría revelar el detalle de las entidades no incluidas que generan este superávit.

A mediano plazo, la Contraloría anticipó que el presupuesto podría presentar desviaciones de las metas propuestas por el gobierno, lo cual afectaría los resultados fiscales y la sostenibilidad de la deuda [...]. Además el presupuesto presentó rigidez estructural de las finanzas públicas. No se evidencia la intención de un ajuste de fondo en estas, a pesar de registrarse un déficit en el Gobierno Central Nacional equivalente a 7% del PIB en 2005.

Esto implica que los resultados fiscales del sector público consolidado resultan condicionados al superávit que efectivamente se obtenga de las finanzas del sector descentralizado. Existe implícitamente una política deliberada de ajustar en las entidades del sector descentralizado, los desajustes del Gobierno Nacional Central, y por otro lado, la probabilidad de profundizar aún más el endeudamiento es alta, incrementando así, el riesgo de insostenibilidad fiscal”

(Colombia, Contraloría General de la República 2005, 21).

En los periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se presentó un aumento de los gastos de inversión pública por el componente de seguridad democrática que implicó el fortalecimiento de la justicia y las Fuerzas Armadas. La eficiencia en el gasto social se mantuvo, incrementando la inversión en algunos sectores claves (Lemus et al. 2017). Y buscó apoyar el desarrollo económico y social de las áreas nacionales afectadas por el conflicto armado, garantizar el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el amparo de los derechos humanos.

En términos generales, el panorama económico de la época presenta una notable incertidumbre por los valores elevados del pago de la deuda y las variaciones que implicaban serios ajustes a nivel descentralizado, lo cual, de cara a los posteriores programas antitratata a

nivel subnacional se delinear panoramas complejos, con falta de partidas presupuestales y escasos recursos.

2.2.4. Prueba en instrumentos de organización (PD4): institución que administra temas relacionados al asunto público y los objetivos de política

Antes de promulgarse la ley específica de lucha contra la trata de personas en Colombia, ya se habían adoptado algunas medidas, entre ellas, en 1996 se aprobó el Decreto 1974 a través del cual se conformó un Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños (OIM 2006).

También se constituyó la Mesa Interinstitucional contra la Trata de Personas coordinada por el Ministerio del Interior y Justicia, y la Cancillería (República de Colombia 2004), quién desde ese entonces empezó a llevar la rectoría de la política pública a pesar de los cambios posteriores. Junto a esta instancia interinstitucional se encontraban instituciones de justicia, seguridad y defensa, como las mencionadas en la entidad PD1.

Uno de los organismos internacionales que apalanca desde ese entonces al país en la administración y operacionalización de la trata es la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que desde el 2001 implementa su programa en materia de prevención, asistencia a las personas afectadas, fortalecimiento institucional y descentralización de la política pública.

Si bien, la rectoría de la política pública anti trata la tiene el gobierno colombiano, hubo un actor clave de la Sociedad Civil Organizada que fue Fundación Esperanza, quien desde un lenguaje pro derechos humanos privilegió y abanderó el abordaje de la movilidad humana e hizo lobby con el gobierno nacional a inicios del siglo XXI, para que las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese entonces, puedan dar viabilidad y aportar a las discusiones que se hacían de los Protocolos complementarios de la Convención sobre la Delincuencia Organizada Transnacional.

A mediados de los noventa esta fundación decidió trabajar en Colombia debido a que la mayoría de las personas afectadas por explotación sexual en Holanda (en donde trabajaba la Fundación) eran de nacionalidad colombiana, lo cual, implicó retos para el proceso de intervención. Es así como la organización desde 1995 al 2000 fue pionera en Colombia y

posicionó el tema de la trata de personas de cara a la inclusión en la agenda política y social. La fundación sumada a otras organizaciones homólogas tuvo notable repercusión a nivel mundial por incidir en las discusiones preparatorias de uno de los protocolos complementarios de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Crimen Organizado Transnacional, al ampliar y reconocer que la trata de personas no solo afectaba a las mujeres, sino principalmente a niñas, niños, adolescentes y hombres, y que existían otras finalidades de explotación más allá de la sexual.

Otra de las organizaciones de la sociedad civil que estuvo activa especialmente en la ciudad de Medellín y el Valle de Aburra, fue la Corporación Espacios de Mujer que desde 1994 “atiende a mujeres en contexto de prostitución, migración y población vulnerable o víctima de trata de personas. Desde el 2004, implementa procesos de acompañamiento, promoción y empoderamiento” (Espacios de Mujer s. f. b, 14) aplicando la perspectiva de género y de derechos hacia un goce efectivo de las oportunidades de vida.

El papel de los actores no gubernamentales es importante porque cumplen un rol de incidencia, acción política y social que coadyuvan a la implementación de los programas y estrategias a partir de procesos de movilización, lobby político, investigación, articulación institucional, prevención y atención en contextos mediados por violencias asociadas, desplazamiento forzado, consecuencias del conflicto armado y dinámicas migratorias. Además, son un actor clave para aportar al diseño institucional (Lowndes y Roberts 2013), porque hacen parte de ese contexto organizacional que tienen percepciones particulares del problema público y su intervención incide en las decisiones (Elmore 1980) y hace que se logre un equilibrio en las acciones de gobierno, pues a pesar de algunos problemas existentes en la gestión de la agenda, la acción de gobernar se sigue fortaleciendo (McConnell 2015).

Internamente en el país, cuando apenas se adoptaban los objetivos de política, se adelantaban procesos de sensibilización y capacitación en convenio con la Organización Internacional para las Migraciones OIM experiencia que deja la concertación de una agenda de capacitación en nueve ciudades del país y a la par, se avanzaba en incluir el tema de trata de mujeres colombianas en las agendas bilaterales con los países receptores, especialmente los principales países de destino de ese entonces, España, Japón y Holanda (República de Colombia 2004, 60).

Por su parte, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) que cumplía el rol actual de Migración Colombia, realizó campañas dirigidas a instituciones gubernamentales y educativas con dos propósitos, sensibilizar a la población y obtener información para avanzar con investigaciones que permitan desarticular redes y rescatar a las personas afectadas.

En conclusión, Colombia desde la adopción de objetivos y el posicionamiento de la trata de personas en el país tiene retos frente a los cursos comunes de acción que vinculen esfuerzos institucionales. De acuerdo con las evidencias recabadas, tres de los cuatro tests empíricos son positivos y el de presupuesto (PD3) es negativo, por tanto, la hipótesis del detonante se alcanza a confirmar, con un $P(h | e) = 0,56$.

2.3. Entidad A: formulación de la política pública

Tabla 29. Entidad A caso Colombia

Formulación de la Política Pública (A)		
Hipótesis	Diseño de Tests	
HA: El Gobierno formula una PP de TdP y un diseño institucional con vacíos y tensiones	PA1	Información oficial, académica y de ONG's que diagnóstica vacíos y tensiones en el tema de trata de personas.
	PA2	Formulación e implementación limitada de un aparato regulatorio en el área de política
	PA3	Partidas presupuestales enunciadas en cuerpo legislativo y postergada concreción.
	PA4	Administración y estructura institucional centralizada.

Fuente: Datos del trabajo investigativo

La fase de formulación de la política pública anti trata teóricamente se ha ubicado a partir del 2005 hasta 2008, debido a dos hitos cruciales, uno, la promulgación de la ley de lucha contra la trata de personas y dos, la formulación de la primera Estrategia Nacional.

2.3.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PA1): información oficial, académica y de ONG que diagnóstica vacíos y tensiones en el tema de trata de personas

En un estudio nacional exploratorio y descriptivo se afirma que los casos de trata no son aislados, las estadísticas contribuyen a tener una visión amplia de la problemática, pero escasamente integradora, debido a la existencia de vacíos en el sistema de registro en lo que respecta a información relacionada con el número de personas afectadas, las modalidades de

trata, las alternativas de solución y otros criterios (UNAL, UNODC y Ministerio del Interior y de Justicia 2009).

“Existe inconsistencia en la información, cada institución tiene cifras de acuerdo con sus objetivos misionales, y es débil el Sistema integral de Información” (Montenegro 2015, 94). En una misma dependencia con operación descentralizada, existen casos de personas sin definir, lo cual da cuenta de débiles procesos de asistencia, atención y registro de información.

Por cada caso de víctima de trata conocido, puede haber 20 o más casos que no se conocen. Una de las causas del subregistro es la afectación directa que provoca la trata de personas en la autonomía, la capacidad de agencia y la libertad de las personas, quiénes por miedo a las represalias y a la desconfianza generada por los tratantes, no denuncian (UNAL, UNODC y Ministerio de Interior y Justicia 2009, 23). Esto lleva a que cuantitativamente, el país cuente con datos escasos, desarticulados y proporcionados especialmente por instituciones judiciales, policiales, migratorias, de organismos internacionales y organizaciones que prestan servicios de asistencia a personas afectadas.

“La falta de cifras consolidadas es un problema recurrente en todos los informes que entrega Colombia sobre trata de personas [...] es necesario encontrar puntos de consenso y tener una sola cifra oficial por parte del Gobierno Colombiano” (Acta CILCTP 14 de febrero 2013 cp Montenegro 2015, 94). Las fuentes de información presentan problemas de “comparabilidad, duplicidad de registros, y vacíos” (Vargas et al. 2011, 40), lo cual impide conformar y consolidar una base de datos nacional.

Esto genera “invisibilidad” de la problemática y aminora las posibilidades de considerar la trata de personas como una de las formas de violencia de género (Vargas et al. 2011). La trata al considerarse “un fenómeno que se mueve en red e involucra a varias localidades” necesita contar con información oportuna, diferenciada y con un enfoque de derechos como herramienta indispensable para el trabajo en las jurisdicciones territoriales (Bocanument-Arbeláez 2011).

Existen vacíos y debilidades en el manejo de la información y la investigación de la trata, se ha privilegiado el abordaje de la trata de personas con fines de explotación sexual de niños, niñas, adolescentes y mujeres, en contraste a la existencia de muy pocos estudios de otras

modalidades de trata que visibilicen la afectación de hombres o minorías, entre ellas, la población LGTBIQ o comunidades étnicas, indígenas, afrodescendientes o ROM. Un aspecto que promueve la vulnerabilidad a corto plazo es la falta de información sobre oportunidades seguras de migración y los peligros asociados a la misma, donde está la trata de personas.

Los estudios son realizados en períodos de tiempo acotados y con bajo presupuesto, esto hace que se privilegien los estudios de caso más allá de los estudios comparados. Hay una escasa divulgación de los hallazgos, hace falta promover estudios interdisciplinarios y acceder a la literatura para elaborar políticas públicas consistentes (Laczko y Gramegna 2003; Vargas et al. 2011). Según Van Liempt y Bilger (2012) las instituciones públicas, las organizaciones prestadoras de servicios de asistencia y la academia es necesario que consideren en el tratamiento de la información rigor ético, metodológico, contraste de fuentes y validación de criterios.

2.3.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PA2): formulación e implementación limitada de un aparato regulatorio en el área de política

Se presenta el marco constitucional, algunas leyes relevantes en el ámbito nacional, los problemas más apremiantes por los que atraviesan los operadores de justicia en el ámbito de trata y la superposición de figuras delictivas.

La Constitución Nacional de 1991 en el título de derechos, garantías y deberes establece el no sometimiento a tratos crueles ni degradantes, al desarrollo libre de su personalidad y establece la prohibición de la esclavitud y proscribire las prácticas análogas como la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas (CPC 1991, Arts. 16 y 17).

Colombia en el año 2005 emite la Ley 985, ley de lucha contra la trata de personas, constituyéndose en el instrumento rector de los instrumentos de autoridad que tipifica, además, la modalidad interna de trata de personas; adopta fines de explotación similares a los establecidos en el Protocolo de Palermo y otros adicionales como la mendicidad y el matrimonio servil (Women's Link Worldwide 2017). Esta Ley incluye medidas administrativas para la prevención, protección, atención integral de la trata de personas y establece responsabilidades para que las instituciones diseñen e implementen estrategias de política pública; también establece la garantía de derechos de personas afectadas a través de servicios de atención inmediata, no obstante, la reglamentación de los programas de asistencia

inmediata y mediata se efectúan diez u once años después, por último, “la ley coadyuva a la creación de rutas de atención a víctimas y el desarrollo de rutas piloto en algunas regiones del país” (Alianza Organizaciones de la Sociedad Civil 2014 cp Montenegro 2015, 83).

Una de las leyes relacionados con la Ley 985 de gran importancia en el contexto nacional es la Ley 1098 de 2006, con ella se expide el Código de Infancia y Adolescencia que incluye artículos referentes a la explotación sexual y laboral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Por ejemplo, el artículo 18 alude a la integridad y protección a agresiones físicas, sexuales o psicológicas; el artículo 20 protege la explotación sexual y económica; y los artículos 192 a 199 establecen procedimientos cuando los niños, las niñas y adolescentes son afectados por delitos.

Adicionalmente, mediante Decreto No. 4786 del 19 de diciembre de 2008 se adoptó la Primera Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2007-2012, misma que se implementó a partir del año 2009 (Colombia, Defensoría del Pueblo 2020). Entre sus avances están el reconocimiento de víctimas indirectas o familiares consanguíneos en primer grado; la atención inmediata con prestación de servicios básicos por parte de las IPS (Instituciones Prestadoras de Servicios) con financiación de las entidades territoriales; y para los casos de trata de NNA se establece una valoración del entorno familiar antes de su reincorporación, entre otras ventajas (Montenegro 2015, 83).

Existe una brecha institucional entre la formulación y la ejecución de la estrategia, a pesar de que las instituciones sigan funcionando en el cumplimiento diario de su rol. Vale precisar que el componente de planificación no es público, y sólo se activa en el mejor de los casos, cuando se hace exigibilidad del mismo.

Colombia a pesar de haber formulado jurisprudencia en torno a la trata de personas, evidencia en sus operadores judiciales desconocimiento jurídico e inexperiencia en lo concerniente a la aplicación del tipo penal de trata de personas, esto se sustenta en que “la Fiscalía ante un caso manifiesto de trata, imputa al acusado un delito diferente, mientras que el juez se niega a condenar a un acusado por trata, debido a su conocimiento deficiente o inexistente de las conductas que constituyen este tipo penal” (Universidad del Rosario s. f., 2).

La jurisprudencia colombiana refleja en ocasiones confusión o superposición de figuras delictivas a la hora de identificar el tipo penal de la trata. La siguiente tabla presenta los delitos con los que se puede confundir, o en los que puede derivar jurídicamente dicha vulneración de derechos.

Tabla 30. Delitos con los que se confunde la trata de personas en Colombia

Tipo de delito	Articulado en el Código Penal
Inducción a la prostitución	Art. 123 CPC
Proxenetismo con menor de edad	Art. 213 A en CP
Constreñimiento a la prostitución	Art. 214 en CP
Estímulo a la prostitución de menores	Art. 217 en CP
Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad	Art. 217 A en CP
Pornografía con menores de 18 años	Art. 218 en CP
Turismo Sexual	Art. 219 en CP
Secuestro	Art. 168 en CP
Constreñimiento ilegal	Art. 182 en CP
Tortura	Art. 178 en CP
Tráfico de migrantes	Art. 188 en CP

Fuente: Universidad del Rosario (s. f., 2).

Este panorama va en detrimento de las personas afectadas, debido a que la trata es un delito pluriofensivo, es decir, que vulnera la autonomía de la persona, afecta sus bienes jurídicos como la integridad física, su libertad, dignidad e incluso su vida.

Finalmente, la CIDH reconoció los esfuerzos realizados por la Fiscalía General de la Nación para abordar los casos de trata. La Fiscalía ha fundamentado algunos avances en el tema de género como la creación de unidades especiales, entre ellas, la unidad de delitos sexuales con el apoyo de las Naciones Unidas y la unidad especial para la trata de personas.

En conclusión, la formulación del cuerpo normativo brinda una base para erigir las acciones contra la trata de personas, el problema se presenta al materializar lo que la ley establece, mostrando disonancias por ejemplo en la planificación o el acceso público a ella por parte de la ciudadanía, la cualificación de los operadores de justicia y algunas instituciones que con sus acciones no permiten garantía de los derechos de las personas afectadas.

2.3.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PA3): partidas presupuestales enunciadas en cuerpo legislativo y postergada concreción

El Decreto 4319 de 2006 es el que establece la organización y el funcionamiento de la cuenta especial creada por el artículo 20 de la Ley 985 de 2005, mismo que está compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior No. 1066 de 2015. Dicha cuenta especial es la que se define como “Fondo Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas”, que dentro de sus objetivos está, atender gastos para la prevención, protección y asistencia de las víctimas y posibles víctimas de trata, el fortalecimiento de la investigación judicial y la cooperación internacional. Se estableció que este fondo funcione sin personería jurídica y como un sistema separado de cuenta a cargo del Ministerio del Interior, lo que permitiría realizar contratos o convenios con entidades de derecho público.

Más allá de la participación en el fondo de financiación, las instituciones que hacen parte del Comité Interinstitucional pueden incluir rubros específicos en sus presupuestos. La administración del fondo está a cargo de la secretaría técnica de dicho Comité bajo lineamientos y programas definidos en la estrategia nacional.

La secretaría técnica del Comité Interinstitucional está encargada de realizar operaciones administrativas, financieras y contables del fondo; velar por el ingreso efectivo de recursos, ejecutarlos de forma adecuada y cumplida de acuerdo con las directrices del Comité; elaborar proyecciones anuales de ingresos y gastos, indicadores de gestión y elaboración de informes para los organismos de control (Decretos 4319 de 2006 y 1066 de 2015).

2.3.4. Prueba en instrumentos de Organización (PA4): Administración y estructura institucional centralizada

La política pública anti trata en Colombia se enmarca en un régimen descentralizado. Tiene una estructura central que según el artículo 12 del capítulo VI de la Ley 985 es el Comité Interinstitucional de lucha contra la trata de personas, el cual opera como organismo consultivo y coordinador de las acciones desarrolladas por el Estado colombiano, a través de la primera Estrategia Nacional 2017-2012 (Colombia, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2009).

Para el año 2006, el Comité Interinstitucional estaba conformado por el Ministerio del Interior y de Justicia que lo presidía y ejercía la secretaría técnica, el Ministerio de Relaciones

Exteriores, de Protección Social, de Educación, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo, Interpol Colombia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Fondelibertad y la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero (Colombia, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2009).

Se contaba con diez (10) Comités Regionales Departamentales de lucha contra la trata de personas y un sistema nacional de información a partir de la línea nacional gratuita anti trata 018000522020. Uno de los espacios que fue creado por el Comité Interinstitucional de lucha contra la trata de personas mediante Acta No 008 del 2007 fue el Centro Operativo Anti-Trata de Personas (COAT) que inició actividades en abril de 2008 y se convirtió en un programa piloto a nivel país y latinoamericano, este estuvo bajo la dirección del Ministerio del Interior y de Justicia (Henaó 2008; Espacios de Mujer s. f.a).

El Centro Operativo se creó con el fin de fortalecer la política criminal y lograr que la jurisdicción penal sea más efectiva con el debido registro de información estadística unificada, el incentivo de la “investigación oficiosa marcada por la Constitución Política, la Ley, los pronunciamientos de las Altas Cortes Colombianas (Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sus principales objetivos fueron articular las instituciones desde el campo investigativo y judicial [...] con presencia permanente en el Comité Interinstitucional, así como fortalecer la atención a las personas afectadas al igual que propender por la implementación del sistema de información [...] (Henaó 2008, 397).

En estos primeros años y subsiguientes, fueron importantes cuatro (4) encuentros nacionales de comités departamentales que permitían hacer un balance y evaluar las medidas adoptadas para la implementación de la estrategia nacional, así como formular de manera concertada, acciones para una respuesta articulada. Asistían los delegados de los Comités Departamentales, del Comité Interinstitucional, del Ministerio del Interior y otras carteras ministeriales, sumados a funcionarios de UNODC y OIM¹²³. Era necesario evaluar a los comités departamentales para optimizar sus acciones, con el fin de que las responsabilidades

¹²³ A través de la participación directa en el Comité Departamental de lucha contra la trata de personas en el departamento de Nariño, en los años 2010 y 2011, como representante de ONG, se tiene la evidencia de estos espacios creados a nivel institucional.

de las entidades territoriales adquieran mayor apoyo técnico y financiero desde el nivel central.

A nivel latinoamericano Colombia se posiciona como el primer país en tener un andamiaje institucional anti trata, con una estructura descentralizada que poco a poco se va configurando y expandiendo a los 32 departamentos. Hay una perspectiva Estado céntrica, con un modelo jerárquico que avizora avances hacia un modelo anidado multinivel (Pierre y Peters 2000; Howlett 2011), sin embargo, se muestran falencias, vacíos y tensiones debido a las realidades contextuales, procesos institucionales y sistémicos de las localidades, municipios y departamentos que van a diferente ritmo y dependen de los recursos o instrumentos, las interacciones y la capacidades institucionales para identificar e intervenir afectaciones (Mayntz 1983; Elmore 1980).

Los procesos son los que cobran relevancia en esta parte del mecanismo causal, que tal como lo propone McConnell (2015) preservan los objetivos e instrumentos de política, al tratarse de la fase de formulación de política, habiendo fallas menores en el planteamiento de objetivos que se pondrán a prueba conforme avance el proceso de implementación.

En conclusión, la política pública anti trata en Colombia fortaleció una estructura centralizada que marcaba la pauta para llevar a los territorios las directrices nacionales, esto requería de una constante verificación y rediseño de la política de acuerdo con las necesidades y problemas que se iban presentando a nivel subnacional, donde adquirió importancia el rol de la cooperación internacional, como interlocutora, prestadora de asistencia técnica y facilitadora de alianzas con actores del territorio y organizaciones sociales.

Haciendo acopio de las cuatro pruebas y las evidencias que sustentan la Entidad A, se da un valor positivo a los test que conforman dicha parte del mecanismo causal, por tanto, haciendo la sumatoria de las cuatro pruebas se obtiene un valor de 0,99 lo que da un valor confirmatorio de la hipótesis.

2.4. Entidad B: cambio institucional en la política pública

Tabla 31. Entidad B caso Colombia

Cambio Institucional en la Política Pública (B)		
Hipótesis	Diseño de Tests	
HB: El Gobierno efectúa cambios por estratificación a la Política Pública de lucha contra la trata de personas y adaptación al entorno institucional	PB1	Sistema de información multidimensional, complejo y difuso
	PB2	Cambios en la regulación y reglamentación de la Política Pública
	PB3	Nuevas estrategias en una estructura presupuestal
	PB4	Inserción de nuevas competencias institucionales, traslape y vinculación con otras áreas de política

Fuente: Datos del trabajo investigativo

En Colombia la fase de cambio institucional en la Política Pública anti trata ha sido un continuum, con cambios incrementales (Mahoney y Thelen 2010) que han permitido conocer más a fondo la problemática y enfrentarla. Por términos de coherencia y secuencia en el mecanismo causal se establece esta etapa de la política pública entre los años 2008 a 2012.

2.4.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PB1): sistema de información multidimensional, complejo y difuso

La complejidad del sistema de información pasa por lo que Castells (1996) ha denominado Sociedad-Red, donde el auge del internet y las redes sociales han marcado las transformaciones en las relaciones. Existe un estrecho vínculo entre trata de personas y ciberseguridad en cuanto a las medidas para una navegación segura, el uso efectivo del internet y la disminución de los riesgos de la trata.

El uso de las redes sociales en manos de las estructuras delictivas agudiza la complejidad y el carácter difuso de la información en trata de personas y problemáticas asociadas. La tecnología digital a la vez que tiene gran potencial para promover cualquier iniciativa o proyecto, también se ha convertido en uno de los mayores peligros aplicados tras distintos mecanismos, a crear engaños y abusos a los internautas utilizando una combinación de comportamientos, contenidos y contactos virtuales basados en altos conocimientos tecnológicos y métodos de hackeo de correos electrónicos, mensajes de texto, redes sociales o webcams (Ramírez 2018).

Entre los mayores riesgos que presenta el ciberespacio hacia la población en general y especialmente hacia niños, niñas y adolescentes se hallan el “Grooming” o acoso sexual infantil (Navarro 2018); el sexteo, sexting o envío de imágenes sexualmente sugestivas; y sextorsión o extorsión sexual que chantajea o amenaza a una persona en busca de revelar información íntima compartida por sexting. También existen contenidos ilícitos que suelen tener material asociado con la pedofilia; contenidos legales pero inadecuados por mensajes violentos, xenófobos y discriminatorios para niños, niñas, adolescentes y población en general; amenazas a la privacidad y conductas adictivas respecto al uso de internet.

Lo anterior configura algunos de los riesgos generados a partir del uso inadecuado de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) que en algunos países han empezado a configurarse como delitos informáticos que tienden a evolucionar, proliferar y a presentar dificultades para ser identificados, demostrados y perseguidos. Es por ello que la Oficina Europea de Policía (Europol) y la Policía Internacional (Interpol) iniciaron un proceso de cooperación y transferencia de conocimiento con la Comunidad de Policías de América (Ameripol)¹²⁴ con sede en Colombia, cuyo eje principal ha sido un Sistema de Intercambio de Información que incluye criterios de privacidad informática, seguridad de las comunicaciones, interoperabilidad y calidad de la información.

Si bien AMERIPOL inició funciones en 2007, es después de siete años en la VII Cumbre llevada a cabo en Quito -Ecuador que se posiciona el tema de trata de personas, llegando a acordar estrategias para enfrentar el delito, además del narcotráfico y el cibercrimen. Se acordaron dos aspectos, uno, conformar un Centro de Ciberseguridad con el fin de evaluar las amenazas, y analizar las tendencias y alertas tempranas en las instituciones de policía. Dos, abordar de manera integral la problemática de trata de personas y fomentar las buenas prácticas regionales en la lucha contra la corrupción.

Es evidente que estas estrategias de ciberseguridad y transferencia de información se amparan en un enfoque de seguridad, privilegiando la investigación y la persecución de los delitos, parámetros en los que la dirección del gobierno se alinea perfectamente a uno de los objetivos

¹²⁴ AMERIPOL es la Comunidad de Policías de América creada en 2007 con sede en Bogotá. Al año 2019, ha realizado 12 Cumbres, 11 ordinarias y 1 extraordinaria. Es un mecanismo de cooperación policial que intercambia información en tiempo real entre los cuerpos de policía, y permite la operación simultánea entre ellos para neutralizar los delitos (Ameripol 2019).

de política, no obstante, es necesario que se produzca un complemento o replanteamiento (McConnell 2010; 2015) hacia un sistema de información complejo y multidimensional, el cual, necesita tener en cuenta las condiciones particulares de los contextos así como la imbricación de problemáticas; violencia sexual en escenarios de conflicto armado por ejemplo, esclavitud sexual, prostitución, embarazo no deseado, aborto, esterilización y matrimonios forzados, así como otras formas de violencia sexual contra mujeres, hombres, niñas y niños (Anexo 17) (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODC] 2011).

El carácter complejo y múltiple de los sistemas de información anti trata debería reflejar el vínculo con los distintos tipos de violencias, entre ellas, la violencia sexual que se agudiza con el conflicto armado y que da lugar a una modalidad específica de trata de personas que es la explotación sexual. O, por ejemplo, las mujeres y jóvenes refugiadas que han sufrido desplazamiento forzado interno, muchas de ellas se encuentran en zonas controladas por grupos armados y han sido vulnerables a la violencia sexual, incluida la esclavitud sexual (Sisma Mujer 2007; Wood 2016). Las poblaciones locales pueden ser objeto de trata por grupos armados y no armados.

Las mujeres en situación de vulnerabilidad social y abandono estatal se han constituido en botín de guerra entre las disputas de estructuras delictivas, son utilizadas como objetos sexuales ritualísticos entre los miembros de organizaciones asociadas al crimen, que se enfrentan a actitudes cómplices de autoridades permisivas que perpetúan la impunidad. Condiciones que normalizan el comportamiento social dentro de estructuras políticas y culturales patriarcales y misóginas (Segato 2018).

En términos concretos y formales, el sistema de información anti trata en Colombia contó con un proyecto piloto denominado Centro Operativo Anti Trata-COAT, que contaba con un espacio físico y la designación de personal específico para su funcionamiento. Su objetivo era lograr la articulación de las instituciones estatales, buscando unificar información de los casos de trata y evitar duplicidad (Ministerio del Interior y Justicia 2011). Para la fase informativa de registro del caso, el protocolo de la ruta de atención inmediata establece que la institución que conoce el caso, remite la información a través de formatos unificados al COAT. Cuando se presenta trata externa son los Consulados, Embajadas o representaciones diplomáticas quienes remiten la información a la dirección de asuntos consulares del Ministerio de

Relaciones Exteriores y este a su vez al COAT como el encargado de realizar las labores de corroboración o contra referenciación del caso reportado (Montenegro 2015).

Otros dispositivos de información y comunicación que activó Colombia son, el portal web cuya administración está a cargo de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional que año tras año ha actualizado la información, sin embargo, los cambios de gobierno han afectado la continuidad y oportuna actualización. El consultorio virtual “de que se trata la trata” y también la línea gratuita nacional e internacional 01 8000 52 20 20, cuyo propósito es brindar información general sobre la trata de personas, modalidades, dinámicas, recomendaciones antes y después de viajar. Funciona 24 horas al día los 7 días de la semana. En el período junio 2011 a diciembre 2013 se recibieron 38.876 llamadas.

La información sobre conocimiento de casos de trata o hechos constitutivos puede provenir de diferentes fuentes, entre ellas, la víctima, familiares, sociedad civil en general, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, servidor público con funciones en el territorio nacional o en el extranjero, diligencias judiciales como allanamientos de policía judicial, medios de prevención y sensibilización, entre otros (Montenegro 2015, 96).

A pesar de los esfuerzos institucionales el Sistema Nacional de Información sigue estando difuso, requiere consolidarse a partir de la articulación y consistencia de las distintas instituciones que lo integran.

2.4.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PB2): cambios en la regulación y reglamentación de la política pública

Colombia a diferencia de Argentina no ha cambiado la Ley antitrata en sí misma, pero ha cambiado las estrategias nacionales de lucha contra la trata de personas siendo el principal instrumento de política pública en el país, y ha emitido algunos decretos importantes en los avances acerca de la comprensión de la trata de personas. Lo cual alude a los cambios de política de primer orden que establece Hall (1993), cambios técnicos o requisitos prácticos para conseguir los objetivos de la política, mediante el calibrado de mecanismos específicos. La primera Estrategia Nacional para la Lucha contra la trata de personas fue de 2007-2012 y la Segunda Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas 2016-2018, fue adoptada “mediante decreto 1036/2016, cuyo objetivo fue combatir el delito y garantizar los

DDHH de las víctimas, a través de medidas de prevención, investigación y judicialización, asistencia y protección” (Decreto 1036 2016).

Los cambios en la regulación de la política pública estrechan su relación con el contexto, especialmente el escenario de conflictividad por el que ha venido atravesando Colombia que exige procesos de reconfiguración o arreglos institucionales en el establecimiento de reglas, nuevas prácticas e incluso discursos o narrativas (Lodwnes y Roberts 2013). Así en el plano legislativo se tienen en cuenta diferentes marcos normativos con el fin de efectivizar las políticas públicas.

Una ley que cobra relevancia es la Ley 1257 de 2008 que se ha creado para garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencia, se relaciona directamente con las medidas antitrata, aunque las autoridades no han precisado estos vínculos, y efectivamente se evidencia el deslinde de los aparatos regulatorios así como la escasa interacción entre las políticas, constituyéndose en pequeñas anomalías que se convierten en explicaciones paulatinas de la falla de implementación (McConnell 2011). Así mismo, en el año 2008 la Corte Constitucional de Colombia dictó “una resolución pionera sobre las mujeres desplazadas, el Auto 092, enfocado en el tema de la violencia sexual relacionadas con el conflicto” (Amnistía Internacional 2011).

Un avance político significativo en materia legislativa es la “Ley de víctimas y restitución de tierras”, Ley 1448 de 2011, impulsada por el gobierno de Juan Manuel Santos en la que se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral en el marco del conflicto armado interno. Este cuerpo normativo precisa la categoría de víctima, considerándola como:

[...] aquella persona que individual o colectivamente ha sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del primero de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Ley 1448, 2011).

Establece mecanismos para las personas afectadas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y garantiza el acceso a la administración de justicia, la atención gratuita en salud, la atención psicológica y otras medidas de priorización. No obstante, esta ley, no alude directamente a las personas afectadas por trata, no las integra, por tanto, hay omisiones que

empiezan a configurar una falla de política y prevalece una política pública oculta, que si bien, puede ser exitosa en la puesta en agenda y la formulación del asunto público, ésta no aborda la complejidad del problema (McConnell 2010; 2015). De esta forma, es necesario concebir que muchas de las vulneraciones, violaciones y violencias acaecidas en el marco del conflicto armado pueden estar directamente conectadas con la trata de personas tal como lo sostiene Guisao:

[...] una práctica generalizada en el conflicto armado colombiano, por todas las partes: guerrilleros, paramilitares y miembros del Ejército y la Policía Nacional; [...] la utilizan como estrategia de guerra, forma de tortura y castigo [o] mecanismo para humillar al enemigo junto a modalidades de esclavitud (Guisao 2011, citado en Juárez 2014, 260).

Estas características contextuales e históricas aunadas a los cambios en la reglamentación de la Política Pública lleva a considerar las trayectorias y el aporte del proceso de aprendizaje como elementos fundamentales en la orientación y el diseño de la política pública, asociados al incrementalismo y a la racionalidad limitada como movilizadores del cambio de la política, que pueden llegar a garantizar mínimos de efectividad o posiblemente algunos avances significativos, con la operación de regímenes burocráticos, prácticas operativas estándar e interacciones políticas (Peters et al. 2018).

2.4.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PB3): nuevas estrategias en una estructura presupuestal

Para contrarrestar la trata de personas no es suficiente la persecución penal de los tratantes, para garantizar una protección integral de las personas afectas, es necesario diseñar e implementar una política que permita desarticular la estructura financiera que sostiene y reproduce la trata en las sociedades modernas.

El manejo financiero de las utilidades en la trata de personas es por lo general inefectivo y pocas veces permean los sectores financiero y real de la economía, en consecuencia, esto podría dificultar la detección de estas operaciones a través de los sistemas de control y alertas convencionales. Aunque ha sido difícil documentar y rastrear operaciones de Trata Interna de Personas a través del sistema financiero, es importante, realizar esta aproximación (Unidad de Información y Análisis Financiero [UIAF] 2006, 17).

Aunque también existen protocolos de detección de cómo la trata de personas contribuye a la financiación del terrorismo, esto se asocia directamente con el lavado de activos que es un conjunto de maniobras que busca dar una apariencia de legalidad a recursos o bienes provenientes de actividades de origen ilícito, producto de uno o más delitos como el narcotráfico, la trata de personas, la corrupción generalizada, los secuestros, las extorsiones, entre otros.

Estos influyen en los sectores de la economía, promueven formas de delincuencia organizada y suscitan la comisión de otros ilícitos, convirtiéndose en un círculo vicioso que se ensancha y que es una amenaza para la seguridad y el orden interno. Estas prácticas ilegales se fortalecen en la medida que encuentran frágil institucionalidad con un aparato de justicia débil, carencia de jueces y fiscales especializados, prácticas de soborno y corrupción; marginación y desplazamiento a nivel social; informalidad laboral y contrabando a nivel económico. En 2013 con el Conpes 3793 se crea el Sistema Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo que incluye actores e instituciones tanto del sector privado como público y la sociedad en general. No obstante, en el 2006 la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) ya había creado dos tipologías en relación con el lavado de activos en la trata de personas, la primera es para la trata transnacional (Anexo 18) y la segunda para la trata interna (Anexo 19).

La primera se define como “Fraccionamiento de dinero ilícito proveniente de la trata transnacional de personas”. Las transferencias desde los países de destino de las personas afectadas se hacen en efectivo a través de intermediarios del mercado cambiario, por una red propia de cobradores, personas de confianza o personas del entorno familiar de la víctima. El reclutador amedrenta, extorsiona y ofrece alguna comisión a los familiares. Suelen emplear sociedades fachada, que ofrecen oportunidades laborales o beneficios económicos, lo cual perpetra la explotación. Se utiliza el suministro de sumas periódicas de dinero para amortizar las deudas contraídas en un inicio, y servicios de giros de compañías internacionales que tienen oficinas en los lugares donde la organización funciona (UIAF 2006).

La segunda se define como “Sociedades fachada con fines de explotación laboral y mendicidad en Colombia”. La organización delictiva opera a través de una organización sin ánimo de lucro que atiende a personas en situación de vulnerabilidad. Por lo general, según las investigaciones judiciales, estas personas que acceden a los falsos servicios, son usadas

para ejercer la mendicidad. La red de trata distribuye a las personas en varias ciudades y bajo amenaza y maltrato, las obliga a mendigar y entregar el dinero recolectado a cambio de condiciones habitacionales y alimenticias precarias. Posteriormente la red persuade a las personas afectadas con falsas promesas, lo cual continúa con el círculo nocivo (UIAF 2006).

Los lineamientos que hacen converger al lavado de activos y la trata de personas son necesarios para hacer seguimiento a los reportes de operaciones sospechosas originadas en la trata. Se convierten en un reto para las autoridades encargadas de la persecución y el juzgamiento, porque “deberán desarrollar habilidades para detectar las nuevas modalidades y canales de financiación utilizados por los tratantes en esferas diferentes al sistema financiero tradicional y en escenarios locales” (UIAF 2006, 24).

Desde el nivel descentralizado es relevante una estrategia en la estructura presupuestal que se ha generado a partir de un mecanismo de participación ciudadana que es el presupuesto participativo, el cual, contribuye a la injerencia directa en el diseño del gasto público, considerando las necesidades más apremiantes de las localidades y las realidades de contexto. Este puede contribuir a fortalecer la rendición de cuentas, a mejorar los criterios de legitimidad, transparencia, gobernabilidad y equidad social de llegar a aplicarse procedimientos idóneos.

El ejemplo de presupuesto participativo seleccionado es el que se llevó a cabo en la ciudad de Medellín en la vigencia 2009, debido a que en el año 2008 ésta fue la segunda ciudad del país con más casos reportados de trata de personas. De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal de Medellín 2008-2011, existió el proyecto denominado “Prevención y atención de las violencias sexuales-por una vida más digna” que respondió al programa de “Población en riesgo social”, al componente “Lucha contra la pobreza y el hambre” y al programa “Medellín, ciudad solidaria y equitativa” (Alcaldía de Medellín 2008, 40-46; Alcaldía de Medellín 2011). Este proyecto abordó la trata de personas únicamente en su modalidad de explotación sexual al vincular violencias sexuales, abuso y ejercicio de la prostitución.

El plan de acción 2009 que corresponde al programa mencionado contó con una asignación presupuestal de \$1.409.000.000 COP. A mitad de ese año se había logrado el 100% de ejecución del presupuesto. Respecto a brindar atención psicosocial a 7.442 personas adultas en situación de prostitución, víctimas de abuso y trata de personas en 2009, el número de

personas afectadas se redujo a 4.470. En cuanto al número de personas que se encuentra en riesgo de prostitución, abuso y trata de personas, beneficiadas con acciones de prevención y promoción, se estableció una meta de 4.240 que se aumentó a 7.642. A mediados del año, cuando ya se había ejecutado el 100% del presupuesto, se había logrado el 24%, esto presenta problemas en dimensionar el problema, diseñar y gestionar la política pública.

Además, se ha dado un tratamiento indistinto a la prostitución, la explotación, el abuso sexual y la trata de personas, lo que produce una reducción de la problemática y la invisibilización de otras modalidades como la explotación laboral, la mendicidad ajena y el reclutamiento forzado. A nivel presupuestal, las ejecuciones han sido muy altas en comparación con el logro de los indicadores propuestos (Bocanument-Arbeláez 2011).

La Secretaría de Hacienda ante el Concejo de Medellín informó que el acuerdo 9 de 2006 que establecía la política pública para la prevención y atención de las víctimas sexuales (mujeres, niños, niñas y adolescentes) tenían un rubro de \$1.400.000.000 que fue asignado totalmente a un único proyecto, denominado, “Prevención y atención de las violencias sexuales-por una vida más digna” en 2009, lo cual, hizo que solo se cumpliera un acuerdo municipal. Con ello, “se estaría confundiendo un acuerdo con un proyecto del Plan de desarrollo desde lo presupuestal y la población beneficiaria” (Bocanument-Arbeláez 2011, 75).

En este marco, se destaca el presupuesto participativo como una estrategia alternativa de presupuesto. En 2009, en Medellín, se presentaron dos iniciativas, la primera, hecha por la comunidad de Laureles en la Comuna 11, a la que se fijó un rubro de \$30.000.000 COP; y la segunda, hecha por la comunidad de San Javier en la Comuna 13, para atender a población infantil. Las dos iniciativas a mediados de 2009 no se habían empezado a ejecutar, porque aún había conversaciones con los líderes comunitarios respecto a las personas beneficiarias (Alcaldía de Medellín 2009; Bocanument-Arbeláez 2011).

Por otra parte, el 4 de octubre de 2017 el Consejo Directivo del ICBF aprobó la línea 2 de inversión de los recursos del Fondo, dedicada a la repatriación de niños, niñas y adolescentes afectados por explotación sexual y trata de personas con fines de explotación sexual (Colombia, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2017).

Las nuevas estrategias de un presupuesto nacional y descentralizado se ven contrarrestadas con estrategias que operan desde las insurgencias, comúnmente denominadas mafias o estructuras delictivas o criminales. Uno de los casos identificados en Colombia en el año 2016 fue la mafia israelí, responsable de la explotación y esclavitud sexual de niñas, adolescentes y mujeres en el país, especialmente en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cartagena y Santa Marta.

Las áreas de investigación de la Fiscalía General de la Nación y de la Policía Nacional, a través de la DIJIN-INTERPOL, llevaron a cabo los peritazgos e indagaciones desde junio de 2016¹²⁵, para seguir la pista del andamiaje del proxenetismo que fue descifrado luego de dos años. Este negocio se hacía entre israelíes, especialmente empresarios y hombres que terminaban su servicio militar obligatorio. Las investigaciones pudieron efectivizar 8 órdenes de captura que arrojaron 6 detenidos israelíes y 2 colombianos; los 8 ciudadanos israelíes tienen orden de captura con Circular Roja de Interpol.

De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación (FGN), durante el período 2008-2014, se informaron a nivel nacional 33.225 casos de extorsión, misma que está en aumento y se constituye en una de las fuentes principales de ingresos para los Grupos Armados Organizados (GAOS), las BACRIM y la delincuencia común o GDO. Es oportuno evidenciar la existencia paraestatal de las mafias de crimen organizado transnacional como uno de los actores claves dentro del sistema económico capitalista, con potentes andamiajes ilegales o aparentes legalidades.

Las nuevas estrategias de política se cristalizan en un entorno institucional amplio, propio de la trata de personas que traspasa lo sectorial e incluye lo multisectorial, especialmente en una estructura en la que los recursos y las políticas financieras son sensibles a las amenazas y riesgos latentes a escala global, con repercusión directa en la nacional y local. Una amalgama de políticas, procesos y programas son evidentes para marcar la trayectoria que privilegia el gobierno, en tanto aparecen controversias que ponen en juego la legitimidad de las políticas y reproducen el tipo de falla de política conflictivo según McConnell (2012).

¹²⁵ “Se incluyeron 21 testimonios de víctimas, 45 actividades de campo, más de 20 inspecciones judiciales, búsquedas selectivas en bases de datos, controles técnicos a las comunicaciones, diligencias de registro y allanamiento a varios de los bienes inmuebles, entre otras técnicas avaladas judicialmente” (Fiscalía General de la Nación 2018). Del material probatorio encontrado existía la oferta de planes turísticos promocionales que incluían tours, fiestas y escenarios de esclavitud sexual de niñas y adolescentes, y consumo de licor y droga.

