

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**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**

VANESSA MONTENEGRO HIDALGO

ENERO 2015

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**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**

VANESSA MONTENEGRO HIDALGO

**ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE
LECTORES/AS: MARIA BELÉN ALBORNOZ Y GRACE JARAMILLO**

ENERO 2015

DEDICATORIA

A las víctimas de trata.
A sus sueños y esperanzas.
A su capacidad de resiliencia.
A las y los Sobrevivientes.

Al Estado colombiano,
y a los demás Estados,
porque logremos que cada vez
sean más sobrevivientes
de trata en el mundo.

AGRADECIMIENTOS

Es la oportunidad para nombrar y recordar a quienes hicieron parte de este caminar que se constituyó en un grato proceso de investigación. A FLACSO por ser el espacio de convivencia y construcción del saber. A los y las docentes, en particular a Betty Espinosa, André Roth, Iván Narváez por el proceso de formación a través de sus cátedras, a Marco Córdoba por impulsar el Laboratorio de Gobernanza, a María Belén Albornoz por su disposición, acompañamiento, confianza, asesoría en clases y becaría, a Guillaume Fontaine por su asertividad en guiar el arte de la investigación y la academia, por su capacidad de transmitir sus conocimientos, creer en sus estudiantes y demostrar que el bagaje acumulado es producto de un constante proceso de aprendizaje.

Indiscutiblemente esta investigación se debe a los mentores que vibran en la realización de su vocación. Agradezco a Esperanza Joves por llevarme de su mano a explorar el tema de trata de personas, por las primeras experiencias en frontera Colombo-Ecuatoriana. A Fundación Esperanza y todo su equipo, especialmente a Oscar Gómez por su idoneidad y experticia, por su esfuerzo por posicionar el tema de trata de personas en la agenda pública colombiana y promover la defensa de los derechos humanos. A los compañeros de FUNDEPAZ en Nariño. A Mónica Herrera en Quito, a Janeth Villareal en Tulcán, a Jackeline Vargas en Bucaramanga, Betty Pedraza en Medellín, Jairo Toro en Manizales, Catalina Quintero en Bogotá, a Marcela Loaiza por su testimonio de vida y loable labor, a Carlos Pérez e Ivonne Pineda de UNODC, a Gaby Rengifo de OIM en Colombia. A Pablo de la Vega y Susana Peñafiel del CSMM y la PIDHDD Regional Ecuador, porque son la constatación que nada en la vida es casualidad, gracias por poder contar con ustedes y seguir trabajando estos temas en Ecuador.

Igualmente agradezco al Ministerio del Interior en Colombia y a las instituciones del Comité Interinstitucional por contribuir con la información pertinente, a la Gobernación de Nariño y sus equipos que trabajan el tema de trata. A Luz Angélica Chamorro, Luis Alfonso Cabrera y Orlando Patiño por poner en marcha el proceso de descentralización de la política pública en Nariño.

Agradezco a cada uno de mis compañeros de maestría. Indudablemente a la amistad incondicional, con quienes tengo la fortuna de compartirla, a Fredy Barrera por su apoyo constante más allá de la distancia, a Tania Zabala por mucho, pero esencialmente por su compañía en Quito, su espíritu cómplice y su confianza en este pedacito de vida y lo mucho por recorrer, a Adriana Martínez por su sensibilidad y conjugación de arte y racionalidad, a Maggio Irigoyen por compartir su integralidad.

Finalmente, agradezco a mi familia de Pasto, Cali, Bogotá, donde cada uno a su manera, fueron cómplices en mi proceso de maestría. Especialmente a Verónica, a mi mamá y mi papá por lo infinito que son. A Eduardo Andrés, Marisol, Luisa María y Jerónimo por su compañía y calor de hogar en Quito. A Nueva Acrópolis, por ser parte de mi camino de vida incluso en mis ritmos fuertes de maestría. Finalmente a aquella fuerza vital y suprema que lo abarca todo y es el entusiasmo a través del cual escribo.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	7
CAPÍTULO I.....	14
FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA, UNA MIRADA NEOINSTITUCIONALISTA A PARTIR DE LOS INSTRUMENTOS.....	14
El nuevo institucionalismo como enfoque rector	15
El neoinstitucionalismo normativo y la lógica de lo adecuado	19
La Implementación de las Políticas públicas.....	22
Fallas de implementación	24
Primera generación de los estudios de implementación	26
Segunda generación de los estudios de implementación.....	28
Conciliando las dos generaciones, hacia teorías híbridas.....	30
El desarrollo de la implementación y su relación con la Gobernanza	32
Tercera generación, análisis por los instrumentos.	38
Tipología de instrumentos, modelo NATO y combinación de Instrumentos	39
La elección de instrumentos y su relación con los modos de gobernanza.....	40
Los instrumentos de política modelan un estilo de implementación.....	41
Las etapas a seguir en el diseño metodológico.....	43
CAPÍTULO II.....	45
LA TRATA DE PERSONAS CÓMO UN PROBLEMA DE POLÍTICA.....	45
Nivel MACRO.....	45
Trata de Personas, la esclavitud del siglo XXI	45
Avances de la Legislación Internacional	47
Escenarios de Gobernanza e ingobernabilidad en la Trata de Personas	49
Causas estructurales de la trata de personas, factores de vulnerabilidad, conexión con otros delitos.....	51
Nivel MESO	52
Avances de los estudios de trata de personas y su relación con las Políticas Públicas	53

Fallas de implementación en la Política Pública de lucha contra la trata de personas	57
Coordinación interinstitucional, componente esencial de la Política Pública	59
Nivel MICRO	60
Avances de la Política Pública en Colombia	60
Situación de la trata de personas en Colombia y fallas de implementación	63
CAPÍTULO III	69
POLITICA PÚBLICA DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA, INSTRUMENTOS Y FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN	69
Instrumentos de ORGANIZACIÓN	69
Dimensión Sustantiva	69
Dimensión Procedimental	75
Análisis de Fallas de Implementación	78
Instrumentos de AUTORIDAD	82
Dimensión Sustantiva	82
Dimensión Procedimental	84
Análisis de Fallas de Implementación	85
Instrumentos de INFORMACIÓN	89
Dimensión Sustantiva	90
Dimensión Procedimental	97
Análisis de Fallas de Implementación	97
Instrumentos de TESORO	99
Dimensión Sustantiva	99
Dimensión Procedimental	104
Análisis de Fallas de Implementación	105
CONCLUSIONES	107
BIBLIOGRAFIA	114
ANEXOS	122

Índice de Gráficos

Gráfico No. 1

Casos registrados de trata externa por país de destino, Año 201364

Gráfico No. 2

Trata de Personas en Colombia según departamento de origen 201466

Gráfico No. 3

Organiograma del Ministerio del Interior.....70

Índice de Tablas

Tabla No. 1

Sentencias Trata de Personas Periodo 1991-200967

Tabla No. 2

Número de Casos Trata de Personas en Colombia92

Tabla No. 3

Casos de Trata de Personas por sexo93

Tabla No. 4

Casos de Trata de Personas por rango etario93

Tabla No. 5

Registro de llamadas Línea Gratuita Nacional96

Tabla No. 6

Balance del Gobierno Nacional 2010 – 2014100

Tabla No. 7

Composición Presupuesto General del Estado, Comparativo 2012 y 2013101

Tabla No. 8

Presupuesto Ministerio del Interior 2013102

Tabla No. 9

Asignación Presupuestal Anual 2008 a 2013103

Tabla No. 10

Porcentaje de Gastos de Financiamiento e Inversión por año104

RESUMEN

La lucha contra la trata de personas configura un espacio de política pública complejo por su dimensión transnacional, e involucra diversos actores, estatales y no estatales con diferentes programas o marcos de acción. Colombia es un ejemplo donde la trata de personas ha desbordado las capacidades institucionales. El problema central de la investigación se relaciona con las fallas de implementación de la política pública de lucha contra la trata de personas, desde que el país ratifica el Protocolo de Palermo y promulga una legislación específica. La hipótesis de trabajo que guía el estudio, es la existencia de una débil coordinación interinstitucional y la capacidad técnica-operativa de los actores gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el diseño de la política pública como en la implementación de la misma. El análisis se hace desde el marco teórico neoinstitucionalista con énfasis en los instrumentos de política y su relación con la gobernanza; metodológicamente se aborda el problema de investigación desde una tipología de instrumentos que privilegia los recursos del Estado, denominada NATO, que privilegia cuatro tipos de instrumentos (por sus siglas en inglés nodalidad, autoridad, tesoro y organización) bajo dos dimensiones, una sustantiva y otra procedimental que llevan a interpretar la inconsistencia de los instrumentos como una de las causas de las fallas de implementación.

INTRODUCCIÓN

La trata de personas configura un espacio de política complejo de tiempo atrás. Es un fenómeno histórico y transnacional, en ella convergen el crimen organizado y los procesos de migración o movilidad humana. Actualmente se está discutiendo en la esfera internacional las directrices que fueron promulgadas en el Protocolo de Palermo en el año 2000, los elementos constitutivos del concepto de trata, la adopción del protocolo que ha hecho cada uno de los Estados suscriptores, las diversas situaciones de vulnerabilidad que posibilitan el delito de trata de personas, la desavenencia en los verbos rectores y la nuevas formas de explotación.

Según la Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) son 159 Estados los que han ratificado el Protocolo que previene, reprime y castiga la trata de personas, especialmente mujeres y niños, conocido como Protocolo de Palermo (2000). Instrumento internacional vigente que complementó la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Estos instrumentos brindan un marco jurídico común, para que los Estados parte, puedan formular y armonizar sus legislaciones nacionales y directrices locales.

A nivel general, la trata de personas involucra la captación, el traslado y la explotación como fin último; ésta comenzó siendo un tema de extranjería y control de fronteras, perspectiva que aún sigue vigente y que en los últimos años se ha tratado de conjugar con la garantía de derechos, donde prevalece la víctima como centro de las políticas a aplicar.

Las agendas públicas de los países comenzaron a incorporar la trata de personas como problema relevante hace quince años, que se han ido convirtiendo en agendas políticas a través de normativas y acciones específicas. En el caso Colombiano, es mediante la Ley 800 de 2003 que se ratifica dicha Convención y Protocolo.

Colombia durante muchas décadas, debido a la situación de conflicto interno y permeada por el narcotráfico, se centró en enfrentar amenazas de gran escala, y se invisibilizaron algunas manifestaciones de crimen organizado como la trata de personas. Actualmente, el país se ve abocado a enfrentar las amenazas emergentes de la trata de personas, en medio de un escenario álgido de violencia que afecta la seguridad ciudadana y la seguridad estatal.

Colombia, según el informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2014), es un país de origen para la trata de personas, destacándose la finalidad de explotación sexual hacia países de América Latina, el Caribe, Asia, y Europa Occidental. Se constituye un país de destino para la trata con fines de explotación laboral, especialmente en la minería, agricultura, servicio doméstico, mendicidad ajena; y también constituye un país de tránsito de un gran número de víctimas. Los grupos poblacionales que se encuentran en alto riesgo son: personas en situación de desplazamiento; comunidades afrocolombianas e indígenas; personas con capacidades diversas; población que habita en zonas de conflicto armado; mujeres, niños, niñas, adolescentes y población LGTBI.

Toda esta dinámica empieza a hacer eco en un análisis de políticas públicas, que involucra capacidades y eficacia directiva gubernamental y no gubernamental, para contrarrestar la vulneración de derechos y el delito. Hace una década aproximadamente, se empiezan a diseñar marcos legales y nacientes estructuras institucionales, que se tornaban insuficientes, a pesar de ya involucrar elementos de gobernanza de redes (Howlett, 2001) o cogobernanza (Kooiman, 2003), alternativas que se conjugan con las formas tradicionales de gobierno e implican participación de distintos actores y nuevos relacionamientos.

La implementación de políticas implica reconocer la diversidad de actores que participan en un subsistema de política, los recursos disponibles, la magnitud del problema a resolver, las decisiones a tomar y en general, el contexto sociopolítico en el que el problema está inmerso. Factores que inciden en las preferencias por los instrumentos y los estilos de implementación.

El proceso de implementación está íntimamente ligado al diseño de políticas, que contribuye a una aplicación más efectiva, a razón de que los instrumentos mantienen cercanía y relación con los objetivos de política planteados; sus características, las razones que intervienen para su selección y las posibles combinaciones que se pueden hacer.

La presente investigación pretende abordar las fallas de implementación, desde el quehacer del Estado y sus implicaciones, haciendo un análisis de la política pública a partir de los instrumentos de política. Su objetivo, entender cómo actúa el Estado, en qué condiciones toma decisiones, cómo involucra el quehacer de actores no

gubernamentales y cuáles son sus efectos. Este enfoque se enmarca dentro del modelo teórico del Neoinstitucionalismo que analiza las instituciones formales e informales y la participación de actores estatales y no estatales.

La orientación instrumental es significativa para el diseño de políticas y su adecuada implementación, que refleja toma de decisiones más inteligentes y comprensión de procesos. Los instrumentos son la expresión de lo que hay detrás de ellos, enfoques ideológicos, conocimientos, estructuras de gobierno que responden a intereses, formas de hacer política y disposiciones que limitan o promueven la capacidad de gobernar (Howlett, 2014).

Este panorama, condujo a plantearse la siguiente pregunta de investigación, ¿Por qué se dan las fallas de implementación en la política pública de trata de personas en Colombia? Cuestionamiento oportuno, al cumplir en Colombia nueve años de promulgada la Ley 985 de 2005, ley de lucha contra la trata de personas y dónde el número de víctimas, con el pasar de los años ha ido creciendo en el país. Esto da lugar al planteamiento de la siguiente hipótesis: La coordinación interinstitucional y la capacidad técnica-operativa de los actores gubernamentales y no gubernamentales, ha sido débil tanto en el diseño de la política pública como en la implementación de la misma.

Si bien, el análisis del problema, parte de la promulgación de la Ley 985 de 2005, instrumento rector de la política pública en Colombia, en el desarrollo de la investigación se explicitan como elementos situacionales, procesos que antecedieron a la emisión de dicha ley, logrando analizar que los instrumentos de tipo sustantivo, relacionados con la prestación de bienes y servicios tienen un carácter reactivo frente a la dimensión del problema, mientras que los instrumentos procedimentales son más propositivos y empiezan a ocupar un lugar en el escenario político.

Desde la tipología de Hood, redimensionada por Howlett, los instrumentos procesales y sustanciales requieren la capacidad gubernamental para efectuar cambios y dimensionar la complejidad del subsistema político. Metodológicamente, se aplica la tipología de instrumentos NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización) que permitirá interpretar el grado de coherencia entre los objetivos de política y los medios o instrumentos, la consistencia y coherencia entre ellos y la explicación de las fallas de implementación.

Para la recopilación de la información, se aplicó en primera instancia la revisión bibliográfica de fuentes secundarias que incluye trabajos de investigación acerca de la problemática en particular, normativa y reglamentaciones; publicaciones oficiales de instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y organismos de cooperación internacional.

En segunda instancia, para la información primaria se realizó una clasificación de actores e instituciones y se efectuaron quince entrevistas a profundidad a actores claves, en los que se incluyeron: delegados del Comité Interinstitucional de lucha contra la trata de personas, secretarías técnicas de comités departamentales, actores no gubernamentales, organismos de cooperación internacional y testimonios de víctimas y sobrevivientes de trata de personas.

Las entrevistas están orientadas a contextualizar y definir la institucionalidad alrededor del tema y la articulación operativa en el marco de una política descentralizada en los ejes de prevención, atención-protección, judicialización y cooperación.

Se efectuó observación y acción participante en tres eventos: II Encuentro Nacional de organizaciones de la Sociedad Civil, Estado y Academia contra la Trata de Personas; sesión ordinaria del Comité Departamental de Lucha contra la trata de Personas de la Gobernación de Nariño; I Encuentro Internacional de sobrevivientes de trata de personas. Escenarios que permitieron detectar debilidades y fortalezas en la aplicación de los instrumentos de política. Finalmente se realiza triangulación de información para presentar los hallazgos y resultados de la investigación.

El contenido se estructura en tres partes fundamentales, en el Capítulo I se hace una aproximación teórica a partir del Neoinstitucionalismo como modelo teórico, se alude a la implementación de la política pública y sus generaciones, se detalla el análisis por los instrumentos y su relación con la gobernanza.

En el Capítulo II se presenta el estado del arte temático, a través de tres niveles de abstracción de política pública. Primero, nivel macro, asociado con la gobernanza que permite analizar la trata de personas desde un escenario internacional. Segundo, nivel meso, alude a los objetivos de política de trata de personas y brinda un acercamiento a estudios relacionados a la implementación de esta política pública.

Tercero, nivel micro, desarrolla los avances institucionales en la lucha contra la trata de personas en Colombia y los ajustes de nivel operativo.

En el Capítulo III se muestran los resultados de las fallas de implementación de la política pública de lucha contra la trata de personas en Colombia, a partir de la desagregación e interpretación de los instrumentos de política, haciendo un cambio en la secuencia de los instrumentos NATO, presentándoles en el orden: Organización, Autoridad, Información y Presupuesto, y no como lo plantea Hood: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización.

Este cambio se debe a la forma cómo se fue estructurando instrumentalmente la política pública en Colombia. Antes de existir un aparato legal, ya había un asidero organizacional que provenía de procesos relacionados con la explotación sexual de mujeres. La nodalidad ha sido un eje transversal en la consolidación de la política pública, que da cuenta del proceso de aprendizaje, el conocimiento adquirido y los ajustes derivados de ello. Y al entrar en curso la ley se fue consolidando vagamente el presupuesto con ayuda de agencias internacionales. Esta secuencia, además permite guardar cierta fluidez en el relato.

Finalmente en las conclusiones, se presentan las ideas fuerza a las que se llega después de analizar las fallas de implementación en la política pública, enfatizando en la inconsistencia de los instrumentos con los objetivos de política y la inconsistencia entre instrumentos sustantivos y procedimentales.

Se sintetiza el problema teórico, empezando por la lógica de lo adecuado, los modos de gobernanza presentes en el caso colombiano, y la explicación de las fallas de implementación a través de las instituciones y los instrumentos, así como el funcionamiento del modelo teórico-metodológico y los límites de este.

CAPÍTULO I

FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA, UNA MIRADA NEOINSTITUCIONALISTA A PARTIR DE LOS INSTRUMENTOS

Para empezar esta disertación teórica es imprescindible contar con el planteamiento que hace Elinor Ostrom (2007) en relación a la multiplicidad de disciplinas que están interesadas en el estudio de las instituciones desde diversos esquemas analíticos e interpretativos. La autora plantea para el estudio teórico de las instituciones, tres niveles de especificidad.

Primero, los marcos o enfoques, que guían y organizan la investigación brindando un lenguaje meta teórico que logra identificar elementos universales y variables relevantes para generar preguntas pertinentes y analizar un mismo tipo de problemas. Los marcos o enfoques cuentan con algunos criterios como: amplitud, entendida como la capacidad para abarcar conceptualmente múltiples procesos de política pública; apertura empírica, que debe fomentar la investigación sistemática y normativa; y mejorar la formación teórica de alcance medio (Hill y Hupe, 2009).

Segundo, las teorías que se generan a partir de un marco, que permiten diagnosticar y hacer supuestos específicos de un fenómeno en particular. Las teorías generalmente son compatibles con un determinado marco. Tercero, los modelos, que tienen un alcance más limitado, porque abarcan un conjunto reducido de resultados, se especializan en algunas relaciones particulares y variables críticas; la mayoría de teorías son compatibles con varios modelos y los dos tienen una gama limitada de variables.

En este sentido, cabe precisar que el concepto de institución es multi-nominal, incluyendo por un lado a las organizaciones, pero por otro, a las reglas, normas y estrategias, que estructuran los diferentes tipos de interacciones. Ostrom (2007) enfatiza en estas últimas, que adoptan un carácter más amplio y son compartidas y asumidas por los actores sociales para saber cómo actuar al interior y a través de las organizaciones.

Ostrom (2007) precisa la diferencia entre estas tres (reglas, normas y estrategias). Las reglas y normas son prescripciones compartidas, la primeras tienen la característica de hacerse cumplir por un agente externo que lleva el control de las conductas y la situación; en las segundas el cumplimiento es auto referencial a través de costos e incentivos internos o externos; y las terceras, que son las estrategias, se definen

como planes regularizados puestos en acción dentro de una estructura, donde ya previamente, tienen incidencia las reglas, normas y expectativas frente a las posibles acciones de los actores sociales.

Para realizar un análisis institucional deben tenerse en cuenta ciertos aspectos, según Ostrom (2007), entre ellos:

a) El carácter implícito de las instituciones, que configura la forma generalizada de manifestación, y donde se debe agudizar la capacidad de indagación, interpretación y comprensión para ir más allá de lo explícito.

b) Múltiples niveles de análisis, a manera de una “estructura anidada de reglas dentro de reglas” (Ostrom, 2007 citado en Sabatier, 2007:24). El reconocimiento de los niveles macro, meso y micro es una contribución para el análisis, permite crear puentes de comunicación y fortalece la postura del teórico institucionalista.

c) Existen diversas disciplinas interesadas en el análisis institucional, en tanto amplia y multifacética es la realidad como campo de estudio. Si bien cada una de las disciplinas tienen su propio vademécum, es preciso construir un marco institucional coherente que posibilite la expresión y comparación desde diversas teorías y modelos, considerando un conjunto común de elementos lingüísticos (Ibíd. :24).

d) Relaciones configurativas y no acumulativas. Muchas veces para analizar una situación esta se segmenta en partes para ser más exhaustivos en el tratamiento (como el modelo del Ciclo de Política por ejemplo) y después se arma o se recombina. Estas modificaciones deben emparentarse con factores conexos o cercanos que tengan cierto grado de influencia, conocer las variables que estén relacionados con el problema e integrarlas al análisis de configuración.

El nuevo institucionalismo como enfoque rector

A partir del enfoque neoinstitucionalista, esta investigación se adentra al análisis de las políticas públicas y privilegia a las instituciones como categoría esencial en el estudio de la política y las políticas. “El pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y el diseño de las instituciones” (Peters, 1999: 16). Si existe un nuevo institucionalismo es porque antes existió un institucionalismo tradicional o clásico, el mismo que basaba su estudio descriptivo, histórico, normativo y orgánico en estructuras y reglas netamente formales en el ámbito administrativo, legal y político, que a la vez superaba y rebatía al

individualismo metodológico y el pensamiento reduccionista de la economía neoclásica. Esta economía consideraba las preferencias de los individuos como dadas, orientadas a fines económico-rationales bajo una elección de idea maximizadora de ganancia o máximo beneficio.

La teoría tradicional institucionalista, en la década de los 50 y 60, posterior a la segunda guerra mundial, fue rechazada en ciencia política por el conductismo y la elección racional, no obstante, los resultados políticos que estos enfoques proponían, según March y Olsen (1984) se caracterizaban por: el contextualismo, es decir, el rol preponderante del entorno en los fenómenos políticos, donde la política dependía de la sociedad; el reduccionismo que basaba todo, en el comportamiento individual y negaba el impacto de las estructuras; el utilitarismo donde las decisiones maximizaban el bienestar individual; el funcionalismo que abordaba la historia desde una concepción lineal y va de lo elemental a lo complejo; y el instrumentalismo en el que dominaban los resultados antes que los procesos y no se consideraba la interacción de los valores, lo simbólico y lo normativo.

La situación de la ciencia política contemporánea constituye el escenario frente al cual nació el nuevo institucionalismo, como respuesta a la insuficiencia de las teorías del momento. Su objetivo entre varios aspectos, fue brindar un carácter explicativo en estudios comparados y es durante la década de los 80, cuando se retoma el interés por el importante rol que cumplen las instituciones formales y el carácter explicativo del comportamiento individual a través de la acción colectiva, donde recíprocamente la política moldea la sociedad y viceversa. Según North (1990) el nuevo institucionalismo propone dar una respuesta “a la difícil cuestión de por qué unos entramados institucionales son eficientes para promover el desarrollo económico mientras que otros no lo son” (Powell y DiMaggio, 1999:10).

Dar una definición de institución es tan extenso como extensos son los enfoques de aproximación a esta categoría, por lo que se ha retomado algunas definiciones que tratan de consolidar un concepto claro y amplio. Las instituciones son conjunto de normas, reglas, prácticas y tradiciones que estructuran significados, hacen parte de un proceso estructural de estabilidad y cambio, se transforman de acuerdo a las dinámicas, se adaptan a los cambios, involucran la participación de colectividades y muestran cierta solidez en el tiempo; son producto de condiciones sociales, políticas e históricas, que

dan cuenta de estructuras preexistentes, constituyendo un legado histórico, se definen por su durabilidad y su influencia sobre la conducta de varias generaciones.

Según Peters (1999), las instituciones son un rasgo estructural formal que se asemejan a procedimientos, a un componente organizativo que incide en la toma de decisiones. Según North (1990) las instituciones son reglas de juego mediante las cuales se puede predecir la forma en que los conflictos políticos se juegan (Immergut, 1992: 63 citado en Hill y Hupe, 2009: 36). Según March y Olsen (1989) son un conjunto de reglas, supuestos y rutinas interconectadas que definen las relaciones en términos de relaciones entre roles y situaciones. Según North (1993) son costos de transacción y fines imbuidos de racionalidad, entendidos como obligaciones o constreñimientos que condicionan el comportamiento individual e inciden en la interacción humana.

Hall y Taylor (1996), definen las instituciones de manera formal, pero también las definen desde un rasgo estructural informal al referir al papel de la cultura y acotar que son sistemas de símbolos, pautas morales y guiones cognitivos, creencias y saberes que en conjunción con los primeros, modelan los comportamientos, brindan marcos de significación para la conducta humana y permiten analizar la relación entre agencia y estructura. No son entidades objetivas, son construcciones sociales a partir de percepciones y cogniciones (Scott, 1987 citado en Peters, 1999: 160). Según Meyer y Rowan (1977) las instituciones son una manifestación simbólica de las necesidades de legitimación de una sociedad o de un grupo dentro de ella, y pueden considerarse separadas de la acción. Preus (1991) sostiene por su parte, que entre menos definida esté una institución en el sector público, más legitimidad tiene (Peters, 1999: 161).

A partir de la literatura del nuevo institucionalismo, los teóricos plantean que los actores individuales objeto de estudio del conductismo, son sujetos, insertos en un entramado institucional de un sistema político específico, alrededor del cual existen instituciones formales que vienen de una tradición legalista, normativa y prescriptiva y que son estudiadas por la ciencia política. Incorporan el componente interpretativo para el estudio del proceso de la política y el eje central es la interdependencia que existe entre instituciones sociales y políticas, permitiendo pensar en un Estado en interacción (Muller, Surel, 1998:44 citado en Roth, 2007:17).

El nuevo institucionalismo atribuye a las instituciones un carácter más autónomo, se dinamizan en un contexto que las afecta y ellas a su vez, modelan a los

actores y a las estructuras de un sistema, tratando de explicar la relación que existe entre individuo, sociedad y Estado (Rhodes,1997). Este criterio, puede llegar a reducir las incertidumbres de la vida cotidiana dentro de marcos de referencia que promueven un modo de pensamiento racional. En este sentido, el estudio de las instituciones tiene un amplio recorrido desde múltiples disciplinas y presenta variedad de tipos, mostrando tensiones, débiles fronteras entre sí y una discusión no acabada. A decir de Ostrom (1990) los abordajes institucionales deben ser considerados complementarios, para tener una perspectiva más enriquecedora de las características estructurales del sistema político, la influencia en políticas públicas y la conducta del gobierno (Peters, 1999: 15).

Los tipos de nuevo institucionalismo más conocidos según Hall y Taylor (1999), son el institucionalismo histórico, el económico o elección racional y el sociológico, que integra el institucionalismo normativo, por mencionar aquellos sobre los que más se ha trabajado.

El neoinstitucionalismo Histórico retoma planteamientos de la teoría de Grupos y del Estructural-Funcionalismo, pero va más allá. Destaca la visión de la política como un sistema global de interacción y conflicto entre partes y grupos rivales, reaccionaron en contra de la tendencia de muchos funcionalistas estructurales de ver los rasgos sociales, psicológicos o culturales de los individuos como los parámetros de conducción de las operaciones. En lugar de ello, vieron a la organización institucional de la política o la economía política como el principal factor estructurante de la conducta colectiva y generador de distintos resultados. Los marcos institucionales perduran en el tiempo, configuran visiones del mundo y permean la autoimagen y las preferencias de los actores. El desarrollo institucional radica en el “path dependence” y no en la lógica de las consecuencias (Hall y Taylor, 1996:937).

El neoinstitucionalismo Económico, cuyo mejor exponente es el Rational Choice, presenta como rasgo característico el comportamiento racional de los actores para la toma de decisiones en condiciones de interdependencia (Immergut, 1998:13) y no el supuesto de que la organización de la producción, es decisiva en la determinación de los fenómenos político y culturales (Hall y Taylor, 1996). Utilizan un conjunto de supuestos sobre el comportamiento donde el actor individual se constituye en la principal unidad de análisis destacando que los individuos son racionales, esto explica el

surgimiento de instituciones a partir del valor de actores relevantes, donde se destaca la interacción estratégica y los dilemas de la acción colectiva. En los años 80, empieza a interesar el papel estabilizador de las instituciones y se incorpora el estudio de la nueva economía institucional basada en costos de transacción y teoría del principal-agente.

El neoinstitucionalismo Sociológico por su parte, surgió principalmente en el subcampo de la teoría de la organización y está vinculado a las prácticas culturales, su interés no es mejorar la eficiencia entre medios-fines sino unir la brecha entre instituciones y cultura (Hall y Taylor, 1996). Según March y Olsen (1989; 1994) este tipo de institucionalismo, destaca el proceso de formación y creación de valores, normas, símbolos, sistemas de significación y elementos cognitivos que se van transformando en costumbre para ser interpretada por los actores sociales en la toma de decisiones (Berger y Luckmann, 1967, Peters, 1999). Este giro cognitivo permite ver la cultura como una secuencia de comandos que proporciona plantillas para el comportamiento, siguiendo una lógica de lo adecuado (Hall y Taylor, 1996: 948).

De cierta forma se puede apreciar la influencia del constructivismo social y se destaca el carácter interactivo para definir los significados, la identidad y el carácter mutuamente constitutivo de la relación entre las instituciones y la acción individual, se busca definir y mejorar la legitimidad. Esta vertiente neoinstitucionalista propone que las preferencias individuales se deben a la interacción con las instituciones, por lo que se opone a la teoría de la elección racional y se emparenta completamente con el institucionalismo normativo.

El neoinstitucionalismo normativo y la lógica de lo adecuado

Desde una primera línea sociológica la relación entre las instituciones y la acción, tuvo un fuerte carácter normativo y es lo que se conoce como la dimensión normativa del neoinstitucionalismo. Para March y Olsen (1989), teóricos que instauran dicha línea, las elecciones de los actores políticos están motivadas y reflejan valores institucionales, dentro de parámetros establecidos que dan cabida a marcos de interpretación. Estos autores, distinguen entre procesos aditivos e integradores, los primeros son una forma contractual a través de la cual las personas buscan su beneficio personal, y los segundos, se acercan a la idea de institución bajo una lógica de lo adecuado, donde los individuos

se ciñen a los objetivos de la organización y mediante su participación van adquiriendo identidad y legitimidad.

