



La coordinación en política pública para erradicar la trata de mujeres con fines de explotación sexual en SLP

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Política Pública**

Presenta

Nydia Lissette Carmen Morales

San Luis Potosí, S.L.P.

octubre, 2021



La coordinación en política pública para erradicar la trata de mujeres con fines de explotación sexual en SLP

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Política Pública**

Presenta

Nydia Lissette Carmen Morales

Director de tesis

Dr. José Santos Zavala

San Luis Potosí, S.L.P.

octubre, 2021

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. Construcción del problema de trata de mujeres con fines de explotación sexual desde la política internacional	15
1.1. Cronología de política internacional para atender la trata y explotación de mujeres	16
1.2. México frente a los acuerdos internacionales contra la Trata de mujeres con fines de explotación sexual	32
1.2.1. Procesos socioeconómicos	33
1.2.2. Mitos y reglamentarismo en la prostitución	34
1.2.3. Prostitución	38
1.3. El estado mexicano y su adopción de acuerdos internacionales para frenar la trata de mujeres	41
1.4. Influencia del Protocolo de Palermo en intervención gubernamental sobre la trata	47
CAPÍTULO 2. Estrategias de política pública frente a la trata de mujeres con fines de explotación sexual	53
2.1. Coordinación como mecanismo en la política pública contra la trata de personas	54
2.2. Elementos de la coordinación	57
2.2.1. Interseccionalidad y descentralización en mecanismos de coordinación	64
2.2.2. Coordinación es administración, voluntad y cooperación	66
2.3. Experiencias de política pública en materia de trata de personas y estatus sobre mecanismos de coordinación	70
2.3.1 América latina, trata de personas y esfuerzos en torno a la coordinación	70
2.3.2. México y las experiencias de coordinación en la política para erradicar la trata de personas	75
CAPÍTULO 3. Situación de la política pública para atender, prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas	88
3.1. Posturas teóricas con las que se ha abordado el estudio de la trata de personas	89
3.2. Principales riesgos y vulneración ante la trata de mujeres con fines de explotación sexual	93
3.3. Principales retos para la atención del problema desde las políticas públicas	96
3.3.1. Capacidades organizacionales del gobierno deficientes frente al fenómeno	96
3.3.2. Presencia de la criminalidad con cifra negra	101

3.3.3. Víctimas y víctimas secundarias sin confianza en las autoridades	106
3.4. Retos sin superar y su impacto	108
3.4. Normativa federal en materia de prevención, sanción, atención y erradicación de la trata de personas	111
Capítulo 4. San Luis Potosí y su política pública para atender el problema de trata	115
4.1. Análisis de la intervención gubernamental para la erradicación de la trata (2013-2016).....	115
4.1.1. Estructura de la política pública para atender la trata en SLP	116
4.1.2 Resultados de la intervención gubernamental para la erradicación de la trata (2013-2016).....	124
Conclusiones.....	136
Bibliografía:	141
Instrumentos internacionales:	149

Lista de tablas y gráficas

Enfoques de políticas públicas	10
Cronología de adhesiones de México a política internacional para la erradicación de la trata de mujeres.....	28
Cronología de acciones del gobierno mexicano en materia atención al problema de trata de personas	43
Efectos en la ausencia de mecanismos de coordinación.....	57
Escala de la coordinación	59
Elementos de la coordinación.....	61
Niveles dentro de la coordinación	62
Elementos para desarrollar la intersectorialidad.....	64
Tipos de relaciones intergubernamentales.....	65
Resumen del contenido: México y las experiencias de coordinación en la política para erradicar la trata de personas	84
Posturas teóricas con las que se ha abordado el estudio de la trata de personas	89
Estructura de la CPAETP	118
# de Atribuciones por instituciones de gobierno para la Prevención de la Trata de Personas	119
# de Atribuciones por instituciones de gobierno para la Atención de la Trata de Personas	120
# de Atribuciones por instituciones de gobierno para la Procuración de Justicia contra la Trata de Personas	121
# de Atribuciones por instituciones de gobierno para el seguimiento e información sobre el fenómeno de la Trata de Personas	122
# de Atribuciones por instituciones de gobierno para capacitación sobre el problema de la Trata de Personas.....	123
Áreas de intervención por parte de las instituciones que componen la Comisión	124
Sesiones de la CPAETP.....	124
Sesiones de la CPAETP y sus acuerdos	125
Destino de las acciones que enmarca la ley.....	128
Acciones de Prevención contra la trata de personas.....	129
Porcentaje de acciones implementas y no implementadas para la prevención.....	129
Acciones de atención contra la trata de personas	130
Porcentaje de acciones implementas y no implementadas para atención.....	130

Acciones de procuración de justicia contra la trata de personas	131
Porcentaje de acciones implementas y no implementadas para procuración de justicia....	132
Acciones de seguimiento e información sobre la trata de personas	133
Porcentaje de acciones implementas y no implementadas para el seguimiento e información	134
Acciones de capacitación.....	134
Porcentaje de acciones implementas y no implementadas para la capacitación	135

INTRODUCCIÓN

El miedo es instinto, un sentimiento «que otorga un balance consciente de nuestra situación» (Marina, 2006: 14). Ninguna persona se mantiene al margen del miedo, pero los estímulos y efectos actúan de manera distinta¹, incluso hasta llegar a conductas aversivas o fobias. Este instinto –para Reguillo (1998)– no es propiamente biológico, se encuentra intervenido por la cultura², sus significantes se ubican en las prácticas sociales. Lo que causa miedo es variado según el contexto y periodo en la historia de una sociedad.

La colectividad del milenio pasado, argumenta Reguillo (1998), depositó el temor frente a la seguridad humana, específicamente en el “fin del mundo”. Una vez que la humanidad transitó al año 2000, el miedo ante la extinción masiva de la humanidad por capricho de una divinidad se desplazó por otro supuesto, el autoexterminio. Este temor se construyó tan rápido como se vislumbraron los efectos negativos de las modificaciones estructurales del capitalismo. Carecía, además, del elemento esperanzador divino, ese capaz de librar al mundo de todo mal. En su lugar, la intervención humana se ubicó como único agente para evitar las conductas sociales que encaminan a la autodestrucción humana. El miedo se materializó con la construcción de la amenaza terrorista y se recrudeció con los efectos de los desplazamientos masivos producto de las crisis, la guerra, el saqueo y explotación de recursos.

¹ En los seres humanos, dice Antonio Marina, el miedo posee una estructura narrativa con múltiples posibilidades de complicación y variedad de desencadenantes en sus características expansivas, dinámicas y contagiosas, para el autor «el miedo es un corruptor –en las situaciones, relaciones, sentimientos, e integridad del Yo– y se expande como una enfermedad» (2006: 19).

² Para Antonio Marina (2006) es educadora de la humanidad, en la política es la emoción más potente y necesaria, eje principal en la religión, el impulso de necesidad de instaurar la seguridad, para el autor, en nuestra sociedad occidental existe una estrecha relación entre las formas de poder imperantes y el miedo.

México atestiguó el daño severo y la reconversión del tejido social. El narcotráfico y la delincuencia modificaron el entorno social Reguillo (1998) con un impacto significativo en la comunidad; –es pertinente agregar también la crisis de derechos humanos, la creciente marginación, la feminización de la vulnerabilidad³–. Para las personas, estos problemas son cercanos cada día más, dejaron de ser la nota titular en los noticieros nacionales, se trasladaron al entorno inmediato, el municipio, la colonia, la cuadra.

En estos espacios, el miedo se materializó en las historias de víctimas o sobrevivientes que reclaman por las personas desaparecidas, asesinadas, violadas, expulsadas entre el exceso de cuerpos depositados en fosas clandestinas, desvanecidas en su trayecto por las calles. Las víctimas dejaron de ser personas ajenas al entorno, son parte de la geografía inmediata, es la persona que vivía en la colonia, miembro de la familia vecina, alguna persona con la que se compartió escuela, trabajo o una mirada en las calles; o bien, un memorial que reitera el peso de la violencia sobre las comunidades. La sociedad que transcurre el día a día, en medio de este panorama, es la que agoniza y para quienes es difícil creer en “alguna alternativa milagrosa” como solución a su dignidad y seguridad arrebatadas; o quienes enuncian que, si el miedo no cambia de bando, la humanidad experimentaremos más que zozobra por nuestra negligencia frente al binomio vida y dignidad.

El miedo posee también una geopolítica, «los espacios forman parte de la experiencia cotidiana y encierran contenidos poderosos para la interpretación social y cultural» (Del Valle en Patiño-Díe, 2013: 20). El espacio se compone de un extenso imaginario que incluso

³ En la publicación *Los mexicanos vistos por sí mismos* (2015), la percepción ciudadana identifica en la desigualdad de género, la discriminación y la biología como aspectos que colocan en desventaja a las mujeres, situación que no ocurre con los hombres. Además, el documento describe que la percepción respecto a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y su desempeño está transformándose favorablemente para las mujeres, esto no se refleja cuando se cuestiona a los hombres respecto a los ingresos y el liderazgo, esta variable muestra que un 4'.5% de los hombres y un 51.2% de las mujeres están de acuerdo con que un hombre gane más y sea en la mayoría de las veces líder.

también da lugar a sentimientos desagradables, sean .de alerta —inquietud o tensión— evitación o huida. La ciudad *mala* «hace alusión a los sectores populares, las zonas de los mercados, [...] bares, discotecas y cafés» a las periferias, al hacinamiento, a la escasez de recursos. Espacios habitados por personas catalogadas como «vendedores ambulantes, pordioseros, payasos, tragahumos, limpiaparabrisas, niños de la calle, que [hacen de éste, un] lugar de trabajo y de habitación, [conforman] parte del paisaje» (Reguillo, 1998: 10). En esos espacios, el miedo se construye con base en acontecimientos violentos reales o porque la subjetividad es alimentada por discursos que relacionan la violencia y peligro con la precariedad.

A esa cartografía del miedo se agrega un elemento, el antropólogo francés Marc Augé (2000) los denomina *no lugares*⁴, uno donde a primera vista es complejo expresar de qué está conformado el espacio, al ser público todo cabe en él. Es una transformación de la relación entre el espacio y las personas debido a que las personas usuarias están continuamente en tránsito o circulación rápida, de manera tal, que no hay apropiación o reconocimiento de otro ser humano, pues, aunque se cruzan miradas y personas, nadie se detiene a reconocerse. Escalante (2007) realiza una crítica a Augé, señala que como lectora tercermundista, los no lugares son un proceso alejado del entorno mexicano, pues en México, los usuarios de los espacios de tránsito son conscientes del juego de poder detrás de cada lugar por el que transitan. De manera tal, dice la autora, que la adolescente que aborda el metro en la Ciudad de México intuye, entre empujones y amontonamiento, el miedo a ser tocada de manera obscena, pero hace *de tripas corazón* para abordar.

⁴ «Si un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definiré un no lugar» (Augé, 2000: 44).

Con eso Escalante (2007) busca distanciar su visión del espacio, en comparación con Augé (2000). Para ella la apreciación de un lugar, la conciencia que un sujeto hace del espacio que ocupa es elemento central para hacer de eso un lugar, su escenario del metro en la ciudad de México en nada se parece al *viajero subterráneo* de París, reflexiona ella, pues las prácticas y formas de reproducir la cultura son distintas. No obstante, si imaginamos un suceso bajo un escenario *tercermundista*, por ejemplo, un peatón —ser humano, un perro— atropellado y tirado en una banqueta, una persona gritando por la calle, otra a punto de ser víctima de un asalto, un infante golpeado por un familiar adulto, una mujer agredida o acosada en el transporte urbano, pensemos también en las posibles reacciones; entre ellas estará presente el miedo, asombro o desagrado que producirá en el sujeto. Como dice Escalante (2007), existe una conciencia del espacio y la lectura acerca de las formas de ejercicio del poder en esa situación concreta. Esa lectura le permite a un sujeto identificar su posición, primero se sabrá espectador de una situación que puede interpretar como peligrosa, una donde existe un problema en el que no está involucrado directamente, donde su poder para actuar no se encuentra incapacitado, pero es limitado.

Si el sujeto analiza previamente su actuar, es probable que aparezca el miedo y que éste lo paralice y le impida intervenir de manera rápida, actuar y posteriormente analizar su participación dentro de este escenario. Identificará que se expuso al riesgo, o bien, llegará al punto de pensar que eso que le sucedió a alguien más, es un acontecimiento del que también puede ser presa y eso alimenta también su sentimiento de miedo.

En una sociedad, no de primer mundo, pero sí con sujetos ligados a procesos capitalistas —donde el tiempo, la energía y el uso del poder deben enfocarse a la producción económica— el carácter egoísta, desinteresado e individual serán una posible respuesta para

blindarse, tolerar el miedo o controlar la inminente frustración. Estas reacciones se evidencian en la geografía de los pueblos o grandes ciudades, se acrecienta con la constante sobrepoblación y desplazamiento forzado de seres humanos, situaciones donde el reconocimiento del otro como semejante se desdibuja.

En esos escenarios tercermundistas y aunque el recorrido sea frecuente, existen zonas desconocidas para los transeúntes, pese a que sus vistas recorran el espacio e intuyan que algo sucede, sus ojos se centran en puntos prescritos por otros, de modo que resultan imágenes edulcoradas⁵, difíciles de alcanzar a identificar con exactitud. No obstante, quienes transitan reconocen que las otras subjetividades son distintas a las suyas y aquellas vidas que parecen poco semejantes detonan miedo. Con ese instinto surgen actitudes para proteger el yo, muchas de autopreservación, mismas que en un primer análisis parecen individualistas, desapegadas de la atención al otro como ser humano.

Uno de esos espacios de compleja cartografía, expuesto en la esfera pública, que provoca distanciamiento y curiosidad se denomina comúnmente *de tolerancia, zona roja o espacios de prostitución*. Resultan tan atractivos porque incluso en los periodos históricos de mayor énfasis en los derechos humanos y de libertad individual, determinadas corporalidades se mantienen sometidas, todo ello a la vista de la sociedad desde el ámbito público. Las prácticas culturales reiteran que esas corporalidades se asocian con prácticas perversas, de manera tal que, se envía un mensaje para desdibujar su vulneración, la necesidad que tienen para reivindicar su libertad y en su lugar, se impone un tabú que invisibiliza el problema, a los culpables y se infunde miedo para no intervenir en esos espacios. Así se encubren territorios

⁵ De manera que permitan asimilar la pérdida de sentido a todo aquello con indicios de vida, otorguen protección al dolor expuesto en el espacio público, o para alimentar el espejismo de la necesidad de esfuerzo para asegurar una existencia menos miserable que aquella percibida.

con amplias geografías deshumanizantes, donde seres humanos se reducen a meros objetos intercambiables.

El miedo, la omisión y la *ceguera moral*⁶ son estrategias que utilizan los transeúntes para eliminar de la conciencia lo lacerante de estas prácticas, en una práctica continua hasta que sólo se disuelvan en el entorno, se desdibujen y sea imperceptible saber, a simple vista, de qué vidas se compone este espacio. Tal como apunta María José Gómez (2011) en su texto “Lo que disimulamos cuando les llamamos putas”:

El trabajo sexual, la prostitución, las putas, travelos... todas las connotaciones que el limitado imaginario humano, la mente burlona, esa mente que piensa desde su ubicación de creerse más, de aliviarse de su suerte cuando ve las categorías humanas y se ubica en las más altas. Nuestras mentes, funcionando solas con el piloto automático puesto, como casi siempre, pensando de menos, pensando desde el ego que necesitamos para seguir viviendo, el ego que nos recuerda que somos mejores, que nos hemos salvado, que no formamos parte de la basura humana que nos rodea, aunque no podamos imaginar de qué desperdicios está compuesta (Gómez, 2011: s/p).

La actitud inerte frente a los acontecimientos del mundo, la imposibilidad de reconocer las condiciones en que desarrollan la vida otras personas, la negación de realidades donde lo humano pierde su condición, se visibilizan en prácticas manifiestas a través del chiste; la burla; el supuesto incuestionable de que todo sujeto es libre de decisión y actuar, por ende de la situación en la que se encuentra; la creencia de *esto nunca me sucederá a mí*, o que *esta realidad es ajena a mi entorno*; la gracia de no pertenecer a esto que nos parece inhumano —algo a lo que no someteríamos nuestros cuerpos o los de aquellas personas que gozan de nuestros afectos más positivos—, ausente de justicia o que resulta incómodo⁷.

⁶ Bauman (2015) la traduce como la pérdida de sensibilidad y de empatía hacia los demás, característica de la modernidad líquida, en donde las relaciones interpersonales son inciertas y cambiantes. La preocupación por la imagen propia se hace en detrimento de las relaciones humanas directas y de la atención e interés prestados a los demás.

⁷ Ante la reducida capacidad de agencia se trasladan los valores sociales a otro espacio, uno personal, donde es posible « tomarse a sí mismo como objeto de conocimiento y campo de acción, a fin de transformarse, de corregirse, de purificarse, de construir la propia salvación[...], a la intensificación de los valores de la vida privada; la exaltación de la singularidad individual, donde el individuo está llamado a afirmarse en su valor

En el espacio público la cercanía es sólo física, no alcanza a generar empatía, involucramiento. En contextos actuales el ritmo de vida tiene implícita «la pérdida de sentido de la humanidad, [producto de] la vertiginosa vida urbana, [contribuye a que] “la masa” se deshumanice. La masificación hace que los otros nos sean ajenos, existe una [práctica recurrente de] deshumanización de las relaciones entre desconocidos» (Escalante, 2007). Es entre esa multitud que se disuelve, *naturaliza* o vuelve común la violencia que unos ejercen sobre otros.

Este distanciamiento con el otro, la ausencia de su reconocimiento, de la aprehensión del entorno y su conformación favorece actitudes individualistas, a la interacción para obtención de bienes o recursos, sea para sí mismos o para un reducido círculo de cuidado de otros. En este panorama, la visión de otros como objetos se normaliza. Más allá del trabajo, el cuerpo mismo se convierte en objeto intercambiable.

Si lo anterior parece un escenario extremista, inhumano, exagerado, sin fundamento o derivado de un proceso científico poco riguroso, si consideramos una lejanía al contexto como el que se describe, quizá convenga indagar en las prácticas deshumanizadoras. Por ejemplo, la trata de personas⁸, dentro de ella la que tiene como finalidad la explotación sexual para la prostitución, de cuerpos deshumanizados reducidos a productos desechables.

Organismos internacionales reconocen que mujeres y niñas constituyen el porcentaje más alto en la cifra de víctimas, específicamente en el tema de trata de personas con fines de explotación sexual. «La estimación de mujeres y niñas constituyen algo más de 80% de las víctimas humanas de este fenómeno» (UNODC, 2014: 10). Eso considerando que de 2003 a

propio, a través de las acciones que los singularizan y le permiten sobresalir por encima de los demás» (Sánchez, 1999: 2).

⁸ Se considera un delito muy lucrativo ubicado después del narcotráfico y la venta de armas. Teresa Ulloa señala que desplazó al narco por su rentabilidad, es más complicado para los estados detectar personas que droga.

2016 el total de mujeres víctimas de trata en el mundo osciló entre las 225,000 mientras que tan solo en 2016, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) documentó⁹ 24,000 víctimas en 97 países.

Específicamente en el tema de trata de personas con fines de explotación sexual, la misma UNODC señaló que en 2018 existían alrededor de 50,000 víctimas de trata (en todas sus modalidades), esto tan solo en 148 países; de ellas el 50% se resultaron ser víctimas de trata con fines de explotación sexual, siete de cada diez niñas víctimas fueron reclutadas con fines de explotación sexual. Del periodo 2004 a 2018, las infancias ocuparon el 34% de las víctimas; las niñas víctimas pasaron del 10% al 19%.

Respecto a México, en el año 2008 se registraron 24 averiguaciones previas y 2 consignaciones por el delito de trata de personas, según la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), informó el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG, 2013). De 2009 a 2011, se presentaron 201 denuncias en el territorio mexicano, se abrieron 206 averiguaciones previas, cuyos resultados fueron 31 consignaciones y 121 casos activos, según el Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México (UNODC, 2014) con base en datos de la PGR-FEVIMTRA y PGR-SIEDO. Ese mismo documento resaltó que el problema de trata de personas en el país se encubre bajo el fenómeno de tráfico de personas y se estima que las víctimas ascienden a 500,000 personas en situación de trata con alguno de sus fines, ello con base en la información de la Organización para la Seguridad

⁹ Dicha información se puede consultar en la plataforma de Epdata que proporciona datos actualizados sobre la trata de personas en el mundo, en datos y gráficos.

y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas de Lucha contra la Trata de Personas (UNGIFT)¹⁰.

UNODC (2014) reportó que, en el país, alrededor de 21 mil menores eran captados por redes de trata para la explotación sexual, de cada 100 víctimas, 45 correspondían a niñas indígenas del territorio mexicano. En 2013, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) reportó que los delitos cometidos en internet tenían una alta carga, del 50%, sobre pornografía y trata de menores con fines de explotación sexual. Situación que reiteró en 2016 al señalar que México genera más del 60% de la pornografía infantil en el mundo. Romero (2015) recalcó que los testimonios de víctimas y familiares dan cuenta de la trata como un negocio criminal con involucramiento de poder político, económico, crimen organizado, al tal grado de existir -en total impunidad- negocios que disfrazan la prostitución como propiedades de representantes políticos o proxenetas metidos en la política.

San Luis Potosí no escapa a esta problemática, la Comisión Nacional de Derechos Humanos reportó, para el periodo de 2014 a 2016, 4 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación reportadas. Esta cifra cobra sentido, cuando se estima que «por cada víctima de trata de personas identificada existen 20 más sin identificar» (UNODC, 2012: 62), dicha aproximación ofrece un panorama donde la atención a la problemática tiene fundamento y manifiesta urgencia para incidir positivamente en su erradicación.

Frente a la situación y su nivel de gravedad, este problema tiene cabida también desde el estudio de las políticas públicas englobadas en dos grandes áreas, el análisis de políticas y los estudios de políticas públicas. Si bien son tipos ideales, para Aguilar (1992) estos son

¹⁰ La comparación entre reportes de denuncia del delito y atención emitidos por el estado mexicano y los reportes de instancias internacionales resalta la incompatibilidad en el reconocimiento e identificación de víctimas.

complementarios e interdependientes, estos dos enfoques de políticas públicas acercan a conocimientos de distinto tipo, por un lado, al conocimiento en el proceso de las políticas públicas que reconoce como knowledge of y por otro el conocimiento del proceso de las políticas públicas o knowledge in.