2.4.4. Prueba en instrumentos de organización (PB4): inserción de nuevas competencias institucionales, traslape y vinculación con otras áreas de política

Esta primera parte de la evidencia alude al cambio institucional y se relaciona con un cambio de reglamentación y redireccionamiento de las competencias institucionales.

En relación con la entidad rectora, esta ha tenido cambios en las instituciones que lo conforman, al principio y para el año 2006 era el Ministerio del Interior y de Justicia quién lo presidía y ejercía la secretaría técnica, estaba originalmente conformado por 14 instituciones, luego por 16 y actualmente por 20. En el año 2011 debido a la escisión que sufrió el Ministerio del Interior y de Justicia, asumió el liderazgo de la trata de personas el Ministerio del Interior, lo cual se mantiene hasta la actualidad, 2020.

Entre las instituciones que sufrieron cambios, según la Ley 1444 de 2011 y sus artículos 7 y 9 se divide el Ministerio de la Protección Social en Ministerio de Trabajo y Salud. Mediante Decreto 4057 de 2011 se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y se reasignan unas funciones a la Unidad Administrativa de Migración Colombia del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por su parte, el Consejo Nacional de la Lucha contra el Secuestro y la Extorsión (CONASE) crea la Dirección Operativa para la Libertad Personal, adscrita al Viceministerio de las Políticas y Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa, que sustituye la dirección del Fondo de libertad (“Gobierno reestructura...” 2010).

La segunda parte de la evidencia, muestra el traslape y la vinculación de la política pública anti trata de personas con otras áreas de política, es el caso de la Ley 1257 de 2008, “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres”. Según el informe sobre la implementación y el cumplimiento de dicha ley a nivel nacional y territorial, de agosto de 2016 a julio de 2017 se constata la conformación de instancias intersectoriales

El ICBF en articulación con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC, consolidaron 17 planes de incidencia territorial para la visibilidad e impacto de la trata de niños, niñas, y adolescentes en 16 Departamentos, como estrategia de impacto en las políticas, planes y programas para la prevención y atención de las víctimas de trata de personas (Colombia, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2017, 23).

El Ministerio de Relaciones Exteriores con el Grupo Interno de Trabajo de Asistencia a Connacionales, elaboró los instructivos de asistencia consular en situaciones de trata de personas, tráfico de migrantes y violencia intrafamiliar con enfoque de género, esto para atender dichas problemáticas desde los Consulados de Colombia en el exterior y desde Cancillería a los connacionales. La intervención externa requiere de un trabajo articulado con la Fiscalía General de la Nación, el Centro Operativo Anti Trata de Personas (COAT), ONU Mujeres, la Organización Internacional para las Migraciones y diversas entidades locales, para la gestión de repatriación y atención inicial al momento de retornar a Colombia.

A continuación, se presentan las acciones anti trata de varias instituciones en el período 2014-2018. El Ministerio del Interior atendió 370 casos, de los cuales 280 son mujeres, 48 adolescentes, 42 adultos hombres y cinco personas LGTBIQ. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, restableció derechos a 84 niños, niñas y adolescentes afectados por trata; 56 por explotación sexual, 3 por matrimonio servil, 10 por mendicidad ajena, 14 por turismo sexual y 4 por trabajos forzados. Migración Colombia, asistió a 243 posibles personas afectadas por explotación sexual, explotación laboral y matrimonio servil. El 83% correspondía a mujeres y el 17% restante a hombres Perú, Corea del Sur, República Dominicana, Panamá, España, Alemania y Brasil (Colombia, Defensoría del Pueblo 2018).

Los departamentos en los cuales se reclutaron más personas, especialmente mujeres fueron: Valle del Cauca, Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Bogotá y Barranquilla. Los destinos internacionales de explotación fueron Argentina, China, México, Ecuador, Perú, Corea del Sur, República Dominicana, Panamá, España, Alemania y Brasil (Anexo 20) (Colombia, Defensoría del Pueblo 2018). Por su parte, la Defensoría del Pueblo a nivel nacional y en coordinación con las Defensorías Regionales, atendieron en el período de 2016 a 2017, 106 casos de mujeres presuntas víctimas de trata de personas.

Los comités, mesas de trabajo interinstitucionales y equipos especiales conformados por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, atienden distintos casos de violencia, especialmente la violencia sexual contra niños, niñas y mujeres, lo cual, incluye como delegados a mismos servidores públicos para varias instancias y se convocan también, a mismos representantes de OSC y ONG's. Hay sobrecarga de trabajo en unos pocos, saturación de acciones institucionales que no se viabilizan o lo hacen lentamente por la falta de recursos; por desconocimiento de los protocolos y las rutas de atención, ó porque el

jerárquico superior no autoriza o se demora en autorizar los procesos de implementación. Esto produce estancamiento de los procesos de política pública, inercia institucional e incluso traslape de acciones (Mahoney y Thelen 2010).

Entre los Comités se encuentran, el Comité Interinstitucional contra la Trata de Personas; el Comité que lidera el Convenio de Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales; el Comité Interinstitucional para la Atención Integral a Niños y Niñas Víctimas de Explotación Sexual Infantil y el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil, por mencionar algunos con temas asociados a la trata.

Esto constata el traslape de instancias de coordinación institucional a nivel nacional, las cuales abordan temas similares y la mayoría de veces provoca agotamiento y desdén de las estructuras organizativas. Es necesario incorporar una visión y acción estratégica a políticas innovadoras con refinamientos incrementales (Howlett y Lejano 2012), para aminorar la multiplicación de comités, sin perder la especificidad de los temas, al contrario, lograr visibilizarlos aunando esfuerzos y fortaleciendo capacidades institucionales que son parte del primer y segundo orden de cambio, establecidos por Hall (1988).

A nivel territorial, también se evidencia este traslape de las instancias de coordinación, por ejemplo, Barranquilla cuenta con:

[...] una mesa de género, discapacidad y adulto mayor, así como con los comités interconsultivos de prevención y atención de abuso sexual en niños, niñas y adolescentes y el Comité de trata de personas [...]. La articulación con el nivel nacional, se [hace] con el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la dimensión de Sexualidad derechos sexuales y reproductivos y la oficina de Promoción Social (Colombia, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2017, 98).

El estudio de Women's Link Worldwide (2017) revela que en países como Colombia, Ecuador, México y Perú, al reconocer a personas extranjeras como potenciales víctimas de trata de personas, se suelen realizar deportaciones sin evaluar los riesgos y asegurarse de la existencia de autoridades responsables, encargadas de la recepción y la atención en el país de origen, lo cual, viola principios y directrices de derechos humanos y trata de personas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

(OACNUDH); el Protocolo de Palermo; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como el principio de no devolución.

A partir de las evidencias recopiladas que sustentan la Entidad B, los tests empíricos tienen un valor positivo, por tanto, haciendo la sumatoria de las cuatro pruebas se obtiene un valor de 0,99 con lo cual se confirma la hipótesis. Esto permite aseverar que el gobierno efectúa cambios de tipo estratificado en la política pública de trata de personas y tiene adaptación al entorno institucional.

2.5. Entidad C: interacciones políticas

Tabla 32. Entidad C caso Colombia

Interacciones políticas (C)		
Hipótesis	Diseño de test	
HC: En el sistema de política interinstitucional actúan actores estatales y no estatales y presentan débil coordinación	PC1	Débil seguimiento y monitoreo estatal y no estatal a las medidas de protección y reparación de personas afectadas por TdP
	PC2	Convenios y protocolos de articulación poco sostenidos
	PC3	Propuestas económicas escasamente operativizadas en el subsistema de política
	PC4	Nodos en simultáneo, desarticulados y una instancia rectora incipiente o Ad hoc

Fuente: elaboración propia

En Colombia, la fase de las interacciones políticas en la política pública de lucha contra la trata de personas se ha determinado en términos de la secuencia causal entre los años 2012 a 2016.

2.5.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PC1): débil seguimiento y monitoreo estatal y no estatal a las medidas de protección y reparación de las personas afectadas por la TdP

El contexto colombiano permeado por el conflicto armado interno en las postrimerías del 2016 logra contar con el Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP, en el que aparece 197 veces la palabra mujer, que más allá de la cifra, muestra un proceso apalancado por la Subcomisión de Género que introdujo temas sensibles sobre mujer y género en la agenda de paz (Humanas et al. 2016).

Un informe de la Universidad de las Naciones Unidas en 2016 reveló tres grandes tendencias en el tema de trata durante el 2016, por un lado, la trata de personas dentro de las zonas de conflicto; por otro lado, la trata de niños que se asocia con niños combatientes, en servidumbre doméstica e insurgencia; y por otro, el tráfico de migrantes a través de las zonas de conflicto incluyendo a poblaciones que han sufrido desplazamiento, refugio o situación migratoria irregular (Kosanovich 2017). Las personas afectadas no denuncian porque la sociedad culpabiliza “a las mujeres y a las niñas en lugar del autor de los abusos” lo que ha llevado a ocultar y silenciar las violencias de género en el debate público (Amnistía Internacional 2011; Juárez 2014).

El país se enfrenta a la ausencia de una información rigurosa y un sistema o banco de datos poco fiable, la opacidad informativa se ha convertido en uno de los principales escollos de la trata de personas. El uso de las redes sociales y la proliferación de medios digitales han impulsado el flujo de información y han favorecido la visibilización de denuncias civiles, sin embargo, en Colombia como en muchos otros países, “el periodismo supone una profesión de alto riesgo” y por tanto, sigue siendo escaso el tratamiento periodístico de las problemáticas asociadas a las violencias de género y la trata en los medios de comunicación principales (Juárez 2014), por tanto, es necesario, apoyar a los medios independientes y la información alternativa que producen.

Las mujeres y las niñas históricamente han sufrido una afectación directa y diferenciada, razón por la cual, son necesarias medidas específicas que permitan atender los riesgos, prevenir y buscar solución a los conflictos, y contribuir a la sostenibilidad de la paz especialmente con medidas justas para las personas afectadas por violencia sexual (Humanas et al. 2016), siendo una de las tantas afectaciones y la que más se asocia con la trata de personas en escenarios de conflicto armado.

En 2016 se creó el Observatorio de Delito de Trata de Personas¹²⁶ con el Decreto 1036 que dio lugar a la segunda Estrategia Nacional de lucha contra la trata de personas. Es un mecanismo que permite recopilar, registrar y sistematizar información actualizada y oportuna relacionada con la trata de personas, bajo el supuesto de realizar análisis integrales que permitan

¹²⁶ Se puede acceder al siguiente enlace: <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/observatorio-del-delito-trata-de-personas>

comprender, prevenir y aminorar la problemática. En la página web del Ministerio del Interior, aún se sigue hablando de la trata como delito y subsidiariamente como vulneración de derechos, lo cual, reproduce la asimetría y brecha de enfoques, que desde el uso de las ideas y del lenguaje no reivindican los derechos de las personas afectadas.

Iniciativa interinstitucional de generación y gestión de conocimiento¹²⁷ que aglutina esfuerzos de instituciones gubernamentales, academia y la sociedad civil, faltando la empresa privada. En julio de 2019 se hizo un análisis de contenido e información, encontrando los siguientes hallazgos:

Tabla 33. Ítems del Observatorio de Trata en Colombia

Cifras de casos de trata de personas
Estadísticas
Memorandos de entendimiento
Monitoreo de noticias
Prevención
Documentos de investigación
Normativa Trata de personas

Fuente: Datos del trabajo investigativo

En cuanto al primer ítem, la página web presenta los reportes de 2013 a 2019, sin incluir los reportes de los 8 años anteriores 2005-2012, período en el que ya existía la ley de trata. El contenido de la información desagrega el número de casos, trata interna y externa, origen, destino, finalidades de la trata, grupos etarios y género, pero olvida la variable étnica, procedencia rural-urbana, orientación sexual diversa, tipo de atención que ha recibido (inmediata o mediata); servicios públicos a los que ha tenido acceso, tipo de reparación, etapa del proceso judicial y tipo de sentencia (absolutoria o condenatoria), entre otras.

Las Estadísticas presentan un análisis socio demográfico de personas afectadas 2012-2016, los casos registrados son de 2013 a 2018 y los servicios de asistencia de 2017. Por cada uno de

¹²⁷ Incluye la información, investigación, recopilación, unificación, sistematización y análisis de la información relacionada con las causas, modalidades, fines de explotación, tendencias y consecuencias de la trata de personas a nivel nacional y descentralizado, con el fin de generar conocimiento e insumos para una mejor comprensión de la trata; el desarrollo de políticas públicas efectivas, el fortalecimiento de los mecanismos de prevención y la persecución de la trata. Algunas de sus funciones son: monitorear y analizar el comportamiento estadístico de las dinámicas y etapas procesales de la trata; generar diagnósticos técnicos, investigaciones, análisis del comportamiento de la trata y análisis jurídicos; centralizar la información sobre prevención, investigación, judicialización, asistencia y protección de las personas afectadas; fomentar la vinculación y comunicación permanente entre las entidades competentes; posicionarse como fuente oficial de información; impulsar la reglamentación y la utilización de las TIC's. Puede verse en <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/observatorio-del-delito-trata-de-personas>.

los tópicos es necesario que exista información anual o quinquenal que dé cuenta de los 15 años que lleva la legislación de trata de personas en Colombia. Consta de nueve memorandos de entendimiento y acuerdos de cooperación binacional con países latinoamericanos. El monitoreo de noticias presenta distintos tipos de violencia asociados a la trata y varias fuentes desde septiembre de 2018 y actualizadas a la fecha.

La información sobre prevención podría enlazar a campañas o spots de difusión que a nivel país se han desarrollado desde distintos ámbitos, no solo oficiales, desde la sociedad civil, los artistas, la academia, liderazgos juveniles empoderados. Las señales de alerta y recomendaciones en casos de oferta laborales o de autocuidado son oportunas; el enlace de cancillería presenta un mapa en donde ubica consulados y embajadas¹²⁸; sin embargo, al ubicarlos la página no funciona¹²⁹.

En el espacio de investigación solo se encuentra un documento sobre Migración Venezolana y Trata de Personas en 2018. Al tratarse de un mecanismo de gestión de conocimiento o al menos de un repositorio de documentación, es necesario enlazar con investigaciones elaboradas por la academia y ONG's. En la parte normativa se presentan cinco documentos: Protocolo de Palermo, Ley N° 985, Decreto 1066 de 2015, Decreto 1036 de 2016, Sentencia C-470/16. Sería valioso incluir estrategias nacionales y que haya un apartado de ordenanzas departamentales y municipales respondiendo a la estructura descentralizada.

La página del observatorio no cuenta con las rutas de atención mediata e inmediata que representan una alta utilidad, y tampoco tiene un directorio de las instituciones públicas, ONG's u Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), academia, agencias de cooperación internacional y empresas privadas que trabajan en pro de las personas afectadas de la trata. La problemática de la trata de personas en Colombia y muchos países a nivel regional y mundial presentan debilidad en el seguimiento y el monitoreo. Un estudio sobre la aproximación a la magnitud y comprensión del problema de la trata en Colombia denota que existe un subregistro en los casos identificados, es decir que, las cifras disponibles no reflejan la dimensión del fenómeno, debido por un lado a la propia dinámica de la trata, y por otro, a la falta de un sistema de registro de información sistemático y riguroso (Vargas et al. 2011).

¹²⁸ Puede verse en <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/ubicacion-los-consulados-y-embajadas-colombia-mundo>

¹²⁹ Verificación hecha el 10 de julio de 2019.

El proceso de descentralización de la política pública anti trata en el ámbito del observatorio implica hacer diagnósticos periódicos que permitan conocer lecciones aprendidas, oportunidades, riesgos y vulnerabilidades a nivel local de acuerdo con las dinámicas sociales, vocacionales y actividades productivas del territorio.

Respecto a la calidad y el manejo de la información se precisan algunos problemas generalizados, las escasas denuncias por parte de las personas afectadas que hace preguntarse ¿por qué se produce un bajo índice de denuncias?, lo cual, precisa algunas causas: 1) Las instituciones y organizaciones en cabeza de funcionarios y delegados presentan limitaciones para acercarse a la persona afectada, crear empatía y construir confianza que procure un acompañamiento humano, asesoría y asistencia a las personas afectadas. 2) Se estereotipa a las personas afectadas diciendo que “la mayoría de las víctimas no denuncian”. Esto parte de la discutida calidad de los profesionales que trabajan en las instituciones, sus acciones y el enfoque sobre la trata de personas.

Por su parte, es muy difícil que las personas afectadas se reconozcan como víctimas si no tienen un acompañamiento cercano e idóneo. Ellas presentan temores, no saben a quién acudir y en caso de hacerlo no encuentran lazos de confianza que las contenga en periodos de crisis. En la modalidad de explotación laboral, muchas mujeres afectadas que ejercían el servicio doméstico en condiciones inhumanas no reconocían la trata interna y los fines de trabajo forzado (Vargas et al. 2011), estaba tan normalizada esta práctica que se consideraba era parte de un modo de vida. En la ciudad de Cali, el 10% de las mujeres empleadas domésticas fueron personas afectadas por trata en su primer trabajo para el año 2010 (Vargas Trujillo et al. 2010, citado en Vargas et al. 2011, 50).

Esto interpela directamente al gobierno y a los actores no gubernamentales quienes son responsables de la aplicación de la política pública, de dar a conocer masivamente los protocolos y las rutas de denuncia, protección y atención (Alianza Global contra la Trata de Mujeres [GAATW] 2015). Lo cual requiere pedagogizar, educar y ciudadanizar los conocimientos de la trata, sus riesgos y consecuencias, para que en la ciudadanía existan agentes de prevención, construcción de entornos seguros y protección.

En el sistema de información, no solamente hacen falta sistemas unificados de información con disposición de centros de datos y softwares amigables a la ciudadanía, sino también y especialmente, criterios condensados que emerjan de estudios comparados, basados en casos de trata de personas para analizar su diversidad e identificar si convergen con otros tipos de violencias. La inclusión de metodologías mixtas es necesaria para producir estudios comparados con información de calidad y análisis de políticas públicas basados en evidencias.

El débil seguimiento de las medidas de protección y reparación de las personas afectadas por la trata de personas se ha mantenido tras los años, por ejemplo, para los años 2006-2010, el Centro de Investigaciones Criminológicas manejaba cifras que correspondían a los casos de trata interna denunciados en la Policía Nacional y que eran reportados en el aplicativo SIEDCO (Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Actividad Operativa de la Policía Nacional). Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores manejaba cifras de trata externa de personas con base en los reportes de los casos que habían registrado los Consulados de Colombia en el exterior (Vargas et al. 2011). Esto muestra que los sistemas de información están disgregados por competencia institucional que redundan en una falta de integración de información e incluso “algunas autoridades desconocen cómo reconocer y manejar los distintos casos de trata” (GAATW 2015, 45).

El sistema unificado de información para dar con la magnitud de la trata de personas necesita incluir la diferencia de grupos poblacionales, étnicos, de identidades sexo genéricas y etarios, así como, todas las modalidades y finalidades de la trata, otros tipos de violencias conexas que aumentan el grado de afectación y la situación de vulnerabilidad de la persona, independientemente de la institución que lo registre o que preste el servicio (Vargas et al. 2011). Esto implica un giro en cómo se concibe la problemática y cómo se orienta la construcción de instrumentos públicos.

Como la prueba está direccionada al seguimiento y al monitoreo estatal y no estatal de las medidas de protección y reparación de las personas afectadas por la TdP, “los Estados [al menos los que hicieron parte del informe de la Coalición: Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y México] carecen de un registro de personas afectadas por trata de personas que individualice a las víctimas para articular una debida asistencia y protección; así como monitorear los aspectos cualitativos de los servicios recibidos” (GAATW 2015, 217), es necesario incluir elementos cualitativos que pasen de la estadística a marcos analíticos que permitan dar

seguimiento a los casos, lo cual despierta la necesidad de encaminar esfuerzos a comprender y dimensionar la complejidad de la problemática y la transformación que va adquiriendo la trata en el tiempo, como el asocio con el cybercrimen.

Lograr con ello, que el sistema de información aglutine tanto a actores gubernamentales como ONG's, se active en todo el proceso y las etapas de acompañamiento, que dé cuenta de los tipos de servicios de asistencia y protección recibidos, apoyo legal, psicológico, productivo, es decir, de la “situación o estado del proceso” con el fin de individualizar, hacer un seguimiento real de las condiciones, contar con protocolos que determinen la obligatoriedad de mantener informadas a las personas afectadas, mejorar la calidad de los servicios y propiciar que haya una comunicación estrecha y continua con las personas afectadas para seguir no solo el estado de los expedientes sino especialmente, los siguientes cursos de acción (GAATW 2015).

2.5.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PC2): convenios y protocolos de articulación poco sostenidos

Si bien se alude a convenios de articulación, es conveniente en materia normativa evidenciar algunos enlaces o puntos de relación entre legislaciones asociadas con las violencias de género, violencia sexual en particular y trata de personas. La Ley 1719 de 2014 planteó medidas para garantizar el acceso a la justicia de las personas afectadas por violencia sexual en el conflicto armado, propuso la reforma al Código Penal con la inclusión de algunas conductas delictivas asociadas a violencia sexual que no estaban reguladas en el ordenamiento jurídico. Modifica artículos de las Leyes 599 de 2000¹³⁰ y 906 de 2004¹³¹ en las que se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las personas afectadas por violencia sexual, especialmente violencia sexual en conflicto armado, y concretamente “se tipifica la trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual en el marco del conflicto armado” (Women’s Link Worldwide 2017, 19).

Planteó sanciones para “los delitos de acceso carnal violento en persona protegida, esclavitud forzada, aborto forzado, prostitución forzada, trata de personas con fines de explotación sexual, desnudez forzada y otras conductas relativas al conflicto armado” (Ley 1719 de 2014). Además, incorporó la obligación de adelantar investigaciones por hechos constitutivos de

¹³⁰ Por la cual se expide el Código Penal.

¹³¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

violencia sexual con personal capacitado y en plazos razonables, sin generar situaciones de revictimización (Ley 1719 de 2014, art. 17; Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] 2017).

La Corte Constitucional expidió el Auto 009 de 2015, con la finalidad de hacer seguimiento a la orden emitida en el auto 092 de 2008, referente al traslado de los casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación. Mediante este Auto se reiteraron las falencias institucionales de atención, investigación, juzgamiento y sanción de los actos de violencia sexual en el escenario de conflicto armado, que ya habían sido identificados en el Auto 092 de 2008, las cuales persistían y se habían agudizado con un impacto directo en las personas afectadas, generando nuevos riesgos de violencia sexual en las mujeres desplazadas y el incremento de obstáculos para el acceso a la justicia (Auto 009 de 2015, L. Vargas, citado en CNMH 2017, 256).

Por su parte, la Sentencia C-754 de 2015 establece que es imperativo por parte de las entidades prestadoras de salud, acatar el protocolo para la prestación y atención integral en materia de derechos sexuales y reproductivos especialmente para las mujeres. Y la resolución 00090 del 17 de febrero del 2015 que establece como prioritario la indemnización por vía administrativa.

A pesar de los esfuerzos de distintas organizaciones por visibilizar y apoyar los procesos de denuncia y declaración de las víctimas de violencia sexual, no se ha notado una mejora en la vida de las víctimas ni un sentimiento de justicia que aminore o alivie las afectaciones (CNMH 2017, 256).

La Defensoría del Pueblo por su parte, para el año 2015 insistía en elevar la trata de personas a delito de lesa humanidad¹³² de acuerdo también con 28 defensores del pueblo que lo manifestaron en la Primera Cumbre sobre Migrantes y Trata de Personas de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO). En Colombia para este año, se había superado el promedio anual de casos de trata de personas (la Defensoría brindó asistencia humanitaria y orientación jurídica a 32 casos), la mayoría asociados a situaciones de vulnerabilidad socioeconómica y la revictimización de las personas por la ausencia de relaciones

¹³² La discusión de la trata de personas como delito de lesa humanidad, implica que haya concierto para delinquir a partir de la conformación de una organización delictiva pequeña, mediana o grande.

diplomáticas entre Estados. Desde la Defensoría del Pueblo (2015) “resulta inquietante la falta de atención, prevención y reparación con enfoque de género, en especial con mujeres y población transgénero y con sujetos de especial protección como comunidades étnicas” (Colombia, Defensoría del Pueblo 2015, 1).

Aquí es indispensable señalar las formas de respuesta a nivel institucional que se tienen frente a los problemas perversos como la trata de personas (Peters 2018a) y que entrañan desafíos como la coordinación entre políticas o al menos entre legislaciones, lograr una integración institucional, el funcionamiento conjunto de las instancias gubernamentales y la reducción de conflictos.

Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores entre los años 2013 a 2015 se establecieron siete (7) memorandos de entendimiento o acuerdos bilaterales de cooperación para la lucha contra la trata de personas. Los países con los que se suscribieron dichos acuerdos son: Chile, Argentina, Honduras, El Salvador, Paraguay, Costa Rica y Perú, tal como lo indica la siguiente tabla.

Tabla 34. Memorandos de entendimiento y acuerdos binacionales firmados por Colombia

Tipo	País	Fecha
Memorando de Entendimiento sobre cooperación en la prevención y control de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.	República de Chile	27 de junio de 2013
Acuerdo para la prevención, investigación del delito de la trata de personas y la asistencia y protección a personas afectadas.	República de Argentina	18 de julio de 2013
Memorando de Entendimiento para la prevención e investigación del delito de la trata de personas y la asistencia y protección a las personas afectadas de la misma.	República de Honduras	23 de septiembre de 2013
Memorando de Entendimiento para la Prevención e Investigación del Delito de la Trata de Personas y la Asistencia y Protección de las Víctimas.	República de El Salvador	27 de septiembre de 2013
Memorando de Entendimiento sobre cooperación en la prevención, investigación y control de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.	República de Costa Rica	9 de diciembre de 2014
Acuerdo para la prevención, investigación, persecución del delito de la trata de personas y para la asistencia y protección a personas afectadas.	República del Perú	25 de mayo de 2015

Fuente: adaptación con base en Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2017).

En Colombia la cooperación internacional en el tema anti trata ha estado presente durante años, concretamente con el accionar e intervención de la Oficina de la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (UNODC) y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Los convenios de cooperación han tenido etapas que han seguido el curso de la trata en el país. UNODC desde el año 2003 firmó un convenio de cooperación con el Ministerio del Interior y de Justicia, para fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones públicas en prevención, investigación y judicialización. La primera etapa fue de armonización legislativa de 2003 a 2005 con reformas y adecuaciones del protocolo al ámbito nacional, de lo cual, surgió la Ley 985 de 2005. Una segunda etapa fue de 2005 a 2007 abocada al fortalecimiento institucional, periodo en el que se crea el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas como espacio de coordinación nacional que reúne a 14 instituciones con competencias en prevención, investigación y judicialización de la trata, encargadas de implementar las Estrategias Nacionales (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODC] 2012a), pero existe una brecha de 2008 a 2010, lo que demuestra la discontinuidad de estos convenios.

En 2010, toma presencia la alianza interinstitucional de UNODC a nivel descentralizado que se hace con el Comité Departamental de lucha contra la trata de personas y la Gobernación de Santander, quienes firman un convenio de cooperación para desarrollar un diagnóstico departamental en el tema de trata de personas, debido a que como en muchos, sino en todos los departamentos de Colombia no había una línea base, que de cuenta de las características de la problemática de la trata en el territorio, de las capacidades institucionales y de las posibles rutas de identificación de personas afectadas y de la judicialización (UNODC 2012a).

En 2011 se llevó a cabo el IV Encuentro Nacional de Comités Departamentales de Lucha contra la Trata de Personas: Respuestas Globales y locales a la Esclavitud del Siglo XXI, en el que participaron delegados de los 32 comités departamentales y también municipales, quienes priorizarían acciones de cara a las nuevas autoridades locales que entrarían en 2012 (UNODC 2011). En estos espacios es donde se enfatizaba la importancia de la intervención descentralizada de la política pública, tanto en la toma de decisiones como en la implementación por parte de alcaldías y gobernaciones con el apoyo del gobierno central. Según Hartlapp y Heidbreder (2017), la coordinación vincula una interacción entre unidades administrativas para sumar y consolidar procesos, y también una coordinación entre multiniveles anidados tanto intra como interinstitucional.

En 2012 UNODC y la OIM de manera conjunta han firmado dos acuerdos locales de cooperación, que se conjuga con la asistencia técnica en campo y la asesoría al gobierno central y a los gobiernos descentralizados.

En el ámbito de la coordinación y la cooperación nacional operan algunos mecanismos que movilizan la implementación de las políticas públicas y que necesitan interlocutar para optimizar esfuerzos institucionales, entre ellos, se encuentran el Grupo Interinstitucional para Combatir el Terrorismo (GILFOT); el Centro de Coordinación contra las Finanzas de las Organizaciones Criminales Nacionales, Transnacionales y Terroristas (C3FTD); la Comisión Interinstitucional para Combatir el Contrabando y el Comité Interinstitucional de lucha contra la Trata de Personas, por mencionar algunos.

Entre 2015 y 2016, la Fiscalía contando con la cooperación de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) pudo dismantelar a 102 organizaciones (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica [Gafilat] 2018). Durante 2017, solicitó apoyo a la (UIAF) para discutir sobre 22 casos relacionados con lavado de activos asociados con el tráfico de drogas, corrupción y trata de personas. Estas instituciones trabajan conjuntamente y comparten la información disponible en sus bases de datos (Gafilat 2018).

De este modo, se presentan evidencias que constatan la presencia de una coordinación en la que se establecen vínculos funcionales temporales (Hartlapp y Heidbreder 2017) que pone a prueba las capacidades institucionales, la disponibilidad de recursos, la hiper especialización y la actuación segmentada institucional (Peters 2018a), enfrentándose a consecuencias no previstas, y por ende a fallas de implementación que son causadas por la dinámica de la problemática que se reconfigura constantemente, políticas internas, orientaciones partidistas e influencia de factores contextuales (Gallego 2016), que hacen calibrar no solamente los instrumentos de políticas sino también las acciones y las relaciones de poder.

2.5.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PC3): propuestas económicas escasamente operativizadas en el subsistema de política

En 2006 la relatora de Naciones Unidas sobre derechos humanos en situaciones de trata de personas especialmente mujeres y niños situaba a la trata en la confluencia de la oferta y la demanda que conformaba los mercados ilícitos y en los que se intercambiaban cuerpos, órganos,

capacidades y habilidades laborales como si fuesen mercancías (ONU, Consejo Económico y Social 2006b), de esta manera cobra sentido que “la cosificación de la persona humana implica su inmersión dentro del comercio de manera forzada” (Pérez 2010, 14).

En este marco, cuando se alude a la relación que tienen las empresas del sector privado y la denominada responsabilidad social con la trata de personas, se interpela directamente al Estado como el actor que regula las actividades comerciales y las empresas privadas, para evitar que sean cómplices de la trata mediante el lavado de activos, o el concurso de algunas fases como la captación, el traslado, acogida, explotación o cadenas de valor comercial.

Por su parte, el sector privado necesita conocer esta problemática, sensibilizarse, identificar las formas de cómo ocurre, saber que la trata de personas se constituye a la vez en vulneración de derechos y delito, con el fin de que este sector y especialmente el empresarial efectivamente pueda jugar un rol fundamental, evitar caer en prácticas de trabajo esclavo, abuso y explotación en maquilas, corrupción, evasión de impuestos, asocio con estrategias comerciales que fortalecen las estructuras de delincuencia organizada transnacional, y prepararse para implementar acciones sostenidas de prevención y protección a sus trabajadores o potenciales trabajadores (Pérez 2010).

La desarticulación de redes de tratantes no podrá ser una realidad hasta cuando las empresas no asuman un rol determinante en el respeto de los Derechos Humanos, y el tratamiento debido a las víctimas especialmente en lo atinente a su deber de vigilancia y debida diligencia. Las empresas además del cumplimiento de las leyes nacionales tienen la obligación básica de respetar los Derechos Humanos (Pérez 2010,14).

El Ministerio de Trabajo adelanta procesos de formulación de códigos de conducta específicos para las empresas. Incluso se hace necesario la creación de un sello que califique e incentive el grado de compromiso frente al cumplimiento de los códigos, esto acompañado del diseño de programas de responsabilidad social que consideren a las personas que han sido afectadas por la trata de personas dentro de sus disposiciones (Perez 2010, 14). Sumado a esto, también es necesario incluir información acerca de productos manufacturados con mano de obra o trabajo forzado, que permita crear conciencia sobre las prácticas de consumo responsable, responsabilizar a las grandes cadenas mercantiles y reparar a las personas afectadas. Las empresas necesitan involucrarse y participar en proyectos innovadores de generación de

empleo y gestión de emprendimientos, asociados a estrategias de fomento de empleo joven y de acción afirmativa que privilegien y reivindiquen el respeto de los derechos humanos y generen entornos protectores (Pérez 2010; Montenegro 2015).

De acuerdo con las propuestas económicas escasamente operativizadas en el subsistema de política, el presupuesto asignado para la lucha contra la trata de personas en 2016 ha disminuido con respecto al asignado en 2015, frente a lo cual Fundación Espacios de Mujer, cuestiona “¿Cuáles han sido las razones para esta disminución? ¿Se han elaborado las proyecciones de costo de los planes territoriales?” (Espacios de Mujer s.f.a, 3). Preguntas que son necesarias en el monitoreo de los ajustes presupuestales y en el seguimiento al cumplimiento de los planes de acción descentralizados.

Desde un trabajo coordinado interinstitucionalmente con la Secretaría de Transparencia a nivel nacional a cargo de la política pública anticorrupción, UNODC y el Pacto Global Red Colombia realizaron a mediados de 2018 jornadas para fortalecer la gestión de riesgo de corrupción en empresas del sector privado y se planteó la importancia de difundirlo a las pequeñas y medianas empresas (PyMes) en la cadena de valor. Esto se llevó a cabo en seis ciudades del territorio nacional, Bogotá, Cartagena, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga; si bien, se creó una red de 166 formadores a nivel nacional (UNODC 2018), faltó operativizar y vincular en el sistema de gestión de riesgos de corrupción las áreas de políticas públicas concretas, como la política anti trata con el fin de incentivar prácticas responsables de producción y consumo, e incentivar la rendición de cuentas y la transparencia desde el sector privado.

La magnitud de la economía informal plantea graves problemas para las autoridades en términos de sostenibilidad y eficacia del sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo en Colombia (ALA/CFT). Para 2015 un 47% de los trabajadores realizaban actividades económicas al margen de la regulación del gobierno, y la proporción efectivo/PIB aumentó en el período 2011-2015 de 4,49% a 5.58%, lo que indicó un aumento de la disponibilidad de efectivo en la economía (Gafilat 2018).

Si bien se han comenzado a tener intercambios institucionales a nivel de asuntos económicos en la política anti trata, es urgente avanzar en un sistema interdependiente en donde las instituciones formales operen de manera articulada (Repetto 2016) y se puedan anticipar los posibles riesgos de involucrarse en las prácticas o instituciones informales (la especulación, el

blanqueo de dinero, los paraísos fiscales, el fraude, la corrupción) que operan desde las economías ilegales y que se constituyen en una heterodoxia muchas veces permitida e incluso estimulada, y que muy recientemente se han empezado a debatir y regular (Klitgaard 1990).

2.5.4. Prueba en instrumentos de organización (PC4): nodos en simultáneo, desarticulados y una instancia rectora incipiente o *ad hoc*

La asistencia a las personas afectadas por la trata de personas es distinta en la capital que a nivel departamental o municipal. Bogotá tiene mayor cantidad de servicios sociales, una oferta institucional más amplia, cuenta con más recursos y las autoridades tienen oportunidades directas para capacitación y preparación (Pighi 2017), no obstante, también se han presentado problemas que han llevado a aplicar un modelo de tercerización de convenios interinstitucionales; existe debilidad en los compromisos políticos, en que las estrategias técnicas y políticas no se puedan mantener a un mediano y largo plazo y que la ejecución recaiga únicamente en las secretarías técnicas subnacionales¹³³.

Benavides (2011) por su parte, ha diagnosticado la respuesta institucional en tres departamentos del país y ha evidenciado la escasa articulación de los actores competentes, debido a la falta de escenarios para la coordinación territorial, así como a la ausencia de planes de acción en la materia. La autora deja notar vacíos en el conocimiento de la normativa por parte de agentes institucionales. Reyes y Anaya (2014) han encontrado debilidades derivadas de la poca actuación de algunas instituciones que integran el Comité Departamental, así como de la escasa sistematización de sus informes de gestión. Para el Estado no es prioridad la atención diferenciada: “... La ruta que tienen los comités [...] tampoco permite que ellos puedan tener esa atención diferenciada [y] particular” (Pedraza 2016, citado en Alarcón-Moreno 2016, 165).

Adicionalmente, las relaciones entre los actores no estatales y el gobierno, suelen ser tensas, porque los actores no estatales suelen criticar el accionar de las instituciones públicas y provocar distanciamientos. La mayoría de veces, tanto el sector público como la sociedad civil organizada y el sector privado requieren apoyo mutuo para movilizar recursos, brindar atención oportuna y generar conocimiento.

¹³³ Natalia Poveda (responsable de los Asuntos de Trata de Personas de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C en 2017), en conversación con la autora, octubre 2017.

Frente a la desarticulación de los nodos y una instancia rectora incipiente, la Fundación Espacios de Mujer en 2016, hizo unas preguntas al Comité Interinstitucional de lucha contra la trata de personas (encargado de guiar el curso de las acciones antitrata en el país), que reflejan algunos vacíos y fallas de la política pública antitrata que pueden entenderse tanto desde las instituciones que conforman el Comité Interinstitucional, como desde el nivel descentralizado con las estructuras departamentales, distritales y municipales.

En el año 2016, Fundación Espacios de Mujer asegura que:

[...] los gobiernos regionales y locales están en primera línea frente al delito de trata de personas. De los 32 gobiernos regionales, solamente 21 han reportado la elaboración de planes regionales de acción contra la trata de personas: ¿Qué medidas se van a tomar a fin de elaborar y aprobar planes regionales en el resto de las regiones? ¿Se está pensando en otros instrumentos para implementar y monitorear las acciones que contenga el nuevo plan nacional? (Espacios de mujer s.f.a, 1).

Estas preguntas hacen parte del seguimiento y acompañamiento que la Sociedad Civil Organizada como tercer sector independiente, y al cumplir un rol activo en la prestación de los servicios a las personas afectadas por la trata de personas, hace al gobierno sobre sus acciones. Refleja la preocupación de un sistema descentralizado en cabeza de una institución rectora y plantea la necesidad de una estrategia nacional actualizada, que debe ser pensada con anticipación, para evitar que haya un limbo o acefalia en la ejecución, y que al mismo tiempo, haya eco y receptividad a nivel regional que asegure su implementación.

Por otro lado, de acuerdo con un comparativo de estadísticas institucionales en torno al caso de trata externa o internacional para reporte de 2016,

Figura 12. Casos de trata externa reportados en el año 2016



Fuente: Espacios de Mujer (s. f.a, 2).

La Fundación Espacios de Mujer formula las siguientes preguntas:

¿Qué sucede con las víctimas de trata entre la denuncia fiscal y el registro de los casos por parte de las otras entidades responsables (específicamente Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores)? ¿La Fiscalía General está registrando casos que finalmente no son de trata de personas? ¿El Ministerio de Relaciones Exteriores no está registrando todos los casos de trata de personas? ¿El Ministerio del Interior, como secretaría Técnica del Comité Interinstitucional, llega a conocer todos esos casos?

[Por otra parte,] En el año 2016 el Ministerio de Relaciones Exteriores manifiesta no tener conocimiento de ningún caso de trata de personas en menores de edad. El Ministerio del Interior reporta 4 casos y, por su parte, el ICBF reporta 2 casos de NNA extranjeros en territorio colombiano víctimas de trata y 39 NNA que ingresan al proceso administrativo de restablecimiento de derechos por motivos de trata: ¿finalmente, en el año 2016 cuantos NNA fueron víctimas de Trata? (Espacios de mujer s.f.a, 2).

El informe alternativo presentado a la CEDAW en 2013, manifiesta que se han incrementado los casos y las redes de trata de personas, explotación sexual y prostitución forzadas en zonas de explotación minera. Para ello se han contrastado distintos medios de comunicación como Vanguradia, RCN y el Tiempo.

En Bosconia, departamento del Cesar, se han identificado de 30 a 40 casos de prostitución infantil relacionados con la minería y en otros departamentos como Santander, se han disparado los casos. Como lo señaló recientemente una investigación periodística, “desde Cartagena, Pereira, Medellín, Armenia y Cali se mueven ‘oficinas de enganche’ de menores y prostitutas de hasta 26 años [...] estas redes han montado campamentos, cerca de las minas, para “prestar servicios de entretenimiento a los trabajadores” (López 2013, 40).

Datos y preguntas que muestran inconsistencias no solo en el registro de información, sino en el accionar institucional que muestran distintas cifras y procedimientos desarticulados necesitando una estrategia de seguimiento, monitoreo, verificación y evaluación por parte de la entidad rectora, en este caso, el Comité Interinstitucional. Existe una debilidad no solo nominal y normativa, sino de capacidad de previsión y anticipación en la planificación gubernamental y el diseño de los instrumentos centrales (La Ley 985 de 2005 establece que la estrategia nacional incluye programas de asistencia inmediata y mediata, que fueron reglamentados por el Decreto 1069 de 2014, compilado posteriormente en el Decreto 1066 de

2015 y hubo un año de ausencia institucional que fue el 2013 en la formulación de la segunda estrategia nacional), lo que redundó en acciones poco estructuradas para la protección de las personas afectadas.

Un tema latente en estos procesos de implementación de políticas públicas y articulación institucional en Colombia es lo relacionado con el proceso de paz, cuya firma de los acuerdos se llevó a cabo el 16 de septiembre del 2016, por ello se alude al tema en esta parte del mecanismo causal, tratando de develar qué compromisos se han delineado en un escenario de postacuerdo y construcción social de paz.

A decir de Olivera¹³⁴ (2017) existe un lineamiento nacional de transversalizar la paz en la etapa del postacuerdo, por su parte, el Comité Interinstitucional de lucha contra la trata de personas ha invitado a la Consejería para los Derechos Humanos que ayuda a impartir esa directriz nacional, si bien, no existe una resolución específica, la gran estrategia de Violencias Basadas en Género está agrupando a todos los comités y entre ellos, al Comité Interinstitucional de lucha contra la trata de personas para dar las discusiones sobre las implicaciones de los contextos del conflicto armado y el proceso de reintegración y reinserción social y productiva de exguerrilleros, con el fin de potenciar los sistemas de prevención frente a los riesgos que plantea la trata de personas. El tema sobre el quehacer y cómo trabajar en los territorios más afectados por el conflicto armado en el proceso de transición hacia la paz al menos está en agenda (Olivera, 2017), habrá que delinear los marcos de implementación y el rol articulador institucional.

De acuerdo con las evidencias encontradas para cada uno de los instrumentos de política, los test empíricos tienen un resultado positivo, razón por la cual, la hipótesis de la Entidad C se confirma, y se constata que la confianza alcanzada para esta parte del mecanismo causal es de $P(h | e) = 0,99$.

2.6. Resultado: falla de la política pública

Tabla 35. Resultado caso Colombia
Falla de la Política Pública (R)

¹³⁴ Olivera, en conversación con la autora, octubre de 2017

Hipótesis	Diseño de Tests	
HR: Existen brechas de implementación en la protección integral a las personas afectadas por la TdP	PR1	Incipiente sistema de información, identificación y registro de casos de trata.
	PR2	Prácticas de desprotección institucional (centrales/ descentralizadas)
	PR3	Dificultad en la recuperación de activos e inefectiva reparación de las personas afectadas. Asignación indirecta de presupuesto para la protección integral.
	PR4	Escasos lugares de asistencia y acogida para las personas afectadas por la trata.