La lógica de lo adecuado influye sobre el comportamiento de los actores sociales, en el sentido de que estos se ajustan a las normas internas de la organización en lugar de analizar las consecuencias que esto trae para sí mismos, lo que se denominaría una lógica del consecuencialismo. La lógica de lo adecuado configura una aceptación de los roles dentro de la organización, más allá de las implicaciones personales que puedan acaecer; implica asirse a pautas estables y rutinas de conducta que delinean un comportamiento correcto, donde las reglas o normas son medios estructurantes y elementos fundantes que determinan la naturaleza de las instituciones y configuran un mecanismo de control, ya que ejecutan e imponen valores, inspeccionan las conductas y refuerzan las opiniones dominantes (Peters,1999:51). Se requiere emplear estrategias de imposición que den tratamiento a los casos de desacato, no obstante, la base del comportamiento en las instituciones es mucho más normativo que coercitivo. Muchas veces las instituciones no poseen medios formalizados para juzgar o sancionar conductas, sin embargo cuentan con medios informales producto de la socialización, que ejercen presión para lograr conformidad con las normas (Peters, 1999).

El institucionalismo normativo destaca el proceso de aprendizaje que posibilita la identificación y creación de circunstancias cambiantes y la subsecuente adaptación a ellas, las cuales constituyen oportunidades para ajustar el comportamiento y determinar qué cambios son adecuados, resaltando el disfrute del proceso más allá del cálculo de resultados. En esta vertiente normativa, una institución crea un sistema de valores comunes, una ética común o lógica de lo adecuado, que destaca la naturaleza evolutiva de las instituciones, ya que pueden aparecer ciertas inconsistencias o disfuncionalidades que promueven un cambio, el mismo que responde “al desarrollo de nociones de cómo organizar mejor”, aludiendo a una especie de arquetipo, asociado a roles, rutinas, obligaciones, prácticas y procedimientos normalizados de trabajo, que va más allá de perseguir razones instrumentales y eficiencia. Scott (2008) en este sentido, sugiere que las nociones de rendimiento y eficacia están constituidas por procesos institucionales, que poco a poco se ven imbuidas de legitimidad.

Powell y DiMaggio (1983) plantean que el cambio organizacional se produce como resultado de procesos, donde las organizaciones se van haciendo más similares entre sí a manera de un isomorfismo, logrando mayor legitimidad, sin necesidad de que eso refleje mayor eficiencia. No obstante, cabe destacar que tanto la lógica de lo adecuado como la lógica de las consecuencias, pueden tener influencia en distintos puntos del proceso del cambio institucional y organizacional. Las decisiones iniciales pueden estar asociadas a la lógica de las consecuencias, o al momento de adoptar innovaciones organizativas donde prima el impulso por mejorar el rendimiento.

A su vez, los ajustes incrementales se asocian a la lógica de lo adecuado, que entraría a explicar cómo y por qué se dieron nuevos roles, procurando interiorizar nuevas normas que estructuran el campo y alcanzar mayores niveles de legitimidad (DiMaggio y Powell 1983:148). En este sentido, el cambio en las organizaciones se explica a través de la combinación e interacción de la lógica de lo adecuado con la lógica de las consecuencias o contingencia, donde la racionalidad de los actores está limitada por el compromiso normativo de la institución.

El análisis social y político está llamado a agudizar la mirada hacia las instituciones, constituyen un escenario complejo porque convergen estrategias de cálculo o parámetros cognitivos que inciden directa o tangencialmente en el comportamiento de los actores.

De cierta forma construye un marco de referencia estable para analizar fenómenos, pues la capacidad explicativa de las instituciones tiene una comprobada aproximación y configuran una parte central del análisis de la realidad, permite reducir las incertidumbres al centrar su estudio en el conjunto de normas y prácticas organizadas. En este sentido, Marsh y Olsen (1984) afirman que la democracia política depende del diseño de las instituciones políticas y no sólo de las condiciones económicas y sociales; la agencia burocrática se guía por procedimientos normalizados de trabajo que definen estructuras y reconocen intereses. En cada uno de los enfoques neoinstitucionalistas existe una especie de gradación o diversificación, las posibilidades de estudio son amplias e inacabadas.

La Implementación de las Políticas públicas

El proceso político dividido en etapas se caracteriza por una secuencia lógica y cronológica, que por lo general lleva implícita una secuencia ordinal y jerárquica, una lógica de las consecuencias. Según Howlett y Ramesh (2003) cada etapa del Ciclo de Política refiere a una parte específica de la solución de un problema determinado, en primera instancia se lo reconoce a través de la agenda-setting, después se elige una solución política en la formulación y toma de decisiones, posteriormente se pone en acción la solución escogida con el proceso de implementación y finalmente se analizan los resultados mediante el monitoreo y la evaluación.

El Ciclo de Política está firmemente arraigado en las instituciones de las democracias occidentales (Hill y Hupe, 2009), ha adquirido un status normativo y racional. Entre sus funciones, cumple una social con la que los actores político-administrativos tienen la potestad de reducir la complejidad y sortear diversas situaciones problemáticas; una función práctica y prescriptiva que permite aplicar en consecuencia de manera ordenada, una decisión tomada por un responsable político ubicado en la parte superior de la cadena jerárquica. Las funciones analítica y programática se relacionan más con el ámbito académico. El Ciclo de Política brinda una manera ordenada y segmentada de analizar las políticas públicas tanto en lo político como en la administración pública. En esta última es crucial la división de trabajo en los roles, funciones e instituciones que se plasma en distintas especializaciones.

Ahora bien, si el propósito de esta investigación es referirse a la implementación, cabe partir de las críticas que algunos teóricos han hecho al Ciclo de Política con el fin de hacer una lectura mucho más integral de la etapa de implementación asociada a las otras fases de la política pública, ya que ésta se caracteriza por tener movimiento y ser dinámica, no se ajusta a una concepción sucesiva y progresiva de etapas (Howlett y Ramesh, 2003). No existen divisiones claras en las distintas fases, por el contrario, muestra intersecciones, conexiones, retrocesos y avances, que no ameritan una simplificación por segmentos. Es importante tener en cuenta las condiciones que inciden en la transformación de la política pública y en este continuum, considerar por ejemplo, que la evaluación de la política pública no se ubica al final del proceso sino que está presente de manera formal o informal durante todo el transcurso de la política.

El Ciclo de Política o el modelo heurístico de etapas como la denomina Sabatier no es causal, su orden sucesivo es meramente descriptivo y poco realista, su sesgo de arriba hacia abajo y legalista es más que evidente, e incluso la idea de centrarse en un ciclo carece de sentido, porque en la realidad contemporánea se conjugan varios ciclos de varias propuestas políticas en diferentes niveles de gobierno (Hill y Hupe, 2009).

En este orden de ideas, se está ante el debate si el Ciclo de Política es un marco, una teoría o un modelo en los términos que propone Ostrom. Lo cierto es que el Ciclo apunta a la integralidad, porque tiene como propósito conceptualizar un proceso político completo, especificando las etapas que podrían conducir a la formación de teorías y coadyuvando a la realización de algunos estudios clásicos. No obstante, no cuenta con tanta amplitud empírica, porque tiene un sesgo de arriba hacia abajo y esto le hace ser incompleto frente a un marco analítico general. Se puede incluso plantear que podría ser un modelo por su grado de especificidad y su asociación con las distintas prácticas de la administración pública.

Si bien la implementación de las políticas públicas constituye una fase del ciclo de políticas, en la realidad, las situaciones problemáticas no se dan según un esquema lineal de etapas sucesivas. El proceso de una política pública puede iniciarse en cualquiera de estas fases, invertir u obviar su orden (Roth, 2007:51), por ejemplo, se pueden tomar decisiones políticas en el proceso de implementación, lo que permite hacer reajustes a la misma.

Para el análisis de las políticas públicas la etapa de implementación es fundamental, en ella se cristalizan y se reajustan las decisiones políticas; participan en su proceso diversas instituciones y se tienen en cuenta varias perspectivas, (nacional, subnacional e incluso internacional o transnacional). De ahí que la implementación adopta un carácter plural en un proceso constante de reconstrucción y de *implementation gap*, entendido este, como el distanciamiento o la brecha existente entre una decisión política y la aplicación en la realidad.

Las primeras corrientes que se interesaron por la implementación de las políticas decían que esta fase es postdecisional, postura derivada también del Ciclo de Política. Esto quiere decir, que en primera instancia son los políticos quienes toman las decisiones para que en un segundo momento, los funcionarios públicos y el cuerpo administrativo se encargue de la ejecución de la política. Esta primera posición ha sido

rebatida por teóricos como Yanow (1987) que a decir de Roth (2007), propone que los ejecutores de política cuentan con un marco de interpretación, traducción y construcción de sentido que está permeado por distintas dimensiones que influyen el propio sistema de valores y a partir del cual, se movilizan ideas y acciones que pueden modificar las decisiones en curso.

Así, la implementación constituye un proceso que se adapta al contexto y a la dinámica particular del problema público. Se produce la interacción y la retroalimentación a partir de relaciones, generando complementariedades y discusiones que se presentan entre decisores, ejecutores y destinatarios de una política. Va más allá de la capacidad técnica -administrativa o de las fallas en la gestión pública, encarna un problema político que trasciende posiciones neutrales, abarca una diversidad de instituciones, actores e intereses que suelen articularse o ponerse en disputa.

Los primeros estudios sobre implementación plantean una brecha entre los decisores y los operadores de política, es decir, por un lado, una perspectiva de diseño y por otro, una perspectiva de ejecución. La primera puso el énfasis en la fase de decisión, considerándola sustantiva y determinante en el éxito o fracaso de la política y atribuyéndole un carácter político, donde surgen algunas preguntas, como: “¿cuál es la factibilidad de la acción gubernamental?” (Aguilar, 1993:19) ¿Qué puede hacer el gobierno y por qué no es eficaz en lo que le compete?. Y la segunda, la fase de implementación, en la que hay predisposiciones del gobierno por cómo asumir y dar prevalencia a ciertas características de un sistema político que responden a un arreglo de intereses que permea el tratamiento de los asuntos públicos. La mayoría de los primeros estudios americanos fueron mono casuísticos, que llegaron a conclusiones pesimistas sobre la capacidad de los gobiernos para aplicar eficazmente sus programas, sin embargo, posteriormente se fue involucrando una perspectiva comparada (Sabatier, 1986: 21).

Fallas de implementación

En el análisis de una política pública se pueden visualizar algunos factores que son decisivos para su desarrollo, estos son: disponibilidad de recursos, establecimiento de criterios legislativos, difusión e información compartida, actores y organizaciones políticos; factores que al no estar presentes pueden ocasionar una brecha de

implementación, entendiéndose como el distanciamiento existente entre una determinada decisión de política y su aplicación en la realidad; en la práctica se denomina desajuste o fallas de implementación (Roth, 2007:107).

La implementación es un proceso que implica juegos de poder, y no puede desapegarse de las estrategias y técnicas de los implementadores, no solo hay un solo implementador, hay multiplicidad de actores (autónomos y semiautónomos) y todos quieren tener cierto control.

El fracaso de las políticas si bien se ampara en las fallas de implementación, la causa más nombrada es el error teórico o técnico de la decisión gubernamental, al plantear una estrategia que no produce el efecto esperado (Aguilar, 1993: 33), así como, un inadecuado diseño político desde la selección de los instrumentos (Fisher, 2007: 51-52), al no identificar las características y condiciones institucionales que llevan a esa selección, (Fisher, 2007: 101).

Al momento de deliberar y escoger los instrumentos de política no se lleva a cabo una evaluación precisa y realista de las capacidades de los instrumentos o sus posibles calibraciones, se pueden escoger instrumentos de política sin previa discusión de los objetivos a alcanzar (Howlett, 2009), o a la hora de la ideación de políticas se pueden sobreestimar los objetivos. Esto es producto de la separación de la política y la administración local. Los intereses de la periferia deben estar representados a nivel central y propiciar una ilación entre el nivel nacional y subnacional, tanto con objetivos universales que respondan incluso a apuestas de escala global como con especificidad de los intereses políticos concretos en la escala local. De esta forma el éxito o fracaso de las políticas públicas se halla en la estructura institucional de las relaciones intergubernamentales, que involucra un ajuste, una adaptación multilateral y la capacidad del gobierno central para influir, coordinar y articular acciones con los niveles subnacionales (Aguilar, 1993:40).

A decir de Pressman y Wildavsky (1973) un defecto de la implementación no sería la falla de la aplicación de la política sino la incapacidad para seguir adelante con el eslabonamiento, la conexión o el nexo en la cadena de causas y efectos, en una secuencia programada de acciones. En ello interviene una serie de factores como la ambigüedad o inconsistencia interna entre los objetivos de la política; inexistencia de consenso sobre los instrumentos a utilizar; insuficiente presupuesto; incompetencia

técnica de las instituciones; oposición política; corrupción y clientelismo en las burocracias públicas; escasa articulación en la acción, multiplicidad de participantes y perspectivas que provocan pluralidad de objetivos en relación a las prioridades particulares y predominio de la casuística. Si bien estos factores no constituyen en sí mismos problemas de implementación coadyuvan a que el proceso se lentifique y se afecta la puesta en práctica de las decisiones políticas.

Primera generación de los estudios de implementación

Los pioneros de los estudios de implementación son Pressman y Wildavsky (1973), con su obra, “Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”, ellos analizaron el fracaso en la implementación y se ciñeron a la perspectiva de arriba hacia abajo o descendente, en la que primaban las relaciones institucionales desde el centro hacia la periferia a partir de una decisión política que se tomó en el nivel central. Lo que generó problemas en los modos de organización, debilitando la coordinación y control jerárquico que desempeña la burocracia en una cadena causal (Boussagnet, 2009).

La tesis de Pressman y Wildavsky (1973) sintetiza que la implementación cristaliza “la hipótesis causal que constituye la política” (Aguilar, 1993: 47), esperando al final del tramo un curso de acción y una realidad efectiva; ordenes secuenciales y jerárquicas, a manera de eslabones de una cadena que repercuten y están en completa interacción con las metas propuestas.

En el caso concreto que ellos analizaron, sobre una Política Federal de Desarrollo Económico diseñada desde el nivel central en Washington, pero aplicada a un nivel local por la Agencia de Desarrollo Económico en Oakland, cuyo propósito era la construcción de una obra civil, generación de empleo para las minorías e incentivos a las empresas privadas para mantener una tasa de crecimiento económico, plantean el fracaso de la política y las brechas de implementación, debido a la multiplicidad de participantes, diversidad de perspectivas, objetivos, intereses, racionalidades y concepciones en las necesidades y beneficios de la obra. A partir de esto, se bifurcan las metas a alcanzar, se genera un abanico de problemas y una creciente complejidad intersectorial (Fontaine, 2014).

Pressman y Wildavsky proponen que haya una clara definición en las metas u objetivos de la política, seria capacidad de coordinación y control para que no exista un déficit de implementación (Parsons, 2007: 485). Que exista además, interdependencia entre el diseño y la implementación de la política, contar con una teoría causal que establezca la relación directa entre medios y fines y lograr tener control sobre la mediación de los eslabones causales.

Entre quienes se inscriben en el modelo racional de arriba hacia abajo, se destacan Sabatier y Mazmanian (1979) que se basan en la construcción del tipo ideal de burocracia de Max Weber y quienes posteriormente hacen una propuesta síntesis tras el análisis de varios casos de implementación de políticas. Sobre implementación, dicen que es la ejecución de una decisión política incorporada generalmente en una ley que puede tomar la forma de importantes órdenes ejecutivas. La decisión identifica el problema que debe abordarse, establece los objetivos y una variedad de formas de cómo gestionarlo que son las "estructuras" del proceso de implementación (Hupe y Hill, 2009:7). O'Toole (1995) afirmó que la implementación de políticas "se refiere a la conexión entre la expresión de la intención gubernamental y los resultados reales" (O'Toole, 1995: 43 citado en Hill y Hupe, 2009:7).

En este sentido, la implementación juega un papel importante para la efectividad de la política, ella reivindica el conjunto de acciones que transforma las intenciones en resultados observables. En los primeros estudios de implementación, se veía más claramente la división del ciclo de políticas en sus etapas (formulación e implementación), no obstante, existía una concatenación entre los objetivos de política y los instrumentos a utilizar; los medios y los fines; las condiciones iniciales y los efectos esperados (Aguilar, 1993:44-45).

En ese entonces, la implementación ocupaba el espacio intermedio del actuar en un ciclo de políticas. Sin embargo, en el transcurso de las investigaciones, se fue detectando que la implementación no era el paso intermedio entre las ideas y la puesta en práctica, porque intervenían otra serie de factores vistos desde una postura administrativa y burocrática que influían en la formulación de política pública, entre ellos: distintos intereses, rutina en los procedimientos, desorganización y desarticulación de las instituciones o agencias, escasa dirección y control para lograr una ejecución efectiva, "conflictos intergubernamentales, distorsiones burocráticas,

resistencias locales” (Aguilar, 1993:26), factores que deforman en la práctica lo que en principio se había diseñado, y establecen una ruptura entre una decisión política y una dimensión operativa de carácter administrativo.

Segunda generación de los estudios de implementación

Por consiguiente, la segunda generación de los estudios de implementación, incluye esfuerzos más sistemáticos realizados en 1980 que posicionan el debate entre las perspectivas top-down (de arriba hacia abajo) y bottom-up (de abajo hacia arriba), logrando explicitar, qué factores influyen en la implementación de las políticas públicas para que estas sean efectivas.

La deficiencia del enfoque de arriba hacia abajo fue centrarse casi exclusivamente en los políticos y funcionarios de alto nivel. Algunos teóricos entre ellos Hjern y Hull (1982), Barrett y Fudge (1981), Elmore (1979) critican del enfoque que a partir de las decisiones que se toman desde el nivel central se descuidan las iniciativas y estrategias que tienen los burócratas “street level”¹, así como los efectos contraproducentes de la aplicación de la misma política. Se torna difícil su aplicación en escenarios políticos donde no hay una política dominante o una ley establecida. Y plantean que la distinción y separación entre formulación e implementación de política es engañosa, pues no tienen en cuenta que muchos de los factores involucrados, como por ejemplo, el componente organizacional se encuentra en las dos etapas (Sabatier, 1986).

Se desarrolla de esta forma, el enfoque analítico de abajo a arriba que da importancia a las interacciones organizacionales, bajo la estructura de mecanismos de negociación, persuasión e intercambio, que legitiman la política y complejizan la acción pública (Bardach, 1977 citado en Bousaguet, 2009), se destacan las relaciones de acuerdo y conflicto que posibilitan analizar el ajuste o desajuste entre las intenciones y la realidad.

El enfoque de abajo hacia arriba examina las acciones y relaciones formales e informales que constituyen el subsistema político, tanto en el diseño como en la implementación de políticas (Howlett y Ramesh, 2009: 164), se enfatiza en la conducta

¹ Como tal no tiene traducción directa al español, pero son los burócratas de primera línea o de base, los que interactúan directamente con el público, los implementadores o hacedores de la política pública.

adaptativa de los burócratas “street level” que tratan de buscar y mantener los medios para alcanzar los objetivos de política y responder con eficacia en la implementación. (Sabatier, 1986 y Lipsky, 1980 citados en Howlett y Ramesh, 2009: 164).

En la vertiente de pensamiento de abajo hacia arriba, por nombrar algunos teóricos, están: Lipsky (1971, 1976, 1977), sustenta que el modelo racional bajo el control jerárquico no mostraba efectividad en la implementación de la política y reconoce que las organizaciones tienen limitantes y que se dinamizan en un proceso estructurado de conflicto y negociación. Perspectiva que se fortalece con la propuesta de Elmore (1979 y 1985) sobre mapeo regresivo, donde el punto crucial del problema de implementación se ubica en la base de la jerarquía, desde donde debe partir la retrospcción. El estar cerca de la fuente del problema posibilita mayor nivel y capacidad de influencia, que depende en muchos casos de la discrecionalidad de los operadores. Esto permite analizar y organizar el rumbo de la política de acuerdo a conductas organizacionales y comportamientos observados que entran en conflicto en los entornos cultural, político y gerencial (Aguilar, 1993: 256).

En esta misma línea, Bardach (1977), propone el modelo de juegos, para quien la implementación es un juego de poder e influencia, proceso esencialmente político en el que se negocia, se persuade y se maniobra en condiciones de incertidumbre, y los grupos e individuos alcanzan sus propias metas y objetivos.

Por su parte, Sabatier (1986) destaca lo que ha desarrollado Hjern (1982), que propone una técnica metodológica explícita y replicable para la identificación de la red de actores locales, regionales y nacionales que participan en la planificación, financiación y ejecución de los programas, precisando los contactos y la percepción de los problemas y estrategias.

Así, con los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, las teorías de primera y segunda generación fueron útiles al establecer una serie de principios de gestión, diseño y administración, con la optimización de la voluntad política y la acción administrativa. Se creía en principio, que los tomadores de decisión proporcionaban una dirección y objetivos claros, pero obviaban las intenciones de gobierno que surgían de procesos de negociación, formación y aprendizaje, por lo que los objetivos y la dirección podían mostrarse vagos.

Conciliando las dos generaciones, hacia teorías híbridas

Según Sabatier (1993) estos dos enfoques no son contradictorios sino complementarios y conducen a una implementación más real de la política. El enfoque de arriba hacia abajo comienza con las decisiones del gobierno, examina el grado en que los administradores llevan a cabo estas decisiones y trata de encontrar las razones que subyacen a la aplicación. El enfoque de abajo hacia arriba comienza en el otro extremo de la cadena de implementación, insta a tener en cuenta las acciones de los llamados burócratas “street level” como los denominó Lipsky (1980).

Sin que existan modelos acabados o superiores para el análisis de la implementación de políticas públicas, las diferentes miradas teóricas sobre el proceso de implementación proponen el reto de concebirlo de manera multidimensional y flexible. Algunos autores tienen el propósito de conciliar los dos modelos anteriores, e ir más allá de los planteamientos segmentados o simplificadores de la implementación de la política, los cuales se enmarcan en el modelo de “la acción de las políticas públicas”.

De esta manera, con las nuevas tendencias político-administrativas, se da lugar a nuevas formas de gestión pública y emergen teorías híbridas como las que propone Wildavsky en colaboración con Majone y Browne (1984), basadas en un razonamiento centrado en la implementación como evolución, un proceso de políticas que cambia y se adapta en la medida que se implementa (Majone y Wildavsky, 1984:116), lo cual puede mediar entre la perspectiva de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, en un encadenamiento de acción y reacción (Barret y Fudge, 1981).

Según Roth (2007), estas concepciones del proceso de implementación, responden a la controversia suscitada entre los analistas, por un lado, creen en criterios de planeación, control, jerarquía y responsabilidad para alcanzar los objetivos de política, y por otro, creen en la capacidad de aprendizaje, adaptación, concertación y espontaneidad. Autores como Barret y Fudge (1981), plantean que la continuidad de las acciones de política pública a partir de procesos interactivos y de negociación entre los tomadores de decisión y los operadores de política, permite entender mejor el proceso de implementación.

Si bien en principio se considera a Sabatier como un exponente clave de la perspectiva de “arriba hacia abajo”, en su obras subsiguientes impregna su enfoque de algunas fortalezas metodológicas de tipo de abajo hacia arriba, incorpora el estudio de

las redes, evalúa factores que se involucran en los programas de gobierno, e incluso analiza la interacción de diferentes programas y cómo esto influye en los resultados de política.

En principio, Sabatier y Mazmanian (1979) recapitulan el análisis de implementación de políticas públicas, que a decir de Roth (2007) se inscriben en un enfoque de gestión pública y son quienes hacen una síntesis de la implementación, debaten sobre las condiciones necesarias para que esta sea efectiva (eficaz y eficiente).

Ellos proponen las condiciones para implementar los objetivos legalmente establecidos en una política (Parsons, 2007:105) estas son: objetivos claros y consistentes; teoría sólida, causal y adecuada para lograr el cambio; instancias de implementación legalmente estructuradas; implementadores comprometidos con los objetivos, que tengan capacidades políticas y discrecionalidad; apoyo de grupos de interés organizados especialmente en el poder legislativo y judicial; concebir la aparición de políticas públicas conflictivas o cambios en las condiciones socioeconómicas, que no menoscaben los fundamentos teóricos ni el soporte o apoyo político.

La integración de enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba favorecen una perspectiva institucional que destaca la complejidad de la política a través de las interacciones (Howlett, 2009). Sabatier destaca las ventajas comparativas de los dos enfoques, propone detectar un problema de política en un subsistema, a partir de las estrategias de actores políticos claves y actores secundarios pertenecientes a los ámbitos público, privado y a distintos subniveles. Retoma de Hjern (1982) la técnica de redes para determinar a los actores principales, sin embargo, propone complementarla para establecer los actores indirectos. Destaca el carácter dinámico de las políticas y ancla la problemática a los instrumentos legales y a los cambios en las condiciones socioeconómicas.

A diferencia de sus antecesores, Sabatier creyó pertinente que para hacer un análisis de política en su implementación no se requería cuatro o cinco años, sino un plazo más largo de diez años, que permitiese un análisis más riguroso del proceso político en el que se obtuviera un grado de aprendizaje mucho más significativo, lo que posibilitaría analizar el cambio de política teniendo en cuenta la estructura de formulación, su núcleo profundo y la conformación de coaliciones que promuevan

objetivos políticos de acuerdo a un sistema de creencias frente a una acción o programa gubernamental (Sabatier, 1986).

El desarrollo de la implementación y su relación con la Gobernanza

Si bien la implementación de políticas por lo general se fundamenta en la gestión de los servidores, funcionarios administrativos y organismos burocráticos posterior a la toma de decisiones políticas y el establecimiento de los objetivos, también se involucra la participación de actores no gubernamentales u organismos paraestatales² (así sea en un número reducido) que también forman parte del subsistema de políticas y contribuyen con conocimientos, valores y tradiciones que inciden en la evolución de los programas, el diseño y la evaluación de políticas, generando un proceso de gobernanza multinivel (Howlett y Ramesh, 2009:160).

El término Gobernanza se utiliza como un paraguas más o menos neutral, en virtud del cual algunas variantes se distinguen, al igual que los modelos de gobernanza (Pierre y Peters, 2000) o modos de gobernanza (Kooiman, 2003). La gobernanza se utiliza como una etiqueta para conceptualizar el carácter multidimensional del gobierno en acción (Hill y Hupe, 2009: 15).

En sí, este término se refiere a la forma en que los impactos colectivos se producen en un sistema social. Es claro que no existe un único modelo de gobernanza, existen múltiples e incluso muchos pueden convivir en un mismo sistema político, la clave es poderlos identificar y determinar la forma en que se articulan para poder analizar el proceso de gobernanza y los resultados políticos esperados.

Las características de la gobernanza según Hill y Hupe (2009) enfatizan la acción, mayor injerencia del contexto, reevaluación de los valores públicos tradicionales, una rehabilitación del modo jerárquico de gobernar y una renovada atención a la rendición de cuentas.

Para vincular la gobernanza con la implementación de políticas, cabe recapitular el proceso de gobierno que se ha dado en el Siglo XX especialmente en Estados Unidos y Europa Occidental y mencionar que la primera generación de los estudios de implementación se centraba en casos concretos y aislados los unos de los otros; la segunda generación apostó por desarrollar de cierta forma marcos de análisis; y

² Los organismos paraestatales según Howlett y Ramesh incluyen empresas de propiedad estatal, empresas y entidades sin ánimo de lucro y asociaciones público privadas que participan en la prestación de servicios sea directa o indirectamente.

la tercera generación se aproximaba a explicar la variación de los estilos de implementación y adquirir un carácter predictivo (Goggin, 1990 citado en Hill y Hupe 2009).

La forma de hacer política fue cambiando con el transcurso de los años y sigue cambiando o retomando formas que ya se habían puesto en práctica en años anteriores. Desde la década de los 30 con las políticas intervencionistas y el Estado de bienestar, adquirió importancia la Administración Pública que se caracterizó por un diseño de políticas de tipo jerárquico, donde los decisores establecían los objetivos de políticas y los ejecutores o funcionarios públicos se ceñían a ellos, en busca de conseguir los resultados deseados. El crecimiento económico se ve reforzado por la doctrina keynesiana, al mantener el gobierno el poder de compra, creando una demanda efectiva de bienes y servicios e incrementando el gasto público (Hill y Hupe, 2009).

Después de 1973, cuando Pressman y Wildavsky descubrieron y explicaron la posibilidad existente de una brecha entre los objetivos o las intenciones y los resultados de una política, una nueva parte de la agenda de investigación de la administración pública fue ocupada por el estudio de la implementación (Hill y Hupe, 2009:107).

Posteriormente en la década de los 80, precisamente en 1982, el Estado en acción que se regía bajo un modelo keynesiano se enfrenta a la generalización de políticas neoliberales, y se produce el cambio hacia un modelo monetarista que caracterizó la era de Thatcher y Reagan y se da el énfasis en la política y la gestión pública, con la Nueva Gestión Pública, donde era preponderante el rol del mercado. Según Kettl (2000) la Nueva Gestión Pública enmarca tres cuestiones importantes para la administración pública estadounidense, un enfoque ejecutivo fuerte de arriba hacia abajo, separación entre las funciones de gestión y de política enfocándose en la teoría del principal – agente y una gestión por resultados que estandariza los servicios de los programas de gobierno, y por tanto, se basa en la contratación y la promoción de la eficacia.

Es así como empiezan a aparecer otros temas de investigación, las redes entraron en escena. Según Kettl las redes han ayudado a establecer el vínculo entre gobernabilidad y gestión pública, crean el vínculo con los temas de control político de la burocracia, representación en la administración pública y legitimidad democrática (Frederickson, 1999: 19, citado en Hill y Hupe, 2009). La institucionalización de la

rendición de cuentas fue tomando predominio en la configuración de los mercados y el paradigma que se distingue en esta época es del mercado integrado a la vida política de los Estados.

A mediados de los años 90 aparece, una combinación entre pragmatismo e intervencionismo selectivo que tienen en común, la atención explícita en la acción, elemento fundamental en el cambio del "gobierno" a la "governabilidad" y la nueva forma de concebir la administración pública, centrándose en los factores que determinan el desempeño del gobierno y el cambio de políticas. Es entonces que aparece en el escenario político la Gobernanza, se focaliza en los aspectos prácticos de la implementación, amplía su locus de enunciación y no solo se remite al gobierno, pues empiezan a aparecer otras formas y actuaciones de gobierno más horizontales en un determinado dominio público, es como si se deslocalizara la política y tuviera varias entradas, que a decir de Pierre y Peters (2000) se llamaría el descentramiento del Estado, una gobernanza desde afuera, desde arriba y desde abajo.

El desplazamiento hacia arriba tiene que ver con los actores y las organizaciones internacionales, con el carácter transnacional de los problemas que enfrentan las élites políticas; el desplazamiento hacia abajo se relaciona con las regiones, las ciudades y las comunidades, con influencia de los procesos de descentralización de la autoridad del Estado; y el desplazamiento hacia el exterior, que integra a las entidades privadas e instituciones satélites.

Los planteamientos de Pierre y Peters (2000) se afianzan con lo que propone Kooiman (2002), para quien la gobernanza es un fenómeno social con diferentes grados de desarrollo de las interacciones, que se basan en el reconocimiento de las interdependencias, las combinaciones de actividades y el reconocimiento de las estructuras de gobierno en una relación dialéctica, entre la acción o nivel intencional y la estructura o nivel sistémico - contextual.