Enfoques de políticas públicas	
knowledge of (objetos del conocimiento)	knowledge in
Proceso de decisión de la política, así como de hecho sucede.	Incorporación de datos y teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de mejorar la decisión pública.
Explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos.	Con base en modelos teórico-metodológicos busca incrementar la racionalidad del desarrollo de políticas públicas.
Responde a cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y otros no.	Indicar los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados.
Por qué los gobiernos eligen ciertos cursos de acción, privilegian instrumentos, se concentran en ciertos aspectos de la acción pública, valoran determinados criterios y descartan otros.	Reafirma uno de los fines de las disciplinas sociales, su cooperación en la construcción, examen, selección y desarrollo de opciones de política.
Área que describe procesos y los explica.	Teoría normativa de carácter tecnológico.

Fuente: Aguilar, 1992: 52-53.

El autor supone que este conocimiento es interdependiente, complementario, interdisciplinario debido a que uno centra su atención en las «peripecias del proceso decisorio y el otro atento a las tendencias del contexto histórico y sociopolítico mayor» (Aguilar, 1992: 53). Para esta investigación se considera que las ciencias sociales tienen una contribución práctica a los problemas en el seno de la política pública y además se rescata la idea del «conocimiento de» para la discusión del «conocimiento en».

Respecto a la política pública existe una conceptualización clásica. Tamayo Sáez (1997) la entiende como «el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios» (Tamayo, 1997: 2). El autor coloca también que las políticas públicas son un proceso. Inicia cuando el gobierno coloca su interés en el reconocimiento de un problema; la definición de este; formulación de alternativas para

contrarrestarlo; adopción de una alternativa; implementación y evaluación de resultados, aunque no todas cumplen la característica de culminación de todo el proceso, o éste no es siempre lineal. Ello se debe, dice Aguilar (1992), a la intervención de numerosos actores con diferentes posiciones, intereses, niveles de conocimiento e influencia.

Con lo anterior, la idea de política pública que es de interés para esta investigación es la que deriva de la gobernanza. En este supuesto «la política (*policy*) es una acción más amplia que el mero resultado de la voluntad gubernamental» y «considerara esquemas de análisis que incorporen la actuación, intereses y recursos de los distintos actores políticos y sociales, tales como el gobierno –en sus distintos niveles–, los grupos de presión, legisladores, organismos internacionales, especialistas, jefes de familia, las agencias de financiamiento internacional, organizaciones de la sociedad civil, los empresarios, la Iglesia y los medios de comunicación, entre otros» (Flores-Crespo: 2008: 16). O bien como Canto Chac (2002) define la política pública como:

Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.

Para Canto Chac (2002) la gobernanza se hace necesaria porque las estrategias tecnocráticas hacen a un lado los procesos políticos que experimentan los actores y; cuando las lógicas neoliberales del mercado muestran sus consecuencias negativas al deshacer la articulación del tejido social, o los mecanismos de intermediación. La intervención de otros actores, la ciudadanía en este caso se vuelve necesaria a través de la participación ciudadana. Según el autor, uno de los inconvenientes que enfrenta la gobernanza es que, por un lado, se ha escrito

tanto respecto a ella, pero las experiencias del ejercicio de este derecho muestran una excesiva precariedad de condiciones sociales e institucionales para operar.

Con base en lo anterior, la presente tesis parte de la hipótesis de que *el factor que incentivó la entrada del problema de la trata de personas, en particular la de mujeres con fines de explotación sexual, a la agenda de gobierno en el estado tiene estrecha relación con la presión internacional. Ello ha propiciado dos situaciones:*

Una: que los mecanismos de coordinación propuestos para la atención del problema sean incipientes debido a que el tema no se identifica como un problema en el contexto estatal y solo se adaptan propuestas de coordinación sugeridas en el nivel internacional o federal, pero se limita a reproducir las propuestas de origen internacional o federal sin adecuaciones al contexto específico en el territorio potosino. Por ende, mantener el tema en la agenda de gobierno, destinar recursos, estudiar o diagnosticar el problema y su correlación con otros fenómenos es ínfimo y poco responde a las necesidades de prevención, atención, sanción y erradicación de la trata de mujeres con fines de explotación sexual en las regiones en territorio potosino. Y producto de esto,

Dos: que las acciones de política pública sean lentas, se queden en la mera formulación jurídica y sin conocimiento de su eficacia y eficiencia para intervenir en la prevención, atención, sanción y erradicación de la trata de personas.

Mientras que el objetivo general es: *Analizar la política pública en materia de atención, prevención, sanción y erradicación de la trata de mujeres con fines de explotación sexual, específicamente en la Comisión Interinstitucional que determina la ley vigente en 2016 para identificar las estrategias de coordinación en función de las atribuciones que la legislación les otorga a los organismos del gobierno estatal.*

Respecto a la metodología que sustenta esta investigación se generó información cuantitativa para compilar, sistematizar y analizar las acciones que realizó la Comisión Interinstitucional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la trata de personas según lo que determina la ley, esto en el periodo de 2013 a 2016, de modo que permitiera analizar los elementos de coordinación para atender de forma oportuna e integral el problema. La elección del periodo corresponde a una decisión metodológica, pues hasta 2012 el Consejo

Estatal de Población del Gobierno del Estado daba cuenta del estatus de atención a la problemática, a través de diagnósticos o programas de trabajo para el mecanismo interinstitucional responsable de atender la problemática, en ese sentido, desde 2013 existe necesidad por documentar la respuesta del gobierno frente al problema de la trata de personas.

Para lo anterior, fue fundamental acercarse al derecho de acceso a información pública, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Además de la consulta de fuentes primarias y secundarias en torno al tema, para construir los conceptos más importantes que guían la investigación.

Los principales resultados se concentraron en los siguientes capítulos:

El primer capítulo: “**Construcción del problema de trata de mujeres con fines de explotación sexual desde la política internacional**”, aborda un análisis cronológico de políticas internacionales sobre la trata de personas, con énfasis en la de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, y la forma en que se ha construido la problemática por parte de los organismos internacionales, para luego situar su reflejo, impacto o efectos en las políticas públicas del país. Lo anterior para comprender las responsabilidades que el Estado mexicano asumió frente al problema. El objetivo particular al que abona es a presentar un marco conceptual sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual desde las perspectivas de los asuntos políticos internacionales.

En el segundo capítulo “**Estrategias de política pública frente a la trata de mujeres con fines de explotación sexual**” aborda el marco teórico en torno a la coordinación, así como algunos ejemplos a nivel internacional en torno a la aplicación de este mecanismo. Se optó por analizar la coordinación porque esta se plantea como uno de los medios para atender fenómenos con este nivel de complejidad, es decir aquellos que «no son fáciles de subdividir, donde los mapas se superponen y entremezclan dando lugar a un complejo diseño

cartográfico» cuya resolución no depende de un órgano en particular (Covarrubias, 2011: 5). Además, la atención, prevención, sanción y erradicación de la trata de personas rebasa la temporalidad de una administración de gobierno. A dichos problemas y su atención se les denomina cuestiones transversales y, éstas demandan trabajo relacionado y vinculado con un sistema de entidades, la responsabilidad de hacerle frente se especifica compartida y bajo una estrategia de coordinación entre distintas organizaciones.

El tercer capítulo “**Situación de la política pública para atender, prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas**” tiene la intención, de identificar mediante un análisis documental, el problema de la trata de mujeres con fines de explotación sexual en relación con la política pública. Lo anterior para identificar todas las aristas posibles que implican la atención de la problemática, este elemento es fundamental en el proceso de identificación y definición del problema. Si bien las legislaciones plantean directrices, es necesario considerar elementos aportados por las ciencias sociales y sus reflexiones.

El capítulo cuarto “**San Luis Potosí y su política pública para atender el problema de trata**” sitúa la atención del problema de la trata de personas en el contexto potosino. Busca indagar sobre el trabajo correspondiente en la prevención, atención, procuración de justicia, seguimiento e información, así como capacitación en el tema de trata de personas, durante el periodo de enero 2013 a agosto de 2016 para identificar cómo el mecanismo de coordinación que plantea la política pública en la materia se echa a andar en este caso concreto.

Al finalizar se elaboró un apartado de conclusiones en el que se explican los principales resultados de esta investigación.

CAPÍTULO 1. Construcción del problema de trata de mujeres con fines de explotación sexual desde la política internacional

La atención internacional sobre la trata de personas, particularmente de mujeres con fines de explotación sexual tiene antecedentes desde finales del siglo XIX, tras una serie de consideraciones para la creación de convenios, protocolos, leyes y reglamentos que atendieran el problema. La importancia de recuperar los instrumentos que antecedieron al Protocolo de Palermo (2000), que definió por primera vez el fenómeno, radica en que identificaron características del fenómeno que son fundamentales para analizar el fenómeno en la actualidad y las formas que tiene de insertarse, o permanecer en contextos que también son diversos.

Por otro lado, estos instrumentos son puntuales al colocar las responsabilidades de los estados y las necesidades de políticas para reducir el problema a nivel internacional, en niveles regional y a micro. Estos acuerdos internacionales en materia de trata de personas, trata de mujeres y trata con fines de explotación sexual evidencian la posibilidad de entender el fenómeno como multifactorial. Un problema que puede atenderse bajo distintas perspectivas sea porque trastoca la seguridad de los estados por ser un asunto criminal, de violencia o negocios ilícitos; un riesgo para los derechos humanos de las comunidades y potenciales víctimas y; una de las manifestaciones más graves, con junto con el feminicidio, de la pedagogía de la crueldad¹¹ sobre el cuerpo de las mujeres y niñas.

¹¹ Segato (2019) nombra pedagogía de la crueldad a los actos o prácticas que habitúan y programan a sujetos para transmutar lo vivo y su vitalidad en cosas. En esta pedagogía, la desritualización de la muerte es central, de modo que deje apenas residuos en el lugar dónde debería yacer una persona difunta. La explotación sexual de las mujeres señala Segato, es la materialización más precisa porque consume el cuerpo hasta que lo desapega de los elementos que le dotan de humanidad, esto como producto de la relación violencia y patriarcado.

Ya en materia, es importante resaltar que la política internacional nombró al fenómeno basada en la terminología sobre el comercio esclavo, pues se nombraba como <<trata>> al comercio de seres humanos. A inicios del siglo XX se presentó una forma de esclavitud con particularidades distintas al que se denominó <<trata de blancas>>, pues involucró, en los primeros registros de los que se tuvo cuenta, a mujeres europeas comercializadas principalmente con fines sexuales en las regiones donde hombres europeos llegaron para colonizar. La trata de blancas acaparó la atención de los Estados colonizadores y obligó a documentar la problemática sobre un grupo de mujeres muy específicas, algunas veces, pasando por alto la prostitución a la que también fueron sometidas mujeres, no occidentales, en el comercio esclavo. La agitación por este problema llevó a organizar la protección para mujeres blancas y europeas; así como a señalar que la relación entre trata, prostitución y proxenetismo eran la forma para esquivar las leyes en contra de la esclavitud o prácticas semejantes a ésta.

1.1. Cronología de política internacional para atender la trata y explotación de mujeres

El 18 de mayo de 1904, en París, se firmó el *Acuerdo Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas*, mismo que se enmendó el 4 de mayo de 1949. Entre sus aspectos fundamentales destacó la responsabilidad de cada gobierno para «designar autoridades encargadas de centralizar todos los datos acerca de la contratación de mujeres y muchachas con el fin de darlas a la vida depravada en el extranjero» (artículo 1º). Preciso un interés por frenar el «tráfico criminal» mediante la atención estatal a «mujeres o muchachas de nacionalidad extranjera que se entregan a la prostitución, con el fin de establecer su identidad y su estado civil» e investigación respecto a quien las hizo tomar la determinación de dejar

su país (artículo 2°). En este convenio la trata se concibió como la esclavitud o el comercio de mujeres ligadas necesariamente a la prostitución y bajo el cruce de fronteras territoriales.

Este acuerdo enfatizó la vigilancia a los procesos de contratación de mujeres y muchachas; a las delimitaciones geográficas entre los estados para impedir el tráfico criminal; la seguridad de los medios de transporte –estaciones ferroviarias, o puertos de embarque dentro de los límites legales de cada entidad–; atención a las oficinas o agencias de contratación de mujeres para el extranjero. Respecto a las mujeres en situación de trata de blancas especificó la intención de otorgar apoyo en su repatriación, en caso de que ellas o quienes tienen autoridad sobre ellas lo soliciten y designó a los países de origen como costeadores de los gastos de traslado.

Para 1910, el 4 de mayo, en una segunda conferencia en París se firmó el *Convenio Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas*, a diferencia del anterior, expresó un mayor interés por la eficacia en la represión y castigo por el delito. Estableció que «debe ser castigado cualquiera que, para satisfacer las pasiones de otro, haya contratado, secuestrado o seducido, aun con su consentimiento, a una mujer o una mujer joven menor de edad, con propósitos licenciosos» (artículo 1°). Aunque dicho convenio solo propone a los estados ejercer medidas legislativas necesarias para castigar o infraccionar de acuerdo con la gravedad del delito, sin capacidad o autoridad legislativa para exigir el cumplimiento.

La *Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores* (30 de diciembre de 1921, Ginebra), elaborada con base en la Convención de 4 de mayo de 1910, tuvo como finalidad reiterar a los estados parte la urgencia de buscar castigo a los individuos que se dediquen a la trata menores de uno u otro sexo. Algunas modificaciones importantes fueron la ampliación del concepto del tipo de trata, se omitió blancas por

mujeres; así como el incremento del rango de edad –de 20 años a 21 años– para establecer la categoría de mayoría de edad. Fomentó la generación de reglamentos necesarios para la protección de mujeres y menores, como los avisos para prevenir a esta población ante los peligros de la trata y generación de lugares de apoyo o alojamiento para las víctimas.

Hasta este momento los acuerdos internacionales sostenían una mirada abolicionista sobre la esclavitud, la explotación, la prostitución como el objetivo de la trata de mujeres y la mirada sobre las víctimas, para su atención y prevención.

Después de 12 años, –1933– en Ginebra se acordó la *Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad*, con base en las recomendaciones del 12° informe de la Comisión de trata de mujeres y niños. Este documento en su artículo 1° rescató el mismo argumento del Convenio anterior, pero remarcó la protección también para mujeres o muchachas mayores de edad que con independencia de su consentimiento estuvieran en situación de trata. En esta Convención apareció la definición de “país” que incluye a las colonias y protectorados de la Alta Parte Contratante interesada, así como los territorios que estuvieran bajo su soberanía o mandato. En su artículo 3° estableció la notificación de informes o documentos a los países interesados o a los que suscribieron el convenio de 1904, entre esos datos figuraron los detalles de personas catalogadas como delincuentes –incluyendo estado civil, filiación, huellas digitales, fotografía y métodos para delinquir–. Cabe señalar que este protocolo mantuvo una visión criminal, de castigo del delito, es decir, el problema de trata de personas fue visto desde una perspectiva delictiva y la visión preventiva no tuvo resonancia.

Los estragos de la primera y segunda guerra mundial dieron pauta para generar acuerdos internacionales sobre la protección de las garantías más elementales de los seres

humanos. En este sentido, se buscó derribar prejuicios culturales respecto a la raza, clase social, condición de género, orientación sexual y se construyeron instrumentos de protección a estos grupos vulnerables y a las víctimas, lo anterior en pro de la dignidad humana; el concepto central de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Este fue un precedente para otros instrumentos internacionales o regionales que también buscaron atender a población en situación de riesgo, como mujeres y niños. Esta mirada, predecesora del enfoque de derechos, sirvió de sustento para otorgar una perspectiva de protección humana. El problema se buscó mirar, no solo desde el enfoque criminal, también desde una visión de dignidad humana.

La plataforma universal para la prohibición de «la esclavitud, la servidumbre y la trata de esclavos en todas sus formas» (artículo 4°), «torturas, penas, tratos crueles, inhumanos o degradantes» (artículo 5) es la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, documento de finales de la primera mitad del siglo XX –firmado en París, el 10 de diciembre de 1948 y de actual vigencia–. Estableció derechos elementales para resguardar las garantías de los seres humanos – sin distinción de condición social, credo, edad, nacionalidad–. Otorgó a los individuos la libertad de tránsito, el libre consentimiento para contraer matrimonio y fundar una familia, la libre elección de trabajo bajo condiciones satisfactorias y la protección contra el desempleo. Además de señalar el derecho a un nivel de vida que asegure salud, bienestar, alimentación, igualdad y protección social; el Estado, es para este documento, el encargado de resguardar esa protección.

Después de la segunda mitad del siglo XX se construyeron instrumentos internacionales que buscaron precisar el problema de trata, con énfasis en algunas de sus particularidades. El *Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de*

la Prostitución Ajena, firmado el 21 de febrero de 1950 en Nueva York, es relevante porque unificó los instrumentos que le antecedieron. En su preámbulo definió a la trata de personas con fines de prostitución como “incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y la comunidad”. Buscó comprometer a los estados para castigar a toda persona que concerté o explote la prostitución de otra persona, o aun con el consentimiento, mientras que exenta la libre o voluntaria prostitución.

Por otro lado, manifestó que la trata no es solo un problema transfronterizo, pretendió hacer del conocimiento público el problema, así como adoptar las medidas de vigilancia contenidas en el artículo 17 del citado Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena:

- Promulgar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para proteger a los inmigrantes o emigrantes, y en particular a las mujeres y a los niños, tanto en el lugar de llegada o de partida como durante el viaje;
- Adoptar disposiciones para organizar una publicidad adecuada en que se advierta al público el peligro de dicha trata;
- Adoptar las medidas adecuadas para garantizar la vigilancia en las estaciones de ferrocarril, en los aeropuertos, en los puertos marítimos y durante los viajes y en otros lugares públicos, a fin de impedir la trata internacional de personas para fines de prostitución;
- A adoptar las medidas adecuadas para informar a las autoridades competentes de la llegada de las personas que prima facie parezcan ser culpables o cómplices de dicha trata o víctimas de ellas.

Además de considerar los convenios previos al mismo, especificó la prostitución como uno de los males que acompañan la trata de personas, un peligro para el bienestar de los individuos, la familia y la comunidad. Amplió el margen de castigo, no solo para quien concerte o explote a una persona para la prostitución aun con el consentimiento de ésta, también para aquellos que mantengan casas, administren o arrienden un edificio con fines de explotación en la prostitución. Manifestó que los estados que adopten este Convenio deben

derogar o abolir cualquier ley, reglamento o disposición administrativa que establezca que las personas que se dedican a la prostitución deban cumplir con algún requisito, documento o registro (artículo 6), sin embargo, estos castigos se limitaron a las medidas legislativas establecidas por las naciones.

El “Pacto de San José de Costa Rica” o Convención Americana sobre los Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969, tuvo como finalidad reconocer los derechos esenciales de la persona humana en complemento a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y al Derecho Interno de los Estados Americanos. Reiteró el derecho a la no discriminación y la obligación, de los estados parte, de generar las disposiciones legislativas para asegurarlo. Prohibió también la esclavitud, servidumbre, trata de esclavos y trata de mujeres en todas sus formas (artículo 6°).

*La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres*¹² (CEDAW), celebrada en Nueva York en 1979, es un instrumento internacional identificado también como la “Carta Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres”, que para el caso concreto del problema de trata de personas es fundamental porque estipuló el concepto de “discriminación contra las mujeres”. Remarcó la necesidad de acabar con la desigualdad por condición de sexo, a través de la creación de agendas que incluyan la emisión de leyes, políticas públicas y programas por parte de los estados firmantes. Obligó a los

¹² Este documento que condensa de forma amplia los derechos de las mujeres y establece los criterios de igualdad frente a los hombres. Es uno de los productos más importantes de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que desde 1946 trabajó para evidenciar explícitamente que las mujeres son objeto de discriminación por su condición de género y para solicitar a los estados parte que tomen medidas del carácter que consideren necesario para garantizar los derechos humanos sin exclusión por condición de género.

estados a adoptar medidas concretas permanentes, otras transitorias o “medidas especiales de carácter temporal”.

El papel de la cultura y las tradiciones como elementos que reproducen la discriminación contra las mujeres es un fundamento que obliga a los estados a eliminar los estereotipos y roles por condición de género en hombres y mujeres. Lo anterior, significa que el estado es responsable de generar condiciones para erradicar toda práctica consuetudinaria que valide la inferioridad o superioridad de cualquier ser humano con base en su sexo y fomentar otras que faciliten la vida política o la participación de las mujeres. Implica incidencia con perspectiva de género en distintos ámbitos –esferas política, social, económica y cultural, con medidas de carácter legislativo –. Así mismo, el artículo 6º de esta convención desarrolló que «los estados parte tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer».

La CEDAW tiene la función de establecer las medidas necesarias para eliminar la discriminación que presenta cada estado respecto a las dificultades para concretar la igualdad entre hombres y mujeres. En el caso concreto de la trata de personas, este instrumento precisó las formas de violencia a las que se somete a las mujeres y las situaciones de riesgo que enfrentan ante la trata.

Respecto al tema de trata y migración, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (18 de diciembre de 1990, Nueva York) es el documento que protege los intereses, derechos y libertades fundamentales de todas las personas trabajadoras migrantes, de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los objetivos de la Organización

Internacional del Trabajo. Considera la vulnerabilidad a la que se enfrentan las personas migrantes y especifica que ninguna persona trabajadora migratoria o familiar será sometida a la esclavitud o la servidumbre (artículo 11), además de una serie de medidas para los estados, respecto a la recepción o contratación de trabajadores migrantes y sus familias.

En el marco de los instrumentos que reconocen la violencia contra las mujeres como una ofensa a la dignidad humana, se encuentra la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*—firmada el 9 de junio de 1994 en Brasil—también llamada “Convención de Belem do Pará”. Resaltó el ejercicio de poder entre hombres y mujeres enmarcadas en relaciones sociales históricamente desiguales. Otro aspecto fundamental es que estableció el problema de la violencia contra las mujeres como un fenómeno independiente de clase, raza, grupo étnico, nivel de ingresos, cultural, nivel educacional, edad o religión, con esto afirmó que todas las mujeres se enfrentan a distintas formas de violencia que obstaculizan su desarrollo individual, social y su plena e igualitaria participación en la vida pública y privada.