Fuente: Datos del trabajo investigativo

En Colombia, la falla de la Política Pública anti trata de personas se produce durante el proceso iterativo de la política pública desde el comienzo de la adopción de objetivos y puesta en agenda, el diseño, la formulación y la implementación hasta las evaluaciones intermedias de la política que han establecido una serie de ajustes y/o rediseños, como capas o subcapas que han reemplazado las estructuras creadas, o se han superpuesto a ellas.

Para plantear el resultado del mecanismo causal, se consideran como ejes fundamentales los derechos de las personas afectadas. Así, “todas las víctimas por la Trata de Personas tienen derecho a la verdad, la justicia y a la reparación, reconocidos por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (STAPP- Ministerio del Interior, s.f.). Por consiguiente, esta última fase que se ha determinado como resultado de la política pública se ubica en los últimos años de implementación y ejecución hasta la fecha en que se culmina la investigación, es decir, de 2016 a 2019.

La presentación de evidencias tuvo en cuenta los hitos o los momentos más importantes asociados con la protección y desprotección de las personas afectadas por la trata, sumados a los otros objetivos de la política pública (prevención, persecución y cooperación), así como el proceso de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC- EP y el proceso de implementación de los acuerdos de paz, siendo una realidad sui generis en el contexto colombiano y a nivel regional.

2.6.1. Prueba en instrumentos de nodalidad (PR1): incipiente sistema de información, identificación y registro de casos de trata

Como último eslabón del mecanismo causal, desde una mirada general a manera de paraguas que orienta y direcciona las políticas públicas nacionales, se alude al Plan Nacional de

Desarrollo, vigencia 2018-2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad”, siendo uno de los mejores instrumentos de información por su carácter programático.

Lo que incluye en materia de trata de personas se fundamenta en un enfoque de defensa y soberanía del Estado, y un riesgo latente en contextos de transición hacia la paz. En el acápite sobre “Seguridad, autoridad y orden para la libertad: Defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana” (Colombia, Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2019), la trata de personas se ubica en la parte diagnóstica en “otras economías ilegales” considerándola como una fuente de financiación delictiva para los grupos de DOT, olvidando la mirada multidimensional e integral que tiene la trata de personas y evidenciando la lucha contra el terrorismo, como marco de comprensión e intervención rector por parte del gobierno del presidente Iván Duque.

Así mismo, en la parte de “diplomacia para la defensa y la seguridad nacional” se enfatizan las acciones coordinadas con otros países para “combatir los delitos transnacionales [...] y el crimen organizado transnacional en los dominios terrestre, marítimo, fluvial, aéreo, espacial y cibernético” (DNP 2019, 19), en el que se hace referencia de manera específica a la trata de personas. Seguido, en el acápite “Colombia en la escena global y la política exterior” se menciona a la política migratoria integral para facilitar la movilidad, concibiendo al país únicamente como un polo de atracción para el retorno y la migración calificada (DNP 2019, 5). Desde esta concepción se marca una tendencia claramente desarrollista que no visibiliza un análisis de la complejidad de los flujos migratorios y las crisis actuales en movilidad humana, por el contrario, el Plan de Desarrollo privilegia un enfoque de seguridad y defensa de la soberanía nacional y solo presenta a nivel general, lo que es requerido para las nuevas dinámicas migratorias, el retorno y la migración venezolana.

Una estrategia integral y de largo plazo, no solo para la gestión y atención del flujo migratorio, sino para la integración económica y social de los migrantes procedentes de Venezuela, teniendo especial consideración con los colombianos retornados. [Esto] genera tanto retos como oportunidades [...]. El marco de política actual, la capacidad institucional y la calidad de la información producida no permiten dar respuesta efectiva a estas nuevas tendencias [...]. El recrudecimiento de [...] la trata de personas y el tráfico de migrantes, exigen un relanzamiento de los mecanismos de respuesta integral y articulada con otros Estados [...] de atención, asistencia e integración de las víctimas (DNP 2019, 78-79).

Adicionalmente, en el “Pacto de equidad para las mujeres” y su acápite “igualdad de las mujeres para la construcción de paz”, se precisa a la trata de personas como uno de los riesgos latentes en contextos de transición hacia la paz que puede aumentar la situación de vulnerabilidad y violencias como el abuso sexual, la explotación sexual y la prostitución forzada en zonas de postconflicto (Mazzoldi y Marín 2016). Es decir, se concibe a la trata como un peligro constante y no se alude a una intervención que privilegie los derechos humanos y la asistencia integral en beneficio del proyecto de vida de las personas afectadas.

Se enuncia de manera discursiva hacer frente a las condiciones sostenibles y duraderas para la convivencia y la construcción de paz, en donde es necesario incluir acciones encaminadas a disminuir la violencia basada en género, la protección y la reparación de las personas afectadas, la estabilización y el fortalecimiento del desarrollo territorial; por ejemplo, donde la Reforma Rural Integral (RRI) vaya en concordancia con el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI) (PND 2019). “Los niveles de implementación de los compromisos en el Acuerdo de Paz con un enfoque de género son menores que los niveles de implementación de los compromisos que no tienen un enfoque explícito de género” (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz 2018, 271).

Sumado a lo escasamente planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, la identificación de personas afectadas por la trata de personas a partir de distintos actores gubernamentales o no gubernamentales es fundamental para prevenir la vulneración de derechos, brindar acceso a servicios de asistencia, garantizar la protección integral y perseguir el delito. El problema de la identificación no solo se relaciona con la presencia o ausencia de un sistema de información unificado e institucionalizado a nivel gubernamental, sino también con la acción capacitada, coordinada y anticipada de distintos actores que comprenden colectivamente la problemática.

Una de las debilidades en la identificación de presuntos casos de personas afectadas se asocia al desconocimiento de lo qué es la trata, y cuáles son sus características, sumado a las distintas perspectivas para entender la problemática,

Ni el Estado, ni las organizaciones ni la academia hablan de lo mismo [...] la policía especializada del grupo de trata busca los elementos probatorios [quién acogió, con qué fines de explotación, quién explota], y solamente está la persona que es víctima, en el mismo papel de víctima, testigo y prueba [...] esperan que el peritaje de medicina legal pruebe la explotación,

pero la explotación sexual no se prueba igual que un abuso sexual o acceso carnal [...]. En el sector de trabajo tampoco hay indicadores, para que los inspectores de trabajo pudiesen establecer qué personas pueden estar en situación de explotación laboral o si son víctimas de trata [...] (Fundación Esperanza 2015, citado en Women's Link Worldwide 2017, 29- 31).

Por tanto, se requiere el concurso, la corresponsabilidad de entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, la comunidad internacional y demás actores en el trabajo conjunto para la identificación, la elaboración de registros comparados y consolidados de los casos de trata. Por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores con los distintos consulados a nivel mundial, identifica, asiste y remite los casos de trata de personas colombianas en el exterior, así mismo, trabaja también con los cónsules extranjeros acreditados en Colombia para identificar potenciales personas afectadas (Fundación Esperanza 2004; Ripoll 2010).

Adicionalmente, la construcción de indicadores¹³⁵, siendo una preocupación regional posicionada por el Observatorio Latinoamericano de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, es una herramienta necesaria de cara a los nuevos riesgos generados por las reconfiguraciones de los flujos migratorios, especialmente la masiva movilidad de la población venezolana que hoy en día interpela las acciones y las medidas migratorias de la región. “Hay mujeres desapareciendo, se presume que puedan estar siendo captadas por redes de trata con fines de explotación sexual” (Jiménez 2018).

Ante estas nuevas dinámicas, la academia es la llamada a cumplir un rol fundamental desde la pedagogía y el análisis crítico-propósito. Los indicadores necesitan contemplar los distintos factores de riesgo asociados con análisis específicos de contextos, escenarios, vocaciones territoriales y distintas modalidades de explotación. Por ejemplo, el turismo sexual o la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA) está más asociado con los puertos en Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, sin ser exclusivo de ellos (Jiménez 2018).

¹³⁵ Que ha sido un interés muy sentido y abanderado por la academia, en el segundo semestre de 2018 por ejemplo, se llevó a cabo un Encuentro de Investigación de Trata de Personas realizado en la Universidad del Norte en la que se compartieron algunos avances en este tema específico.

Identificar algunas causas de vulnerabilidad de las poblaciones en estado de riesgo está íntimamente ligada con las acciones de una política preventiva y de protección (Ripoll 2010). La OIM en su momento había establecido ciertos criterios para la identificación de personas afectadas y el diseño de políticas preventivas; entre los criterios están los económicos como la prevalencia de la informalidad, el subempleo o desempleo, escasas alternativas laborales y pobreza; criterios sociales como las violencias basadas en género; afectación por conflicto armado o zonas propensas a desastres naturales.

Criterios culturales como bajo nivel educativo, patrones culturales desestructurantes, valores sociales distorsionados, desconocimiento de las causas y consecuencias de la trata. Y criterios psicológicos como antecedentes de maltrato, abuso sexual, prostitución y/o delincuencia (Ripoll 2010). La mayoría de veces, la identificación de los casos de trata de personas se da a partir de la denuncia del caso por la propia víctima, lo que devela fallas estructurales en los sistemas de identificación y registro de casos.

La Defensoría del Pueblo por su parte, a través del área de Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas, ha emitido documentos de advertencia relacionados con la trata de personas entre los años 2014 y 2018, identificando contextos de trata de personas en 13 departamentos y 32 municipios en Colombia. A su vez, esta institución a mediados del 2018 propuso la creación de un sistema nacional de información que pueda hacer seguimiento a esta problemática (Colombia, Defensoría del Pueblo 2018), aspecto que es preocupante al tardar tanto tiempo en su concreción, dado que la Ley anti trata fue promulgada hace trece años.

En Colombia a pesar de existir información anual de personas jurídicas, acceso a registros públicos y base de datos de desempeño financiero y fiscal, por ejemplo, se precisan fallas en cuanto a la obtención de información específica y actualizada acerca del beneficiario final de las estructuras corporativas que se han involucrado en los casos de lavado de activos y si se contó con injerencia extranjera o no (Gafilat 2018).

No hay estadísticas detalladas disponibles respecto del decomiso. Las autoridades colombianas no mantienen datos detallados sobre los bienes decomisados o en relación con las cifras de decomisos basados en el valor de los bienes, no obstante, la Fiscalía General de la Nación en

2017 desarrollaba un sistema (en fase de prueba) para mejorar la información relacionada con el decomiso de activos y resultados de confiscación (Gafilat 2018, 61).

A pesar de los avances discursivos y empíricos a nivel estatal y particularmente del sistema de información, este sigue siendo incipiente en identificación de casos y registro, no solo de casos de trata sino de base de datos, creación de plataformas virtuales y uso de las TIC que permitan conectar los distintos servicios de asistencia proporcionados a una persona afectada, hacer seguimiento a las etapas del proceso judicial, o brindar información sobre las organizaciones e instituciones que pueden brindar acompañamiento, contención y asistencia por ejemplo.

2.6.2. Prueba en instrumentos de autoridad (PR2): prácticas de desprotección institucional (centrales/ descentralizadas)

Se presentan cifras y casos de cómo está la situación de protección en materia de trata de personas mostrando la dimensión interseccional en la complejidad del fenómeno. Además, la restitución integral de derechos aún sigue siendo un reto para el Estado colombiano, en correlación a ello, se destaca una acción pública de inconstitucionalidad frente a un artículo de La ley 985; y se presenta el escenario de los acuerdos de paz, la presencia de violencias en el marco del conflicto armado por parte de distintos actores, y voces testimoniales de mujeres que se entrecruzan con miradas institucionales y medidas de desprotección institucional. De acuerdo con las cifras entre 2005 y 2018 se han abierto 2.127 investigaciones por trata de personas en Colombia. Los seis primeros meses del 2018 se abrieron 58 investigaciones, 34 de ellas con apertura efectiva, 24 archivadas por atipicidad de la conducta, 11 imputaciones y solamente 4 condenas (Colombia, Fiscalía General de la Nación 2018). Organizaciones sociales y defensoras de los derechos humanos aseguran que existe un abandono de las personas afectadas del delito de trata de personas por parte del Estado y que muchos casos quedan en la impunidad (NTN24 2018).

Entre 2017 y 2018 el Ministerio del Interior reportó que se triplicaron los casos registrados de explotación sexual de mujeres, y aumentaron los casos de explotación sexual de menores y trabajos forzosos (Conpes 3950, citado en DNP 2019, 80). Para el año 2018, el Centro Operativo Anti Trata (COAT) registró un total de 114 personas afectadas de las cuales un 82% fueron mujeres y niñas; “94 mujeres y 20 hombres que de acuerdo con las principales

modalidades, 67 personas fueron personas afectadas por explotación sexual y 17 por trabajos forzosos (DNP 2019,14).

Entre los casos que evidencian medidas de protección y desprotección institucional en 2018, está el caso de trata de personas perpetrado por un capitán retirado de la Armada Nacional, quien contactaba a niñas y adolescentes, las violaba y tatuaba a las mujeres con las iniciales de su nombre y una corona (Colprensa y María Victoria Díaz 2018; “Condenan a 21 años...” 2018; CNN Español, “Colombia: quiénes son...” 2018). Este ejemplo enfatiza la desprotección institucional y discute que el trabajar para una institución del Estado no es garantía de protección de derechos la mayoría de veces. Las niñas y adolescentes están bajo asistencia del ICBF, algunas se han reincorporado a sus familias sin saber sus circunstancias de restitución de derechos, y el militar en retiro enfrenta una condena de 21 años de prisión.

Otro caso se presentó durante el 2018, en el que se logró hacer operativos grandes contra redes de explotación sexual, proxenetismo hacia niñas y niños e inducción a la prostitución denominados “Operativos Vesta I, II, III y IV”, llevados a cabo por la Fiscalía General, la Policía Nacional, Migración Colombia entre otras instituciones, en las ciudades de Cartagena, Medellín y otras, en las que se realizaron allanamientos, seguimiento a hoteles, captura de más de 40 personas que hacían parte de la redes y se hizo seguimiento a policías por encubrimiento del delito (Ortega 2018). Tanto las instituciones que intervinieron en estas operaciones como los medios de comunicación hacen un despliegue del asunto, privilegiando la persecución del delito y fundamentándose en la defensa y la protección de los derechos, sin embargo, esta última se adopta como una perspectiva subsidiaria porque no hay despliegue periodístico y al menos discursivo de las acciones y los procesos gubernamentales hacia las personas afectadas. Más allá de enunciar las acciones subsiguientes de reparación debido al decomiso y la expropiación de bienes, no se nombran las acciones que estarían a cargo de los servicios sociales y humanitarios de atención inmediata y mediata.

Por otro lado, Navarro (2018) experta en Grooming, propone aplicar acciones de protección en la asistencia y la reparación integral de la población afectada basada en una primera escucha que inicia el proceso de contención y permite sacar del foco de crisis a la persona y a la familia, además de acompañar el proceso penal hasta el juicio oral.

A mediados de 2018 se efectuó la primera sentencia condenatoria de trata de personas con finalidad de servidumbre doméstica, argumentando el abuso que se produjo en una situación de vulnerabilidad con criterios de interseccionalidad, mujer indígena, bajo nivel de educación, con dificultades económicas y en estado de embarazo, sumado a los medios de captación y traslado con fines de explotación.

Este caso representa un avance judicial al considerar las condiciones de vulnerabilidad como elementos cruciales en la trata de personas, que deben considerarse por el derecho penal y no tanto por el laboral. Este caso constituye, además, “un precedente importante en el país para la eliminación de las formas de violencia y explotación basadas en el origen étnico” (UNODC 2019c).

Aunque en la trata de personas como en otros tipos de violencia de género es prácticamente imposible asegurar una *restitutio in integrum* o reparación integral de las personas afectadas, es necesario avanzar hacia medidas que generen el más alto grado de reparación posible. Por tanto, una de las evidencias más fuertes que muestra la desprotección institucional es la acción pública de inconstitucionalidad que se presentó por una ciudadana¹³⁶ contra “el párrafo 1° del artículo 7 de la Ley 985 de 2005, por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma” (Ley 985 de 2005). La Sentencia C-470/16 fue favorable y declaró inexecutable dicho párrafo (Corte Constitucional C-470 2016).

El núcleo de la demanda de inconstitucionalidad fue el contenido del párrafo 1ero., que supeditaba la prestación de la asistencia mediata a la denuncia hecha por la persona afectada (víctima) ante las autoridades competentes. Se sustentó la dificultad que existía de interponer la denuncia debido a las posibles retaliaciones, las amenazas de los tratantes, las deudas o el escarnio público al que se podría exponer. Se argumentó que el Estado Colombiano estaba cayendo en revictimización y desprotección porque las instituciones competentes no facilitaban los medios para la recuperación plena de la víctima.

Si bien, la denuncia de la trata de personas es exigible constitucionalmente esta responde a principios de interés general signados por la solidaridad y la contribución con el sistema de

¹³⁶ Karen Rosero, miembro de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de la Sabana.

administración de justicia, al ser considerado como un deber que tienen las personas para ayudar al Estado a proteger a la comunidad y coadyuvar al bienestar de la sociedad. Sin embargo, esta exigencia es desproporcionada para las personas afectadas, ya que el beneficio que genera no se compara con el daño que causa al “bien jurídico protegido que es el derecho al desarrollo del proyecto de vida de las víctimas, es decir, su derecho a la dignidad humana” (Corte Constitucional C-470 2016).

La demandante advierte que la denuncia no es el único medio a través del cual el Estado puede tener acceso a información del delito de trata, existen otras formas de activar la acción penal como los reportes entregados por las autoridades migratorias, las denuncias realizadas por los consulados y fundaciones, el Comité Interinstitucional contra la Trata de Personas (Corte Constitucional C-470 2016).

En el momento en que la persona afectada accede a las medidas inmediatas de asistencia, el Estado ya tiene conocimiento de la comisión del delito y puede poner en funcionamiento el sistema judicial para perseguir a los responsables. “Alternativas menos lesivas a los derechos de las víctimas que salvaguardan el interés general, toda vez que la trata de personas es un delito de investigación oficiosa”¹³⁷ (Corte Constitucional C-470 2016), razón por la cual, carece de fundamento exigirle a la víctima que lo denuncie.

Ahora bien, si la investigación del delito se adelantara de oficio, la persona afectada pudiera acceder a la asistencia mediata sin condicionamientos y sería casi inexistente la posibilidad de una nueva persecución. La Defensoría del Pueblo a mediados de 2018, tras los casos atendidos de trata de personas, muestra que “varios de los actores armados al margen de la ley en Colombia están aliados con redes de trata de personas, que explotan sexualmente a niños, niñas, adolescentes y mujeres, con el fin de generar mayores ingresos para sus actividades delincuenciales”, por tanto esta institución insta al gobierno a cumplir con la Sentencia C-470 de 2016 de la Corte Constitucional, que le exige a servidores públicos brindar una atención inmediata a las personas afectadas sin exigir una denuncia previa.

La política pública antitrata no se orienta a partir de un enfoque de derechos humanos:

¹³⁷ Es deber de toda persona denunciar a la autoridad competente la vulneración y violación de derechos que acaecen con la trata de personas.

El enfoque de la política pública en Colombia nunca ha sido de derechos humanos, ha sido un enfoque de política criminal y cuando el enfoque de política criminal es lo que prima [...] la relación del Estado con la víctima es funcional [...] le interesa la víctima que denuncia, que sea testigo, que acompañe o apoye al Estado en todos los mecanismos de política criminal [...] jamás la víctima ha estado en el centro de la política pública (Gómez 2016, citado en Alarcón-Moreno 2016, 166).

Así mismo, la Defensoría del Pueblo insta a que el país adopte medidas que materialicen la Resolución 2331 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para prevenir, tipificar e investigar la trata de personas, especialmente en contextos de conflicto armado e implementar programas de prevención y protección para afrontar las distintas modalidades de trata de personas (Colombia, Defensoría del Pueblo 2018).

En el marco de las medidas de protección y las prácticas de desprotección institucional es necesario ubicar el contexto de la implementación de los acuerdos de paz en donde, si bien no se alude directamente a la trata de personas, se puntualiza la confluencia de tres variables: violencia sexual, conflicto armado y proceso de paz. Así, este tipo de violencia se ha convertido en un elemento de victimización y revictimización (Sisma Mujer 2017).

Cabe mencionar que los mecanismos de reparación para las personas afectadas del conflicto armado, al menos en lo normativo y lo jurisprudencial están creados bajo la Ley 1448 de 2011, sin embargo, hace falta cristalizar gran parte de la institucionalidad. No se ha dado respuesta a los derechos de las víctimas por parte del Estado o de los victimarios a partir de algún tipo de indemnización o compensación (Amnistía Internacional 2011). El 26 de septiembre de 2016 se firmó oficialmente el acuerdo de Paz entre el Gobierno Colombiano en cabeza de Juan Manuel Santos y las FARC-EP en el que se destacó el Sistema Integral que pretende garantizar derechos a través de mecanismos alternativos¹³⁸.

¹³⁸ Los mecanismos del Sistema Integral de los Acuerdos de Paz son:

La comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, como órgano extrajudicial cuyo propósito es esclarecer lo ocurrido en lo concerniente a patrones de violencia asociados por ejemplo a violencias de género, reconocimiento de los derechos de las personas afectadas y contribución a la verdad.

La Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas que contribuirá a acciones humanitarias y extrajudiciales para la búsqueda de personas vivas o fallecidas, sumado a la respectiva localización y entrega digna de los cuerpos.

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) que busca responder a la justicia como derecho e implica investigar, juzgar y sancionar los hechos y brindar seguridad jurídica a los actores enfatizando en que habrá un tratamiento penal especial si se contribuye con la verdad y la reparación.

En el marco del Proceso de Paz, el déficit de información en términos de afectación por violencia sexual plantea tres factores determinantes: “la invisibilidad oficial y extraoficial, el silencio de las víctimas y la no individualización de los perpetradores” (Arrieta 2005, citado en Paredes-Mosquera et al. 2018, 91), sumado a una naturalización y a un encubrimiento bajo patrones culturales y sociales, lo cual redundo en una cifra oculta o subregistro; denuncias poco efectivas; impunidad mínima y casi nula reparación de las personas afectadas.

Situar las violencias de género como un continuum entre el pasado colonial, el conflicto armado con más de 60 años y el actual proceso de paz implica reconocer la existencia de representaciones sociales, discursos hegemónicos sobre los cuerpos de las mujeres y métodos aberrantes imbuidos de sevicia y horror. No existen límites entre los distintos tipos de violencia, estos se desvanecen al hablar por ejemplo de violencia intrafamiliar, acoso sexual, violación, entre otras.

El Centro Nacional de Memoria Histórica (2017) muestra un continuum histórico de las violencias y la violencia sexual dentro del conflicto armado que identifica prácticas de la fuerza pública, las estructuras paramilitares y grupos armados post desmovilización quienes han estado en contienda y en disputas territoriales ejerciendo violencia hacia las mujeres (CNMH 2017).

A partir de algunos testimonios de mujeres afectadas por violencia sexual y trata de personas, se puede inferir que grupos delincuenciales, grupos de reconfiguración, GAPD, BACRIM o Águilas Negras controlan a las trabajadoras sexuales y a algunos establecimientos de lenocinio, imponiendo una cultura del miedo, fijando normas, haciendo arreglos con la policía, cuidando los establecimientos, consiguiendo a las mujeres y efectuando distintas transacciones. “En el barrio Santa Fe [en Bogotá] hay una problemática grande de redes de paramilitarismo [...] la violencia sexual y el asesinato de mujeres trabajadoras sexuales sigue siendo un tema invisibilizado” (testimonio de Sandra, mujer víctima de violencia sexual, citado en CNMH 2017, 85; Sisma Mujer 2017).

Medidas de reparación integral para la construcción de paz que implica el reconocimiento de las personas afectadas y el resarcimiento de los daños mediante la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y no repetición, que se contempla con la reparación colectiva de los territorios y las *garantías de no repetición*.

La prostitución forzada y la trata de niñas y jóvenes ha sido empleada por paramilitares y grupos armados posdesmovilización (GAPD) en zonas de tolerancia de ciudades como Bogotá y Medellín [por nombrar las dos ciudades principales del país], para financiar sus actividades políticas y militares (CNMH 2017, 85).

Desde 2011 la Defensoría del Pueblo ha venido alertando sobre el incremento de la violencia sexual asociada a espacios de explotación sexual vinculadas a redes de trata de personas en las cuales los actores armados legales y fuera de la ley, han estado involucrados de manera directa, así como también contratistas extranjeros que han incentivado prácticas sexuales abusivas y violentas hacia niñas y jóvenes. El Ejército convierte a niños y niñas en informantes que, por lo general, entran en la dinámica de la prostitución desde los 13 y 14 años (Defensoría del Pueblo 2011b, 88, citado en CNMH 2017, 201-202).

La inmunidad diplomática que cubre a los militares extranjeros es la estrategia de cambiarlos de territorio, lo cual, propicia impunidad sobre la violencia sexual ejercida, Esto viene de una huella dejada por el Plan Colombia donde los militares americanos llegaron al territorio bajo el supuesto de combatir el narcotráfico, lo que exacerbó la problemática social desatando el boom de la prostitución.

Respecto a la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, Gay McDougall manifiesta que especialmente para ella sigue siendo latente la esclavitud, la marginación social y las consecuencias severas del conflicto armado (Asamblea General de las Naciones Unidas 2010). Las comunidades son desposeídas, ellas tienen un sentido de propiedad colectiva y se han visto presionadas a involucrarse en una dinámica de cultivos de uso ilícito y tráfico de drogas. Especialmente las mujeres sufren violencia y desplazamiento forzado, discriminación y pobreza (López 2013, 6).

Las etiquetas impuestas a las mujeres negras en contextos de discriminación social, exclusión económica y conflicto armado -como el que viven las mujeres de Tumaco y Buenaventura- han favorecido que los actores armados desplieguen sobre ellas múltiples violencias y sometimientos por ser mujeres y por ser negras.

El Bloque Pacífico de las AUC-Frente Héroes del Chocó, con accionar en Quibdó y sur del Chocó, de manera sistemática usó la violencia sexual en contra de adolescentes y mujeres afrocolombianas como estrategia para afianzar su dominio territorial. La sentencia tiene

conocimiento de por lo menos treinta casos de violencia sexual atribuibles a este grupo armado (Tribunal Superior de Medellín¹³⁹ 2017, 495, citado en CNMH 2017, 198).

“La violencia sexual hacia personas afrocolombianas se asocia a las redes de trata de personas en particular relacionadas con el turismo sexual y la explotación de niñas y niños” (CNMH 2017, 198). Los hoteles también son aliados en tanto ofertan clandestinamente a niñas quienes son seleccionadas por catálogo. Las acciones de los grupos armados intimidan a las mujeres y las someten mediante actos de violencia sexual especialmente en zonas rurales y urbanas de Tumaco, siendo una práctica obligada por conveniencia económica en la que las mujeres acceden a realizar intercambios sexuales ante el ofrecimiento de alimentos o dinero (conversación lideresa Asolipnar, Tumaco, 5 de mayo de 2015, citado en CNMH 2017, 198).

Las mujeres niñas, adolescentes y adultas en situación de exilio y migración forzada se encuentran en situación de especial vulnerabilidad dado que no tienen forma de ejercer sus derechos, especialmente los referidos a salud, nutrición y educación. Está expuestas a sufrir abuso sexual, a caer en redes de explotación sexual comercial, trata de personas y sufrir desaparición forzada (Kuagro Ri Ma Changaina Ri PCN 2013).

Según el Observatorio de Memoria y Conflicto:

[...] en Colombia hay registradas 15.738 víctimas de violencia sexual entre 1958 y 2018. Pero los casos apenas empiezan a documentarse y denunciarse [...]. El cuerpo de las mujeres no puede volver a ser un territorio de despojo y un territorio de guerra (Comisión de la Verdad 2018).

El interés de los procesos que se adelantan desde la Comisión de la Verdad ha empezado a contribuir a develar la verdad de la violencia sexual de las mujeres, dando relevancia a las voces y al sentir de las mujeres afectadas.

¹³⁹ Radicado 0016000253-2008-83308, 0016000253-2010-84398, 0016000253-2006-80893, enero 30 de 2017.

A mediados de 2019, mujeres colombianas afectadas por violencia sexual acuden a la Justicia Especial para la Paz (JEP)¹⁴⁰ presentando 28305 casos de violaciones en la historia del conflicto armado, Yolanda Perea, lideresa de Red de Víctimas de Violencia Sexual expone que la magnitud del problema es mucho mayor que los registros y hay grupos de familias en donde sus miembros han sufrido múltiples vulneraciones. Según el último informe de Forensis:

[...] los casos de violencia sexual en Colombia durante los últimos diez años, han tenido un comportamiento constante, siempre por encima de los 21.000 casos anuales, en los que las mujeres son las más victimizadas por este tipo de crímenes con un porcentaje del 81,8% (JEP, Unidad de Investigación y Acusación 2019, 1).

Las medidas de desprotección institucional ponen en juego las capacidades institucionales frente a un contexto complejo y exigente, frente a esto, es vital el accionar de mayor reivindicación de derechos por parte de colectivos especialmente de mujeres, organizaciones de la sociedad civil, excombatientes y pueblos étnicos que claman respuestas desde el gobierno siendo éstas, todavía insuficientes.

2.6.3. Prueba en instrumentos de presupuesto (PR3): dificultad en la recuperación de activos e inefectiva reparación de personas afectadas. Asignación indirecta de presupuesto para la protección integral

Sandra Devia, directora de Gobierno del Ministerio del Interior reconoció que Colombia no maneja un presupuesto específico para atender a personas afectadas por la trata de personas, ella dijo en entrevista a BBC “obviamente necesitamos muchos más recursos, 10 veces el presupuesto actual” (Pighi 2017). Lo cual, se refuerza con el cuestionamiento que hizo el Departamento de Estado de EEUU a Colombia en el informe de 2017, “las autoridades carecen de suficiente financiamiento y personal para ofrecer servicios especializados, de largo plazo y de reintegración social a las víctimas y a poblaciones vulnerables” (Pighi 2017).

¹⁴⁰ Telesurtv.net. 2019. Mujeres colombianas afectadas por la violencia sexual acuden a JEP. <https://www.telesurtv.net/news/colombia-dia-internacional-eliminacion-violencia-sexual-conflictos-armados-20190619-0008.html>
Noticias Caracol. 2017. Víctimas de violencia sexual pidieron justicia a la JEP. https://www.youtube.com/watch?v=3rYtdkR_iK0

Desde la Defensoría del Pueblo, se propuso que la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas se incluyera dentro de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, con el fin de garantizar el presupuesto para prevención, atención, restablecimiento de derechos a las personas afectadas y persecución del delito (Colombia, Defensoría del Pueblo 2018). No obstante, ni la Ley ni el Plan de Desarrollo 2018-2022 incluyen o aluden a la estrategia nacional de lucha contra la trata de personas, sin embargo, en los dos instrumentos se ubica a la trata en el apartado de las economías ilegales y la seguridad nacional, y se presenta como un riesgo tanto en la política migratoria como en la política de equidad para la mujer.

En la Ley, el artículo 135 incluye a la trata de personas en los dispositivos de escaneo para la vigilancia móvil fronteriza y nacional¹⁴¹ que enfatizan en la salvaguarda de la seguridad y la defensa nacional del Estado, el ejercicio del control institucional de los territorios, la defensa y la protección a la población civil, justificando este accionar bajo una lógica de defensa frente a la criminalidad, las economías ilegales, el terrorismo y las conductas delictivas, sin aludir a una perspectiva de derechos humanos y de tratamiento de las vulnerabilidades.

Adicionalmente, según la Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (ENR de LA/FT) hecha en 2016¹⁴² (Universidad del Rosario s. f.), sumado al informe de evaluación del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (Gafilat)¹⁴³ se “identificó al tráfico ilícito de drogas, al contrabando, la trata de personas, el tráfico de inmigrantes, la minería de oro ilegal, la corrupción y la extorsión como los principales delitos precedentes del lavado de activos”, que son gestionados por organizaciones delictivas domésticas, redes o bandas criminales (BACRIM), grupos armados y/o grupos de delincuencia organizada que operan dentro y fuera del país.

¹⁴¹ Equipos, infraestructura o software estacionarios, móviles o remotos que faciliten el control, la vigilancia y defensa de la seguridad nacional (Ley 1955 de 2019).

¹⁴² Mantuvo similares patrones metodológicos del 2013, con el fin de asegurar mediciones comparables de cara al diseño de la política pública ALA/CFT.

¹⁴³ Es una organización intergubernamental regional que integra a 17 países de América del Sur, Central, Norte y Caribe cuyo objetivo es prevenir y perseguir el Avado De Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (LA/FT/FPADM) (Instituto Nacional de Contadores Públicos Colombia [INCP] 2019).

Según la ENR¹⁴⁴ de 2016, los sectores que enfrentan los riesgos más altos del lavado de activos son el sector bancario, el sector inmobiliario, la minería de oro, la abogacía y notarías; la contaduría, revisión fiscal y auditoría (Gafilat 2018, 61). Colombia, siendo el principal productor de cocaína en el mundo tiene una producción nacional de USD 2 mil millones anuales entre pasta o base de coca y el 55% de producción se va a los mercados extranjeros principalmente de Estados Unidos y Europa. Un estudio del Banco Mundial estimó que el volumen de activos que se lava en Colombia asciende a 7,5% del PBI (Gafilat 2018).

La minería ilegal de oro, esmeraldas y tungsteno es una fuente clave de ingresos para los GAOS¹⁴⁵ y las BACRIM. El valor de las exportaciones ilegales de oro de Colombia supera el valor de las exportaciones de cocaína. Las autoridades estimaron que casi el 50% de las minas colombianas son ilegales y muchas están dominadas por varios grupos armados que administran, extorsionan y brindan seguridad para las operaciones de minería ilegal (ENR 2017, 344).

Según la Dirección de Extinción de Dominio de la Fiscalía General de la Nación, en la extinción de dominio¹⁴⁶ subyace el delito de tráfico de drogas en un 57% de los casos, lavado de activos en 8%, corrupción en 4% y concierto para delinquir en 3%, mecanismo que muy recientemente empieza a estar presente en la trata de personas.

Los problemas de corrupción también están presentes, grandes redes influyen en las contrataciones del sector público y a pesar de diseñar e implementar leyes anticorrupción, siguen apareciendo casos en los que ha estado presente la impunidad. La corrupción ha dejado “USD 7,5 mil millones anuales, lo que asciende a casi el 10% del presupuesto del gobierno para 2017” (Gafilat 2018, 24) y según el Índice de Competitividad Global 2016-2017, el Foro Económico Mundial afirma que la corrupción en Colombia se constituyó en el segundo factor más problemático en materia de negocios.

¹⁴⁴ Evaluación nacional del riesgo de lavado de activos y de financiación del terrorismo.

¹⁴⁵ Grupos armados organizados.

¹⁴⁶ Mecanismo a través del cual se persiguen los bienes de origen o destinación ilícita, a través de una vía judicial que declara la pérdida del derecho de su propiedad. Es un instrumento y estrategia clave en la lucha contra el crimen organizado porque permite desarticular las organizaciones delictivas y detener los efectos sociales (Observatorio de Lavado de Activos y Extinción de Dominio conformado por Universidad del Rosario, Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y Superintendencia Financiera).

La recuperación de activos es conducida por fiscales especializados de la Fiscalía (FGN), especialmente en la Dirección Nacional de Fiscalía Especializada en Extinción del Dominio en la que están 76 fiscales, sumado a las acciones de la dependencia de Finanzas Criminales y la Dirección de Policía Judicial Especializada de Extinción de Dominio compuesta por 32 investigadores quienes identifican activos y en un 90% han recibido capacitación especializada. A nivel institucional el poder judicial se ha puesto en cuestión por su débil independencia y profesionalismo, este sistema ha sufrido menoscabo por la corrupción y la extorsión debido al intercambio de pagos irregulares, sobornos y extorsión para obtener decisiones judiciales favorables (Gafilat 2018, 24), sin embargo, el accionar independiente de la Corte Constitucional y la Corte Suprema se han tratado de mantener.

Por su parte, las estructuras paramilitares y los grupos armados posdesmovilización (GAPD) mantienen acciones coercitivas asociadas con

[...] el narcotráfico, la minería ilegal, la agroindustria y el contrabando [...]. Los GAPD se asocian a la oferta de seguridad y regulación en otras actividades económicas y sociales como la seguridad comunitaria en las ciudades, el microtráfico, el control sobre mercado de abastos, las redes de prostitución y la trata de personas que buscan llegar a Estados Unidos por la frontera panameña (CNMH 2017, 45).

La trata de personas en Tumaco obedece a los cultivos de coca y a las actividades asociadas al narcotráfico, que hacen proliferar las redes de prostitución, explotación infantil y reclutamiento ilícito para trabajar en grupos armados [...] no se trata solamente de una estrategia contra el enemigo, sino de una forma que sumada al narcotráfico y al tráfico de migrantes se usa como una estrategia económica (CNMH 2017, 202).

La corrupción ha sido una gran aliada para el lavado de activos, es una competencia desleal y agresiva contra la pequeña y la mediana empresa, además de amenazar las Evaluaciones Nacionales del Riesgo de Lavado de Activos (ENR) de 2013 y 2016. Es incongruente el bajo número de casos de lavado de activos procesados versus las altas amenazas de corrupción existentes.

2.6.4. Prueba en instrumentos de organización (PR4): escasos lugares de asistencia y protección para personas afectadas por la trata

En relación con las debilidades que las organizaciones identifican por parte del Estado acerca de sus capacidades institucionales para la asistencia y protección a las personas afectadas por la trata, está la alta rotación de servidoras y servidores públicos en los cargos que desempeñan o en los distintos delegados/as que asisten a las reuniones de coordinación y articulación en los comités municipales, departamentales o incluso nacionales, lo cuál impide mantener y dar continuidad a las rutas de atención y, por consiguiente, que se reestablezcan los derechos de las personas afectadas (Alarcón-Moreno 2016; Montenegro 2015).

Por lo general, la asistencia está tercerizada y se encuentra en manos de las organizaciones no gubernamentales, como Corporación Espacios de Mujer que aproximadamente ha atendido 120 y 130 personas afectadas hasta 2016; Fundación Marcela Loaiza que por promedio anual atiende entre 10 a 12 personas afectadas, desde hace seis años; Fundación Jhonatan con asistencia de 50 personas víctimas entre 2009-2016; y Corporación Anne Frank que ha hecho el acompañamiento en el 2015 a 14 procesos de generación de ingresos (Alarcón-Moreno 2016).

No se realiza un seguimiento y evaluación rigurosos y sistemáticos al tipo de asistencia que brindan las organizaciones de la sociedad civil, más allá de diligenciar formularios escuetos que cuantifican la asistencia en cuanto al número, las características básicas de las personas afectadas, qué tipo de trata es y qué tipo de explotación.

Además, por parte de las instituciones públicas existe cierta discrecionalidad o identificación selectiva de presuntas víctimas, por ejemplo, en los operativos que se hacen a los medios de transporte terrestre o de las preguntas de seguimiento que se hacen en los aeropuertos privilegiando los fenotipos de las personas. Por consiguiente, hace falta incentivar prácticas y enfoques para una atención y protección diferenciada basada en derechos humanos y tipos de explotación por los que la persona haya atravesado. “Es muy débil la articulación interinstitucional entre las entidades que conforman los comités y entre comités, y son escasos los recursos económicos que se destinan para la asistencia” (Alarcón-Moreno 2016, 167).

Otra práctica de desprotección institucional vinculada al creciente número de personas afectadas por la trata de personas especialmente mujeres y NNA, es la ausencia de centros de

atención, refugios, albergues y/o casas poco adecuados o no especializados para brindar asistencia especializada a las personas afectadas por la trata y garantizar su recuperación física, mental y restituir sus derechos. Al respecto Fundación Espacios de Mujer, ha efectuado las siguientes preguntas al Comité Interinstitucional de lucha contra la trata de personas, como prueba que las cosas no marchan bien y hay vacíos también en este aspecto.

¿Qué medidas se van a implementar para construir centros de atención para víctimas de trata de personas en las regiones con mayor incidencia de esta problemática?; ¿Qué acciones se están llevando a cabo con los gobiernos locales para habilitar centros de alojamiento en el marco del decreto 1066 de 2015?; ¿Qué acciones de formación, control y vigilancia de las víctimas se realizan para garantizar una adecuada atención en los centros de acogida?; ¿Qué criterios se utilizan para derivar a las víctimas de trata a centros donde nunca han recibido víctimas de este tipo?; ¿Qué costo por persona asigna el Estado colombiano en estos albergues durante todo el tiempo que dura la atención y protección de la víctima? (Espacios de Mujer, s. f.).

Las respuestas por parte del Comité Interinstitucional no se tienen, pero desde lo fáctico, el gobierno colombiano ha respondido con los hechos de desprotección hacia las personas afectadas. De acuerdo con las evidencias encontradas en los cuatro test empíricos, estos tienen un valor positivo, por tanto, la hipótesis del Resultado se comprueba, alcanzando una confianza de $P(h | e) = 0,99$.

3. Principales hallazgos del caso colombiano

Colombia es en Latinoamérica el país precursor en la lucha contra la trata de personas, su discurso programático se alineó a las discusiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas mostrando en principio, una posición crítica respecto a la forma de enfrentar el tráfico de migrantes a nivel mundial.

La trata de personas es uno de esos problemas perversos en los que se complejiza la política por estar en un sistema abierto a las influencias del exterior, con estrategias transnacionales, regionales y locales que la vuelven política y técnicamente compleja (Peters 2018a). En Colombia la situación socio política, la débil gobernabilidad, la reconfiguración de la insurgencia y el conflicto armado interno hacen que la política y el diseño de la misma en lo normativo y lo organizativo presentan notables avances, en el presupuesto y la información

progresos residuales y rezagados vistos desde una visión sustantiva, es decir, desde las responsabilidades o las competencias de las instituciones gubernamentales.

La inconsistencia en el diseño de la política pública se presenta desde la adopción de los objetivos de política que implicó un equilibrio en la capacidad de gobernar y negociar una agenda pública en donde el Ministerio de Relaciones Exteriores jugaría un rol importante. La relación política cercana que Colombia siempre ha mantenido con EE.UU. ha contribuido en la adopción de objetivos, formulación y orientación de la política (Linder y Peters 1993), lo cual, permitió retomar muchos de los avances conseguidos en la legislación estadounidense alineados a los objetivos de lucha contra la trata de personas a nivel internacional. Por su parte, la sociedad civil (en cabeza de una organización), tuvo un nicho laboral en Europa relacionado con la prevención y protección de la trata de mujeres colombianas, fortalecido por las buenas relaciones con Cancillería.

La falla en el logro de objetivos desde procesos iniciales e intermedios de política han puesto en cuestión la legitimidad de la misma (McConnell 2015) debido a los casos de personas afectadas que han sido débilmente atendidos y protegidas al ser auxiliadas y traídas de vuelta al territorio nacional (en el caso de la trata internacional). Los casos de trata interna si bien han cobrado relevancia en el ámbito regional, estos han sido visibilizados tardíamente, e incluso su tipificación ha derivado a otros tipos de delitos por desconocimiento de los operadores de justicia de las graves vulneraciones de derechos, inobservancia de la magnitud del problema y el temor a las represalias de la DOT, lo cual ha incidido en la debilidad de los procesos de investigación judicial; sumado a una estructura de prestación de servicios y atención débilmente estructurada a nivel descentralizado.