La sociedad moderna a decir de Kooiman (2002) se encuentra imbuida por tres tendencias, a saber: la diversidad, la complejidad y el dinamismo, en boga en muchas épocas, pero sobretudo en la sociedad contemporánea, ante lo cual, ha surgido la necesidad de cooperación y participación de los actores no gubernamentales, grupos de interés y el mismo gobierno. Esto constata que las líneas que demarcan lo público y lo privado poco a poco se van desvaneciendo.

La primera tendencia, la diversidad, refiere a las distintas entidades que forman el sistema sociopolítico con sus objetivos, intenciones y poderes. La segunda, la complejidad, alude a la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, en su mutua interacción y su vínculo con el entorno que las rodea. Y la tercera, el dinamismo, que incluye tensiones y transformaciones que se generan al interior del sistema y con relación a otros. Estos son retos sociopolíticos a los que los distintos modos de gobernanza deben responder, en procura de crear oportunidades o solventar diferentes tipos de problemas.

De ahí, que es posible hablar de una gobernanza interactiva o socio política, cuyo fin es determinar los nexos públicos y privados para solventar las demandas sociales de la sociedad contemporánea. Gobernar desde una perspectiva de interacción es pensar en una propuesta síntesis que considera los elementos relacionales de un sistema y su imbricación. Para ello Kooiman (2002) propone tres niveles de ordenamiento en un sistema de gobernanza, el primero relacionado con la solución de problemas colectivos y creación de oportunidades sociales; el segundo con la consolidación de instituciones y aspectos procesales, donde hay mantenimiento, diseño y renovación de instituciones sociopolíticas que controlan o facilitan las interacciones adoptando modelos organizados de reglas y roles construidos socialmente; y el tercero los meta-principios pragmáticos o normativos, que establecen un orden superior de cómo gobernar y responsabilizarse cada entidad o institución de sus acciones políticas.

Ahora bien, contando con los tres órdenes de gobernanza, Kooiman propone distintos modos de gobernanza que en la realidad, cada uno no brilla con luz propia, ya que están estrechamente relacionados en una especie de combinación o bricolaje, y cabe considerar algunas de sus características para entender mejor la gobernanza mixta, interactiva o sociopolítica que ha planteado este autor.

Por un lado se encuentra el autogobierno que establece una especie de autoreferencial, es decir, un gobierno direccionado por sus modelos internos de organización y operación; por otro lado está la cogobernanza que implica relaciones más horizontales, de cooperación, coordinación y comunicación sin contar con una autoridad dominante. En este modelo existen diferentes niveles sociales: uno micro, cuya interacción se desarrolla entre actores y su grado de intención individual, ellos pueden generar un tipo de acuerdo organizativo formal; uno meso, en donde los

acuerdos son de carácter múltiple, intra e interorganizacional; y un nivel macro que alude a una escala de estructural global donde se coordinan dinámicas de la sociedad, el Estado y el mercado. Por último Kooiman (2002) plantea el modo jerárquico, donde cumple un rol importante la burocracia y la racionalidad que posibilitan el control, la dirección y la subordinación de acuerdos y responsabilidades en un sistema democrático.

Estos modos de gobernanza conjugados con los distintos órdenes darían una mayor consistencia a la gobernanza interactiva para responder a la sociedad diversa, compleja y dinámica del siglo XXI, donde las instituciones asuman responsabilidades autónomas pero también compartidas y se acepten los diferentes modos de gobierno, yuxtaposición y combinación de distintas formas de gobernanza.

Con la Gobernanza, la implementación de políticas ya no se ve como una secuencia de etapas sucesivas en un encadenamiento vertical, por el contrario, permite ver las conexiones entre las partes que componen el sistema, una forma más horizontal a la manera de gestión de red. Es así, como adquieren importancia el contexto, los funcionarios públicos que operan dentro de las relaciones jerárquicas entre “la política y la administración” sea por carrera administrativa o contrato; la rendición de cuentas que se hace de manera horizontal y se involucra a los ciudadanos y los destinatarios de los programas (Hill y Hupe, 2009). En la práctica de la administración pública, los funcionarios públicos ya no sólo se acogen a las declaraciones escritas por los decisores de política de un dominio público sino que adquieren conciencia de su aplicación. El gobierno actúa conjuntamente con otro tipo de actores, sociales y políticos que da variedad a la implementación y gestión de políticas; la acción varía y existe una especie de performance en ella.

Ahora bien, teniendo en cuenta los planteamientos de Ostrom (2007), la Gobernanza se constituye en un marco, porque tiene un lenguaje meta teórico, que guía, organiza y permite identificar elementos universales, consta de amplitud, apertura empírica e influye en la formación de teoría de alcance medio.

Su carácter multidimensional y anidado permite especificar las preguntas de investigación e identificar las relaciones contextuales, permite localizar las distintas actividades de gobierno dentro de una gama de relaciones político-social, establece los enlaces con los temas académicos clásicos de la administración pública, se adecua al

estudio del proceso de política y tiene un fuerte análisis institucional que es importante en la estructuración de las decisiones y las innovaciones de política (Hill y Hupe, 2009: 127).

El estudio de la implementación de política se enriquece cuando se ve como parte de un proceso y se hace una interpretación multidimensional desde la Gobernanza. Esta establece relación con el Ciclo de Política con el que difiere, ya que hace conexiones a partir de su carácter anidado de factores.

El modelo de etapas ha demostrado en la práctica que no es un modelo sino un marco analítico general con deficiencias, ya que en la investigación sus funciones resultan ser limitadas porque no tiene un poder explicativo. El Ciclo de Política puede proporcionar la "estructura" necesaria para el estudio de la implementación cuando se concibe como parte de la gobernanza. Para los investigadores, el uso del marco de la Gobernanza Multidimensional posibilita hacer una exploración más sistemática, permite desplazarse de una postura vertical asociada a las intenciones y los logros, hacia una más horizontal, que explica la variación en el comportamiento real y su impacto en el rendimiento (Hill y Hupe, 2009).

Lo que Kiser y Ostrom plantean como Gobernanza orientada a la acción en sus tres fases: constitutiva, direccional y operativa, se une con el modelo integrado de selección de instrumentos de Howlett, teniendo en común, tres tipologías que se encaminan prácticamente a lo mismo. La primera una Gobernanza Constitutiva, donde el análisis se orienta a la estructura; a decir de Hupe creación de entornos y para Howlett puede coincidir con los arreglos de gobernanza. La segunda, la Gobernanza Direccional, cuyo análisis se orienta a los contenidos, se plantean resultados de acuerdo a la toma de decisiones colectiva y muestra la dirección hacia la consecución de los objetivos fijados; Howlett la denomina lógicas del régimen de políticas. Y la tercera, la Gobernanza Operativa, donde el análisis se orienta a la gestión real de los procesos de las actividades, o lo que Howlett le denomina planes operativos.

Múltiples ámbitos de acción vinculados a los tres niveles de análisis o subsistemas de política. Así Ostrom define la manera cómo las reglas institucionales afectan de forma acumulativa las medidas adoptadas y los resultados obtenidos en cualquier ajuste. El funcionamiento del mecanismo de anidación no podría estar mejor representado, y es muy similar a las consecuencias de carácter anidado del Marco de Gobernanza múltiple (Ostrom 2005, 43 citado en Hill y Hupe, 2009: 126).

Ostrom, tiene en cuenta subniveles de acción que no se limitan a capas específicas de administración y permiten observar las actividades específicas en una escala de acción que puede involucrar individuos, organizaciones o sistemas.

Tercera generación, análisis por los instrumentos.

Una definición de los instrumentos de política según Howlett y Rayner (2007) es que son técnicas de gobierno que emplean recursos del Estado para obtener resultados de política. Desde el neoinstitucionalismo sociológico se definen como instituciones, porque constituyen un conjunto de reglas, normas y procedimientos que gobierna las interacciones y comportamientos de los actores y las organizaciones. Ofrecen un marco que puede reducir las incertidumbres latentes y estructurar la acción política, haciendo más previsible el comportamiento de los actores sociales y políticos, de acuerdo a las capacidades de acción que son determinadas por la selección de instrumentos (Lascombes y LeGalès 2004, citado en Boussaguet, 2009: 291).

Las teorías de los instrumentos de política atravesaron por tres generaciones, la primera generación que emerge desde estudios de Economía y la Ciencia Política que identifican varios factores que influyen en la elección de instrumentos y contribuyen a comprender la complejidad de su uso real desde un modelo inductivo. Se analizan los instrumentos de manera separada e individual y se basaron en el carácter completamente técnico y político de los instrumentos, una visión netamente funcionalista que consideraba a los instrumentos en términos de buenos o malos, además crearon una brecha entre prácticas administrativas complejas y desarrollo de teorías simples.

La segunda generación de análisis de instrumentos, la constituye la instrumentación de política que permite estrechar un vínculo entre los gobernantes y gobernados, donde la red de política jugó un rol importante en las deliberaciones y elecciones. Esta generación reveló que los gobiernos en general seleccionaban instrumentos dentro de un rango limitado. Avanzó en el desarrollo de la selección del instrumento bajo dos filtros, uno, el carácter sustantivo de los instrumentos que inciden en la prestación de bienes y servicios; dos, el carácter procedimental que altera el proceso de la política y que ambos configuran un estilo de implementación.

En el análisis de la implementación de políticas, los teóricos avanzaron en 1990 a una tercera generación de investigación, a través de un proceso de diseño de políticas

o nueva orientación de diseño (Howlett, 2009). Esta generación avanza en las limitaciones de la primera y segunda, propone una elección de instrumentos de política mixtos, estando acorde a los arreglos de la nueva gobernanza como lo mencionan Howlett y Rayner (2007), donde los instrumentos procuren ser óptimos para la toma de decisiones y contextos complejos. Se da lugar a nuevos diseños institucionales, estrategias mucho más integradas con el objetivo de reconstruir un dominio de política, coherente con los objetivos y la consistencia en la combinación de instrumentos.

Tipología de instrumentos, modelo NATO y combinación de Instrumentos

El gobierno utiliza diferentes instrumentos de tipo administrativo para tener el control social, tomar decisiones, moldear la vida de los ciudadanos para que logren adaptarse a una variedad de propósitos, bajo diferentes combinaciones de instrumentos (Hood y Margetts, 2007). Es necesario explicitar por qué se utilizan ciertos instrumentos, herramientas o mecanismos en circunstancias específicas para desarrollar las tareas del Estado, cuáles son las razones que intervienen para su selección, y a qué se debe la forma de comportarse de los ejecutores de política en el desempeño de sus actividades.

Siguiendo a Lascoumes y LeGalès (2004), hacer un análisis de política por y desde los instrumentos, no solamente consiste en concebirlos como técnicas desde una aproximación funcionalista, sino apreciar su sentido político y social, no se alejan de una neutralidad axiológica, al contrario, son portadores de una interpretación social y política, de concepciones de regulación y control político. Cada instrumento es una forma condensada de poder social y las maneras de ejercerlo pueden producir efectos que son independientes a los objetivos establecidos y las metas asignadas; estructuran la acción pública según su lógica predominante que puede estar acorde con la del régimen o la del sistema político.

Una política o un programa de acción no es mono instrumental, suelen ponerse en acción varios instrumentos, es decir, que a partir de su movilización se plantean escenarios de coordinación donde convergen diferentes marcos cognitivos, regímenes de intereses y patrones institucionales (Lascoumes y LeGalès 2004, citado en Boussaguet, 2009: 289). Los instrumentos no son totalmente independientes, se superponen entre sí (Hood, 2007).

Los instrumentos integran características de detectores y efectores, los primeros son todos los instrumentos que el gobierno utiliza para tener información de una determinada situación y los segundos son todas herramientas que el gobierno emplea para tratar de hacer un impacto en el mundo exterior (Hood y Margetts, 2007:3), su interrelación permite entender las razones por las cuáles se escoge un determinado instrumento de política, asociado a otro u otros, y concebir los efectos que resultan de esa selección. NATO es un modelo que resume cuatro recursos básicos a través de los cuales, los gobiernos detectan y efectúan acciones, estos son:

Nodalidad que denota la capacidad del gobierno para operar como un nodo o punto central de contacto, que evidencia una posición estratégica en el suministro de información (Hood, 2007). Autoridad constituye el poder legal, oficial y otras fuentes de legitimidad del gobierno; es lo que prohíbe, garantiza, adjudica y se basa 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 personas con características y habilidades determinadas, materiales e inmateriales, que promueven la cristalización de una acción directa (Hood, 2007: Hood y Margetts 2007).

La elección de instrumentos y su relación con los modos de gobernanza

En este sentido, Howlett (2009) propone el modelo anidado multinivel en tres escalas: micro, meso y macro de elección de instrumentos de política y diseño de políticas, que implica un esfuerzo para hacer coincidir en un entramado coherente y convergente dentro y a través de los niveles, los siguientes aspectos: objetivos (generales-abstractos y concretos); preferencias de implementación e instrumentos de política, y calibraciones de los instrumentos y metas políticas.

Todo esto dentro de un marco amplio de Gobernanza, donde existen vínculos intra e inter nivel, y donde se requiere que las deliberaciones y la selección de instrumentos dependa de la naturaleza y la factibilidad de los objetivos que se persiguen. De este modo y de acuerdo a la tipología de Howlett, el diseño de políticas mantiene relación con un modo de gobernanza, un régimen de política y la calibración de instrumentos. Este proceso de anidación, en la práctica se vuelve complejo, porque influyen relaciones jerárquicas y una manipulación deliberada por parte del gobierno y sectores políticos.

La existencia de acuerdos que dependen de los modos de gobernanza ayudan a explicar las preferencias de implementación, que a su vez derivan de la selección de instrumentos sustantivos o procesales. Este encadenamiento se da, porque los acuerdos están influidos por una articulación y un desarrollo de los objetivos abstractos de política que ya están preestablecidos a partir de tendencias globales que se desarrollan en una determinada época, como por ejemplo, los cuatro sistemas de política de Lowi (1972), el constitutivo a finales del siglo XVIII y principios del XIX; distributivo durante el siglo XIX; el regulatorio a finales del siglo XIX; el redistributivo en el siglo XX. O a decir de Considine (2001), modos de gobierno legal, corporativista, de mercado o de redes, que en muchos países se ha generado cambio e imbricación de los tres primeros, y en Europa especialmente ha tomado relevancia el modelo de red, donde también cuentan las preferencias y las decisiones de los Estados.

Así, los gobiernos persiguen algún modo de gobernanza, tienden a desarrollar la lógica del régimen de política, que combina una preferencia para ciertos tipos de instrumentos con un conjunto de objetivos políticos.

La selección de instrumentos de política está circunscrita no sólo por el arraigo de la decisión dentro de un modo de gobernanza, sino también, al desarrollo de las preferencias de los gobiernos a lo largo de su formulación de políticas y la experiencia de implementación. Incluso, la gama y la combinación de instrumentos de política utilizados puede llegar a ser bastante complejo. Los diferentes instrumentos y mecanismos que utilizan los gobiernos para diseñar y poner en práctica políticas públicas, se pueden clasificar según los recursos básicos de los que se dispone, especialmente confiando en su eficacia (Hood, 1986 citado en Howlett 2009).

Los diferentes instrumentos de política son eficaces en cuanto mantienen cercanía y relación con los objetivos planteados y en caso de plantearse nuevas metas y elegir nuevos instrumentos, estas deben coincidir con la política existente.

Los instrumentos de política modelan un estilo de implementación

La implementación de política, consiste en aplicar estrategias y programas de gobierno que llevan en sí una combinación de diferentes instrumentos, partiendo de la premisa de que independientemente si se estudia la implementación desde las perspectivas de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba, es pertinente saber elegir entre varios instrumentos

para provocar un efecto sustancial en una decisión de gobierno (Hood, 1986a; Linder y Peters, 1991 citados en Howlett y Ramesh, 2009:168).

La etapa de implementación de ningún modo está desligada de la etapa de formulación de política. El vínculo entre estas fases y la elección de instrumentos ahonda en cuáles son los fundamentos que se utilizan para ella, con el objetivo de no caer en un ejercicio meramente técnico de costo-beneficio de acuerdo a las características o atributos de cada instrumento.

Howlett, Ramesh y Perl (2009) aportan al estudio y al análisis de la implementación, la perspectiva del subsistema político como marco de acción concreto, donde se establecen vínculos entre la instrumentación y la gobernanza, lo cual, brinda mayor consistencia a la cadena eslabonada de decisiones y acciones, de la que hablaban Pressman y Wildavsky.

En cierta forma el enfoque por los instrumentos de política permite hacer un análisis del cambio institucional, que permite observar en la etapa de implementación, en qué medida se modifica el grado de utilización de los instrumentos ya existentes, si este cambio repercute en la consecución u optimización de resultados, y así mismo, en el cambio de objetivos de política previamente establecidos.

La hipótesis central de la mayoría de los enfoques contemporáneos de la implementación de política es que esta etapa del proceso, está determinada por factores políticos, relacionados con la capacidad del Estado y la complejidad del subsistema para hacer frente a problemas específicos (Atkinson, 1989 : 114 citado en Howlett y Ramesh, 2009: 175). Esto explica por qué los patrones de la selección de instrumentos de gobierno, presentan similitud y continuidad dentro de los sectores de actuación a través del tiempo, constituyendo relativamente duraderos estilos de implementación (Howlett y Ramesh, 2009: 175).

Para analizar la implementación de la política pública, se analizan los instrumentos de política, que además de contar con la influencia de su contexto político de acuerdo a características específicas sociales, económicas y/o culturales, la práctica administrativa muestra empíricamente que estos instrumentos se combinan o se mezclan en determinados sectores o áreas temáticas de un subsistema de política (Howlett y Ramesh, 2003), lo que plantea el reto de comprender su composición mixta. Es

evidente el cruce o la combinación de dimensiones como la organizativa y el presupuesto, al tener en cuenta incluso a los grupos objetivo, beneficiarios de la política que contribuyan con recursos para que los costos de la implementación sean menores.

La implementación de políticas implica reconocer la diversidad de actores políticos que participan en el subsistema de política, los recursos disponibles, la magnitud y la naturaleza del problema a resolver, las ideas de posibles soluciones y en general todo el contexto del régimen político en el que el problema está inmerso, estos factores inciden en las preferencias de instrumentos de política y los estilos de implementación (Bressers y O ' Toole , 1998 citado en Howlett y Ramesh 2009: 173).

Los estilos de implementación constituyen tipos ideales, no obstante, cuando los problemas son teóricamente tratables y las limitaciones prácticas son altas, a menudo se da el caso, que la implementación se configura en un campo controvertido por mejorar los recursos. El enfoque en los factores políticos relacionados con la capacidad del Estado y la complejidad del subsistema, ayuda a explicar el por qué la duración de los estilos de la elección del instrumento a nivel sectorial y nacional. También ayuda a evaluar la propensión de éxito o fracaso de la implementación.

Finalmente, se identifica el estilo de implementación de la política pública de lucha contra la trata de personas en Colombia, teniendo en cuenta por un lado, la capacidad del Estado en disposición de recursos y legitimidad, y por otro, los objetivos de las políticas en cuanto al intercambio y apoyo de los actores o instituciones involucradas.

Las etapas a seguir en el diseño metodológico

Para desarrollar la investigación se utilizó el modelo de selección de instrumentos denominado NATO en su sigla en inglés (Nodalidad - Autoridad – Tesoro y Organización) propuesto por Christopher Hood (2009, 3era. edición) y redimensionado por Michael Howlett (2005). Se elaboró un inventario de instrumentos de política relacionados con la política pública teniendo en cuenta las cuatro categorías del modelo NATO, que están determinadas por dos dimensiones, la sustancial que incide en la oferta de bienes y servicios, es decir, decisiones y acciones de fondo asociadas a los lineamientos gubernamentales; y la procesual o procedimental donde intervienen las interacciones, procesos y configuraciones de políticas (Howlett, 2005: 44-45). En estas

dos dimensiones se anclan unas funciones, en el caso de la dimensión sustantiva los instrumentos alteran y controlan, y en el caso de la dimensión procesal, los instrumentos promueven y limitan.

Para el análisis y la interpretación, se priorizó uno de los instrumentos de política como eje rector que fue la Ley 985 de 2005, a partir de la cual se desarrollan otros instrumentos derivados, hasta llegar a mostrar e interpretar un mix o combinación de instrumentos que permitieron hacer el análisis de la efectividad de la política en su etapa de implementación. Se hace una aproximación al modo de gobernanza que está implícitamente a lo largo de la investigación y responde a la configuración del régimen de política y la promulgación de planes o programas que influyen en la operacionalización de los objetivos planteados; lógica, estructura y calibración de los instrumentos utilizados.

CAPÍTULO II LA TRATA DE PERSONAS CÓMO UN PROBLEMA DE POLÍTICA

El recorrido que se plantea a continuación en torno a la trata de personas se organiza siguiendo el modelo propuesto por Michael Howlett (2009) sobre la escala de tres grados o niveles de abstracción en el proceso de toma de decisiones. Los mismos que dan cuenta de los cambios políticos que ha tenido el abordaje de la trata de personas en cuanto a acciones institucionales, objetivos y medios que moldean la política pública en Colombia.

Nivel MACRO

En este nivel se tienen en cuenta los arreglos y las preferencias generales que determinan un modo de gobernanza, sea este jerárquico u horizontal en el ámbito de las migraciones y la trata de personas, así como las preferencias de implementación desde un ámbito internacional que marcan el curso de los diferentes Estados en la lucha del problema. Se alude a aspectos estructurales, paradigmáticos y niveles de instrumentación organizativamente durables que brindan los lineamientos generales de un área de política y conducen a la formulación de metas finales. Se asocia a este nivel una perspectiva de carácter internacional, como el paraguas donde se empiezan a crear los debates de la trata de personas a partir de un registro histórico y los pronunciamientos emitidos por el Sistema de Naciones Unidas, así como el proceso de las políticas anti trata a nivel mundial.

Trata de Personas, la esclavitud del siglo XXI

La trata de personas es un fenómeno histórico y transnacional, por ello, se cataloga como la Esclavitud del Siglo XXI. Si bien es una denominación propia de mediados del siglo XX, es un fenómeno antiguo que se vincula a la época de la esclavitud no superada, a pesar que en el siglo XIX la mayoría de los países la abolieron. Algunas formas de explotación semi-esclavista como la trata de mujeres o las relaciones feudales o de inquilinaje en las haciendas siguieron reproduciéndose (Rivero,2013:10). Detrás del problema siempre ha imperado el poder económico, político y social, factor que mercantiliza a los seres humanos.

A fines del siglo XIX, la esclavitud o la trata especialmente de mujeres, se agudizaba después de librar las guerras, ellas eran utilizadas como motín sexual. Las mujeres más atrayentes eran las de tez blanca provenientes de Europa y Estados Unidos, que eran comerciadas como prostitutas y/o concubinas de los hombres, a países de Europa del Este, Asia y África, prácticas que adquirieron la connotación de Trata de blancas (Henaó y Petro, 2013:8). Esta situación ha estado emparentada con la industria internacional del sexo, que mercantiliza al cuerpo humano como un bien para ser explotado, comprado y vendido (Cacho, 2010: 19) bajo una lógica patriarcal y de masculinidad hegemónica (Gimeno, 2012:77). En esta mercantilización, el consumo juega un papel relevante, donde la presencia de clientes o actores que demandan sexo, perpetúan el negocio de la prostitución, lo naturalizan y lo degradan, hasta convertirlo en una finalidad de trata de personas.

La globalización con la era de la información, los avances tecnológicos, el auge de lo cibernético, el exacerbado capitalismo y el incremento comercial, ha facilitado el predominio de la trata de personas que ocupa el tercer lugar de los negocios ilícitos después de las armas y las drogas. Este fenómeno global y transnacional, catalogado como crimen organizado de lesa humanidad, que bajo subterfugios conecta redes a nivel local, regional, nacional e internacional, tiene como característica esencial el desarraigo de la persona y el fin último de la explotación en diferentes modalidades, vulnerando los derechos fundamentales de la víctima.

Afecta tanto a hombres como a mujeres y población LGTBI, sin embargo, existe la tendencia de la feminización del delito. La trata se cataloga como una de las violencias basadas en género debido a que la mayoría de víctimas son mujeres y niñas, esto lleva a incluir la perspectiva de género en planes, programas y proyectos de lucha contra la trata de personas.

Según el informe de UNODC (2012), el 75% de las víctimas de trata de personas son mujeres y cada vez aumentan más las niñas. En los últimos años se ha ido incrementando la participación de mujeres en actos delictivos, un 30% en la trata de personas y un 12% en delincuencia femenina. Cuando ellas ocupan las redes de trata lo hacen en niveles inferiores, encontrándose más expuestas al riesgo de ser detenidas y procesadas. Sin embargo, si se analiza el rol de la mujer como perpetradora de un delito o víctima del mismo, el último tiene los mayores índices. Aproximadamente las dos

terceras partes de los procesados o condenados por trata de personas en el período 2007-2010 fueron hombres (Pastore y Cardoso, 2013: 9)

El contexto de vulnerabilidad que rodea a las víctimas de trata o potenciales víctimas, está rodeado por relaciones asimétricas de poder que son las detonantes de la reproducción de círculos de pauperización y degradación de la dignidad. Entre las vulnerabilidades más notorias se encuentran deficientes niveles de educación, difícil acceso a los servicios básicos, escasas oportunidades laborales, baja empleabilidad, escasa presencia del Estado con programas sociales, escenarios de conflicto, narcotráfico, micro tráfico, violencia generalizada y descomposición del tejido social.

La trata de personas aparece cuando convergen el crimen organizado sea este grande o pequeño y los procesos de migración o movilidad humana. La trata involucra tres elementos claves: a) El movimiento de una persona sea dentro o fuera de un país, por medios regulares o irregulares. El traslado de la persona se puede realizar a través de engaño, rapto, secuestro y/o fraude. Desde esta etapa existe dependencia de un tercero y completa sumisión de la víctima a la voluntad de este. b) Presencia de engaño o coerción en diferentes formas. Las personas objeto de trata pueden migrar voluntariamente, pero ignoran por completo que se convertirán en víctimas, razón por la cual no existe trata de personas con consentimiento y si fuera así, este no exonera al tratante de la responsabilidad penal. c) Y logro del fin último de la trata de personas que es una situación de explotación.

Históricamente la trata de personas se ha asociado a la explotación sexual con la prostitución ajena y/o forzada, sin embargo, existen otras finalidades de trata como la explotación laboral que según la OIT, ocupa el segundo lugar en delitos de trata; matrimonios serviles, extracción de órganos, comisión de ilícitos, mendicidad, servidumbre doméstica o prácticas esclavistas que se dan bajo diferentes tipos de condiciones, entre ellas: manipulación, sometimiento por adquirir una deuda, confiscación de la identidad legal, encierro físico, trabajo forzado, amenaza, violencia y/o abuso y dependencia (GAATW: 2003,74).

Avances de la Legislación Internacional

Entre los primeros instrumentos internacionales que se relacionan con la trata de personas está el primer Acuerdo Internacional sobre represión de Trata de Blancas

promulgado en 1904, cuyo fundamento era la protección de las mujeres víctimas que habían sido trasladadas bajo cruce de fronteras por esclavitud y fines comerciales de prostitución. En 1910 con la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, se obliga a los países a castigar 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 que los protegía en su calidad de migrantes. En 1933, se aprueba el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres mayores de edad, donde se incluye el castigo de los tratantes, independientemente del consentimiento dado por las víctimas. En 1949 se ratifica por 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 (Henaó y Petro, 2013: 9). Hasta este momento no se tienen criterios consensuados, sin embargo, la definición de trata de blancas se pone en tela de juicio, porque no solo son las mujeres de tez blanca las que son víctima de trata sino diferentes tipos de personas sin distinción de sexo, orientación sexual, edad, cultura, etnia y territorio

En el año 2000 se promulga la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, cuyo objetivo es promover la cooperación internacional para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional; 147 países son signatarios de la Convención y 30 países la han ratificado (Henaó y Petro, 2013:11). En el mismo año se establecen dos protocolos que complementan dicha Convención, uno es el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, aire y mar. Otro es el Protocolo de Palermo que brinda disposiciones para la trata de personas como área específica del delito organizado transnacional, este previene, reprime y castiga la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo Palermo, 2000: Art. 3).

Los términos “otras formas de explotación sexual” no están definidos en el Protocolo de Palermo, por lo que los gobiernos nacionales están en la obligación de proponer definiciones claras en los códigos Penales, para que las sentencias a tratantes y los recursos probatorios se faciliten, y así se garanticen los derechos del acusado (GATTW: 2003: 66).

La Convención y el Protocolo de Palermo, brindan un marco jurídico común, para que los Estados parte, puedan formular y armonizar sus legislaciones nacionales y

directrices locales. Sin embargo, la trata de personas comenzó siendo un tema de extranjería, de control de fronteras y de cumplimiento hacia el ámbito internacional, perspectiva vigente, más que la de derechos humanos, a pesar de que el protocolo de Palermo establece un papel destacado a la Sociedad Civil organizada y las ONG's vinculadas al tratamiento de la trata de personas. Estas contribuyen en la construcción de lazos de confianza con las víctimas, acompañan y facilitan el proceso de denuncia, el proceso penal y en algunos casos la asistencia con planes de rehabilitación y reparación, complementando y fortaleciendo la obligación primaria del Estado (Pastore y Cardoso, 2013:4).

Escenarios de Gobernanza e ingobernabilidad en la Trata de Personas

La trata de personas es un fenómeno que ha cobrado importancia en las agendas políticas, su incorporación implica un enfoque político y una ideología que la sustenta, por lo general basada en cánones de control y seguridad que catalogan al migrante como problema, sinónimo de riesgo, peligro y desorden, que redundan en una creciente securitización.

Esta forma de pensar las dinámicas y los problemas migratorios incide directamente en la formulación e implementación de políticas públicas. El vínculo migración - seguridad ha cobrado importancia cuando la seguridad nacional se ha visto amenazada, lo cual ha sustentado una doctrina restrictiva que dificulta la regularización de los migrantes y los criminaliza a escala global (Magliano et. all., 2012:4).

La atención en la trata de personas está en los efectos que produce que en las causas que la provocan, se eluden aspectos problemáticos de este fenómeno y escasamente se problematizan las condiciones estructurales socioeconómicas, que reproducen mecanismos de exclusión y explotación. Se continúa entonces, la línea de securitización, fijando nuevos controles por parte de los Estados para prevenir y combatir las formas abusivas de migración.

En este sentido, las fronteras se constituyen en espacios claves para el control migratorio y configuran un instrumento selectivo de los Estados que va en contra de la migración deseada e implicaría fronteras abiertas, por el contrario, promueve una migración de fronteras cerradas en la que se involucran delitos de delincuencia organizada transnacional, tráfico de migrantes, trata de personas, migración irregular,

entre otros (López Sala, 2010: 338-339 citado en Magilano et. all., 2012:5). Por tanto, se plantean mismas políticas u homogenización securitista a procesos heterogéneos, donde se entremezclan intenciones saludables con intenciones nocivas de migración. Esto denota una particular construcción social y política de los migrantes, señalándolos como ilegales e irregulares bajo una lógica de seguridad frente a la amenaza que representan, y a su vez promoviendo una migración “desregularizada”.