Además de definir la violencia contra la mujer, estableció que la trata de personas y la prostitución forzada son formas de dicha violencia (artículo 1°), agregó que esta puede incluso ser perpetrada, tolerada por el estado o sus agentes. Entre las medidas específicas o programas para atender la violencia contra las mujeres (artículo 8°), destacó el fomento al conocimiento y la observancia de los derechos humanos de las mujeres; el diseño de programas educativos, preventivos, de capacitación en la educación formal, en las familias y el funcionariado, a fin de modificar los patrones socioculturales de conductas discriminatorias; la generación de programas de rehabilitación y capacitación para mujeres

que vivan o hayan sobrevivido a una situación de violencia; así como la colaboración con los medios de comunicación para que contribuyan a erradicar este problema.

El artículo 2° determinó lo siguiente: “se entenderá que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica, que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y comprende, entre otros: violación, abuso sexual, tortura, trata de personas y la prostitución forzada”.

El “Protocolo de Palermo” como se conoce comúnmente al Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, es el complemento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, llevada a cabo el 15 de noviembre de 2000 por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito¹³ (UNODC). Su objetivo fue conminar a los estados para prevenir, combatir el problema, proteger y asistir a las víctimas, así como fomentar la participación y acción entre los países a fin de contrarrestar la trata de personas. Este instrumento de aplicación de ley incluyó por primera vez una definición de trata de personas:

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

¹³ Principal órgano de las Naciones Unidas encargado de asistir legal y técnicamente a los estados para prevenir el terrorismo, la corrupción y el tráfico de drogas.

Según la “Guía anotada del protocolo completo de la ONU contra la trata de personas” (GlobalRights, 2005), este protocolo es relevante en su definición porque tiene como objetivo eliminar términos ambiguos o no explícitos; desde un enfoque legislativo alcanza a cubrir todas y cada una de las formas en que se manifiesta la trata de personas –mendicidad forzada, trabajo doméstico, prostitución, trabajo forzado–. Mientras que enfatiza en que el sector gubernamental no está exento de ser disuadido en caso de influencia indebida en situaciones de trata de personas. Aunque por otro lado menciona que una de las principales debilidades de este protocolo radica en que las medidas para atender este problema se dejan a designio de los estados firmantes y ello conlleva a obstáculos en el ámbito de su aplicación.

Por mencionar ejemplos, algunos países carecen de legislación para procesar al funcionariado corrupto; a las “las personas jurídicas” que participan dentro de una empresa o sociedad y mantengan casas, administren o arrienden un edificio con fines de explotación en la prostitución, este último punto se especificó con énfasis en el Convenio de 1950 mientras que en el Protocolo de Palermo se designó como opción legislativa responsabilidad o asunto que compete determinar a cada una de las naciones y; con ello se perdieron estrategias para dismantelar las redes en todas sus aristas. Ahora, los estados firmantes del Protocolo de Palermo tienen libertad para determinar cómo intervienen frente a los actores involucrados en el delito, pero cuando alguno no atiende a medidas que fortalezcan la erradicación del problema se favorece a que la trata incremente o bien a que las políticas públicas contra la trata omitan elementos para hacer frente a un problema complejo.

Dejó también una serie de urgencias sin recomendación o propuesta de directriz. Una es la vigilancia sobre las políticas públicas en materia de trata de personas (estén representadas en medidas legislativas, programas o proyectos de gobierno) para que no

incurran en prácticas revictimizantes y nunca castiguen, sancionen o penalicen a una persona por la conexión en su propia situación de trata o explotación, la de otra o su complicidad en el delito. Otra urgencia se encuentra en la necesidad de vigilancia de los procedimientos administrativos para el buen manejo de los recursos o bienes producto del delito, de manera que, efectivamente, se destinen a las personas víctimas, sobrevivientes o en riesgo de ser objeto de trata. Según la misma guía de Global Rights (2005) estas son las tareas que los estados deben cubrir para asegurar el cumplimiento –tanto legislativos como en acciones– para asegurar la eficacia del Protocolo de Palermo.

El “Protocolo de Palermo” es el instrumento que inauguró la entrada al siglo XXI y lo hizo con un impulso internacional para asegurar la libertad para los seres humanos, así como la vigilancia sobre la esclavitud y su adaptación en el mundo contemporáneo. La amplia definición de este instrumento otorga la posibilidad de pensar en todas las modalidades y actores involucrados a fin de no pasar por alto a quienes resulten responsables. Por lo anterior es una definición más conceptual que operativa.

Convertir el concepto en uno operativo, que no obstaculice o complejice los procesos bajo los cuales se puede reconocer a las víctimas, a los autores o la complicidad de los actores en el delito, implica considerar elementos que favorezcan hacer posible que las investigaciones judiciales miren las formas en que ocurre la captación, cómo este problema se monta en otros (en el tráfico o la prostitución) al grado de alcanzar a identificar cómo es que se invisibiliza, la potencial capacidad de prevenir con la denuncia o la información. Lo anterior es tarea otorgada a los estados que ratifican, a sus gobiernos y en este sentido, las tareas de política pública para los países son muchas e implican la toma de decisiones y operativizar una serie de acciones para reducir la presencia del problema en las comunidades.

Debido a que la trata de personas afecta a mujeres y niños principalmente, en 25 de mayo del 2000, Nueva York, se elaboró un Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, con base en los artículos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Estableció como estrategia la eliminación de factores como el subdesarrollo, la pobreza, las disparidades económicas, las estructuras socioeconómicas no equitativas, la disfunción familiar, los déficits en la educación, la migración, las prácticas tradicionales nocivas, los conflictos armados, que incrementan la vulneración sobre las infancias.

Lo mismo argumentó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social, en 2002 Nueva York, al estipular que en términos de prevención es urgente que los estados y organizaciones intergubernamentales consideren la pobreza, discriminación, desigualdad, como factores que aumentan la vulneración de las personas ante la trata. El anterior argumento es esencial para el Alto Comisionado y lo reafirma dentro del documento “Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas” (2002) además de la necesidad de investigar el delito de trata, incluso dentro del funcionariado público para descartar posibles implicaciones o para ejecutar las sanciones y procesos correspondientes.

Con esta revisión de instrumentos internacionales se busca evidenciar que la política exterior, que México ha ratificado, produce un andamiaje significativo para favorecer el entendimiento de la problemática desde una visión compleja o integradora de diversos elementos. La siguiente tabla da cuenta de la intervención que el país ha realizado en colaboración desde el nivel internacional.

Cronología de adhesiones de México a política internacional para la erradicación de la trata de mujeres		
Instrumento internacional	Puntualizaciones sobre la trata	Adhesión de México
Convenio internacional para la supresión del tráfico de trata de blancas (1904, París, Francia)	Se concibió como la esclavitud o el comercio de mujeres ligadas necesariamente a la prostitución y bajo el cruce de fronteras territoriales	---
Convenio internacional para la supresión del tráfico de trata de blancas (1910, París, Francia)	Interés por la eficacia en la represión y castigo por el delito	---
<i>Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores</i> (30 de diciembre de 1921, Ginebra, Suiza)	omitó trata de blancas por trata de mujeres; incremento del rango de edad –de 20 años a 21 años– para establecer la categoría de mayoría de edad.	La adhesión se efectuó el 10 de mayo de 1932 y fue publicado en el Diario Oficial el 25 de enero de 1936
Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, firmado en 1933, en Ginebra, Suiza.	Remarcó la protección también para mujeres o muchachas mayores de edad que con independencia de su consentimiento estuvieran en situación de trata.	Entró en vigor hasta el 2 de julio de 1938, previa su adhesión el 9 de marzo de 1938 y su promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1938.
<i>Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena</i> firmado el 21 de febrero de 1950 en Nueva York	Especifica la prostitución como uno de los males que acompañan la trata. No es solo un problema transfronterizo. Castigar a quien concerte o explote la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de ésta, así como a quienes mantengan un edificio o local para estos fines.	Adhesión el 21 de febrero de 1956 y promulgación en el Diario Oficial el 19 de junio de 1956.
Convención Americana sobre los Derechos Humanos o “Pacto de San José, Costa Rica” firmado el 22 de noviembre de 1969.	Prohíbe también la esclavitud, servidumbre, trata de esclavos y trata de mujeres en todas sus formas.	Firmado el 16 de diciembre de 1998
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, firmado el 17 de julio de 1979, en Nueva York, USA.	Los estados tomarán todas las medidas apropiadas para suprimir la trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.	Suscrita por México el 17 de julio de 1980, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981.
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias firmada el 18 de diciembre de 1990, en Nueva York, USA.	Precisa las formas de violencia a las que se somete a las mujeres y las situaciones de riesgo que enfrentan ante la trata.	Suscrita el 22 de mayo de 1991 y ratificada el 8 de marzo de 1999
<i>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer</i> , firmada el 9 de junio de 1994, en Brasil.	Considera la vulnerabilidad a la que se enfrentan las personas migrantes. Especifica que ninguna persona trabajadora migratoria será sometida a la esclavitud o la servidumbre.	Suscrita en 1995 y ratificada en 1998.
Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, China. Firmada el 15 de septiembre de 1995.	Establece que la trata de personas y la prostitución forzada es una forma de dicha violencia. Esta puede incluso ser perpetrada, tolerada por el estado o sus agentes.	Firmada el 15 de septiembre de 1995.
Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas,	Incluye por primera vez una definición de trata de persona	Publicado en el Diario Oficial el 10 de abril del 2003.

Especialmente Mujeres y Niños, adoptado el 15 de noviembre de 2000, en Palermo, Italia.		
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, celebrado el 25 de mayo del 2000, en Nueva York, USA.	Establece la eliminación de factores como el subdesarrollo, la pobreza, las disparidades económicas, las estructuras socioeconómicas no equitativas, la disfunción familiar, los déficits en la educación, la migración, las prácticas tradicionales nocivas, los conflictos armados, que incrementan la vulneración ante la trata.	Aprobado el 10 de diciembre de 2001, publicado en el Diario Oficial el 16 de enero de 2002.
Fuente: Elaboración propia con base en análisis de los instrumentos internacionales relacionados con la trata de mujeres con fines de explotación sexual		

La suma de las discusiones internacionales en torno a la trata de mujeres, en particular, la trata con fines de explotación sexual, permiten concebir una atención sobre la problemática, ya no solo en términos de atención a víctimas-persecución del delito, también a entender que la identificación y atención integral de los problemas de carácter estructural tienen un impacto positivo en la erradicación de la trata. Por problemáticas estructurales se entienden aquellas que favorecen las condiciones de vulneración o desigualdades sustentadas en la discriminación, mismas que también afectan el desarrollo de los países. La ejecución de políticas públicas vinculadas con la garantía de derechos fundamentales como el empleo, la igualdad y no discriminación, la educación, la seguridad, entre otros, favorece en la reducción de riesgos para la presencia de la trata y explotación de los cuerpos de las mujeres y niñas.

Así algunas convenciones o declaraciones tienen la intención de señalar estas problemáticas y servir de elemento jurídico para la mayor precisión respecto a qué características presenta la población más afectada y cuáles son las dificultades para superar la vulneración frente a la trata. Considerar estos acuerdos y la perspectiva con la que analizan el fenómeno tiene validez en un contexto donde el problema no logra caracterizarse con precisión para identificar riesgos o poblaciones con mayor vulnerabilidad; reconocer cifras

de víctimas; lugares de explotación; formas de enganche, de explotación; y formas de operación de las redes, así como su vínculo con la corrupción y la impunidad. Conocer el proceso entre estados para atender la trata permite, de igual forma, reconocer cómo se define el problema, ejecutan medidas de prevención, atención a personas sobrevivientes, víctimas o persigue y sanciona el delito. Incluso es pertinente recuperar documentos internacionales, anteriores al Protocolo de Palermo, que ponderan la integridad de las víctimas priorizando una perspectiva de derechos humanos; o que son enfáticos en la urgencia de generar condiciones que reviertan la vulnerabilidad ante el problema y su relación con el crimen organizado. Los estados al ratificar estos documentos tienen la plena capacidad de combinar o retomar aspectos centrales de cada uno de ellos, para atender de la manera óptima el problema.

Por ejemplo, la CEDAW, la Convención Belem do Pará y la Plataforma de Beijing otorgan prioridad a las mujeres, reconocen los problemas que enfrentan por su condición de género, sin obviar las respectivas condiciones históricas y sociales en que se desenvuelven. Es decir, las políticas orientadas a la igualdad entre hombres y mujeres, así como a la garantía de una vida libre de violencia para las mujeres aportan en gran medida a la reducción de formas de enganche en la trata para las mujeres y niñas porque reducen los riesgos que las vuelven potenciales víctimas. Atender con perspectiva interseccional a problemas como la feminización de la pobreza, de la precariedad, exclusión de la participación en la vida pública, deserción escolar, analfabetismo, ausencia derechos sexuales y reproductivos o cualquier otra forma de violencia en razón de género permite que las mujeres adquieran mayores herramientas para desarrollar la vida y enfrentar las formas de enganche en la trata (con

falsas ofertas de empleo, fraudes, raptos, noviazgos o matrimonios forzados, la prostitución como opción de ingreso económico).

Los Estados adscritos a estas convenciones deben asumir que la atención a estos instrumentos produce en sus efectos, formas de empoderamiento en las mujeres que impiden la propagación de redes o el aumento de cifras en el enganche. En otras palabras, la ejecución de políticas públicas para el desarrollo social, con perspectiva de género, implican ya una intervención en la erradicación de la trata, siempre y cuando estas atiendan a una definición con enfoque de derechos, a la implementación con legitimidad de las comunidades donde se ejecutan las políticas públicas y a la evaluación para lograr cambios significativos en el desarrollo social.

Aunque ninguno de los documentos citados con anterioridad es contundente en señalar el papel activo de las comunidades y depositan una alta carga en reiterar que el Estado es responsable de generar condiciones sociales, culturales y económicas equitativas en donde las mujeres se inserten y ejerzan sus derechos humanos. Se considera importante señalar que las comunidades y, desde un enfoque basado en derechos y la perspectiva de género, las mujeres tienen un papel significativo para desarrollar su participación e intervenir activamente frente las desigualdades que les afectan. Con lo anterior se posibilita la agencia¹⁴ y el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derecho, aproximándonos con ello al empoderamiento, un concepto central desde el feminismo.

¹⁴ Desde un enfoque de Derechos Humanos la agencia es la capacidad para actuar, el reconocimiento del poder, así como de su ejercicio, que favorece los vínculos y la articulación para participar junto a otras personas.

1.2. México frente a los acuerdos internacionales contra la Trata de mujeres con fines de explotación sexual

Según Kumar y Salas (2005), en México los antecedentes del tráfico de mujeres se remontan hasta la historia documentada en el periodo colonial. Donde las mujeres eran parte de los “botines de guerra” siendo objetivadas y colocadas para la prostitución. Acerca del periodo de 1865 al 2000 el libro “Diagnóstico del ciclo vital de las mujeres en situación de prostitución y su relación con el proxenetismo” de Montiel, Caporal y Bailón (2013) realizan un análisis histórico respecto a la prostitución. Este periodo también tiene relación con el momento en que el país firma, suscribe o ratifica los convenios y protocolos mencionados en el capítulo anterior. La comparación entre los acuerdos internacionales que adopta y la realidad de las mujeres en el territorio mexicano permiten identificar 3 elementos: los procesos socioeconómicos que en esta época experimentó el país, la prostitución y las acciones para atender la violencia contra las mujeres.

Estos elementos interrelacionados, más que antagónicos o contradictorios evidencian las complicaciones para que el Estado, representado por sus gobiernos, identifique la discriminación y violencia que ocurre sobre las mujeres y sus cuerpos tanto en la trata como en la prostitución. Por otro lado, muestran que, la adopción de discursos difícilmente significó un cambio en el quehacer de acciones de los gobiernos para la transformación positiva de prácticas culturales para mejores condiciones de la vida para las mujeres. Estas complejidades son evidentes hasta nuestros días, los intereses de actores en los gobiernos son distintos, el entendimiento del enfoque basado en derechos y su aplicación en la política pública, así como la reiterada violación a los derechos humanos de las mujeres son

situaciones que limitan atender problemas estructurales y efectos de éstos la explotación y la trata.

1.2.1. Procesos socioeconómicos

Montiel, Caporal y Bailón indican que la migración del campo a las principales ciudades en el país son un hecho constante. Durante el Porfiriato «se acentuó la desigualdad entre el campo y la ciudad» (2013: 18) y los campesinos, principalmente, buscaron emigrar como peones a zonas mineras o agrícolas. Esas grandes peregrinaciones no han cesado, incluso en el periodo crítico de la revolución mexicana se incentivaron. El proceso de modernización en el país se elevó principalmente en el último tercio del siglo XIX, cuando México se insertó en el capitalismo industrial, impulsando la infraestructura urbana, redes comerciales y de transporte –introducción del ferrocarril a finales del siglo XIX y principios del XX– que facilitaron el traslado humano y además colocaron a la ciudad como un espacio con mayores oportunidades de calidad de vida.

La migración laboral femenina buscó espacios en la industria y servicios, e «independientemente de los peligros que la ciudad implicaba, las familias que vivían en el campo estaban convencidas de que las ciudades eran más seguras para sus hijas y las mandaban a la capital» (Montiel, 2013: 21).

En las capitales como parte del crecimiento económico se diversificaron los sitios de “entretenimiento”, bajo el perfil de salones de baile, centros nocturnos, clubes, cantinas, pulquerías, cabarets, espectáculos populares. Algunos de estos pertenecían a concesiones otorgadas por el gobierno a aquellos revolucionarios que participaron de la lucha social, así militantes, líderes políticos y posteriormente empresarios extranjeros, de acuerdo con

Montiel (2013) son quienes manejaron este sector de la economía empleando a “cuidadoras”, “matronas” o “madrotas”. Y además la complementan con otra actividad permitida y reglamentada por el Estado, la prostitución.

1.2.2. Mitos y reglamentarismo en la prostitución

En todos los mitos que sustentan “la necesidad de la prostitución”, aparece el componente que califica de “mala”, “aberrante” y otro que reitera que es mal para la sociedad, pero a fin de cuentas un “mal necesario”. Todos los mitos se sustentan en «una premisa patriarcal de que es necesaria para evitar “males mayores”» (Montiel: 2013: 32) dígase la muerte de unos hombres en manos de otros, unos por proteger a un tipo de conducta femenina necesaria para el contrato social y otros por la incapacidad de contener ese impulso natural de su ser. Para evitar el desbordamiento de ese “mal necesario” los países vanguardistas del siglo XIX, sobre todo Francia, se centran en generar normas, vigilar, controlar y reglamentar el quehacer de las mujeres dedicadas al comercio sexual.

La urgencia reglamentarista de la prostitución tenía entre sus justificaciones el argumento del control de la “buena salud” no solo vista desde el aspecto médico o higiénico, también desde una visión religiosa que pretende evitar que la sociedad se exponga a los peligros morales y sociales que desata la prostitución. Y esta consideración de urgente necesidad de reglamentarla se desplaza con la población de origen europeo que llegó al continente americano. Nuevas enfermedades aparecieron en los territorios colonizados, entre ellas la sífilis y las prostitutas fueron uno de los grupos afectados. Por esta razón algunos de los primeros religiosos destinaron acciones al apoyo médico. Un ejemplo es el Hospital de

San Juan de Dios, «ligado a la historia de la medicina fue destinado en 1868 para tratar médicamente a las prostitutas afectadas de males venéreos» (Franco Guzmán, s/f: 86).

Según Franco Guzmán (s/f) entre las leyes establecidas por la corona española en el periodo colonial, se encontraban las reales cédulas regulatorias de los actos de prostitución, fueran en sentido prohibitivo o reglamentario. En 1776 se publicó un bando virreinal que reguló las “casas públicas” a fin de «vigilar el comportamiento de las meretrices, la forma como realizaban la prostitución y el modo de cumplir las disposiciones legales de la época» (Franco, s/f: 86). Estas decisiones político-administrativas son vistas por Montiel (2013) como la implantación o la «definición de principios básicos del sistema que consolida la injerencia del Estado en la vida de por lo menos un grupo de mujeres con base en una estructura médico-legal-administrativa para su control (40). Desde 1865 hasta 1940 la prostitución en México esta reglamentada vigilando el cumplimiento de las normas sanitarias y del orden en el ámbito público.

En 1865, durante el corto periodo del imperio de Habsburgo, se promulgó un decreto que remarcó la necesidad de crear una oficina de inspección de sanidad, para llevar un control de las meretrices y cobrar un impuesto a quienes ejercían la prostitución, el objetivo que perseguía era asegurar la salud de los soldados del imperio, sin embargo, más que una oficina de salud se convirtió en una caja de recaudación de impuestos (Franco, s/f: 86). En 1882, el Consejo Superior de Salubridad presentó un proyecto de ley a la Secretaría de Gobernación, que hasta 1891 se promulga con un enfoque reglamentarista, siguió otro en 1894 que en nada se diferenció al anterior.

En la época del periodo reglamentarista Montiel explica que a finales del siglo XIX algunos médicos (Lara y Pardo, 1908) apuntaron su preocupación por la prostitución en los burdeles de la Ciudad de México, compuesta según estos médicos— por dos tercios de mujeres

de provincias del país, entre ellos San Luis Potosí. Durante los años veinte, algunos constitucionalistas intentaron cerrar los espacios donde se ejercía la prostitución, pero en vista de lo lucrativo que resultó «las autoridades municipales empezaron a extender licencias para instalar cabarets como favores para varios militares revolucionarios» (Montiel, 2013: 25), incluso aunque el país suscribió la abolición de la prostitución, se promulgó un reglamento de Salud Pública en torno a la prostitución en 1925.