Los arreglos institucionales y los cambios incrementales estuvieron presentes al momento de diseñar y difundir la primera y la segunda estrategia nacional de lucha contra la trata de personas, en la que se da la directriz de crear estructuras a nivel descentralizado, encontrándose con capacidades mínimas institucionales en la mayoría de departamentos y municipios, qué decir a nivel presupuestal; no se alcanzaban a destinar recursos específicos para la trata de personas y se debían activar los mecanismos de cooperación con un rol activo de los organismos internacionales especialmente OIM y UNODC.

Las características contextuales a lo largo del territorio nacional plantean retos en el diseño de la política, diferencias marcadas entre ciudades principales como Bogotá, Medellín y Cali con mayores actores y recursos, versus ciudades intermedias como Pasto, Pereira, Bucaramanga, o por territorios de frontera Colombo-ecuatoriana y colombo-venezolana, con pasos formales preestablecidos, medianamente controlados y una porosidad limítrofe de pasos informales.

La frontera colombo-ecuatoriana signada por la agudización del conflicto armado en el sur occidente colombiano, en la cordillera andina, el pie de monte amazónico y la costa pacífica, hace cada vez más difícil tomar medidas y decisiones provocando que haya un traslape de competencias y áreas de política; existe una estratificación institucional o capas a modo layering que exigen comunicación directa de los casos municipales con el COAT nacional, sin embargo, las operaciones deben ser activadas inmediatamente en territorio local para actuar con celeridad y eficiencia.

Por su parte, Venezuela desde el año 2014 atraviesa una crisis política, de gobernabilidad, económica y humanitaria sin precedentes que ha ocasionado cuatro millones de migrantes venezolanos hasta mediados de 2019 según cifras de Acnur (2019b), de los cuales, Colombia acoge alrededor de 1,3 millones entre personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiados. Esto requiere activar y apoyar a comunidades de acogida en el país con el fin de prevenir la trata de personas, vulneraciones asociadas y riesgos latentes.

En estos procesos de acogida, prevención y protección tratando de anidar acciones en articulación interinstitucional, las rutas, los protocolos de intervención y los planes de acción locales han contado con la asistencia de autoridades nacionales y organismos internacionales, pasando por periodos de estancamiento y cambios incrementales.

La descoordinación interinstitucional se ha convertido en un factor que complejiza las áreas de política por la imbricación tanto de instrumentos de política como de objetivos de política y problemáticas que merecen lecturas y acciones multidimensionales. Los actores políticos, los actores no estatales y el sector público hacen ingentes esfuerzos, pero no son suficientes en materia humanitaria, migratoria, de prevención y protección de derechos. Hay una excesiva rotación de personal por cuestiones políticas, contrataciones temporales y periodos gubernamentales que truncan procesos y estrategias.

Las inconsistencias en el diseño de política hacen que existan presencia de pequeños éxitos, distintos tipos de fallas, unas tolerables y subsanables, otras conflictivas que persisten en el tiempo y hacen que en el proceso de implementación de la política pública sean el factor causal de la desprotección integral de las personas afectadas.

La falla moderada se mueve en un espectro de éxito-fracaso con retos institucionales sustantivos y procedimentales, dado que el objetivo de protección amparado constitucionalmente está eclipsado en la persecución del delito. La prevención ha tardado tiempo en verse como parte fundamental de la protección, y la cooperación con fuerzas internacionales y locales ha sido crucial en el diseño de rutas, protocolos y prestación de servicios, sin embargo, la situación difícil de una persona afectada por la trata no termina cuándo ella es rescatada, aparece un siguiente momento cuándo llega a su lugar de origen y se enfrenta a una sociedad que discrimina, estigmatiza y enjuicia, presentando escasas oportunidades, con temores reales e infundados, lo cual, devela notables falencias del sistema institucional y mínimas capacidades para fortalecer procesos individuales, sociofamiliares, productivos y de impacto en la calidad de vida.

El impacto en la obtención de mejores condiciones de vida, un impacto psico-social de restablecimiento de derechos y un impacto socioeconómico productivo cuestionan los progresos de un sistema integral de acompañamiento; los retos siguen siendo muchos y decisivos en cuanto a la coordinación de múltiples actores.

La política pública falla porque en la mayoría de los casos no culmina el ciclo de protección que lleva a la persona afectada a convertirse y ser una sobreviviente de la trata, ganan las circunstancias de precariedad en muchos casos que la llevan a reproducir y repetir ciclos de explotación y vulneración. Las prácticas y los compromisos del Estado colombiano, se han traducido lentamente en medidas concretas de promoción y protección de derechos de personas afectadas por la trata, razón por la que se ha establecido la existencia de una falla moderada en la política pública.

¿Hasta qué punto la trata de personas es vista como una prioridad en la política y la sociedad colombiana? En ello se entrecruzan intereses políticos, institucionales, mediáticos e internacionales. El gran interrogante es en qué medida se está aplicando un enfoque integrado y multidimensional promotor de derechos fundamentales y de cohesión social.

Las evidencias recabadas que han contrastado fuentes y han brindado un panorama sistémico con el desempeño de actores, instituciones formales e informales y dimensiones sustantiva y procedimental, reflejan calidad y profundidad en el estudio del caso colombiano y demuestran que la inconsistencia en el diseño de política pública que integra arreglos institucionales, cambios incrementales y características de contexto materializados en una descoordinación interinstitucional, son el factor causal de la falla de implementación de la política pública anti trata, específicamente en la protección integral de las personas afectadas.

En este sentido, de las cuatro series de pruebas de aro en las partes del mecanismo causal, una de ellas fue negativa, correspondiente al presupuesto del detonante (D3) al no encontrar evidencia que contraste la variación del presupuesto del ejecutivo con el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2005, logrando un grado de confianza tan solo del 56%. Las cuatro partes restantes del mecanismo causal fueron positivas al igual que el caso argentino. Se utilizaron porcentajes moderados con una confianza previa del 50%, un grado de certeza del 90% y un grado de exclusividad del 10%. Por tal razón, la formalización bayesiana indica un grado de confianza del 99% en cada una de las entidades, tal como lo constata la probabilidad de la hipótesis dadas las evidencias $p(h | e)$ que se corrobora en la parte sombreada al finalizar cada entidad.

Tabla 36. Formalización bayesiana con pruebas de aro. Caso Colombia

Test Empíricos	Tipo Test	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	(+) $C1 = p(h e) - p(h)$ (-) $C2 = p(h/\neg e) - p(h)$
PD1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PD2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
PD3	-	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	-0,34
PD4	+	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,79	0,00
PA1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PA2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
PA3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
PA4	+	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,00
PB1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PB2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
PB3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
PB4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,03
PC1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PC2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
PC3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
PC4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,03
PR1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PR2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
PR3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
PR4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	-0,34

Fuente: adaptación con base en Fontaine et al. (2017; 2018; 2020).

Capítulo 6

Principales hallazgos en ejercicio comparado

Este capítulo presenta los principales elementos de comparación entre los dos estudios de caso.

La comparación permite avanzar hacia la comprobación de la teoría, desde la construcción teórica hacia la validación empírica de un caso con otro. El núcleo del ejercicio comparado se ubica en los mecanismos causales como una configuración tipo INUS (en sus siglas en inglés) que significa tener una parte insuficiente pero necesaria de una condición innecesaria pero suficiente. Para ello, se ha seguido una lógica determinista de causalidad tanto en Argentina como en Colombia, siendo dos casos típicos que están definidos a partir de la presencia del detonante y el resultado, lo cual permitirá corroborar empíricamente la relevancia del proceso causal (Fontaine 2018). Cada proceso causal es sui generis y las evidencias indicarán los puntos de similitud y divergencia a partir de los mecanismos causales, además de los instrumentos de política siendo los mejores descriptores de la política pública.

Primero, se presenta las acciones estatales en materia de trata de personas como logros e inconsistencias en el diseño y en la implementación de la política pública en Argentina y Colombia, teniendo en cuenta aspectos más significativos en las entidades del mecanismo causal, a manera de correspondencias encontrando divergencias y semejanzas.

Y segundo, se evidencia la articulación entre Argentina y Colombia con la firma de un Memorando de Entendimiento suscrito entre los dos países que cristalizó el diseño de un Plan Binacional y la ejecución de encuentros binacionales, cuyo propósito ha sido dar continuidad a los esfuerzos conjuntos iniciados en julio de 2013 con la suscripción del acuerdo sobre “Prevención e Investigación del Delito de la Trata de Personas y la Asistencia y Protección de sus Víctimas”.

El desempeño de las acciones estatales en materia de trata de personas, se ha presentado a lo largo de las evidencias y la obtención de hallazgos en cada uno de los casos. Es importante identificar en el transcurso de la política pública anti trata, los períodos que coincidieron con los cambios de gobierno, debido a que éstos marcan puntos de quiebre en la trayectoria de la política.

Tabla 37. Períodos de gobierno de Argentina y Colombia y su alineación con el mecanismo causal y la política anti trata

Argentina	Colombia
<p>Trayectoria de la Política Pública anti trata antes de 2007 a 2019.</p> <p>Periodo presidencial de Néstor Kirchner 25 de mayo de 2003 a 10 de diciembre de 2007. En tema de trata este periodo comprende los antecedentes, es decir, la incorporación en la agenda política de los objetivos de política, antes de la formulación específica de la ley anti trata.</p> <p>Periodo presidencial de Cristina Fernández de Kirchner 10 de diciembre de 2007 a 10 de diciembre de 2015. Este periodo abarca las primeras dos entidades del mecanismo causal, la primera, la formulación de la política pública con la promulgación de ley antitrata en 2008 (entidad A del MC), pasando por los cambios institucionales (entidad B del MC) hasta antes de la puesta en marcha de las dinámicas interactivas entre estructuras y otros actores sociales. No obstante, las interacciones inter e intra gubernamentales también se presentaron durante los ocho años de gobierno que duró el mandato de Cristina Kirchner, que componen la dinámica procedimental en las entidades A y B. Sin embargo, no se precisa la entidad C porque en secuencia cronológica refiere a un periodo subsecuente correspondiente a Mauricio Macri como nueva autoridad que le sucede en el cargo.</p> <p>Periodo presidencial de Mauricio Macri 10 de diciembre de 2015 a diciembre de 2019. Abarcó las dos últimas entidades del mecanismo causal, las interacciones, la coordinación interinstitucional y las fallas de implementación en el componente de la protección integral a las personas afectadas.</p>	<p>Trayectoria de la Política Pública anti trata antes de 2005 a 2019.</p> <p>Periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez 7 de agosto de 2002 a 7 de agosto de 2010. Este periodo comprende la adopción de objetivos de política, la formulación de la política y la mitad de la entidad B del mecanismo causal que alude a los cambios institucionales.</p> <p>Periodo presidencial de Juan Manuel Santos 7 de agosto de 2010 a 7 de agosto de 2018. Este periodo abarca las tres últimas entidades del mecanismo causal (B, C y R), es decir, parte del cambio institucional, las interacciones políticas y las brechas de implementación.</p> <p>Periodo Presidencial de Iván Duque 7 de agosto de 2018-a 2019. Comprende un año del proceso de implementación de la política pública y las fallas que se presentan hasta la fecha de entrega de la investigación.</p>

Fuente: Datos del trabajo investigativo

La duración de la política pública antitrata en Argentina lleva doce (12) años a partir de 2007 cuando se crea la primera ley antitrata. En Argentina los mandatos presidenciales desde que se diseñó la política pública han diferido ideológicamente, siendo evidente el cambio desde el progresismo de Cristina Fernández de Kirchner hacia una ideología de derecha asociada con políticas neoliberales de Mauricio Macri. Probablemente la variable de género pudo tener incidencia en la orientación que se le dió a la política pública anti trata en cada mandato. El enfoque ideacional que ha permeado la política pública anti trata en Argentina ha sido el abolicionismo de la prostitución, que desde 1913 marcó un hito a nivel mundial convirtiéndose en una bandera de lucha a nivel de gobierno y de Estado.

La duración de la política pública antitrata en Colombia lleva quince (15) años a partir del año 2005 en el que fue promulgada la ley anti trata, siendo la primera ley anti trata en América Latina. Desde que se empezó a diseñar la política pública los mandatos presidenciales en Colombia, han mantenido similar línea ideológica asociada con la derecha y con políticas de corte neoliberal (Álvaro Uribe Vélez, Juan Manuel Santos e Iván Duque). En Colombia no ha existido un enfoque ideacional fuerte, tácitamente se ha optado por el abolicionismo, sin embargo, las discusiones también han estado abiertas al reglamentarismo de la prostitución incluso desde posturas gubernamentales.

Una de las claras diferencias en cuanto al enfoque y la intervención de la trata de personas entre Argentina y Colombia radica en que Argentina firmó y ratificó el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, aprobado por Asamblea General de las Naciones Unidas en 1949, en contraste, Colombia no lo hizo, aspecto que marca divergencia respecto a la postura que asume cada país frente al abolicionismo que marca las decisiones políticas y las políticas públicas.

El peso de las ideas está presente en el hacer político y la estructuración de las prácticas institucionales. Si bien, la discusión toma asidero fundamentalmente en una modalidad de trata (con fines de explotación sexual) que prevalece por ser la más generalizada a nivel mundial y marca cursos de acción en el vínculo prostitución ajena y explotación sexual. Existentes brechas e inconsistencias institucionales en el tratamiento de las otras modalidades de explotación.

En cuanto a los objetivos de política y la puesta en agenda, en Argentina tuvo incidencia política el activismo de las mujeres feministas que reflejaron un vacío por parte del gobierno en materia de lucha contra la trata, ante los lineamientos que ya estaban dados por la comunidad internacional. Hubo voluntad política del ministerio del interior del periodo presidencial de Néstor Kirchner para crear programas de prevención sobre violencias. Colombia por su parte, hizo lobby con la sociedad civil organizada y el Ministerio de Relaciones Exteriores en la ONU y el Consejo de Seguridad para contribuir a la formulación de los instrumentos internacionales, razón por la cual, ya tenía abonado terreno para la adopción de objetivos en el ámbito doméstico.

La formulación de la política pública en Argentina se inscribe en la promulgación de la primera ley antitrata, siendo ésta muy limitada en su articulado comparada con la de Colombia. La trata en Argentina adquiere un status federal y la estructura orgánica institucional en principio no es tan visible como en Colombia, ésta se va creando poco a poco y tardíamente con la reforma a la ley en el año 2012, es decir, siete años posterior a Colombia. La única instancia que llevaría la rectoría de la política es el Comité Ejecutivo integrado por cuatro carteras ministeriales principalmente, más el Ministerio Público Fiscal.

Los procesos de base especialmente la lucha de las mujeres feministas y los procesos comunitarios son los que lideran y movilizan la política pública en los períodos presidenciales Kirchneristas 2003-2007 y 2007-2015. Si bien, hubo avances institucionales, hubo un mayor interés desde la dirección ejecutiva en fortalecer a la sociedad civil organizada y un menor interés de crear instancias formales de representación e interlocución, a pesar de que aisladamente, se iban conformando las unidades anti trata en las distintas instituciones y los nodos territoriales en las provincias.

En Colombia, la formulación de la política pública se inscribe en la promulgación de la Ley 985 de 2005, siendo una de las más completas del continente. En el andamiaje institucional se estableció la estructura orgánica y el sistema de descentralización de la política pública, motivo por el cual, con el trabajo colaborativo entre gobierno nacional y la intervención de cooperación internacional se logra crear el Comité Interinstitucional de lucha contra la trata de personas y el Centro Operativo Anti Trata que permitió territorializar la política pública, integrando a municipios y departamentos con pequeñas células y estructuras anti trata.

Los cambios institucionales en Argentina estuvieron signados por un cambio de segundo orden que fue movilizado desde la sociedad civil, especialmente cuando se conoce el veredicto de absolución en la Sala II de la Cámara Penal de Tucumán de los trece (13) imputados por secuestro y explotación sexual de Marita Verón (caso emblemático de la lucha contra la trata y explotación sexual) abanderado por Susana Trimarco (madre de Marita) quien mediante la búsqueda continua de su hija logró liberar de círculos de trata a decenas de niñas y jóvenes retenidas contra su voluntad.

Las organizaciones defensoras de los derechos humanos a nivel internacional estuvieron en desacuerdo con el fallo y la presidente de Argentina de ese entonces, apoyó para que se revea

el juicio político y expresó su solidaridad para sancionar una nueva ley de lucha contra la trata de personas, concretado en el cambio de legislación específica Ley 26.842 de 2012 que estableció las directrices orgánicas, habilitando ajustes y arreglos institucionales.

En Colombia, los cambios institucionales se catalogan de primer orden, porque son calibraciones que se hacen en las estrategias nacionales de lucha contra la trata de personas y ciertos cursos de acción en materia normativa, los cuales siguen un proceso lento. En ciertos casos, como en la acción pública de constitucionalidad, se revé la norma y se ajusta puntualmente, significando cambios de concepción de forma declarativa en los documentos normativos.

En cuanto al sistema interinstitucional y el rol de la coordinación, con la llegada de Mauricio Macri al poder, la dirección ejecutiva de trata estuvo acéfala por algún tiempo, y posteriormente empezó a gestar una visión mucho más gerencial e institucional, mediante la cual, se incorporó a activistas feministas en cargos públicos de dirección como el Consejo Nacional de Mujeres, desde donde se empezó a consolidar una estructura orgánica con expansión en el territorio nacional, y a gestar la estructura descentralizada del Consejo Federal (Anexo 21). El rol de la cooperación internacional fundamental en procesos de construcción de gobernabilidad y gobernanza ha sido menos notorio en Argentina que en Colombia.

A nivel de coordinación entre actores estatales y no estatales ha existido en Colombia cierto distanciamiento entre gobierno y sociedad civil organizada. La fuerte injerencia de agencias de cooperación internacional probablemente se deba al escenario de conflicto armado por el que ha pasado durante años el país, e incluso como respuesta a una lógica política y geoestratégica orquestada por parte de los Estados Unidos en Colombia.

En cuanto a los instrumentos de información, si bien, la gestión del conocimiento en el tema de trata de personas se ha ido desarrollando lentamente tanto en Argentina como en Colombia, en Argentina la producción de conocimiento se fundamenta en una mirada jurídica desde la doctrina penal en contraste con una fuerte perspectiva crítica que se ha ido expandiendo desde el pensamiento latinoamericano y las nuevas epistemologías del sur. El sistema de información al estar coordinado por el Ministerio de Seguridad le confiere un sesgo de control y persecución más que de protección.

El tema de trata en Argentina, bajo el mandato de Cristina Kirchner tuvo mayor posicionamiento mediático asociado con la propaganda y la publicidad, destacando y dando la voz a casos emblemáticos de trata por la cercanía con las ONG's y los movimientos sociales, en contraste con una marcada oferta y a la vez fuerte represión al ejercicio de la prostitución. Argentina es conocida a nivel latinoamericano y mundial por los “scratch”, mecanismos de visibilización y denuncia de los casos de trata de personas y explotación laboral; medida que fue controvertida y criticada en el ámbito doméstico porque ponía en riesgo y podía llegar a revictimizar a las personas afectadas.

En Colombia, la información también se ha fundamentado en análisis jurídicos penalistas, diagnósticos situacionales y estudios de casos. En los últimos años la información en Colombia se ha mediatizado a nivel global por los operativos de desmantelamiento de redes de trata, decomiso e incautación de bienes, judicialización de perpetradores y protección a personas afectadas.

El seguimiento y monitoreo de la lucha contra la trata de personas no ha sido sostenido y continuo en los dos países, este necesita fortalecer las redes de actores no estatales, los observatorios ciudadanos, el rol importante que ejerce la academia y las comunidades de investigación, el control social en general para lograr un accountability social. Además, tanto en Argentina como en Colombia todavía se está lejos de operativizar un sistema integral de información que permita identificar, registrar los casos y hacer un acompañamiento humanizado y personalizado hasta que la persona afectada logre ser sobreviviente de trata, siendo el mejor indicador de éxito de la política pública.

En los dos países a nivel de autoridad rige un criterio de centralismo burocrático, mediado fuertemente por la comunidad internacional, especialmente desde EEUU en el periodo presidencial de Mauricio Macri en Argentina y durante todos los periodos presidenciales en Colombia. A continuación, se presenta un comparativo del progreso de los reportes que hace el Departamento de Estado de los Estados Unidos en materia de trata de personas desde el año 2001 hasta 2019, evidenciando notables diferencias entre Argentina y Colombia.

Tabla 38. Comparativo Argentina y Colombia, reporte anual (2001-2019)

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Argentina	—	—	—	2	2	2 Watch List	2 Watch List	2 Watch List	2 Watch List	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1
Colombia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1

Fuente: adaptación con base en informes anuales The Trafficking in Persons (TIP) Report.(U.S Department of State 2001-2019).

En este comparativo se puede evidenciar los distanciamientos políticos que tuvo Argentina con EE.UU. durante el ciclo político Kirchnerista, y los efectos que ello tuvo en aspectos institucionales todavía pendientes en mitad del ciclo político neoliberal de Mauricio Macri. A diferencia de Colombia, que ha mantenido estrechas relaciones con EE.UU. por la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo a partir del 11-S, la injerencia militar de EE.UU. con el Plan Colombia que marcó la reingeniería de las Fuerzas Armadas, el Plan Patriota que hizo retroceder a las FARC y la priorización de la seguridad y la inversión estadounidense en los mandatos presidenciales de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos e Iván Duque.

Queda para Argentina con la llegada de Alberto Fernández a la presidencia, la posibilidad de hacer un giro en la política, afianzar el diseño de la política especialmente en la operativización del Plan de Acción bianual y fuertes mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional.

En cuanto al presupuesto de la política pública anti trata en los dos países existe una ralentización en la regulación y la implementación de los fondos o fideicomisos. Las partidas presupuestales dependen de rubros más grandes dentro de la cartera ministerial coordinadora de la política, que en Argentina es el Ministerio de Justicia y DDHH mientras que en Colombia es el Ministerio del Interior, marcando una gran diferencia especialmente de enfoques, que en la práctica privilegian una perspectiva securitista.

Existe una asignación presupuestal indirecta para la lucha contra la trata de personas en los dos países, mínima e insuficiente; a la par deben mantener las nuevas estrategias creadas en lo relacionado a incautación y decomiso de bienes para la reparación integral de las personas afectadas. Se ha avanzado esporádicamente en perseguir el narcomenudeo en los dos países, pero aún existen desafíos en llevar a cabo planes de inteligencia para perseguir las rutas del dinero, del narcotráfico y del lavado de activos que cuenta con territorios liberados y la aquiescencia y complicidad de agentes estatales (Vera 2018). La corrupción pública y privada

y el uso de las tecnologías de la información están reconfigurando las antiguas prácticas de delincuencia en los dos países; aparecen los ciberdelitos que necesitan de estrategias innovadoras para contrarrestarlos.

La protección integral a las personas afectadas tanto en Argentina como en Colombia requiere de claridad y socialización de los protocolos y las rutas de intervención con todos los actores e instituciones intervinientes; una aguda coordinación e interdependencia entre las instituciones y las organizaciones hacia la prevención, asistencia, monitoreo y seguimiento en la prestación de los servicios y acciones de reparación a las personas afectadas.

La protección integral de las personas afectadas en Colombia, se agudiza por el contexto de conflicto interno armado, el proceso de paz, la etapa de post acuerdo y postconflicto que tras la llegada de Iván Duque a la presidencia, la ola de violencia se ha recrudecido con el exterminio sistemático de líderes y lideresas sociales, sumado al apoyo que requiere la población migrante venezolana y la decisión de rearme de una parte de las FARC-EP desde el 29 de agosto de 2019, lo que perfila un escenario de agudización de la trata en diversas modalidades; pues en los últimos siete años 2013-2019, el Ministerio de Interior devela que ha habido 615 casos de trata, 62 en 2013 y 113 en 2019, teniendo un incremento de 82% que puede deberse al aumento de la capacidad institucional para identificar el delito, pero indudablemente a la grave crisis social y humanitaria por la que atraviesa el país.

Así, tanto en Argentina como en Colombia es necesario un proceso de reflexividad frente al enfoque, la lógica de persecución y rescate que implica la refuncionalización de la investigación policiva y judicial acercándose a una efectiva priorización de la dimensión humana, la garantía de los DDHH y la reinserción de las personas afectadas a sus proyectos de vida.

Como segundo aspecto de la comparación, Argentina y Colombia tienen diseñado y en ejecución un Plan Binacional de lucha contra la trata de personas, a partir del cual, mantienen reuniones virtuales regulares, videoconferencias y encuentros presenciales que evidencian una retroalimentación constante de estrategias políticas implementadas o por implementar. Se analizan y se discuten casos de trata de los dos países, a fin de hallar nudos críticos y mejorar los procesos de asistencia y judicialización. Desde julio de 2014 hasta mayo de 2019 se

realizaron tres encuentros binacionales (presenciales y virtuales) constituyéndose en esfuerzos que redundan en el fortalecimiento de las capacidades de los Estados.

El Primer Encuentro Binacional se desarrolló a mediados de 2014 en el que las instituciones homólogas y los máximos órganos ejecutivos antitrata tuvieron un primer acercamiento, el Comité Interinstitucional de lucha contra la trata de personas de Colombia y el Comité Ejecutivo de Argentina, quiénes intercambiaron experiencias en torno a procesos de asistencia a víctimas, formación de servidores públicos, buenas prácticas y campañas de prevención.

En el Segundo Encuentro Binacional en octubre de 2016 las delegaciones de los países elaboraron el plan de trabajo 2017-2018 y realizaron juicios simulados de investigación y judicialización con la articulación de la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y UNODC, constituyéndose en una buena práctica para ser transferida; además de aplicar el procedimiento penal dentro de la modalidad del sistema penal acusatorio, mismo que en Argentina goza de reciente implementación.

En el Tercer Encuentro Binacional se acordaron acciones de cooperación y coordinación durante los años 2019 y 2020, fundamentadas en talleres entre autoridades homólogas, intercambio de información de extinción de dominio, uso de bienes incautados para la reparación de las personas afectadas, efectos de la trata en la salud de las personas, detección del trabajo forzoso en la cadena de valor, abordaje del delito desde los medios de comunicación y capacitaciones en perspectiva de género (Colombia, Cancillería 2019).

Finalmente, los encuentros binacionales y el intercambio de experiencia han hecho que los dos países en medio de las fallas de implementación puedan seguir avanzando y materialicen el producto de los intercambios binacionales en dos aspectos con resultados concretos, en Argentina, el diseño del Plan Bienal Nacional contra la trata y explotación de Personas 2018-2020 y en Colombia, el Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas (SNITP).

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

Es necesario retomar la pregunta de investigación teórica que ha guiado la investigación, ¿Por qué fallan las políticas públicas de lucha contra la trata de personas en su proceso de implementación? Y así mismo, la hipótesis general: La inconsistencia en el diseño de la política pública que integra arreglos institucionales, cambios incrementales e influencia de las características del contexto, materializados en una descoordinación interinstitucional son el factor causal de la falla de implementación de la política pública antitrata, específicamente en la protección integral de las personas afectadas por la trata de personas. Este planteamiento guiará las conclusiones en el ámbito teórico, metodológico y temático.

1.1. En el ámbito teórico

La investigación ha permitido establecer la relación causal entre el diseño de política y la falla de implementación, dando relevancia y profundidad al encadenamiento causal existente entre la adopción de objetivos de política, pasando por procesos de formulación, cambios de política e interacciones de coordinación y descoordinación hasta llegar a explicar la falla moderada de implementación como resultado, falla moderada porque se han identificado algunos avances que son propios de la dinámica de la política pública.

El análisis del diseño de política se fortaleció en el neoinstitucionalismo sociológico al fundamentarse en un componente ideacional fundado en marcos normativos y de valores con influencias socioculturales por un lado, y por otro, en un componente técnico, político e instrumental que concreta las intenciones y las orientaciones de política. Los marcos cognitivos e instrumentales han influido las decisiones políticas y se han visto influenciados por las relaciones de poder, fuerzas políticas y conflictos de intereses entre los tomadores de decisión y los implementadores de la política.

Las instituciones en conjunción con las ideas y los intereses han sido la piedra angular en el diseño de la política pública y en la interacción de causas y efectos mediados por los contextos. La falla en su implementación fue retomada del constructo teórico de la escuela austriaca y esta investigación avanzó en proponer una alineación tipológica que retoma lo político, lo procesual y lo programático, incluyendo fallas tolerables y fallas de conflicto propuestas por McConnell (2012; 2015), mediadas por un espectro de éxito-fracaso que ha

permitido proponer el tipo de falla moderada que incluye los factores mencionados en la política anti trata.

El propósito del análisis de las fallas de implementación es contribuir a los países que están en proceso de consolidación y/o readaptación de la institucionalidad anti trata, en el diseño y el reajuste de la política pública, con el propósito que a partir de la identificación de las principales dificultades en Argentina y en Colombia, los demás países latinoamericanos puedan optimizar los marcos de acción existentes y planificar nuevos marcos.

La conformación y la naturaleza de las autoridades nacionales revelan algunos tipos de diseños institucionales basados en fuertes componentes tecnocráticos. En el caso de Argentina, influyen también las trayectorias en los procesos de activismo y militancia social que cuestionan la forma de cómo entender y en qué medida la arquitectura institucional impacta sobre la eficacia del abordaje de la trata.

Las políticas públicas se constituyen en las pruebas fehacientes de los procesos sociales, que demuestran procesos de aprendizaje en pequeñas trayectorias históricas, identificados en las reformas institucionales o modificaciones de legislaciones que responden a coyunturas políticas, claridades jurídicas, exigencias sociales y políticas, intervenciones que buscan el mejoramiento de la política desde marcos de pensamiento y enunciación. En este sentido, es importante concebir y considerar a las políticas públicas como cursos de acción basados en posturas laicas que privilegian el bienestar de las mayorías, procurando tener en cuenta las minorías históricamente excluidas.

En las políticas anti trata se está lejos de que la coordinación interinstitucional genere sinergias y adaptación mutua por períodos largos de tiempo, ésta, por el contrario, es momentánea y se produce entre pocas instituciones que tienen mayor vínculo por su quehacer público, aunque las rutas, los protocolos, las mesas y los consejos interprovinciales, interdepartamentales o interinstitucionales digan lo contrario. En los espacios de coordinación y articulación toman lugar la conflictividad y las tensiones, donde se ponen en juego intencionalidades de política, formas de hacer, aplicación de incentivos, intereses y decisiones.

Los éxitos de la política pública anti trata generados a corto plazo se deben a la reconfiguración constante del problema público y a la debilidad institucional que la rondan,

marco en el que la naturaleza aspiracional de la política emerge en esa constante búsqueda por alcanzar los objetivos que se ven aún lejanos.

Las fallas de la política pública son la mejor muestra de lo que está por hacerse y de lo que se ha dejado de hacer, especialmente cuando la población afectada no ha ocupado un lugar primordial en el diseño de la política pública y se ha desviado la acción a una burocratización de los procesos, ocasionando un desbalance entre el pulso técnico, el pulso político y el pulso estratégico que toman lugar para medir el impacto social y los alcances reales.

Los procesos de implementación de políticas públicas anti trata en Argentina y Colombia dada su trayectoria, constituyen muy buenos ejemplos de aprendizaje y adaptabilidad de las políticas, abriendo escenarios de interacción con contradicción ideológica política u oposición, como en el caso de delegados de ONG o academia que establecen reparos constitucionales ante cláusulas legales violatorias de derechos, o mesas y encuentros que aglutinan a servidores públicos con perspectiva abolicionista; representantes de organizaciones feministas abolicionistas y delegados que discuten por reglamentar el ejercicio de la prostitución como trabajo sexual, entre otros.

Ante estos hallazgos, el marco analítico de diseño de políticas permitió avanzar desde un razonamiento de políticas tecnocrático hacia a un análisis más complejo, que necesitó reconocer tanto la naturaleza del problema como los efectos de las intervenciones políticas, pensarlas desde la integración interactiva-social-multidimensional y desde el fortalecimiento de sistemas de gobernanza multinivel.

1.2. En el ámbito metodológico

Se ha logrado comparar patrones teóricos y mecanismos causales a partir de las diferencias de contextos y realidades entre los dos países. El mecanismo causal parsimonioso encadena fuerzas causales que redimensionan la política. En el diseño de política pública los instrumentos de política son los mejores descriptores del proceso causal, alineándose a las condiciones contextuales, coyunturas políticas, trayectorias y complejidad del área de política.

El mecanismo causal que se ha diseñado y que se ha puesto a prueba en esta investigación para el estudio de la política pública antitrata considera cinco partes, un detonante, tres entidades y un resultado (H = D: A: B: C: R) que llevan un encadenamiento dinámico. El

detonante es que el gobierno incorpora los objetivos internacionales en la agenda política nacional (D), con ello, el Gobierno orienta la política pública a nivel sectorial (A), esto le permite efectuar cambios graduales e incrementales (B), que le conducen a provocar una inconsistencia en la coordinación interinstitucional (C) y obtener como resultado que la protección integral de las personas afectadas (víctimas) está subordinada a la persecución del delito (R).

La contribución metodológica de la investigación reconoce la riqueza de utilizar métodos múltiples o multimétodo, fundamentado en estudios de casos en perspectiva comparada, esto significa, haber llevado a cabo un estudio de caso a profundidad con una rica indagación y análisis, para lograr posteriormente una comparación de N pequeña que permitió confirmar el mecanismo causal teorizado a partir del segundo caso, es decir, es como haber encontrado las mismas piezas del rompecabezas con distinta imagen que depende de la influencia de la realidad contextual. De ahí, la riqueza deductiva de la investigación al conjugar las claves teóricas con un método que brinda rigor y sistematicidad a la hora de explicar un resultado de política a través del encadenamiento causal.

Abordar casos de estudio en perspectiva comparada, siendo casos típicos que comparten similar detonante y resultado, sumado a factores causales teóricos puestos en contraste con lo empírico, ha permitido poner a prueba una teoría de rango medio expresada en el mecanismo causal y fortalecido a partir de evidencias. Los resultados que arroja la investigación han sido formalizados mediante lógica bayesiana con la aplicación de pruebas aro o hoop tests, que privilegian la certeza, pero no la exclusividad de la prueba. Se utilizaron escalas moderadas, partiendo de un 50% de confianza y logrando en la mayoría de las partes del mecanismo causal por país, un 99% de certeza, es decir, que se logró comprobar la hipótesis dada la rigurosidad y la multiplicidad de evidencias, lo cual, brinda confianza en el método de estudio.

Aplicar la perspectiva comparada lleva a proponer estudios basados en métodos mixtos, que, por un lado, integren métodos cualitativos desde posturas epistemológicas complementarias como la interpretativista y la analicista, y, por otro lado, aplicar conjuntamente métodos cualitativos y cuantitativos. El campo de investigación queda abierto para seguir profundizando otros tipos de comparación que integren casos típicos y casos desviados, lo

cual llevaría a identificar un camino inverso en el mecanismo causal teorizado y proponer caminos teóricos a partir de condiciones omitidas.

Dar cuenta de las nuevas configuraciones de la política pública implica poner en juego las intervenciones y los instrumentos de política, con planos o dimensiones en diferentes escalas, macro, meso o micro; internacional, nacional, local; sectorial, intrasectorial e intersectorial, u objetivos de política (prevención, protección, judicialización y cooperación). Un análisis de planos o capas implica un análisis interactivo que visualice al asunto público en trayectorias y secuencias cronológicas, como en una especie de 3D, con lo cual, se lograría un análisis más dinámico, iterativo, interactivo, complejo y multidimensional.

1.3. En el ámbito temático

Este análisis comparado de política pública anti trata sirve de referente para ser replicado en estudios posteriores debido a que está fundamentado en dos estudios de casos de gran relevancia y representatividad para América Latina. De ellos se ha analizado información sustantiva, casuística y relevante entre las instituciones formales e informales y entre la dimensión sustantiva desde el rol del gobierno y la dimensión procedimental desde el quehacer de los actores sociales, así como, información de contexto en un período reciente, lo que se constituye en un punto de partida para dar continuidad al análisis de política pública anti trata.

La trata de personas se ha transversalizado con temas como la violencia de género y contra las mujeres y la migración. El estudiar las fallas de la política pública anti trata y preguntarse por qué falla en su implementación, hace cobrar sentido real a una línea académica y profesional que estudia y busca reivindicar los derechos de las mujeres, los derechos de las minorías y la justicia para restaurar el estado de cosas. Esto iría en consonancia con la naturaleza aspiracional que propone leyes o políticas de largo aliento y que incentivan el alcance de metas probablemente en un futuro no tan próximo, debido a la magnitud del problema público que se enfrenta y los retos institucionales que aparecen.

La gobernanza interactiva en las políticas públicas anti trata puede darse al haber una alineación de medios y resultados de política que respondan a objetivos específicos en cada sector, por ejemplo, en materia de trata, lograr mejores servicios de asistencia y protección integral; en cuanto a la prevención de violencias reducir la tasa de feminicidios, y en lo que

respecta a la construcción social de paz en Colombia, por ejemplo, fortalecer los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia. Esto provoca mejorar las acciones de coordinación multisectorial y aproximarse a crear un sistema de interdependencia como lo plantea Repetto (2016). Lo que lleva a comprender que la trata de personas tiene vínculos con otras políticas que a veces no son tan directamente perceptible.

Las apuestas siguen presentes en el empoderamiento de las mujeres como sujetos activos de derechos, perspectiva difundida en varios de los discursos institucionales y de la sociedad civil organizada. Necesario incorporar este enfoque en quiénes están al frente de las políticas públicas, tomadores de decisión, policy makers y también la ciudadanía en general, con el fortalecimiento de una cultura renovada que integre miradas críticas y propositivas en el reconocimiento de las desigualdades y las asimetrías; que facilite el acceso a oportunidades y a servicios; que desestructure cotidianamente la discriminación, la xenofobia, la homofobia y la misoginia.

Se busca redimensionar a la mujer en su integralidad y quitarle la etiqueta de víctima que es muy común en las políticas públicas, lo cual, tiende a simplificar los procesos, las historias, las vivencias y las experiencias de las mujeres, por tanto, es imprescindible deconstruir la visión de mujer como sujeto vulnerable y pasar a considerarla como sujeto activo, titular de derechos, que se reconozca por sus capacidades, potencialidades y empoderamiento en sí misma dentro de la sociedad y en un rol activo de contribución a lo público. Esto se suma a grandes desafíos de escala internacional y nacional, a nivel cultural, político, social, de protección humanitaria, económico-productivo y ambiental.

Trabajar por la garantía y la restitución de los derechos de las personas afectadas por la trata de personas, víctimas y sobrevivientes se constituye en una aspiración que a nivel institucional tendría que movilizar recursos, sensibilidades y capacidades que integren propósitos a corto, mediano y largo plazo, para que en efecto puedan paulatinamente cumplirse.

Los problemas públicos y la trata de personas en particular merecen una mirada interseccional, esta investigación ha intentado dar algunos matices en ello, logrando poner en discusión las cuestiones de género, componente étnico, clase y nacionalidad pudiendo analizar la política pública en relación con otras políticas y dentro de contextos temporales acotados.

La transversalidad consiste en cómo un tema concreto como la trata de personas atraviesa o vertebrada muchas de las políticas sectoriales (desarrollo social, salud, trabajo, registro civil, educación, migración, justicia, seguridad, infancia y adolescencia, entre otras), se relaciona con medidas adoptadas en otras áreas y ubica el problema público en relación con los servicios sociales a los que necesitan acceder las personas afectadas como respuesta a la protección integral.

Haber identificado las fallas en las políticas públicas antitrata tanto en Argentina como en Colombia permitió reposicionar en ellas, la dimensión humana y humanitaria y extraer aprendizajes que posibiliten replicar mejores prácticas de política pública a nivel subnacional en temas diversos como migración, prevención y protección de las violencias basadas en género y problemas asociados.

1.4. Innovación social y diseño de políticas públicas

En la última década una buena parte de los estudios y de gestión de políticas públicas privilegia el componente de innovación con el propósito de acercarse a futuros deseados y crear soluciones con los ciudadanos y no para los ciudadanos (Bason 2010; Zurbriggen 2017). Esto implica identificar escenarios de incertidumbre y ambigüedad que lleven a fortalecer procesos interactivos de diseño de políticas públicas, contando con la participación de distintos actores gubernamentales, ciudadanos –personas afectadas y sobrevivientes, sectores disidentes de la institucionalidad y de la ley anti trata-, organizaciones de base, ONG's, organismos internacionales y/o sector privado, y la experimentación de procesos de aprendizaje basados en la generación de soluciones y la comprensión de conflictos. Esto se retoma con el objetivo de proponer una alternativa a la falla de implementación en donde la coproducción de experiencias y conocimientos pueden llegar a significar una gran mejoría de la política.

La interacción entre actores permite manejar las diferencias, gestionar los conflictos y lograr que las políticas gocen de mayor legitimidad posicionando en el centro de las políticas públicas a la dimensión humana (Bason 2010), dando lugar a explicaciones situacionales promovidas a partir de la disposición y apertura institucional para la coproducción desde una capacidad reflexiva y experimentación generativa (Zurbriggen 2017).

Son indispensables para el diseño de políticas y para la disminución de fallas de implementación de política, los encuentros entre un saber experto, tecnocrático y burocrático (tomadores de decisión, funcionarios técnicos), con un saber ciudadano diverso, es decir, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones que trabajan con personas afectadas por trata; víctimas y/o sobrevivientes, incluso personas que se autodefinen como disidentes, personas que ejercen la prostitución o trabajadoras sexuales, esto posibilitaría un “potencial acceso a la memoria social y cultural” (Zurbriggen 2016, 8), que de hacerse un trabajo sistemático y monitoreado, podría fortalecer la formulación y la ejecución de políticas antitrata.

Se trata de incorporar en el proceso de diseño de políticas públicas nuevas formas de gestionar los asuntos públicos, que a la par de los procesos de coordinación, se promueva el diálogo interactivo, inter e intrainstitucional, descentralizado, multinivel, reticular y policéntrico donde se incentive el intercambio, la deliberación y la corresponsabilidad a manera de laboratorios experimentales de innovación pública (Zurbriggen 2017).

Aprender haciendo se convierte hoy en día, en una fórmula de la experimentación en el ámbito público, es una de las perspectivas que está tomando fuerza ya que incorpora ajustes en el proceso de implementación, consiste en fortalecer el carácter iterativo y el razonamiento abductivo¹⁴⁷, que implica trabajar en la comprensión conjunta del problema y la propuesta de soluciones teniendo en cuenta el carácter multifacético de los actores.

Así, durante el proceso de implementación de políticas públicas (conocimiento en la acción y sobre la acción) se da un manejo adaptativo desde un aprendizaje social y político de los gestores públicos, sea en el ámbito gubernamental o no gubernamental, a partir de capacidades y competencias que logran visualizar y construir la definición del problema que entraña visiones de política pública innovadora (Mariñez 2017) con el fin de promover “una experimentación generativa” (Zurbriggen 2017, 135) que fortalezca el valor público.

Para generar valor público es necesario promover un cambio cultural que invite a pensar y actuar a partir de una educación integral y filosófica que privilegie el componente ético en la

¹⁴⁷ Término acuñado por el filósofo Charles Peirce (1965) entendido como la obtención de una conjetura, suposición o inferencia que surge de un proceso de asociación teórico-empírico que permite generar hipótesis.

formación del ser humano en su dimensión individual, sociopolítica e histórica. Un quehacer que reconstruya el nexo entre Estado y Sociedad a través de la generación de confianza, solidaridad, autonomía y prácticas inclusivas y deliberativas.