La solución entonces será ¿plantear que los flujos migratorios sean “ordenados” y “regulares” bajo un marco de gestión migratoria que se sustenta en la protección de los migrantes y sus derechos?. Lo más probable es que la migración ordenada no garantizará la no explotación del migrante, las víctimas de trata cuando son presas de las redes no tienen poder de decisión sobre su desplazamiento y se enfrentan a una doble vulneración: el ser víctimas de trata, y entrar en la categoría de migrante irregular que viola la seguridad de los Estados.

La reducción del problema de la trata a una cuestión de irregularidad migratoria, no sólo promueve la invisibilización de las causas estructurales que están detrás de este proceso de explotación y dominación social, sino que alienta la construcción de una imagen de las migraciones y del migrante como “problema”, legitimando prácticas, discursos y políticas que reproducen lógicas de exclusión social (Magliano et. all, 2012:4).

La migración ordenada que requiere mayores controles, no resuelve las condiciones de reproducción del fenómeno de trata, ni tampoco previenen y protegen a las víctimas o potenciales víctimas. Se requiere afrontar las causas estructurales en el ámbito social y económico, y adelantar procesos que frenen la excesiva corrupción de los Estados y el lavado de capital político y económico que hacen las grandes mafias.

Por mucho tiempo la migración ha tenido un énfasis económico en menos cabo de la dimensión de derechos humanos, sin embargo, el continuo trabajo que han hecho actores gubernamentales y no gubernamentales en los derechos de los migrantes, constituye una de las mejores formas para contrarrestar la trata de personas. La idea fuerza de la gobernabilidad y la gobernanza en este tema, es el enfoque de derechos humanos, que concibe a la persona víctima, potencial víctima o sobreviviente de trata, como sujeto de derecho y no como objeto de asistencia.

Causas estructurales de la trata de personas, factores de vulnerabilidad, conexión con otros delitos

La trata de personas es un problema multicausal y estructural. Por lo general, las causas y consecuencias de la trata de personas, se inscriben tanto en el ámbito público como privado, y las instituciones de control son débiles en sus capacidades, comparadas con la persecución de tráfico de drogas y tráfico de armas.

Entre las causas socioeconómicas que propician la trata de personas se encuentran: la desigual distribución y acceso a oportunidades, la creciente violación de derechos humanos, la agudización de la pobreza, el analfabetismo, las limitaciones para el acceso al sistema de salud y educación; el desempleo y el subempleo, y las peores formas de violencia contra la mujer que son reflejo de violencias físicas, sexuales, económicas, socio-culturales, psicológicas, simbólicas y políticas causando prácticas discriminatorias y situaciones de mayor vulnerabilidad (Cardozo, CATWLAC, INMUJERES-DF, 2012: 53-67).

En el análisis de las causas estructurales, también se privilegian factores socio-culturales entre los que se hayan prácticas tradicionales socio-familiares como el criadazgo o padrinazgo, práctica naturalizada en amplios sectores populares de los países suramericanos. Según la OIT en Paraguay alrededor de 45.000 niños, niñas y adolescentes viven en situación de criadazgo; familias que se encuentran en situación socioeconómica precaria entregan a sus hijos a familias de mejores condiciones económicas, (Rivero, 2013:6). Sin embargo, aunque es una práctica tradicional, de no contar con un adecuado manejo de provisión de condiciones necesarias para niños, niñas y adolescentes, puede llegar a constituirse en una modalidad de trata de personas.

Indagar y comprender las prácticas ancestrales sobre las que se construyen los imaginarios sociales, constituye un paso para entender el por qué se mantiene en el tiempo la nueva esclavitud tipificada como delito. Esto permitirá entender a la trata como problema estructural, pero también como una mutación de lo que históricamente fue incorporado en la cotidianidad de muchas poblaciones y fue asimilado como válido, incluso considerado como episodio aislado que no se vincula a otros delitos.

Actualmente, la trata de personas se vincula a problemas conexos como el tráfico de migrantes, las desapariciones o el plagio de persona, el secuestro, el narcotráfico, el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, la violencia intrafamiliar,

la ESCNA³, la comisión de ilícitos por grupos armados al margen de la ley, la falsificación de documentos entre otros. Altos índices de violencia, impunidad, revictimización, corrupción, narcomenudeo y feminicidios, por nombrar algunos.

Detrás de estos delitos, operan mafias que movilizan el crimen organizado, el cual es definido por la Organización Internacional de Policía Criminal como la asociación o grupo de personas dedicada a una actividad ilícita permanente, cuyo interés es sacar provecho, obviando las fronteras nacionales. Son quienes manejan cuantiosas sumas de dinero, sofisticados medios de comunicación, distintas formas de transporte y lavan el dinero producto de sus negocios ilícitos a través de mercados internacionales y bolsas de valores. Las mafias operan en todo el mundo, algunos ejemplos de ellas: la Mafia Rusa, la Nigeriana en África, la Turca o Albanesa, la Yakusa en Japón, los carteles de Medellín y Cali en Colombia; los carteles de Guadalajara, del Golfo, de Juárez, de Tijuana, de Sinaloa y el de las anfetaminas en México, entre otras (Blum, 2000). Si bien tuvieron periodos de auge, hoy por hoy, sus acciones se perpetúan con la reconfiguración y la ampliación de redes delictivas.

Nivel MESO

Este nivel propuesto por Howlett (2009) refiere al espacio de políticas, que involucra los objetivos políticos estratégicos, una determinada mezcla de instrumentos con preferencias específicas que van delineando los estilos de implementación de los Estados, los cuales se debaten entre una idea securitista y de derechos humanos.

Los aspectos de nivel medio son los que están mucho más cerca de lo programático y de la política sectorial de lucha contra la trata de personas, por ello en este acápite se conduce la mirada hacia la política pública de trata de personas vista desde un ámbito general en diversos países, así como ciertas fallas de implementación que se presentan, y la importancia de la coordinación interinstitucional como un campo específico de combinación de instrumentos.

³ ESCNA: Explotación Sexual Comercial de Niños, niñas y adolescentes.

Avances de los estudios de trata de personas y su relación con las Políticas Públicas

Por lo general, las investigaciones en materia de trata de personas son segmentadas en múltiples temas, una gran mayoría enfatizan en los modelos de judicialización y la protección de las víctimas, como lo explicita, el estudio “Designing More Effective Laws Against Human Trafficking”, que a través del seguimiento del caso “Rantsev v. Chipre y Rusia” que produjo la primera sentencia en Europa relativa a la trata de personas transnacional al violar el Art. 4, sobre prohibición de la esclavitud y trabajo forzado del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), se detecta la necesidad de que haya mayores obligaciones sustantivas y de procedimiento entre los Estados para la protección efectiva de las víctimas de trata, la investigación de los delitos y la penalización de los tratantes.

En concreto, la ley penal vigente en Reino Unido con sanciones elevadas, podría erosionar los beneficios económicos asociados a los delitos de trata si logra combinar el diseño de medidas que aumenten la eficiencia de la investigación, el enjuiciamiento y las tasas de condena de los delitos.

En lo que concierne directamente con la pregunta planteada en esta investigación, se destacan tres estudios claves. En el ámbito internacional se ha priorizado el estudio “Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009)”. Esta investigación realizada por un consorcio de ONG’s detalla el perfil de los 27 países de la Unión Europea acerca de respuestas gubernamentales en torno a la trata de personas, bajo cinco categorías.

Estructura nacional de coordinación de trata, con la que cuentan 22 países y se refleja en la adopción de un Plan Nacional de LCTP⁴, disposición de unidad de policía especializada y mecanismo nacional de derivación⁵ con el que cuentan 17 países. El proceso de identificación de presuntas víctimas lo tienen 11 países, esta varía en demasía, porque no se dispone de un patrón común; un periodo de reflexión y

⁴ Lucha contra la Trata de Personas.

⁵ El Mecanismo o Sistema Nacional de Derivación en los 17 países de la Unión Europea, se relaciona con el procedimiento reconocido a nivel nacional que especifica los roles que deben asumir las organizaciones en protección y asistencia a víctimas, para que los servicios tengan una adecuada derivación a las entidades competentes.

recuperación para adultos (30 días) cuando se sospeche que son víctimas de trata, lo tienen 25 países, aunque las leyes y políticas que determinan a qué víctimas se les otorga el permiso de residencia varía sustancialmente entre países. 17 Países cuentan con procedimientos para el retorno de las víctimas o planes de repatriación, solo 3 de ellos hacen valoración rutinaria sobre el riesgo que corren las víctimas y 6 tienen acuerdos formales con otros Estados con pocas garantías. Finalmente, el acceso a reparación y compensación lo tienen 12 países.

A partir de estas categorías, en los 27 países, se hizo monitoreo en algunos tópicos, entre ellos: si la ley en cada país contempla distintas modalidades de explotación, lo cual fue ratificado por la mayoría de países y algunos la estaban modificando, se resalta que la implementación de disposiciones legislativas para garantizar los derechos y la protección de las víctimas estaba apenas iniciando en el periodo de estudio. La mitad de los países de la UE tienen medidas de protección para testigos, algunos con irregularidades en la confidencialidad. En cuanto a la definición de trata de personas que se ajusta a la Decisión Marco de la UE de 2002 y la Convención del Consejo de Europa, se encontró disparidad entre países.

El estudio también arrojó un total de 4.010 presuntas víctimas de trata identificadas en el año 2008-2009 en 16 países, de las cuales un 55% fueron reconocidas como víctimas, y muchas otras desaparecieron en dicho periodo. 9 Países de la UE cuentan con un Relator Nacional en asuntos de trata, tal como lo establece la Convención del Consejo de Europa. El estudio concluye con la necesidad de hacer mejoras sustanciales en la implementación de las políticas contra la trata de personas en la UE, considerando la protección de los derechos de las víctimas como el eje del esfuerzo estatal, y proponiendo mejoras en el monitoreo del fenómeno donde debe existir cooperación entre UE, Estados Miembros y los miembros de GRETA⁶, aspectos legislativos y coordinación de políticas entre países.

A nivel latinoamericano y más precisamente a nivel de Sur América, se ha avanzado en analizar los sistemas jurídicos de algunos países. Se cuenta con una serie de diagnósticos que refieren a los antecedentes de la trata y condiciones particulares de este fenómeno en diversos territorios (Cruz, 2010: 142), sin embargo, en el marco de las

⁶ Organismo independiente de monitoreo de la Convención del Consejo de Europa contra la trata de personas.

políticas públicas a nivel de la CAN⁷, se adelanta un diagnóstico regional liderado por ONG's ⁸ denominado: “Diagnóstico regional sobre las políticas públicas contra la trata de personas. Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia”, al cual se tuvo acceso sin ser todavía publicado.

Como resultado, se obtiene que los países de la región Andina han adoptado diferentes medidas legislativas, planes de gobierno y mecanismos de coordinación, siendo Colombia uno de los primeros países, al crear el Comité Interinstitucional para la lucha contra el tráfico de mujeres, niños y niñas en 1996, sin embargo, se deben fortalecer las políticas públicas, en su formulación, aprobación e implementación a partir del establecimiento de estándares mínimos, multisectoriales, multidisciplinarios y bajo una coordinación regional. El estudio ha detectado las falencias en la implementación en los ejes de prevención, atención, persecución y sanción del delito y cooperación interinstitucional; propone una serie de recomendaciones en cada una de ellas. Además se detecta que las iniciativas regionales, entre ellas:

La Decisión 548, mecanismo andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios; y la Decisión 545, Instrumento Andino de Migración Laboral, así como el Plan de Acción y la Guía de buenas prácticas sobre trata de personas de MERCOSUR, y la Declaración de Montevideo contra la trata de personas, no tienen mayor impacto y suficiente efecto jurídico en los Estados, pues no han sido integrados a los marcos normativos nacionales.

Su propuesta final es el diseño de una propuesta de Protocolo Andino de Atención Integral a Víctimas de Trata de Personas, en consonancia con el proyecto de decisión No.006/10/2013 de la CAN, mediante el cual se propone al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina la expedición de un protocolo andino de atención integral a víctimas de trata de personas (Gaceta Oficial Parlamento Andino, Septiembre de 2013).

En esta misma línea desde el ámbito nacional, es importante hacer referencia al estudio realizado en Perú, en cuanto al “Balance de la Implementación de la Ley 28950

⁷ CAN: Comunidad Andina integrada por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

⁸ En el marco del proyecto Servicio Andino de Migraciones SAMI, ejecutado por Fundación Esperanza en Colombia y Ecuador, en alianza con la Comisión Andina de Juristas de Perú y el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, con apoyo financiero de la Unión Europea.

contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y su Reglamento”, en el que se detallan los aciertos y debilidades del quehacer público por cada una de las instituciones competentes en el ámbito nacional, regional y local. Se arroja como resultado, un vago conocimiento de las responsabilidades y funciones que estipula la norma. Urge garantizar su difusión para que redunde en la prestación de servicios en prevención y asistencia.

Además el estudio detecta que existen barreras en la investigación efectiva de los delitos, en la identificación y protección de las víctimas; no existen acciones coordinadas desde las redes locales con el nivel nacional, ni a nivel intersectorial, esto incrementa los riesgos en la seguridad e integridad de las víctimas. Falta sistematizar y actualizar información en las instituciones, se requieren investigaciones cualitativas de los servicios, acerca de las expectativas de las víctimas y los grados de satisfacción. Se detectó también que es deficiente la cultura de vigilancia ciudadana, que arroja la propuesta de fortalecer el accountability social en el Perú. En síntesis el estudio, revela que Perú cuenta con instrumentos normativos de alta calidad en el tema, pero es evidente el desconocimiento de las funciones legales y la asignación de roles a nivel interinstitucional. Su análisis constituye una línea base para la construcción de indicadores que den cuenta de la evolución de la función pública.

En Colombia por su parte, se han adelantado varias investigaciones, estudios exploratorios que a partir de estudios de caso, regionales y con enfoque de género, analizan la dinámica del fenómeno, se tipifica el delito y muestran la respuesta institucional existente. Otros se acercan a la magnitud y comprensión del problema a partir del tratamiento de bases de datos institucionales y precisan la vulneración de derechos (Vargas, 2001:61). Algunos, escasos todavía, describen la experiencia de Colombia respecto a la política pública y desde una mirada crítica refieren la poca efectividad de la misma.

Los diversos manuales de trata de personas y políticas públicas, elaborados por organismos internacionales en convenio con entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil y la academia, son materiales propositivos y de consulta que brindan herramientas, recursos, estrategias generales para ser adaptadas a contextos locales y constituyen una guía en la formulación de políticas. Presentan la definición de trata, elementos para identificar posibles casos de trata, protección de la

víctima, modalidades y finalidades, factores de vulnerabilidad, modus operandi de los tratantes, desarrollo legislativo y debilidades detectadas en la normatividad internacional y nacional (Ministerio del Interior y OIM, 2012:92). En este sentido, es importante la variedad de manuales que dan cuenta del estado de la trata de personas, porque desde el marco teórico, metodológico y conceptual de políticas públicas se contribuye al análisis del diseño, formulación, implementación y monitoreo de las directrices de política.

La articulación con los planes de desarrollo nacionales y regionales y la elaboración de planes de acción locales, exige de los representantes institucionales un proceso constante de aprendizaje sobre el fenómeno y su dinámica, con el fin de retroalimentar tanto desde el nivel central como desde los subniveles gubernamentales, la información necesaria para la toma de decisiones acertadas, que impacten positivamente en la minimización y erradicación del delito y sobre todo, la prevalencia de los derechos humanos.

Fallas de implementación en la Política Pública de lucha contra la trata de personas

La implementación de política pública de lucha contra la trata de personas se enfrenta a un panorama complejo, es una de las peores violaciones de Derechos Humanos, que vulnera la dignidad humana, degradando a las personas a la condición de mercancía (Consejo Permanente de la OEA- Comisión de Seguridad Hemisférica, 2009:2). La trata es un fenómeno en constante cambio, merece seguimiento y acciones que contrarresten los efectos de manera ininterrumpida.

Entre las fallas de implementación de política pública, se encuentran las respuestas institucionales que se basan en protocolos y convenios, pero que desconocen las realidades locales y las dinámicas de la trata. Existe dificultad para dar respuesta a las necesidades de las víctimas, no se las considera como el centro de las soluciones. Si bien, todas las personas son proclives de ser víctimas de trata, los riesgos de serlo son mayores en niveles socioeconómicos menos favorecidos, especialmente en zonas rurales o áreas de conurbación en las periferias de las ciudades, donde la presencia del Estado es débil y estas zonas están permeadas de violencia y conflicto.

El desconocimiento de la trata de personas es un factor agravante en la implementación de las políticas públicas, sea a nivel técnico u operativo. Al igual que el subregistro de casos que se debe a sistemas precarios de información, que dificulta dimensionar el fenómeno. Es mínima la información sobre las redes de tratantes debido a su clandestinidad; existe confusión en asociar delitos conexos con la trata de personas lo cual invisibiliza sus modalidades, especialmente la trata interna. En la mayoría de países se desconocen los instrumentos estatales para contrarrestar el delito. Como existe dificultad notable en el acceso a datos reales del fenómeno, se hace uso indiscriminado de información por parte de los medios de comunicación, llegando a confundir la trata con otro tipo de delitos. A nivel judicial, el procesamiento de casos sigue siendo mínimo al diluirse la trata en otros tipos penales.

El visor por el que se ha abordado durante años la trata de personas es la persecución punitiva del delito, que responde a la forma extrema de control político y social de la política de seguridad de los Estados. Sin embargo, existen algunas posturas a nivel internacional respecto a que la persecución penal debe ser estratégica, focalizándose en casos que produzcan los mayores niveles de lesividad y que permitan desarticular los mercados criminales y las grandes mafias, enfocándose en los sujetos de mayor responsabilidad penal dentro de las organizaciones criminales para lograr impactos favorables en la política pública. Si bien es una postura ambiciosa y muy favorable, si se llegase a cumplir, los Estados no pueden dejar de lado la persecución a pequeñas redes delictivas.

Por otra parte, los niveles de corrupción en las agencias públicas son alarmantes. Si existe el interés de fortalecer el sistema de detección y procesamiento de casos, con vías de comunicación expeditas entre agencias públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales, es necesario encender las alarmas a las irregularidades que se presentan en los servidores públicos que en ocasiones perpetran el delito.

Es importante la participación de la cooperación internacional para poder identificar entre países, problemas comunes en torno a la trata, por ejemplo crear bases de datos comunes en la que se puedan definir tipologías de víctimas así como perfiles penales relacionados con el crimen organizado transnacional.

Por último, las políticas de lucha contra la trata de personas compiten en situación de desventaja con otras responsabilidades públicas sobre el reparto

presupuestario. La capacidad financiera es insuficiente, el eje de compensación o de indemnización para las víctimas es casi inexistente; la capacitación del personal, la promulgación de la normativa y la escasa preparación en el tema también.

Es vital contar con marcos normativos nacionales que se ajustan a las directrices internacionales, pero es considerable contar con instrumentos, estrategias y acciones comunicacionales, financieras, organizativas, que hagan posible el entramado de los actores y el uso eficiente de los recursos; con esto se podría contrarrestar el “fetichismo normativo” (Pastore y Cardoso, 2013:5). En América Latina se han venido ensayando distintas herramientas de política pública que puede conducir a detectar un repertorio de mejores prácticas en los Estados.

Coordinación interinstitucional, componente esencial de la Política Pública

Ha sido importante para contrarrestar la trata de personas la consolidación normativa, pero debe sumarse el concurso de la sociedad civil organizada, el sector privado, las diferentes agencias del Estado y demás actores.

El trabajo en torno a la problemática se puede agrupar en tres tipos de instituciones u organizaciones: gubernamentales, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, estos tres tipos de agencias son las que han dinamizado la gestión en torno a la lucha contra la trata y han estado avocadas a la asistencia y protección de las potenciales víctimas, víctimas y sobrevivientes de trata. Los operadores públicos, las fuerzas de seguridad, la sociedad civil, las instituciones académicas, el sector privado, el poder judicial, y la cooperación internacional también deben conjugarse en una interacción positiva para enfrentar la complejidad del problema.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil complementa y fortalece la obligación del Estado, pero en ningún caso la sustituye. El Protocolo de Palermo, en el Artículo 6, desarrolla los principios de prevención así como los de asistencia y protección a las víctimas de trata, en lo que concierne a las medidas de recuperación física, psicológica y social, contando con la cooperación de organizaciones no gubernamentales, organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil (Protocolo Palermo, 2000: Inciso 3 Art. 6).

Actualmente existen iniciativas a nivel de MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN) y otras de corte regional, que están consolidando redes y propuestas de lucha contra la trata de personas. Estas responden e integran las demandas hechas por la sociedad civil a los Estados, en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas.

La práctica ha demostrado que mientras existan mayores niveles de articulación, cohesión y responsabilidad por parte de las diversas instituciones, mejores resultados se obtienen en cuanto a la implementación de políticas públicas, logrando que sean coherentes, eficaces y efectivas. Sin embargo, se debe tener en cuenta que las diversas agencias tienen sus propios intereses sectoriales, visión y agenda específica, por lo que es necesaria una coordinación de tipo intra-administrativa, vertical y horizontal dentro de los agentes de un mismo gobierno; una coordinación inter-gubernamental horizontal entre agencias de gobierno de un mismo nivel sea nacional, regional o local, y una coordinación inter-gubernamental vertical entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Todos estos procesos de coordinación requieren saber de las competencias y capacidades de los actores involucrados y llegar a una concertación intersectorial bajo principios de coherencia y colaboración (Graglia, 2012 citado en Pastore, 2013:9).

Nivel MICRO

En este último y tercer nivel se precisa la caracterización de la Política Pública de lucha contra la trata de personas en Colombia, las fallas de implementación que ésta alberga y los posibles ajustes que se hacen en la marcha de la política y que responden a los objetivos operativos de un programa determinado. Según Hall (1993) se relaciona con los cambios de política de primer orden, que son los más palpables y consisten en cambios técnicos o formulación de objetivos inmediatos, requisitos prácticos para conseguir los objetivos intermedios de la política y el calibrado o ajuste de mecanismos específicos para lograrla (Fontaine, 2014:163).

Avances de la Política Pública en Colombia

Desde los instrumentos legales nacionales como son, la Constitución Política de Colombia, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y la Ley 985 de 2005, se han marcado lineamientos para combatir la trata de personas. Nueve años antes de la

promulgación de la Convención de las Naciones Unidas y de ratificar el Protocolo de Palermo, Colombia en su Constitución Política, prohibía la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas (CPC, 1991: Art. 17). Es en el año 2003, cuando Colombia ratifica mediante Ley 800 la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" y el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños”.

En la Ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano, aparece el tipo penal trata de personas, adicionado por Ley 747 de 2002 y modificado por Ley 890 de 2004 que se consagra en el Artículo 3 de la Ley 985 de 2005 y enuncia:

Trata de personas: El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) [SMLV]. Se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas, servidumbre, explotación de la mendicidad ajena, matrimonio servil, extracción de órganos, turismo sexual u otras formas de explotación. El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación [...] no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal (Código Penal, Ley 985 de 2005: Artículo 188A).

La Corte Constitucional según Sentencia C-936 de 2010, define la Política Pública como: “el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción” (Corte Constitucional, 2010).

La política pública de trata de personas actualmente se encuentra en Colombia en su etapa de implementación, en donde la decisión sobre un curso de acción específico y la puesta en marcha de un plan de acción, así como la adopción de estrategias, no garantizan que en situ, se sigan estrictamente las metas y los objetivos políticos planteados.

Debido a la complejidad de la organización territorial del Estado colombiano, es necesario concordar el principio unitario del Estado con el principio de autonomía de las entidades territoriales y articular las acciones entre el nivel central y descentralizado en el marco de un desarrollo local (Ministerio del Interior y OIM; 2012:91).

A partir del proceso de descentralización que adelantó Colombia desde la década de los 80, con varias reformas y la Constitución de 1991, se establecen 3 niveles de

gobiernos territoriales: 32 departamentos, 5 distritos y 1059 municipios, estos últimos a su vez, se dividen en comunas y corregimientos, siguiendo la lógica de la modernización de las estructuras políticas, administrativas y fiscales, que no solo obedece a la noción de mayor efectividad, sino que predominan las capacidades de las entidades territoriales, fortaleciendo los gobiernos locales y tomando decisiones conforme a las necesidades particulares

De acuerdo a la Constitución Política de Colombia el proceso de descentralización requiere de una gestión institucional en todos los niveles, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Se considera al municipio como el responsable de la prestación de servicios, a los departamentos como instancias de apoyo y coordinación, y a la Nación como instancia que brinda los lineamientos de política, pero también acompaña a las entidades territoriales con asesoría técnica y coordinación de la Política Pública (Ministerio del Interior y OIM, 2012: 70).

Desde el año 2007 el Ministerio del Interior con apoyo de la OIM inició el proceso de descentralización de la política pública de lucha contra la trata de personas, según lo establece la Ley 985 de 2005 y la primera Estrategia Nacional, bajo la creación de comités departamentales y/o municipales. Estos son presididos por los respectivos gobernadores o alcaldes y cuentan con una secretaría Técnica. Entre sus finalidades se encuentran, la coordinación, concertación, definición, toma de decisiones y asesoría en el territorio, que deben ir en concordancia con los planes de desarrollo municipal, departamental, nacional y la Estrategia Nacional Integral de lucha contra la trata de personas.

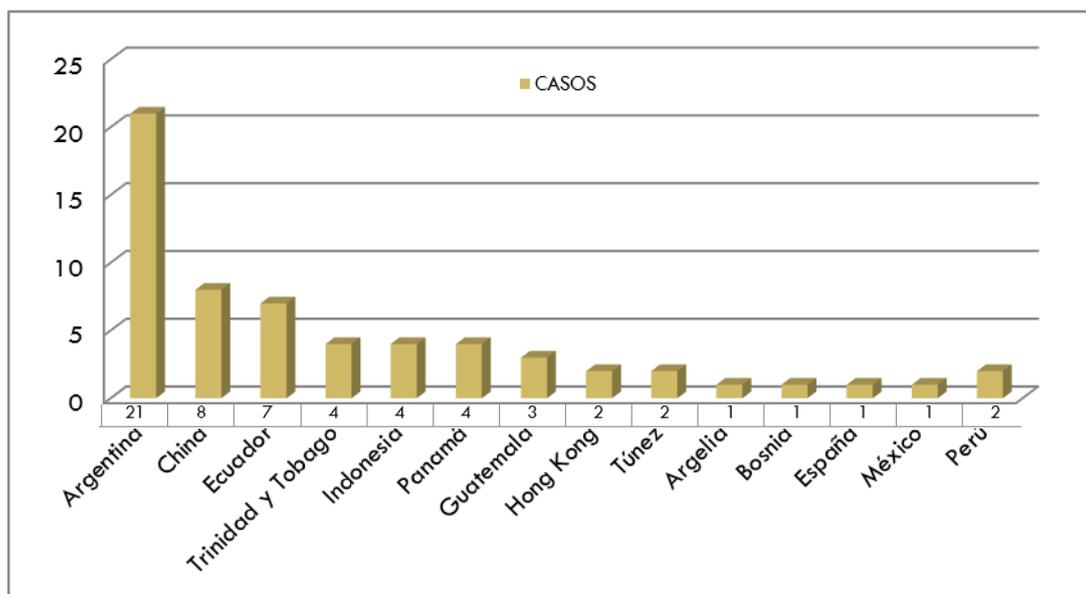
En el caso de los comités municipales, su creación responde tanto a la presencia de factores de vulnerabilidad como a los casos de trata, y la identificación del municipio como lugar de origen, tránsito o destino. En los municipios, en caso de no crearse un Comité de lucha contra la trata de personas, las acciones se operan a través del Consejo de Política Social, escenario estratégico, descentralizado y funcional que promueve la construcción y formulación participativa de las políticas públicas. Es importante para la continuidad de la política pública, fortalecer el proceso de empalme entre las administraciones bajo los criterios de gestión para el desarrollo, en lo concerniente a lo territorial, financiero, administrativo y jurídico (DNP, 2011: 5).

Situación de la trata de personas en Colombia y fallas de implementación

En Colombia la situación de conflicto armado y la precaria situación socioeconómica, se convierte en un agravante. Personas y poblaciones en situación de desplazamiento se convierten en contingentes humanos vulnerables a la trata de personas; proliferan los delitos conexos como el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, la comisión de ilícitos, las desapariciones forzadas que solo en el mes de enero de 2013 se reportaron 474 casos (OIDHACO, 2013:1). Todos estos delitos se encuentran interrelacionados y refuerzan la trata de personas. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) según el centro de información de Naciones Unidas estima que 70.000 colombianos/as por año podrían ser víctimas de trata de personas.

A continuación se brindan algunos datos, para brindar una aproximación cuantitativa del fenómeno en Colombia. Según el informe de gestión que el Ministerio del Interior presenta al Congreso de la República cada año, en el último informe 2012 – 2013, señala que durante el cuatrienio (refiriéndose al periodo presidencial de Juan Manuel Santos 2010-2014), este Ministerio coordinó 73 casos de trata de personas y precisa que para el periodo comprendido entre junio de 2012 y mayo de 2013, se atendieron 31 casos, 30 casos de trata externa y 1 de trata interna; 24 mujeres y 7 hombres; 20 correspondieron a casos por explotación sexual, 10 por trabajo forzado y uno por matrimonio servil. A continuación se presentan el total de casos de víctimas que se produjeron durante el 2013, según lugar de destino.

Gráfico No. 1 Casos registrados de trata externa por país de destino, Año 2013



Fuente: Ministerio del Interior, Sesión ordinaria Comité Departamental de Nariño Mayo 29 de 2014.

Los casos registrados en Colombia en 2013 por el Centro Operativo Anti Trata (COAT) son 61⁹, la gráfica indica que los lugares de destino de víctimas colombianas son variados, incluyendo a países de casi los cinco continentes, ocupando los tres primeros lugares Argentina con 21 víctimas, China con 8 y Ecuador con 7.

Según el Informe mundial de las Naciones Unidas sobre trata de personas (2012) existen 460 flujos o rutas de trata de personas a nivel mundial, y las tendencias globales y continentales del fenómeno son que las rutas son cada vez un fenómeno intrarregional, representado en un 45% que incluye a un mismo continente, región o subregión. Si se analiza la gráfica, se puede ver que la cifra en Colombia respecto a la tendencia intrarregional para el año 2013 es de 42 casos, arrojando un 68,8%. Ahora bien, el informe mundial dice que casi un cuarto de las víctimas, 24%, son trasladadas de manera extra continental, en Colombia para el año 2013 la cifra asciende a 19 casos reflejando un 31,14%.

⁹ Cifra que maneja María Cristina Benítez, delegada del Ministerio del Interior para el Sur Occidente Colombiano, en sesión ordinaria del Comité departamental de lucha de trata de personas de Nariño, efectuado en mayo 29 de 2014; distinta a la cifra de 62 víctimas que tiene el Ministerio del Interior en su base de datos, donde no aparece registrado ninguno caso de trata interna. Base de datos actualizada hasta marzo de 2014 y suministrada en mayo 2 de 2014.