El año siguiente, 8 y 9 de junio de 1926, en el Diario Oficial de la Federación se publicó un nuevo Código Sanitario firmado por el presidente de la República, estableció las disposiciones necesarias para «prevenir el desarrollo de las enfermedades venéreo-sifilíticas y el de otras enfermedades que se propagan por medio del comercio sexual, la elevación moral de la mujer que se dedica a la prostitución, evitando hasta donde sea posible las explotaciones de que pudiera ser objeto y suprimiéndose además para la misma mujer todo impuesto de carácter personal» (Franco, s/f: 99).

Algunos de los artículos de este código sanitario, destacan requisitos para ejercer la prostitución tales como: ser mayor de 18 años y menor de 50, haber perdido la virginidad, vestir con aseo y honestidad, abstenerse a cometer en público faltas a la moral, no acudir a actos públicos, caminar por las calles, en vehículos o estacionarse en circunstancias de comercio sexual, no visitar a personas honradas o alojarse en pensiones familiares, no vivir en compañía de otra mujer inscrita. Las mujeres que deseen abandonar la prostitución lo solicitaran al jefe de inspección de sanidad, cuando hayan obtenido su separación del registro, la policía sanitaria las vigilará por el tiempo necesario a efecto de comprobar si en realidad ejercen o no.

Franco (s/f) señala que este fue el más oprobioso e inhumano reglamento practicado en México, permitiendo un estado de semiesclavitud, segregación y discriminación para las

mujeres. En años posteriores las voces de los reglamentaristas, principalmente médicos, fueron tomando eco, aunque no lograron contener un nuevo Código Sanitario para los Estados Unidos Mexicanos con disposiciones reglamentarias para la prostitución. Es hasta 1940 cuando queda totalmente abolida la reglamentación de la prostitución en territorio federal.

En 1942 el presidente Ávila Camacho dirigió un oficio a los gobernadores: «solicito que estimule atentamente la aplicación y cumplimiento de las leyes federales y locales, con el fin de lograr una campaña de represión de la prostitución... clausura de las zonas de tolerancia, supresión de exámenes periódicos y aplicación de las sanciones de la ley penal para quienes explotan el vicio» (Franco, s/f: 126). La respuesta de los Estados fue casi nula y aquellos que suprimieron la reglamentación al poco tiempo volvieron a instaurarla.

Pese a que jurídicamente el reglamentarismo cesó en la década de 1940 por decreto presidencial, el abolicionismo avanzó y arrastró, incluso hasta ahora, toda una serie de actitudes surgidas, entrenadas y puestas en práctica durante el periodo reglamentarista. Con lo anterior se resalta lo que Montiel (2013) destaca del reglamentarismo, que solo operó como un acuerdo médico, legal y jurídico entre las autoridades del gobierno y las personas que administraban el comercio sexual, o los lugares para el ejercicio de la prostitución. En el apartado “la cara oculta del reglamentarismo” (Montiel, 2013) se identifican dos aspectos olvidados en la política reglamentaria del gobierno, uno es entonces que las mujeres en el ejercicio de la prostitución fueron desde el reglamentarismo objeto de olvido y no consideradas como seres autónomos, sino bajo la figura representativa de sus “cuidadores” o “matronas”. Y el segundo, en el que Montiel se centra a profundidad en este texto, es el olvido de los explotadores el discurso oficial.

Esos dos antecedentes y su desarrollo histórico imponen retos para pensar en las estrategias del estado para prevenir y erradicación de la trata de mujeres desde el comercio sexual, mediado desde entonces por la corrupción, la impunidad y el descuido a los derechos humanos de las mujeres.

Esto evidencia la incapacidad del nuevo sistema abolicionista en México para contener una práctica tolerante con la empresa del comercio sexual y condescendiente frente a los reglamentos jurídicos.

1.2.3. Prostitución

El desencanto de la modernidad en las ciudades «la movilidad y el alejamiento de sus lugares de origen más allá de mejorar su situación económica o social, muchas veces empeoraba, sufrían pobreza, abusos y estaban expuestas a “los vicios”», «ganaban poco cuando lograban encontrar una oportunidad y en general sus sueldos no les permitían cubrir todas sus necesidades» (Montiel, 2013: 19). La “cara oculta del reglamentarismo” alojó a un grupo particular de mujeres que no alcanzaron el sueño de la modernidad a su llegada a las grandes urbes industriales y económicas en México, que incluso en términos de privación pudieron estar peor que los habitantes de las sociedades pobres. Aunado a lo anterior, la segregación laboral, la carencia de oportunidades y la falta de calificación para los empleos, empujaba a las mujeres a realizar otro tipo de actividades para asegurar su subsistencia.

Distanciamiento familiar, decepciones amorosas, abusos laborales, bajos niveles educativos, los esquemas tradicionales de ser mujer por un lado y por otro la demanda de servicios sexuales y el aseo de explotadores de la prostitución fueron y son hasta hoy en día para Montiel, Caporal y Bailón (2013), algunos de los factores más importantes que

convierten a las mujeres en presa fácil para el ejercicio de la prostitución. La migración también fue un elemento fundamental para los proxenetas y enganchadores, el «movimiento de cuerpos» y «para responder a una demanda de servicios sexuales incentivada, por la migración masculina». En ese sentido «tanto la prostitución como la migración fueron fenómenos estrechamente vinculados» (Montiel, 2013: 21).

Durante la primera mitad del siglo XX, inició un desarrollo de la trata al interior del país, los explotadores –matronas, proxenetas y lenones viajaban en la búsqueda de mujeres para reclutarlas en la prostitución, su presencia era exponencial, tanto que lograron organizarse para detener la presencia de prostitución extranjera incentivada por el gobierno de Calles, bajo el argumento de desigualdad en competencia del mercado del comercio sexual (Montiel, Caporal, Bailón, 2014). No obstante, mencionan los autores, con la crisis en Europa por la primera guerra mundial y el auge petrolero mexicano, aunque modestamente, la prostitución de extranjeras arribó al país.

Así el actor intermediario representativo del negocio de la prostitución es la figura de “matrona”, “madrota”, “madame”. Fabiola Bailón (2014) indica que a partir de finales del siglo XI «las matronas funcionarían como articuladoras ya no solo entre los clientes y las mujeres prostituidas, sino entre múltiples actores» (300), aunque se centra en el contexto oaxaqueño, da cuenta de por qué se convierten en las principales y oficiales cuidadoras de las mujeres prostitutas y cómo al paso del tiempo su papel se institucionaliza con el sistema reglamentarista despreciando su actividad pero tolerando su faceta de profesionales en la actividad o de legítimas empresarias.

Bailón (2014) describe sus capacidades para recurrir a la justicia, asegurarse de abogados y contar con manejo lúcido del lenguaje judicial. En su faceta de empresarias debían pagar el costo de las cuotas de apertura de locales, suministrar lo necesario para

mantener esos espacios, negociaron con las autoridades, se apropiaron de espacios públicos, además de ser intermediarias entre los encuentros sexuales, proveían bebida, comida, música para satisfacer una demanda masculina que les permitiera sostenerse en el creciente mercado. Además de dar cuentas a los verdaderos dueños de esas casas de prostitución o a los proxenetas, «mostraban diversas caras y temperamentos: una cara amable frente a los prostituyentes, un carácter disciplinado frente a los sirvientes, otro enérgico frente a las autoridades y otra estricta frente a las pupilas» (2014: 299).

Este último aspecto era olvidado por a las autoridades, u omitido por mencionar «en 1943 individuos cercanos a Manuel Ávila Camacho consienten y protegen “casas de prostitución”» (Montiel: 2014: 69). Las relaciones entre pupilas y matronas, las condiciones de vida de las prostitutas, al menos en México no fueron de interés más que para algunos médicos sanitarios. Así como tampoco fue importante indagar en quiénes eran los que hacían uso de las utilidades derivadas de la prostitución, así como de los procesos de enganche donde la participación de los varones jugó un papel fundamental. Montiel (2014) rescata dos acontecimientos para ejemplificar como se generan mitos contemporáneos en torno a la prostitución y la trata de personas que desdibujan y encubren a la actuación de los proxenetas. Por un lado, el mito de “las poquianchis¹⁵” y por otro el de “los Carreto¹⁶” sus repercusiones

¹⁵ 3 mujeres que durante el periodo de 1930 a 1960 tuvieron a su cargo varios prostíbulos en Jalisco y Guanajuato, quienes al momento de ser detenidas y llevadas a la justicia también recibieron un tratamiento mediático que las responsabilizó del trato indigno a las mujeres prostitutas y desvió la atención sobre la corrupción y al resto de actores que también se beneficiaban de la explotación de mujeres en la prostitución.

¹⁶ Esta situación ocurrió entre 1991 y 2004, dos hermanos padrotes, quienes involucran a su familia (madre, primos, cuñada) para explotar mujeres en México y luego en Nueva York. El caso acaparó la prensa porque se trató de la explotación a nivel internacional y porque los Carreto fueron aprehendidos en Estados Unidos. Sobresalió el señalamiento de las ganancias millonarias, el sometimiento de las víctimas y esto colocó a Tlaxcala como el sitio de padrotes nublando la atención a otros casos o centralizando una problemática que tiene impacto en distintos sitios del territorio mexicano.

a nivel nacional e internacional lograron desviar la atención de otros eventos ligados a formas de enganche y explotación para el ejercicio de la prostitución obligada.

Nubló también la corrupción de las autoridades y los sobornos de los que fueron beneficiarios por tolerar la prostitución obligada, de menores de edad o las faltas administrativas, la falsificación de documentos y el trato esclavizado a las mujeres que ejercían la prostitución. Mientras que se “satanizó” y construyó la imagen de las personas que negociaban con el sexo como “monstruos femeninos”, inhumanos y aislados de la dinámica social y cultural en el país, reduciéndolos a casos exclusivos y de los cuales la justicia se encarga.

La aportación de Montiel (2009) en su investigación acerca de los padrotes, su iniciación y modus operandi otorga precisamente elementos, desde un enfoque antropológico, para describir las historias de esos monstruos de la prostitución y develar que su relación no es paralela o distante a las dinámicas socioculturales que experimenta el contexto mexicano, por lo tanto contribuye a desmitificar a los padrotes o dueños del comercio sexual de esa visión acartonada de maldad para fundamentar que su existencia es posible en sociedades con características patriarcales y de violencia contra las mujeres.

1.3. El estado mexicano y su adopción de acuerdos internacionales para frenar la trata de mujeres

La política pública contra la trata se impulsó mayoritariamente desde el ámbito legislativo y por efecto de la firma del país en acuerdos internacionales. Basta comparar lo que ocurría en México mientras firmaba adhesiones vinculadas a estrategias para erradicar la trata y violencia contra las mujeres derivada de ésta.

Tan solo del periodo de 1900 a 1910 el país se encontraba bajo una mirada reglamentaria y no abolicionista de la prostitución o de formas de esclavitud como la trata. La Secretaria de Gobernación expidió un reglamento interior de la Oficina de Inspección de Sanidad, en ella se detalló la minuciosidad con que los agentes e inspectores de sanidad encargados de apresar a las mujeres no inscritas en los registros y que por ende no poseían credencial. Precisamente en 1904 se organizó la Inspección de Sanidad la cual fue dividida en dos departamentos, uno técnico y otro dedicado a la vigilancia; este organismo se encargó de clasificar y ordenar los diferentes centros de prostitución en categorías como: primera, segunda, tercera e ínfima clase. De igual manera caracterizó a las mujeres que ejercían el oficio en: bonitas, de regular figura o feas. Es hasta 1905 cuando una disposición del Gobierno Federal suprimió las casas de citas puntualizando que:

No se establecerá burdel alguno en casa de vecindad, ni a distancia menor de 50 metros de los establecimientos de instrucción o beneficencia y templos de cualquier culto.

No tendrán los burdeles señal alguna en el exterior que indique lo que son.

Los balcones o ventanas de dichas casas tendrán apagados los cristales, y habrá, además cortinas exteriores. Tendrán también un cancel en el cubo del zaguán, dispuesto de modo que no se vea desde la calle el interior del burdel.

En los burdeles sólo habrá mujeres de la clase a que pertenezcan aquellos, quedando terminantemente prohibido admitir a las de clase diversa. La infracción a este precepto será castigada con ocho días de arresto o la multa correspondiente (Massé, 1996).

Incluso, aunque en 1924, cuando se efectuó la séptima Conferencia Panamericana en la Habana, Cuba; en la que se aprobaron diversas resoluciones con el fin de extinguir las enfermedades venéreas y, además, abolir la reglamentación y perseguir la prostitución; al siguiente año instauró una zona de tolerancia en la capital del país. Se clausuraron casas de prostitución y cantinas, para establecer una zona de tolerancia que abarcó para el Distrito Federal, desde las calles de Ferrocarril hasta la Penitenciaría. Para 1926, el gobierno mexicano concurrió a la Primera Conferencia Panamericana de Directores de Salubridad

Pública en Washington, D.C., donde expuso que las mujeres prostitutas eran cerca de veinte mil. Dieciocho mil se encontraban bajo la influencia de la sífilis. Ese mismo año expidió el último reglamento sobre prostitución, aunque esto no significó una acción de política pública abolicionista, más bien, un retiro del Estado y su desatención total, al menos hasta 1937 cuando nuevamente se instalan “zonas rojas” como espacios de ejercicio de la prostitución.

Un triunfo para los partidarios de la postura abolicionista ocurrió con la abolición de la reglamentación de la prostitución en el territorio mexicano. El ordenamiento jurídico apareció publicado en el Diario Oficial con fecha 31 de enero de 1940. Respecto a al Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena firmada por los Estados miembros desde 1949; México la aprobó con un retraso de 7 años, después de haber sido declarado y firmado por otros países. Durante 1991 adoptó la Convención sobre los derechos del niño aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989. Y el proceso de adopción del Protocolo de Palermo, en 2003, le significó al país una serie de tareas necesarias de desarrollar una política en la materia. A continuación, se enlistan los elementos más importantes sobre el proceso de trabajo para que el gobierno mexicano adoptara las medidas necesarias contra la trata de personas:

Cronología de acciones del gobierno mexicano en materia atención al problema de trata de personas		
2002	Las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (COCEDAW), exhortaron a México a tomar medidas para combatir el fenómeno del tráfico y trata de mujeres y niñas.	Las medidas debieron enfocarse tanto hacia el extranjero como del exterior hacia el país; así como a la recopilación y sistematización de datos desagregados por sexo, con vistas a la formulación de una estrategia amplia para poner fin a estas prácticas degradantes y sancionar a los perpetradores de dicha problemática.
2003	México ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, el 11 de abril.	Un tratado multilateral patrocinado por Naciones Unidas contra el crimen, uno de los instrumentos que complementa el Protocolo de Palermo.
2003	México ratificó el Protocolo en contra de la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños el 4 de marzo.	Es uno de los tres protocolos que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, a éste se le conoce como Protocolo de Palermo. Entró en vigor el 25 de diciembre de 2003. Hasta junio del 2012, habían firmado 117 países.

2003	México formó parte de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM).	Procedió a realizar las gestiones internacionales y nacionales correspondientes, lo cual fue oficializado con la publicación pertinente en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 2004. En tres años – diciembre de 2000 a diciembre de 2003– México tomó previsiones jurídicas fundamentales y amplió su espectro de vínculos con organismos internacionales para procurar dar respuesta satisfactoria al problema de la trata.
2004	México fue situado en una lista especial de Observación por no contar con una legislación nacional que permitiera combatir adecuadamente el tráfico de personas.	Se argumentó que las instancias encargadas de procurar e impartir la justicia carecían de la coordinación necesaria para ello.
2004	Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas; y que adiciona la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales. Cámara de Senadores.	Presentada por los Senadores Enrique Jackson Ramírez, Ramón Mota Sánchez; y Sadot Sánchez Carreño, del Grupo Parlamentario del PRI. Se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia; de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, Segunda. Gaceta Parlamentaria, 09 de diciembre de 2004.
2005	Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia; Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas; se adicionan la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales. Cámara de Senadores.	Aprobado con 95 votos en pro. Se turnó a la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, 15 de diciembre de 2005. Discusión y votación, 15 de diciembre de 2005.
2006	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (COCEDAW) instó a México a estudiar el fenómeno de la trata.	Incluidos su alcance, causas, consecuencias y fines, y a recopilar información sistemática con miras a formular una estrategia amplia que incluya medidas de prevención, enjuiciamiento y penalización; así como a emprender acciones para la rehabilitación de las víctimas y su reintegración en la sociedad, además, de recomendar campañas nacionales de concientización para prevenir a las mujeres y las niñas sobre los riesgos y consecuencias de la trata.
2006	Mínuta proyecto de decreto por el que se expide la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas; se adicionan la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales. Se turnó a la Comisión de Justicia. Cámara de Diputados.	Se turnó a la Comisión de Justicia. Gaceta Parlamentaria, 01 de febrero de 2006.
2007	Dictamen de la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y se reforma y adiciona la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales; y reforma, adiciona y deroga el Código Penal Federal. Cámara de Diputados.	Aprobado con 396 votos en pro, y 1 abstención. Devuelto a la Cámara de Senadores, para los efectos del artículo 72 constitucional. Gaceta Parlamentaria, 25 de abril de 2007. Discusión y votación, 26 de abril de 2007.

2007	Minuta proyecto de decreto por el que se expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; el Código Federal de Procedimientos Penales; y el Código Penal Federal. Cámara de Senadores.	Se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia; de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, Segunda. Gaceta Parlamentaria, 04 de septiembre de 2007.
2007	Dictamen de las Comisiones de Justicia; Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; el Código Federal de Procedimientos Penales; y el Código Penal Federal. Cámara de Senadores.	Aprobado con 97 votos en pro. Se turnó al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales. Gaceta Parlamentaria, 02 de octubre de 2007. Discusión y votación, 02 de octubre de 2007.
2007	Decreto por el que se expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal. Ejecutivo Federal.	Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2007. Se derivó de la contenida en el Protocolo de Palermo. Expone: Comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes. Cuando este delito sea cometido en contra de personas menores de dieciocho años de edad, o en contra de quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo, no se requerirá acreditación de los medios comisivos.
2008	Creación de la <i>Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas</i> .	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero.
2009	Se promulgó el Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.	Especificó la conformación, obligaciones y funciones de la Comisión Intersecretarial respecto del Programa Nacional y otros programas permanentes sobre prevención y sanción del delito de trata, así como sobre protección, atención y asistencia a las víctimas. El Reglamento también especificó las acciones de la Comisión Intersecretarial vinculadas a los procedimientos migratorios y penales pertinentes. 27 de febrero.

En función de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, los estados desarrollaron sus propias leyes. En el año 2011 se reformaron los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución

política a fin de elevar la trata de personas a delito grave, aprobado por la Comisión Especial para la Lucha contra la Trata de Personas de la Cámara de Diputados.

En 2012, el Congreso de la Unión abrogó la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y darle paso a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos. La nueva ley contra la trata obliga a la Federación, estados y municipios a coordinarse para prevenir este delito. La legislación regula la reparación del daño a las víctimas de manera integral. En relación con las reformas de los delitos contra las mujeres, se incorpora el delito de feminicidio en el Código Penal Federal.

Lo anterior implica para los estados del país, una urgente homologación que permita armonizar los tipos penales, estrategias de intervención frente al problema y la sanción del delito. Hasta el año 2016, solo diez¹⁷ entidades –de los 20 estados de la república que cuentan con una ley en materia de trata de personas– han homologado sus leyes, es decir, no se encuentran cubiertas ni en un 50%.

Hasta 2016, San Luis Potosí pertenece al conjunto de estados que no han realizado trabajo para proceder a armonizar su Ley y con ello generar mayores condiciones para prevenir, atender y erradicar la problemática.

¹⁷ Estos estados son: Chiapas, Puebla, Baja California, Jalisco, Coahuila, Veracruz, Estado de México, Guanajuato, Quintana Roo y la Ciudad de México, consultado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/02/1006072>

1.4. Influencia del Protocolo de Palermo en intervención gubernamental sobre la trata

El Protocolo de Palermo, como se conoce comúnmente al Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, documento complementario a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Su objetivo es conminar a los estados a prevenir, combatir el problema, proteger y asistir a las víctimas, así como fomentar la participación y acción entre los países a fin de contrarrestar la trata de personas. Este instrumento, incluye por primera vez una definición de trata de personas.

Montiel (2009) argumenta que, si bien este protocolo define el problema en términos amplios, omite un aspecto que era central en los anteriores tratados internacionales, después del año 2000 «se quita del centro del fenómeno a la prostitución y explotación sexual; siendo que éstas habían sido denunciadas» (2009: 168). Con lo anterior los análisis de explotación sexual se agrupan en otros delitos que también deben ser estudiados, olvidando una de las hipótesis desarrolladas en instrumentos internacionales, donde la violencia contra las mujeres manifestada con violencia sexual –abuso, violación– son una estrategia para desposeerlas de su sentido de humanidad y objetivar el cuerpo de las mujeres para convertirlas artículos disponibles a los hombres.

Por otro lado, la ausencia de perspectiva de género en la definición de trata de personas impide que los delitos se sancionen con base en un análisis de condiciones desiguales para hombres y mujeres, e impide identificar que el problema está ligado más a las mujeres. Además de la conveniencia de retomar la hipótesis acerca de que en las formas

de trata de personas la violencia sexual –en sus distintas modalidades– es un hecho por razones asociadas al género.

La revisión de estos documentos clarifica el proceso de visibilización acerca de qué es, cómo intervenir para atender el problema, quiénes son las víctimas, cómo se otorga protección a las víctimas sin violar sus derechos humanos. Y como señala Montiel (2009) permite identificar los vacíos, ubicar puntos de partida para realizar intervenciones que permitan prevenir el problema, o bien generar información en localidades específicas.

El punto de partida para referir a la trata de personas es el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (2000), el artículo tercero establece la definición de trata de personas.

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

Esta definición manifiesta la complejidad del problema, pues la trata de personas posee tres elementos, la actividad, los medios y el propósito:

- La actividad implica el enganche, la captación o reclutamiento; el traslado y la recepción.
- Los medios, son las condiciones bajo las que se suscita el enganche de la víctima para la privación de la libertad.
- Y el propósito, son las modalidades de explotación humana hasta ahora identificadas.