Hoy en día, la sociedad contemporánea necesita de políticas públicas que incorporen la dimensión afectiva y que en la práctica tengan un componente elevado de sensibilidad social, de sentido de lo humano, de inclusión y justicia más allá de la efectividad y la eficiencia con el cumplimiento de objetivos y la reducción de costos. Es urgente considerar en las políticas públicas aquello que es difícil de cuantificar, que no representa réditos a los gobiernos en términos geopolíticos- estratégicos y que no obtiene valor dentro de una lógica de libre mercado. La transformación en el hacer lleva implícitas prácticas individuales y colectivas que permitan impregnar de afectividad a todo el diseño de la política pública.

De esta manera, la innovación en lo público no solo reside en el uso de las TICs, sino en transformaciones culturales y políticas. En muchos escenarios públicos se está trabajando por un marco institucional multi-nivel coherente, esto implica varias acciones concatenadas, entre ellas: definir y redefinir responsabilidades institucionales y organizaciones que permita identificar los roles del personal encargado, y a su vez, el fortalecimiento del rol institucional en cuanto a sus funciones y recursos disponibles a nivel sistema.

1.5. Hacia una evaluación de las políticas públicas

El componente de evaluación y monitoreo de las políticas públicas hoy en día ha adquirido suma relevancia y los estudios de implementación contribuyen a este campo en demasía porque aportan a los distintos tipos de evaluación, entre ellos, la evaluación de diseño (Peters 2015) que se convierte en la piedra angular de las políticas públicas, a decir de Rodríguez (2018) se constituye en prerrequisito de las demás evaluaciones. Esta evaluación se asocia con la teoría del cambio y cómo la cadena de causalidades de una política pública permite observar la coherencia o incongruencia interna de los elementos que la conforman (objetivos, actores políticos y sociales, decisiones políticas, sistema de gobernanza y tipos de coordinación, instrumentos de política, cambios en el contexto, complejidad y multidimensionalidad de la política pública), cuáles son los supuestos y los posibles impactos que se avizoran.

Se ha teorizado acerca de la evaluación de la implementación que analiza la puesta en marcha de la política pública que en términos de McConell (2015) puede centrarse en las dimensiones política, de procesos y programa; así como en los niveles normativo decisional, estratégico sectorial e institucional asociados a la burocracia y a lo administrativo y el nivel operativo en términos de Linder y Peters (1993) con el fin de identificar en el amplio espectro de éxitos y fracasos, cuáles son los tipos de fallas, moderada, tolerable, en conflicto o total.

Son tan variados y sentidos los distintos tipos de fallas en términos de políticas públicas asociadas con derechos humanos, dinámicas migratorias, contextos glolocalizados (como teorizan algunos sociólogos) y grupos de atención prioritaria, que requieren revisiones y monitoreos constantes, prácticos y que se encuentren avocados a decisiones específicas sin perder la perspectiva multinivel (meso y macro), con niveles de confiabilidad y repercusión en los procesos de intervención.

El componente de monitoreo y evaluación de los objetivos, metas y resultados de los planes nacionales y territoriales aplicado cada cierto tiempo, permite identificar falencias y fallas de implementación para realizar ajustes de manera temprana y subsanar los vacíos en la atención y la protección integral de las personas afectadas.

El corpus de evidencia de políticas públicas cada día va creciendo aceleradamente, su sistematización rigurosa debe contribuir a procesos de evaluación cada vez más reales y con mayor impacto en las decisiones políticas, los procesos de planificación y la operativización, que permitan hacer generalizaciones teóricas cada vez más amplias y contundentes e incluso predecir escenarios posibles en tiempos de alta incertidumbre. Así la evaluación de resultados y la evaluación de impacto también toman lugar, la primera en referencia a las acciones del Estado, la sociedad y el mercado, y la segunda que mide los cambios en la calidad de vida de las poblaciones.

El objetivo de la evaluación de las políticas públicas es mejorar la calidad de vida de la sociedad, influir en los servidores públicos que están expuestos a presiones políticas y por tanto, lograr apalancar, asesorar y guiar la toma de decisiones para repercutir desde el poder político en la sociedad, así, la evaluación puede concebirse desde una perspectiva política, decisoria y centralizada (Rodríguez 2018).

Es necesario crear una cultura de articulación de conocimiento y prácticas que lleven a estrechar lazos entre las políticas antitrata y los programas de prevención de las violencias de género que estén en funcionamiento. La trata puede abarcar varios tipos de violencia de género como violencia física, psicológica, económica o patrimonial y sexual, entre otras. Es importante visibilizar a la trata en la complejidad y la problematización de las violencias contra la mujer, ya que comparten similares patrones de comportamiento que pueden ser de utilidad para el análisis, refiriéndose por ejemplo, a los factores de riesgo, el tiempo transcurrido durante los hechos de violencia, la caracterización de la situación de las personas afectadas y los perfiles del agresor¹⁴⁸ que pueden contribuir a encontrar patrones de conducta para ser aplicadas en la resolución de problemas.

2. Recomendaciones de política pública

Una tesis acerca de las fallas de implementación focalizada en dos países latinoamericanos que poseen avances en procesos de institucionalización e implementación de política pública, cobra importancia para la región, que comparte -guardando las respectivas diferencias - afinidades culturales, idiosincráticas, problemáticas sociales, políticas, económicas, entre otras-. En la segunda década del siglo XXI países que pusieron en marcha el andamiaje institucional antitrata ven cómo referentes en la región, las políticas antitrata de Argentina y Colombia y seguramente retomarán decisiones y cursos de acción que han seguido.

Tres preguntas rectoras son las que guían este acápite, 1) ¿Qué orientaciones generales son necesarias para mejorar el diseño de las políticas antitrata? 2) ¿Cómo optimizar los procesos de intervención social, protección y asistencia integral hacia las personas afectadas de trata de personas? y 3) Cómo fortalecer la agenda de investigación en el diseño de política.

2.1. Orientaciones para mejorar el diseño de políticas antitrata

Es conveniente identificar las diferencias territoriales, humanas, culturales y geográficas que incluyan a sectores urbanos, rurales y espacios mixtos de conurbación, así como los niveles político-administrativos dependiendo de los regímenes de gobierno de cada país, teniendo en cuenta una lógica de descentralización de procesos y de desconcentración de competencias.

¹⁴⁸ En ellas se incluyen: edad, género, nivel educativo, actividad laboral, relación filial con la persona afectada o parentesco, entre otras.

Se requiere que los gobiernos a nivel institucional puedan levantar líneas base y mantener un proceso de actualización de la situación problemática a partir de diagnósticos situacionales. Que estos procesos de producción y gestión del conocimiento tengan seguimiento y monitoreo anual o bianual para poder analizar y visualizar la transformación del fenómeno. Las líneas base y los diagnósticos necesitan incorporar los enfoques diferenciales a partir de los cuales se identifique la afectación de mujeres, niños, niñas, adolescentes, hombres, adultos mayores, incluyendo sus circunstancias sexo-genéricas y capacidades diferentes, entre otras. Esto significa contar con una información situada y contextualizada, que permita reconocer los actores y las capacidades existentes para optimizar la formulación y la implementación de las políticas públicas.

Los procesos de regulación y reglamentación de la política pública van a depender de las fuerzas políticas que los lideren, no obstante, es necesario que tengan celeridad para conseguir mejores actuaciones a nivel administrativo. En el diseño de las políticas públicas el rol de los hacedores de política necesita contar con un grupo de analistas políticos que estudien amplia y comparativamente la problemática a solucionar, desde un enfoque laico que privilegie el valor de lo público y las garantías de derechos de las personas afectadas, así como las posibles afectaciones; ubicarlo en un contexto que vaya más allá de la realidad nacional y que se comprendan las tendencias regionales e internacionales que influyen en el ámbito nacional.

Es necesario un fortalecimiento y a la vez, una simplificación de una estrategia de planificación macro con la formulación de un instrumento, tipo plan de acción, que contemple avances y periodicidades a nivel nacional y a escala subnacional, que a partir de un proceso formativo y de asistencia técnica, participativa y actualizada¹⁴⁹ se fortalezcan las capacidades institucionales y de liderazgo en los distintos subniveles, y se genere una alineación entre los planes estatales, regionales o municipales con el plan nacional.

Esto requiere impulsar estrategias de desarrollo entre sectores y niveles de gobierno con enfoque territorial de corto, mediano y largo plazo que estén asociadas al fortalecimiento de entornos protectores, de cuidado, saludables, de disminución de las violencias basadas en

¹⁴⁹ Actualización en el tema de trata de personas, reconfiguración de la vulneración de derechos y el delito, mejores prácticas en prevención y protección para ser afianzadas y replicadas.

género y de las peores formas de trabajo, entre otros, que afiancen las agendas locales y regionales con repercusión en la agenda nacional.

Urge mejorar tanto la coordinación horizontal como vertical, esto se puede lograr de manera formal con la institucionalización de instancias de intercambio y coordinación entre las instituciones, como los comités interinstitucionales y/o los consejos federales existentes, y también de manera informal promoviendo plataformas de coordinación y diálogo, o foros abiertos participativos entre instituciones, organizaciones y ciudadanía en general, que sean encuentros de intercambio de experiencias heterogéneas llevadas a cabo en diferentes regiones.

También es factible institucionalizar foros de coordinación a escala micro que actúen como pequeñas asambleas o cabildos abiertos en donde los poderes de participación, comunicación y decisiones operativas estén presentes. Estos escenarios sirven para consultar el impacto local o regional de las iniciativas institucionales que tienen responsabilidades compartidas con actores no estatales. Estas plataformas de diálogo institucionalizadas o no, que incluyen representantes de todos los niveles pueden promover pequeñas reformas o ajustes en la política pública, teniendo en cuenta la perspectiva bottom-up y la particularidad de los contextos geográficos y geopolíticos. Como lo afirma Zapata (2017) el diálogo regular facilita el trabajo conjunto y pueden ser un insumo directo y un apoyo técnico para las reuniones decisivas de alto nivel político.

Las alianzas estratégicas con actores interesados de la sociedad civil organizada y del sector privado siempre son oportunas, para fortalecer proyectos de inversión que permita garantizar la sostenibilidad de los procesos, que puedan incluso tener injerencia en la definición y la ejecución de las agendas locales a partir de su experticia en el tema.

Uno de los temas a considerarse en las políticas públicas anti trata es la influencia que ha tenido la industria del sexo como uno de los nichos laborales más extendido, además de la aceptación del sexo y la pornografía como una práctica socio cultural histórica, que en los últimos años se ha visibilizado y expandido a partir de la agudización del capitalismo, la globalización y la era de la información con la presencia de internet y las redes sociales, dispositivos que han sofisticado dicho nicho laboral haciéndolo más abierto y ciberinfluido.

A nivel normativo, las políticas públicas necesitan analizar las falsas dicotomías entre el abolicionismo que tiende a suprimir y criminalizar la prostitución, que la puede llevar a mayor clandestinidad, y el regulacionismo que puede ser una falsa solución porque al ser legal en algunas latitudes, contrasta con las vivencias, historias y testimonios de quienes la han sufrido forzosamente, son experiencias que encierran dolor y humillación asociadas por lo general, a la inmigración.

En este sentido, reglamentar es un acto de suma corresponsabilidad que implica tener en cuenta los derechos y el acceso a mínimas condiciones de seguridad social y derechos laborales de quienes ejercen la prostitución, resolver las situaciones de migración irregular de muchas de ellas, entre otros factores. Con ello no se resta importancia al impacto que tiene la trata de personas a nivel mundial de la mano de la delincuencia organizada transnacional y doméstica, además del narcotráfico, el tráfico de migrantes, entre otras, sino que se atiende y se toma posición frente a un debate que está vigente y es muy controvertido a nivel político, social y económico.

La orientación hacia el diseño de políticas públicas implica integrar posiciones tanto desde el paradigma abolicionista como desde la posición reglamentarista, debido a que los extremos en tanto irreconciliables, separan y excluyen, por ello, las políticas públicas necesitan enfrentar el núcleo en disputa de este asunto público.

Es importante, además, acompañar los procesos de los tomadores de decisión con procesos de cabildeo y mecanismos de participación y control social, donde estén involucrados actores no estatales comprometidos con la trata de personas desde un accionar real, que puedan visibilizar y posicionar las voces de las personas afectadas, las y los sobrevivientes y la ciudadanía activa interesada en promover y hacer parte de la construcción de política pública. El presupuesto en la fase de formulación de la política pública debe lograr incorporarse en la ley y reglamentarse de forma ágil, respetando y exigiendo una partida presupuestal propia. Es necesario a la par, identificar agencias de cooperación internacional, empresas privadas, multinacionales y empresas de economía popular y solidaria aliadas con quienes se pueda celebrar convenios de asistencia financiera, apoyo técnico y empleabilidad para las personas afectadas por trata. La visión no solo es obtener recursos económicos para poner en marcha un plan de acción anual, sino también, a partir de la aplicación de la perspectiva de derechos

humanos bogar por procesos de vinculación, formación, acceso a oportunidades de trabajo o de microemprendimientos con garantías de sostenibilidad para las personas afectadas.

A nivel organizacional durante el diseño de la política pública, es decir, desde la fase de formulación de los objetivos y leyes hasta la implementación de la política pública e incluso la evaluación, el criterio es esclarecer las competencias que tiene cada una de las instituciones que intervienen en el sistema de política. Lograr que, quién lleve la rectoría de la política pública sea una institución ministerial cuya misión sea la defensa y la promoción de los derechos humanos por sobre una institución que promueva la seguridad interna del país, y esto replicarlo a los distintos Estados o instancias subnacionales del país.

2.2. Optimizar procesos de intervención, protección y asistencia integral

“La repetición de la violencia produce un efecto de normalización de un paisaje de crueldad y, con esto, se promueven en la gente bajos umbrales de empatía” (Segato 2019b, 27), en otras palabras, las sociedades actuales se enfrentan al cambio de un proyecto histórico dirigido por la meta del vínculo como realización, a un proyecto histórico dirigido por la meta de las cosas como forma de satisfacción.

Es necesario el diseño de modelos de política pública y de intervención social integrales que necesitan ir más allá del ámbito institucional para crear una nueva cultura que influya en las percepciones, visiones del mundo y comportamientos de paz, convivencia y reconciliación. Los enfoques diferenciales de género, étnico y territorial deben transversalizarse para llevar a cabo un trabajo con las personas afectadas que no solo implique registrar casos y documentar los hechos, sino que pueda brindar un acompañamiento desde un criterio humanista que complemente acertadamente una postura administrativa, a partir de lo cual, se generen experiencias transformadoras de vidas.

Una política pública anti trata de personas en su eje de asistencia integral no solo debe contemplar la prestación de servicios sino también la conformación y fortalecimiento de las redes de apoyo colectivo más allá de los servicios institucionalizados, con el fin de diseñar procesos de acompañamiento y contención integral. No obstante, son fundamentales e indispensables los procesos de intervención institucional, cuyas acciones y estrategias deben ser planificadas y articuladas entre sí, incorporando una visión preventiva y de gestión de riesgos convirtiéndose en la mejor herramienta de protección. A partir de distintos escenarios

se puede recobrar y habilitar espacios de diálogo que activen la imaginación social con el objetivo de generar oportunidades de resiliencia, convivencia y no repetición (Comisión de la Verdad 2018).

Tener en cuenta las condiciones de desigualdad social y de género permite posicionar la garantía de derechos, la atención y la asistencia a la población afectada, aproximándose a una visión prospectiva que fundamente los procesos de planificación y la gestión de políticas, con el objetivo de ampliar la visión hacia una heterogeneidad que pueda complementar la regulación gubernamental y a la vez, garantizar la calidad y la profesionalización de la prestación de servicios, incrementando la capacidad de hacer acuerdos y negociaciones.

Tener en cuenta las limitaciones y las oportunidades socioeconómicas permiten evaluar los compromisos gubernamentales, sociales y de mercado, frente a los factores estructurales que causan desigualdad. Para el cumplimiento de los objetivos de política pública y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se necesitan alianzas globales renovadas, que afronten los desafíos de la implementación, que fortalezcan las relaciones interinstitucionales y fortalezcan a los grupos de atención prioritaria en su capacidad de agencia (“Se necesita...” 2017).

Es importante la coordinación intrainstitucional e interinstitucional en cuanto a capacidades de respuesta, además del contacto directo con las personas afectadas que implica un proceso de formación, capacitación, reflexión y sensibilización con el fin no solo de consolidar sistemas de información con registros estadísticos e información cualitativa, sino con una gestión del conocimiento desde las vivencias de los actores afectados.

Con ello se propone construir guías de aprendizaje y programas de formación desde las capacidades institucionales, lecturas de contexto, enfoque de derechos, recopilación y sistematización de mejores vivencias y aprendizajes de las personas afectadas, quiénes han afrontado los efectos de la vulneración de derechos. Que esto posibilite comprender cómo las personas afectadas pueden entrar en círculos virtuosos de resiliencia y transformarse paulatinamente y con procesos de contención y debido acompañamiento, en sobrevivientes de la trata de personas y violencias asociadas. El fin principal es recuperar la confianza en el ser humano y el tejido social.

Dos componentes son cruciales a la hora de determinar los instrumentos de información para la incidencia pública, uno de ellos, son los procesos de construcción de memoria que necesitan ocupar un lugar importante en el proceso de acompañamiento y protección a las personas afectadas, con el fin de analizar las formas en que se producen las vulneraciones y poder identificar los patrones de violencia, descubrir las causas para comprender y accionar integralmente las soluciones. El otro, son las herramientas pedagógicas alternativas, es decir, narrativas que fomenten el uso de las TIC's en donde es sustancial socializar la problemática en los territorios como factor de prevención para la protección, que posibilite el reconocimiento de la existencia de la trata como unas de los mayores riesgos y más graves vulneraciones de derechos en el mundo.

La definición de la pedagogía de la crueldad como la ha teorizado Rita Segato (2018) encierra “todas aquellos actos y prácticas que se vuelven habituales y que condicionan a ver la vida como cosa instrumental. La pedagogía de la crueldad es instrumentalizar la vida, incapaz de [crear] empatía” (Segato 2019). Por consiguiente, una de las metas principales de la política pública es la pedagogía societal que implica despertar ideas y acciones consecuentes, además de procurar los medios de vida necesarios que llevan a resignificar las acciones y las estrategias gubernamentales e instaurar contrapedagogías de la crueldad como aquellos actos y prácticas que enseñan y habitúan a los sujetos a transmutar lo vivo en lugar de la inercia y la esterilidad que tienen las mercancías (Segato 2018). La crueldad de la violencia requiere un efecto pacificador e inclusivo de los derechos humanos (Segato 2018).

A nivel transversal hay un elemento que es necesario visualizar y que ha hecho parte de una cultura patriarcal, es la victimización que ha generado el mandato de masculinidad que se debe a una estructura corporativa de fratria masculina instaurada¹⁵⁰. Frente a esto se hace urgente instaurar una politicidad en clave femenina, es decir, una forma de pensar y actuar colectivamente que implica una política de arraigo espacial y comunitario, pragmática y próxima, orientada por las contingencias; investida en el proceso más que en el producto (Segato 2021), y sobre todo que brinde alternativas de solución a los problemas y preserve la vida y el sentido de la vida en lo cotidiano.

¹⁵⁰ Es un pacto corporativo que permite obedecer reglas y jerarquías para actuar en sociedad, que encierra tras de sí una violencia intra-género donde la primera víctima del mandato de masculinidad son los hombres. Sin embargo, muchos hombres hoy se están retirando del pacto corporativo marcando un camino transformador (Segato 2018).

Existen dos proyectos históricos orientados por concepciones divergentes de bienestar y felicidad: *el proyecto histórico de las cosas* y *el proyecto histórico de los vínculos*, dirigidos a metas de satisfacción distintas, en tensión e incompatibles. El proyecto histórico centrado en las cosas como meta de satisfacción es funcional al capital y produce individuos que se transformarán en cosas. El proyecto histórico de los vínculos insta a la reciprocidad, que produce comunidad. Aunque vivamos inevitablemente de forma anfibia, con un pie en cada camino, una contra-pedagogía de la crueldad trabaja la consciencia de que solamente un mundo vincular y comunitario pone límites a la cosificación de la vida (Segato 2018, 16).

Ante el avance de la pedagogía de las cosas como también se le puede llamar a la pedagogía de la crueldad, los procesos de socialización y entrenamiento para la vida del sujeto son indispensables. Por ejemplo, de la acción de los jueces se espera a nivel social su eficacia pedagógica, si bien, la meta de una sentencia proferida por un juez es la cárcel, Segato (2019) plantea que la meta principal es pedagógica, es decir, que la sociedad considere inadmisibles las agresiones contra las mujeres, proceso lento que debe generarse como un estado de conciencia colectiva.

2.3. Fortalecer agenda de investigación en el diseño de política pública

Para siguientes procesos de investigación en el diseño de política es necesario comparar casos típicos con al menos uno o más casos desviados, lo que permitirá explicar dónde se fractura o toma otra dirección el mecanismo causal, incluso revisar la hipótesis de trabajo, tener en cuenta un factor omitido, obtener un resultado inesperado, pruebas concluyentes e identificar un nuevo aporte en la teorización del mecanismo causal (Schneider y Rohlfing 2013).

El diseño de política pública puede integrar otras perspectivas a parte de la realista, integrar enfoques críticos o interpretativos, que le permitan a la vez que, ponerse en cuestión, ampliar e integrar con mayor fuerza el accionar de los actores sociales desde un abordaje interdisciplinar, pensar en abordajes desde la acción colectiva, la sociología de la acción pública, la geografía humana o la antropología entre otras.

La investigación invita a complementar el campo de estudio con el desarrollo de tesis que observen la naturaleza y la composición de las autoridades nacionales, las cuales revelan a su vez, tipos de diseños institucionales a ser explorados con rigurosidad metodológica, que

permitan analizar comparativamente en qué medida las arquitecturas institucionales producen impactos sobre la eficacia en el abordaje de los asuntos públicos y en este sentido, complementar la agenda de investigación de diseño de política e incursionar en el componente de evaluación. Incluso poder incorporar estudios basados en estadística o econometría, y hacer uso de la inteligencia artificial y la big data.

Anexos

Anexo 1. Rutas de la trata de personas en el mundo, 2018



Fuente: Quispe (2019).

Anexo 2. Comparación entre trata de personas y tráfico de migrantes

Categorías	Trata de personas	Tráfico de migrantes
Mercancía	La persona como sujeto de derechos.	El traslado, el viaje o el cruce de fronteras.
Vulneración	Derechos fundamentales, la dignidad, la libertad y la vida de la persona.	Soberanía Nacional
Delito	Contra el ser humano	Contra el Estado receptor del inmigrante en situación de clandestinidad.
Medios	Coacción, engaño, privación de la libertad, restricción de movimiento.	Consentimiento de la persona migrante.
Bien jurídico protegido	La dignidad humana	La política migratoria de los Estados o el interés de controlar los flujos migratorios
Relación	Se da de manera coercitiva o por medio de engaño, su duración es prolongada, y cuando la persona afectada llega al lugar de destino apenas inicia o continúa la vulneración de derechos.	La relación con el traficante se da con el consentimiento de la persona afectada y termina una vez hayan llegado al lugar de destino.
Consentimiento	El contacto se da con engaño, abuso, coacción o amenazas. El consentimiento está viciado y pierde relevancia.	Se establece contacto directo y voluntario entre el migrante y el traficante (coyote o pollero). No hay vicio en el consentimiento.
Restricciones	Hay restricción del movimiento y de la autodeterminación de la persona.	No restringe la autodeterminación de la persona.
Documentos	Pueden ser falsos o verdaderos; los tratantes retienen los documentos de la persona afectada.	Pueden ser verdaderos exponiéndose a riesgos en el trayecto. Pueden utilizarse documentos falsos o robo de identidad.
Tipo de traslado	Hay cruce o no de fronteras, lo que da lugar a la trata externa, interna y/o mixta.	Es internacional o transnacional, hay un cruce de fronteras.
Finalidad	Explotación	Cruce de fronteras
Riesgos y Daños	Se presentan durante el tiempo de explotación y posteriormente después de haberse cometido la vulneración de derechos al sufrir secuelas físicas, psicosociales, económicas, entre otras.	Se presentan durante el traslado, especialmente riesgos de salud y la vida misma.
Transacción	No hay transacción sino explotación constante de la persona afectada, que genera beneficios al tratante.	Existe una transacción comercial o de dinero que normalmente termina con el cruce de fronteras
Pago	Es la continua explotación de las personas afectadas porque están sometidas al pago de una deuda económica adquirida por engaño. Representa un ingreso para los grupos delictivos.	Realizado por el migrante y representa un ingreso para los grupos delictivos.

Fuente: Datos del trabajo investigativo a partir de Fiscalía General de la República de México (2018) y UNODC (2019b).

Anexo 3. Fragilidad estatal comparativo 2006, 2012 y 2018 por países

Países Latinoamericanos		Fragilidad Estatal					
		2006	Rank	2012	Rank	2018	Rank
	Argentina	40,8	122nd	46,5	145th	46,1	141st
	Bolivia	82,9	56th	82,1	62nd	75,2	76th
	Brasil	63,1	101st	64,1	123rd	68,7	106th
	Chile	32	132nd	43,5	151st	40,7	150th
	Colombia	91,8	27th	84,4	52nd	76,6	71st
	Costa Rica	49,6	114th	49,7	139th	43,2	144th
	Cuba	81,9	61st	73,1	101st	62,9	119th
	Rep. Dominicana	85	47th	74,1	95th	69,2	104th
	Ecuador	81,2	63rd	80,1	67th	74,2	82nd
	El Salvador	76,1	77th	74,4	93rd	71,2	96th
	Guatemala	84,3	51st	79,4	70th	81,8	59th
	Haití	104,6	8th	104,9	7th	102,0	12th
	Honduras	76,7	75th	78,5	75th	77,3	68th
	México	73,1	85th	73,6	98th	71,5	94th
	Nicaragua	82,4	59th	79,6	69th	75,3	75th
	Panamá	59,6	107th	56,1	132nd	49,5	136th
	Paraguay	72	87th	70,9	107th	69,8	101st
	Perú	79,2	68th	73,5	99th	70,1	100th
	Uruguay	41,2	120th	40,5	154th	35,4	157th
	Venezuela	81,2	63rd	77,3	82nd	86,2	46th

Fuente: Datos del trabajo investigativo a partir The Found For Peace, Fragil States Index (FSI) datos 2018.

Índice de Fragilidad Estatal para Selección de Casos

Aparatos de seguridad: considera las amenazas a la seguridad de un Estado, como los bombardeos, los ataques y las muertes relacionadas con la guerra, los movimientos rebeldes, los motines, los golpes o el terrorismo. Tiene en cuenta factores asociados con el crimen organizado y los homicidios, y la confianza percibida de los ciudadanos en la seguridad interna. En algunos casos, el aparato de seguridad puede extenderse más allá de las fuerzas militares o policiales tradicionales para incluir milicias privadas patrocinadas por el Estado o

estatales que persiguen a opositores políticos. En otros casos, se puede incluir a un “estado profundo”, que puede consistir en unidades de inteligencia secretas u otras fuerzas de seguridad irregulares, que sirven a los intereses de un líder político. Como un contraejemplo.

Anexo 4. Fragilidad estatal 2018 desagregada por criterios por países

País	Rank 2018	Total	C1: Aparato de Seguridad	C2: Élités Fraccionadas	C3: Quejas Grupales	E1: Economía	E2: Desigualdad Económica	E3: Huida Humana y Fuga de Cerebros	P1: Legitimidad Estatal	P2: Servicios Públicos	P3: Derechos Humanos	S1: Presiones Demográficas	S2: Refugiados y Desplazados Internos	X1: Intervención Externa
Haiti	12th	102,0	7,4	9,6	6,2	8,4	9,5	8,7	8,7	9,4	7,4	9,0	7,7	9,9
Venezuela	46th	86,2	7,4	8,5	7,3	8,3	6,6	6,0	9,0	7,8	9,0	5,7	5,1	5,5
Guatemala	59th	81,8	7,3	7,1	8,8	5,4	7,8	7,2	6,6	7,2	7,1	7,1	5,3	4,9
Honduras	68th	77,3	7,1	6,8	5,6	6,4	7,4	6,1	6,9	6,6	6,8	5,8	4,6	7,2
Colombia	71st	76,6	6,6	7,6	7,0	4,5	7,3	5,9	6,0	5,6	6,7	6,3	7,4	5,7
Nicaragua	75th	75,3	5,3	7,1	6,2	5,6	7,7	7,8	7,6	6,5	4,9	5,4	3,8	7,4
Bolivia	76th	75,2	6,2	8,0	5,7	5,4	8,3	7,1	6,6	6,5	6,0	6,3	3,7	5,5
Ecuador	82nd	74,2	6,5	8,2	7,0	6,0	6,7	5,5	6,2	6,2	4,5	6,0	5,4	6,0
México	94th	71,5	8,5	5,4	6,9	4,7	5,8	5,5	6,2	6,5	6,2	5,8	4,8	5,2
El Salvador	96th	71,2	7,2	4,3	6,4	5,3	6,1	7,9	4,5	6,1	6,0	6,9	4,8	5,6
Peru	100th	70,1	6,8	6,9	7,7	3,5	7,1	7,1	6,9	6,4	4,0	6,5	4,0	3,2
Paraguay	101st	69,8	6,3	7,8	5,5	5,0	7,6	5,9	7,1	5,9	5,6	5,4	3,2	4,5
Rep. Dominicana	104th	69,2	6,1	6,2	5,5	5,2	5,6	6,8	6,5	6,6	5,6	7,0	3,0	5,1
Brasil	106th	68,7	6,8	5,2	6,5	4,5	7,7	4,8	6,7	6,1	6,7	7,6	2,7	3,4
Cuba	119th	62,9	4,9	7,0	3,7	4,0	5,1	4,9	7,6	4,4	7,2	5,6	3,7	4,8
Panamá	136th	49,5	5,5	2,2	5,6	2,9	7,1	4,9	3,0	4,6	4,0	4,4	2,8	2,4
Argentina	141st	46,1	4,6	2,8	4,7	4,2	5,1	2,8	4,5	3,5	3,8	3,5	2,2	4,3
Costa Rica	144th	43,2	3,5	3,8	3,9	4,3	5,0	4,4	2,1	3,7	1,6	3,0	3,6	4,2
Chile	150th	40,7	3,5	2,2	3,3	3,5	5,4	4,1	3,0	3,7	3,1	5,0	2,1	1,8
Uruguay	157th	35,4	4,1	2,7	2,3	3,5	3,8	4,1	0,7	2,8	3,1	3,5	2,4	2,5

Fuente: The Found For Peace, Fragil States Index (FSI), datos 2018.

Anexo 5. Fragilidad estatal 2019 desagregada por criterios por países

País	Rank 2019	Total	C1: Aparato de Seguridad	C2: Élités Fraccionadas	C3: Quejas Grupales	E1: Economía	E2: Desigualdad Económica	E3: Huida Humana y Fuga de Cerebros	P1: Legitimidad Estatal	P2: Servicios Públicos	P3: Derechos Humanos	S1: Prestiones Demográficas	S2: Refugiados y Desplazados Internos	X1: Intervención Externa
Haiti	12th	99,3	7,2	9,3	5,9	8,4	9,2	8,4	8,8	9,2	7,2	8,7	7,4	9,6
Venezuela	32nd	89,3	7,4	8,8	7,6	8,6	6,9	6,1	9,3	8,3	9,0	6,2	5,6	5,5
Guatemala	57th	81,4	7,1	7,1	9,1	5,1	7,5	7,3	6,7	6,9	7,3	7,2	5,4	4,6
Nicaragua	63rd	78,1	5,8	7,1	5,9	5,7	7,4	7,9	8,1	6,2	7,3	5,1	4,2	7,4
Honduras	64th	77,8	7,0	7,3	5,3	6,1	7,1	6,4	6,9	6,4	6,9	5,9	5,1	7,5
Colombia	70th	75,7	6,9	7,6	7,1	4,8	6,8	5,6	5,7	5,3	6,7	6,0	7,8	5,4
Bolivia	80th	72,9	5,9	8,0	5,4	5,4	8,2	6,8	6,7	6,2	5,7	6,0	3,4	5,2
Brazil	83rd	71,8	7,0	6,2	7,0	5,0	7,4	4,5	7,0	6,6	6,9	7,3	3,3	3,6
Ecuador	87th	71,2	6,2	8,2	6,7	5,7	6,4	5,2	5,7	5,9	4,2	5,7	5,5	5,7
El Salvador	96th	69,8	6,9	4,3	6,1	5,4	5,8	8,5	4,2	5,8	5,7	7,0	4,8	5,3
Mexico	98th	69,7	8,8	5,4	6,6	4,5	5,5	5,3	5,9	6,2	5,9	5,5	4,8	5,2
Peru	99th	68,2	6,5	6,9	8,0	3,6	6,8	6,8	6,6	6,1	3,7	6,2	4,1	2,9
Paraguay	104th	67,0	6,2	7,8	5,2	4,9	7,3	5,6	6,8	5,6	5,7	4,9	2,9	4,2
Rep. Dominicana	108th	66,2	6,4	6,2	5,2	4,9	5,3	6,6	6,0	6,3	5,3	6,5	2,7	4,8
Cuba	118th	60,8	4,6	7,0	3,4	4,2	4,8	5,2	7,5	3,9	6,7	5,3	3,4	4,8
Panama	139th	47,0	5,2	2,2	5,6	2,8	6,6	4,6	2,9	4,4	3,8	4,1	2,5	2,3
Argentina	140th	46,0	4,9	2,8	4,4	4,9	5,2	3,0	4,2	3,3	3,9	3,2	1,9	4,3
Costa Rica	145th	42,0	3,7	3,8	3,6	4,6	4,7	4,1	1,8	3,4	1,5	2,7	3,7	4,4
Chile	150th	38,9	3,8	2,2	3,0	3,7	5,1	3,8	2,7	3,4	3,2	4,7	1,8	1,5
Uruguay	158th	34,0	4,3	2,7	2,2	3,8	3,3	3,8	0,7	2,7	2,9	3,2	2,1	2,3

Fuente: The Found For Peace, Fragil States Index (FSI), datos 2019.

Anexo 6. Prevalencia estimada de personas afectadas por trata por país (Fs/QCA)

Países Latinoamericanos		Prevalencia estimada de Víctimas TdP		
		% víctimas TdP x 1000 hab. 2016	Número absoluto estimado de víctimas TdP 2016	Población Total a 2016
	Argentina	1.3	55.000	43.418.000
	Bolivia	2.1	23.000	10.725.000
	Brasil	1.8	369.000	205.962.000
	Chile	0.8	14.000	17.763.000
	Colombia	2.7	131.000	48.229.000
	Costa Rica	1.3	6.000	4.808.000
	Cuba	3.8	43.000	11.461.000
	Rep. Dominicana	4	42.000	10.528.000
	Ecuador	2.4	39.000	16.144.000
	El Salvador	2.5	16.000	6.312.000
	Guatemala	2.9	47.000	16.252.000
	Haití	5.6	59.000	10.711.000
	Honduras	3.4	30.000	8.961.000
	México	2.7	341.000	125.891.000
	Nicaragua	2.9	18.000	6.082.000
	Panamá	2.1	8.000	3.969.000
	Paraguay	1.6	11.000	6.639.000
	Perú	2.6	80.000	31.377.000
	Uruguay	1	4.000	17.763.000
	Venezuela	5.6	174.000	31.155.000

Fuente: Datos del trabajo investigativo a partir del Índice Global de Esclavitud Moderna 2018-Fundación Walk Free.

Anexo 7. Vulnerabilidad estimada de esclavitud moderna 2016 (Fs/QCA)

Países Latinoamericanos		Vulnerabilidad estimada de Esclavitud Moderna					
		Problemas de gobernabilidad	NBI	Desigualdad	Grupos privados de derechos	Efectos del Conflicto	Promedio general ponderado
	Argentina	39.3	11.4	45	23.6	13.4	28.9
	Bolivia	50.9	25.8	46.3	32.1	13.4	44.1
	Brasil	43.1	13.6	56.2	19.8	24	36.4
	Chile	28.5	13.8	50	23.5	20.3	25.6
	Colombia	45.7	19.2	56.4	32.6	63.5	51.6
	Costa Rica	35.2	16.7	40.7	29.4	12.2	28.4
	Cuba	60.2	25.9	37.6	47.8	17.3	52.4
	Rep. Dominicana	42.5	28.7	46.1	38.8	21.8	43.1
	Ecuador	46	23	46.4	29.1	23	41.3
	El Salvador	50.5	23.7	59.8	43.6	22.7	50.7
	Guatemala	51	25.8	58.1	40.9	27.4	52.1
	Haití	62.4	49.7	54.1	56.8	20.1	69.6
	Honduras	55.5	26.5	58.9	36.5	32.7	55.5
	México	47.3	23.7	59	37.8	68.8	57.3
	Nicaragua	48.2	24.5	43.3	35.3	22.8	43.9
	Panamá	44.2	21	42.6	33.1	9.4	36.4
	Paraguay	38.3	21	64.7	32.7	22.7	40.9
	Perú	44.3	24.7	48	38.2	27.5	44.3
	Uruguay	31.9	13.5	34.3	15.4	9.5	19.7
	Venezuela	65.1	19.7	60.4	34.3	27.8	57.9

Fuente: Datos del trabajo investigativo a partir de datos del Índice Global de Esclavitud Moderna 2018-Fundación Walk Free.

Anexo 8. Evidencias falla de política pública de TdP en algunos países de América Latina

Países Latinoamericanos		Respuesta del Gobierno frente a la Esclavitud Moderna					
		Apoyar a sobrevivientes	Justicia Penal	Coordinación	Dirección del riesgo	Cadena de suministros	Total
	Argentina	70	70.6	62.5	78.6	0	62.6
	Bolivia	21.3	43.9	62.5	61.9	8.3	41.3
	Brasil	38.9	47.8	87.5	73.8	26.7	55.6
	Chile	76.5	53.9	50	76.2	0	62.3
	Colombia	40.4	42.2	62.5	69	0	41.1
	Costa Rica	53.7	41.7	62.5	59.5	0	50
	Cuba	13	15	18.8	42.9	0	20.8
	Rep. Dominicana	69.1	78.3	37.5	69	0	58
	Ecuador	61.1	55.6	37.5	52.4	0	46.4
	El Salvador	31.7	39.4	43.8	64.3	0	37.4
	Guatemala	42.2	25.6	62.5	69	0	45.2
	Haití	49.6	42.8	18.8	47.6	0	39.7
	Honduras	27.6	25.6	62.5	54.8	0	37
	México	53.7	41.7	62.5	59.5	0	50
	Nicaragua	34.4	70	25	66.7	0	46.3
	Panamá	32.6	60	31.3	78.6	0	43.9
	Paraguay	26.1	56.7	37.5	71.4	10	40.9
	Perú	75.9	42.2	62.5	54.8	0	52.5
	Uruguay	40.6	49.4	50	78.6	0	50.4
	Venezuela	23.3	43.9	12.5	52.4	0	28.2

Fuente: Datos del trabajo investigativo a partir de datos del Índice Global de Esclavitud Moderna-Fundación Walk Free.