El informe sustenta que en más de 60 países del mundo entre ellos Colombia, el traslado de personas para ser explotadas, ocurre dentro de las fronteras del mismo país, lo que se conoce como trata interna que representa un 27% de los casos identificados a nivel mundial, esto constituye uno de los grandes retos para muchos países y especialmente para Colombia puesto que en los últimos años, el número de trata interna y judicializaciones iniciadas por el gobierno colombiano en 2013 es desconocido, debido a que los casos de trata interna fueron investigados utilizando otros delitos según el informe de Departamento de Estado de los Estados Unidos (2014).

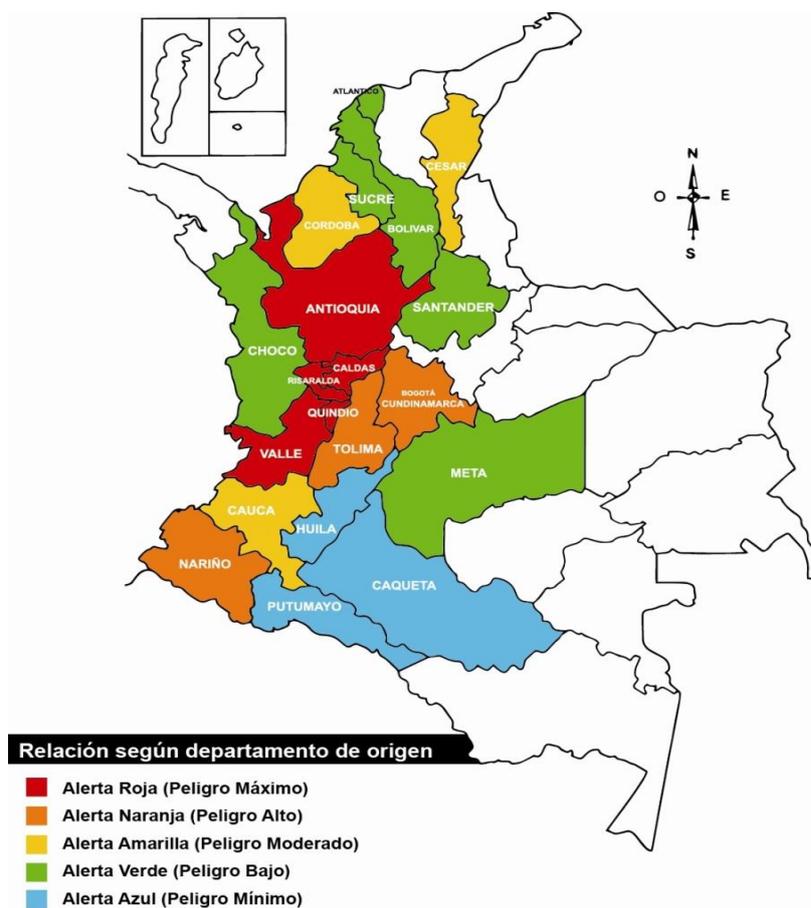
A continuación se presentan algunas de las rutas de la trata que han sido utilizadas en los 21 casos que se registran en lo que va corrido del 2014¹⁰, los cuales combinan traslados dentro del territorio nacional y concretan su destino en el exterior, es decir, que estos casos podrían constituir una modalidad de trata mixta, que involucra tanto trata interna como trata externa o transnacional, por mencionar algunas rutas:

- a. Putumayo – Medellín - Antioquia - Valle y Ecuador
- b. Caldas-Cundinamarca - Risaralda y Paraguay
- c. Antioquia – Valle - Cundinamarca y México
- d. Antioquia - Cundinamarca y Argentina
- e. Cauca - Cundinamarca y Perú

Se presentan otros casos en donde la conexión ha sido directa desde un departamento de Colombia con algún país de destino, tales como: Valle y Trinidad y Tobago; Cundinamarca y Costa Rica; Antioquia y China; Antioquia y Brasil; Antioquia e Indonesia. Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en el 2012, el Valle del Cauca, Antioquia y Quindío concentraron el 79% de los lugares de origen de víctimas de trata de personas colombianas, lo cual se mantiene en los últimos años y se corrobora con la información que tiene OIM sobre los lugares de origen más recurrentes de dónde provienen las víctimas de trata de personas en primer trimestre de 2014, que son: Valle del Cauca, Antioquia, Risaralda, Caldas, Quindío y Cundinamarca como se puede visualizar en el mapa.

¹⁰ Información recabada y suministrada hasta Mayo 12 de 2014, tal como lo presenta María Cristina Benítez, delegada del Ministerio del Interior para el Sur Occidente Colombiano, en sesión ordinaria del Comité departamental de lucha de trata de personas de Nariño, efectuado en mayo 29 de 2014 .

Gráfico No. 2 Trata de Personas en Colombia según departamento de origen 2014



Fuente: OIM Información registrada en base de datos. Presentación, I Encuentro Internacional de Sobrevivientes de Trata de Personas.

La trata de personas en el número de víctimas presenta un subregistro y es una cifra oculta, esto es una tendencia a nivel mundial que tiene grandes implicaciones en las políticas públicas. Cabe hacer la diferencia entre algunos conceptos que se aplican a la trata, como son: la criminalidad aparente que muestra los pocos casos judicializados; la criminalidad oculta o cifra oculta que es la que no se registra, pero se sabe que existe como fenómeno, lo que denota una brecha abismal entre los casos de trata como tal y los casos que se judicializan. Y la criminalidad real que constituye la suma de las dos anteriores. En este sentido, la tasa de sentencias condenatorias en Colombia es muy baja, esto tiene una mínima y casi nula incidencia en los procesos de reintegración de las víctimas.

Según estudio adelantado por la Universidad del Rosario (Mateus, 2009) se dieron 19 sentencias en el periodo de 1991 a 2009, así de acuerdo a fecha de expedición:

Tabla No. 1 Sentencias Trata de Personas Periodo 1991-2009

1991-1997	2003-25 Agosto 2005*	26 Agosto 2005-2009	Total
1	2	16	19

*El año 2005 se divide en dos períodos, pues en este se expidió la Ley 985 de 2005, que adopta medidas contra la trata de personas.

Fuente: Estudio, Aspectos Jurídicos del Delito de Trata de Personas en Colombia. Convenio Interinstitucional 045-2009.

De las 19 sentencias, 3 fueron absolutorias, 11 condenatorias, 2 catalogadas como otras y 3 por definición de competencias. Según edades de las víctimas presentes en las sentencias 7 fueron proferidas para menores de 18 años y 12 para mayores de 18 años. Según modalidad de trata imputada: 15 explotación sexual, 2 explotación laboral y 2 turismo sexual, cabe resaltar que la trata de personas concursó con otros delitos, así: 2 con secuestro extorsivo, 3 con enriquecimiento ilícito, 3 con inducción a la prostitución de menores, 1 por utilización de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores, 7 por concierto para delinquir y 1 por inducción a la prostitución (Mateus et. all., 2009:62).

Según el reporte del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2014), la Fiscalía General para el año 2013, tiene abiertas 143 investigaciones por trata transnacional, incluyendo 21 casos de trata en explotación laboral. Para el año 2013, el gobierno inició 44 juicios por trata transnacional, es decir, que hubo un aumento de 18 procesos respecto al año 2012. Se dictaron 11 sentencias condenatorias por trata externa en la modalidad de explotación sexual y 1 por trata interna en la misma modalidad.

El Departamento de Estado de EEUU en su Informe de Trata de personas (2013), manifiesta que las estructuras gubernamentales no logran reflejar un enfoque de protección integral (Departamento de Estado EEUU, 2013: 132). Los Comités departamentales y municipales por lo general atienden a las víctimas sin protocolos, “sin casas de acogida, sin personal experto en atención” (Toro, 2013:15). Hace falta implementar esfuerzos consistentes para que el Estado dirija la atención inmediata y mediata de las víctimas.

Es relevante visualizar y enfrentar desde la política pública y la coordinación interinstitucional, el carácter de indefensión en el que quedan las víctimas al hacer la denuncia, muchas veces a merced de los delincuentes (Toro, 2013:11). Es perentorio afianzar los mecanismos, instrumentos, rutas y protocolos de protección que permitan a las víctimas tener un proceso de reinserción a la sociedad y reparación de su integridad.

Por su parte, la sociedad civil critica la capacidad del gobierno para identificar y asistir a las víctimas de la trata dentro del país, en particular los niños y niñas. Las organizaciones no gubernamentales así como algunos funcionarios locales y las víctimas de trata, afirman que la asistencia a víctimas financiada por el gobierno ha sido superficial y argumentan que en ocasiones las autoridades han puesto en riesgo la seguridad de las víctimas, debido a retrasos burocráticos en la prestación de la asistencia. Los funcionarios públicos señalan que la falta de lineamientos legales para la atención y protección de las víctimas sigue siendo un reto importante (Departamento de Estado EEUU, 2013: 132).

Son varios los retos que tiene Colombia en cuanto a política pública, estos pueden verse como fallas en la implementación de la política que merecen ajuste. Contar con una asignación presupuestal (Departamento de Estado EEUU, 2013: 133). Adoptar procedimientos formales para identificar víctimas de trata en personas o poblaciones que estén en situación de vulnerabilidad. Aumentar la investigación y persecución de los casos de trabajo forzado y los casos internos de trata sexual a través de la coordinación de diferentes actores, siendo estas modalidades las más generalizadas en el país. Continuar la persecución de los delitos de trata sexual transnacional y fortalecer la capacidad institucional. (Departamento de Estado EEUU, 2013: 133).

Si bien, en Colombia se han implementado algunos instrumentos de política, los resultados en contrarrestar el delito no son alentadores y esto hace preguntarse de la efectividad de la política pública.

CAPÍTULO III

POLITICA PÚBLICA DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA, INSTRUMENTOS Y FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN

A continuación se desarrolla la política de trata, de acuerdo a los instrumentos de política y la combinación de los mismos, dónde unos aplican mayor restricción que otros. Aquí se da el eslabonamiento encadenado, en la medida que el gobierno se mueve entre la organización que abarca todo el andamiaje institucional tanto desde el Gobierno como desde actores no gubernamentales y da cuenta de la incidencia en las distintas instituciones y grupos de personas y los grados de coordinación interinstitucional como uno de los principales desencadenantes para las fallas de implementación que entran en sincronía con los otros tipos de instrumentos. Autoridad que funciona a partir de los derechos y las reglamentaciones que impone el Estado, información que se cristaliza a través de los conocimientos y actitudes, y tesoro al contar con la disponibilidad de recursos (Hood, 2007).

Instrumentos de ORGANIZACIÓN

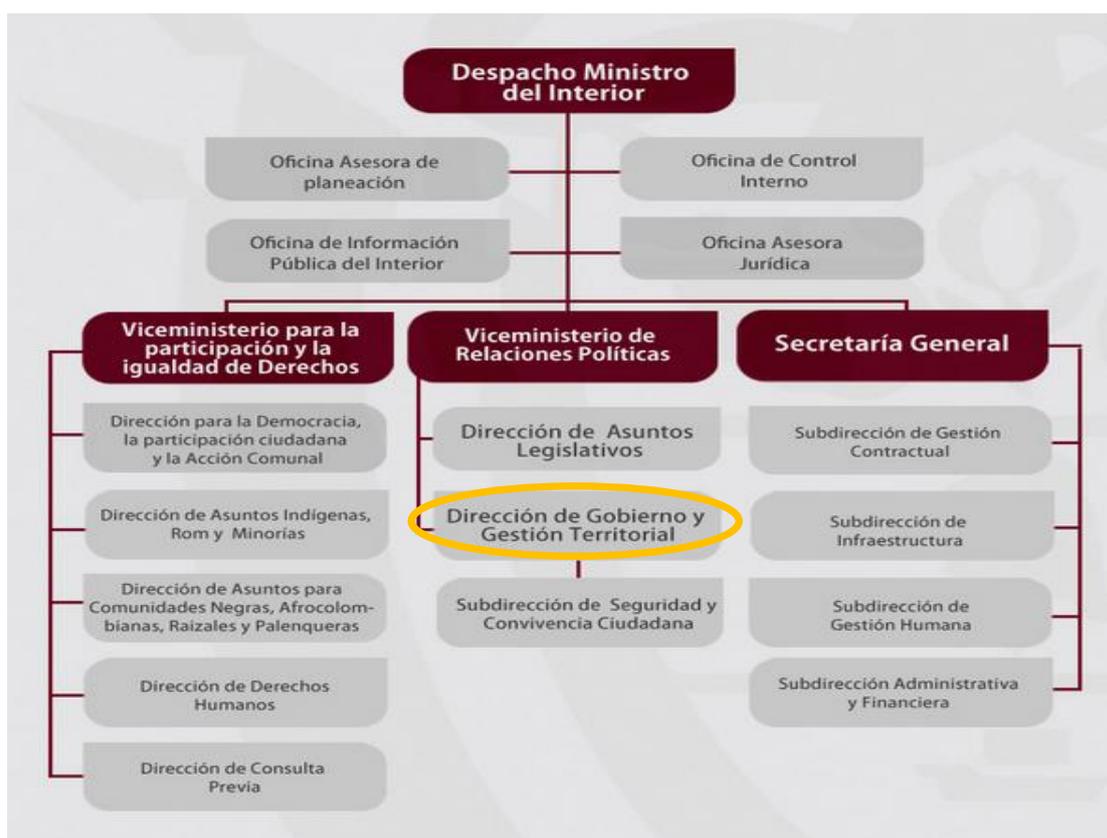
Se asocia al conjunto de personas con habilidades encaminadas a la consecución de objetivos comunes, con equipamiento adecuado, que garantiza capacidades y posibilidades, sea directamente con el gobierno a través de sus instituciones, o de otra forma de disposición, como contratistas, subcontratistas o intermediarios (Hood y Margetts, 2007:103). La organización se fundamenta en protocolos y mecanismos establecidos, para saber cómo operar ante una problemática, en este sentido, el gobierno puede incidir directamente sobre personas o la propiedad de individuos u organizaciones específicas, a través de controles o de direccionamientos y determinar el grado de consistencia entre la capacidad técnica-operativa de los actores gubernamentales y no gubernamentales y sus implicaciones en la puesta en marcha de la política.

Dimensión Sustantiva

El tema de trata de personas está a cargo del Ministerio del Interior, dentro del Despacho del Viceministro de Relaciones Políticas. Las funciones directas competen al Grupo de Lucha contra la Trata de Personas, creado por el Ministerio del Interior y de

Justicia, mediante Resolución No. 3598 de 2008, constituyéndolo en un grupo interno de trabajo para la ejecución y desarrollo de objetivos, planes y programas. Con el proceso de escisión del Ministerio del Interior y de Justicia, mediante Resolución 2434 de 2011 se crean los grupos de trabajo en la estructura funcional interna del Ministerio del Interior, por tanto, la Dirección a la que pertenece el Grupo de lucha contra la trata de personas es Gobierno y Gestión Territorial, su función específica, como lo estipula el Decreto 2893 de 2011¹¹ · Art. 18, es coordinar y fortalecer acciones tendientes a la descentralización de la política pública.

Gráfico No. 3 Organigrama del Ministerio del Interior



Fuente: Ministerio del Interior

El tema de Trata de Personas, apenas es una pequeña subparte del andamiaje institucional del Ministerio. Las funciones específicas del Grupo de lucha contra la trata de personas se relacionan con proponer políticas, estrategias y acciones en torno a la trata y la política criminal; participar en la formulación y divulgación de la política; asesorar a gobernadores y alcaldes; coordinar las acciones de las autoridades

¹¹ Decreto por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior, y establece las funciones de la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial.

territoriales; informar a los comités las acciones normativas a nivel nacional y los compromisos internacionales; elaborar y coordinar los avances en la implementación de la legislación y la estrategia nacional, y apoyar la implementación de programas de capacitación, acompañamiento y su inclusión en los planes de gobierno y desarrollo (Ministerio del Interior, 2014). Actualmente este Grupo está conformado por nueve (9) funcionarios, en su mayoría contratistas, tres (3) de ellos son delegados territoriales del Ministerio para algunas regiones del país: una, el Sur occidente colombiano que abarca Valle del Cauca, Cauca y Nariño; dos, parte del Eje Cafetero con Quindío y Risaralda y tres, los departamentos de Bolívar y Atlántico en la Costa Atlántica.

En concordancia con el párrafo 2° del Art. 14 de la Ley 985, que estipula la creación de Comités regionales, departamentales y/o municipales contra la trata de personas, se infiere que la descentralización en esta política es crucial para su operativización, cada territorio tiene su propia realidad, se asocia a las características socioeconómicas y geográficas regionales. Actualmente existen 32 comités departamentales y 50 comités municipales de lucha contra la trata de personas, quienes tienen independencia y autonomía, pero están bajo la coordinación del Comité Interinstitucional.

Comité Interinstitucional como instancia articuladora estatal

En su momento el Ministerio del Interior y de Justicia, ahora Ministerio del Interior, asumen la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional al momento de promulgarse la Ley 985 de 2005. El Comité Interinstitucional es uno de los principales instrumentos en la categoría organización, que le otorga estabilidad, le atribuye estructura orgánica a la política y se considera el responsable de la misma a nivel nacional. Este Comité es netamente gubernamental, lo integran 16 instituciones en cabeza de sus delegados (ver Anexo 01). Tiene un plan de acción anual, el cual no ha sido socializado con los demás actores que impulsan la política pública a nivel país y descentralizado. Es un organismo consultivo del Gobierno Nacional y una de sus funciones es elaborar, recomendar y hacer seguimiento a la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas (Ley 985, Art. 15).

Estrategia Nacional como eje de la Política Pública

La primera estrategia 2007 –2012 fue adoptada mediante Decreto 4786 de 2008 y la segunda estrategia 2013-2018 está por aprobarse, el objetivo del gobierno con esta política es trascender los periodos administrativos de los mandatarios y lograr que haya continuidad en la implementación de la política. El tránsito de una estrategia a otra, fue el producto de un proceso de aprendizaje, que complementa la capacidad de respuesta institucional frente a la trata de personas y fortalece el andamiaje institucional de la política.

La Estrategia Nacional de lucha contra la trata de personas 2007 -2012, formula cuatro enfoques (de derechos, de género, de protección integral y territorial) y cuatro líneas estratégicas, que son: prevención; protección y asistencia a víctimas; cooperación internacional; investigación y judicialización. Entre los problemas detectados a partir de la aplicación de la estrategia nacional, se encuentran, la coordinación y sostenibilidad por no haber un suficiente conocimiento técnico de la problemática por parte de los integrantes del Comité nacional y departamentales.

En la parte de prevención, el sistema de información es precario, no hay criterios unificados entre las instituciones participantes para la recopilación y actualización del número de víctimas, campañas de divulgación y diseño de capacitaciones. En cuanto a la protección y asistencia a víctimas y testigos, son ausentes los procedimientos formales que permiten identificar posibles víctimas, al igual que las medidas de seguimiento, rutas y protocolos de asistencia unificados, para el restablecimiento de derechos.

En el eje de Investigación y judicialización, no existe en la Fiscalía una unidad investigativa especializada en casos de trata interna. Existen problemas en la tipificación del delito y la agilidad en procesos de investigación y judicialización de tratantes. El intercambio de información sobre las víctimas de trata y los tratantes entre países es inadecuado. Y con respecto al eje de Cooperación Internacional existe una baja capacidad de respuesta del cuerpo diplomático y el personal de los consulados y las embajadas. El seguimiento y la evaluación son inexistentes para monitorear la implementación de la estrategia y las acciones en cada uno de los ejes (Ministerio del Interior y OIM, 2013).

A partir de la detección de las debilidades de la estrategia nacional, se generan insumos y se crea el escenario propicio para formular la nueva estrategia 2013-2018, que se espera tenga mejores resultados, aunque la emisión de la misma se ha demorado. Su proceso de discusión inició en 2012, el Comité Interinstitucional trabajó en diferentes jornadas y encuentros y las víctimas también fueron escuchadas (Ministerio del Interior, 2013: 35). Para el diseño de la estrategia, se hizo circular una versión preliminar con el fin de validarla y recolectar sugerencias de diferentes estamentos. Mantiene el enfoque de derechos, territorial y género, pero desagrega el enfoque integral en: diferencial que incluye el ciclo de vida y lo étnico, y el enfoque psicosocial que incluye la interacción entre lo social, lo psicológico y lo cultural o antropológico. Se incluyen dos ejes transversales, la coordinación interinstitucional y sostenibilidad por un lado y el seguimiento y evaluación por otro. Se establece el eje de generación y gestión del conocimiento a parte de los cuatro existentes. A la fecha la Nueva Estrategia Nacional no ha sido reglamentada.

Avances del Estado Colombiano en cooperación internacional

La Coordinación de Prevención del Delito y Asuntos Políticos multilaterales de la Cancillería promueve el eje de Cooperación Internacional de la Estrategia Nacional. Los dos últimos años Colombia ha impulsado la firma de acuerdos o memorandos de entendimiento específicamente en trata de personas.

Con Europa en forma bilateral, Colombia no tiene suscritos acuerdos o acciones conjuntas en torno a la trata de personas, pero se adelantan estrategias políticas de alto nivel en el marco de las Naciones Unidas, participando en la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en la Conferencia de Estados Parte de la Convención de Palermo.

Desde la Organización de Estados Americanos (OEA) existe el Plan Hemisférico que retoma algunos puntos del Protocolo de Palermo, plantea reforzar la tipificación del delito, adoptar legislaciones mejoradas, contar con voluntad política y tener mayor asignación presupuestal por parte de los países.

Desde Cancillería se suscribió una declaración conjunta con el secretario de seguridad nacional de los Estados Unidos en un Diálogo de Alto Nivel, queriendo avanzar en el eje judicial, penal y el desmantelamiento de redes. Antes, la relación con

Estados Unidos se basaba únicamente en el Informe Global que emitía el Departamento de Estado, en el cual Colombia por once años consecutivos hasta el 2013 ocupaba el Nivel 1, actualmente en 2014 ocupa el Nivel 2.

A nivel regional, Colombia hace parte de la Coalición Regional Centroamericana de Trata de Personas como miembro observador y coparte política. Los puntos focales de Colombia son Fiscalía y Ministerio del Interior, dedicados a la parte técnico - operativa de los casos de trata, comparten información virtual y envían alertas tempranas. El ser país observador permite analizar las buenas prácticas y experiencias de otros países para construir un proyecto de integración regional.

Por su parte, con MERCOSUR, Colombia ha firmado y ha acogido la guía de “Actuación para la identificación de casos de trata de personas en frontera”. La Actuación directa se hace a través de Migración Colombia, como instancia que detecta a las posibles víctimas y caracteriza su situación. Esta guía tiene un componente valioso de información que se verá más adelante.

Cualquier acuerdo o memorando que suscriba Cancillería con otros países, cuenta con el aval del Comité Interinstitucional. Desde 2012, Colombia ha suscrito memorandos de entendimiento, así: con Ecuador el 14 de Septiembre; con Chile, el 27 de Junio de 2013. Con Argentina suscribió un acuerdo el 18 de Julio de 2013. Con Honduras y el Salvador el 23 de Septiembre y el 27 de septiembre respectivamente. Hasta mediados de 2014, se encuentran en negociación los memorandos de entendimiento con Costa Rica, Panamá, Paraguay e Indonesia. Los memorandos de entendimientos están en un nivel político y reúnen las buenas intenciones de las autoridades binacionales, surgen de las necesidades que detectan las oficinas consulares en los distintos países.

El memorando más adelantado es con Ecuador, se ha realizado un encuentro binacional establecido desde Cancillerías, tienen definido un plan de trabajo binacional formulado hasta 2017, una estrategia conjunta en materia de prevención con un Protocolo de Ruta de Asistencia a Víctimas, que merece ser difundida hacia las autoridades locales, para superar lo declarativo. Adicionalmente, existen acciones específicas en la atención a niños, niñas y adolescentes por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Ministerio de Inclusión Económica y Social y el Instituto Nacional de la Familia (MIES-INFA). Se han realizado tres

operaciones conjuntas de desmantelamiento de redes de trata. Colombia está mucho más avanzando en el proceso de descentralización que Ecuador, se ha planteado entre los dos países hacer un diagnóstico binacional e integrar a los niveles subnacionales las acciones de los territorios fronterizos, como los principales brazos ejecutores.

Dimensión Procedimental

Acercamiento entre Estado, actores no gubernamentales y sociedad civil

Cuando se funda la política pública y se emite la Ley 985 de 2005, hay una clara instrucción por parte de las instituciones del Estado, de tener cero interlocuciones con la sociedad civil, lo cual provenía de los liderazgos políticos de dicha época en el Ministerio del Interior. Con el pasar del tiempo, esto se ha ido reconfigurando hacia la idea de entablar acercamientos, partiendo de concepciones renovadas por parte de actores de la sociedad civil, gobierno y organismos de cooperación internacional.

Es así como se han ido optimizando los espacios de discusión y se organiza anualmente un espacio oficial a cargo del gobierno nacional, denominado Encuentro de Comités Departamentales que posibilita hacer un balance de la política pública en su nivel descentralizado, contando con delegados de ONG's y organismos internacionales. Por su parte, las ONG's han promovido desde 2012, dos Encuentros nacionales paralelos para abrir la discusión en puntos críticos de cómo el Estado está asumiendo la lucha contra la trata. La cooperación internacional ha sido la principal aliada, su propósito es hacer converger a todos los actores que participan en el tema.

El grado de incidencia y rol protagónico de la Sociedad Civil organizada va tomando lugar, las organizaciones con las que el Estado suele suscribir convenios son: Fundación Scalabrini, Fundación Esperanza, Fundación Marcela Loaiza, Fundación Renacer, Corporación Espacios de Mujer. En principio cuando representantes de ONG's participaban para incidir en política pública, y hacían propuestas de borrador, éstas eran adoptadas por entes del gobierno como propias, modificadas y presentadas, sin reconocer el rol experto, técnico y profesional de los actores no gubernamentales. Este fue uno de los aspectos que creó brechas entre los actores.

Es necesario que en Colombia la sociedad civil organizada, eleve su nivel de participación e incidencia y asuma mayor compromiso, tomando como ejemplo, experiencias como la de Argentina, donde la sociedad civil ha llevado el tema de trata

de personas a debate público, exigiendo la elaboración conjunta y promulgación de la Ley 26842, ley de lucha contra la trata de personas; y visibilizando las dinámicas como país receptor de víctimas. Por nombrar una experiencia, la fundación Alameda Mar del Plata hace “escraches”¹² a talleres clandestinos que confeccionan prendas para marcas reconocidas denunciando la explotación laboral, como lo hizo con Talleres Clavo de Sara, por ejemplo (Pineda, 2014). La sociedad civil en este país, es tenida en cuenta por instancias gubernamentales y toma presencia en juicios de casos de trata, haciendo presión a través de medios de comunicación, virilización en redes sociales, entre otros mecanismos.

En Colombia, los espacios de intercambio y articulación entre las ONG’s son recientes, datan del 2012 con el primer encuentro nacional, posteriormente con el Congreso Latinoamericano en 2013, y finalmente con el segundo encuentro nacional en 2014. Existe intercambio virtual de información, pero el tema de la participación ha sido más representativa, y no ha tenido incidencia en la toma de decisiones. Aunque se han logrado proponer iniciativas que aún son incipientes, entre ellas:

La Alianza de Organizaciones de la Sociedad Civil en Colombia

Se impulsa en el año 2012, con la iniciativa de dos organizaciones fuertes en el tema: Fundación Esperanza y el Centro de Pensamiento sobre Trata de Personas (CPTP). La integran 24 organizaciones (ver anexo 3). Su propósito es trabajar en la generación de estándares mínimos para la atención a víctimas, esto implica, definición de lo que constituye ser una víctima de trata, cómo se la identifica, cuáles son los daños que se provocan en las etapas del delito, qué es lo mínimo que debe recibir la víctima cuando llega a una institución gubernamental o una ONG, entre otras acciones. Se constituye en un espacio de encuentro, discusión y delegación de representación a espacios de interlocución con el Comité Interinstitucional.

¹² Jerga utilizada en Argentina, que significa método de protesta o manifestación social de acción directa en el domicilio o lugar de trabajo de la persona que se quiere denunciar, con difusión y repercusión en la opinión pública.

¿Cómo avanza la Academia en materia de trata de personas?

La Red Académica Latinoamericana sobre trata de personas es una iniciativa del Centro de Pensamiento de lucha contra la trata de personas, que llevó la propuesta a Protection Project de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad de Johns Hopkins, basados en la red de académicos de Estados Unidos y la que estaba iniciando en Europa. El interés fue consolidar la red en Colombia, por lo que se hizo un mapeo y un encuentro de Universidades Colombianas, se avanzó en el objetivo, pero la desarticulación entre quiénes lideraban, debilitó el seguimiento de la misma.

La situación académica de la trata de personas en Colombia se ha posicionado en cinco (5) departamentos del país por la acción de docentes investigadores en quince (15) universidades (ver anexo 4). Las acciones que ha emprendido la academia, han sido procesos de formación con estudiantes y docentes, documentación con ONG's para la visibilización del delito, capacitación a servidores públicos y transformación de currículos hacia diplomados, especializaciones y maestrías con línea específica de investigación. Esto responde a lo que establece el Art. 19 de la Ley 985 de 2005, realización de investigaciones cuyos resultados orientarán las políticas públicas del Estado de manera coordinada con la gestión del conocimiento.

ObservaLaTrata Capítulo Colombia

Se constituyó el 7 de noviembre de 2012. Surge a partir del convenio entre el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB) y el Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría de la Universidad Iberoamericana de Puebla. Está conformado por tres universidades, doce organizaciones de la sociedad civil y una red (ver anexo 03). Es un espacio de articulación y coordinación entre actores gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales, es un proceso en construcción, pero cuenta con el apoyo de ObservaLaTrata Latinoamérica. Está aprendiendo a ganar confianzas, superar los protagonismos, los celos y la competencia (Vargas, 2014), pretende diseñar las líneas del observatorio e impulsar un trabajo formal de formulación de indicadores y de seguimiento a los mismos.

Apoyo de Organismos internacionales en la lucha contra la trata de personas

UNODC se articula a través de convenios con las instituciones del Estado, especialmente con el Ministerio del Interior. Cuenta con varias líneas, primera,

fortalecimiento institucional, donde se brinda acompañamiento a la descentralización de la Política Pública. Segunda, fortalecimiento para la investigación y judicialización basada en los entrenamientos de Juicios Simulados. Tercera, prevención que plantea difundir la trata de personas a través de escenarios no tradicionales. Cuarta, gestión de conocimiento, que ha permitido caracterizar el delito a partir de publicaciones y convenios con universidades. UNODC ha sido un aliado estratégico para el Estado Colombiano a partir de los componentes técnico y financiero.

OIM, por su parte ha apoyado al Estado Colombiano en el fortalecimiento de las actividades de descentralización de la política pública, enfocándose en el eje de atención a víctimas. Ha intervenido en la consolidación y socialización de la estrategia nacional. Apoyó a la creación de Comités regionales, departamentales, municipales y la formulación de planes de acción locales, en el diseño de rutas de asistencia mediata e inmediata con principios orientadores y competencias institucionales. En su momento, garantizó la adecuada prestación de la línea nacional gratuita, entre otras acciones.