El enganche, captación o reclutamiento implica el primer momento en el que ocurre la trata de personas. Comprende la captación de las personas mediante diferentes maneras, como la amenaza, uso de la fuerza, rapto, fraude, engaño, abuso de poder. En esta primera fase se

busca el contacto con la persona a tratar y ganar su confianza –incluso la de su familia– a través de engaños, también se recurre a las amenazas y al secuestro; es decir, es un consentimiento viciado en el que algunas veces se usa como recurso un pago para lograr autoridad sobre la vida de la víctima.

Traslado y transporte implican el movimiento de la potencial víctima desde su lugar de origen al destino de la explotación. Puede ser una trata de personas interna –es decir dentro del país de la víctima– o trata internacional –cuando implica el traslado legal o ilegal de un país a otro–. Respecto a este apartado, es preciso añadir, que en casos donde el traslado y el transporte es costeadado por la propia víctima y es ella quien, coaccionada por alguna de las formas de enganche, viaja hasta su lugar de explotación. La recepción es la fase donde las víctimas entran en contacto con el proceso de explotación, en este punto la persona víctima puede o no identificar el extremo riesgo en la que se encuentra, o bien, no posee el control de sus elementos para encontrar un medio o persona que le preste ayuda.

La definición que brinda el Protocolo de Palermo (2000), agrega una serie de medios por los cuales puede ser enganchada una víctima. Sobresalen, el engaño, abuso de poder, amenaza, uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, fraude, abuso de la condición vulnerable, la concesión de pagos para obtener la voluntad de otra persona, falsos empleos, adopciones fraudulentas. Los medios antes descritos tienen una característica común, el aprovechamiento de la situación de vulnerabilidad que atraviesan las personas cuando son convertidas en víctimas. Las investigaciones sobre trata de personas (CEIDAS, 2010) señalan que las personas más propensas a convertirse en víctimas son aquellas que habitan en comunidades donde prevalece la pobreza, la violencia y la corrupción entre autoridades, pero eso no excluye otras situaciones.

El problema se percibe complejo porque las fases y los medios son diversos, en ese sentido los actores involucrados en el acto delictivo también lo son, pueden formar parte de una red delictiva amplia, o bien, pueden ser uno o estar implicados en una red donde existen por lo menos dos o tres más, quienes actúan para reclutar o enganchar víctimas, transportarlas, explotarlas y mantenerlas cautivas. Respecto a los actores que implican en esta fase, los transportistas pueden no tener conocimiento del traslado de personas para su explotación, o bien pueden estar enterados del objetivo de traslado de esas personas, ser choferes independientes, empresas privadas, agencias de viajes, que se dedican a trasladar a las víctimas, solicitarles documentos, verificar horarios de menor riesgo para ser vistos por autoridades carreteras, o generar acuerdos desde la corrupción para lograr sus fines.

Los escenarios de corrupción favorecen que las personas tratantes recurran a otros grupos delictivos que operan de manera independiente o que tienen vínculos con otras esferas de la delincuencia además de los grupos de tratantes. Por ejemplo, pueden existir células delincuenciales de falsos reclutamientos, secuestro, transporte ilegal de personas o bajo condiciones violentas, falsificadores de documentos, que se involucran en el proceso para la trata de personas, pero además operan en otros delitos.

El principal aporte del Protocolo de Palermo (2000) radica en su capacidad para describir la magnitud del problema de la trata, en sus fases, actores, medios y fines, situaciones previas y recurrentes en las diversas formas de explotación –sea laboral, para la delincuencia, conflictos armados, la mendicidad, fines de servidumbre y prácticas análogas a la esclavitud, extracción de órganos, adopciones irregulares, con fines de explotación sexual, matrimonios serviles–. Cada una de estas formas posee particularidades, porque así son las causas que permiten la trata, desde la tolerancia o permisividad que encuentran los

diversos actores tratantes para operar, la posibilidad de reclutar víctimas, trasladarlas y mantenerlas explotadas, la demanda frente a algún tipo de explotación.

La explotación sexual de mujeres y niñas en el comercio sexual –la pornografía, espectáculos eróticos, prostitución, esclavitud sexual– en el matrimonio forzado, tiene características que le diferencian de otras formas de explotación. En ésta, la mayor parte de víctimas son mujeres y niñas, quienes demandan estas formas de explotación son hombres. Las formas de enganche están vinculadas a prácticas donde prevalece el abuso a los derechos humanos de las mujeres. La tolerancia e impunidad en la operación de los actores tratantes, la naturalización de la demanda y la presencia de espacios de explotación sexual de mujeres tiene relación con formas de violencia ejercidas sobre las mujeres.

El Protocolo de Palermo (2000), es el punto inicial, pero respecto a la trata de mujeres con fines de explotación sexual, el elemento de violencia estructural contra las mujeres debiera, entonces, formar parte fundamental para definir esta forma de explotación derivada de la trata. Indagar en esta problemática, dice Casado Caballero (2011) que es preciso abandonar planteamientos que centrados en la objetividad son impermeables frente a la correlación que existe entre los problemas. Una definición de trata con fines de explotación sexual, con perspectiva de género, permitirá identificar causas, elementos que son obstáculo para la erradicación de este tipo de trata, exponer una apreciación global de las formas que adquiere la trata para insertarse en las sociedades.

En ese sentido, la trata con fines de explotación sexual se define, para este documento como:

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al

fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación sexual.

Es una de las manifestaciones de la máxima violencia heteropatriarcal, que reduce seres humanos a objetos sexuales transferibles, dentro de una lógica mercantil, desarrollada en ámbitos como la pornografía, el matrimonio forzado, la utilización de mujeres en espectáculos eróticos y sobre todo la prostitución. Afecta de forma desproporcionada principalmente a mujeres, niñas y niños. Sus causas, derivan, principalmente de la discriminación, feminización de la precariedad, vulnerabilidad y pobreza, del resultado de una cultura de género desigual y violenta contra las mujeres, su permanencia es resultado del poco riesgo frente al castigo del delito y al cuantioso botín por la explotación sexual.

La forma más documentada de explotación sexual, es aquella que ocurre a través de la prostitución. La prostitución, además de una práctica de cosificación a los cuerpos femeninos, tiene relación innegable con la desigualdad entre mujeres y hombres, se ve incrementado por crisis económicas o cambios repentinos donde intervienen prácticas neoliberales¹⁸. El deslinde de prostitución con trata de mujeres con fines de explotación sexual, es una posibilidad desde la reflexión teórica, pues se reconoce que no todas las mujeres que ejercen la prostitución son víctimas de trata con fines de explotación sexual, es en la prostitución donde el grueso de las víctimas son identificadas.

Con lo anterior no se pretende desacreditar el supuesto de la obligación del estado de proveer las condiciones para el desarrollo de las garantías de los individuos, pero si aclarar que se omite el papel activo y contributivo de las mujeres como seres humanos frente las desigualdades que les afectan, desplazando un concepto importante desde el feminismo que es el empoderamiento de las mujeres.

¹⁸ La politóloga feminista Sheila Jeffreys en su libro La industria de la vagina expone ampliamente la relación entre neoliberalismo, la industria del sexo y la prostitución.

CAPÍTULO 2. Estrategias de política pública frente a la trata de mujeres con fines de explotación sexual

Para los Estados el problema público de la trata de personas, mujeres, niñas y niños con fines de explotación sexual es un reto necesario de asumir por la extrema violación a derechos humanos que significa y los estragos que genera sobre el tejido social. Sin embargo, la evidencia muestra que los países enfrentan inconvenientes para adoptarla en la agenda de gobierno. Primero por las características que componen el fenómeno. Segundo porque el concepto requiere traducirse en términos operativos para obtener una política pública capaz de intervenir en las principales causas y efectos, a la par de ofrecer condiciones para afinar periódicamente su eficacia y eficiencia.

La gestión pública para atender, prevenir, sancionar y erradicar la trata de mujeres con fines de explotación sexual requiere necesariamente integrar un monitoreo a la política pública en la materia, preferentemente basado en componentes e integrantes autónomos al poder estatal, de modo que sea posible evaluarla y conocer las áreas necesarias de fortalecer. Lo anterior es vital frente a la carrera que el gobierno emprende contra redes -pequeñas o internacionales- de tratantes o proxenetas que sostienen el mal llamado comercio sexual. Es fundamental mantener el análisis respecto a cómo los Estados traducen la política internacional en materia de trata y su impacto en regiones, divisiones administrativas contextos locales.

La trata de mujeres con fines de explotación sexual forma parte del catálogo de los crímenes sin víctimas, es decir, esto por las enormes dificultades para evidenciar el número de personas que padecen la problemática. Sus características, furtivas y encubiertas en otras formas de discriminación contra las mujeres, dificultan evidenciar el número de aquellas que

padecen la problemática. Lo anterior, implica un desafío en la generación de estrategias concretas para intervención con población vulnerable, posibles víctimas; así como para operar mecanismos de prevención.

Vale tener siempre presente su aspecto espacial, causal y temporal, porque eso permite dimensionar dos elementos que lo complejizan: uno que rebasa demarcaciones y dos que es producto de otros problemas -también responsabilidad de los Estados- que favorecen o reducen la incidencia del fenómeno. Los límites territoriales del problema no están claramente definidos y no necesariamente se circunscriben a una división territorial administrativa. Sus causas derivan de múltiples problemas estructurales –pobreza, marginación–, prácticas socioculturales –que reproducen la desigualdad, tolerancia a la violencia y niveles de corrupción o impunidad que favorecen la incidencia del problema.

Ante este escenario se plantea la coordinación como eje principal de trabajo para que los gobiernos atiendan, con eficacia y eficiencia, el problema público. Con la coordinación se espera que distintas fuerzas en la estructura de los gobiernos intervengan, se sumen a otros e incluyan a un actor fundamental para ampliar el impacto de sus esfuerzos, la sociedad civil.

2.1. Coordinación como mecanismo en la política pública contra la trata de personas

En el estudio de las políticas públicas, el problema de la coordinación es de interés porque en esta esfera de análisis existe «intervención de numerosos actores con diferentes posiciones, intereses, niveles de conocimiento e influencia que hacen probable que [la decisión] sea conflictiva, sesgada, tardada, inconcluyente y, en consecuencia, contribuya al desgobierno más que al gobierno» (Aguilar, 2010:14). En las acciones de coordinación también intervienen otros actores fuera de las estructuras del gobierno, debido a que

favorecen la potencia del Estado cuando sus recursos son limitados frente a las necesidades de operativizar soluciones en la agenda de gobierno.

La relación sociedad-gobierno, conocida como gobernanza, permite minimizar el panorama donde «gobierno puede ser también factor de desgobierno, de daños, costes sociales y no sólo de beneficios y desarrollo» (Aguilar, 2010; 14). La coordinación se vuelve necesaria cuando los problemas son de carácter multidimensional y multicausales, cuando intervienen distintos actores de modo que su intervención, desde una lógica de control del orden, favorezca a conformar un gobierno eficiente y de calidad en la resolución positiva de problemas públicos. Con relación a esto, la *coordinación es* entonces:

el proceso mediante el cual se generan sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de los cuales, los actores participantes, encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto (Repetto, 2005: 3) y (Repetto, 2012: 39).

Aunque se resalte la tarea de coordinación para algunos países de América Latina (Repetto, 2005, 2012) las políticas públicas no se caracterizan por este mecanismo, sino por prácticas relacionadas con la fragmentación-desarticulación y tecnocratización-despolitización. Lo anterior produce, entre otras dificultades, un incremento en los costos operativos para lograr estándares de eficiencia y eficacia, debilitamiento del sentido de pertenencia al ámbito público, debilidad en el uso de los fondos. Con escenarios como éstos, se instaura un discurso de trabajo coordinado que encuentra dos principales retos para la ejecución de este mecanismo. Repetto (2012) señala a los actores involucrados quienes responden a lógicas e inercias institucionales diferentes y; segundo reto, los escenarios de ambigüedad,

incertidumbre, tensiones y disputas de poder en el ámbito donde debiera ocurrir la coordinación.

Para los gobiernos, autoridades o actores sociales con alto interés en frenar un problema como la trata de mujeres y su explotación sexual es fundamental reconocer que requieren construir coordinación multiactor, como paso necesario para planear intervenciones que impacten en la reducción de riesgos, atiendan a identificación y acompañamiento a víctimas o que fortalezcan el sistema de justicia para intervenir adecuadamente en el aspecto delictivo del problema. Para la sociedad civil, la coordinación es un mecanismo que favorece, como se mencionó anteriormente, la gobernanza pues amplía la participación y por su naturaleza, es un mecanismo que permite instalar prácticas tendientes a reducir la corrupción, como la auditoría social, desde la participación activa en cualquier etapa del diseño de la política pública. En una política pública coordinada se esperaría que colaboraran actores desde diversos ámbitos –sociedad civil, academia, empresas privadas, medios de comunicación, organismos gubernamentales, partidos políticos, actores subnacionales, poder judicial, grupos de interés– involucrados en el tema y comunicados en un ejercicio de gobernanza.

Para el Estado, representado por sus gobiernos, es necesaria la incorporación de mecanismos de coordinación en la construcción de política pública, porque actualmente el Estado no juega más un papel predominante de superioridad por encima de a quienes gobierna. Ello implica implantar la habilidad de generar redes y mecanismos para mantener la cooperación e interacción entre los actores de manera que éstos logren incidir, fortalecer y favorecer al despliegue de las políticas públicas. Y sobre todo porque el Estado no posee todos los medios para intervenir en todas las problemáticas sociales.

La coordinación favorece la adquisición de capacidades, comunicativas, de toma de decisión, de transparencia y rendición de cuentas para evidenciar su quehacer. La coordinación como mecanismo involucra operar dinámicas horizontales que permitan instalar el dominio de redes de trabajo, las capacidades institucionales, la confianza cooperativa entre actores para así enfrentar retos actuales. Se esperaría que, desde la política pública coordinada, las causas y los efectos se atendieran transversalmente creando puentes de intervención, más que ciñéndose a un solo aspecto. Aunque no es tendencia en el contexto latinoamericano como señala Repetto (2005) es fundamental para atender problemas complejos como la trata y explotación sexual de mujeres.

2.2. Elementos de la coordinación

Repetto (2012) argumenta que la ausencia de procesos de coordinación en la política pública produce dos escenarios negativos en la provisión de bienes y servicios por parte del Estado: uno es la desarticulación-fragmentación y otro la tecnocratización-despolitización. Además, señala que:

En América Latina, las políticas sociales suelen caracterizarse por su desarticulación-fragmentación institucional, lo que conduce a la descoordinación de sus acciones, a la duplicación de funciones y servicios y al ineficiente uso de recursos. En definitiva, faltan prioridades claras y una política social articulada y coherente (Repetto, 2012: 38).

En el siguiente cuadro se enlistan las principales manifestaciones que produce la ausencia de coordinación:

Efectos en la ausencia de mecanismos de coordinación		
Manifestaciones en la ausencia de coordinación:	Desarticulación-fragmentación	Tecnocratización-despolitización
Manifestaciones	-Políticas aisladas en su formulación e implementación.	-Coordinación con finalidad operativa. -Carencia de planeación, de metas a mediano o largo plazo.

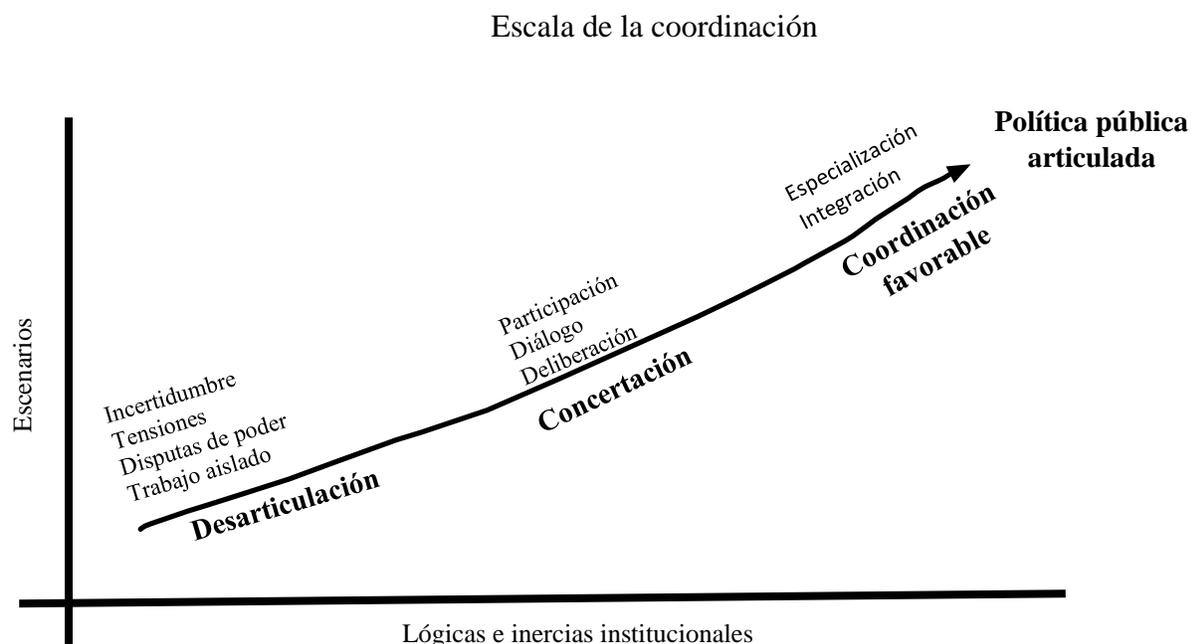
	-Agencias, actores y medidas de intervención sin referencia mutua. -Nula sinergia. -Pérdida de recursos públicos y oportunidades para hacer eficiente la atención al problema. -Mal uso de los fondos públicos o gastos por acciones duplicadas.	-Las organizaciones involucradas no explotan sus capacidades para la eficiencia y eficacia. -Debilitamiento del sentido de pertenencia al ámbito público.
Fuente: Elaboración propia con base en Repetto (2012)		

Lo anterior hace evidente el desgaste de recursos humanos y materiales en políticas públicas carentes de coordinación, dentro de los organismos que integran los gobiernos y fuera de estos. Según Reppeto (2012: 56), algunas evidencias concretas del déficit en los mecanismos de coordinación en política pública son:

- Unidades administrativas, ubicadas en distintos sectores, cumpliendo la misma función. Por señalar un ejemplo: el área de educación, salud, agricultura ejecutando programas todos dirigidos a la complementación nutricional.
- Duplicación de esfuerzos en un mismo sector y a diferentes niveles de provisión de servicios. Es decir, programas similares hacia la misma población objetivo.
- Competencia entre unidades administrativas para acceder a los mismos recursos, porque desata contiendas innecesarias que conducen a lógicas organizacionales donde los organismos “no hacen ni dejan hacer”.
- Ignorancia recíproca respecto a cómo proveer servicios y comunicarse.

Los elementos enlistados producen tensiones, disputas y dificultades de colaboración que retrasan el desarrollo de mecanismos para la coordinación. Esto expone que la coordinación tiene un elemento técnico, pero también político o que considera todo lo que se produce en la relación entre actores, sus intereses, formas de concebir los problemas y sus intervención. Incluso los elementos técnicos no son estáticos o aplicables para cada caso. La siguiente imagen señala los resultados entre la presencia de escenarios de ambigüedad y los actores con distintas lógicas e inercias institucionales. Esos dos elementos se encuentran comúnmente en los procesos de políticas públicas; en un nivel de baja coordinación se presentan tensiones o disputas, o trabajo aislado; en un nivel medio existen esfuerzos de concertación; pero avanzar a un tercer nivel, el de coordinación, implica elementos de la

concertación, además de integración y especialización; para construir políticas públicas articuladas:



Fuente: Elaboración propia con base en Repetto

En un nivel negativo (en términos de los efectos que produce) la desarticulación es generada por la presencia de incertidumbre, tensiones y disputas de poder entre los actores, así como procesos organizacionales donde prevalece la autosuficiencia y el trabajo aislado. Mientras que en parte media el uso de la herramienta de la concertación –caracterizada por el diálogo, la participación y deliberación– facilita la construcción de coordinación –donde los actores integrados se caracterizan por la especialización e integración– y conduce a las políticas públicas articuladas que puedan atender a problemáticas multicausales como la trata de personas. Desde esta idea «la coordinación es invocada como gestión innovadora cuando deben abordarse cuestiones complejas de diversos tipos» (Repetto, 2012: 42).

De Oliveira y Morales (2014) fortalecen la representación anterior, al colocar su hipótesis respecto a cómo se logra ascender a mecanismos de coordinación, exponen que «cuanto menores son los niveles de incertidumbre, mayor será la propensión a que los agentes se coordinen, cuanto mayores son los niveles de incertidumbre, mayores son las posibilidades de que se produzca una integración vertical». Durante el proceso de escalar de la desarticulación a la coordinación resulta necesario atender a dificultades como las siguientes

- Fragmentación institucional: dinámica de trabajo compartimentada, o con poca atención a su integralidad.
- Intereses políticos: beneficios, ventajas que dificultan la participación de algunos actores y su toma de decisiones.
- Cultura de diálogo inexistente: los componentes básicos de la coordinación –diálogo, participación, deliberación–.
- Intervenciones rígidas: difíciles de adaptar a contextos heterogéneos.
- Desigual capacidad institucional.
- Dificultades para concretar programas y proyectos: problemáticas para consensar actividades.

Repetto (2012:44).

La coordinación como mecanismo, se argumenta en líneas anteriores, tiene un efecto positivo en la atención a problemas públicos complejos, esto porque se vincula a construcción de política pública bajo un estilo de gobernanza, lo que facilita incorporar un enfoque multidimensional para responder cómo surgen y las aristas para atender los problemas. Se relaciona con el paradigma de la multidimensionalidad y permite que se atiendan los problemas tal y como estos surgen, desde múltiples condiciones. En ese sentido las respuestas que produce tampoco corresponden a un ámbito u organismo y las decisiones tampoco respectan a un ente único. La coordinación como mecanismo también tiene una serie de objetivos orientados para atender problemas públicos, sumar a distintos actores y fortalecer objetivos estratégicos derivados de la participación e integración de actores. En otras palabras, los objetivos de la coordinación se orientan a:

- Reducir inconsistencias en los planteamientos del problema público.
- Evitar duplicidad de acciones.
- Asegurar prioridades sin evadir o nulificar otras aristas del problema.
- Conservar una perspectiva holista.
- Superar la mirada sectorial.
- Atenuar conflictos político-burocráticos.
- Promoción de cohesión y coherencia.