Anexo 9. Respuestas de Gobiernos a esclavitud moderna 2016 (Fs/QCA)

País	Existencia de Falla de Implementación de la Política Pública de TdP	Fuente
Bolivia	<p>“El Gobierno no cumple plenamente las normas mínimas para la eliminación de la trata de personas y no demostró un aumento general de los esfuerzos para hacerlo en comparación con el año 2016. La calificación del país descendió a nivel 3. Las autoridades no informaron que casos y investigaron y siguieron juicio, ni las acciones de identificación proactiva de víctimas. Los servicios de protección para las víctimas continuaron siendo limitados, el gobierno no implementó el protocolo aprobado en 2014 para identificar víctimas de la trata durante el período de 2017. El gobierno redactó un protocolo de derivación de víctimas, pero no lo aprobó hasta el final del período cubierto por este informe. Seis de nueve gobiernos departamentales administraron albergues temporales para víctimas de violencia doméstica; estos albergues aceptaron mujeres víctimas de trata de personas, pero no proporcionaron servicios especializados. El gobierno no informó el número de visas humanitarias otorgadas a víctimas de trata durante el período del informe. No se informaron procesos civiles abiertos por daños y perjuicios en casos de trata en el año de 2017, ni si se proporcionaron servicios de repatriación a las víctimas en el extranjero durante el período del informe” (Departamento de Estado de los EEUU, 2018).</p>	<p>Reporte Internacional de trata de Personas emitido por el Departamento de EEUU, 2018.</p>
Colombia	<p>“Ni la ley que contempla el delito (Ley 985/2005), ni la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas (Decreto 4768/2008), ni el Decreto 1069 de 2014 regulan el proceso de identificación de las potenciales víctimas de trata. La identificación sólo se contempla a través de un formato del Ministerio del Interior (art. 11), en el que no se establecen los procedimientos a seguir ni tampoco la creación de protocolos [...]. Se desconoce cuáles son las rutas o protocolos oficiales para que las víctimas identificadas puedan acceder a la asistencia integral. Las organizaciones que brindaban los servicios de asistencia inmediata no siempre eran las mismas que ofrecían la asistencia mediata, sin existir interlocución o transición entre ellas, lo cual obstaculiza el seguimiento del proceso de recuperación de las víctimas” (Women’s Link Worldwide 2017, 30-33).</p>	<p>Víctimas de trata en América Latina. Entre la desprotección y la indiferencia. Women’s Link Worldwide. 2017.</p>
Ecuador	<p>Entre las recomendaciones que se plantea el informe alternativo es “Asegurar la creación y funcionamiento de un fondo específico para mujeres de toda condición, tomando en cuenta particularmente las situaciones de mayor vulnerabilidad (mujeres migrantes, mujeres víctimas de violencia, trata, tráfico y explotación sexual, mujeres con discapacidades) y a la par que se garantice la incorporación del enfoque de género en el conjunto</p>	<p>Informe Sombra al Comité de la CEDAW Ecuador, 2014. Escrito por: Coalición Nacional de Organizaciones de Mujeres [SE] para la elaboración del</p>

	<p>de políticas crediticias en el país” (Coalición nacional de mujeres para la elaboración del Informe sombra al Comité de la Cedaw 2014, 58).</p> <p>“Entre 2010 y 2011 se señala que la trata con fines de explotación sexual es la más visible en los registros institucionales. Según cifras otorgadas por la Red Anti-Trata de Quito y la Campaña tu Plata Maltrata, se estima la existencia de 5.000 víctimas de trata con fines de explotación sexual en Ecuador (2011) [...]. Todos los estudios realizados coinciden en señalar que el tema es tratado como un ‘secreto a voces’, la percepción de inseguridad por la peligrosidad del tema y por la existencia de redes delincuenciales es otro elemento que contribuye a mantenerlo en la invisibilidad.</p> <p>La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes es un problema no reconocido ni visibilizado, arraigado en prácticas culturales machistas; la naturalización de las relaciones violentas entre mujeres y hombres y la apropiación de los cuerpos de las mujeres son la base de un patrón cultural androcéntrico y misógino que afianza el comercio sexual como un negocio de alta rentabilidad.</p> <p>La invisibilidad de la explotación sexual se debe a la falta de políticas públicas de prevención, atención y erradicación, mientras el número de niños, niñas y adolescentes afectadas por la explotación sexual comercial ha incrementado vertiginosamente en los últimos años en el país.</p> <p>Recomendaciones</p> <p>A la SENPLADES y al Ministerio de Justicia: Expedir el Plan Nacional de prevención y erradicación de la trata de personas, explotación sexual, laboral y otros medios de explotación de personas. Incluir el financiamiento del Plan en las inversiones del Ministerio de Justicia.</p> <p>A la Secretaría de Recursos Estratégicos: Promover la adopción de políticas corporativas de prevención de la explotación y el abuso sexual en las empresas articuladas a la exploración y explotación de recursos estratégicos.</p> <p>Al Ministerio de Turismo: Establecer un Plan Nacional de prevención del turismo sexual” (Coalición nacional de mujeres para la elaboración del Informe sombra al Comité de la Cedaw 2014, 38).</p>	<p>Informe Sombra al Comité de la CEDAW. Con el apoyo de ONU Mujeres y la colaboración de GIZ y Plan Internacional.</p>
<p>Guatemala</p>	<p>“La violencia contra las mujeres toma múltiples formas, incluyendo violencia intrafamiliar, sexual, explotación, trata de personas y hasta feminicidio. Las cifras sobre la impunidad en dichas situaciones demuestran que el Estado de Guatemala no cuenta con una respuesta eficiente y sistemática para enfrentar la violencia que sufren las mujeres en el país, especialmente las mujeres adolescentes y jóvenes quienes son parte de los grupos vulnerados en Guatemala” (Bookey y Musalo 2013, 269 cp. Humanistas Guatemala et al. 2014, 2).</p> <p>“En un contexto donde la violencia contra las mujeres es vista como algo normal es evidente que muchos de</p>	<p>Informe Alternativo sobre el cumplimiento de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer-CEDAW. “Situación de las Mujeres Jóvenes en Guatemala” (Humanistas</p>

	<p>los agentes del Estado, responsables de protegerlas y proveerlas con justicia cuando sus derechos hayan sido violados, tienden a eludir la aplicación de las leyes diseñadas para proteger a las mujeres (principalmente la Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación, y la Trata de Personas Decreto No. 9-2009 y La Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer). Aunque la aprobación de dichas leyes representan una victoria simbólica para los defensores y las defensoras de los derechos de las mujeres, los expertos han argumentado que es poco probable ver un cambio significativo en la situación de las mujeres porque las leyes fueron aprobadas sin alterar la forma en que las mujeres están vistas por la sociedad, la desigualdad normalizada entre los hombres y las mujeres y la autoridad de los hombres que se mantiene en las prácticas sociales y en las leyes” (Humanistas Guatemala et al. 2014, 7).</p> <p>“La ley de Tráfico y Trata de Personas (Ley VET) no es una ley ‘especial’ sino una revisión de algunos artículos que se consideraban sexistas en el Código Penal. Algunas prácticas y tecnicismos que obstaculizan la implementación de las leyes y que contribuyen a la impunidad de los casos de violencia contra las mujeres [son:] primero, el contexto social y la normalización de la violencia contra las mujeres resulta en que los funcionarios del sistema judicial culpan a la víctima y privilegian otras leyes y principios diferentes a las diseñadas para proteger a las mujeres, en una forma que permite desconocer su aplicación” (Humanistas Guatemala et al. 2014, 14).</p>	<p>Guatemala et al. 2014).</p>
<p>México</p>	<p>“En Ciudad de México gran parte de las autoridades policiales y de investigación suelen interpretar que toda persona que realiza trabajo sexual es víctima de trata, por lo que la labor proactiva de identificación de víctimas de trata se ha volcado por completo a la realización de operativos para dismantelar lugares donde se ejerce la prostitución o bailes eróticos, independientemente de si existe explotación o no, dentro del marco de la trata de personas [...]. Se han denunciado vulneraciones de los derechos humanos de las víctimas; entre las más graves se encuentra la revictimización, y también casos en que se ejerce presión sobre ellas para que colaboren con la investigación penal [...]. Autoridades del Instituto Nacional de Migración de ese país denunciaron que no son contactados por Procuradurías en casos de trata transnacional, aunque es perentorio legalizar la situación migratoria. Como consecuencia, no hay período de reflexión [...]. No existen rutas o protocolos claros para la asistencia, son muy abiertos. Representante del Colectivo contra la trata de personas [...]. México cuenta con un único albergue estatal para todo el país administrado por FEVIMTRA, que sólo ofrece refugio a mujeres adultas, existe una severa</p>	<p>Víctimas de trata en América Latina. Entre la desprotección y la indiferencia. Women’s Link Worldwide. 2017.</p>

	<p>carencia de refugios especializados (p.70). El programa de protección de víctimas y testigos quien ofrece las medidas de protección” (Women’s Link Worldwide 2017, 38-40).</p>	
Panamá	<p>La criminalización del trabajo sexual, agravada por el equivoco abordaje de la problemática de la trata, está minando el trabajo de prevención. A menudo las trabajadoras sexuales han sido víctimas de detenciones y deportaciones bajo sospecha de ser tratadas o tratantes. Esta confusión también se registra a nivel de las fuerzas de seguridad y agentes de justicia, en el registro de allanamientos y detenciones arbitrarias hacia ellas.</p> <p>Entre las propuestas para la acción, se recomienda: Garantizar la participación significativa en el diseño e implementación de políticas. Involucrar a las trabajadoras sexuales en el diseño de programas y políticas públicas relacionadas con la trata de mujeres y niñas. Esto implica garantizar la articulación con las organizaciones de trabajadoras sexuales en la implementación de programas contra la trata de personas con fines sexuales. Definir un marco conceptual y estratégico común con miras a establecer una clara diferenciación. Adaptar los servicios de salud para ofrecer atención amigable a grupos vulnerables al VIH, incluyendo a las mujeres jóvenes, las indígenas, las migrantes, las víctimas de trata, las trabajadoras sexuales, entre otras. (Comunidad Internacional de Mujeres Viviendo con VIH (ICW Latina y Capítulo Panamá), Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex y MDDP Panamá) y Development Connections 2017, 6-10).</p>	<p>Identificar las deudas del Estado Panameño en materia del VIH y los derechos humanos de las mujeres</p> <p>Aportes al Informe Sombra sobre la aplicación en Panamá de la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW). Escrito por la Comunidad Internacional de Mujeres Viviendo con VIH (ICW Latina y Capítulo Panamá), Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex y MDDP Panamá) y Development Connections. Agosto 2017</p>
Paraguay	<p>“Existe un protocolo del año 2015 para la identificación de víctimas que hasta 2017 aún no se ha implementado [...]. No ha sido internalizado por las instituciones como un procedimiento sistemático [...]. La certificación o reconocimiento estatal de víctimas de trata pasa a través del Ministerio Público. Sin embargo, se conoció que, más allá de que exista dicho reconocimiento oficial, éste no asegura el acceso a los servicios de asistencia por los vacíos que existen en la prestación de los servicios [...]. La cooperación internacional que apoyaba la lucha contra la trata se ha ido del país o ha cambiado sus líneas de cooperación [...]. Paraguay cuenta con un único albergue a cargo del Ministerio de la Mujer, con capacidad limitada y de uso exclusivo para mujeres [...]. El programa de protección de víctimas y testigos del Ministerio Público funciona para delitos transnacionales [...]. Dados los vacíos en la provisión de servicios para las víctimas de trata, las medidas de asistencia como el alojamiento, el acompañamiento jurídico, el acceso a asistencia médica y psicosocial, la in- formación sobre los derechos que les asisten, la regularización de situación migratoria y las medidas para inserción en el mercado laboral y el acceso a</p>	

	educación son limitadas” (Women’s Link Worldwide 2017, 40-44).	
--	--	--

Anexo 10. Selección de casos. Condiciones iniciales

Paises Latinoamericanos	Forma de Gobierno	Pais Signatario de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Ratificación de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Pais Signatario del Protocolo de Palermo	Ratificación del Protocolo de Palermo	Ley promulgada a nivel nacional	Ley específica de TdP	Tiempo de implementación PP TdP a 2018 (en años)
Argentina	Federal	12 Dic. 2000	19 Nov. 2002	12 Dic. 2000	19 Nov. 2002	Si Ley 26364 de 2008	Si	10
Bolivia	Unitario	12 Dic. 2000	10 Oct. 2005	12 Dic. 2000	18 May. 2006	Si Ley 263 de 2012 Trata y Tráfico de personas	No	6
Brasil	Federal	12 Dic. 2000	29 Jun. 2004	12 Dic. 2000	29 Jun. 2004	No Proyecto de Ley 7370 de 2014	No	4
Chile	Unitario	13 Dic. 2000	29 Nov. 2004	8 Ago. 2002	29 Nov. 2004	Si Ley 20.507 de 2011 Trata y Tráfico	No	7
Colombia	Unitario	12 Dic. 2000	4 Ago. 2004	12 Dic. 2000	4 Ago. 2004	Si Ley 985 de 2005	Si	13
Costa Rica	Unitario	16 Mar. 2001	24 Jul. 2003	16 Mar. 2001	9 Sep. 2003	Si Ley 9095 de 2013 y CONATT	Si	5
Cuba	Unitario Socialista	13 Dic. 2000	9 Feb. 2007		20 Jun 2013 (adhesión)	No Código Penal - Ley 62 de 1987. Art. 302.1.	No	
República Dominicana	Unitario	13 Dic. 2000	26 Oct. 2006	15 Dic. 2000	5 Feb. 2008	Si Ley 137-03 de 2013, Trata y Tráfico	No	5
Ecuador	Unitario	13 Dic. 2000	17 Sep. 2002	13 Dic. 2000	17 Sep. 2002	No Código Orgánico Integral Penal. de 2014. Art. 91-110	No	4
El Salvador	Unitario	14 Dic. 2000	18 Mar. 2004	15 Ago. 2002	18 Mar. 2004	Si Decreto 824 de 2014	Si	4
Guatemala	Unitario	12 Dic. 2000	25 Sep. 2005		1 Abr. 2004 (adhesión)	Si Decreto 9 de 2009, Ley contra Violencia Sexual, explotación y Trata de personas	No	9
Haiti	Unitario	13 Dic. 2000	19 Abr. 2011	13 Dic. 2000	19 Abr. 2011	No Proyecto de Ley 2014	No	4
Honduras	Unitario	14 Dic. 2000	2 Dic. 2003		1 Abr. 2008 (adhesión)	Si Decreto 59 de 2012	Si	6
México	Federal	13 Dic. 2000	4 Mar. 2003	13 Dic. 2000	4 Mar. 2003	Si Ley 27 de Noviembre 2007	Si	11
Nicaragua	Unitario	14 Dic. 2000	9 Sep. 2002		12 Oct. 2004 (adhesión)	Si Ley 896 de 2015	Si	3
Panamá	Unitario	13 Dic. 2000	18 Ago. 2004	13 Dic. 2000	18 Ago. 2004	Si Ley 79 de 2011, Trata de personas y actividades conexas	Si	7
Paraguay	Unitario	12 Dic. 2000	22 Sep. 2004	12 Dic. 2000	22 Sep. 2004	Si Ley 4788 de 2012	Si	6
Perú	Unitario	14 Dic. 2000	23 Ene. 2002	14 Dic. 2000	23 Ene. 2002	Si Ley 28950 de 2007	No	11
Uruguay	Unitario	13 Dic. 2000	4 Mar. 2005	13 Dic. 2000	4 Mar. 2005	Si Ley 18.250 de 2008 -- Migración, Art. 78 Trata de personas	No	10
Venezuela	Federal	14 Dic. 2000	13 May. 2002	14 Dic. 2000	13 May. 2002	Si Ley 38.668 de 2007 Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Art. 56 Trata de personas.	No	11

Fuente: Datos del trabajo investigativo. Webs oficiales y legislaciones de cada país.

Anexo 11. Índice evidencias y fuentes para el caso argentino

Hipótesis	Observables empíricos esperados	Evidencia	Fuente	Resultado del Test
HD: El gobierno incorpora en la Agenda Política los objetivos (3P) de la TdP: Prevención, Persecución y Protección.	Discurso programático que posiciona el asunto público (PD1)	Pronunciamento Organizaciones contra la explotación sexual regional y global	Conferencia Mundial Dhaka Bangladesh, 25 al 30 Enero de 1999. Entrevista a Eva Giberti.	Positivo
		Ley Palacios.	Ley 9143 del 23 de septiembre de 1913	
		Naturalización colectiva y social del cuerpo de las mujeres como objeto transable	Entrevista Consejo Nacional de Mujeres. 2017	
	Regulación superior incorpora lineamientos internacionales de TdP (PD2)	Art. 15 y Art. 17 de la Constitución Argentina dipuesto desde 1853 y Constitución de 1994.	Constitución de la Nación Argentina y reformas.	Positivo
		Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena	Ley 11925 de 1957 Dossier	
		País signatario y ratificación del Protocolo de Palermo	UNODC https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html	
		Código Penal	Modificaciones Código Penal de la Nación Argentina Ley N° 25.087 B.O. 14/5/1999	
	Variación del presupuesto del ejecutivo (PD3)	Variación del presupuesto 2005 - 2006 del Ministerio del Interior	Informe CIPEEC. Proyecto de Ley Presupuesto Nacional 2006.	Positivo
	Institución que administra temas relacionados al asunto público (PD4)	OFAVI punto focal en la lucha contra la trata de persona	Min Justicia y DDHH 2012, 17	Positivo
		“Programa las Víctimas contra las violencias”	Resolución N° 314/2006 del día 13 de marzo. Ministerio del Interior. Documentos de autoría y entrevista a Eva Giberti, fue coordinadora del programa.	
		Acción de grupos no estatales que influyeron en la esfera pública, período 2000-2005	Entrevista Merchán, 2017	
		Creación de RATT. 2002	Entrevista Caminos 2016. RATT 2013	
		Fundación Alameda nace en el verano 2001-2002	Entrevista Karo, 2016.	

HA: El Gobierno formula una PP de TdP y un diseño institucional con vacíos y tensiones	Información oficial, académica y de ONG's que diagnóstica vacíos y tensiones del tema de trata de personas (PA1)	Se posicionó la figura de Susana Trimarco como vocera del tema de TdP	Entrevistas Viviana Caminos 2016 y Cecilia Merchán 2017	Positivo
		Creación de un Sistema Integrado de Información	Resolución N° 848/11. Ministerio de Seguridad.	
		Informe Sombra hecho por ONG's y universidades	Apartado TdP en Informe sombra para el Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 46 período de sesiones - julio de 2010. Entrevista Cecilia Merchan, ex directora del Comité Ejecutivo	Positivo
	Formulación e implementación limitada de un aparato regulatorio en el área de política (PA2)	Formulada Ley exclusiva para TdP	Ley 26364 de 2008 y modificación al Código Penal Ley N° 26.388, B.O. 25/6/2008	Positivo
		Nivel mínimo en el Reporte anual internacional	Trafficking in Persons (TIP) Report https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/	
		Contraste de la Ley con legislación paralela de dos países pioneros	Ley 985 de 2005. Colombia y Ley 27 de Noviembre 2007 México	
	Partidas presupuestales enunciadas en cuerpo legislativo y postergada concreción (PA3)	Variación del presupuesto 2008 - 2011 del Ministerio de Justicia	Partida presupuestaria del Ministerio de Justicia años 2008 a 2011, quien lleva la rectoría del tema de trata de personas.	Negativo
	Administración y estructura institucional centralizada (PA4)	Centralización de prevención, acompañamiento e investigación de TdP	Resolución 2149/2008 MJSDDHH. Resolución 160 del 27 de noviembre del 2008 de la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas. Resolución ministerial 1180 de 2011. Entrevista Shantal Stevens, coordinadora de la Oficina de Monitoreo. Entrevista a Cecilia Merchan, Coordinadora del Comité Ejecutivo de TdP 2008 - 2015.	Positivo
		Plan de trabajo TdP 2009		
		Creación de instituciones		

HB: El Gobierno efectúa cambios por estratificación a la PP de TdP y adaptación al entorno institucional	Sistema de información multidimensional, complejo y difuso (PB1)	Sistema Integrado de Información SisTrata	Ministerio de Seguridad 2012, 19.	Positivo
		Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA).	Resolución de creación de RENATEA	Positivo
		Difusión del Caso de Marita Verón	Fallo absolutorio 11 de diciembre de 2012 emitido por los jueces de la Sala II de la Cámara Penal de Tucumán.	
		Condena a imputados revocatoria del fallo absolutorio y condena a imputados en diciembre de 2013.	Corte Suprema de Justicia de Tucumán.	
		Extendida reacción de rechazo social		
	Cambios en la regulación y reglamentación de la Política Pública (PB2)	Se modifica la primera ley de trata de personas.	Ley 26842 de 2012.	Positivo
		Desagregación e incremento de penas.	PROTEX, Ministerio Público Fiscal.	
	Nuevas estrategias en una estructura presupuestal (PB3)	Reparación económica de las víctimas de trata.	Resolución 46/2011 Procuración General de la Nación.	Positivo
	Inserción de nuevas competencias institucionales, traslape y vinculación con otras áreas de política (PB4)	Creación de institucionales en el sistema interinstitucional de TdP	Ley 26842 de 2012.	Positivo
		Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual creada en el 2011	Entrevista Shantal Stevens 2017	Positivo

HC: En el sistema de política interinstitucional actúan actores estatales y no estatales y presentan débil coordinación	Débil seguimiento, monitoreo estatal y no estatal a las medidas de protección y reparación de personas afectadas por TdP (PC1)	Cifras y registros de las instancias de Seguridad, Justicia y Procuraduría	Informes y notas de prensa con fuentes de Ministerio de Seguridad, PROTEX y Ministerio de Justicia.	Positivo
	Convenios y protocolos de articulación poco sostenidos (PC2)	Se hace efectiva la regulación del funcionamiento del Comité Ejecutivo. Colaboraciones y Coadyuvancias	Convenios marco de asistencia y cooperación. Resolución de la Jefatura de Gabinete de Ministros N° 424 del 21 de mayo de 2015.	Positivo
		Misión institucional de la SENNAF	Ghezzi 2013	
	Propuestas económicas escasamente operativizadas en el subsistema de política (PC3)	Ascender en la cadena de responsabilidades que incluye a beneficiarios directos de la explotación.	Actualización Resolución 46/2011 Procuración General de la Nación. Guía: TdP con fines de explotación laboral.	Positivo
Nodos en simultáneo desarticulados y una instancia rectora incipiente o Ad hoc. (PC4)	Consejo Federal de Trata y organizaciones por provincia y región. Procesos de interacción	Consejo Nacional de Mujeres, 2016. Informe Anual 2017, Ministerio Público Fiscal, Procuraduría General de la Nación, PROTEX.	Positivo	

HO: Brechas de implementación en la protección integral a víctimas de trata de personas	Incipiente sistema de información, identificación y registro de casos de trata (PR1)	Creación reciente de un Mapa nacional de TdP herramienta para unificar el registro de casos	Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata. Consejo Federal 2019	Positivo
	Prácticas de desprotección institucional (centrales/ descentralizadas) (PR2)	Allanamientos y procesos de rescates a víctimas de trata.	Informes del Ministerio de Seguridad. Y Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata.	Positivo
	Dificultad en la recuperación de activos e inefectiva reparación de personas afectadas. Asignación indirecta de presupuesto para la protección integral (PR3)	Caso: Cautela y embargo preventivo de los inmuebles respecto de imputados, decomisos y remate, y no reparación económica de la víctima.	Actualización Resolución 46/2011 Procuración General de la Nación. Guía: TdP con fines de explotación laboral. Documento: Recupero de Activos para la Reparación Económica de las Víctimas de Trata y Explotación de Personas. Informe Anual 2017, Ministerio Público Fiscal, Procuraduría General de la Nación, PROTEX.	Positivo
	Escasos lugares de asistencia y acogida para personas afectadas por trata (PR4)	Casas de acogida cerradas	Ministerio de Justicia. Secretaria de Protección de CABA	Positivo

Fuente: Datos del trabajo investigativo

Las entrevistas realizadas tanto en Argentina como en Colombia, se hicieron a actores estratégicos del ámbito público, sociedad civil organizada y academia. Varía el número de entrevistas en cada uno de los países, siendo la muestra más amplia en Argentina, porque en Colombia se tiene un trabajo previo debido al estudio de maestría que se enfocó en las fallas de implementación de la política anti trata, por tal motivo, lo que se realizó en Colombia fue una actualización y un rastreo menor a partir de nuevas entrevistas.

Anexo 12. Artículos o textos publicados por Eva Giberti*

Año	Publicado en	Nombre
2004	Diario Página 12	Los clientes y la vulnerabilidad social
2005a	Jornadas regionales de bioética, Mar del Plata. Buenos Aires	La trata con niñas
2005b	Capítulo del libro: Vulnerabilidad, desvalimiento y maltrato infantil en las organizaciones familiares.	La victimización de las niñas mediante la trata y la explotación comercial de sus vidas.
2006a	Diario <i>Clarín</i>	Adolescentes, víctimas de un delito viejo con formas nuevas.
2006b	Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.	Trata de niñas
2007	Conferencia en la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal. Seminario de capacitación para la prevención y la lucha contra la trata de personas. Revista <i>Mercopol</i> —Capacitación y Cooperación Policial del Mercosur.	Trata de personas, con perspectiva de esclavitud sexual.
2007	<i>Cuadernos de Seguridad</i> . Publicación del Consejo de Seguridad Interior. Ministerio del Interior. INCAP. Instituto Nacional de Capacitación Política.	La trata de personas, una vertiente de la esclavitud actual.
2008	Diario <i>El Litoral</i> (Santa Fe).	Ensayo acerca de la explotación sexual comercial infantil
2008	Diario Página 12	Los chicos y la trata de personas
2009	Revista <i>Dialogar</i> . Órgano informativo del Colegio de Psicólogos de la provincia de Córdoba. Conferencistas del XIII encuentro argentino de psicología. Año XI. No. XXXVII	Trata de personas. La esclavitud moderna
2010	Revista del Ministerio Público	La trata de personas y sus víctimas
2011	Diario Página 12	El “cliente” de trata
2011	Diario Página 12	Niños y alerta turístico
2011	Diario <i>Zeta</i>	El falso turismo
2011	Diario Página 12	“La escolita” no publicaba avisos
2012	Diario <i>Zeta</i>	Rufianes y clientes
2012	Diario Página 12	Violencia y trata de personas
2015	Diario Página 12	Un atajo nuevo en la trata de personas
Eva Giberti es coordinadora del programa Las víctimas contra las violencias, del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos desde 2006 hasta 2021, fecha en la que se termina de escribir la investigación.		

Fuente: Datos del trabajo investigativo

Anexo 13. Síntesis artículos del Código Penal sobre TdP antes de la primera ley en Argentina

Artículo 23. Decomiso de las cosas que han servido para cometer el hecho y de las cosas o ganancias que son el producto o el provecho del delito, en favor del Estado nacional, de las provincias o de los municipios, salvo los derechos de restitución o indemnización del damnificado y de terceros [...] queda comprendido entre los bienes a decomisar la cosa mueble o inmueble donde se mantuviera a la víctima privada de su libertad [...]. Los bienes decomisados con motivo de tales delitos, y el producido de las multas serán afectados a programas de asistencia a la víctima. El juez podrá adoptar por medidas cautelares suficientes para asegurar el decomiso y hacer cesar la comisión del delito o sus efectos [...]. En todos los casos se deberá dejar a salvo los derechos de restitución o indemnización del damnificado y de terceros.

Modificado por: Ley 25087 Art.5 ((B.O. 14-05-99). Artículo sustituido)

Artículo 125 bis. El que promoviere o facilitare la prostitución de menores de dieciocho años, aunque mediare el consentimiento de la víctima será reprimido con reclusión o prisión de cuatro a diez años. La pena será de seis a quince años de reclusión o prisión cuando la víctima fuera menor de trece años. Cualquiera que fuese la edad de la víctima, la pena será de reclusión o prisión de diez a quince años, cuando mediare engaño, violencia, amenaza, abuso de autoridad o cualquier otro medio de intimidación o coerción, como también, si el autor fuera ascendiente, cónyuge, hermano, tutor o persona conviviente o encargada de su educación o guarda.

Modificado por: Ley 25087 Art. 6 ((B.O. 14-05-99). Artículo incorporado)

Artículo 126. Será reprimido con reclusión o prisión de cuatro a diez años, el que con ánimo de lucro o para satisfacer deseos ajenos promoviere o facilitare la prostitución de mayores de dieciocho años de edad mediando engaño, abuso de una relación de dependencia o de poder, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción.

En la parte de delitos contra la libertad

Artículo 140. Serán reprimidos con reclusión o prisión de tres a quince años, el que redujere a una persona a servidumbre o a otra condición análoga y el que la recibiere en tal condición para mantenerla en ella. (Fuente: Sistema Argentino de Informática Jurídica-SAIJ 2005).

Anexo 14. Legislación y reglamentación antitrata en provincias de Argentina

No.	Provincias	Ley	Boletín Oficial (fecha)
1	Misiones	Ley 4.435 adhesión provincial a la Ley nacional 26364 sobre prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas.	28 julio de 2008
2	Chaco	Ley 6.189 Medidas de prevención y protección víctimas de la trata de personas.	30 enero de 2009
3	Corrientes	Ley 5.926 adhesión provincial a la Ley nacional 26364.	14 diciembre de 2009
4	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ley 3497 Los sitios web de del gobierno de CABA deberán exhibir, durante una semana determinada al año, un corazón azul con el objeto de sensibilizar a la población sobre la TdP.	6 enero de 2010
5	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ley 3262 Establece la "Semana de lucha contra la trata de personas".	6 enero de 2010
	Buenos Aires	Decreto 978 Creación de la comisión provincial para la prevención y erradicación de la trata de personas.	26 julio de 2010
6	Chubut	Ley XV-No. 16 Aprueba convenio de cooperación y asistencia mutua para la prevención y erradicación de la trata de personas ¹⁵¹ .	19 noviembre de 2010
7	Río Negro	Ley B 4.634 B. Crea el consejo interinstitucional de actuación contra trata de personas.	18 abril de 2011
8	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ley 3899 Institúyase el día contra la explotación sexual y el trafico de mujeres, niñas y niños.	25 octubre de 2011
9	La Rioja	Ley 9.052 Prohibición de los avisos que promuevan la oferta sexual o hagan explícita o implícita referencia a la solicitud de personas destinadas al comercio sexual.	11 octubre de 2011
10	Buenos Aires	Decreto 159 Aprobación del acta de adhesión al protocolo de actuación para fuerzas de seguridad para el rescate de víctimas de trata de personas.	7 febrero de 2012
11	Río Negro	Ley 4.755 Establece el día provincial de la lucha contra la trata de personas-incorpora artículo a la Ley No F 2.381.	21 mayo de 2012

Fuente: Adaptación con información de Dossier: Trata de Personas Selección de Jurisprudencia y Doctrina, 2019.

¹⁵¹ En este Convenio de incluye “la Subsecretaría de Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Trabajo y Seguridad de la Provincia del Neuquén, la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Río Negro, la Subsecretaría de Derechos Humanos dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia del Chubut, la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Santa Cruz, la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de La Pampa y la Secretaría de Derechos Humanos de Tierra del Fuego” (Argentina, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2019, 106).

Anexo 15. Puntos focales de asistencia a personas afectadas por TdP provincial, Argentina

Misiones	Vice gobernación - Coordinación Provincial Del Área De Coordinación, Prevención, Protección Y Asistencia A Víctimas De Trata De Personas
	Ministerio de Derechos Humanos -Subsecretaria De Igualdad de Oportunidades/ Dirección Gral. de Participación Y Liderazgo
Neuquén	Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia - Subsecretaría de Justicia y DDHH – Dirección Provincial del Centro de Atención a La Víctima de Delito - Dirección General de Derechos Humanos - Dirección Provincial de Fortalecimiento Familiar y Ciudadano
Rio Negro	Ministerio de Desarrollo Social - Subsecretaria de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes
Salta	Ministerio de Derechos Humanos Secretaria de Derechos Humanos - Subsecretaria de Promoción Y Protección de Derechos Humanos
San Juan	Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social - Dirección de Protección para Personas en Riesgo Social
San Luis	Ministerio de Inclusión Social - Programa de Derechos y Garantías Constitucionales - Centro de Asistencia a la Víctima del Delito
Santa Cruz	Ministerio de Gobierno - Subsecretaria de la Mujer
Santa Fe	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Secretaría de DDHH - Subsecretaria de DDHH.
Santiago Del Estero	Jefatura de Gabinete de Ministros -Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia - Dirección de Niñez Adolescencia y Familia
Tierra Del Fuego Aeias	Ministerio de Desarrollo Social - Secretaria de Desarrollo Social
Tucumán	Ministerio de Desarrollo Social - Secretaria de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia
Punto Focal Nacional	Ministerio de Desarrollo Social - Senaf - Área para la Prevención de las Peores Formas de Vulneración de Derechos

Fuente: Secretaria de Derechos Humanos, CABA.

Anexo 16. Índice evidencias y fuentes para el caso colombiano

Hipótesis	Observables empíricos esperados	Evidencia	Fuente	Resultado del Test
HD: El gobierno incorpora en la Agenda Política los objetivos (3P) de la TdP: Prevención, Persecución y Protección.	Discurso programático que posiciona el asunto público (PD1)	La Doctrina de Seguridad Democrática	Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006	Positivo
		Fortalecimiento de la justicia, la investigación criminal; la política criminal, penitenciaria y carcelaria.	Departamento Nacional de Planeación	
		Divergencia de cifras	OIM 2005/2006	
		Efecto perverso para la definición de políticas	Vargas et al. 2011	
		Trámite de información policial y judicial de trata de personas entre autoridades	Informe del Gobierno colombiano sobre la aplicación de la Plataforma de Beijing 1995	
		Casos de TdP investigados	UNODC 2009	
		Hegemonía y populismo del presidente Uribe Vélez	Carrillo 2010	
	Regulación superior incorpora lineamientos internacionales de TdP (PD2)	Constitución Política de Colombia de 1991; Art. 17, 44, 93	OIM 2006	Positivo
		Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía	Ley 765 de 2002	
		Ley 747 de 2002: Actualizó la tipificación del delito y aumentó las penas	OIM 2006, Henao 2008	
	Variación del presupuesto del ejecutivo (PD3)	Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2005	Contraloría General de la República, 2005	Negativo
	Institución que administra temas relacionados al asunto público (PD4)	Decreto 1974: Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños	OIM 2006	Positivo
		Constitución de Mesa Interinstitucional contra la Trata de Personas	República de Colombia 2004	
Acciones de Fundación Esperanza como actor estratégico de la Sociedad Civil Organizada		Gómez 2014		

HA: El Gobierno formula una PP de TdP y un diseño institucional con vacíos y tensiones	Información oficial, académica y de ONG's que diagnóstica vacíos y tensiones del tema de trata de personas (PA1)	Subregistro de casos	Informe mundial de las Naciones Unidas, 2012	Positivo
		Vulnerabilidad por falta de información de seguridad migratoria	Susaj 2013	
	Formulación e implementación limitada de un aparato regulatorio en el área de política (PA2)	Constitución Nacional de 1991: Prohibición de esclavitud y prácticas análogas	CPC 1991, Arts. 16 y 17	Positivo
		Ley 985 2005	Alianza Organizaciones de la Sociedad Civil 2014 cp Montenegro 2015	
		Decreto 4786 de 2008: Primera Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas	Defensoría del Pueblo 2010	
		Esfuerzos de la Fiscalía General de la Nación para abordar los casos de trata	CIDH 2009	
	Partidas presupuestales enunciadas en cuerpo legislativo y postergada concreción (PA3)	Fondo Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas	Decretos 4319 de 2006 y 1066 de 2015	Positivo
	Administración y estructura institucional centralizada (PA4)	Régimen descentralizado	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2009	Positivo
		Centro Operativo Anti-Trata de Personas (COAT)	Henao 2008 y Espacios de Mujer 2016	

HB: El Gobierno efectúa cambios por estratificación a la PP de TdP y adaptación al entorno institucional	Sistema de información multidimensional, complejo y difuso (PB1)	Redes sociales agudiza la problemática	Ramírez 2018	Positivo
		Estrategias de ciberseguridad	UNODC 2009	
	Cambios en la regulación y reglamentación de la Política Pública (PB2)	Segunda Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas 2016-2018	Decreto 1036 2016	Positivo
		Ley 1257 de 2008	McConnell 2011	
		Resolución, Auto 092: Violencia sexual relacionada con el conflicto	Amnistía Internacional 2011	
		Ley de víctimas y restitución de tierras	Ley 1448 de 2011	
	Nuevas estrategias en una estructura presupuestal (PB3)	Dificultad de detección de operaciones en el sector económico real	UIAF 2006	Positivo
		Sistema Antilavado de Activos contra la Financiación del Terrorismo	O.D.C. 2019	
		Programa: Medellín, ciudad solidaria y equitativa	Alcaldía de Medellín 2008	
		Consejo Directivo del ICBF aprobó inversión, dedicada a la repatriación de niños, niñas y adolescentes afectados por explotación sexual y trata de personas con fines de explotación sexual	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2017	
	Inserción de nuevas competencias institucionales, traslape y vinculación con otras áreas de política (PB4)	Instituciones que sufrieron cambios	El Espectador 2010	Positivo
		Accionar conjunto de ICBF - UNODC	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2017	
		Acciones anti trata en el período 2014 - 2018	Defensoría del Pueblo 2018	

HC: En el sistema de política interinstitucional actúan actores estatales y no estatales y presentan débil coordinación	Débil seguimiento, monitoreo estatal y no estatal a las medidas de protección y reparación de personas afectadas por TdP (PC1)	Informe de la Universidad de las Naciones Unidas 2017	Amnistía Internacional 2011, Juárez 2014	Positivo
		Sistemas de información disgregados	GAATW 2015	
	Convenios y protocolos de articulación poco sostenidos (PC2)	Ley 1719 de 2014	Women's Link Worldwide 2017	Positivo
		Seguimiento a la orden del auto 092 de 2008	Auto 009 de 2015	
		No existe mejora en la vida de víctimas	CNMH 2017	
		Falta de atención, prevención y reparación con enfoque de género	Defensoría del Pueblo 2015	
	Propuestas económicas escasamente operativizadas en el subsistema de política (PC3)	El sector privado debe conocer y promover el respeto por los Derechos Humanos	Perez 2010	Positivo
		Gestión de riesgo de corrupción en empresas del sector privado	UNODC 2018	
		Economía informal afecta sistema ALA/CFT	GAFILAT 2018	
	Nodos en simultáneo desarticulados y una instancia rectora incipiente o Ad hoc (PC4)	Escasa articulación de actores competentes	Benavides 2011	Positivo
		De 32 departamentos, solo 21 han reportado planes regionales contra la trata de personas	Fundación Espacios de Mujer 2016	

HR: Brechas de implementación en la protección integral a víctimas de trata de personas	Incipiente sistema de información, identificación y registro de casos de trata (PR1)	No se visualiza dentro del Plan de Desarrollo 2018-2022 la complejidad de flujos migratorios	DNP 2019	Positivo
		Es necesario contemplar dentro de los indicadores distintos factores de riesgo	Jiménez 2018	
		Criterios culturales y psicológicos	Ripoll 2010	
	Prácticas de desprotección institucional (centrales/descentralizadas) (PR2)	Abandono de personas afectadas del delito y casos en impunidad	NTN24 2018	Positivo
		Allanamientos y seguimiento a policías por encubrimiento del delito	Fiscalía Colombia 2019, El Heraldo y El Tiempo 2018	
		Acción pública de inconstitucionalidad presentada por ciudadana	Corte Constitucional C-470 2016	
		Intención de materialización de Res 2321 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	Defensoría del Pueblo 2018	
		Violencia sexual hacia personas afrocolombianas se asocia a redes de trata de personas	Conversación lideresa ASOLIPNAR, CNMH 2017	
	Dificultad en la recuperación de activos e inefectiva reparación de personas afectadas. Asignación indirecta de presupuesto para la protección integral (PR3)	Colombia no maneja presupuesto específico para atender a personas afectadas por la trata de personas	Pighi 2017	Positivo
		Débil independencia y profesionalismo del poder judicial	GAFILAT 2018	
		Las actividades asociadas al narcotráfico hacen proliferar las redes de prostitución	CNMH 2017	
	Escasos lugares de asistencia y acogida para personas afectadas por trata (PR4)	Alta rotación de servidores públicos, asistencia tercerizada y sin seguimiento	Alarcón 2016	Positivo
		Ausencia de centros de atención o refugios y espacios no especializados	Fundación Espacios de Mujer	

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

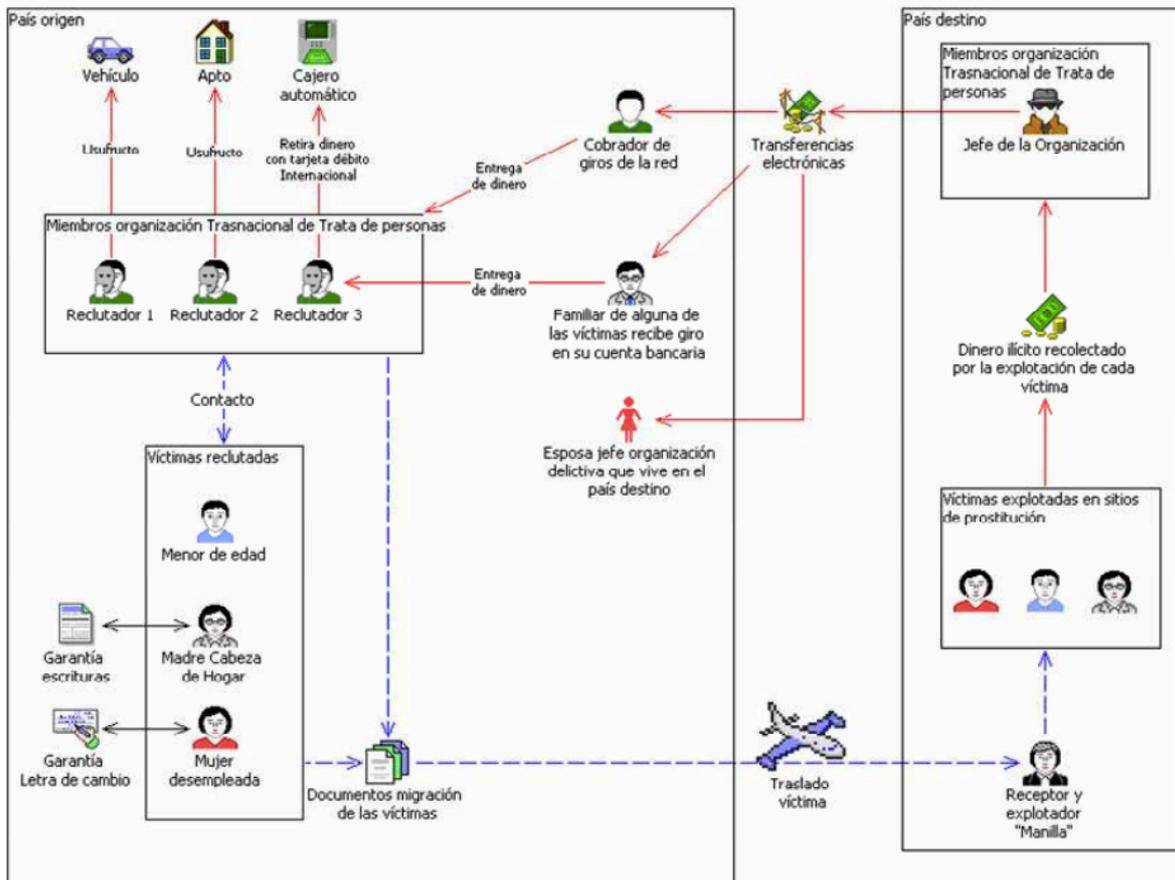
Anexo 17. Fragmento de Nadia Murad, embajadora de buena voluntad. Tema: trata de personas, en Naciones Unidas

El premio nobel de paz 2018, Nadia Murad (de la minoría religiosa yasidí), activista de derechos humanos y embajadora de buena voluntad para la dignidad de los supervivientes de trata de personas de las Naciones Unidas desde septiembre de 2016 por parte de la UNODC, es un ejemplo vivo de la lucha incasable y el activismo por la defensa de las personas afectadas de violencia sexual. Su vida es un testimonio de cómo en Iraq los extremistas de ISIS atacaron a la gente Yazidi, especialmente a mujeres y niñas, provocando asesinatos, secuestros y abusos. Ha buscado apoyo para las personas afectadas por la trata de personas, la esclavitud sexual y la justicia para los perpetradores.

En 2015, Nadia Murad denuncia su historia que sucedió en 2014, cuando el grupo yihadista extremista del Estado Islámico, reunieron a gran parte de la población yasidi en la escuela del pueblo, separaron a hombres, mujeres y niños. A los primeros los mataron, a las mujeres y las niñas las trasladaron, las humillaron, abusaron de ellas y las violaron. Los actos de los extremistas ISIS frente a los yasidis se consideran genocidas por las matanzas masivas, por reclutamiento forzado de niños, las violaciones sexuales, torturas y trata de personas (ONU, Asamblea General 2018).

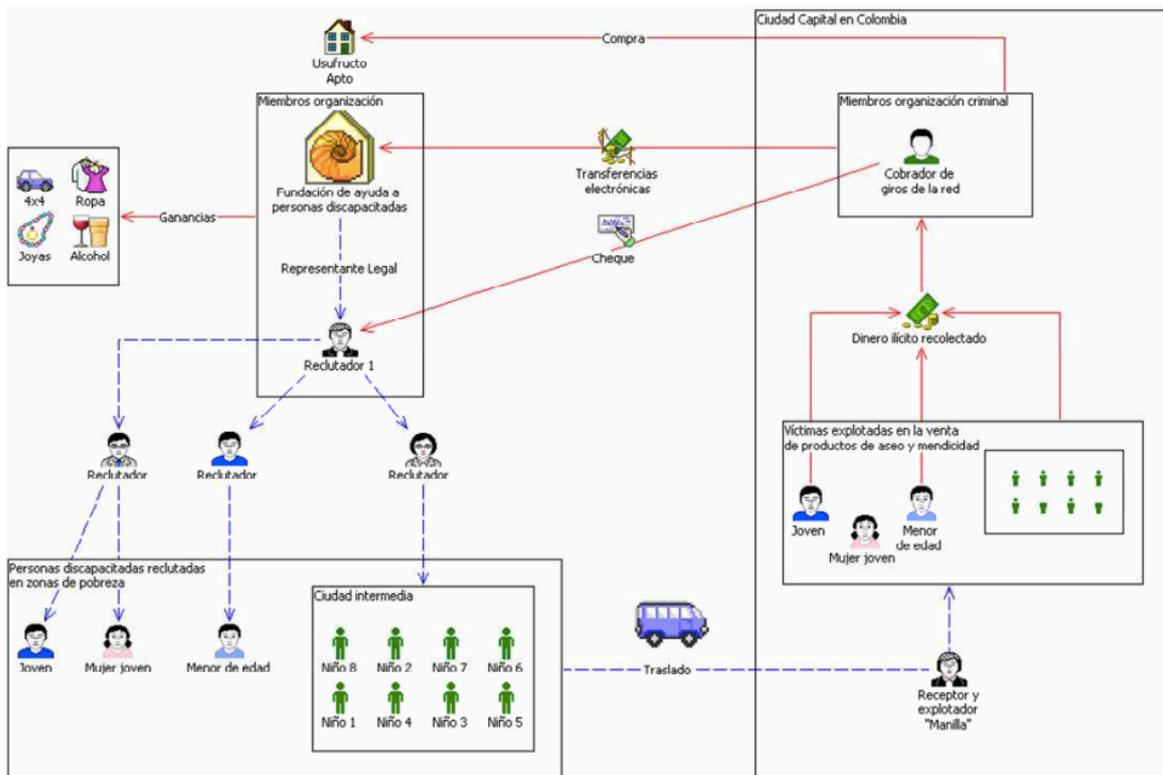
Fuente: ONU, Asamblea General (2018).

Anexo 18. Tipología 1 lavado de activos: fraccionamiento de dinero ilícito proveniente de la trata transnacional



Fuente: Unidad de Información y Análisis Financiero-UIAF (2006, 19).