Análisis de Fallas de Implementación

La atención integral a víctimas, es el escenario que hace converger los instrumentos de política y es uno de los ejes prioritarios de cristalización de la política pública. En el periodo 2010-2011 el Comité Interinstitucional, Ministerio del Interior y OIM, diseñaron la ruta nacional piloto de asistencia a víctimas adultas. Los servicios en cada etapa se suponen, debían ser prestados por las entidades responsables de forma coordinada e interdependiente, lo cual todavía es precario. A finales de 2012, se estableció una alianza técnica y financiera con el Centro Scalabrini de Migraciones, organización religiosa que tiene a su cargo la Casa de Acogida para la atención inmediata a víctimas de trata de personas mayores de 18 de años, cuenta con el espacio físico en el que se facilita la asistencia, ofrece atención psicosocial, cubre las necesidades básicas de las víctimas y articula acciones con entidades competentes para brindar los servicios necesarios.

Más allá del diseño de la ruta de asistencia, cabe precisar que en la Ley 985 existe un grave error, al supeditar la prestación de asistencia mediata a la víctima después de interponer la denuncia penal, lo cual, vulnera completamente los derechos

humanos, en este sentido, el Estado Colombiano, no asume la obligación de garantizar la reparación de los daños y la garantía de no repetición (Gómez, 2014).

La ruta inmediata para víctimas de trata transnacional ha venido funcionando con ciertos reparos en los tiempos y en las responsabilidades institucionales. Una de las fallas estructurales es que todavía no incluye la identificación de posibles víctimas, pues el país aún no tiene la capacidad, para ir tras el rastro de factores de riesgo y situaciones de vulnerabilidad. Otro problema fehaciente con la ruta de asistencia mediata, es el proceso de reintegración de las víctimas a corto y mediano plazo, por lo general ellas quedan a la deriva. Aunque ya se cuenta con el Decreto de Asistencia 1069 de 2014, que demoró entre 3 a 5 años para ser promulgado, ahora deberá armonizarse a nivel descentralizado. No obstante, suscita algunas críticas, tensiones y contrariedades tanto en el resultado final como en el proceso de formulación y diseño, ya que refleja vacíos conceptuales, niega algunos derechos y no explicita la destinación de recursos para la atención a víctimas (Gómez, 2014). Además el gobierno simuló ejercicios de participación ciudadana, que se redujeron a mecanismos consultivos en lugar de procesos deliberativos.

Un tema crucial en las rutas de atención, es la debida aplicación de los enfoques diferenciales atendiendo a instrumentos internacionales que ratifican el trato igualitario entre grupos poblacionales. En este sentido, cabe preguntarse, ¿quién hace la atención a víctimas?, ¿bajo qué enfoques se trabaja?, ¿permea a la visión religiosa una visión laica?. En el tiempo que lleva implementada la Ley 985, se han presentado casos, donde las respuestas institucionales a las víctimas han vulnerado sus derechos. En este sentido, los enfoques diferenciales en Colombia se adoptan de manera informal, no se conocen, no se identifican los elementos constituyentes, no se establecen las obligaciones reales del Estado y no hay una adecuada aplicación. La unificación de criterios técnicos debe centrarse en la intervención psicosocial con lineamientos desde el Comité Interinstitucional y efectiva retroalimentación por parte de los demás actores.

Ahora bien, tanto el enfoque de derechos humanos como el de seguridad no son excluyentes ni polarizados en el tratamiento de la trata. Si bien, esta configura una vulneración derechos, también constituye un delito, sus víctimas son seres humanos y este es el eje nodal de toda intervención, el reto es articular estos dos enfoques, y actuar

frente al delito con una perspectiva de derechos humanos, porque muchas veces se desvincula el trato humano y humanitario de los procesos de atención integral.

Las víctimas, tienen momentos diferentes y las instituciones que operativizan la atención, deben considerar y respetar esos tiempos, para que el proceso sea voluntario, eficiente, transparente y les permita avanzar en sus proyectos de vida. Para esto, no existen protocolos en cuanto al quehacer institucional; especialmente a largo plazo, las capacidades de acción, acompañamiento, seguimiento y gestión por parte del Estado y las organizaciones, son insuficientes e inconsistentes entre sí.

El proceso de reintegración, debe abrir las opciones para que las empresas del sector privado se vinculen y participen en los proyectos de restauración de las víctimas y actúen como entornos protectores. Con un adecuado acompañamiento psicosocial y gestión de emprendimiento se puede contribuir a que las víctimas detecten y canalicen sus potencialidades como sujetos de derechos. Trong Hong, sobreviviente de trata de Vietnam dice que no se puede ganar una lucha por sí mismo. Rani Hong sobreviviente de trata de la India, fundadora de la Fundación Tronie, ha impulsado una red de sobrevivientes globales y líderes en 15 países alrededor del mundo que se constituye en un núcleo de supervivencia frente al crimen transnacional y moviliza a las víctimas hacia el liderazgo.

El componente de articulación y coordinación interinstitucional sigue siendo un reto al interior y entre países. En Colombia, no están dadas las condiciones para que las víctimas puedan dar el paso de víctimas a sobrevivientes. La sobre abundancia de comités ocasiona una disfuncionalidad en los roles públicos. Aunque el Comité Interinstitucional ha contribuido a regular las acciones de las instituciones, operativamente le hace falta importantes grados de cohesión, tiene una débil estructuración y funciona todavía un sistema doméstico y poco institucional. En lugar de los comportamientos normados, prevalecen los actos de amistad y confianza, o en su defecto, de enemistad y desconfianza que menguan la articulación interinstitucional.

La ley crea un comité de alto nivel decisorio con capacidad de definir temas de recursos y aspectos vinculantes, pero las capacidades del Comité Interinstitucional en términos financieros y técnicos son bajas; funciona en un nivel operativo, conformado por delegados que no revisten características de permanencia. Aquejan los protagonismos individuales, lo cual se transfiere a la ruta y protocolos de atención a

víctimas. Suele presentarse superposición entre ministerios o instituciones, que frena procesos o genera sobre intervención de programas y atiborramiento institucional que puede llegar a revictimizar a la víctima.

Existe un débil proceso de descentralización de la política pública, ha faltado asesoría y acompañamiento in situ a los comités departamentales y municipales por parte del Comité Interinstitucional. Este es uno de los puntos neurálgicos de la articulación interinstitucional, que ha provocado estancamiento e incluso retrocesos en los procesos de implementación de política pública.

El vínculo con la academia por su parte, se ha basado en hacer contratos temporales de investigación, la articulación podría ser mucho más permanente para incentivar el quehacer universitario. En este escenario de prestación de servicios, se suele presentar un ambiente de conflicto entre las propias organizaciones e instituciones, al competir por las víctimas como si fueran usuarios o clientes (Cano, 2014:entrevista), se cae en lo que se quiere evitar, cosificar a la víctima de trata bajo una lógica de consumo, en lugar de generar alianzas estratégicas para trabajar de manera conjunta.

Por consiguiente, si bien le ha faltado a la Sociedad Civil organizada elevar el nivel de participación e incidencia, esta empieza a lograr niveles incipientes de articulación, aunque su participación no tenga veto, lo cual le resta legitimidad. Cabe preguntarse, ¿Si las condiciones institucionales están dadas para propiciar dicha participación? La respuesta es desalentadora, lo que hace que el rol y función de la Sociedad Civil se haya tergiversado en una postura sustentada en confrontación hacia el Estado, que ahonda las tensiones entre los dos.

La dinámica de acercamiento entre el Estado y la Sociedad Civil va en una etapa muy inicial de interlocución, generada a partir de los procesos de discusión con mesas de trabajo, debate y verificación de propuestas, sobre la nueva Estrategia Nacional y el Decreto de Asistencia. Los procesos de interlocución entre actores gubernamentales y no gubernamentales han caído en asuntos coyunturales y depende de quienes los lideran. El gobierno podría adoptar metodologías más incluyentes y participativas con la idea de generar procesos de co-construcción. La búsqueda a la que se ve abocado el Estado Colombiano, es encontrar puntos de intermediación y coordinación entre el Estado, la sociedad civil organizada, las víctimas, sobrevivientes de trata de personas y organismos internacionales, que garantice una participación con incidencia política.

Instrumentos de AUTORIDAD

La ley como institución, cuenta con la capacidad para instaurar una lógica de lo adecuado, asociada al neoinstitucionalismo normativo. “El estado se vincula orgánicamente con la sociedad, y la sociedad está significativamente influenciada por la naturaleza del Estado” (Peters, 1999:20). La ley es una institución formal de gobierno, es un objeto de información y fuente de análisis, que elabora e impone a la sociedad una serie de normas y valores claramente articulados, es un producto de la acción humana y una realidad empírica que establece decisiones a través de medios institucionales. El Estado encarna la ley y las instituciones gubernamentales, pero al mismo tiempo las trasciende, la ley constituye un elemento fundante del ejercicio del poder y es a la vez la estructura del sector público así como la herramienta clave gubernamental que influye sobre el comportamiento de los ciudadanos (Peters, 1999:19-20).

Dimensión Sustantiva

En materia de trata de personas existen varios instrumentos de autoridad que han permitido estructurar y reglamentar la política pública y la institucionalidad para contrarrestar la problemática en el país. Como marco rector está la Constitución Política de Colombia de 1991 que en los principios fundamentales habla de un Estado con régimen descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista; se basa en el respeto de la dignidad humana y la prevalencia del interés general.

En el Título de derechos, garantías y deberes, se destaca un articulado que establecen el derecho a la vida, no sometimiento a tratos crueles ni degradantes, todas las personas son iguales ante la ley y no serán discriminados, tienen derecho al reconocimiento legal, al desarrollo libre de su personalidad y se prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas (CPC, 1991: Arts. 11, 12, 13, 14, 16 y 17). Se destacan los derechos de los niños, niñas y adolescentes y establece que “serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica” (CPC, 1991: Art. 44).

El Artículo 250 que establece las funciones de la Fiscalía General del Estado dice que se solicitará ante juez la asistencia a las víctimas, el restablecimiento de

derecho y la reparación integral a los afectados con el delito. El régimen penal aplicable no aparece definido como tal en la Constitución, por lo que se ha delegado en el legislador su capacidad de diseñar y regular la política criminal del Estado, poder punitivo que encuentra sus límites sustantivos en el sistema de valores, principios y derechos fundamentales de la propia Constitución Política (Mateus et al., 2009).

Según Sentencia C-468 de 15 de 2009 es al Congreso de la República a quien se le atribuye la competencia para diseñar la política criminal del Estado, y debe definir las conductas que constituyen delitos, las penas a imponer y el procedimiento a seguir para aplicar la respectiva sanción.

La legislación colombiana responde a una adecuación de los tratados internacionales y es a través de la Ley 800 de 2003, que Colombia aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños. La Ley 985 de 2005 es el instrumento rector de los instrumentos de autoridad, entre sus avances están: considerar a la trata de personas como un delito; incluir distintas formas de explotación; posibilitar la garantía de los derechos de las víctimas a través de servicios de atención inmediata, lo cual es muy cuestionado en el cuándo y cómo; para sancionar a los tratantes no es necesario probar la falta de consentimiento de la víctima; y la ley ha coadyuvado 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).

Esta Ley complementa su andamiaje institucional con dos Estrategias Nacionales, -como se había mencionado- una del periodo 2007-2012, aprobada por Decreto 4786 de 2008 y la otra de 2013-2018 que está por aprobarse, además de la ruta de Asistencia Integral a Víctimas, reglamentada por Decreto 1069 de 2014, que establece las competencias, beneficios, procedimientos y trámites que deben adelantar las entidades responsables de la protección y asistencia a las personas víctimas del delito. Entre sus avances se encuentran el reconocimiento de víctimas indirectas a familiares consanguíneos en primer grado; desarrollo de la atención inmediata con prestación de servicios básicos por parte de las IPS (Instituciones Prestadoras de Servicios) con financiación de la respectiva entidad territorial. En el caso de trata de NNA se estipula hacer una valoración del entorno familiar antes de su reincorporación,

entre otros ventajas. Cabe mencionar que estos dos últimos decretos han reglamentado parcialmente la Ley 985 de 2005.

Dimensión Procedimental

En esta dimensión es oportuno analizar el mix de instrumentos de autoridad, organización e información que se han concentrado para adelantar la Jornada de Formación sobre el delito de trata de personas denominado “Juicio Simulado” que empezó desde el periodo 2010-2011, en el marco de un convenio de Cooperación entre UNODC y Ministerio del Interior (en ese tiempo Ministerio del Interior y Justicia). Este consistió en un entrenamiento especializado que combina elementos teórico prácticos en la simulación de un caso, con sus respectivas audiencias, incluyendo en algunos casos, la técnica de aulas virtuales donde se asimilan herramientas prácticas y protocolos que les permitió a servidores públicos de las sedes regionales de la Fiscalía General, el ICBF, el DAS (en ese tiempo, hoy Migración Colombia), la Policía Nacional, entre otras, y servidores públicos de 22 departamentos, fortalecer la capacidad de identificación, judicialización y asistencia a las víctimas en un caso de trata de personas. Esta es reconocida a nivel internacional como una buena práctica de formación de funcionarios y operadores de justicia (UNODC, 2014; Ministerio del Interior y Justicia, 2011).

Otras estrategias que contribuyen a afianzar la discusión de la trata de personas, especialmente lo que tiene que ver con instrumentos legales, investigación y judicialización son algunos conversatorios, como: Trata de Personas y Justicia Espacial, además del conversatorio sobre construcción de Buenas Prácticas en Materia de Trata de Personas, brindando algunos elementos desde el enfoque basado en Derechos Humanos, experiencias destacadas y aportes de la sociedad civil para la implementación de la Estrategia Nacional 2013-2018. De igual forma, la Alianza Contra la Trata de Personas hizo sus planteamientos frente al Decreto 1069 de 2014 que regula parcialmente la ley de atención y protección a las víctimas de trata, actualmente su propósito es demandarlo ante la Corte Constitucional.

Análisis de Fallas de Implementación

El fracaso de una política pública si bien tiene como constatación las fallas de implementación, es importante detectar la causa de estas, que se relacionan directamente con la toma de decisión gubernamental y el diseño de la política y sus instrumentos. A la hora de su aplicación el instrumento de política no produce el efecto esperado y se deben hacer los ajustes en la marcha, a partir de cambios técnicos, verificación de objetivos inmediatos o calibrage de mecanismos específicos (Hall, 1993; Fontaine, 2014; Roth, 2007; Aguilar, 1993). En el caso de los instrumentos de autoridad las fallas de implementación albergan desafinidades en el diseño de la misma y sus articulados, además que interviene el elemento cognitivo de interpretación de la norma y el elemento actitudinal que lleva a un desfase en su aplicación.

Existe un déficit en la investigación, judicialización y sanción del delito, los jueces y fiscales delegados han tenido dificultades para aplicar correctamente el artículo 188 A del Código Penal. Una escasa respuesta del aparato jurídico, provocaría índices de impunidad que conllevaría al debilitamiento de las instituciones establecidas (Mateus et al., 2009).

El problema de la Ley radica no tanto en la redacción de sus articulados, sino en su débil conocimiento y comprensión, sumado a que la trata de personas al ser un espacio de política complejo, abre el abanico de posibilidades a otras modalidades de trata distintas a las estipuladas en el Código Penal. Hace falta conocer la norma, se ha caído en errores de comprensión o fetichismos, como que el testimonio de la víctima no puede ser utilizado en la investigación y menos en el juicio, e incluso que la aceptación de la víctima cuando es mayor de edad, exime de responsabilidad al tratante.

En la práctica, se enfatiza en el fortalecimiento de las autoridades de policía judicial, lo cual debería redundar en acciones ágiles para evacuar los procesos y dictaminar sentencias condenatorias. Si la política pública está basada en derechos humanos, el núcleo debe ser la víctima o la potencial víctima, pero al contrario, la política está enfocada en ver a la víctima como la principal prueba dentro del proceso judicial y no como el centro o núcleo de derechos. Una falla en la parte del juicio y en general en todo el proceso penal, es que las víctimas no tienen la debida defensa, no se les da a conocer los derechos que tienen y los servicios a los cuales pueden acceder. Al respecto, la perspectiva que la Alianza de Organizaciones de la Sociedad Civil contra la

trata de personas tiene, es que haciendo uso de los instrumentos legales disponibles, se garantice la protección, la reinserción en la sociedad y reparación integral de quienes han sufrido la trata, con independencia de que las víctimas presenten una denuncia o participen efectivamente en el proceso penal, lo cual respondería en términos reales, a un enfoque de derechos humanos. Sin embargo, se cuenta con una filosofía y una legislación en ocasiones poco garantista.

Según el Art. 2° de la Ley 985, el Estado tiene la obligación de actuar con diligencia y tiene como propósito impedir la vulneración de los derechos humanos, además propenderá por el trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en general. Al respecto y haciendo un anclaje con los instrumentos de organización, aún es débil la actuación inmediata, rápida, positiva e inteligente de las diferentes instituciones y autoridades, entre ellas Policía y vigilancia, autoridades de Migración y Policía Judicial. Mientras se diligencian formatos y se cumplen protocolos -una especie de respuesta al andamiaje burocrático existente-, se pierde la oportunidad de proporcionar bienestar a la víctima. En casos de allanamientos y flagrancia, que son muy pocos, los trámites burocráticos, obstaculizan la información substancial que pueden transmitir simbólicamente las víctimas o las huellas del delito.

En el país hace falta especialización judicial e investigación criminal en el tema de trata de personas, no hay fiscales especializados, solo hay una fiscal destacada para trata transnacional que funciona en el Despacho 15, con sede en Bogotá, el mismo que presenta sobrecarga laboral y en consecuencia, una escasa diligencia en la investigación de los casos. Si bien la policía cuenta con grupos especializados, en algunos casos, se logra documentar muy bien la prueba, pero el fiscal no sabe del delito y cambia la tipificación.

En lo judicial es necesario generar una estructura organizacional, protocolos y directrices nacionales para los departamentos y municipios de cómo debe responder la Fiscalía frente al tema. Hace falta una mayor participación y movilización en torno a la víctima en el proceso penal, es decir, que existan representantes de las víctimas cuya función principal sea la exigibilidad de garantías para la protección de sus derechos. Se requiere afianzar el fortalecimiento de los equipos legales, por ejemplo en el caso de Explotación Sexual Comercial de Niños, niñas y adolescentes –ESCNA- .

A nivel general los casos de trata interna no han sido exitosos, el fracaso de casos se debe a que las autoridades no han actuado con eficacia e inteligencia, en algunos casos, las pruebas se han perdido y la información se ha diluido. Las capacidades institucionales regionales no han sido efectivas, algunas autoridades suelen estar emparentadas y encubrir las redes de tratantes, esto las convierte en cómplices o coautores.

En el proceso penal antes de llegar al juicio, no hay un filtro real que permita identificar cuántos tipos de trata existen y si están asociados a otro tipos de delitos como secuestro, desaparición, violencia sexual, tráfico de migrantes, entre otros. Muchas veces la trata se diluye en otro delitos al no haber claridad jurídica en la tipificación del delito, esto quiere decir, que “la complejidad de la estructura del delito de trata causa “confusión típica” (Mateus et al., 2009:30). Por lo general, la mayor confusión se presenta entre trata de personas y tráfico de migrantes, la primera viola la dignidad de las personas y el segundo viola la soberanía de los Estados.

Suelen presentarse problemas mayúsculos relacionados con el tipo penal y los problemas jurídicos en el marco de la dogmática jurídica penal, como cuando el delito de trata de personas necesita especificarse si se trata de una conducta de resultado, peligro o lesión (Velásquez, 2009). El delito de trata no necesita mostrar la evidencia de la condición de explotación para que se configure la lesión y el resultado, porque la figura penal no dice explotación, sino con fines de explotación, por lo tanto, no necesariamente debe ocurrir la explotación, sino la finalidad de explotación. En la trata de personas cabe la tentativa según el verbo (captar, trasladar, acoger, explotar) puede que el traslado o el acogimiento no se den por un factor ajeno a la voluntad del sujeto, pero aun así se perpetra el delito de resultado, porque lo que se viola es el bien protegido que es la autonomía personal (Patiño, 2014:entrevista).

Explotar no es un verbo como los otros verbos rectores: captar, trasladar, acoger, recibir. Explotar es un “ingrediente subjetivo del tipo”, tal como se estipula en la Ley 985 o en el Protocolo de Palermo. Al existir la confusión de que la explotación es un verbo, en el caso de no presentarse, se tiende a escabullir el delito, lo cual constituye una gran falla jurídica. O se tiende a creer que no hay delito de trata de personas, porque en la cadena delictiva participan varios actores diferentes al que perpetra la explotación. Por consiguiente, no existe delito debido a que el explotador no fue el que cometió las

otras acciones que constituyen los verbos rectores de la trata de personas. El que explota es responsable al igual que quienes participan en la cadena delictiva, por el valor de finalidad que alberga. Esta falla en la interpretación de la norma, se deriva de una imprecisión dogmática teórica.

Ahora bien, el tipo penal de la trata de personas en Colombia es un delito de verbos alternativos y no de verbos compuestos. La falla está en analizarla como una figura de verbos compuestos que exige más de un verbo para que se dé el delito, en tanto que delito de verbo alternativo, es cuando con cualquiera de los verbos que especifica la descripción típica se produce el delito. En la trata de personas basta con que se dé un verbo para que se dé el delito (Mateus et al., 2009; Patiño, 2014, entrevista).

En las acciones de investigación y judicialización necesariamente debe avocarse a la presencia de un mix de instrumentos en la parte de organización e información porque exige esfuerzos investigativos, que implicaría la especialización de las Policías y que ellas cuenten con dispositivos para interceptaciones de correspondencia, llamadas telefónicas, información en sistemas electrónicos, seguimiento de informantes, investigadores legales infiltrados en organizaciones criminales, entregas vigiladas; en sí, métodos exigentes, que en Colombia poco se utilizan, razón por la cual no se tienen suficientes resultados en la persecución del delito.

Limitaciones en el diseño de la Ruta de Atención Integral a las Víctimas de Trata de Personas, Decreto 1069 de 2014

Pasaron nueve años para su expedición, prueba de que no existía voluntad política para enfrentar la trata de personas en el país. El decreto establece que la atención inmediata y mediata estará a cargo del nivel descentralizado, sean departamentos, municipios o distritos. A pesar de que existen 32 comités departamentales y 50 municipales, estos no funcionan en su totalidad y en la práctica su accionar es poco efectivo. Los tiempos que se han estipulado para la atención inmediata (5 días) y mediata (6 meses) son irrisorios e insuficientes para atender a las víctimas y generar el proceso de restablecimiento integral.

El no enjuiciamiento hacia la víctima de trata, cuando ésta comete un delito bajo coerción de la red o como resultado de la trata de personas, no se hace explícito. Si bien

se establece que no es necesaria la denuncia para considerar a alguien víctima de trata, paradójicamente se exige hacer denuncia penal para acceder a la atención mediata y lograr que la investigación penal obtenga buenos resultados y no perder los beneficios de la atención.

En sí, no existe una ruta de aplicación sistemática y continua. De acuerdo a organismos no gubernamentales, como Corporación Espacios de Mujer que atienden a víctimas de trata de personas con o sin convenio con el Gobierno, el tiempo que más ha durado una víctima en el proceso de atención ha sido cinco años y el que menos un año. Esto devela diferencias en los tiempos, las necesidades y las prioridades de las víctimas, por consiguiente, la asistencia debe procurar ser a largo plazo, con un carácter diferencial, evitando la revictimización y emprendiendo un proceso de acompañamiento a la víctima para reencauzar y enfocar su proyecto de vida. Al momento de la recepción de la víctima, no debe haber cuestionamientos inmediata e intempestivamente, es necesario que haya un periodo de descompresión para que la persona, pueda recobrar su valor. Es importante que la víctima tenga accesibilidad a servicios inmediatos y servicios a largo plazo, y contar con un centro o casa de acogida que debe estar acondicionado para brindar una asistencia integral con personal altamente capacitado.

Finalmente, una falla importante a considerar es que la trata de personas es como si estuviera desligada del conflicto armado que afronta Colombia desde hace 50 años, porque las víctimas de trata no fueron incluidas en ninguno de los artículo de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y restitución de tierras, a pesar que la coordinadora del tema de trata de personas en el Ministerio del Interior, anunció que se ha emitido una directriz que habla sobre las víctimas de trata de personas en el marco del conflicto armado, esta no se conoce públicamente y si existiese, debe reglamentarse para coordinar con la Unidad de Víctimas la atención.

Instrumentos de INFORMACIÓN

Este instrumento es el que más dialoga con los otros, según Hood (1986) es el pegamento del sistema, ya que constituye un eje y a la vez, un núcleo que articula, por el cual todo confluye. En este caso converge la implementación de la política pública que requiere cada vez de una combinación mucho más consistente de instrumentos, de que el Estado incremente sus capacidades reales y su nivel de legitimidad.

A continuación se desarrollará este acápite, conjugando los instrumentos de tipo legal especialmente la Ley 985, Capítulo VII en lo que refiere al Sistema de Información y especialmente los cambios que se han generado a partir de la formulación de la nueva Estrategia Nacional de lucha contra la trata de personas 2013-2018, que si bien hasta la fecha no se ha reglamentado, desde el año 2012 se inició un proceso de discusión a partir de una primera versión, que ha sido actualizada y publicada como proyecto de Decreto. Cambios que están completamente relacionados con afianzar la dimensión nodal de la política pública. Se busca entonces, articular la dimensión sustantiva y procesal puesto que este tipo de instrumento lo facilita; se desarrolla la Gestión del Conocimiento, el Sistema de Información Nacional y cómo sus inconsistencias reflejan fallas de implementación.

Dimensión Sustantiva

Sistema Nacional de Información como instrumento estipulado en la Ley 985

Desde la Ley 985 de 2005 se establece un Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas como instrumento de recolección, procesamiento y análisis de información estadística y académica, que pueda dar cuenta de las causas, características y dimensiones de la trata interna y transnacional en el país. Información que contribuirá a la formulación de políticas, planes y programas, así como en la medición del cumplimiento de los objetivos trazados en la Estrategia Nacional (Ley 985 Art. 13).

La Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional si bien recopila la información concerniente a los casos de trata que se presentan y que proporcionan las entidades miembros del Comité, hace falta que promueva, desarrolle y coordine la sistematización, procesamiento y análisis de dicha información, a su vez la pueda contrastar con resultados de las investigaciones académicas, sociales y criminológicas, con el objetivo de tener datos permanentemente actualizados. Las entidades del Estado desde sus competencias, colaboran con la Secretaría Técnica suministrando datos pertinentes para alimentar una base de datos existente. A su vez la Secretaría Técnica, en caso de ser solicitados, suministra resúmenes numéricos y estadísticos de la situación de la trata de personas, sin revelar datos personales.

El marco normativo establece la importancia del componente de investigación académica, en la Ley 985 de 2005, Art. 19, se explicita que el gobierno nacional

realizará en asocio con instituciones de educación superior y centros de investigación, estudios sobre causas que propician la trata, consecuencias para grupos poblacionales; efectividad de la legislación, caracterización de las víctimas, situación criminal, y particularidades regionales del fenómeno. Todo esto ayudará a orientar las políticas públicas del Estado sobre trata de personas, pero necesita de un marco que lo sustente y lo promueva, y este es el nuevo eje de la Estrategia Nacional 2013 – 2018 sobre Generación y Gestión de conocimiento.

Gestión de Conocimiento como uno de los ejes de la Política Pública

Es pertinente abordarlo en la categoría de información porque en la actualidad se constituye en un paradigma de gestión dentro del ámbito organizacional e institucional, configura un nuevo factor de producción que incide en el desarrollo societal e incluso económico, el cual está asociado a los avances de las tecnologías de la información y la comunicación, la aparición de metodologías innovadoras y estrategias de medición y difusión. Destaca el papel preponderante de la capacidad del intelecto humano para la efectividad organizacional y la importancia de registrar datos, información y experiencias para generar aprendizajes y crear memorias organizacionales.

El eje de gestión de conocimiento e información es transversal a la política pública y a la estrategia nacional, incluyendo los demás ejes de la política. En este caso, la Ley 985 en su Art. 4º, numeral 1., dice que para elaboración de la estrategia nacional se tendrán en cuenta desarrollar marcos de información relativa a las causas, modalidades, particularidades regionales y consecuencias de la trata de personas. En este apartado pueden entrar investigaciones que se han hecho desde la Academia, y ONG's, con apoyo de Agencias de Cooperación Internacional. Se debe avanzar en ampliar el espectro de los estudios, focalizando regiones que han sido abandonadas en el territorio nacional y que muy seguramente afrontan este tipo de fenómenos.

En este orden de ideas, en la nueva estrategia nacional 2013 – 2018, la gestión del conocimiento tiene como finalidad comprender el delito de trata de personas a través de un análisis integral que incluye un sistema de recopilación, registro, sistematización de la información, investigación y estudio, que pueda fortalecer la política pública existente y hacerla más efectiva. Dicho sistema será el Sistema Nacional de Información que estará integrado por un Observatorio del Delito de la Trata de Personas y una

herramienta tecnológica nacional, establecida mediante Decreto 4218 de 2005 y denominada Registro Nacional de Desaparecidos, la cual permite entre otros aspectos, orientar la búsqueda de personas reportadas como víctimas de desaparición forzada y facilitar el seguimiento de los casos. El propósito es poder adaptar esta herramienta para la tipificación de la trata de personas a nivel nacional y descentralizado.

El Observatorio, por tanto, respondería a las falencias y necesidades hasta ahora detectadas, que son: fomentar la investigación en el ámbito de la trata de personas para enriquecer el análisis del delito. Acopiar, validar y monitorear información estadística y académica; generar diagnósticos técnicos, documentos de análisis del comportamiento del delito, análisis jurídicos y sistematización de las acciones que se lleven a cabo en el marco de la política pública. A su vez promover la articulación interinstitucional y la comunicación permanente para garantizar la recolección de información y posicionar una fuente oficial de información.

Algunas Cifras que dejan ver la inconsistencia de las fuentes de información

En este particular cabe mencionar que existe una gran inconsistencia en la información, cada institución tiene cifras de acuerdo a sus objetivos misionales, y aún es débil el Sistema integral de Información. A continuación se presentan algunas cifras que reflejan en parte, la magnitud del fenómeno en Colombia, porque incluso en una misma dependencia con operación descentralizada, el número total de víctimas varía. Se complementa la información con informes de organismos internacionales y algunas investigaciones que han hecho tratamiento de datos desde fuentes primarias.

Se intenta consolidar alguna información desde 2008 hasta el primer trimestre de 2014, a partir del suministro de la base de datos por parte del Ministerio del Interior¹³ solamente en las siguientes categorías: número de casos de víctimas, sexo y edad¹⁴.

Tabla No. 2 Número de Casos de Trata de Personas en Colombia

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
53	189	59	37	35	62	21

*Datos que corresponden al primer trimestre, hasta marzo de 2014.
Elaboración propia a partir de base de datos Ministerio del Interior

¹³ Esta base de datos no cuenta con nombres ni identificaciones personales de las víctimas.

¹⁴ Se aclara que es una fuente oficial, pero presenta muchas inconsistencias en sí misma.