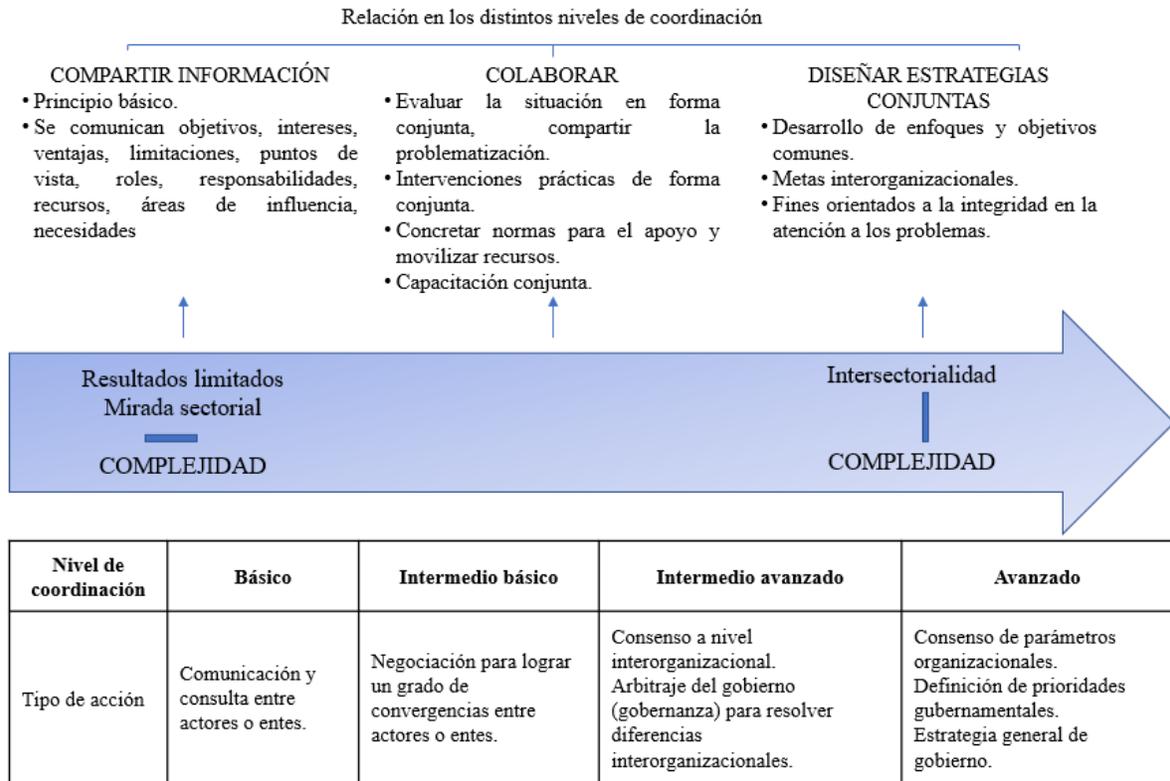
Repetto (2012)

Como también se señaló, la coordinación no es un tema puramente técnico, posee una carga política significativa y asegurar este mecanismo o lograr la coordinación implica un proceso en dos sentidos, lograr los objetivos anteriores implica, para Repetto (2012) tener claridad en lo siguiente:

Elementos de la coordinación	
<i>político</i>	<i>técnico</i>
¿Para qué?	¿Cómo hacerlo?
¿Qué?	¿Qué elementos técnicos y materiales están a disposición?
¿Por qué?	Lo fundamental es que las organizaciones cuenten o desarrollen dispositivos o estructuras que las habiliten a implementar políticas, en forma colaborativa, eficiente y eficaz.
¿Con quienes?	
Ello implica: enfrentar las contradicciones, restricciones y resistencias, además de consultar, cooperar y negociar, tanto con los actores gubernamentales como con los no gubernamentales.	
Fuente: Elaboración propia con base en Repetto, 2012: 46	

En el apartado político se enlistan las principales características que pueden entorpecer la comprensión de la coordinación, por ejemplo, los intereses particulares de los integrantes o actores involucrados; las concepciones ideológicas para problematizar los temas y aportar soluciones; los efectos políticos de las simpatías o antipatías entre actores, así como las asimetrías de poder (Repetto, 2012). Estas variables permiten reafirmar que la coordinación no es un fin en sí mismo, sino un continuum (Repetto, 2012: 49). Una vez lograda la coordinación esta también se puede identificar, en sí misma, a través de una escala, con tipos de profundidad y orientación, como se presenta a continuación:

Niveles dentro de la coordinación



Fuente: Elaboración propia con base en Repetto (2012)

Esta imagen sobre la escala de la coordinación muestra su nivel de complejidad, que en nada se asemeja a un término binario de existencia o nulidad del mecanismo, sino a niveles que favorecen también el alcance de resultados.

En un extremo de la coordinación donde la intervención es básica o menor en términos de visualización de la complejidad, la política pública se presenta sectorial, los resultados son limitados, el problema se mira desde una visión, sin interrelación con otras causas o efectos. En todo caso la acción de los actores es mínima, ejecutoria, técnica y el ámbito político se encuentra reducido a la atención de órdenes superiores, el cumplimiento

de decisiones sin consenso o previamente autorizadas por otras entidades o actores. Reppeto (2012) describe los niveles: el básico se caracteriza por una permanencia de prácticas en el contenido y diseño de la política, no existe intersección o dependencia entre las organizaciones para atender más causas o efectos del problema, la integralidad de los problemas públicos no es un problema que se identifique, reconozca o considere fundamental para el gobierno.

El segundo nivel presenta modalidades de trabajo conjunto, o un interés por recurrir a esta estrategia. Existe un reconocimiento mutuo entre actores, se identifican a otros como responsables en el involucramiento de la atención al problema, proponen acuerdos de cooperación, pero manteniendo los límites de sus compromisos, reduciendo la coordinación a un asunto técnico, de lógica pragmática, encaminada a resolución del problema.

El tercer nivel abarca negociación, se realiza trabajo conjunto para esclarecer objetivos y compatibilizarlos, se tiene una idea compartida de la magnitud del problema. Requiere la conformación de la red y trabajo encaminado a discusión o reelaboración de fines, por el trabajo interdisciplinaria, intersectorial e interinstitucional que conlleva y los procesos de negociación política de los interesados. Es poco frecuente en experiencias latinoamericanas. En este nivel el trabajo político es ejecutado en mayor proporción por las máximas autoridades jerárquicas, según Reppeto (2012), pero también vale agregar a actores interesados en atender la problemática.

El cuarto nivel es el que más se acerca a la “gobernanza estratégica” implícita en todo el ciclo de la política pública. Implica según Molina y Licha (2005) voluntad y cohesión política manifestada en la participación activa, objetivos estratégicos y funciones definidas, institucionalidad legítima, dialogo y deliberación en espacios, cultura de sinergia y

cooperación, instauración de sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación continua.

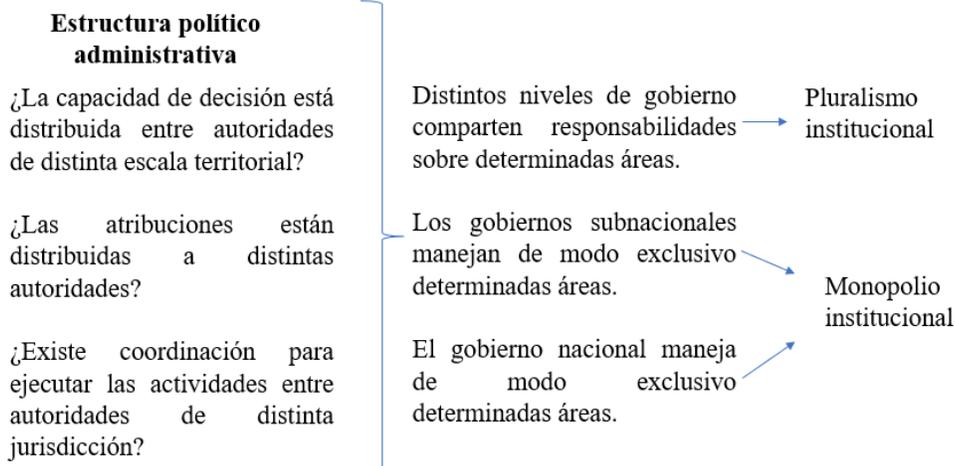
2.2.1. Interseccionalidad y descentralización en mecanismos de coordinación

Cuanto más se avanza y fortalece el mecanismo de coordinación, la intersectorialidad se vuelve necesaria tal como lo muestra la siguiente imagen:

Elementos para desarrollar la intersectorialidad	
Político	Técnico
Diseño de dispositivos institucionales que minimicen resistencias y luchas de poder para compartir recursos, responsabilidades y acciones.	Asegurar el financiamiento de la intersectorialidad en los presupuestos y planes.
Creación de estructuras organizacionales y procesos formales para una influencia mutua de toma de decisiones.	Pasar de la asignación de recursos por especialidades a una racionalidad integradora.
Variados mecanismos integradores desde la participación ciudadana para vencer resistencias culturales.	Integración administrativa de algunos procesos.
Reconocimiento de agentes catalíticos con legitimidad para convocar actores.	Transformación de la gestión pública desde las estructuras organizativas.
	Mancomunidad (total o parcial) de recursos o responsabilidad.
Fuente: Elaboración propia con base en Repetto (2012: 57-60)	

Por otro lado, el componente de descentralización aparece también (Jordana, 2003). La intervención para descentralizar diseños institucionales altamente jerarquizados y excluyentes para la toma de decisiones desencadena relaciones intergubernamentales de ciertos tipos. El siguiente cuadro de los tipos de relaciones intergubernamentales responde a las preguntas que se enlistan en la parte izquierda del recuadro permite identificar y luego categorizar el tipo de relación.

Tipos de relaciones intergubernamentales



Fuente: Elaboración propia con base en Repetto (2012)

La descentralización y relaciones intergubernamentales intervienen en las posibilidades para que la coordinación suceda. La coordinación jerárquica se produce cuando la centralización es mayor y las relaciones intergubernamentales menores, eso implica un proceso descentralizador que no alcanza a ofrecer sus beneficios, la proximidad y acercamiento a los problemas es una condición que no logra consolidarse, esto implica altos costos y poca eficacia. Por otro lado, la coordinación dispersa, implica poca descentralización, pero relaciones intergubernamentales también bajas, esto implica falta de sinergia, iniciativas contrarias, dilución de esfuerzos, fragmentación de beneficios. Generalmente se recurre a este tipo de coordinación cuando el nivel jerárquico más elevado desea deshacerse de una parte de la política social, o cuando no existen instrumentos alternativos para instalar la coordinación de gobierno multinivel.

Cuando el nivel de centralización y de relaciones gubernamentales son altas, sucede la coordinación donante-receptor, aquí el gobierno central se desvanece porque se adapta a las condiciones locales, aunque los recursos siguen centralizados, así que la descentralización es una práctica limitada. El gobierno multinivel se conforma por bajo nivel de centralización y alto nivel de relaciones intergubernamentales eso implica que la coordinación desvanece divisiones entre niveles de gobierno y todos los actores o entres partícipes identifican beneficios.

2.2.2. Coordinación es administración, voluntad y cooperación

Cuando los gobiernos incorporan los problemas públicos a sus agendas enfrentan incoherencia, sus capacidades se tornan minimizadas frente a sus acciones para contrarrestar los efectos de problemas complejos como enuncian Covarrubias, Moreno y López (2011). Esto no solo ocurre con la trata de mujeres con fines de explotación sexual, también con otros como la inseguridad, el crimen organizado, la degradación del medio ambiente, la marginación social, cambio climático, desastres naturales. Los autores mencionados, sostienen la hipótesis de la coordinación integral o comprehensiva entre los gobiernos para hacer frente a la nueva generación de problemas sociales. Esta hipótesis se explica a partir de la necesidad que tiene el gobierno de trabajar en coordinación e interdependencia frente a la naturaleza de los problemas que atiende.

La coordinación es necesaria debido al «tamaño, intensidad y conectividad» de los problemas públicos que pueden ser agrupados en tres dimensiones «espacial, causal y temporal», porque «los problemas ignoran y trascienden los límites territoriales o jurisdiccionales, porque involucran a diferentes sectores de la actividad humana, o porque trascienden y no se pueden resolver en un solo periodo de gobierno» (Covarrubias, 2011: 2)

tampoco son uno solo, requieren responsabilidad compartida entre distintos estados. En un sistema federal de gobierno, según Covarrubias (2011), cada orden tiene competencias precisas, no obstante, la geografía de los problemas y el complejo diseño cartográfico más allá de los límites político-administrativos, convierten algunos problemas en responsabilidades comunes, distintos órdenes de gobierno tienen como tarea cumplir objetivos para un mismo problema.

Por otro lado, para Repetto (2005) la coordinación, además de una dimensión técnica o una cuestión organizacional, tiene un carácter político donde actores y reglas del juego se convierten en coordenadas analíticas para analizar las relaciones de poder que se gestan entre diferentes sectores, mismos que poseen distintas ideologías –respecto a los procedimientos, la naturaleza, el concepto y las formas de resolver los problemas– recursos, inventivos. La hipótesis que sostiene la dimensión política de la coordinación es que «los procesos tendientes a promover la coordinación están fuertemente condicionados tanto por ciertas características de la institucionalidad formal e informal, como por algunos rasgos del entramado de actores que operan de un modo directo o indirecto en la gestión pública de lo social» (Repreto, 2005: 2). Frente a esta propuesta en torno a los mecanismos de coordinación, para lograrlo se necesita:

- Voluntad.
- Cohesión política.
- Cultura de cooperación.
- Estructuras y mecanismos de coordinación claramente definidos.
- Legitimidad de la institucionalidad de la coordinación.
- Participación y concertación de los actores en espacios establecidos para ello.
- Capacidad técnica y operativa de los programas y proyectos coordinados.
- Sistemas eficientes de comunicación, información, monitoreo y evaluación.
- Sinergias financieras u operativas.
- Complementariedad de los objetivos y focalización de acciones.

Entonces, para analizar si una política pública opera con mecanismos de coordinación, es necesario sumar los actores, o entes según su categoría, identificar sus funciones, así como una clasificación de la relevancia de su influencia e involucramiento en el problema.

En otro orden de ideas, para la teoría de la administración pública, descentralización y globalización representan «serios retos debido a que su eficiencia y eficacia dependerán, en el futuro, no solo de una mayor coordinación, sino de un tipo de coordinación que sólo puede proceder de una visión comprehensiva de largo alcance» (Covarrubias, 2012: 10). Coordinación es un concepto poco delimitado, su origen se remite a los temas organizacionales y de administración. Según Covarrubias (2012) este concepto está entreverado con otros tales como la interdependencia, cooperación, colaboración y sinergia.

La coordinación es administración, ésta reúne las actividades y los esfuerzos en una lógica de sincronía para la generar resultados o conseguir objetivos planteados. En otras palabras, «a la coordinación corresponde armonizar el conjunto de actividades de una organización, facilitando el trabajo y los resultados», combina «recursos y actividades, ajusta los medios a los fines» (Covarrubias, 2012: 12). «La organización es coordinación, puesto que el problema básico de toda entidad organizada es armonizar los esfuerzos de un grupo para poder realizar de formas más eficiente una determinada tarea», mientras que «administrar es coordinar» (Covarrubias, 2012: 11). Este es un primer nivel, dentro de una organización, donde generalmente el medio de ejercicio de la coordinación es a través de la jerarquía.

A nivel de relación entre diferentes organizaciones, aspecto de interés para este trabajo, el sentido de la coordinación se torna complejo pues se manifiesta entonces un andamio organizacional en forma de red, donde cada uno de los elementos se encuentra

supeditado a las relaciones que establezca con otras organizaciones. Covarrubias (2012) cita a otros autores para rescatar la definición de este concepto, que va desde entenderlo como concertación de acciones entre una serie de organizaciones que admiten sus mutuas dependencias, una interrelación de las partes de un sistema para lograr sus objetivos y mejorar el funcionamiento global, manejo de las interdependencias entre tareas. La coordinación gubernamental es una «actividad orientada a reducir la redundancia e incoherencia en las políticas y programas públicos» (Peters en Covarrubias, 2012: 13), mientras que la coordinación en la administración pública es:

«una tarea compleja de naturaleza esencialmente política, indispensable para una acción conjunta de gobierno, que a través de medios de concertación formal e informal, tiene que ver con la activación, sintonización y organización de esfuerzos dispersos, la conciliación de intereses, la colaboración y sinergia interorganizacional, la compatibilización de autonomías, la armonización de metodologías de acción, y la gestión de interdependencias en los distintos escenarios de la actividad gubernamental» (Covarrubias, 2012: 16).

Algunos procesos propios de la descentralización y globalización dificultan la coordinación.

Covarrubias (2012) señala algunos de los más importantes:

- El carácter multifactorial de los problemas sociales.
- Problemas públicos complejos por su tamaño, intensidad y conectividad.
- La dimensión de los problemas en términos espaciales, causales y temporales.
- Las dificultades fiscales de los gobiernos.
- La creación de pequeñas organizaciones más o menos autónomas.
- La marcada tendencia a recurrir a las organizaciones del sector privado para prestar servicios públicos.
- La imitación de los mecanismos de mercado que acentúa el departamentalismo, con énfasis en la relación entre proveedor de servicios y los consumidores individuales
- Diseño de políticas sin referencia a otras políticas que tienen que ver con los mismos asuntos.
- Ausencia de reconocimiento de la interdependencia de los fenómenos que atiende el gobierno.
- Desigualdad en las capacidades institucionales.

Los aspectos mencionados en líneas anteriores permiten identificar en qué condiciones existe la coordinación en la política pública. Analizar las políticas desde sus mecanismos de

coordinación es relevante debido a la complejidad del gobierno, a los procesos de modernización del estado que incluyen una serie de organizaciones que buscan responder a las demandas sociales y procesos de descentralización que se han experimentado. Ahí donde los problemas sociales no pueden ser resueltos por una sola organización se presenta la necesidad de aplicar este mecanismo.

2.3. Experiencias de política pública en materia de trata de personas y estatus sobre mecanismos de coordinación

Desde experiencias internacionales o nacionales, temas como la pobreza, el acceso al agua como un derecho humano son atendidos desde la coordinación, desde estos casos también se exponen algunas de las dificultades para incorporar este mecanismo entre los distintos órganos de gobierno que hacen frente a la atención estos problemas públicos. A continuación, se colocan algunos ejemplos en Latinoamérica y México, privilegiando la mención de aquellos enfocados al tema de trata de personas.

2.3.1 América latina, trata de personas y esfuerzos en torno a la coordinación

Uno de los ejemplos es Ecuador, en este país la política pública respecto al combate de la trata de personas requirió una legislación y una serie de reformulaciones para asegurar un enfoque integral de protección, prevención y sanción del delito, donde la coordinación con instituciones del Estado, sociedad civil y cooperación internacional fuera el mecanismo de trabajo para el logro de los objetivos desde sus leyes en la materia. Desde 2006 se creó una ley, misma que se reformuló en 2010, no obstante, las dificultades para atender el problema se mantuvieron, ello condujo a que Isabel Moncayo, investigadora de Flacso Ecuador, realizara un diagnóstico sobre la trata de personas en la provincia de Imbabura.

De ese trabajo se rescató la situación de coordinación vivida por las organizaciones encargadas de operar programas contra de la trata de personas. Entre estos actores apareció el involucramiento de organizaciones de tratantes que impedían generar un clima de confianza y perpetuaban la corrupción. Moncayo aseguró que la trata –principalmente con fines de explotación sexual de mujeres adultas y menores de edad en la provincia de Ibarra– involucra, además de los tratantes a otros actores, desplazando del imaginario al tratante como único problema. Conformados en una red, no solo es el crimen organizado, también está un comercio legal que se piensa ajeno al delito, pero se beneficia del reclutamiento, convencimiento, o fines de la trata a partir del trabajo secundario que genera, principalmente, el comercio sexual.

Las causas y efectos se identificaron en la ejecución de programas. Por ejemplo, en 2010 operaron un programa e identificaron mujeres en situación de trata que no denunciaban por temor a los tratantes, la desconfianza al sistema de justicia local y el temor a la corrupción. En 2011 otro operativo con la misma población concluyó que no resultó efectivo por que la coordinación atravesó dificultades. La causa fue que las autoridades y los actores que participaron en el operativo no sabían realmente de qué se trataba, qué se iba a hacer o cual era su papel con exactitud, fue más cercano a la descoordinación. Durante la ejecución de un operativo, las distintas organizaciones –la policía, la fiscalía y la unidad anti-trata– operaron de manera aislada y sin colaboración. Una de las unidades solo actuó, en uno de los operativos, cuando identificaron a personas sobrevivientes de situación de trata con fines de explotación sexual. Dicha unidad solo reconocía labores de intervención frente a infantes y personas adolescentes, al no identificar a este tipo de población abandonó los locales revisados, dejaron a los policías, quienes remitieron las tareas de atención a víctimas adultas

para la fiscalía porque consideraron que se trataba del organismo encargado de dicho operativo.

Aunado a los tropiezos anteriores, la táctica de excesivo hermetismo, para evitar la filtración de información hacia a las redes de trata que se insertan en el gobierno y frustran los intentos de control del problema por parte de las autoridades, resultó poco favorable y un elemento que cimbró el temor e impactó sobre los esfuerzos para lograr coordinación. «El hermetismo con el que se manejó el operativo que buscaba evitar la fuga de información, al mismo tiempo provocó la descoordinación con las autoridades y funcionarios locales que participaron en el mismo» (Moncayo, 2012: 31).

La fundación RAHAB resaltó otra experiencia respecto a mecanismos de coordinación en política pública, específicamente en la región del Pacífico Central de Costa Rica donde la permanencia de la trata de personas es congruente con la tolerancia social, la debilidad en el sistema represivo y de sanción, por lo que para las redes de tratantes solo basta la manipulación económica, emocional y las condiciones de desarraigo en la población» (RAHAB, 2008: 41) para operar. La documentación de esta experiencia resalta como hallazgo el hecho de que las redes de tratantes aprovechan las debilidades institucionales. Esas debilidades son la desinformación y «descoordinación entre todos los sectores involucrados en el abordaje de la trata en sus diferentes niveles» (RAHAB, 2008: 10).