Anexo 19. Tipología 2 lavado de activos: sociedades fachada con fines de explotación laboral y mendicidad en Colombia



Fuente: Unidad de Información y Análisis Financiero-UIAF (2006, 21).

Anexo 20. Rutas de la trata de personas en Colombia, 2014



Fuente: Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores (2014, 11).

Anexo 21. ONG postulantes al Consejo Federal de TdP, 2017, Argentina

	Nombre de la ONG	Ciudad	Provincia
1	Madres de Constitución	CABA	Buenos Aires
2	Fundación Espacios de la Mujer	Clorinda	Formosa
3	Fundación María de los Ángeles	CABA	Buenos Aires
4	Asociación Red de Alerta Entre Ríos Contra El Abuso Sexual y Explotación Sexual Comercial	Paraná	Entre Ríos
5	Volviendo a Casa	Tartagal	Salta
6	Fundación Mujeres en Igualdad	Vicente López	Buenos Aires
7	Centro de Capacitación y Acción En Proyectos Sociales "Juanita Moro"	San Salvador de Jujuy	Jujuy
8	Fundación de Defensa Social	La Plata	Buenos Aires
9	Acción Educativa Santa Fe	Santa Fe	Santa Fe
10	Acciones coordinadas contra la Trata de Personas	CABA	Buenos Aires
11	Acción Católica Argentina	CABA	Buenos Aires
12	AMADH	CABA	Buenos Aires
13	Asociación Civil Foro No a la Trata	San Juan	San Juan
14	IPLIDO de la UTHGRA	CABA	Buenos Aires
15	Asociación Civil de Derechos Humanos Mujeres Unidas Migrantes y Refugiadas en Argentina-AMUMRA	CABA	Buenos Aires
16	Cruz Roja	CABA	Buenos Aires
17	Activar PVH- Personas Vínculos Humanistas	Lanús	Buenos Aires
18	Fundación La Alameda	CABA	Buenos Aires
19	Foro de Mujeres por La Igualdad de Oportunidades		Salta
20	La Casa del Encuentro	CABA	Buenos Aires
21	Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en la Argentina	CABA	Buenos Aires
22	INECIP	CABA	Buenos Aires

Fuente: Oficio del Consejo Nacional de Mujeres, en respuesta a solicitud a Natalia Barrios, del 11 de enero de 2017.

Siglas y acrónimos

ACCT	Acciones Coordinadas Contra la Trata
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AFSCA	Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual
AL	América Latina
ALA/CFT	Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo en Colombia
AMERIPOL	Comunidad de Policías de América
AMJA	Asociación de Mujeres Jueces de Argentina
APDH	Asociación Permanente por los Derechos Humanos
ASOLIPNAR	Asociación de Mujeres
AVOT	Programa de Asistencia a las víctimas de Trata
BACRIM	Bandas Criminales
C3FTD	Centro de Coordinación Contra las Finanzas de las Organizaciones Criminales nacionales, transnacionales y terroristas
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CATW	Coalición contra el tráfico de Mujeres
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CNM	Consejo Nacional de Mujeres
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
COAT	Centro Operativo Anti-Trata de Personas
CONAETI	Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil
CONASE	Consejo Nacional de la Lucha contra el Secuestro y la Extorsión
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social en Colombia
CP	Constitución Política
CPO	Observaciones del Proceso Causal
CPP	Comparación de Políticas Públicas
Cs/QCA	Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis
D	Detonante

DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DDHH	Derechos Humanos
DESC	Derechos Económicos Sociales y Culturales
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIJER	Dirección de la Mujer
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DOT	Delincuencia Organizada Transnacional
DOVIC	Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas
DPE	Direcciones Provinciales de Estadística
DSMS	Diseño de Sistemas de Máxima Diferencia
EEUU	Estados Unidos de América
ELA	Equipo Latinoamericano de Justicia y Género
ENR	Evaluación Nacional de Riesgo
ENR LA/FT	Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo
EPL	Ejército Popular de Liberación
ESCNNA	Explotación Sexual Comercial de Niños, niñas y adolescentes
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular
FGN	Fiscalía General de la Nación
FIO	Federación Iberoamericana del Ombudsman
FSI	Índice de Fragilidad Estratégica
Fs/QCA	Fuzzy- Set Qualitative Comparative Analysis
GAATW	Global Alliance Against Traffic in Women
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
GAOS	Grupos Armados Organizados
GAPD	Grupos Armados Postdesmovilización
GDO	Grupos Delincuenciales Organizados
GILFOT	Grupo de Inteligencia de Lucha contra las Finanzas del Terrorismo
H	Hipótesis

HCDN	Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
INADI	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo-Argentina.
INAM	Instituto Nacional de las Mujeres
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
JEP	Justicia Especial para la Paz
LGTBIQ	Lesbianas, Gais, Transgénero, Bisexuales, Intersexuales y Queer.
M-19	Movimiento 19 de abril
MAPP	Movimiento por la Abolición de la Prostitución y de la Pornografía
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame
MC	Mecanismo Causal
MJSyDH	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación
MPF	Ministerio Público Fiscal de la Nación Argentina
NATO	Instrumentos de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización
NNA	Niños, niñas y adolescentes
NOA	Noroeste Argentino
NRC	Norwegian Refugee Council
ObservaLATrata	Observatorio Latinoamericano de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OFAVI	Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OM	Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Sociedad Civil Organizada
OVG	Observatorio de Violencia de Género

PGN	Procuración General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PMI	Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNR	Programa Nacional de Rescate
PNRT	Plan Nacional de Regularización del Trabajo
PP	Política Pública
PROTEX	Procuraduría de Trata y Explotación de Personas
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
QCA	Qualitative Comparative Analysis
R	Resultado
RATT	Red Alto al Tráfico y la Trata.
RCN	Canal de Televisión en Colombia
RENATEA	Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios
ROM	Población gitana
RRI	Reforma Rural Integral
RUCVM	Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres
RUCVM	Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres a nivel nacional
SCO	Sociedad Civil Organizada
SENNAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
SESDP	Programa Provincial de Estadísticas Sociodemográficas
SIEDCO	Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Actividad Operativa de la Policía Nacional
SISMA	Organización colombiana de carácter feminista
SisTrata	Sistema Integrado de Información Criminal del Delito de Trata de Personas en Argentina
SNA	Sistema Nacional de Aeropuertos
TDP	Trata de Personas
TEPT	Trastorno de Estrés Postraumático
TIC's	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TIP	Trafficking in Persons
TOF	Tribunal Oral Federal
Tres P	Prevención, Protección y Persecución

TVPA	Trafficking Victims Protection Act o Ley de Protección a las Víctimas de Trata
UBA	Universidad de Buenos Aires
UFASE	Unidad Fiscal de Asistencia de Secuestros Extorsivos
UFASEyTdP	Unidad Fiscal de Asistencia de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
UN.GIFT	Iniciativa Global de las Naciones Unidas para Lucha contra la Trata de Personas
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

Lista de referencias

- “Colombia: quiénes son el capitán que tatuaba a sus víctimas y la ‘Madame’, acusados de liderar una red de explotación sexual de menores en el país”. *BBC News*, 2 de agosto de 2018. Acceso el 5 de octubre 2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45039431>
- “Condena de 21 años de cárcel para capitán (r) que violaba y marcaba a sus víctimas”. *Semana*, 16 de octubre de 2018. Acceso el 15 de diciembre 2019. <https://www.semana.com/nacion/articulo/condenan-a-21-anos-de-carcel-para-capitan-r-que-violaba-y-marcaba-a-sus-victimas/587113>
- “Condenan a más de 21 años de prisión a un excapitán de la Armada que abusaba y tatuaba a sus víctimas”. *CNN Español*, 17 de octubre de 2018. Acceso el 8 de diciembre de 2019. <https://cnnespanol.cnn.com/2018/10/17/condenan-a-mas-de-21-anos-de-prision-a-un-excapitan-de-la-armada-que-abusaba-y-tatuaba-a-sus-victimas/>
- “Conocé SisTrata, el sistema para combatir la trata de personas”. *A las siete*, 27 de julio de 2017. Acceso el 16 de septiembre de 2019. <https://www.tucumanalas7.com.ar/nacional/2017/7/29/conoce-sistrata-el-sistema-para-combatir-la-trata-de-personas-162260.html>
- “Crean una base de datos para combatir la trata de personas”. *Télam*, 30 de julio de 2017. Acceso el 10 de julio de 2019. <https://www.telam.com.ar/notas/201707/196723-ministerio-de-seguridad-sistema-federal-de-informacion-criminal-del-delito-de-trata-de-personas.html>
- “Denuncian que víctimas de trata de personas en Colombia son abandonadas por el Estado” *NTN24*. 30 de julio de 2018. Acceso el 8 de septiembre de 2019. <https://www.nten24.com/america-latina/colombia/denuncian-que-victimas-de-trata-de-personas-en-colombia-son-abandonadas-por>
- “Gobierno reestructura Fondelibertad”. *El Espectador*, 23 de diciembre de 2010. Acceso el 6 de octubre de 2018. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/gobierno-reestructura-fondelibertad-articulo-242042>
- “La crisis argentina, paso a paso”. *El País*, 3 de noviembre de 2002. Acceso el 29 de diciembre de 2019. https://elpais.com/internacional/2002/11/03/actualidad/1036278007_850215.html
- “Petróleo, minería y soja, los caminos de la trata de personas en el país”. *Jornada*, 10 de mayo de 2017. Acceso el 2 de agosto de 2019.

- https://www.diariojornada.com.ar/186913/sociedad/petroleo_mineria_y_soja_son_los_caminos_de_la_trata_de_personas/
- “Se necesita una alianza global revitalizada para implementar los ODS”. *Noticias ONU*, 10 de julio de 2017. Acceso el 3 de agosto de 2019.
<https://news.un.org/es/story/2017/07/1382291>
- “SisTrata’ el nuevo sistema de información para combatir la trata de personas”. *La Gaceta*, 29 de julio de 2017. Acceso el 10 de julio de 2019.
<https://www.lagaceta.com.ar/nota/739032/actualidad/sistrata-nuevo-sistema-informacion-para-combatir-trata-personas.html>
- “Un plan bianual para luchar contra la trata de personas”. *El Litoral*, 31 de julio de 2018. Acceso el de julio de 2018.
<https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2018/07/31/politica/POLI-09.html>
- Aceros, Juan, Jakeline Vargas y Johana Reyes. 2017. Trayectorias territoriales de la asistencia a víctimas de trata de personas. Análisis cualitativo desde la perspectiva de los actores institucionales en Santander, Colombia. *Criminalidad* 59 (2): 33-48.
- Acosta, Gladis. 2006. La noción de participación en el proyecto político de la seguridad democrática en Colombia –una aproximación desde el análisis crítico del discurso-. *Revista Anagramas*. 4(8): 15-39.
- Agustín, Laura María. 2005. “New Research Directions: The Cultural Study of Commercial Sex”. *Sexualities* 8 (5): 618-631. doi:10.1177/1363460705058400
- Agustín, Laura María. 2009. *Sexo y marginalidad. Emigración, mercado de trabajo e industria de rescate*. Madrid: Editorial Popular.
- Alarcón, Nancy. 2017. Políticas públicas para la asistencia a víctimas de trata de personas en Colombia: estado del arte 2005-2016. *Via Iuris* (22): 167-185.
<https://www.redalyc.org/pdf/2739/273954731010.pdf>
- Alarcón-Moreno, Nancy. 2016. “El escenario para la asistencia y protección a víctimas de trata de personas en Colombia”. *Derecho y Realidad* 14 (28): 155-180. doi:
<https://doi.org/10.19053/16923936.v14.n28.2016.7817>
- Alcaldía de Medellín. 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011. Medellín es solidaria y competitiva*. Medellín: Autor.
- Alcaldía de Medellín. 2009. *Seguimiento plan de acción, junio 2009*. Medellín: Autor.
- Alcaldía de Medellín. 2011. Decreto núm. 1624 de 2011, “Por medio del cual se reglamenta el Comité Municipal de Lucha Contra la Trata de Personas”.

- Alcaraz, Florencia. 2014. “Trata de personas: trabajar con técnicas para investigar desapariciones”. InfojusNoticias. Agencia Nacional de Noticias Jurídicas. 25 de mayo de 2014. Acceso el 8 de agosto de 2019.
<http://infojusnoticias.gov.ar/entrevistas/trata-de-personas-trabajar-con-tecnicas-para-investigar-desapariciones-95.html>
- Alianza Global contra la Trata de Mujeres [GAATW]. 2015. “Testimonios de las sobrevivientes de trata de personas: brecha entre las necesidades de atención y los servicios recibidos después del rescate. Informe regional”.
http://www.gaatw.org/publications/INFORME_REGIONAL_LAC_GAATW.0825.2015.pdf
- Alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados [ACNUR]. 2018. “Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2017”. <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>
- Alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados [ACNUR]. 2019a. “Comunicado de prensa 7 de junio de 2019. Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM”.
https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html#_ga=2.174044003.1710861379.1572814963-812802582.1572814963
- Alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados [ACNUR]. 2019b. “Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2018”. www.acnur.org/5d09c37c4.pdf ACNUR 2019
- Álvarez, Soledad y Sandra Guillot. 2012. *Entre la violencia y la invisibilidad: un análisis de la situación de los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos no acompañados en el proceso de migración hacia estados unidos*. Quito: Secretaría Nacional del Migrante (Senami).
- AMERIPOL. 2019. “Cumbres Ameripol”.
http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=104050&folderNode1=26017&folderNode1=26028
- Amnistía Internacional. 2011. “*Eso es lo que nosotras exigimos. Que se haga justicia*”. *Impunidad por actos de violencia sexual cometidos contra mujeres en el conflicto armado de Colombia*. Madrid: Autor.

- Anthias, Floya. 2006. “Género, etnicidad, clase y migración: interseccionalidad y pertenencia transnacional”. En *Feminismos periféricos*, editado por Pilar Rodríguez, 49-68. Granada: Alhulia.
- Argentina, Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. 2018. “Informe anual 2018”. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_if-2018.pdf
- Argentina, Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. 2019. “Informe anual 2019”. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informetrata2019version_final2.pdf
- Argentina, Defensor del Pueblo y Ministerio de Seguridad. 2017. “Informe de femicidios de 2017”. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/femicidio_cb_2.pdf
- Argentina, Dirección Nacional de Migraciones [DNM]. 2013. “La DNM retoma 99 pasos fronterizos”. *Migraciones* 6 (64). Acceso el 16 de diciembre de 2019. http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/periodico/periodico_201311.pdf
- Argentina, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2019. “El Fondo de asistencia a las víctimas de trata es ley”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-fondo-de-asistencia-las-victimas-de-trata-es-ley>
- Argentina, Ministerio de Seguridad. 2011. Política de Seguridad contra el Delito de Trata de Personas. Cuadernillos de Difusión: Seguridad Democrática. https://issuu.com/minseg/docs/manual_-_trata_de_personas_web
- Argentina, Ministerio de Seguridad. 2012. Política de seguridad contra el delito de trata de personas. *Cuadernillo de Difusión 2*. http://www.unla.edu.ar/documentos/centros/derechos_humanos/Cuadernillo_de_Difusion_Politica_de_Seguridad_contra_Delito_Trata.pdf
- Argentina, Ministerio del Interior. 2006. *Resolución 314 de 2006*. Créase el programa “Las víctimas contra las violencias” y designase a la Coordinadora del mismo.
- Argentina, Ministerio Público Nacional y Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. 2009. “Nuevo escenario en la lucha contra la trata de personas en la Argentina. Herramientas para la persecución del delito y asistencia a sus víctimas”. <http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Nuevo-escenario-en-la-lucha-contra-la-trata-de-personas-en-la-Argentina1-Herramientas.pdf>

- Argentina, Ministerio Público Provincia de Buenos Aires. 2020. “Delitos conexos a la trata de personas. Informe anual 2019”.
- <https://www.mpba.gov.ar/files/content/Memoria%20Delitos%20Conexos%202019.pdf>
- Argentina, Poder Ejecutivo Nacional. 2018. “ANEXO VI - Protocolo de Actuación de las Fuerzas Federales para el Rescate de víctimas de Trata de Personas”.
- <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoleg/res635-02.pdf>
- Argentina, Procuraduría de Trata y Explotación de Personas [PROTEX]. 2014. “Informe anual”. <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2015/02/INFORME-ANUAL-2014.pdf>
- Argentina, Procuraduría de Trata y Explotación de Personas [PROTEX]. 2017. “Informe anual 2017”. <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2018/03/INFORME-ANUAL-2017.pdf>
- Arruda, Juliana y Antonio Buainain. 2013. Organizational Coordination in Public Policy Implementation: Practical Dimensions and Conceptual Elements. *Central European Journal of Public Policy* 7 (2): 136-159.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2010. “Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Sra. Gay McDougall”. Consejo de Derechos Humanos 16º período de sesiones. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fca88a.pdf>
- Aszkenazi, Marcela. 2013. “Ley anti trata”. En *Sociales en debate 04: Trata de personas*. 7-11. Buenos Aires: UBA Sociales.
- <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/socialesendebate/article/view/3325/2724>
- Ayuso, María. 2019. “Cómo acompañar a las víctimas de trata: las respuestas del Estado”. *La Nación*, 9 de agosto de 2019. Acceso el 25 de agosto de 2019.
- <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/como-acompanar-victimas-trata-respuestas-del-estado-nid2276024>
- Baker, Carrie. 2015. An Examination of Some Central Debates on Sex Trafficking in Research and Public Policy in the United States. *Journal of Human Trafficking* 1 (3): 191-208. doi: 10.1080/23322705.2015.1023672
- Barbitta, Mariana. s. f. “Trata de personas. Código Penal comentado de acceso libre”.
- <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/cpccomentado/cpc37759.pdf>
- Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game. What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press.
- Basabe, Santiago. 2007. “El nuevo institucionalismo en ciencia política: perspectivas, enfoques y campos de acción”. En *Instituciones e institucionalismo en América*

- Latina: perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*, compilado por Santiago Basabe, 173-202. Quito: Centro de Investigaciones de Política y Economía (Cipece).
- Bason, Christian. 2010. *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Bristol: Bristol University Press.
- Beach, Dereck. 2016. It's all about Mechanisms —What Process-Tracing Case Studies Should Be Tracing. *New Political Economy* 21 (5): 463-472. doi: 10.1080/13563467.2015.1134466
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bedoya, Jineth, Adriana Benjumea, Claudia Mejía Duque, Linda Cabrera, Beatriz Quintero. 2016. La inviolabilidad del cuerpo de las mujeres hace la paz sostenible. *Cinco claves para un tratamiento diferenciado de la violencia sexual en los acuerdos sobre los derechos de las víctimas en el proceso de paz*. Corcas Editores. Bogotá: Autor. <http://www.rednacionaldemujeres.org/phocadownloadpap/libro%20cinco%20claves%20final.pdf>
- Benavides, Yenny. 2011. *Situación y respuesta institucional frente a la trata de personas en tres provincias del departamento de Santander: Guanentina, Comunera y de Vélez*. Santander: Universidad Industrial de Santander
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel, eds. 2015. "Introduction Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices". En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey Checkel, 3-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, Andrew. 2010. "Process Tracing and Causal Inference". En *Rethinking Social Inquiry*, 2a ed., editado por Henry E. Brady y David Collier, 207-220. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Bennett, Andrew. 2015. "Appendix: Disciplining Our Conjectures Systematizing Process Tracing with Bayesian Analysis". En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey Checkel, 276-298. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, Colin J. y Michael Howlett. 1992. The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences* 25 (3): 275-294. doi: <https://doi.org/10.1007/bf00138786>
- Berdasco, María Luisa. 2018. *Análisis y detección de la violencia de género y los procesos de atención a mujeres en situaciones de violencia*. Sevilla: Ediciones Rodio.

- Berman, Paul. 1978. The Study of Macro and Micro Implementation. *Public Policy* 26 (2): 157-184.
- Blatter, Joachim y Markus Haverland. 2014. "Case Studies and (Causal-) Process Tracing". En *Comparative Policy Studies. Conceptual and Methodological Challenges*, editado por Isabelle Engeli y Christine Rothmayr, 59-84. Londres: Palgrave Macmillan.
- Bobrow, Davis y John Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bocanument-Arbeláez, Mauricio. 2011. Prevención, atención y protección de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas por parte del municipio de Medellín. *Opinión Jurídica* 10 (19): 63-84.
- Bowen, Elinor. 1982. The Pressman-Wildavsky Paradox: Four Addenda on Why Models Based on Probability Theory Can Predict Implementation Success and Suggests Useful Tactical Advice for Implementation. *Journal of Public Policy* 2 (1): 1-21. doi:10.1017/S0143814X00001768
- Browne, Angela y Aaron Wildavsky. 1998. "La implementación como adaptación mutua". En *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, 315-346. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Buchanan, Julian. 2010. Drug Policy under New Labour 1997-2010: Prolonging the War on Drugs. *Probation Journal* 57 (3): 250-262. doi:10.1177/0264550510373809
- Buscaglia, Edgardo, Samuel González Ruíz, Stefano Fumarulo y Cesar Prieto Palma. 2002. Delincuencia organizada y terrorismo. Su combate a través de la Convención de Palermo. *Revista* 1 (1): 1-9. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=946943
- Brinks, Daniel, Steven Levitsky y María Victoria Murillo. 2019. Understanding Institutional Weakness Power and Design in Latin American Institutions. *Elements Cambridge Politics and Society in Latin America*. 1-68. doi: 10.1017/9781108772211
- Campbell, John L. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Canto, Manuel. 2002. "Introducción a las políticas públicas". *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, coordinado por Manuel Canto y Óscar Castro, 59-77. México D. F.: Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Capano, Guillermo y Michael Howlett. 2015. "Policy Design and Non-Design in Policy-Making Policy Formulation and the Changing Dynamics of Public Policy". Taller

- Design and Non-Design in Policy-Making: When and How Policy Design Matters*, Universidad de Varsovia, Varsovia, 31 de marzo-3 de abril.
<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/60f6bace-4b87-40d3-8d22-c4348685f056.pdf>
- Capital Humano y Social [CHS] Alternativo. 2017. *Informe alternativo. Principales hallazgos 2016-2017. Balance de la Sociedad Civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2016-2017*. Lima: Autor.
- Capital Humano y Social [CHS] Alternativo. 2020. *Análisis comparativo del Plan de trabajo para combatir la trata de personas en el hemisferio occidental 2015-2020 (OEA) y el Plan nacional de acción contra la trata de personas 2017-2021*. Lima: Autor.
- Caramani, Daniele. 2014. *Comparative politics*. Londres: Oxford University Press.
- Carrillo, Claudia. 2010. “Análisis del discurso de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) bajo una lógica neopopulista”. Tesis de pregrado. Universidad del Rosario, Bogotá.
- Casa Rosada-República Argentina. 2018. “El presidente Macri presentó el Plan Nacional de Lucha contra la Trata”. Video 8:20. <https://www.youtube.com/watch?v=6k-PiozfqYE>
- Castells, Manuel. 1996. *The Rise of Network Society*. The Information Age: Economy, Society and Culture I. Malden: Blackwell.
- Castles, Stephen y Mark Miller. 2004. *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México D. F.: Porrúa/UAZ/ Secretaría de Gobernación.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [CIPPEC] y Grupo Sophia. 2006. *Proyecto de Ley Presupuesto Nacional 2006*. Argentina: CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2316.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. 2017. *La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado*. Bogotá: Autor.
- Chacon, Jennifer. 2006. Misery and Myopia: Understanding the Failures of U. S. Efforts to Stop Human Trafficking. *Fordham Law Review* 74 (6): 2977-3040.
<http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol74/iss6/3>
- Checkel, Jeffrey T. 2006. Tracing Causal Mechanisms. *International Studies Review* 8 (2): 362-370.
- Coalición nacional de mujeres [CENM] para la elaboración del Informe sombra al Comité de la Cedaw. 2014. *Informe sombra al Comité de la Cedaw Ecuador 2014*. Quito: Autor.
- Cohen, Michael D., James G. March y Johan P. Olsen. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25. doi: 10.2307/2392088

- Colombia, Cancillería. 2019. “Colombia y Argentina realizaron el III Encuentro Binacional para la lucha contra la trata de personas”.
<https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/colombia-argentina-realizaron-iii-encuentro-binacional-lucha-trata-personas>
- Colombia, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. 2009. “Respuesta al cuestionario sobre la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del 23^a periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, en conmemoración de Beijing +15”.
<https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/8/36338/colombia.pdf>
- Colombia, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. 2017. “Informe: Sobre la implementación y cumplimiento de la Ley 1257 de 2008, entidades del orden nacional y territorial”. <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Informe-Congreso-Ley-1257-2016-2017.pdf>
- Colombia, Contraloría General de la República. 2005. “Análisis del proyecto de presupuesto general de la Nación 2005”.
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/467038/An%C3%A1lisis+del+Proyecto+de+Presupuesto+2005.pdf/76e1689e-9300-480d-a9a7-26219e55effc>
- Colombia. Corte Constitucional. 2016. “Sentencia C-470/16”.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-470-16.htm>
- Colombia, Defensoría del Pueblo. 2015. “Defensoría insiste en elevar la trata de personas a delito de lesa humanidad”.
<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/3934/Defensor%C3%ADa-insiste-en-elevar-la-trata-de-personas-a-delito-de-lesa-humanidad-trata-de-personas-Trata-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Cumbre-iberoamericana-Trata-de-personas.htm>
- Colombia, Defensoría del Pueblo. 2018. “La lucha contra la trata de personas debe ser una prioridad para la sociedad y el Estado: Defensoría del Pueblo”.
<https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/7426/La-lucha-contrala-trata-de-personas-debe-ser-una-prioridad-para-la-sociedad-y-el-Estado-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-trata-de-mujeres-Defensor%C3%ADa-Estado-Mujer-derechos.htm>
- Colombia, Defensoría del Pueblo. 2020. *XVII informe del defensor del Pueblo al Congreso de la República de Colombia: segunda parte*. Bogotá: Autor.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación [DNP]. 2003. *Plan nacional de desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*. Bogotá: Autor.

- Colombia, Departamento Nacional de Planeación [DNP]. 2019. *Bases del Plan nacional de desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia pacto por la equidad*. Bogotá. D.C.
- Colombia, Fiscalía General de la Nación. 2018. “Operación interagencial coordinada por la Fiscalía contra redes de proxenetas deja 10 capturados en Copacabana y Medellín”. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/operacion-interagencial-coordinada-por-la-fiscalia-contra-redes-de-proxenetas-deja-10-capturados-en-copacabana-y-medellin/>
- Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho. s. f. “Línea tiempo. Acciones del Estado colombiano para la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo en Colombia para el período 1990-2017”. http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/evolucion_normativa_lavado_activos_1990-2017.pdf
- Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores. 2014. “Estado actual del delito de la trata de personas en Colombia”. Reunión de trabajo en materia de trata de personas Colombia-Perú. Lima, 24-25 de julio. <https://slideplayer.es/slide/3342614/>
- Colombo, Marcelo y María Alejandra Mángano. 2010. El consentimiento de la víctima en la trata de personas y un análisis sobre los medios comisivos previstos en la figura penal. *Revista del Ministerio Público* 7 (11): 11-24.
- Colombo, Marcelo y María Alejandra Mángano. 2018. *Estándares internacionales de derechos humanos en la trata de personas: definiciones y obligaciones estatales*. Buenos Aires: PROTEX, Ministerio Público.
- Colprensa y María Victoria Díaz. 2018. “Capturan a capitán (r) de Infantería por explotación sexual de una menor en Cartagena”. *El Herald*, 28 de julio de 2018. Acceso el 15 de diciembre de 2019. <https://www.elheraldo.co/bolivar/capturan-capitan-r-de-infanteria-por-explotacion-sexual-de-una-menor-en-cartagena-524296>
- Collier, David, Henry Brady y Jason Seawright. 2004. Sources of leverage in causal inference. En *Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards*, editado por Henry Brady y David Collier, 161-204. Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Comisión de la Verdad. 2018. “La violencia sexual por cuenta del conflicto armado era un tabú. No se hablaba de este delito’: lideresa del Pacífico”. <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/la-violencia-sexual-por-cuenta-del-conflicto-armado-era-un-tabu-no-se-hablaba-de-este-delito-lideresa-del-pacifico>
- Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y asistencia a las Víctimas. 2019. *Plan Nacional contra la trata y*

- explotación de personas 2018-2020*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Considine, Mark. y Lewis, Jenny. 2003. Burocracy Network or Enterprise? Comparing models of governace in Australia, Britain, The Netherlands and New Zeland. *Public Administration* 63(2), 131-140. doi: <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00274>
- Considine, Mark. 2012. Thinking Outside the Box? Applying Design Theory to Public Policy. *Politics & Policy* 40 (4): 704-724. doi: 10.1111/j.1747-1346.2012.00372.x
- Consejo Federal Argentina. 2019. Respuesta a solicitud de oficio en el marco de la investigación.
- Cortés Nieto, Johanna del Pilar, Gladys Adriana Becerra Barbosa, Laura Sofía López Rodríguez y Rocío Liliana Quintero. 2011. “¿Cuál es el problema de la trata de personas? Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata”. *Nova et Vetera* 20 (64): 105-120.
- Crenshaw, Kimberle. 1989. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum* 1989 (1): 139-167.
<http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=ucf>
- D’Elía, Carlos. 2009. La economía de la Argentina 2002-2008. *Revista del CEI* (14).
<http://www.cei.gob.ar/userfiles/La%20economia%20de%20la%20Argentina%202002-2008.pdf>
- Daich, Deborah y Cecilia Varela. 2014. Entre el combate a la trata y la criminalización del trabajo sexual: las formas de gobierno de la prostitución. *Delito y Sociedad* (38): 63-87.
- Daich, Deborah y Cecilia Varela. 2020. ¿Quiénes están detrás de los papelitos?. *Revista Anfibia* : 1-6.
- Darré, Silvana. 2012. “Interseccionalidad parte 1. Ciclo de debates en movimiento. ‘Interseccionalidad y discriminaciones múltiples’”. Video 14:49.
<https://www.youtube.com/watch?v=IMxCOVKUaYM>
- Defensoría del Pueblo. 2016. *Estrategia Defensorial Andina para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de Trata de Personas*. Ecuador: Autor.
- Departamento de Derecho Internacional [DEA], [OEA]. 1994. “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem Do Pará””. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

- De Laet, Patricio (@PatoDeLaet). 2017. “Mediante una encuesta realizada en @BAPartCiudadana los vecinos de la Ciudad tuvieron la oportunidad de elegir el nombre del refugio para víctimas de #TrataDePersonas el cual llevará el nombre de Tita Merello, un símbolo destacable de la música y el arte de nuestro país”. Twitter, 7 diciembre de 2017. <https://twitter.com/PatoDeLaet/status/938845746048233473>
- DeLeon, Peter. 1988. The Contextual Burdens of Policy Design. *Policy Studies Journal* 17 (2): 297-309. doi: 10.1111/j.1541-0072.1988.tb00583.x
- Derthick, Martha. 1972. *New Towns In-Town*. Washington: Urban Institute Press.
- Diputados Argentina. 2019. “Se votó y ya es ley la creación de un fondo de asistencia directa para las víctimas de trata”. https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticias/noticias-podio/noticias_1057.html
- Diputados Argentina. 2019b. “Proyecto de Ley Expediente 1043-D-2019. Prevencion y Sancion de la Trata de Personas y Asistencia a sus Victimas - Ley 26364 - , Modificaciones sobre Difusion y Publicidad de la Línea Telefónica Gratuita Nacional 145”. <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=1043-D-2019>
- Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2017. Respuesta a oficio solicitado en julio de 2016.
- Dodds, Anneliese. 2012. *Comparative Publics Policy*. Londres: Macmillan Education.
- Domenech, Eduardo y Andrés Pereira. 2017. Estudios migratorios e investigación académica sobre las políticas de migraciones internacionales en Argentina. *Íconos* (58): 83-108. doi: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.58.2017>
- Domenech, Eduardo. 2013. “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. *Polis* 35. <http://polis.revues.org/9280>
- Dryzek, John. 2003. La lógica informal del diseño institucional. En *Teoría del diseño institucional*, coordinado por Robert Goddin, 135-162. Barcelona: Gedisa.
- Dyson, Michael Eric. 2006. *Come Hell or High Water: Hurricane Katrina and the Color of Disaster*. Nueva York: Basic Civitas Books.
- Ehrenreich, Barbara y Arlie Russell Hochschild. 2003. “Introduction”. En *Global Woman: Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy*, editado por Barbara Ehrenreich y Arlie Russell Hochschild, 1-14. Nueva York: Henry Holt y Company.
- Elmore, Richard. 1980. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly* 94 (4): 601-616.

- Engeli, Isabelle y Christine Rothmayr Allison. 2014. Conceptual and Methodological Challenges in Comparative Public Policy. En *Comparative Policy Studies. Conceptual and Methodological Challenges*, editado por Isabelle Engeli y Christine Rothmayr, 1-14. Londres: Palgrave Macmillan Macmillan.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género [ELA]. 2011. *Las deudas del bicentenario. Una agenda de trabajo por los derechos de las mujeres en Argentina. Informe sombra y observaciones del Comité de la Cedaw al Estado argentino*. Buenos Aires: Autor.
- Ertürk, Yakin. 2008. "The Due Diligence Standard: What Does it Entail for Women's Rights?". En *Due Diligence and Its Application to Protect Women from Violence*, editado por Carin Benninger-Budel, 25-46. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Espacios de Mujer y SerVoz. 2020. *V Balance de Implementación de las Políticas antitrata en Colombia 2020*. Medellín. Autor.
- Espacios de Mujer. s. f. a. "Preguntas para el Comité Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas en Colombia" http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/10.CEM_Preguntas-para-el-Estado-Colombiano.pdf
- Espacios de Mujer. s. f. b. "La trata de personas en Colombia: la esclavitud moderna". <http://www.tipheroes.org/media/1597/la-trata-en-colombia.pdf>
- Expósito, Carmen. 2012. ¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España. *Investigaciones Feministas* 3: 203-222. http://dx.doi.org/10.5209/rev_INFE.2012.v3.41146
- Falleti, Tulia. 2006. Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico* 46 (183): 317-352. doi: 10.2307/4151121
- Fals Borda, Orlando. 1999. Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos. *Análisis Político* (36): 82-102.
- Fiscalía General de la Nación. 2018. "Descubierta mafia israelí responsable de explotación y esclavitud sexual de niñas, adolescentes y mujeres en Colombia". 10 de diciembre de 2018. Acceso el 24 de agosto de 2019. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/descubierta-mafia-israeli-responsable-de-explotacion-y-esclavitud-sexual-de-ninas-adolescentes-y-mujeres-en-colombia/>
- Fiscalía General de la República de México. 2018. *¿Sabes cuál es la diferencia entre la trata y el tráfico de personas?*. Acceso 10 de septiembre de 2019. <https://www.gob.mx/fgr/es/articulos/sabes-cual-es-la-diferencia-entre-la-trata-y-el-trafico-de-personas?idiom=es>

- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2017. Explaining Public Accountability Deficit in Extractive Policies: The Ecuadorian Case. *The Extractive Industries and Society* 4 (4): 18-45. doi: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- Fontaine, Guillaume, José Luis Fuentes e Iván Narváez. 2018. Policy Mixes Against Oil Dependence: Resource Nationalism, Layering and Contradictions in Ecuador's Energy Transition. *Energy Research & Social Science* 47: 56-68. doi: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.08.013>
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2019. *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. *Introducción al análisis de políticas públicas*. Quito: Anthropos.
- Fontaine, Guillaume. 2015b. Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas Presentación del dossier. *Íconos* (53): 11-30. <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1518>
- Fontaine, Guillaume. 2017. Comparative Public Policy. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.134
- Foot, Kirsten. 2016. *Collaborating Against Human Trafficking: Cross-sector Challenges and Practices*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Foundation Walk Free. 2018. The Global Slavery Index 2018. <https://www.globalslaveryindex.org/about/the-index/>
- Freixas, Eugenio Pablo. 2009. "Enseñanzas y reflexiones desde el Ministerio Público Fiscal en la Asistencia a Víctimas. La experiencia de la Oficina de Asistencia Integral a La Víctima del Delito (Ofavi)". En *Nuevo escenario en la lucha contra la trata de personas en la Argentina. Herramientas para la persecución del delito y asistencia a sus víctimas*, editado por OIM y Ministerio Público Nacional, 121-131. https://www.mpf.gov.ar/Institucional/UnidadesFE/Ufase/Trata/ElDelito/Informe_OIM_MPF/Capitulo_4_Lineamientos.pdf
- Fundación Esperanza. 2004. *Trata de personas y desplazamiento forzado. Estudio exploratorio sobre la vulnerabilidad de la trata de personas en poblaciones en situación de desplazamiento en Aguablanca, Cali-Colombia*. Bogotá: Autor.
- Gallego, Raquel. 2016. "Los fallos de implementación. Democracia y decisiones públicas. Introducción al análisis de políticas públicas". Video 7:16. <https://www.coursera.org/lecture/democracia/6-4-los-fallos-de-la-implementacion-jNaMp>

- García, María José. 2002. Acciones causales temporalmente invertidas. *Diálogos* 37 (80): 51-74.
- García, Martha Cecilia. 2004. Las luchas sociales en Colombia: resistencia frente a la guerra. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 10 (1): 155-174.
- Geddes, Barbara. 1990 "Building State Autonomy in Brazil, 1930-1964". *Comparative Politics* Vol. 23, 1, editado por Ph.D. Programs in Political Science, 217-35. New York: City University of New York.
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John. 2006. *Case Study Research: Principles and Practices*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ghezzi, Antonela. 2013. "Relevamiento normativo en materia de prevención y sanción del delito de trata de personas y de organismos estatales articulados". En *Trata de personas. Políticas de Estado para su prevención y sanción*, editado por Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, 47-121. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/politicas_de_estado_trata_de_personas.pdf
- Giberti, Eva. 2005a. "La trata con niñas". *Jornadas regionales de bioética*, 30 de abril de 2005, Mar del Plata, Argentina. <http://evagiberti.com/la-trata-con-ninas/>
- Giberti, Eva. 2005b. "La victimización de las niñas mediante la trata y la explotación comercial de sus vidas". En *Vulnerabilidad, desvalimiento y maltrato infantil en las organizaciones familiares*, Eva Giberti, Jorge Garaventa y Silvio Lamberti. Buenos Aires: Noveduc.
- Giberti, Eva. 2006. "Adolescentes, víctimas de un delito viejo con formas nuevas". *Clarín*, secc. Opinión, 12 de octubre de 2006.
- Giddens, Anthony. 1993. *Las nuevas reglas del método sociológico. Crítica positiva de las sociologías comprensivas*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Gil Araujo, Sandra. 2002. "Extranjeros bajo sospecha. Lucha contra el terrorismo y política migratoria en Estados Unidos y la Unión Europea". En *De Nueva York a Kabul. Anuario CIP*, coordinado por Mariano Aguirre y Mabel González, 127-144. Barcelona: Icaria.
- Giordani, Paolo y Michele Ruta. 2013. Coordination Failures in Immigration Policy. *Journal of International Economics* 89 (1): 55-67. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2012.05.002>

- Gobierno de Mendoza. 2019. “Primer refugio para víctimas de trata”. *Prensa Gobierno de Mendoza*, 31 de marzo de 2029. Acceso el 12 de agosto de 2019.
<http://www.prensa.mendoza.gov.ar/primer-refugio-para-victimas-de-trata/>
- Goertz, Gary y James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- González, María Fernanda. 2019. “Exigencia de visa en Ecuador podría generar trata de personas con venezolanos”. *Analítica*, 26 de julio de 2019. Acceso el 14 de agosto de 2019. <https://www.analitica.com/actualidad/actualidad-internacional/exigencia-de-visa-en-ecuador-podria-generar-trata-de-personas-con-venezolanos/>
- Gregson, Nicky y Michelle Lowe. 1994. *Servicing the Middle Classes. Class, Gender and Waged Domestic Work in Contemporary Britain*. Londres: Routledge.
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica [Gafilat]. 2018. “Informe de evaluación mutua de la República de Colombia”.
<https://incp.org.co/Site/publicaciones/info/archivos/Informe-GAFILAT-30012019.pdf>
- Hall, Peter A. 2003. “Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics”. En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, 373-404. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. 2008. Systematic Process Analysis: When and How to Use It. *European Political Science* 7 (3): 304-317.
- Hall, Peter A. y Rosemary Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies* 44: 936-957.
- Hall, Peter. 1993. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain. *Comparative Politics* 25 (3): 275-96.
- Hallett, Tim y Marc Ventresca. 2006. Inhabited institutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society* 35 (2): 213-236. doi: 10.1007/s11186-006-9003-z
- Hartlapp, Miriam y Eva Heidbreder. 2017. Mending the Hole in Multilevel Implementation: Administrative Cooperation Related to Worker Mobility. *Governance* 31 (1): 27-43.
<https://doi.org/10.1111/gove.12279>
- Harvey, David. 2004. *La condición de la posmodernidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Healy, Claire. 2017. Are migrants and refugees a “vulnerable group” in the context of human trafficking?. ICMPD International Center for Migration Policy Development. Acceso 10 de septiembre de 2019

- https://www.icmpd.org/fileadmin/_ARCHIV/user_upload/EUTHBDay2017BlogArticle.pdf
- Heclo, Hugh. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment". En *The New American Political System*, editado por Anthony King, 87-124. Washington: American Enterprise.
- Heidenheimer, A. 1985. Comparative Public Policy at the Crossroads. *Journal of Public Policy* 5 (4): 441-465.
- Henaó Consuelo e Ingrid Petro. 2013. Políticas Públicas en Colombia frente a la trata de personas, como delito transnacional. En *Tercer Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Henaó, María Isabel. 2008. Lucha contra la trata de personas: Desafío para Colombia en el siglo XXI. *Criminalidad* 50 (1): 385-402.
<http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v50n1/v50n1a13.pdf>
- Hepburn, Stephanie y Rita J. Simon. 2010. Hidden in Plain Sight: Human Trafficking in the United States. *Gender Issues* 27: 1-26. doi: 10.1007/s12147-010-9087-7
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. 2006. *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGraw Hill Interamericana.
- Herrera, Joaquín. 2008. *La reinención de los derechos humanos*. Andalucía: Atrapasueños.
- Hill, Michael y Peter Hupe. 2009. *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. 2a ed. Londres: Sage.
- Hjern, Benny y Chris Hull. 1982. Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10 (2): 105-115.
<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1982.tb00011.x>
- Hogwood, Brian W. y B. Guy Peters. 1983. *Policy Dynamics*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Hogwood, Brian W. y B. Guy Peters. 1985. *The Pathology of Public Policy*. Londres: Oxford University Press.
- Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher. 1976. *Los alcances de la administración pública*. México D. F.: Limusa.
- Hood, Christopher. 2007. Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance* 20 (1): 127-144.
- Hooks, Bell. 1981. *Ain't I a Woman. Black Women and Feminism*. Boston: South End Press.

- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2009. The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 33-46. <https://doi.org/10.1080/13876980802648144>
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2007. Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in “New Governance Arrangements”. *Policy and Society* 26 (4): 1-18. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)
- Howlett, Michael y M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael y Raúl P. Lejano. 2012. Tales from the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design. *Administration & Society* 45 (3): 357-381. doi: <https://doi.org/10.1177/0095399712459725>
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (3rd ed.). Toronto: Oxford University Press Canada.
- Howlett, Michael, Pung Yong y Pablo del Río. 2013. “Policy Portfolios and Their Design: A Meta-Analysis”. *I Conferencia internacional sobre política pública*, 26-28 de junio de 2013, Grenoble, Francia.
- Howlett, Michael. 2000. Managing the “Hollow State”: Procedural Policy Instruments and Modern Governance. *Canadian Public Administration* 43 (4): 412-431. doi: [10.1111/j.1754-7121.2000.tb01152.x](https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2000.tb01152.x)
- Howlett, Michael. 2004. Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy and Society* 23 (2): 1-17. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(04\)70030-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(04)70030-2)
- Howlett, Michael. 2005. “What is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes and Policy Implementation Styles”. En *Designing Government: From Instruments to Governance*, editado por F. Pearl Eliadis, Margaret M. Hill y Michael Howlett, 31-50. Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Howlett, Michael. 2009. Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design. *Policy Sciences* 42 (1): 73-89.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Londres: Routledge.