De estos datos solo se referirá a la cifra más evidente que contrasta y que corresponde al aumento considerable del número de casos entre 2008 y 2009 y la disminución nuevamente en 2010, para lo cual, se retoma el cuestionamiento y la indagación hecha en un estudio por la Universidad de los Andes (2011), “¿Qué sucedió en el 2009 para que el número de casos registrados aumentara de manera tan abrupta en ese año...? ¿Es un problema de calidad de los datos o es un aumento real?” (Vargas, et al., 2011: 15). El estudio manifiesta que 53 casos fueron registrados por el COAT a partir de una noticia de televisión, sobre un grupo de 53 hombres que habían sido llevados a Venezuela desde diferentes departamentos de la costa Atlántica, dato que nunca pudo ser verificado (Idem:47).

Tabla No. 3 Casos de Trata de Personas por sexo

Sexo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Hombres	3	76	5	4	3	15	8
Mujeres	50	113	54	33	32	47	13

*Datos que corresponden al primer trimestre de 2014, hasta marzo.
Elaboración propia a partir de base de datos Ministerio del Interior

Solo comparando las cifras, es evidente que existe en Colombia, así como a nivel mundial la feminización del delito, que coincide con los reportes mundiales. Es importante precisar, que es necesario diseñar las matrices de registro y sistematización de casos, con la categoría de orientación sexual diversa, ya que muchas personas del grupo poblacional LGTBI, está siendo víctima de trata en los últimos años.

Tabla No. 4 Casos de Trata de Personas por rango etario

Rango etario	2008	2009	2010	2011	2012	2013
NNA (hasta 18 años)	27	51	24	4	0	8
Mayores de 18 años	23	138	35	11	34	53
Sin definir	0	0	0	22	1	1

Elaboración propia a partir de base de datos Ministerio del Interior

Aquí, merece resaltar los 22 casos del año 2011 que se encuentran sin definir, dato que no requiere mayor proceso de indagación, sino tan solo, el contacto directo con la

víctima en su proceso de atención y restablecimiento de derechos. Cabe anotar, que el registro de información de todo este año y en varios ítems presenta inconsistencia.

Más allá de las cifras, lo que preocupa es la debilidad en el registro de la información. Esto refleja una dimensión mayor de la problemática, según Informe mundial de las Naciones Unidas (2012), por cada caso de víctima de trata conocido, puede haber 20 o más casos que no se conocen. Al respecto un funcionario del Comité Interinstitucional, en sesión ordinaria, hace un llamado a los delegados de las instituciones que lo integran,

Particularmente a la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, en aras de mejorar informes posteriores ante otros gobiernos y organismos internacionales. El llamado es hacer un esfuerzo por contar con un sistema que logre consolidar cifras en Colombia de trata de personas, específicamente en lo relacionado a víctimas de trata interna e investigaciones abiertas, en proceso, cerradas, judicializaciones, sentencias, etc. 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).

Ante esto, los delegados de las instituciones en mención, sostienen que las cifras se ajustan a las funciones que cumple cada una de las entidades y no se puede tener cifras consolidadas, porque Fiscalía conoce de la noticia criminal y empieza el proceso de judicialización, mientras que en la Policía el proceso inicia antes, con actuaciones de inteligencia. Por tanto, lo que esto deja ver, es que los reportes son de actuaciones institucionales diferentes y aisladas que otorgan cifras parcializadas. Hace falta establecer rutas y protocolos de acción que permitan consolidar información fidedigna y responder a la atención del caso y la víctima de trata.

Contar con un sistema de información bien estructurado en Colombia es una necesidad latente y atraviesa todos los ejes de la trata: prevención, atención y judicialización. 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 (Susaj, 2013).

La prevención, por lo general se lleva a cabo a través de campañas, las mismas que han sido difundidas generalmente en las ciudades pues ha sido muy escasa la incidencia en el sector rural o cinturones periféricos. En las estrategias de prevención que ha impulsado el gobierno nacional, se enlazan la dimensión sustantiva y procesal.

Cabe mencionar que estas iniciativas de información están muy relacionadas con distintos instrumentos de política, especialmente de tipo organizativo, por lo que las distintas organizaciones e instituciones que han suscrito convenios con el gobierno nacional han sido sus ejecutoras. Se han realizado capacitaciones, piezas comunicativas y audiovisuales, comerciales o propagandas televisadas, series de televisión, entre otras. Se cuenta con una campaña oficial de carácter nacional que se denomina “Con la Trata de Personas, No hay Trato”, desarrolla las cuatro modalidades de trata de personas más recurrentes en Colombia: explotación sexual; explotación laboral; matrimonio servil; y mendicidad ajena. Su objetivo es prevenir el delito y promocionar el uso de la Línea Nacional Gratuita (Ministerio del Interior, 2013).

Según el Art. 6° de la Ley 985, numeral 2., el Ministerio de Educación debe diseñar y aplicar programas que impartan actividades de prevención de trata de personas en los niveles de educación básica, media y superior. Esto no se ha realizado, porque la mirada de dicho Ministerio no es prevenir cada uno de los posibles delitos (maltrato infantil, abuso, explotación, trata de personas, etc.) desde una mirada del riesgo. El objetivo es implementar desde una mirada intersectorial el fomento de las distintas competencias, es decir, transversalizar proyectos pedagógicos, como: el programa para “la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía”; el programa de “Educación para el ejercicio de los Derechos Humanos” y la estrategia de “Estilos de Vida Saludables” en congruencia con las características poblacionales y de contexto, que coadyuven a una formación integral de los estudiantes frente a las problemáticas sociales.

Como estrategia de información, anteriormente funcionaba el Centro Operativo Anti Trata – COAT, que fue un proyecto piloto, contó con la adecuación de un espacio físico y la designación de personal por parte del Comité Interinstitucional, que cada vez fue más escaso. Su función era lograr la articulación de las instituciones estatales, en los ejes de asistencia, protección a víctimas, investigación judicial y persecución del delito, buscando unificar información de los casos de trata y evitar duplicación de esfuerzos de las entidades, para cumplir como centro de investigación, atención e información (Ministerio del Interior y Justicia, 2011), objetivo que ahora se pretende alcanzar con la consolidación del Sistema Nacional de Información.

Entre otros dispositivos de información y comunicación, se destaca el portal web cuya administración está a cargo de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional.

Así mismo la Línea Gratuita Nacional e Internacional, cuyo propósito es brindar información general sobre la trata de personas, modalidades, dinámica, recomendaciones antes y después de viajar. Funciona 24 horas al día los 7 días de la semana. De junio de 2011 a 31 de diciembre de 2013 se recibieron 38.876 llamadas, así:

Tabla No. 5 Registro de llamadas Línea Gratuita Nacional

Año	No. Llamadas
2011	8259
2012	15278
2013	15339
Total	38876

Fuente: Respuesta oficina Ministerio del Interior. Mayo 2 de 2014

En cuanto a la información asociada a la Asistencia y Protección de las Víctimas, esta se basa en los protocolos establecidos, que deberían estipular la orientación a la víctima sobre sus derechos y proceso de asistencia y protección; garantizar que las acciones que se adelanten estén bajo el consentimiento informado de la víctima; que se promueva la confidencialidad y el derecho a la privacidad, se brinde seguridad y protección bajo una asistencia individualizada que evite un daño mayor.

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, línea gratuita 018000522020, página web, consultorio virtual “de que se trata la trata”, entre otros.

El rol que cumple la Oficina de Migración Colombia en los casos de trata externa, es importante porque es la primera instancia de contacto con el ciudadano, es la que llega a activar la alerta y poner en marcha la ruta de asistencia. Para la fase informativa de registro del caso, lo que estipulan los protocolos de la ruta de Atención mediata es que la persona o entidad que conozca el caso, remite la información a través de formatos establecidos al Centro Operativo Anti Trata. Cuando se presenta trata externa son los Consulados, Embajadas o representaciones diplomática quienes remiten la información a la dirección de asuntos consulares del Ministerio de Relaciones

Exteriores y este a su vez al COAT que es el encargado de realizar las labores de corroboración o contra referenciación del caso reportado y de realizar el registro.

Respeto a la información asociada a la investigación del delito y judicialización de los tratantes, la víctima debe recibir desde el primer contacto con las autoridades, información oportuna y veraz sobre la protección de sus derechos. Es necesario que la denuncia y el proceso penal utilicen otros medios que prevengan el contacto directo de la víctima con el tratante. Las pruebas podrían hacerse por medios electrónicos. A su vez, los investigadores de policía judicial van tras las huellas del delito y utilizan algunos mecanismos como infiltraciones, búsqueda selectiva en base de datos con la utilización de varios recursos, como “llave link”, que ordena y clasifica la información, con acceso restringido e inalterable; interceptaciones telefónicas y allanamientos, que requiere rigurosidad y confidencialidad en el manejo de la información.

Dimensión Procedimental

Es en el eje de prevención de la política pública de lucha contra la trata de personas, donde convergen actores gubernamentales y no gubernamentales. El eje rector ha sido formar e informar como apuesta social y política; posicionando a la trata de personas como un tema de interés público y de la vida cotidiana (Pedraza, 2014). Las organizaciones de la sociedad civil, poco a poco van abriendo escenarios de discusión, diálogo y encuentro, donde ofrecen elementos conceptuales y prácticos, que fortalecen y acompañan procesos de capacitación y orientación, motivando el espíritu crítico reflexivo y promoviendo el estudio, la investigación y el análisis sobre la trata y temas relacionados. Indudablemente todas estas habilidades que se comparten en las distintas organizaciones, se constituyen en apuestas sociales y políticas. El trabajo en equipo y en red es fundamental, en esto Colombia está avanzando para replicar lecciones aprendidas y buenas prácticas a otros países y comunidades.

Análisis de Fallas de Implementación

¿La Gestión del Conocimiento se queda en lo retórico?

Si la apuesta del gobierno Colombiano con la nueva Estrategia Nacional 2013 -2018 es fortalecer la gestión del conocimiento, la investigación documental sobre trata de personas apenas está tomando lugar, son escasos los reportes empíricos que vuelve

incierto la calidad de información que circula. La investigación académica debe sustentarse en líneas claras de investigación que puedan promover trabajos comparados, con metodologías mixtas y enfoques interdisciplinarios. Que existan a su vez medios articulados de recolección de información y divulgación de hallazgos para lograr interlocución con los grupos de expertos y/o think tanks cercanos al gobierno, al Comité Interinstitucional y las ONG's, con el fin de promover ajustes de política pública con lineamientos discutidos y precisos.

No está diseñado el Sistema Nacional de Información

Faltan soportes fidedignos que sustentan las cifras del gobierno nacional, las mismas que ha entregado año tras año, al Departamento de Estado de los Estados Unidos, de lo cual se infiere que,

más del 82% de la información suministrada por el Gobierno Colombiano al Departamento de Estado, no tiene soporte documental...[A pesar] que el gobierno de Estados Unidos sabía que la información que le suministraba el gobierno colombiano no era confiable, este lo seguía calificando en Tear 1 [hasta el año 2013], dentro de la elite de los pocos países del mundo que cumplían con los estándares de lucha contra la trata de personas, al fin y al cabo, Colombia era un aliado estratégico de EEUU en la lucha contra el terrorismo (Gómez, 2014:7).

Se presentan problemas cuando no hay comunicación ni continuidad entre las entidades, especialmente entre las organizaciones y su relación con el Estado, que se materializa en la forma de atender y registrar los casos de víctimas, arrojando como resultado, procesos precarios e inconclusos de asistencia, esto denota descoordinación y desarticulación en el sistema de información. La respuesta del gobierno nacional y de los organismos de cooperación internacional en los trabajos de los departamentos ha sido más reactiva que proactiva. No se ha hecho un trabajo riguroso para focalizar a los departamentos que necesitan más apalancamiento y asesoría técnica, la priorización de departamentos debe ceñirse a una base de indicadores que den cuenta de la realidad y situación actual de trata de personas.

El reto está en diseñar un conjunto de indicadores que constituya una línea transversal en cuanto a las fases de la trata de personas, modalidades de explotación y a los ejes de la política pública. Estos indicadores para que arrojen magnitudes del delito, se deben basar en los enfoques diferenciales y aplicar formatos de recolección, reporte y

actualización de datos, con “herramientas estandarizadas de entrevistas” (Vargas et al.,2011:82).

Durante nueve años que va implementada la política pública en Colombia, la información y las estadísticas han sido inconsistentes; se requiere la preparación de un personal altamente capacitado y sobre todo confiable para el manejo de los instrumentos y la información, que enfrente las inercias y supere la excesiva rotación de personal. Parece que esta dimensión de la nodalidad, paradójicamente, no es prioridad para el gobierno a pesar de que el delito de trata de personas sigue creciendo en el país, dentro de un marco global donde el ciber crimen permea y manipula sociedades y Estados.

El Sistema Nacional de Información que se contempla en el Capítulo VII de la Ley 985 de 2005, no ha sido diseñado bajo parámetros y estándares rigurosos, que incluya presupuestación específica y un componente técnico – científico validado, que sea funcional a nivel nacional y descentralizado. Es necesario ahora, concebir el sistema de información dentro de los avances de la tecnología en la era digital, con la adecuación de software especializados que instaure entrada de datos, seguimiento y monitoreo de casos.

Instrumentos de TESORO

El presupuesto es una explicación sobre el sentido que se le da al gasto, es decir, la intención del gasto a partir de los montos. Es un instrumento de política económica con algunos objetivos esenciales, entre ellos, ajustar la distribución de la riqueza, lograr la estabilización económica y ajustar la asignación de recursos para satisfacer las necesidades públicas (Moyano, 2012).

Dimensión Sustantiva

El ejecutivo es el encargado de preparar y presentar los proyectos de ley presupuestales cada año, en cabeza del Ministerio de Hacienda al Congreso, con el aval del Banco de la República, quién verifica el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y nivel del gasto propuesto. Con esto aprobado el gobierno emite un decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación (Moyano, 2012).

En primera instancia se presenta un balance presupuestal de los últimos cinco años (2010 a 2014), donde se indican los ingresos y gastos totales de la nación, notando

un incremento de estas dos variables, en el periodo de referencia. Cabe aclarar que todos los montos de este acápite se presentan en pesos colombianos (COP) por ser la moneda oficial del país.

Tabla No. 6 Balance del Gobierno Nacional Central 2010 – 2014 (\$ Billones COP)

\$ Billones	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos Totales	75,0	94,2	107,6	118,3	124,4
Tributarios	66,8	83,8	96,3	101,7	108,1
Dian	65,2	82,1	94,4	99,8	106,1
De los cuales, Renta Ecopetrol	0,7	3,2	7,9	6,8	7,0
De los cuales, Ola Invernal	0,0	1,0	2,3	2,4	1,0
Recursos de Capital	6,5	8,6	9,3	14,6	14,1
Excedentes de Empresas	5,2	6,8	8,2	13,3	12,8
De los cuales, Dividendos Ecopetrol	3,3	5,3	7,1	12,0	11,4
Ordinarios	3,3	5,3	7,1	9,6	10,0
Extraordinarios	0,0	0,0	0,0	2,4	1,4
Otros	1,6	1,9	2,1	2,1	2,2
Gastos Totales	96,0	111,8	123,6	134,2	140,9
Intereses	14,8	16,8	18,3	19,0	19,7
Deuda Externa	3,7	3,6	3,7	3,9	3,2
Deuda Interna	11,2	13,2	14,5	15,2	16,5
Funcionamiento + Inversión	80,9	94,8	105,2	115,1	121,0
De los cuales, SGP	22,9	24,7	25,1	27,3	28,5
De los cuales, Pensiones	19,2	20,6	22,5	25,7	28,3
De los cuales, Ola Invernal	0,8	5,4	1,5	3,7	4,5
Préstamo neto	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1

Fuente: Presentación Presupuesto general del Estado 2013
DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los ingresos totales en el periodo 2010-2014 tuvieron un incremento de 65.86%, de estos, los más representativos son los ingresos tributarios. Por su parte, los gastos en el mismo periodo tuvieron un incremento de 46.77%, porcentaje menor al incremento de los ingresos, no obstante los gastos superan a los ingresos cuyo resultado es un déficit presupuestal. Los gastos de funcionamiento más inversión tuvieron un incremento de 49.57%, siendo los más representativos de menor a mayor, los gastos de pensiones y los gastos del Sistema General de Participaciones que corresponde a los recursos que la Nación transfiere las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) para la financiación de los servicios de educación, salud y saneamiento básico.

A continuación se presenta el gasto público del Estado colombiano para los años 2012 y 2013, dividido en: Gastos de funcionamiento que a su vez se subdivide en dos rubros, uno, gastos de personal destinados al pago de la burocracia estatal; y dos, gastos generales destinados a dotaciones, y transferencias (traslados de ingresos de una institución a otra). Los gastos de inversión, destinados al aumento del patrimonio

público, como infraestructura y gastos en inversión social que hacen parte del gasto público social. Y gastos de la deuda que incluye pago, abono, intereses o financiación de la deuda pública externa y/o interna (Universidad de Antioquia: s/f), así:

Tabla No. 7 Composición del Presupuesto General del Estado Comparativo 2012 y 2013



Fuente: Presentación Presupuesto general del Estado 2013 DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para el año 2012, el presupuesto general de la Nación fue de \$165,3 billones COP y el objetivo general fue más empleo, menos pobreza y más seguridad con solidez fiscal. Este presupuesto creció 9,5% respecto al del 2011. Gran parte de la inversión apalanca la Ley de víctimas como prioridad gubernamental, destinando este año, \$1,88 billones COP, para la atención de la población en situación de desplazamiento; \$850 billones COP para la reparación administrativa de las víctimas, y \$176 para otros programas específicos.

Para la vigencia 2013, el presupuesto general de la Nación fue de \$185,5 billones COP, con un incremento del año inmediatamente anterior de \$20,2 billones que corresponde al 12,22%. En el marco de la Ley de Víctimas como proyecto bandera de la administración Santos, se invirtió \$6,2 billones, distribuyendo \$ 2,5 billones para asistencia, \$ 1,9 para reparación, \$ 1,2 para la atención y \$500 mil millones para fortalecer el Sistema Nacional de Atención y reparación de las víctimas (Moyano, 2012). Cabe mencionar que las víctimas de trata de personas no han sido incluidas en la

Ley de Víctimas como se dijo en el acápite anterior y aún no son beneficiarias de dicho Sistema.

A continuación se presenta el presupuesto para el año 2013 del Ministerio del Interior, institución que a nivel nacional coordina el tema de lucha contra la trata de personas, garantizando la descentralización de la política pública.

Tabla No. 8 Presupuesto Ministerio del Interior 2013



Fuente: Presentación Presupuesto general del Estado 2013 DGPPN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El presupuesto total asignado para esta dependencia fue de \$614,3 miles de millones COP. Con una distribución general de 87% para gastos de funcionamiento y un 13% para inversión. La mayoría de recursos son destinados para la Unidad Nacional de Protección, en 2012 se destinaron \$195,4 millones COP y en 2013 \$246,4 millones COP, presentando una variación de 26%., Unidad que atiende a un número aproximado de 13.000 protegidos en el país, incluyendo a miembros de grupos étnicos, víctimas y testigos, sindicalistas, periodistas, servidores y ex servidores públicos, docentes, defensores de derechos humanos, entre otros.

Ahora bien, tal como lo establece la Ley 985 de 2005, el Fondo Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas, será administrado por el Ministerio del Interior a través de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional, en una cuenta especial, sin personería jurídica, como un sistema separado de cuenta cuyos lineamientos se derivan de la Estrategia Nacional vigente. El Art. 27 del Decreto 2893 de 2011 que modifica los

objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior, así lo corrobora. Este fondo atiende los gastos que propician la prevención, protección y asistencia de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, el fortalecimiento de la investigación judicial, la acción policiva y la cooperación internacional.

Al ser una de las fuentes específicas de dicha cuenta especial, las partidas presupuestales que son asignadas en el Presupuesto Nacional, se referencian a continuación desde el año 2008, en el que se aprueba la Estrategia Nacional de lucha contra la trata de personas 2007 – 2012, regida por la Ley 985 de 2005.

Tabla No. 9 Asignación Presupuestal Anual 2008 a 2013 Implementación Política Pública de lucha contra la Trata de Personas - Ley 985 de 2005

Año	Aporte Nacional
2008	\$ 903.437.343 COP
2009	\$ 978.609.060 COP
2010	\$ 1.024.191.495 COP
2011	\$ 1.306.934.227 COP
2012	\$ 1.903.911.416 COP
2013	\$ 1.968.198.604 COP

Fuente: Listado de Compromisos y Ejecución Presupuestal Vigencias 2008-2013 Ministerio del Interior, Dirección de Gobierno y Gestión Territorial.

El aumento porcentual promedio entre 2008 y 2013 es 17,93%, el año que muestra mayor incremento porcentual es 2012 con un 45,68%, presentando mayores gastos de personal en comisiones de trabajo y desplazamiento a distintas ciudades del país como Bucaramanga, Manizales, Medellín, Barranquilla, Santa Marta, Popayán, Montería, San Andrés y Providencia, Valledupar, Pasto, y Pereira; traslados que tuvieron como propósito retroalimentar el balance de la Estrategia Nacional 2007 – 2012 y avanzar en la construcción de la nueva estrategia.

Para cada vigencia anual se hizo el ejercicio de desagregar los gastos de funcionamiento e inversión social a partir de las ejecuciones presupuestales, con el fin de analizar las dinámicas internas de la asignación del presupuesto anual, así:

Tabla No. 10 Porcentaje de Gastos de Financiamiento e Inversión por año

Años	Funcionamiento	Inversión	Cooperación
2008	17,07	28,69	54,24

2009	3,42	3,77	92,81
2010	14,08		85,92
2011	11,39		88,61
2012	18,51		81,49
2013	15,41		84,59

Fuente: Listado de Compromisos y Ejecución Presupuestal Vigencias 2008-2013 Ministerio del Interior, Dirección de Gobierno y Gestión Territorial.

Se incluyó cooperación, porque la inversión social se hace a partir de este eje, siendo un componente esencial en la implementación de la política pública tanto técnica como financieramente. Únicamente en los años 2008 – 2009, aparecen en inversión las actividades relacionadas a fortalecer y difundir la presencia del Centro Operativo Anti Trata (COAT), estrategias de sensibilización y estudios de percepción sobre la trata de personas. No obstante, en los siguientes años las actividades de prevención y atención se canalizan a partir de los convenios interinstitucionales, la mayoría con organismos internacionales y minoritariamente con ONG's.

Dimensión Procedimental

Siguiendo con lo anterior, una fuente de financiamiento para la trata de personas, son los recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional, los cuales se receptionan y se administran de acuerdo a las disposiciones legales que se encuentran en vigencia y que regulan la cooperación técnica y económica internacional, cuya institucionalidad fue definida por la Ley 318 de 1996 y los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 2768 de 1995 y 2968 de 1997 (Cepei, 2004).

Según el Art. 7 de la Ley 318 de 1996, todas las entidades del Estado quedan obligadas a canalizar la totalidad de las solicitudes de cooperación internacional a través de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional que canaliza la totalidad de los programas y proyectos que el país a través de las entidades públicas, presente ante los cooperantes internacionales. El Comité Intersectorial de Cooperación Internacional, actúa como instancia de articulación y coordinación de las solicitudes de cooperación, formuladas por las entidades demandantes.

En este sentido, para el año 2013 se destacan los proyectos que implicaron esfuerzos financieros significativos por parte del Estado y la Cooperación Internacional

en materia de trata de personas. Esto se relaciona directamente con mayor visibilización del delito, pues las cifras de víctimas de trata, sobre todo transnacional, son crecientes, sin registrar todavía innumerables casos de trata interna.

El Ministerio del Interior suscribió un convenio No. M493 con La Organización Internacional para las Migraciones – OIM, en el que destinó la suma de \$435.779.867 COP para la asistencia a víctimas de Trata de personas. A su vez la OIM, puso como contrapartida \$690.810.758 COP para un total de \$1.126.590.625 COP.

Por su parte el Ministerio de Relaciones Exteriores con la Dirección de Asuntos Migratorios Consulares y Servicio al Ciudadano, cuenta con dos convenios de cooperación técnica y financiera suscritos con la OIM, estos son: el primero, para el desarrollo de acciones en el marco de los ejes de prevención, protección y asistencia inmediata y cooperación internacional, contemplados en la Estrategia Nacional, el valor total del convenio es de \$930.644.000 COP, de los cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores aportó la suma de \$481.822.000 COP y la OIM en especie \$ 481.822.000 COP. El segundo, bajo el marco de los esfuerzos técnicos y financieros para contribuir en el establecimiento de planes, programas y proyectos en materia de prevención contra la trata de personas. Por un valor total de \$839.444.636 COP, de los cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores aportó la suma de \$400.000.000 COP y la OIM en especie \$ 439.444.636 COP. En este sentido, en el año 2013, el Ministerio de Relaciones Exteriores con la dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano destinó un total de \$881.822.000 COP.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo destinó \$103.233.333 COP para la construcción de la estrategia de sensibilización y empoderamiento, en el marco del Convenio de asociación suscrito con Fundación Esperanza, por mencionar los más destacados.

Análisis de Fallas de Implementación

Cómo lo corrobora la mayoría de los estudios, una de las grandes fallas de implementación para la trata de personas, no solo en Colombia, sino a nivel mundial es la baja asignación presupuestal que se relaciona con el grado de prioridad y el posicionamiento en las agendas públicas.

Concretamente en Colombia, como se puede notar en la Tabla No.5, se ha llevado a cabo un proceso de tercerización con UNODC y OIM, dos de los organismos

internacionales que han fortalecido la lucha de la trata de personas en el país, con un promedio anual de 81,27%, con lo cual el ejecutivo, “evade los controles para la contratación administrativa y delega en estos organismos la puesta en práctica de las acciones gubernamentales” (Gómez, 2014:9).

CONCLUSIONES

Es evidente que la Política Pública de Lucha contra la trata de Personas en Colombia, como todas las políticas públicas, conllevan una selección de instrumentos que responden a varios factores, como: seguir los cambios históricos de los modos de gobernanza y tendencias institucionales, factores contextuales colaterales, incidencia de la globalización y sus dinámicas, el rol que ejercen los expertos involucrados en la toma de decisiones (Howlett, 2011), entre otros. Este proceso de selección de instrumentos según los recursos del Estado, configura el diseño de política, en el que se explican y utilizan conjuntos o combinaciones de instrumentos de política, que intervienen en la toma de decisiones y posibilitan al Estado, el logro de objetivos (Linder y Peters) y constituye un proceso deliberativo en los procesos de formulación, implementación y evaluación de la política, haciéndolos converger.

Los instrumentos de política, se analizan de forma interrelacional, existen varias combinaciones o mix de instrumentos con grados de consistencia e inconsistencia entre sí, que se seleccionan de acuerdo a los objetivos de política: alterar o controlar la prestación de bienes y servicios dentro del espacio de política desde una dimensión sustantiva. En esta dimensión, la combinación de instrumentos de política presenta desequilibrios, porque si bien Colombia en autoridad, tiene estipulada una Ley de trata de personas como eje rector, está presenta algunas inconsistencias, la más destacada es el parágrafo 1. del Art. 7, que establece la prestación de la asistencia mediata a la víctima, siempre y cuando ella haya denunciado el delito ante las autoridades. A esto se suma la emisión tardía del Decreto 1069 de 2014 con muchas fallas de diseño y el limbo que se genera en la transición de una estrategia nacional a otra, por obstáculos burocráticos.

En lo organizativo, si bien, Colombia tiene los elementos fundantes que soportan la política pública, una arquitectura institucional representada en un Comité Interinstitucional, 32 Comités Departamentales, 50 Comités municipales hasta la fecha que descentralizan la política, sigue habiendo una ruptura entre las dinámicas políticas y sociales del ámbito nacional con las dinámicas de los entes territoriales. Las respuestas institucionales siguen estando sectorizadas a nivel central. Hace falta un fuerte componente de articulación y acercamiento de realidades.

En información, el Sistema Nacional, así como la construcción de un observatorio o la efectividad real del Comité Operativo Anti Trata es un hipotético, la dimensión del fenómeno es una gran debilidad de esta política pública. La información en trata de personas es etérea y no existe magnitud de afectación del fenómeno en el país, que movilice a los tomadores de decisión. Mientras que no exista, información sistemática, confiable y verificada, el tema de trata de personas no va a ser prioritario, como si lo es, la política antidrogas, la persecución al narcotráfico y al terrorismo, que por lo demás, significan prebendas institucionales y justifican su prioridad.

En el presupuesto, los recursos por parte del Estado son mínimos, siendo un punto neurálgico; el diseño de políticas necesita fortalecerse con instrumentos de tesoro sólidos, para salir de lo precario e incipiente (Montenegro y Fontaine, 2014). Se debe demostrar que los dineros circulan y se incorporan en cadenas de lavado de activos.

Cuando se pueda demostrar al país, cuál es la dimensión del fenómeno, se puede fortalecer la política pública en materia de protección de derechos y de persecución del delito a escala global. En las instituciones gubernamentales, existe un enfoque más desde la contingencia, lo reactivo y la lógica consecuencialista. Están guiados más por estímulos técnicos, que por criterios normativos institucionales. En lo sustantivo, existen múltiples instrumentos cuya combinación entre sí presenta escasa complementariedad y alta inconsistencia, sus esfuerzos han sido importantes, pero se debe superar las instancias declarativas y formales, para que las capacidades reales del Estado se fortalezcan y aumente su legitimidad.

Ahora bien, en relación al argumento de Howlett (2011), en el que los Estados están experimentando un viraje hacia la complementariedad de instrumentos de política sustantiva con instrumentos procesales, como: reorganizaciones gubernamentales, alianzas entre Gobierno y ONG's, consultas con los interesados, se ha logrado incipiente injerencia de distintos actores y su interrelación hacia una nueva gobernanza.

Respecto al grado de participación en el presupuesto de la política pública de lucha contra la trata de personas, más del 80% del rubro de inversión que hace el Estado, lo canaliza a través de convenios que firma con organismos internacionales y algunas ONG's, asignando copartes presupuestales y monitoreando los avances.

La Sociedad Civil y los actores no gubernamentales se han activado, bajo los objetivos del Estado de promover o limitar sus acciones y se han generado iniciativas

que sin tener alto impacto y reconocimiento, han tomado presencia a nivel nacional. En este marco, la relación entre instrumentos sustantivos y procedimentales, también es inconsistente y se debe entre otros factores a una débil coordinación burocrática; existen nodos de contradicción, y reversión de algunos resultados positivos.

El isomorfismo en las organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema de trata, se va dando de manera natural, al imitarse entre sí, en sus formas de proceder, ceñidas bajo parámetros rectores y estándares internacionales de prevención, protección, judicialización y cooperación, no siempre con el propósito de optimizar su rendimiento en la lucha contra la trata, sino con el ánimo de obtener legitimidad. Greenwood y Hinings (1996) afirman que la lógica de lo adecuado será más fuerte en sectores fuertemente acoplados, donde existen mecanismos para la difusión y el control del cumplimiento de acuerdo a la coherencia con las expectativas (Greenwood; 1996: 1029). Este es un punto a fortalecer en el escenario de los actores gubernamentales y no gubernamentales, basándose en el seguimiento al eje normativo que opera como mecanismo de control. El fenómeno de la trata a pesar de que se posiciona por sí solo, por el incremento de la delincuencia organizada transnacional, se diluye en las respuestas institucionales que están débilmente acopladas entre sí.