Desde esta idea, lograr la coordinación implica superar tropiezos en el reconocimiento de los servicios, identificación de contactos disponibles y activación de canales formales de comunicación. Entre las propuestas de este trabajo destacan la necesidad de compartir procesos de capacitación y sensibilización conjunta, la elaboración de una “ruta crítica” para esclarecer el proceso de intervención de cada institución al ser identificada una víctima.

El Estado paraguayo, por ejemplo, se muestra insuficiente en recursos humanos, técnicos y legales para sancionar a perpetradores y proteger a las víctimas. La investigación a la política pública en el tema, realizada por Luna Nueva A. C destacó que las causas y factores que permiten la existencia de estos delitos, descansan en la escasa coordinación y superarla requiere que «cada autoridad ponga de su parte» (2011; 143). Las causas del problema en la coordinación se relacionan con la baja capacidad en recursos humanos, financieros y materiales, además de la mala voluntad política para que funcione, pese a que algunas organizaciones presionen para que en el caso concreto del Estado paraguayo esto se logre. Las propuestas para mejorar implican «dejar en cada eje territorial capacidades teóricas y una experiencia práctica de intervención coordinada que reúnan en la medida de lo posible los servicios interdisciplinarios que el Estado debe disponer para el cumplimiento de su misión» (Nueva Luna, 2011; 148).

Con la intención de procurar información a los estados latinoamericanos que suscribieron el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños” (Protocolo de Palermo), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para México, Centroamérica y el Caribe (UNODC) en conjunto con el Instituto Latinoamericano de ONU para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) desarrollaron un manual de capacitación para fortalecer las capacidades de las organizaciones que participan de la atención, prevención y sanción del delito. Dicho manual, enfatiza que la coordinación debe ser la meta para combatir la trata de personas, además de recalcar que esta no es parte de la actividad de una institución única, pública o privada. Resaltó que la baja coordinación produce debilidad en el combate contra la trata y que resultan limitativos los «mecanismos de coordinación que miran únicamente

hacia la dinámica que sucede “dentro” de sus propias instituciones» (UNODC, 2009: 265). Es decir, los mecanismos bien orquestados, o las buenas prácticas dentro de las organizaciones no se socializan en otras. Algunas de las propuestas oscilan en generar una cultura para que las relaciones entre dependencias sean más fluidas. «Tener una agenda en común que no puede depender de situaciones aleatorias, sino de un plan más sostenible donde la designación de funcionarios que sirvan de enlace institucional o puntos focales que asuman ese tipo de tareas de coordinación» (UNODC, 2009: 268).

La experiencia desde la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), en el contexto del programa de prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en la triple frontera entre Paraguay, Argentina y Brasil, evidencia que las causas de la incipiente coordinación se encuentran en «el trabajo solapado y aislado entre todos los recursos [educativos, recreativos, culturales, formación vocacional para la sociedad, los niños y niñas para el caso específico de esta investigación] lo que reduce su potencial y posibilidad de responder de forma eficaz» (Casal, 2005: 28). Una coordinación efectiva se puede lograr mediante capacitación y sensibilización desde un enfoque de género y derechos para que compartan una misión en común, que el trabajo de quienes conforman una red sea valorado y reconocido de forma pública y expresa por sus contribuciones al desarrollo de programas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), desde la experiencia de la reivindicación de los derechos de las mujeres, destaca la deficiente coordinación en el contexto de las dificultades para dar respuesta judicial a los casos de violencia ejercidos contra mujeres. Establece que los problemas para implementar medidas de protección devienen por «la demora de los operadores de la justicia o la falta de coordinación entre la policía y el ministerio público», las dificultades en «los sistemas de información para

recopilar estadísticas acerca de incidentes o casos de violencia contra las mujeres» (CIDH, 2011) también tienen relación con el problema de afianzar un mecanismo de coordinación.

Estos ejemplos dan cuenta de las dificultades para adoptar un mecanismo de coordinación, pero también de los efectos de no desarrollar o centrar el interés en ello. Los esfuerzos se tornan desfragmentados, prueba de ello es el poco intercambio de información entre sectores y la ausencia de información para rendir cuentas acerca de los mecanismos de coordinación e intercambio existentes entre Estados e instituciones. Lo anterior es detonante para que el problema se analice por separado y cada organización desarrolle con sus propios recursos las acciones que considere pertinentes, doblando acciones y duplicando el uso de recursos. Ello sin contar con los efectos que produce esto sobre las poblaciones en riesgo, las víctimas, sobrevivientes y el castigo al delito.

2.3.2. México y las experiencias de coordinación en la política para erradicar la trata de personas

En materia de combate a la trata de personas, tras haber derogado la ley de 2007, se publicó en 2012 la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, misma que generó un reglamento en 2013 y que destacó en su artículo primero el objetivo de establecer la coordinación del gobierno federal para la atención del problema. No obstante, el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (2014-2018) destacó que el segundo problema para la ejecución y logro de esta política pública es precisamente la coordinación.

El primero de esos tres problemas es el desconocimiento de las causas, factores, consecuencias del delito y sus modalidades; después la limitada coordinación, en tercer lugar, la ausencia de programas o mecanismos articulados para incentivar la participación y colaboración de organismos no gubernamentales; así como la capacitación del funcionariado público. Esta experiencia es un ejemplo nacional de la discusión que Repetto, otras autoras/es plantean como efectos de la ausencia de coordinación, tanto el problema uno, como el tercero tienen relación o se tocan cuando la coordinación se atiende. Una de las causas es que tanto los poderes legislativo, ejecutivo como judicial cuentan con «un débil impulso de intercambio de información y desarrollo de proyectos en común encaminados a disminuir el número de víctimas» (Secretaría de Gobernación, 2014).

Otras características que experimentan políticas públicas sin mecanismos de coordinación se detallan en la recuperación del caso de Elaboración e Implementación de un Modelo Integral, elaborado por distintas instancias de gobierno del estado de Tlaxcala en el 2010, que evidenció descoordinación porque entre sus causas padece un incipiente mecanismo de cooperación nacional e internacional. Además, presenta débiles protocolos para proteger y asistir a las víctimas del delito, lo cual resulta no en la eficiencia y efectividad de la decisión de gobierno, sino en mayores afectaciones y derechos vulnerados. Entre los resultados de este Modelo Integral se enfatiza la atención a la etapa de diseño e implementación de los modelos o instrumentos de coordinación, proponiendo reactivarla mediante comisiones intersecretariales.

Los argumentos para decir que la Política para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos es deficiente en su coordinación, se sustentan en los efectos de la deficiente

procuración, investigación y persecución efectiva del delitos; los desarticulados sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información en materia de trata de personas; ausencia de armonización en los tipos penales; falta de capacidad de respuesta institucional. Otro aspecto que sustenta la necesidad de coordinación para una política pública contra la trata de personas eficiente, es que los recursos –humanos, económicos y materiales generados– además de insuficientes para prevenir conductas delictivas, no ofrecen resultados operativamente favorables.

Otro ejemplo en torno a la coordinación está presente en la política pública contra la trata laboral infantil, población altamente vulnerable frente a la permisibilidad de incorporar menores de edad en el trabajo agrícola. Cocoli Investigación para el Desarrollo A. C recopiló las reflexiones y prácticas de actores sociales e institucionales para presentar un documento que plantea un modelo para atender el trabajo infantil agrícola en México privilegiando la coordinación interinstitucional e intersectorial. Dicha información destaca las causas a las que atribuyen la alta descoordinación. La investigación permitió identificar esas dificultades. Entre ella destacan aquellas «relacionadas con niveles en la estructura institucional horizontal y vertical» (2012: 109). Una contribución interesante es la recuperación del proceso histórico para detallar el desarrollo que tienen las instituciones en México. Sobre esta variable, el problema responde al:

«diseño de una ingeniería institucional que desde sus orígenes concibió el trabajo sectorial de una forma unilateral y que a pesar del tiempo, ha dificultado de forma importante generar procesos que son fundamentales para la cooperación: procesos de planeación estratégica comunes, generación de información que sea de utilidad para todas las partes, reconocimiento de autoridad y liderazgo para la parte coordinadora, así como la integración de fondos presupuestales para implementar acciones colaborativas» (Cocoli, 2012:110).

De manera vertical, la estructura institucional muestra una toma de decisión subordinada a un nivel superior. Según el documento, ello se refuerza con la existencia de estructuras normativas, presupuestales, niveles de gobierno o reglas operativas que determinan lineamientos específicos. Esta tendencia es más frecuente que las intenciones por descentralizar. La ejecución de políticas públicas con características de descoordinación ponen en peligro la posibilidad de cumplir esfuerzos articulados y por ello se recomienda aplicar este mecanismo de manera positiva en todo el ciclo de la política pública, entre los distintos niveles de gobierno; desde la planeación estratégica de actividades, corroborar que las instituciones posean objetivos claros, así como esclarecer y establecer metas o plazos claros con los recursos necesarios para desarrollarlos.

En otro orden de las dificultades, la forma en que los distintos actores/organizaciones interpretan los acuerdos –internacionales, nacionales, entre dependencias–provoca vacíos en la definición de qué se tiene que hacer. Las fricciones dentro de las dependencias. Las ausencias de acciones claras, por un lado, de un equipo temporal cuya única función consista en coordinar y generar mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación por otro. La rigidez y falta de flexibilidad para permitir el flujo de recursos hacia acciones coordinadas, los recursos humanos y materiales limitados, son causas que también contribuyen a la descoordinación según Cocolli A.C.

En el contexto de la política pública para la eliminación de la violencia contra las mujeres en la vida pública y privada. Específicamente el Diagnóstico y Propuesta de Atención al Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) concluye que, la descoordinación es uno de los principales problemas que a su vez genera efectos tales como bajos niveles de justicia y la baja articulación de la oferta

institucional dirigida a mujeres que se encuentran en situación de violencia. La «descoordinación de las diferentes instancias que coadyuvan en el abordaje de este problema, tiene como constante, esfuerzos institucionales aislados y muy pocas sinergias para complementar recursos y potenciar los servicios» (PAIMEF, 2014:14). Propone:

«la creación y consolidación de sinergias interinstitucionales e intersectoriales que impulsen la agenda y la política pública, mediante acciones como formular y suscribir protocolos interinstitucionales, apoyar y fomentar la vinculación de las diferentes instancias para implementar acciones conjuntas, así como establecer convenios de colaboración con gobiernos municipales» (PAIMEF, 2014:70).

Los argumentos para evidenciar la descoordinación se basan en lo endeble que resulta el trabajo entre los tres niveles de gobierno, la falta de sanciones y la emisión de sentencias ambiguas, un sistema que pierde credibilidad y favorece la impunidad, los bajos niveles de operatividad y efectividad del sistema, derivada de la inadecuada interacción de los distintos eslabones que lo componen. Las propuestas, derivadas de marcos normativos internacionales, así como la literatura especializada, reiteran la necesidad de abordaje desde diferentes frentes institucionales, para evitar operar como unidades aisladas sin perspectiva de incidencia social.

Estos actos de coordinación, señala el mencionado documento, deben definirse en sus roles y articularse correctamente con el marco normativo que dispone el programa con impacto a nivel general y local. La presencia de marcos normativos desarmonizados y desarticulados no permite que las diversas instituciones normen su actuación conforme a las prescripciones internacionales y a los compromisos que en la materia ha suscrito el Estado Mexicano y tampoco permiten la obtención de mayores recursos económicos para la ampliación de la oferta institucional.

Con la misma temática, el Diagnóstico de Violencia contra las Mujeres en el Estado de Tlaxcala (2012) demuestra que la extensión del problema y las incipientes denuncias y consignaciones en la entidad son deficiencias “producto de la descoordinación entre las dependencias”. La etapa de la política pública en la que se identifican es durante la ejecución de los acuerdos legislativos y el cumplimiento de las acciones que competen a los órdenes de gobierno. Dos recomendaciones se generan para atender el problema, por un lado, acatar la norma jurídica respecto al tema de trata de personas, que establece las acciones puntuales a emprender por cada dependencia estatal responsable; la segunda, «y fundamentalmente, un cambio radical en el sentir, en la mirada y en la voluntad de los y las responsables de aplicar todo el marco legal y de política pública, ya que sin este cambio será insuficiente» (Olamendi en *Mujer y Utopía*, 2012: 34).

En el tema de la seguridad de los y las niñas, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional creó un diagnóstico nacional sobre la niñez con énfasis en el reconocimiento de la situación de descoordinación entre las organizaciones. Se identificó que esto produce atención emergente, ausencia de garantía al seguimiento y superación del riesgo cuando se presentan datos de casos de maltrato y violencia hacia población infantil. Las causas implican políticas públicas no enfocadas en la realidad y con ausencia de enfoque integral.

La no consideración de condiciones para operar bajo mecanismos de coordinación, principalmente en la etapa de diagnóstico, conducen a presenciar el problema hasta el nivel operativo. Se tiene conocimiento de que «la mayoría de las instituciones operan en forma desvinculada entre sí, con programas y sistemas de información aislados unos de otros, en muchas ocasiones repitiendo procesos y servicios, duplicando inútilmente acciones y con ello presupuesto» (Novoa, 2010: s/p). Esas situaciones –el trabajo aislado con repetición de

procesos y servicios— es causa de actos descoordinados. Las consecuencias para el caso concreto de la niñez atentan contra la seguridad, el bienestar y desarrollo.

El mismo caso, es discutido en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia (2014-2018). En ella, la coordinación se piensa como el elemento central para asegurar la implementación de programas de prevención social entre dependencias y entidades de la administración pública federal. Este documento resalta que las causas de dicha descoordinación desde, la etapa de generación de estrategias, sus efectos se evidencian en las dificultades para lograr efectos positivos en los programas que operan con lógica integral y transversal. La propuesta se vislumbra a través de «generar y asumir compromisos, darle seguimiento y verificar su cumplimiento», mediante «diálogos colaborativos y asociativos entre dependencias» (Gobierno de la República, 2014: s/p). Traducido en líneas de acción propone garantizar la homologación y complementariedad de programas, proyectos y acciones estratégicas, diseño e implementación de esquemas de participación y corresponsabilidad ciudadana, promoción de esquemas de contraloría ciudadana para asegurar la transparencia de programas, proyectos y acciones estratégicas federales.

Otro ejemplo desde el problema de seguridad pública es la crítica que Egremy (2010) realiza al Programa Sectorial de Procuración de Justicia (2007-2012), donde la descoordinación es un obstáculo. Las causas, dice la autora, son la usencia de concordancia entre los reglamentos y el manual de organización dentro de las propias dependencias y luego en su relación con las otras para el cumplimiento de este objetivo y un órgano de coordinación interinstitucional. Los efectos son la inaplicación de los tratados internacionales que México

ha suscrito en la materia. Esto que además «se traduce en incompetencias y fuertes rivalidades entre instituciones encargadas de la seguridad».

En otros temas, ajenos a la trata, las dificultades de coordinación también se presentan. Por ejemplo, en la discusión sobre la Reforma Policial en México ofrece también una experiencia en torno a la coordinación. Según el Centro de Colaboración Cívica (2012), ofrece evidencia sobre las causas de la baja coordinación entre organismos policiacos, los porqués residen las diferencias en cuanto a recursos, equipamiento, número de personal y capacitación. Aunado a lo anterior también es significativa la debilidad institucional, las crisis por malas condiciones laborales, falta de vocación, cultura de ilegalidad, marcos jurídicos deficientes, divisiones partidistas, inexistencia de programas, poco interés y falta de voluntad política. El resultado es la dificultad en el cumplimiento eficiente de las labores.

Los retos para construir acciones coordinadas también se evidencian en experiencias dentro del contexto de la gobernabilidad del agua. Domínguez Serrano (2009) indica que los problemas descansan en el diseño, implementación y la descoordinación. Ello es casusa de «la no existencia de una visión de conjunto del problema», «ni de continuidad cuando se intenta generar soluciones, no solo es un problema técnico» (Domínguez, 2009: 8) también de voluntad y valores. La causa de esa descoordinación requiere cuestionar «si se abordan y cómo se abordan los problemas para la política del agua en los diversos niveles» (Domínguez, 2009: 22) y si esos niveles se ven como instancias de cooperación o coordinación y no como una competición por la prevalencia de competencias.

Las áreas de oportunidad deben encontrarse en la homologación entre las políticas nacionales que atienden temas del agua y las agendas locales, otorgando posibilidad de voto y participación a ambas. En la aplicación de un enfoque ecosistémico e interdependiente y

conceptos que permitan orientar la gestión y administración del recurso hídrico. A fin de resarcir los efectos ambientales y la incapacidad para operar modelos de planeación y el ejercicio de la gobernanza.

Los ejemplos mencionados anteriormente, se resumen en la siguiente tabla:

Resumen del contenido: México y las experiencias de coordinación en la política para erradicar la trata de personas

Experiencias vinculadas a la coordinación:	Dificultades para lograr la coordinación	Efectos	Etapas de la política pública en la que presenta	propuestas
Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018.	Débil impulso de intercambio de información y desarrollo de proyectos en común encaminados a disminuir el número de víctimas.	Deficiente procuración, investigación y persecución efectiva de los delitos en la materia. Desarticulados sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información.	Implementación	Prestar atención a la etapa de diseño e implementación de los modelos o instrumentos de coordinación, proponiendo reactivarla mediante comisiones intersecretariales.
Trata laboral infantil agrícola en México	Características particulares de los niveles en la estructura institucional horizontal, vertical y el proceso histórico del desarrollo de las instituciones en México.	Forma en que los distintos actores/organizaciones interpretan los acuerdos. Las fricciones dentro de las dependencias. Las ausencias de acciones claras.	Implementación	Planeación estratégica de actividades, objetivos claros entre instituciones, esclarecer y establecer metas o plazos claros con los recursos necesarios para desarrollarlos.
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF).	Esfuerzos institucionales aislados y muy pocas sinergias para complementar recursos y potenciar los servicios	Bajos niveles de justicia y la baja articulación de la oferta institucional dirigida a mujeres que se encuentran en situación de violencia	Diseño	Creación y consolidación de sinergias interinstitucionales e intersectoriales que impulsen la agenda y la política pública
Diagnóstico de violencia contra las mujeres en el estado de Tlaxcala	Ausencia o debilidad en el establecimiento de ejes de acción y mecanismos para la coordinación efectiva	Incipiente incidencia de denuncias y consignaciones en la entidad	Implementación	Acciones puntuales a emprender por cada dependencia estatal responsable, y un cambio radical en el sentir, en la mirada y en la voluntad de los y las responsables de aplicar todo el marco legal.
Justificación del Presupuesto de Egresos de la Federación para elaborar un diagnóstico nacional sobre la niñez	Programas y sistemas de información aislados unos de otros, en muchas ocasiones repitiendo procesos y servicios, duplicando inútilmente acciones	Atención emergente con ausencia de garantía al seguimiento y superación del riesgo cuando se presentan datos de casos de maltrato y violencia	Implementación	Un enfoque integral proyectando y planificando adecuadamente las acciones en programas para un esfuerzo realizado con excelencia, eficacia

	y con ello presupuesto	hacia población infantil		
Seguridad pública en México	- No aplica	Ausencia de registros confiables de la comisión de delitos	Rendición de cuentas sobre la atención al problema	Asegurar la coordinación entre dependencias, órdenes de gobierno y ciudadanía para la implementación de programas y generación de mecanismos para la coordinación.
Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia 2014-2018	Estrategias deficientes para eficientar la política pública.	Dificultades para lograr efectos positivos en los programas que operan con lógica integral y transversal.	Implementación	Diseño e implementación de esquemas de participación y corresponsabilidad ciudadana y promoción de esquemas de contraloría ciudadana.
Programa Sectorial de Procuración de Justicia de 2007-1012	Ausencia de concordancia entre los reglamentos y el manual de organización dentro de las propias dependencias y luego en su relación con las otras.	Obstáculo para que organizaciones den seguimiento a los compromisos firmados en el ámbito internacional.	-No aplica	-No aplica.
Reforma Policial en México	Debilidad institucional, las crisis por malas condiciones laborales, falta de vocación, cultura de ilegalidad, marcos jurídicos deficientes, divisiones partidistas, inexistencia de programas, poco interés y falta de voluntad política.	Dificultad en el cumplimiento eficiente de las labores.	-No aplica	-No aplica.
Problemas para la gobernabilidad del agua	No existencia de una visión de conjunto del problema	Discordancia entre informes de los diversos niveles gubernamentales	Rendición de cuentas.	Aplicación de un enfoque y conceptos que permitan orientar el trabajo.
Diagnóstico sobre la trata de personas en la provincia de Imbabura	Involucramiento de muchas personas que no saben exactamente	Actuaciones aisladas, información poco confiable.	Implementación	

	lo que deben hacer o su papel.			
Trata de personas en la región del Pacífico Central de Costa Rica	-No aplica.	Debilidad institucional	Implementación	Identificación de contactos disponibles y activación de canales formales de comunicación
Investigación a la política pública en el tema de trata de personas en el Estado paraguayo.	Baja capacidad en recursos humanos, financieros y materiales, además de la mala voluntad política.	-No aplica.	-No aplica.	Dejar en cada eje territorial capacidades teóricas y una experiencia práctica.
Creación de un manual de capacitación para fortalecer las capacidades de las organizaciones que participan de la atención, prevención y sanción del delito para México, Centroamérica y el Caribe	-No aplica.	Tareas improvisadas y con la complejidad de las conductas e intereses en juego	-No aplica.	Tener una agenda en común que no puede depender de situaciones aleatorias, sino de un plan más sostenible donde la designación de funcionarios que sirvan de enlace institucional o puntos focales que asuman ese tipo de tareas de coordinación.
Programa de prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en la triple frontera entre Paraguay, Argentina y Brasil	Trabajo solapado y aislado entre todos los recursos	Reducción de capacidad de respuesta potencial y posibilidad de responder de forma eficaz.	-No aplica.	Trabajo en red.
Reivindicación de los derechos de las mujeres por la CIDH	El problema se analiza por separado y cada organización desarrolle con sus propios recursos las acciones que considere pertinentes	-No aplica.	-No aplica.	-No aplica.
Operación de la política pública en materia de víctimas de trata con fines de explotación sexual en Andalucía	-No aplica.	Operación de la política pública en materia de víctimas de trata con fines de explotación sexual en Andalucía	-No aplica.	-No aplica.