- Howlett, Michael. 2014. From the “Old” to the “New” Policy Design: Design Thinking Beyond Markets and Collaborative Governance. *Policy Sciences* 47, 187-207. <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>
- Howlett, Michael. M. Ramesh y Xun Wu. 2015. Understanding the Persistence of Policy Failures: The Role of Politics, Governance and Uncertainty. *Public Policy and Administration* 30 (3-4): 209-220. <https://doi.org/10.1177/0952076715593139>
- Humanistas Guatemala, Redlac e Incide Joven. 2014. “Informe alternativo sobre el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer —Cedaw. ‘Situación de las mujeres jóvenes en Guatemala’”. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/GTM/INT_CEDAW_NGO_GTM_29095_S.pdf
- Htun, Mala y Francesca Jensenius. 2020. Fighting Violence Against Women: Laws, Norms & Challenges Ahead. *Dædalus*. 144-159. https://doi.org/10.1162/DAED_a_01779
- Hupe, Peter. 2011. The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. *Public Policy and Administration* (26) 1: 63–80. doi: 10.1177/0952076710367717
- Iglesias de Ussel, Julio. 2010. “Introducción: el contexto y el punto de partida”. En *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas*, editado por Julio Iglesias de Ussel, 18-44. Bilbao: Fundación BBVA.
- Ilari, Sergio. 2015. *La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- Ingraham, Patricia W. 1987. Toward More Systematic Consideration of Policy Design. *Policy Studies Journal* 15 (4): 611-628. <https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Fdx.doi.org%2F10.1111%2Fj.1541-0072.1987.tb00750>.
- Ingram, Helen, Anne L. Schneider, Peter DeLeon. 2007. Social Construction and Policy Design. En: *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 99-136. Taylor & Francis Group.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos [IPPDH] de MERCOSUR. 2016. “Relevamiento de instrumentos. MERCOSUR en materia de trata de personas”. http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/08/Instrumentos_Mercosur_trata_de_personas.pdf

- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos [IPPDH] del MERCOSUR y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. 2019. “Migración, derechos sociales y políticas contra la trata de personas en las fronteras del MERCOSUR. El caso de las ciudades de la ‘Triple Frontera’”.
<https://www.mercosur.int/documento/migracion-derechos-sociales-y-politicas-contrala-trata-de-personas-en-las-fronteras-del-mercosur/>
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. 2018. “Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia, diciembre 2016-mayo 2018”.
https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf
- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo [Inadi]. 2014. “Día internacional contra la explotación sexual y el tráfico de mujeres, niñas y niños”. *Archivo Prensa Inadi*, 23 de septiembre de 2014. Acceso el 12 de agosto de 2019.
<http://www.inadi.gob.ar/archivo/?p=24765>
- Instituto Nacional de Contadores Públicos Colombia [INCP]. 2019. “Informe revela cómo está Colombia frente al lavado de activos y la financiación del terrorismo”.
<https://www.incp.org.co/informe-revela-esta-colombia-frente-al-lavado-activos-la-financiacion-del-terrorismo/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina [Indec]. 2019. *Registro único de casos de violencia contra las mujeres-RUCVM: resultados 2013-2018*. Buenos Aires: Autor.
https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/rucvm_03_19.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres [INAM]. 2019. “Informe argentino de actualización 2019”.
https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/informe_argentina.pdf
- Isla, María de las Mercedes y Laura Demarco, comps. 2008. *Se trata de nosotras. La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual*. Buenos Aires: Las Juanas Editoras.
- Jackson, Patrick Thaddeus, entrevista por Alex Stark. 2014. *Interview E-International Relations*, 3 de marzo de 2014. Acceso el 30 de agosto de 2019.
<http://www.e-ir.info/2014/03/03/interview-patrick-thaddeus-jackson/>
- Jackson, Patrick Thaddeus. 2016. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and its Implications for the Study of World Politics*. 2a ed. Londres: Routledge.
- Jasanoff, Sheila (ed.). 2004. *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order*. Londres: Routledge.

- JEP, Unidad de Investigación y Acusación. 2019. “Comunicado 007. La dignidad de las mujeres víctimas de violencia sexual, prioridad para la UIA”.
<https://www.jep.gov.co/SiteAssets/Paginas/UIA/sala-de-prensa/Comunicado%20UIA%20-%20007.pdf>
- Jiménez, Laura Melissa. 2018. “Migración agrava casos de trata de personas en Atlántico: experto”. *El Heraldo*, 5 de octubre de 2018. Acceso el 5 de noviembre de 2018.
<https://www.elheraldo.co/atlantico/migracion-agrava-casos-de-trata-de-personas-en-atlantico-experto-550040>
- Johnson, Andrea. 2012. A Perfect Storm: The U.S. Anti-trafficking Regime’s Failure to Stop the Sex Trafficking of American Indian Women and Girls. *Columbia Human Rights Law Review* 43 (2): 617-710.
- Jones, Tonisha R. y Faith E. Lutze. 2016. Anti-Human Trafficking Interagency Collaboration in the State of Michigan: An Exploratory Study. *Journal of Human Trafficking* 2 (2): 156-174. doi: 10.1080/23322705.2015.1075342
- Juárez, Javier. 2014. Las mujeres como objeto sexual y arma de guerra en espacios de conflicto armado de México y Colombia y el papel de los medios de comunicación. *Historia y Comunicación Social* 19: 249-268.
http://dx.doi.org/10.5209/rev_HICS.2014.v19.47295
- Kay, Adrian y Phillip Baker. 2015. What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature. *Policy Studies Journal* 43 (1): 1-21.
- Kearns, Ade y Louise Lawson. 2009. (De)constructing a Policy “Failure”: Housing Stock Transfer in Glasgow. *Evidence & Policy A Journal of Research Debate and Practice* 5 (4): 449-470. doi: 10.1332/174426409X478789
- Kempadoo, Kamala. 2011. “Introduction, from Moral Panic to Global Justice: Changing Perspectives on Trafficking”. En *Trafficking and Prostitution Reconsidered: New Perspectives on Migration, Sex Work, and Human Rights*, 2a ed., editado por Kamala Kempadoo, Jyoti Sanghera y Bandana Pattanaik, vii–xxxiv. Boulder: Paradigm.
- Kettl, Donald F. 2004. *System under Stress: Homeland Security and American Politics*. Washington: CQ Press. 
- Kingston, Jeff. 2011. Ousting Kan Naoto: The Politics of Nuclear Crisis and Renewable Energy in Japan. *The Asia-Pacific Journal* 9 (39): <https://apjif.org/2011/9/39/Jeff-Kingston/3610/article.html>
- Klitgaard, Robert. 1990. *Controlando la corrupción*. La Paz: Quipus.

- Kosanovich, Kathryn. 2017. "Connecting human trafficking and conflict". Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Publicado 8 de junio de 2017. Acceso 6 de septiembre de 2019. <https://globalinitiative.net/analysis/human-trafficking-conflict/>
- Kuagro Ri Ma Changaina Ri PCN. 2013. "Informe sombra al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer Cedaw". https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/COL/INT_CEDAW_NGO_COL_15183_S.pdf
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe. 2004. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica
- Laczko, Frank y Marco A. Gramegna. 2003. Developing Better Indicators of Human Trafficking. *Brown Journal of World Affairs* 10 (1): 179-194.
- Lagon, Mark P. 2015. Traits of Transformative Anti-Trafficking Partnerships. *Journal of Human Trafficking* 1 (1): 21-38. doi: 10.1080/23322705.2015.1008883
- LaRosa, Michael y Germán Mejía. 2014. *Historia concisa de Colombia (1810-2013). Una guía para lectores desprevenidos*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gales. 2007. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*. (20): 1-21. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Lederach, John Paul. 2010. *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington: United States Institute of Peace Press Books.
- Lemus, Diego, Alexandra Torres, José Cubillos y Fabián Camelo. 2017. Análisis de la ejecución presupuestal en Colombia durante el periodo 1954-2013. *Revista CIFE* 30. (30): 23-45. doi: <http://dx.doi.org/10.15332/s0124-3551.2017.0030.01>
- Lewis, Jane. 2012. The Failure to Expand Childcare Provision and to Develop a Comprehensive Childcare Policy in Britain during the 1960 and 1970s. *Twentieth Century British History* 24 (2): 249-274. doi: <https://doi.org/10.1093/tcbh/hws011>
- Lindblom, Charles E. 1977. *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. Nueva York: Basic Books.
- Lindblom, Charles. 1992. "La ciencia de salir del paso". En *Antología de política pública 2: La hechura de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 201-225. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Linder, Stephen y B. Guy Peters. 1984. From Social Theory to Policy Design. *Journal of Public Policy* 4 (3): 237-259.

- Linder, Stephen y B. Guy Peters. 1987. A Design Perspective on Policy Implementation the Fallacies of Misplaced Prescription. *Review of Policy Research* 6 (3): 459-475.
- Linder, Stephen y B. Guy Peters. 1993. Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y política pública* II (1): 5-34.
- Linder, Stephen y B. Guy Peters. 1989. Implementation as a Guide to Policy Formulation: A Question of “When” Rather Than “Whether”. *International Review of Administrative Sciences* 55 (4): 631-652. doi: <https://doi.org/10.1177/002085238905500406>
- Lipsky, Michael. 1971. Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Review* 6 (4): 391-409.
- Lodge, Martin. 2007. “Comparative Public Policy”. En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, editado por Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, 273-288. Boca Raton: CRC Press.
- Londoño Toro, Beatriz; Luna de Aliaga, Beatriz E.; Mateus Rugeles, Andrea; Vanegas Moyano, Mauricio & Varón Mejía, Antonio. 2009. *Aspectos jurídicos del delito de trata de personas en Colombia. Aportes desde el derecho internacional, derecho penal y las organizaciones no gubernamentales*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- López, Claudia y Óscar Sevillano. 2008. “Balance político de la parapolítica”. *Ideas para la Paz*, 27 de noviembre de 2008. Acceso el 10 de septiembre de 2019. <http://www.ideaspaz.org/tools/download/54297>
- López, Natalia, comp. 2013. *Una mirada a los derechos de las mujeres en Colombia. Informe alternativo presentado al Comité de la Cedaw*. Bogotá: ONU Mujeres.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Machado, Martha de Toledo. 2003. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*. São Paulo: Manole.
- Magliano, Maria y Janneth Clavijo. 2011. La trata de personas en la agenda política sudamericana sobre migraciones: la securitización del debate migratorio. *Análisis Político* (71): 149-163. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/75259>
- Mahoney, James y Kathleen Thelen. 2010. “A Theory of Gradual Institutional Change”. En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 1-37. Nueva York: Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico y Aaron Wildavsky. 1998. “Implementación y evaluación”. En *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en*

- Oakland, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, 315-346. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mannino, Pablo. 2019. “Trata en Mendoza: la casa de una prostituyente será el primer refugio de víctimas”. *La Nación*, 2 de abril de 2019. Acceso el 14 de agosto de 2019. <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/trata-mendoza-casa-prostituyente-sera-primer-refugio-nid2234203>
- Manzini, Ezio. 2015. *Cuando Todos Diseñan una Introducción al Diseño para la Innovación Social*. Madrid: Experimenta Editorial.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Univeritetsforlaget.
- March, James y Johan Olsen. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- March, James y Johan Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. NuevaYork: The Free Press.
- Marcovich, Malka. s. f. “Guía de la Convención de la ONU de 2 de diciembre de 1949 para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena”. http://www.mercops.org/Vigentes/106.G_Convencion_ONU.pdf
- Mariñez, Freddy. 2017. “Buscar lo público a través de la innovación pública: ‘nuevos’ y ‘viejos’ enfoques sobre las fallas de la implementación de las políticas públicas”. En *Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública*, editado por André-Noël Roth Debuel, 147-166. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Unijus.
- Marsh, David, Selen A. Ercan y Paul Furlong. 2002. “A Skin, Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science”. En *Theory and Methods in Political Science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 17-41. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Martínez, Sergio Iván. 2017. The Political Process of Policymaking. A Pragmatic Approach to Public Policy. *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 3 (2): 117-19. doi: <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2016.2847>
- May, Peter J. 1992. “Policy Learning and Failure.” *Journal of Public Policy* 12, no. 4: 331-54. Accessed February 7 de 2020, <http://www.jstor.org/stable/4007550>.
- Mayntz, Renate. 1983. The Conditions of Effective Public Policy: A New Challenge for Policy Analysis. *Policy and Politics* 11 (2): 123-143. doi: <https://doi.org/10.1332/030557383782718779>

- Mazzoldi, Gélica e Isabela Marín. 2016. “La violencia sexual y de género: el continuum entre la guerra y la paz”. *Fundación Ideas para la Paz*, 31 de marzo de 2016. Acceso el 10 de agosto de 2019. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1308>
- McConnell, Allan. 2010. Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of Public Policy* (30) 3: 345-362. doi:10.1017/S0143814X10000152.
- McConnell, Allan. 2011. Success? Failure? Something in-between? A Framework for Evaluating Crisis Management. *Policy and Society*, (30) 2: 63-76. doi: 10.1016/j.polsoc.2011.03.002
- McConnell, Allan. 2012. Learning From Success and Failure? En *Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh, Xun Wu 484-494, Oxon: Routledge.
- McConnell, Allan. 2015. What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration* (30): 221-242. doi: <https://doi.org/10.1177/0952076714565416>
- McConnell, Allan. 2016. A public policy approach to understanding the nature and causes of foreign policy failure. *Journal of European Public Policy*. 667-684. doi: 10.1080/13501763.2015.1127278
- Meier, Kenneth J. & Laurence J. O'Toole Jr. 2007. Modeling public management. *Public Management Review* (9) 4: 503-527. doi: 10.1080/14719030701726630
- Mercado, Silvia. 2018. “Mauricio Macri presentó el primer plan anual de lucha contra la trata de personas”. *Infobae*, 31 de julio de 2018. Acceso el 25 de julio de 2019. <https://www.infobae.com/politica/2018/07/31/mauricio-macri-presento-el-primer-plan-anual-de-lucha-contra-la-trata-de-personas/>
- Mercosur. 2012, diciembre 6. “Mecanismo de articulación para la atención a mujeres en situación de trata internacional. XLIV CMC/DEC. No. 32/06/XII/12”. http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC_032_2012_s.pdf “\$154 mil millones, valor de bienes expropiados a redes de proxenetas”. *El Tiempo*, 11 de diciembre de 2018. Acceso el 20 de septiembre de 2019. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/bienes-expropiados-a-redes-de-explotacion-sexual-en-colombia-303968>
- Metcalf, Laurie. 1994. “Coordinación de políticas internacionales y reforma de la Administración Pública”, En *El rediseño del Estado*, editado por Bernardo Kliksberg, comp., 235-269. México: Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Administración Pública de México.

- Meyer, John W. y Brian Rowan. 1991. "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por Walter Powell y Paul J. DiMaggio, 79-103. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mezzadra, Sandro. 2012. Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía. *Nueva Sociedad* (237): 159-178.
- Midgley, Gerald. 2016. Moving beyond Value Conflicts: Systemic Problem Structuring. *Action Research Memorandum* 96. <https://hull-repository.worktribe.com/output/443753/moving-beyond-value-conflicts-systemic-problem-structuring-in-action>
- Miller, Rebecca. 2008. "What is the Added Value of Coordination? An Institutional Analysis of the United Nations' Response to National and Regional Coordination of Human Trafficking in the Greater Mekong Subregion". Tesis de doctorado. University of Auckland, Auckland.
- Montenegro, Vanessa. 2015. "Análisis de las fallas de implementación de la política pública de lucha contra la trata de personas en Colombia, a partir de los instrumentos de política". Tesis de Maestría. Flacso Ecuador, Quito.
- Montiel, Óscar. 2010. "Trata de personas: padrotes, iniciación y *modus operandi*". Tesis de maestría. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México D. F.
- Moreira, Carlos y Sebastián, Barbosa. 2010. El kirchnerismo en Argentina: origen, apogeo y crisis, su construcción de poder y forma de gobernar. *Sociedade e Cultura* 13 (2): 193-200.
- Muller, Pierre. 1998. La producción de las políticas públicas. *Innovar* (12): 65-75.
- Muller, Pierre. 2005. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique* 55 (1): 155-187.
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. 2a ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, María Antonia. 2009. Crisis política y conflicto social en Argentina: alcances y límites de un tipo de participación política no convencional. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 87: 63-92.
- Navarro, Hernán, entrevista por Carolina Stapcinkas. 2018. "Gromming: El lado B de Internet". *Medium*, 16 de junio de 2018. Acceso el 23 de agosto de 2019. <https://medium.com/@carolinastap/gromming-el-lado-b-de-internet-b4999196dab3>

- O'Donnell, Daniel. 2004. "La doctrina de la protección integral y las normas jurídicas vigentes en relación con la familia". *XIX Congreso Panamericano del Niño*, octubre de 2004. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2467/8.pdf>
- Observatorio de Desplazamiento Interno [IDMC] y Consejo Noruego para Refugiados [NRC]. 2017. "Global Report Index Displacement GRID 2017". <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11170.pdf>
- Observatorio de Femicidios en Argentina "Adriana Marisel Zambrano". 2018. "Informe de investigación de femicidios en Argentina desde año 2008 a 2017". <http://www.lacasadelencuentro.org/descargas/femicidios-10-anios.pdf>
- Observatorio de violencia de género. s. f. "Trata de Personas con fines de explotación sexual y los delitos conexos en la Provincia de Buenos Aires". <https://www.defensorba.org.ar/micrositios/ovg/pdfs/Informe-Trata-de-Personas-con-Fines-de-Explotacion-Sexual.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODC]. 2004. *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. Viena: Autor.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODC]. 2009. *Global Report on Trafficking in Persons*. Viena: Autor.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODC]. 2011. "Colombia se une para decir NO a la Esclavitud del Siglo XXI en el IV Encuentro Nacional de Comités contra la Trata de Personas". <https://www.unodc.org/colombia/es/comitetrata.html>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODC]. 2012a. "Fortalecimiento de la comprensión y capacidad de respuesta frente al delito de trata de personas en el departamento de Santander". <https://www.unodc.org/colombia/es/diplomadotrata.html>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODC]. 2012b. "UNODC y la Organización Internacional para las Migraciones OIM firman acuerdo para una cooperación más estrecha en la lucha contra la trata de personas". <https://www.unodc.org/colombia/es/news/oimunodc.html>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODC]. 2018. *Global Report on Trafficking in Persons*. Nueva York: Autor. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODC]. 2019a. Definición del concepto de trata de personas. *Serie de módulos universitarios: Trata de personas 6*. https://www.unodc.org/documents/e4j/tip-som/Module_6_-_E4J_TIP_ES_FINAL.pdf

- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODC]. 2019b. Diferencias y similitudes. *Serie de módulos universitarios: Trata de personas & tráfico ilícito de migrantes* 11. https://www.unodc.org/documents/e4j/tip-som/Module_11_-_E4J_TIP-SOM_ES_FINAL.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODC]. 2019c. “Primera condena en Colombia por trata de personas con fines de servidumbre doméstica”. <https://www.unodc.org/unodc/es/frontpage/2019/January/primera-condena-en-colombia-por-trata-de-personas-con-fines-de-servidumbre-domstica-.html>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OHCHR] and Global Migration Group. s.a. “Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations”. Acceso 8 de septiembre de 2019. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos [OACNUDH]. 1979. “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos [OACNUDH]. 2002. “Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas”. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingsp.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos [OACNUDH]. 2014. Los derechos humanos y la trata de personas. *Folleto informativo* 36. https://www.ohchr.org/documents/publications/fs36_sp.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos [OACNUDH]. 2020. “Proyecto de recomendación general sobre la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración” mundial <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/CallTraffickingGlobalMigration.aspx>
- Oficina de Monitoreo, Ministerio de Justicia de Argentina. 2017. Respuesta al oficio solicitado el 19 de diciembre de 2016.
- ONU, Asamblea General. 2017, julio 10. “Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 22 de junio de 2017 35/5. Mandato del relator especial sobre la trata de

- personas, especialmente mujeres y niños. A/HRC/RES/35/5”.
<https://undocs.org/es/A/HRC/RES/35/5>
- ONU, Asamblea General. 2018, julio 17. “Trata de personas, especialmente mujeres y niños. Nota del secretario general. A/73/171”. <https://undocs.org/es/A/73/171>
- ONU, Consejo Económico y Social. 2006a, enero 20. “Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. E/CN.4/2006/61”. https://digitallibrary.un.org/record/565946/files/E_CN-4_2006_61-ES.pdf
- ONU, Consejo Económico y Social. 2006b, febrero 20. “Informe de la relatora especial sobre los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Sra. Sigma Huda. E/CN.4/2006/62”.
<https://www.refworld.org.es/docid/48d8e4752.html>
- ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 2019a. “International Migrant Stock 2019”.
<https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>
- ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 2019b. “World Population Prospects 2019: Highlights”.
https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf
- Organización de Estados Americanos [OEA]. 2019. *Informe de progreso. II Plan de trabajo para combatir la trata de personas en el hemisferio occidental 2015-2018*. Washington: Autor.
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. 1995/2014. *Declaración y plataforma de acción de Beijing. Declaración política y documentos resultados de Beijing+5*. Nueva York: ONU Mujeres.
https://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. 2018. *ILO Global Estimates on International Migrant Workers. Results and Methodology*. Ginebra: Autor.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM] y Organización de Naciones Unidas [ONU]. 2000. *World Migration Report 2000*. Ginebra: OIM y ONU.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. 2005. *World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration (I. Omelaniuk, ed.)*. Ginebra: Autor.

- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. 2006. *Dimensiones de la trata de personas en Colombia*. Bogotá: Autor.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. 2010. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: Creación de capacidades para el cambio*. Ginebra: Autor.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. 2015. *Mejora de la seguridad y sostenibilidad el retorno y reintegración de las víctimas de trata de personas. Lecciones aprendidas de los proyectos CARE y TACT*. París: Autor.
<http://publications.iom.int/books/enhancing-safety-and-sustainability-return-and-reintegration-victims-trafficking-spanish>
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. 2018. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. Ginebra: Autor.
https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. 2018b. “El número de refugiados y migrantes de Venezuela alcanza los 3 millones”. www.iom.int/es/news/el-numero-de-refugiados-y-migrantes-de-venezuelaalcanza-los-3-millones-0 OIM 2018b
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. 2019. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. Ginebra: Autor. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-elmundo-2020>.
- Ortega, Ana María. 2018. “Operación Vesta II: cárcel para padre, el sobrino y la pareja de ‘La Madame’”. *El Heraldo*, 17 de noviembre de 2018. Acceso el 12 de septiembre de 2019. <https://www.elheraldo.co/judicial/operacion-vesta-ii-carcel-para-padre-el-sobrino-y-la-pareja-de-la-madame-570850>
- O'Toole Jr, Laurence y Robert Montjoy. 1984. Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. *Public Administration Review*, Vol. 44, No. 6: 491-503. doi: <https://doi.org/10.2307/3110411>
- Paredes-Mosquera, Hoover Hugo, Julián David Guachetá-Torres y Erasmo Javier Paredes-Londoño. 2018. Las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado en relación con los procesos de paz en Colombia, 1991 a 2017. *Jurídicas* 15 (1): 88-109. doi: 10.17151/jurid.2018.15.1.6
- Parella, Sònia. 2002. “La internacionalización de la reproducción.^[1]La inserción laboral de la mujer inmigrante en los servicios de proximidad”. Tesis de doctorado. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.

- Parella, Sònia. 2003. *Mujer inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Barcelona: Anthropos.
- Parella, Sònia. 2009. “La gestión política del género y la mujer inmigrante”. En *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*, coordinado por Ricard Zapata-Barrero, 207-226. Barcelona: Ariel.
- Paz, Bayron y Guillaume Fontaine. 2018. A Causal Mechanism of Policy Innovation: The Reform of Colombia’s Oil-Rents Management System. *Revista de Estudios Sociales* (63): 2-19. <http://dx.doi.org/10.7440/res63.2018.01>
- Peirce, Charles. 1965. *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*. Editado por Ch. Hartshorne y P. Weiss, Cambridge: Harvard University Press.
- Pérez, Carlos Andrés. 2010. Retos y realidades de la trata de personas en Colombia. *KASPaper* 9. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=fa4fdd45-c8d6-c611-57b2-dba43a195e67&groupId=252038
- Peters, B. Guy y Guillaume Fontaine. 2020. “Introduction to the *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*”. En *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine, 1-18. Londres: Edward Elgar Publishing. doi: 10.4337/9781788111195.00005
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon. 2005. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?” En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 37-56. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Peters, B. Guy, Giliberto Capano, Michael Howlett, Ishani Mukherjee, Meng-Hsuan Chou y Pauline Ravinet. 2018. *Designing for Policy Effectiveness. Defining and Understanding a Concept*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy. 1999. *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, B. Guy. 2013. *Strategies for Comparative Research in Political Science*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Peters, B. Guy. 2015. *Advanced Introduction to Public Policy*. Londres: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy. 2017. What is so Wicked about Wicked Problems? A Conceptual Analysis and a Research Program. *Policy and Society* 36 (3): 385-396. doi: 10.1080/14494035.2017.1361633
- Peters, B. Guy. 2018a. *Policy Problems and Policy Design*. Londres: Edward Elgar.

- Peters, B. Guy. 2018b. The Challenge of Policy Coordination. *Policy Design and Practice* 1 (1): 1-11. doi: 10.1080/25741292.2018.1437946
- Pierre, Jon y Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan.
- Pierce, Jonathan, Saba Siddiki, Michael D. Jones, Kristin Schumacher, Andrew Pattison y Holly Peterson. 2014. Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications. *Policy Studies Journal*. 42 (1): 1-29. doi: <https://doi.org/10.1111/psj.12040>
- Pierson, Paul y Theda Skocpol. 2008. Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 7-38.
- Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review* 94 (2): 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Pighi, Pierina. 2017. “Qué hacen Chile y Colombia para ser los únicos países de América Latina que cumplen los requisitos de EE.UU. en la lucha contra el tráfico de personas”. *BBC News Mundo*, 17 de julio de 2017. Acceso el 9 de octubre de 2018. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40489546>
- Relevamiento de instrumentos. MERCOSUR en materia de trata de personas. Buenos Aires: MERCOSUR.
- Pisarello, Gerardo. 2007. *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta.
- Pousadela, Inés. 2006. *Que se vayan todos: enigmas de la representación política*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. 2009. *Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*. Nueva York: Autor.
- Procuraduría para el Combate de la Trata y Explotación de Personas [PROTEX], Ministerio Público Fiscal. 2016. Nueva Ley de Trata de personas. https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/06/nueva_ley_de_trata_de_personas.pdf

- Pülzl, Helga y Oliver Treib. 2007. "Implementing Public Policy". En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, editado por Frank Fisher, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, 89-107. Boca Raton: CRC Press/Taylor & Francis
- Quispe, Jorge. 2019. "Los tratantes usan 12 grandes rutas en el mundo". *La Razón*, 29 de mayo de 2019. Acceso el 10 de octubre de 2019. <https://www.la-razon.com/nacional/2019/05/29/los-tratantes-usan-12-grandes-rutas-en-el-mundo/>
- Ragin, Charles. 1987. *The Comparative Method*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, Charles. 2008. *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ramírez, Pilar. 2018. *Los delitos informáticos y su relación con la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes*. La Plata: International Centre for Missing & Exploited Children.
- Repetto, Fabián. 2016. "La coordinación intersectorial de la institucionalidad para una protección social más integral". *Segunda edición del programa de pasantía para servidores públicos del sector social de Centroamérica y República Dominicana*, 22 de abril de 2016. <https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2016/0418/Panel-VI.2-Fabian-Repetto.pdf>
- República de Colombia. 2004. "Informe del Estado colombiano sobre la aplicación de la Plataforma de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000)". <https://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/COLOMBIA-Spanish.pdf>
- Reyes, Johana y Paola Anaya. 2014. "Análisis de la política pública sobre trata de personas en el departamento de Santander en el período 2008-2013". Tesis de pregrado. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia.
- Ripoll, Alejandra. 2010. Política preventiva frente a la trata de personas. Seguridad versus derechos humanos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 5 (2): 235-249.
- Rittel, Horst y Melvin Webber. 1973. Dilemmas in the General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4: 155-169.
- Rodríguez, Laura. s. f. "¿Debe prohibirse o legalizarse la prostitución? Castigo, medios de comunicación y control social". <https://www.fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/5047.pdf>
- Rodríguez, María Fernanda. 2019. "Creación de Fondo Fiduciario: paso decisivo en la lucha contra el aberrante delito de trata". *Télam*, 15 de julio de 2019. Acceso el 24 de agosto

- de 2019. <http://www.telam.com.ar/notas/201907/375597-creacion-de-fondo-fiduciario-paso-decisivo-en-la-lucha-contra-el-aberrante-delito-de-trata.html>
- Rodríguez, Norma. 2018. Tendencias actuales en la evaluación de políticas públicas. *Ensayos de Economía* 28 (53): 15-35. <https://doi.org/10.15446/ede.v28n53.75382>
- Rodríguez, Pilar. 2011. Feminismos periféricos. *Sociedad & Equidad* (2): 23-45. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3714774>
- Rohlfing, Ingo & Carsten Schneider. 2016. A Unifying Framework for Causal Analysis in Set-Theoretic Multimethod Research. *Sociological Methods & Research* 47 (1): 1-27. doi:10.1177/0049124115626170.
- Romero, Jorge Javier. 1999. “Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías”. En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por Walter W. Powell y Paul DiMaggio, 7-. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rose, Richard 1991. What is Lesson Drawing? *Journal of Public Policy* 11 (1): 3-30.
- Ruiz, Mara, Juliana Persia e Isidoro Sorokin. 2015. Trabajo no registrado y protección social en Argentina. Documento de Trabajo No. 03. Secretaria de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Acceso el 23 de agosto de 2019. https://www.economia.gob.ar/peconomica/basehome/DT%2003_trabajo%20no%20registrado_16.pdf
- Ruiz, Martha Cecilia. 2018. “(Neo) extractivismo, economías íntimas y gobernanza “posneoliberal” en la frontera sur de Ecuador”. En: *Género, sexualidades y mercados sexuales en sitios extractivos de América Latina*. Compilado por Susanne Hofmann y Melisa Cabrapan. 267-294. México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios de Género (CIEG).
- Ruiz, Martha Cecilia y Soledad Álvarez. 2019. Excluir para proteger: la “guerra” contra la trata y el tráfico de migrantes y las nuevas lógicas de control migratorio en Ecuador. *Estudios sociológicos* 37 (111): 689-725. <http://dx.doi.org/10.24201/es.2019v37n111.1686>
- Ruiz, Nélica y Delfina Zurbano. 2003. *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV*. Bilbao: Ararteko.
- Rusu, Cristian. s. f. “4. El alcance de la investigación”. En *Metodología de la investigación*. http://zeus.inf.ucv.cl/~rsoto/cursos/DII711/Cap4_DII711.pdf

- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. 1980. The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal* 8: 538-560. doi:10.1111/J.1541-0072.1980.TB01266.X
- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. 1983. "Policy Implementation". En *The Encyclopedia of Policy Studies*, editado por Stuart Nagel, 143-169. Nueva York: Marcel Dekker.
- Sabatier, Paul. 2010. Introducción: Se necesitan mejores teorías. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 5-22. Buenos Aires: Westview Press.
- Sabatier, Paul. A. 1988. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences* 21 (2-3): 129-168.
- Sabel, Charles y Jonathan Zeitlin. 2012. "Experimentalist Governance". En *The Oxford Handbook of Governance*, editado por David Levi-Faur, 169-183. Oxford: Oxford University Press.
- Saetren, Harald. 2005. Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant. *The Policy Studies Journal* 33 (4): 559-582. doi: 10.1111 / j.1541-0072.2005.00133.x
- Saetren, Harald. 2014. Implementing the Third Generation Research Paradigm in Policy Implementation Research: An Empirical Assessment. *Public Policy and Administration* 29 (2): 84-105. doi: <https://doi.org/10.1177/0952076713513487>Sassen, Saskia. 2001. *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.
- Sarrica, Fabrizio. 2019. "La evolución del Informe mundial de la UNODC sobre la trata de personas". <https://delta87.org/2019/02/la-evolucion-del-informe-mundial-de-la-unodc-sobre-la-trata-de-personas/?lang=es-xl>
- Sartori, Giovanni. 2008. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sassen, Saskia. 2003. *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Sassen, Saskia. 2007. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Saxton, Jim. 2003. "La crisis económica argentina: causas y remedios". <http://www.vekweb.com/days/crisis.htm>
- Schneider, Anne Larason y Helen M. Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, Anne y Helen Ingram. 1993. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review* 87 (2): 334–347. doi:10.2307/2939044.

- Schneider, Anne y Helen Ingram. 1994. Social Constructions and Policy Design: Implications for Public Administration. *Research in Public Administration* 3: 137-173.
- Schneider, Anne y Mara Sidney. 2009. What is Next for Policy Design and Social Construction Theory? *Policy Studies Journal* 37 (1): 103-119. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x>
- Schneider, Carsten e Ingo Rohlfing. 2013. Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research. *Sociological Methods & Research* 42 (4): 559-597. doi: 10.1177/0049124113481341
- Segato, Rita, entrevista por Ailin Trepiana. 2019. “Los femicidios se repiten porque se muestran como un espectáculo”. *LM Neuquén*, 6 de septiembre de 2019. Acceso el 20 de septiembre 2019. <https://www.lmneuquen.com/rita-segato-los-femicidios-se-repiten-porque-se-muestran-como-un-espectaculo-n649114>
- Rita, Segato. 2019b. Pedagogías de la Crueldad El Mandato de la Masculinidad (Fragmentos). *Revista de la Universidad de México. Feminismos Dossier*. 27 – 31. <https://www.revistadelauniversidad.mx/articles/9517d5d3-4f92-4790-ad46-81064bf00a62/pedagogias-de-la-crueldad>
- Segato, Rita. 2018. *Contra-pedagogías de la crueldad*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Segato, Rita. 2021. “Crueldad: pedagogías y contra-pedagogías”. *Lobo suelto!*, 4 de enero de 2021. Acceso el 20 de febrero de 2021. <http://lobosuelto.com/crueldad-pedagogias-y-contra-pedagogias-rita-segato/>
- Segrave, Marie. 2016. Review of *Collaborating Against Human Trafficking: Cross-sector Challenges and Practices*. *Journal of Human Trafficking* 3 (4): 335-337. doi: 10.1080/23322705.2016.1215733
- Sharma, Nandita. 2005. Anti-Trafficking Rhetoric and the Making of a Global Apartheid. *NWSA Journal* 17 (3): 88-111. doi: 10.1353/nwsa.2005.0069
- Sharman, J. C. 2011. *The Money Laundry: Regulating Global Finance in the Criminal Economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Shepsle, Kenneth A y Barry R. Weingast. 1994. Positive Theories of Congressional Institutions. *Legislative Studies Quarterly* 19 (2): 149-179. doi: <https://doi.org/10.2307/440423>
- Shepsle, Kenneth. 1989. “The Changing Textbook Congress”. En *Can the Government Govern?*, editado por John Chubb y Paul Peterson, 355-368. Washington: The Brookings Institution.

- Sisma Mujer. 2007. *Violencia sexual, conflicto armado y justicia en Colombia*. Bogotá: Torreblanca.
- Sisma Mujer. 2017. “Comunicado de prensa 25 de mayo de 2017. Del fin de la guerra a la erradicación de la violencia sexual contra las mujeres: un reto para la paz”.
<https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/06/Comunicado-de-prensa-25-de-mayo-de-2017-Del-fin-de-la-guerra-a-la-erradicaci%C3%B3n-de-la-violencia-sexual-contra-las-mujeres-un-reto-para-la-paz.pdf>
- Skocpol, Theda. 1985. “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”. En *Bringing the State Back In*, editado por Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, 3-38. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sommer, Christian. 2017. Trata de personas en Argentina. Sus recientes implicancias de persecución y asistencia a víctimas. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* año XLX (148): 393-425.
- Soria, Paloma. 2013. “Obligaciones del Estado respecto a las víctimas de trata: aplicación del principio de diligencia debida”. *III Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas*, Centro de Estudios Internacionales CEI, Bogotá, 16-18 de julio de 2013. En: Women’s Link Worldwide. 2017. Víctimas de trata en América Latina. Entre la desprotección y la indiferencia. *Investigaciones 7*.
<https://www.womenslinkworldwide.org/files/4d238ebdc3a934ff85ae8398bb390e3a.pdf>
- Steinberg, Paul F. 2007. Causal Assessment in Small-N Policy Studies. *The Policy Studies Journal* 35 (2): 181-204. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2007.00215.x>
- Tagliaferri, Guadalupe (@LupeTagliaferri). 2017. “El refugio para mujeres víctimas de trata de personas finalmente llevará el nombre de Tita Merello. Gracias a lxs más de 27.000 vecinxs que votaron a través de @BAPartCiudadana para homenajear a esta gran mujer”. Twitter, 6 de diciembre de 2017.
<https://twitter.com/LupeTagliaferri/status/938563870205063168>
- The Found For Peace. 2019. Fragile States Index. Acceso el 2 de enero 2020
<https://fragilestatesindex.org/>
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, The United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomas, Florance. 2012. “Protección integral a las mujeres”. *razonpublica.com*. Video 2:35.
<https://www.youtube.com/watch?v=dapHObyjNO8>

- Todres, Jonathan. 2009. Law, Otherness, and Human Trafficking. *Santa Clara Law Review* 49 (3): 605-672.
- Todres, Jonathan. 2011. Widening Our Lens: Incorporating Essential Perspectives in the Fight Against Human Trafficking. *Michigan Journal of International Law* 33: 53-76.
- Torfin, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre y Eva Sørensen. 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torres Falcón, Marta. 2011. Explotación sexual y violencia de género: un debate de derechos humanos. *Nova et Vetera* 20 (64): 151-164. doi: 10.22431/25005103.175
- Torres, Sara, entrevista por Irupé Tentorio. 2010. “El eje propio”. *Página12*, 2 de abril de 2010. Acceso el 10 de febrero de 2019.
<https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-5628-2010-04-05.html>
- Tuñez, Fabiana, entrevista por Carolina Calcagno, Javier Silva, Julieta Concilio, Carlos Mendoza y Lucía Álvarez. s. f. “El feminismo popular se construye desde un lugar donde las mujeres puedan identificarse, donde puedan ver que no es una burbuja y no es sectario”. *Márgenes*. Acceso el 10 de diciembre de 2019.
<http://margenes.unsam.edu.ar/urgentes/entrevista-a-fabiana-tunez-si-te-pones-dos-lentes-violetas-y-miras-solo-con-el-color-violeta-las-cosas-cambian/>
- Unidad de Información y Análisis Financiero [UIAF]. 2006. “Lineamientos generales sobre la trata de personas y tipologías de lavado de activos”.
<https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/BibliotecaV2/Documentos/Trata/Articulos/TrataActivos.pdf>
- United States of America. Department of State. 2001-2019. *The Trafficking in Persons (TIP) Report*. United States of America: Author. <https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report/>
- Universidad del Rosario. s.f. Problemas y logros en la lucha contra la trata de personas en Colombia. *Universidad, Ciencia y Desarrollo* 3, tomo IV.
https://www.urosario.edu.co/urosario_files/9a/9a575650-b5ec-403f-8fbf-831be20965e5.pdf
- Universidad Nacional de Colombia, Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODC], Ministerio del Interior y de Justicia. 2009. “Estudio nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas en Colombia”.
https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/estudio_nacional_exploratorio_descriptivo_sobre_el_fenomeno_de_trata_de_personas_en_colombia.pdf

- Uribe, Mauricio. 2018. Infraestructuras de paz y estatalidad en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos* 26 (51): 167-189. <http://dx.doi.org/10.18504/pl2651-007-2018>
- Van Evera, Stephen. 1997. Guide to methods for students of political science. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Van Liempt, Ilse y Veronika Bilger. 2012. “Ethical Challenges in Research with Vulnerable Migrants”. En *Handbook of Research Methods in Migration*, editado por Carlos Vargas-Silva, 451-466. UK. Edward Elgar Publishing.
- Van Meter, Donald y Carl E. van Horn. 1975. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society* 6 (4): 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Varela, Cecilia. 2013. De la “letra de la ley” a la labor interpretante: la “vulnerabilidad” femenina en los procesos de judicialización de la ley de trata de personas (2008-2011). *Cadernos Pagu* (41): 265-302.
- Varela, Cecilia. 2017. Entre el mercado y el sistema punitivo. Trayectorias, proyectos de movilidad social y criminalización de mujeres en el contexto de la campaña anti-trata. *Zona Franca* (24): 7-37. <https://doi.org/10.35305/zf.v0i24.26>
- Vargas, Elvia, Carmen Elisa Flórez y Laura María Mendoza. 2011. Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema. Universidad de los Andes; OIM. Kimpres Ltda. Bogotá.
- Verloo, Mieke. 2008. “Una atenta mirada a les desigualtats múltiples, a les seves interseccions i com es tracten a Europa”. En *Construint els drets de les dones. Dels conceptes a les polítiques local*, coordinado por Encarna Bodelón y Pilar Giménez, 17-36, Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Waisman, Viviana. 2010. Human Trafficking: State Obligations to Protect Victims’ Rights, the Current Framework and a New Due Diligence Standard. *Hastings International and Comparative Law Review* 33 (2): 385-430.
- Walsh, James I. 2006. Policy Failure and Policy Change: British Security Policy After the Cold War. *Comparative Political Studies* 39 (4): 490-518. <https://doi.org/10.1177/0010414005275562>
- Women’s Link Worldwide. 2017. Víctimas de trata en América Latina. Entre la desprotección y la indiferencia. *Investigaciones* 7. <https://www.womenslinkworldwide.org/files/4d238ebdc3a934ff85ae8398bb390e3a.pdf>

- Wood, Elisabeth Jean. (2016). La violencia sexual asociada al conflicto y las implicaciones políticas de investigaciones recientes. *Estudios Socio-Jurídicos* 18 (2): 13-46. doi: dx.doi.org/10.12804/esj18.02.2016.01
- Yesak, Alul. 2014. Human Trafficking: The Failure of States to Eradicate Slavery. *Celebrating Scholarship & Creativity Day* 13. http://digitalcommons.csbsju.edu/elce_cscday/13
- Zittoun, Philippe. 2015. Analysing Policy Failure as an Argumentative Strategy in the Policymaking Process: A Pragmatist Perspective. *Public Policy and Administration* 30 (3-4): 243-260. doi: 10.1177/0952076715581634
- Zittoun, Philippe. 2016. Hacia un enfoque pragmático de la acción pública. *Mundos Plurales* 3 (1): 9-32.
- Zurbriggen, Cristina. 2016. “Coproducción de políticas públicas para un futuro sustentable”. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. noviembre de 2016. http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/AC3CE6A2B10037FF0525821F007A66E6/%24FILE/zurbricr.pdf
- Zurbriggen, Cristina. 2017. “Politeia: construyendo un nuevo espacio público”. En *Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública*, editado por André-Noël Roth Deubel, 111-145 Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.