Se evidencia una lógica de lo adecuado como lo definen March y Olsen, especialmente en las acciones de las organizaciones no gubernamentales por su vocación que motiva a promover y defender los derechos humanos a través de un trabajo hecho “con las uñas”. La misma lógica de lo adecuado se ve imbuida por un estado de inercia y pasividad en cuanto a respuestas, en las que se presentan limitantes como: escaso presupuesto que ata las manos del gobierno y de los actores no gubernamentales para hacer más y mejor; capacidades reducidas y escaso conocimiento para dimensionar el problema y articularlo con otras dinámicas como conflicto armado, desplazamiento forzado, reclutamiento, desapariciones, corrupción y reproducción cultural de las peores formas de trabajo infantil, entre otras.

A su vez, la diversidad y la particularidad de los casos de trata de personas, transgreden la lógica de lo adecuado, se desmontan las rutinas establecidas en rutas o protocolos de atención a víctimas, donde deberían operar distintas capacidades y mecanismos de respuesta, privilegiando los derechos humanos,

Ahora bien, la lógica de lo adecuado de la institución puede entrar en conflicto con los valores individuales de las personas, refiriéndose concretamente a la contraposición entre un enfoque securitista que en Colombia ha regido la política de Estado y un enfoque de promoción de derechos humanos que caracteriza especialmente a las organizaciones no gubernamentales. En este caso las organizaciones deben decidir por qué opción optan o que valores abrazan. Es como el camino de la paz y la guerra en el que se debate Colombia actualmente, que implica posturas políticas, sociales, culturales y económicas de los diferentes actores. En todo este escenario el papel de la gobernanza se convierte en un marco sectorial, lejos de cumplir un rol determinista para el régimen político y las políticas (Howlett, 2011).

En Colombia existen dos de los modos de gobernanza que enuncia Kooiman, el modo jerárquico y la cogobernanza, que aún no logran estar en un escenario de semejantes, porque es evidente tras este estudio, que un modo prevalece sobre el otro. El modo jerárquico que regula, controla y direcciona desde parámetros racionales, administrativos y burocráticos subordina a la cogobernanza, que tras un proceso de generación, estancamiento y retroceso, aún está saliendo de estado embrionario. Sin embargo, esto se matiza a partir de los modos de gobernanza que establece Howlett (2011). A pesar que el modo de gobernanza legal, se basa en el centralismo y la autoridad, actualmente las políticas se están abriendo a la participación de distintos actores, lo que configura una gobernanza de redes, necesaria a nivel gubernamental, para promover una implicación mucho más directa de los actores no estatales y el posible desmonte burocrático y tecnocrático del Estado.

Detectar las combinaciones de instrumentos como se ha hecho a partir de esta investigación, evidencia los momentos más críticos por los que atraviesa la trata de personas, volviendo crítica la implementación de la política pública, que ha generado procesos cognitivos y de aprendizaje significativo que marcan el curso de la política.

El hacer acopio de las fallas de implementación de la política, posibilita canalizar los esfuerzos en el diseño de la misma, que procura una selección y combinación de instrumentos de política más consistente y coherente a los objetivos de política, proceso que indudablemente debe hacerse sobre la marcha. Las fallas de implementación delinean marcos de acción posibles para la política pública, deben provocar a corto, mediano y largo plazo ajustes y cambios que solventen las deficiencias

en el diseño de política y con ello, el país pueda alcanzar legitimidad a escala mundial en la lucha contra la trata de personas.

Esta investigación constituye un aporte significativo dentro del ámbito de las políticas públicas, se valida a través de un estudio de caso la aplicación del enfoque neoinstitucionalista, en el que las instituciones formales establecidas por norma o reglamento como las Leyes, las estructuras orgánicas, el Sistema de Información Nacional, la partida presupuestal asignada, entre otros, rigen la implementación de la política pública, apalancándose en las instituciones informales, rutinas instauradas, costumbres y componente cultural, que se constituyen en elementos explicativos de las transformaciones que ha tenido la política pública.

En la investigación se destacan dos variables rectoras y transversales, una, la coordinación interinstitucional y dos, la capacidad técnica-operativa. Estas han sido dos variables que han marcado el curso de la política pública, siendo ejes estructurantes, tanto en la dimensión sustantiva como procesal. La conjunción de las dos, dan cuenta de los avances de la política pública en el país en lo que respecta a los hitos o momentos sobresalientes, la ratificación del Protocolo de Palermo, la promulgación de la Ley 985, la reglamentación de las dos estrategias nacionales y el decreto de Asistencia a víctimas, entre otros, con sus dinámicas y procesos. Han cumplido un papel significativo en el diseño de dichos instrumentos, pero, las dos siguen siendo un reto en el país en muchas áreas de política no solo en el ámbito de trata de personas. El objetivo es lograr que se mantengan en el tiempo, superando situaciones coyunturales de atención a víctimas y sucesos estratégicos de alto nivel político.

En la coordinación interinstitucional, el componente de participación y encuentro de actores, entraría a jugar un papel relevante con la generación de espacios de diálogo, interlocución y debate, logrando concertar criterios y acciones frente a las necesidades y capacidades reales institucionales, así como los intereses que cada institución persigue. La meta es consolidar alianzas estratégicas donde participen no solo actores institucionales como gobierno, organizaciones no gubernamentales, academia, agencias de cooperación internacional y se promuevan compromisos bilaterales o multilaterales, sino también, se incluyan a quienes constituyen el centro de la política pública, que son las víctimas de trata, presuntas víctimas y sobrevivientes. Esto último en la práctica, constituye un verdadero reto, porque implica un cambio de

enfoque en cómo diseñar política pública, una dimensión más participativa, de arriba hacia abajo que logre interactuar con los equipos gubernamentales e incidir en los decisores de política.

En la capacidad técnica-operativa, es perentorio tener avances significativos en la actualización de la discusión mundial en temas de trata de personas, en lograr hacer un seguimiento y monitoreo de los avances y retrocesos que ha tenido el país. Fortalecer el componente cognitivo, con la capacitación y continua formación de los dirigentes políticos, burócratas “street level” y actores no gubernamentales, que les permita adquirir y cimentar su criterio social y político, desde la conjunción de un enfoque de derechos humanos y seguridad de Estado.

El rol que cumplen las ideas en el proceso de construcción de política pública es crucial para ejercer debidamente el poder y lograr la plasmación de criterios producto de la discusión y la co-construcción. Pasar del plano técnico, conceptual y teórico a un plano operativo también constituye un reto. Es en este tránsito en el que las sinergias institucionales y los puntos de articulación deben ser sólidos, contando con habilidades de contextualización y adaptación, lecturas de realidad y eficacia. En realidad, constituye un tema de humanización a la hora de prestar los servicios y la asistencia requerida.

Esto llega a comprobar la hipótesis de trabajo planteada en la investigación, en donde la coordinación interinstitucional y capacidad técnica-operativa, se han mostrado débiles en el diseño, el proceso de implementación y la injerencia en la consolidación de los instrumentos de política, sin ser las únicas variables asociadas a las fallas de implementación. En la investigación aparecieron otros elementos o variables cruciales como es la gestión del conocimiento, el conflicto armado, delitos conexos y construcción social de paz, la reparación de las víctimas y el proceso de transformación en sobrevivientes de trata; variables que merecen ser abordadas en posteriores investigaciones para ampliar la construcción de conocimiento y poder dimensionar y posicionar en las agendas políticas la trata de personas a nivel nacional, regional y global.

Esta investigación logra analizar la política pública en su conjunto a partir de los instrumentos de política, pero existen muchas aristas desde donde se pueden hacer nuevos análisis de política pública que la misma opción teórico-metodológica lo

posibilita, indagando los estilos de implementación, los cambios de política de primer, segundo o tercer nivel; los procesos de aprendizaje desde una dimensión histórica; la participación y el quehacer de actores gubernamentales o no gubernamentales. O también se pueden aplicar otros modelos teóricos, donde se privilegien más que las instituciones, los intereses o las ideas.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). *“La implementación de las políticas”*. México: Miguel Angel Porrúa Grupo editorial, pp. 470.
- Alianza Organizaciones de la Sociedad Civil (2014). “Avances y limitaciones de la legislación colombiana en materia de trata” En: I Encuentro Internacional de Sobrevivientes de Trata de Personas. Rompiendo El Silencio. Testimonios de quienes vivieron la esclavitud del Siglo XXI. Julio 30 y 31 de 2014. Cali, Colombia.
- Araral, Eduardo et al. (eds) (2013). *“Routledge Handbook of Public Policy”*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Bernal, Margarita (2009), “Estudio Nacional Exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas en Colombia”. Universidad Nacional de Colombia, UNODC y Ministerio del Interior y de Justicia. pp.327.
- Boussaguet Laurie, Sophie Jacquot and Pauline Ravinet (2009). *“Diccionario de Políticas Públicas”*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, pp. 515.
- Browne Angela, Aaron Wildavsky (1998/1983), “La implementación como adaptación mutua”. En: J. Pressman, A. Wildavsky, Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 315-346.
- Cacho, Lydia (2011), “Esclavas del poder. Un viaje al corazón de la trata sexual de mujeres y niñas en el mundo”. Revista Debate, Buenos Aires.
- Cano y Gómez (2011). Análisis informe 2011 del Departamento de Estado de los Estados Unidos Sobre la Trata de Personas en Colombia. Bogotá, Colombia.
- Capital Humano y Social Alternativo – CHS (2009). Resumen Ejecutivo: “Balance de la Implementación de la Ley 28950 contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y su Reglamento” Sub Comisión contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes. Congreso de la República. Lima
- Cardozo, Sandra, CATWLAC, INMUJERES-DF (2012), Diagnóstico de Causas Estructurales y Sociales de la Trata de personas en la Ciudad de México. Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, A.C. e Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. pp.218
- Centro de Pensamiento sobre trata de personas - CPTP (2012).Articulación de las organizaciones de la sociedad civil contra la trata. Fundación Mariano Ospina Pérez. Julio 1, 2012. Bogotá, Colombia.
- Centro de Pensamiento sobre trata de personas - CPTP (2012a). Conversatorio sobre Trata de Personas y Justicia Espacial. Fundación Mariano Ospina Pérez. Noviembre 9, 2012. Bogotá, Colombia. Consulta: Abril de 2013.
- Centro de Pensamiento sobre trata de personas - CPTP (2012b). Pacto de Santander para la acción coordinada de la sociedad civil organizada frente a la Trata de Personas en Colombia. Fundación Mariano Ospina Pérez. Noviembre 10, 2012. Bogotá, Colombia. <http://cptratadepersonas.org/2012/11/10/> Consulta: Mayo de 2013.
- Centro de Pensamiento sobre trata de personas - CPTP (2013). “Observaciones y recomendaciones al proyecto de Decreto “Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 985 de 2005””. Fundación Mariano Ospina Pérez. Enero

- 28, 2013. Bogotá, Colombia. <http://cptratadepersonas.org/2013/01/28/>
Consulta: Mayo de 2014.
- Centro de Pensamiento sobre trata de personas - CPTP (2014). “Comunicado de la Alianza contra la trata de personas” Fundación Mariano Ospina Pérez. Agosto 4, 2014. Bogotá, Colombia. <http://cptratadepersonas.org/2014/08/04/> Consulta: Agosto de 2014.
- CEPAL (2003) Derechos humanos y trata de personas en las Américas. Resumen y aspectos destacados de la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional. Serie seminarios y conferencias 33. CELADE, CEPAL, OIM, UNFPA. Chile.
- Chew, Lin y Ann Jordan - Alianza Global contra la trata de mujeres – GAATW (2003). Manual Derechos Humanos y Trata de Personas. Bogotá. pp.177
- Cruz, Camilo y Johana Nieto (2010), “Esclavitud contemporánea, el problema de la trata de personas en la cuenca amazónica” En: Inseguridad en la Región Amazónica: contexto, amenazas y perspectivas Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. pp. 121-152.
- Departamento Nacional de Planeación (2001), “Bases para la elaboración del Plan de Acción en las entidades territoriales”. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2011), “Recomendaciones para el proceso de empalme de los mandatarios y mandatarias territoriales 2011- 2012”. Bogotá. pp.
- DiMaggio, Paul y Powell, Walter (1999). *Introducción*, En: El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica.
- Dottridge, Mike (2010) “Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009)” European NGOs Observatory on Trafficking Exploitation and Slavery (“E-notes”), Associazione On the Road. Italia.
- Fisher Frank, Gerald Miller y Mara Sidney (2007), “Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods”. London, New York: Taylor & Francis Group, pp. 43 – 109.
- Fontaine, Guillaume (2014), “Introducción al Análisis de Políticas Públicas”. Ecuador: FLACSO, pp.190.
- Fundación Esperanza () “Metamorfosis de la Esclavitud. Manual Jurídico sobre Trata de Personas”. Editorial Gente Nueva. Bogotá, Colombia.
- FUNDEPAZ (2008). Panorama de la trata de personas en Nariño en un contexto de conflicto social y armado, primeros acercamientos a la realidad regional. FUNDEPAZ; KIOS; Observatorio Regional de los Derechos Humanos y el DIH, Pasto, Colombia. pp. 67.
- Gijón, Mónica y Diana Zapata (2013), Ponencia: “Límites y posibilidades de las propuestas de atención a mujeres víctimas de la trata con fines de explotación sexual: una mirada crítica.” Universidad de Barcelona y ABITS-SAS. Servicio de atención a mujeres trabajadoras sexuales- Ayuntamiento de Barcelona. En: En Tercer Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, Universidad de los Andes, Bogotá-Colombia. pp. 19
- Gobernación de Caldas, Universidad de Manizales y Fundación Jhonatan (2014) Borrador Memorias: “Segundo Encuentro Nacional de Organizaciones de la

- Sociedad Civil, Estado, Academia y Cooperación Internacional Contra la Trata de Personas”. 6 y 7 de mayo de 2014 en la Universidad de Manizales.
- Gobernación de Caldas, Universidad de Manizales y Fundación Jhonatan, (2014). Manifiesto de Manizales “Sobre Atención Integral a Víctimas y Sobrevivientes de la Trata de Personas” En: Borrador Memorias Segundo Encuentro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil, Estado, Academia y Cooperación Internacional Contra la Trata de Personas”. Mayo 6 y 7 de 2014. Universidad de Manizales. Colombia.
- Graglia, J Emilio (2002), “En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas”. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.
- Hall Peter (1993), “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Hall, Peter A. and Rosemary Taylor, (1996). “*Political Science and the Three New Institutionalisms*”, *Political Studies* 44, pp. 936-957.
- Henao Consuelo e Ingrid Petro (2013) Ponencia: “Políticas Públicas en Colombia frente a la trata de personas, como delito transnacional”. En Tercer Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, Universidad de los Andes, Bogotá- Colombia. pp. 20.
- Hill y Hupe (2009). “*Implementing Public Policy An Introduction to the Study of Operational Governance*”. Sage, London, pp. 1-205
- Hood Christopher (2007), “Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades”. *Governance*, 20 (1): 127–144.
- Hood Christopher and Helen, Margetts (2007). “*The Tools of Government in the Digital Age*”. New York: Palgrave Macmillan, pp. 21-116.
- Howlett Michael (2005). “*What is a policy instrument?: policy tools, policy mixes, and policy implementation styles*”. In: Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.), *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, pp.31-50.
- Howlett Michael (2009). “*Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design*”. *Political Sciences*, pp. 42: 73-89.
- Howlett Michael (2011), *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge, 238 p.
- Howlett Michael, Jeremy Rayner (2007), “Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in "New Governance Arrangements" ”. *Policy and Society*, 26 (4): 1-14.
- Howlett Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver (2006), “Assessing Instrument Mixes through Program and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research”. *Review of Policy Research*, 23 (1): 129-151.
- Howlett Michael. M. Ramesh and Anthony Perl, (2009). “*Studying Public Policy Policy Cycles and Policy Subsystems*” (3ra edición), Oxford University, New York, pp. 160- 177.
- Howlett, Michael et.all (2014) “*From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research*” In *Review Policy & Politics*. Policy Press.

- Jann Werner, Kai Wegrich (2007). *"Theories of the Policy Cycle"*, in: F. Fischer, G. Miller, M. Sidney (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: Taylor & Francis, pp.43-62.
- Kara, Siddharth (2011), "Designing More Effective Laws Against Human Trafficking". *Northwestern Journal of International Human Rights*. Volume 9. Issue 2. Chicago, Illinois.
- Lascoumes, Pierre And Patrick Le Gales, editores (2004). *"Gouverner par les instruments"*. Presses de Sciences Po, Paris.
- Linder H. Stephen, Guy Peters (1998), "The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought". In: G. Peters (Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, 33-45.
- Linder H. Stephen, Guy Peters (1998). *"The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought"*. In: G. Peters (Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, pp. 33-45.
- Magliano, Maria y Janneth Clavijo (2012). "La trata de personas como 'una forma abusiva de migración': securitización del debate migratorio y criminalización del sujeto migrante". *Revista electrónica: Aportes Andinos No. 31, Programa Andino de Derechos Humanos (PADH), Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador*. pp.11
- Majone Giandoménico y Aaron Wildavsky (1979) "La Implementación como Evolución" En: Pressman y Wildavsky, México. Fondo de Cultura Económica. pp.263-284.
- March James, Johan Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- Mateus, Andrea et al. (2009) "Aspectos jurídicos del delito de trata de personas en Colombia. Aportes desde el Derecho Internacional, Derecho Penal y las Organizaciones No Gubernamentales". *Convenio Interinstitucional 045-2009. Ministerio del Interior y de Justicia. UNODC, Universidad del Rosario. Bogotá*. pp. 167.
- Ministerio del Interior (2012). *Informe de Gestión Al Congreso de la República 2011-2012*.
- Ministerio del Interior (2013). *Informe de Gestión Al Congreso de la República 2012-2013*.
- Ministerio del Interior y de Justicia (2011). *Informe de Gestión Al Congreso de la República 2010-2011*.
- Ministerio del Interior y Organización Internacional para las Migraciones - OIM (2012), "Manual para la formulación de políticas públicas de lucha contra la trata de personas y el diseño y ejecución de planes de acción departamentales, distritales y/o municipales". Bogotá. pp. 112
- Miranda Talero, Alfonso. *El Derecho de las Finanzas Públicas*. Segunda edición. Santafé de Bogotá: Legis, 1999, p. 56-57.
- Molina, M (2008), "Explotación Sexual. Evaluación y Tratamiento". Buenos Aires, Dunken.
- Moyano, Catalina (2012). *Presupuesto Colombia 2013 y presupuesto Colombia 2.012*. Disponible en: http://prezi.com/l_yaefkk2ijf/presupuesto-colombia-2013-y-presupuesto-colombia-2012/. Visitado en Junio 20 de 2014.

- North Douglass (1993), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ObservaLaTrata Capítulo Colombia (2013). Declaración del capítulo Colombia del Observatorio Latinoamericano sobre trata y tráfico de personas, en el marco del Tercer Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de personas. 18 de julio de 2013 Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Oscar, Gómez (2014). Colombia No Cumple con los Mínimos en la Lucha Contra la Trata de Personas. Que Sucedió? “Cuando en materia de trata de personas se repite lo mismo año tras año, en vez de avanzar se retrocede”. Fundación Esperanza. Bogotá. Colombia. <file:///E:/DESCARGAS/colombia-desqualificada-en-trata-de-personas-.pdf> Consulta: 31 julio 2014.
- Ostrom, Elinor (2007), “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework” In: Paul Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 21-64.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Traducción: Atenea Acevedo. México: FLACSO, sede académica de México. pp. 799
- Pastore, Marcela y Alejandro Cardoso (2013), Ponencia: “Hacia una Caja de herramientas de Asistencia a las Víctimas”. En Tercer Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, Universidad de los Andes, Bogotá- Colombia. pp.18
- Pérez, Carlos (2010), “Retos y realidades de la trata de personas en Colombia”. Editor: Stefan Jost. KAS Konrad Adenauer Stiftung Papers No. 9, pp.16.
- Peters B. Guy (2005), “Conclusion: the future of instruments research”, in: Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.), *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 353-364.
- Peters, Guy (1999). *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Gedisa Editorial. Barcelona, España. pp.13-207
- Pierre Jon, Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Pressman y Wildavsky (1998). *Implementación Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 411
- Restrepo, Juan Camilo. Hacienda Pública. Tercera edición, Santafé de Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996, p.50.
- Rhodes, RAW (1997). *El institucionalismo. En: Teorías y métodos de la Ciencia Política*, David Marsh y Gerry Stoker (eds.), pp.53-67.
- Rivero, Mónica (2013), Ponencia: “Bloque MERCOSUR, Escenario de desafíos para la lucha contra la trata y el tráfico de personas” En: En Tercer Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, Universidad de los Andes, Bogotá- Colombia. pp.10
- Romero, Maria, Alejandra Barbich y Jéscica Benel (2013), Ponencia: Rutas de la trata de personas con fines de explotación sexual en la República Argentina y Latinoamérica. Asociación Civil Nuestras Manos. En: En Tercer Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, Universidad de los Andes, Bogotá- Colombia. pp. 21.

- Roth, André-Noël (2007). *“Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación”*. Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Aurora, pp. 107 – 127
- Roth, André-Noël (2008), “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico?”. *Estudios Políticos*, 33: 67-91.
- Roth, André-Noël (Ed.) (2010a), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 372 p.
- Sabatier Paul (1986), “Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”. *Journal of Public Policy*, 6, pp. 21-48.
- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian (1993) “La implementación de la Política Pública: Un marco de Análisis”. En: Luis Aguilar (Ed.), *La implementación de las Políticas*. México, Miguel Angel Porrua, pp. 323-372.
- Susaj, Gentiana (2013). “Diagnóstico regional sobre las políticas públicas contra la trata de personas. Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia”. Versión preliminar Abril 7 de 2013. Documento de circulación interna, no ha sido editado profesionalmente.
- Toro, Jairo (2013). Ponencia: “Atención a víctimas de la trata de personas: Les estamos apostando al caballo equivocado”. En Tercer Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, Universidad de los Andes, Bogotá-Colombia. pp.15
- Universidad de Antioquia (s/f) “Gasto Público”. Disponible en: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/gasto_publico.html, Visitado en Julio 1 2014.
- UNODC (2014). Juicio Simulado para formación en Trata de Personas en Arauca. Julio 15 de 2014. Bogotá, <http://www.unodc.org/colombia/es/press/2014/julio/juicio-simulado-para-formacion-en-trata-de-personas-en-arauca.html>. Consulta: Julio 28 de 2014.
- Vargas, Elvia, Flórez Carmen y Laura Mendoza (2011), “Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema”. Universidad de los Andes; OIM. Kimpres Ltda. pp. 162.
- Varone, Frédéric (2001). “ Les instruments de la politique énergétique: analyse comparée du Canada et des États-Unis”. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 34, No. 1 (Mar., 2001), pp. 3-28
- Velásquez, Fernando. (2009) “Derecho Penal”. Medellín. Comlibros.

DOCUMENTOS

- Convenio de Cooperación 358 de 2009. Suscrito entre el Ministerio del Interior y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. Informe Final.
- Convenio de Cooperación M- 221 de 2013. Suscrito entre el Ministerio del Interior y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. Informe Final.
- Convenio Marco de Cooperación CM 103 de 2009. Suscrito entre el Ministerio del Interior y de Justicia y la OIM Misión Colombia. Informe Final:

- “Fortalecimiento a las actividades de descentralización de la Política Pública de lucha contra la trata de personas en Colombia e implementación de proyectos de prevención focalizada de la trata de personas”.
- Convenio Marco de Cooperación CM060 de 2008. Firmado entre el Ministerio del Interior y de Justicia y la OIM Misión Colombia. Informe Final.
- Decreto 1974 de 1996, Colombia.
- Decreto 1974 de 1996. Por el cual se crea el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres. Presidente de la República de Colombia. Octubre 31 de 1996. Bogotá, Colombia.
- Decreto 2893 de 2011. Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior. Departamento Administrativo de la Función Pública. El Presidente de la República de Colombia. Agosto 11 de 2011. Bogotá Colombia.
- Decreto 4786 de 2008, Colombia.
- Decreto 4786 de 2008. Por el cual se adopta la Estrategia Nacional Integral contra la Trata de Personas. Presidente de la República de Colombia. Diciembre 19 de 2008. Bogotá. Colombia.
- Decretos Comités departamentales y municipales lucha contra la trata de personas
- Directorio Comité Interinstitucional de Lucha contra la trata de personas.
- Ejecución Presupuestal a Julio 10 de 2014
- Ejecución Presupuestal a Julio 10 de 2014
- Ejecución Presupuestal Vigencia 2006 y Listado de Compromisos Vigencias 2006
- Ejecución Presupuestal Vigencia 2007 y Listado de Compromisos Vigencias 2007
- Ejecución Presupuestal Vigencia 2008 y Listado de Compromisos Vigencias 2008
- Ejecución Presupuestal Vigencia 2009 y Listado de Compromisos Vigencias 2009
- Ejecución Presupuestal Vigencia 2010 y Listado de Compromisos Vigencias 2010
- Ejecución Presupuestal Vigencia 2011 y Listado de Compromisos Vigencias 2011
- Ejecución Presupuestal Vigencia 2012 y Listado de Compromisos Vigencias 2012
- Ejecución Presupuestal Vigencia 2013 y Listado de Compromisos Vigencias 2013
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional.
- Estrategia Nacional de Lucha contra la trata de personas 2007 – 2012. Comité Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas. Febrero de 2008. Bogotá, Colombia.
- Informe de Resultados proyecto Lucha contra la Trata de Personas en Colombia FS/COL/03/R52 – UNODC.
- Ley 599 de 2000: Por la cual se expide el Código Penal.
- Ley 800 de 2003. Por medio de la cual se aprueban la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños” adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince (15) de noviembre de dos mil (2000). Congreso de Colombia. Marzo 13 de 2003. Bogotá. Colombia.

Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal Colombiano. Sentencia T-950 de 15 de diciembre de 2011. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio.

Ley 985 de 2005, Ley de lucha contra la trata de personas, Colombia.

Ministerio del Interior, República de Colombia. (2011) Resolución No. 2434 del 5 de Diciembre de 2011. Bogotá.

Protocolo de Palermo (2000). “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”.

Sentencia C-042 de 30 de enero de 2002. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

Sentencia C-420 de 2002. Corte Constitucional, Colombia.

Sentencia C-468 de 15 de 2009. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Corte Constitucional, Colombia.

ENTREVISTAS

Alicia Vargas Romero. Subdirección de Fomento de Competencias. Ministerio de Educación Nacional. Mayo de 2014.

Ana María Leyton, Gobernación de Nariño, Secretaría Técnica Comité Departamental de Lucha contra la trata de personas. Nariño. Mayo 27 de 2014.

Andrés Montenegro, FUNDEPAZ. Febrero de 2014.

Carlos Pérez. UNODC. Mayo de 2014

Catalina Quintero. Centro de Pensamiento de Trata de Personas. Mayo de 2014.

Diana Cano. Fundación Esperanza. Mayo de 2014.

Edwin Gómez. Migración Colombia. Mayo de 2014

Ivon Pineda. UNODC. Mayo de 2014

Jackeline Vargas. Universidad Autónoma de Bucaramanga y Coordinadora del Capítulo Nacional ObservaLaTrata. Mayo de 2014

Juan Miguel Gómez. Coordinación de Prevención del Delito, Asuntos Políticos Multilaterales de la Cancillería. Mayo de 2014.

María Cristina Benitez, Delegada Ministerio del Interior Sur Occidente Colombiano. Mayo 28 de 2014.

Orlando Patiño. Fiscal Seccional Nariño. Representante de la Fiscalía en el Comité Departamental de Lucha contra la trata de personas. Nariño. Mayo 28 de 2014.

Oscar Gómez. Fundación Esperanza. Mayo de 2014.

Susana Carolina Ávila, Dirección de Gobierno y Gestión Territorial. Ministerio del Interior. Mayo 2 de 2014

ANEXOS

Anexo 01 Instituciones que integran el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas.

1. El Ministerio del Interior quien ejerce la secretaria técnica
2. El Ministerio de Justicia y del Derecho
3. Ministerio de Defensa – Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal
4. Ministerio de Relaciones Exteriores
5. Ministerio de Trabajo
6. Ministerio de Salud y Protección Social
7. Ministerio de Educación Nacional
8. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia
9. Policía Nacional
10. Fiscalía General de la Nación
11. Procuraduría General de la Nación
12. Defensoría del Pueblo
13. Interpol
14. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
15. Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
16. Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero (UIAF).

Anexo 02

Organizaciones que integran la Alianza de las Organizaciones de la Sociedad Civil contra la trata de personas.

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| 1. Asociación Manos Amigas | 14. Fundación Esperanza |
| 2. Asociación Mundos Hermanos | 15. Fundación Jhonatan |
| 3. ASOMUPCAR | 16. Fundación Mujer Sola |
| 4. Centro de Pensamiento sobre la | 17. Fundación Renacer |
| 5. Trata de Personas | 18. Fundación Teknos |
| 6. CESCAMIG | 19. FUNDEPAZ |
| 7. COCOMACIA | 20. Red de Mujeres del Meta |
| 8. CODEHUC | 21. Red Kawsay |
| 9. Corporación Amiga Joven | 22. Red TAMAR |
| 10. Corporación Carabantú | 23. SINTRASEDOM |
| 11. Corporación Hypatía | 24. Tierra de Hombres Lausanne |
| 12. Espacios de Mujer | 25. Women's Link Worldwide |
| 13. Formar País | |

Anexo 03

Organizaciones que integran ObservaLaTrata Capítulo Colombia

- | | |
|--|---------------------------------------|
| <u>Universidades</u> | 8. Fundación Mujer Sola |
| 1. Universidad de Los Andes | 9. Asociación Manos Amigas |
| 2. Universidad Libre de Pereira | 10. Red Tamar |
| 3. Universidad Autónoma de Bucaramanga | 11. Centro Escalabrini de Migraciones |
| <u>Organizaciones de la Sociedad Civil</u> | 12. ASOMUPCAR |
| 1. Fundación Jhonatan | 13. SINTRASEDOM |
| 2. Fundación Mujer Sola | 14. FUNDEPAZ |
| 3. Asociación Manos Amigas | 15. Fundación Semillas de Ilusión |
| 4. Red Tamar | 16. Espacios de Mujer |
| 5. Centro Escalabrini de Migraciones | 17. Carabantú |
| 6. Asomupcar | 18. Fundación Renace |
| 7. Fundación Jhonatan | <u>Redes</u> |
| | 1. ECPAT |

Anexo 04

Universidades que trabajan el tema de Trata de personas en Colombia, ubicadas por ciudades y departamentos

1	Universidad del Norte	Barranquilla - Atlántico
2	Universidad Nacional de Colombia	Bogotá - Cundinamarca
3	Universidad del Rosario	Bogotá – Cundinamarca
4	Universidad de la Sabana	Bogotá – Cundinamarca
5	Universidad Santo Tomás	Bogotá – Cundinamarca
6	Universidad Externado de Colombia	Bogotá – Cundinamarca
7	Universidad Sergio Arboleda	Bogotá – Cundinamarca
8	Universidad Javeriana	Bogotá – Cundinamarca
9	Universidad Jorge Tadeo Lozano	Bogotá – Cundinamarca
10	Universidad de los Andes	Bogotá – Cundinamarca
11	Universidad Autónoma de Bucaramanga	Bucaramanga – Santander
12	Universidad Pontificia de Bucaramanga	Bucaramanga – Santander
13	Pontificia Universidad de Medellín	Medellín – Antioquia
14	Universidad Libre de Pereira	Pereira - Risaralda