La información recopilada se centra sobre todo en las dificultades de coordinación en la fase de diseño e implementación. De ella sobresale el trabajo aislado, pocas sinergias para definir los problemas y para completar recursos. El nivel operativo o implementación es una fase donde se evidencian más casos de descoordinación, pues los efectos que produce repercuten en el rendimiento de los recursos, la comunicación en red, incipiente enfrentamiento de las causas y efectos de los problemas, debilidad en la atención a las poblaciones más vulnerables frente al problema y poblaciones de impacto secundario, duplicación de acciones.

Por otro lado, aunque la evaluación es un asunto reciente en la política pública en México y Latinoamérica, aquellos gobiernos que realizan este proceso identifican que las causas que generan descoordinación son la ausencia del trabajo para una visión conjunta del problema.

CAPÍTULO 3. Situación de la política pública para atender, prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas

Este apartado tiene la intención, de identificar mediante un análisis documental, el problema de la trata de mujeres con fines de explotación sexual en relación con la política pública. Lo anterior para identificar todas las aristas posibles que implican la atención de la problemática, este elemento es fundamental en el proceso de identificación y definición del problema. Si bien las legislaciones plantean directrices, es necesario considerar elementos aportados por las ciencias sociales y sus reflexiones.

Las ciencias sociales reivindican su utilidad en el campo del conocimiento al mostrar la relación de un tema como la trata de personas con elementos sociales, culturales y económicos que convierten a este tipo de problemas en fenómenos que se filtran de manera tan sutil y enmascarada, de manera tal, que escapan a la vista de una observación periférica, desenfocada o que privilegia a un sector de la humanidad sobre otro.

Esta situación implica repensar la esclavitud y cómo se modifica a la par de los procesos de cambio en las sociedades; por ende, la trata, de mujeres con fines de explotación sexual, no es una nueva esclavitud, es un fenómeno antiguo, el resultado de violencia, capitalismo y patriarcado, aunque nombrado de muchas formas para evitar confrontar la realidad de manera directa, desde su rasgo más denigrante. Es resultado de un proceso de abolición de formas de esclavitud inacabado, donde algunas personas no logran ser reivindicadas como seres humanos. Por ende, la identificación de causas que colocan en mayor riesgo es una tarea necesaria para proponer alternativas de prevención, denuncia, investigación por parte de las autoridades responsables de atender la problemática y la erradicación del problema.

3.1. Posturas teóricas con las que se ha abordado el estudio de la trata de personas

La trata de personas, específicamente de mujeres con fines de explotación sexual que presenta características concretas y es el sujeto de interés de esta investigación. Los análisis respecto a esta problemática se pueden agrupar en dos categorías, una legislativa –con enfoque criminal, de persecución del delito– y otra que corresponde a las ciencias sociales – donde los estudios culturales han realizado aportaciones significativas desde una visión diacrónica, con apoyo de teorías como el feminismo, los estudios sobre globalización, derechos humanos y seguridad humana, estudios sobre violencia–. Desde la primera aproximación el fenómeno se configura como un delito, en la segunda es una problemática que se enmascara en la violencia sistemática en la que muchos contextos culturales cautivan a las mujeres, desestimadas y minimizadas por el sistema económico, político y prácticas culturales, haciéndolas pasar por asuntos aislados, de escasa relación con la estructura social.

La academia y organismos de la sociedad civil aportan elementos para visibilizar la problemática en términos del impacto que causa en la sociedad, por las causas y consecuencias que dan lugar a su proliferación. Ello mediante algunos enfoques derivados de corrientes teóricas que permiten abordar el problema de la trata de personas. Con base en la tabla siguiente, se puede agrupar el conocimiento del tema en dos grandes vertientes, una de corte sociológico, con interés en las víctimas, en las condiciones que les vulneran frente al fenómeno, generalmente desigualdades estructurales y entre los grupos humanos, donde las personas más desfavorecidas son los niños, niñas y mujeres. Y otra desde una visión criminal de persecución del delito.

Posturas teóricas con las que se ha abordado el estudio de la trata de personas
El cuadro siguiente ejemplifica algunas de las principales corrientes teóricas que han investigado la trata de personas, sus posturas frente al fenómeno y las alternativas que han abonado a la contención, erradicación, o vigilancia del problema.

Enfoque	Que es la trata de personas	Acciones	Postura teórica	Visión tratante/persona en situación de trata	Crítica
Criminal	Una vulneración al orden público y la dignidad individual.	Sanción mediante el derecho penal. Tipificar el delito, sus agravantes, formas de colaboración, endurecer sanciones, aumentar esfuerzos de persecución. Endurecimiento de las leyes.	Utilitarista. La causa del problema radica en el beneficio económico que este delito genera.	La criminalización de los [tratantes]. Existe una "víctima" y construidas como carentes de agencia e indefensas.	El reconocimiento de la calidad de una ser humano como víctima depende de su la información que suministre al aparato judicial. Revictimización por parte del Estado. Ausencia del sujeto consumidor.
Derechos humanos	Un problema de violación a los derechos humanos.	Brindar proyección y asistencia a las víctimas, evitar revictimización y reinserción a la sociedad. La comunidad internacional debe crear normas para prevenir, sancionar y proteger víctimas. El estado es el garante de los derechos humanos.	Perspectiva de derechos humanos y de género.	Las personas pueden ser vulnerables ante la trata o como tratantes debido a la inestabilidad política, económica, desigualdad de los países de origen,	La constante referencia solo a las formas que involucran actividades sexuales con consentidas por población femenina, como un sesgo.
Seguridad Humana	Tiene origen en la inseguridad económica, social y política. Diferencia la trata del tráfico.	Poner énfasis en la seguridad de la población. Atacar medidas que causan el inseguridad, las desventajas sociales, desigualdades jurídicas. Protección a grupos vulnerables con empoderamiento.	Desarrollo humano sostenible. Causas estructurales que hacen vulnerables a las personas frente a la trata.	La trata no es crimen contra el estado sino contra los individuos.	----
Teoría feminista	La trata es un problema	Prohibición de actividades que	Feminismo estructural.	Tratantes y consumidores	Cada postura teórica del

	principalmente de desigualdad que viven las mujeres. Proceso histórico de subordinación que se traduce en la constante explotación.	promuevan la violencia contra las mujeres. Promoción de prácticas para generar autonomía en las mujeres.	Feminismo posmoderno. Feminismo cultural. Feminismo socialista.	son responsables de propiciar la desigualdad entre hombres y mujeres. En las mujeres se recrudecen sus condiciones de vulnerabilidad frente a la violencia.	feminismo encuentra una crítica que otras posturas teóricas dentro de este movimiento político y ético pretenden retomar para construir propuestas más incluyentes.
Teoría de la globalización	Fenómeno transnacional y un negocio global. Afecta a todos los países pero sobre todo a los menos desarrollados. Diferencian la trata del tráfico.	Fortalecimiento de las sanciones y leyes contra traficantes, asistencia y protección a las víctimas. Mecanismos de cooperación internacional.	Teoría de la globalización.	Crimen organizado	----
Estudios culturales	La construcción del <i>otro</i> como un ser degradado o deshumanizado es lo que facilita la trata de personas. La construcción del <i>otro</i> degradado opera a través de múltiples dimensiones, como la raza, el género, la etnicidad, la clase, la casta, la cultura.	Propone tener en cuenta la experiencia que unos grupos tienen de los otros en la implementación de acciones antitrata.	Constructivismo y otredad como conceptos básicos en estos estudios.	Corregir la postura de las víctimas como carentes de agencia. Investigar cómo se genera la demanda. El problema no es de tratantes, víctimas y consumidores, sino de una dimensión social.	----
Fuente: elaboración propia con base en Cortés, Becerra, López y Quintero (2011).					

El reconocimiento del problema no deriva de la presencia de víctimas, de quejas, denuncias o de la atención que las organizaciones de gobierno prestan a las personas que viven una situación de trata de personas. La incorporación de acciones de política pública deriva de la participación del estado mexicano en la política internacional contra la trata. Como otro de

los estados firmantes toma como referencia, el Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y castigar la trata de personas, especialmente mujeres y niños o Protocolo de Palermo¹⁹ (2000), el cual otorga por primera vez una serie de parámetros para considerar que se entenderá por trata de personas. Ello implica una serie de verbos, la actividad –enganche, captación, o reclutamiento, traslado y recepción–, medios –amenaza, fraude, engaño, abuso de poder, uso de la fuerza– y los propósitos o fines de la explotación –laboral, sexual, explotación militar, servidumbre, esclavistas, esclavitud, extracción y venta de órganos–.

Pese a que dicho Protocolo se muestra como un parámetro o un punto inicial para que cada estado defina en términos más concretos cómo se manifiesta el fenómeno, dichos estados firmantes la han retomado para incluirla en la serie de acciones de política pública, que comienza con la instauración de un andamiaje legislativo. Al respecto, Centeno M (s. f) señala que «algunos de los países han “copiado” casi textualmente la definición del Protocolo y la han integrado a su catálogo punitivo agregando únicamente un rango de pena», algunos incluso «obviando las restantes recomendaciones [del Protocolo] sobre atención y protección de víctimas» ello porque, según el autor, incorporar las recomendaciones sobre atención y protección a víctimas, debido a lo complicado de la asignación de recursos y por «el temor de algunos Estados de abrir una brecha jurídica que facilite el ingreso indiscriminado de personas al país bajo el pretexto de trata de personas» (s.f: 2).

En casos reducidos, los Estados «crean una ley especializada contra la trata de personas, que incluyen tipos penales, medidas de protección y atención y una estructura

¹⁹ Derivado Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y que se acompaña de dos más, el Protocolo de las Naciones Unidas contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo de las Naciones Unidas contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, adoptados por las Naciones Unidas en Italia.

organizativa a cargo de la coordinación local e internacional entre instituciones y la administración de los recursos producto del delito incautados por autoridades» (Centeno, s.f: 2). Aunque para el caso mexicano resalta una visión del problema netamente criminal o delictivo que se evidencia en la política pública comenzando por la legislación de persecución del delito como eje principal en torno al problema. Desde los protocolos internacionales, hasta su descentralización en contextos locales acarrea una incesante creación de leyes en los estados de la república que mantienen una tendencia hacia la persecución del delito.

3.2. Principales riesgos y vulneración ante la trata de mujeres con fines de explotación sexual

El análisis de la trata de personas arroja resultados de una terrible realidad, donde los derechos humanos son violados de manera reiterada y sistemática. Los resultados de investigaciones muestran, por ejemplo, la cara más irresponsable de los gobiernos, una, donde las políticas de desarrollo social, –a través del empleo digno, educación, eliminación de la pobreza– son fallidas, en tanto que, son éstas algunas de las condiciones que buscan las víctimas al momento de ser enganchadas para alguna de las formas de explotación, además del enganche por enamoramiento o por interés en incrementar el estatus social.

También, el estudio de la trata de personas hace evidentes los problemas derivados de prácticas económicas que reproducen sociedades extractivas, a base de violencia a grupos específicos, desestabilidad económica, tolerancia a la impunidad, situaciones que colocan en riesgo a sus individuos y convierten a pueblos en expulsores de víctimas de trata destruyendo procesos comunitarios y las luchas para la restitución de los derechos humanos, mientras. Cualquiera de las modalidades documentadas de trata de personas, registra entre sus víctimas a millones de personas.

Organismos internacionales —Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) — relacionan el problema de la trata de personas con otros delitos como la esclavitud, el abuso de menores, el crimen organizado, las guerrillas o conflictos armados y la violencia contra las mujeres, problemáticas estructurales donde la condición humana de las mujeres se reduce a objeto. Sociedades que presentan estas problemáticas, tienen también altos índices de violencia directa, estructural y cultural. Estas estructuras promueven la violencia al generar exclusión y pobreza, y a esto se suma el hecho de que bajo la égida de la globalización y el “desarrollo” no ha sido posible resolver los problemas vitales de la humanidad. Estas exclusiones han lastrado la vida de quienes conforman esa humanidad y ha destruido su dignidad, dada la insultante pobreza en la que viven ciertos grupos de personas.

Es preciso colocar que existen «dos grandes categorías de factores que elevan el riesgo de ser víctima: factores a nivel individual y factores a nivel estructural», el primero «refiere a aspectos personales como baja autoestima y autocontrol, niveles de educación deficientes, falta de información, pobreza y carencias económicas, personas con discapacidad, hogares numerosos, hacinados, con violencia doméstica, con presencia de discriminación, adicciones», el segundo factor «refiere a aspectos sociales» (Raymond en CEIDAS,2010: 7) tales como:

- a) Falta de oportunidades de empleo digno.
- b) Políticas económicas como retiro de programas de apoyo al campo y a las familias, inflación etc.
- c) Urbanización creciente y migración.
- d) Ambiente social de discriminación racial y de género.
- e) Fomento del turismo sexual y alta demanda por personas de servicio doméstico, trabajadores en la agricultura e industria.
- f) Existencia de redes de tráfico de personas con métodos de reclutamiento muy sofisticados.

- g) Falta eficacia por parte de las autoridades judiciales.
- h) Desconfianza en las instituciones.
- i) Falta de redes de apoyo o capital social.
- j) Políticas migratorias restrictivas que limitan las oportunidades de migración legal.
- k) Desinterés de los gobiernos por limitar la trata de personas.
- l) Corrupción» (Raymond en CEIDAS, 2010: 8).

La presencia de dichos factores incrementa la posibilidad de riesgo frente a la trata de personas. Estos problemas dan cabida a la permanencia de la trata de personas dentro de espacios de explotación sexual, ambos factores incrementan la impunidad del problema y dan cabida a su reproducción, invisibilización y sensacionalización.

Si a ello sumamos, como menciona Phinney (2008), el análisis del modo de producción capitalista, la objetivación de seres humanos, la construcción sociocultural de género y sexualidad para las mujeres, la relación entre estos tres factores, resalta elementos para la construcción de un modelo donde las relaciones de mercado juegan un papel fundamental, específicamente la oferta y demanda de seres humanos reducidos a cuerpo-producto, en sociedades donde las garantías de derechos humanos son violados y poco trascendentales para el Estado, ésta última condición a la que se nombra impunidad fomenta el problema, propicia su mantenimiento e invisibilización, resta sentido de humanidad de manera lenta, imperceptible, mientras el tejido social se desgasta. Tal como lo desarrolla Alison Phinney en su documento una introducción al tráfico en las Américas (2008), donde resalta lo siguiente:

«El tráfico de mujeres y niños para su explotación sexual es un comercio sumamente lucrativo y con escasos riesgos para sus organizadores», «se lleva a cabo en todo el mundo con una impunidad casi absoluta y en muchos casos acarrea sanciones mucho menos severas que las estipuladas para el tráfico de drogas». «En todo el mundo, la mayoría de los seres sometidos a la trata sexual son mujeres y niñas de baja condición económica y las principales corrientes de este comercio fluyen desde los países en vías de desarrollo hacia los más próspero».

«Dentro de esas dinámicas de la demanda y la oferta mundiales relacionadas con la industria del sexo, los traficantes ponen en práctica sus talentos empresariales. Si bien poco se sabe acerca de sus rutas, redes y asociaciones con el delito organizado

en las Américas, puede comprenderse fácilmente los factores que les permiten llevar adelante su tráfico con impunidad. Las leyes nacionales e internacionales brillan por su ausencia o son insuficientes; donde hay leyes, las pautas de las sentencias no brindan disuasivos. Contribuye considerablemente a la impunidad real y supuesta la corrupción de los funcionarios policiales y de inmigración que coluden, aceptan sobornos o “miran para otro lado”. Quizá los gobiernos no promueven directamente el tráfico, pero pueden mostrarse vacilantes para reprimirlo enérgicamente porque el comercio sexual es sumamente lucrativo y está vinculado con otros sectores, como el turismo. En conjunto, la oferta, la demanda y la impunidad crean un ámbito en el cual es posible que florezca el tráfico» (Phinney, 2008: s/f).

3.3. Principales retos para la atención del problema desde las políticas públicas

En este apartado se recuperan los principales elementos que la política pública debe considerar en la construcción de estrategias para atender el problema y que también abonan a dimensionar los retos necesarios de atender para generar políticas públicas coordinadas. Ante la deficiente atención integral al fenómeno (entendida como la prevención, la atención, la sanción y la erradicación) los elementos donde la atención se debe colocar son:

- Las capacidades organizacionales del gobierno deficientes frente al fenómeno.
- Presencia de la criminalidad con cifra negra.
- Víctimas y víctimas secundarias sin confianza en las autoridades.

Estos a su vez poseen otros subelementos que permiten identificar con mayor claridad las necesidades en políticas públicas contra la trata de personas y en particular la de mujeres con fines de explotación sexual.

3.3.1. Capacidades organizacionales del gobierno deficientes frente al fenómeno

La deficiencia no es un hecho dado, se sostiene de otros elementos con posibilidad de fortalecimiento o mejoras estructurales que facilitarían el desarrollo de capacidades para la atención oportuna del problema, entre estos sobresalen:

Una de las principales deficiencias radica en la *imposibilidad de transversalizar perspectivas de derechos humanos*, género y de favorecer la ejecución de las acciones de los gobiernos desde una perspectiva interseccional, además de intersectorial, como ya se mencionó en el capítulo anterior. Es evidente la difícil tarea que implica para las autoridades el adoptar mecanismos legislativos para atender la desigualdad que vivencian las mujeres, así como la trata de personas con fines de explotación sexual. Lo mismo ocurre en las dificultades que enfrenta el gobierno para asumir que la estructura patriarcal también tiene efecto en el estado y la forma en que gobierna a las mujeres.

Las acciones contra la violencia y la desigualdad que viven las mujeres se generan en las particularidades de una cultura de género que permea a las instituciones, sus representantes y en específico sobre la cómo se reconocen y atienden a las mujeres víctimas de violencia. Para Muñiz (2004) la cultura de género:

"crea y reproduce códigos de conducta basados en elaboraciones simbólicas promotoras de las representaciones hegemónicas de lo femenino y lo masculino, y es a partir de estos códigos y representaciones que se dirigen las acciones de los sujetos de género, desde su vida sexual hasta su participación política, pasando por su intervención en la vida productiva, de tal manera que la 'cultura de género' transita del llamado ámbito privado de la vida al público, sin que existan diferencias en las jerarquías de los papeles que cumplimos hombres y mujeres del mismo modo que se mantienen los referentes simbólicos, ya que no sólo se reproducen sino que se acoplan a las necesidades del poder" (Muñiz, 2004:32).

De tal manera que, los códigos y representaciones acerca del papel de las mujeres, repercuten no solo en la visión social de la población. El sistema de gobierno también está permeado de esta cultura y su visión de género impacta en la resolución y tratamiento de problemas concretos como el caso de la atención a las mujeres víctimas en particular por trata sexual.

En un contexto donde la violencia contra las mujeres está naturalizada, generalizada bajo distintas prácticas que diferencian los roles que se asignan socialmente a hombres y mujeres –otorgando a los primeros características de hegemonía y superioridad sobre las segundas, llegando a ejercer el poder sobre ellas de manera abierta– la coacción y violencia es legitimada también por un sistema patriarcal arraigado en la cultura, la familia, las relaciones de pareja, este sistema alcanza las leyes, los procedimientos judiciales, administrativos, las instituciones y las organizaciones.

Lo anterior también favorece la *indiferencia e inacción de responsabilidades por parte de las autoridades*. UNODC señala que «la falta de sensibilidad y de conocimientos especializados de las personas que operan la norma constituye el mayor obstáculo para el combate a la trata de personas» (2014: 39). Esa indiferencia se evidencia sobre todo en la «dilación de la procuración de justicia, así como en la práctica de esperar o hacer que transcurra un determinado lapso antes de iniciar la búsqueda o la investigación de una persona reportada como desaparecida», aún prevalece la idea de suponer sin información de base que estas personas han escapado por voluntad propia con sus captores, o que se reportarán con su familia, «en ciertos casos, el inicio de la investigación se condiciona a que se requiera el pago de un rescate» (CNDH: 2013: 51).

Y las dificultades no son únicamente sobre la forma en que se problematiza el fenómeno o define, también en las *condiciones deficientes de infraestructura material, humana y económica*. Una paradoja porque el tema no se atiende por limitados recursos y los limitados recursos impiden un impacto significativo para frenar la problemática. Los pocos avances existentes dan cuenta de hechos violatorios a derechos humanos debido a la poca capacidad material de las instituciones encargadas de atender los problemas.

Por ejemplo, los pocos refugios acondicionados para brindar asistencia y protección a las víctimas mientras se resuelve su situación legal de restitución del daño es un tema en sí mismo. El Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C. (CAM, 2013) en su cuarto informe del observatorio contra la trata de personas con fines de explotación sexual del Distrito Federal, reiteró la necesidad de considerar la irrupción de lineamientos por parte de instituciones privadas que subsidian la asistencia a víctimas, pues algunos ponen en riesgo a las personas sobrevivientes porque no siguen los lineamientos adecuados para una atención especializada.

Otra dificultad radica en las *herramientas jurídicas y sus lagunas*. A excepción de Baja California, Colima, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Veracruz, señala el Diagnóstico de trata de personas en México por UNODC (2014), el resto de los estados aun enfrenta inconsistencias para ofrecer leyes, reformas adicionales que fortalezcan la atención al problema, incluso solo desde la mirada punitiva. Bailón (2013) señala que existe una incompatibilidad en las legislaturas para considerar de manera conjunta las leyes relacionadas con los efectos de la violencia que pesa sobre las mujeres.

Como ejemplo en el caso mexicano retoma a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que tiene como objetivo asegurar los derechos humanos de las mujeres, dicha ley considera las acciones de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia y sin embargo en ella no se contempla la trata de mujeres con fines de explotación sexual. Esta ausencia de interés por armonizar los marcos legislativos dificulta la sanción, genera acciones de prevención o asistencia de manera aislada, en gran parte porque desde su declaración legislativa no se contempla.

La ley en México «incorpora un gran número de verbos rectores diferentes bajo el supuesto de que con eso habría mayores posibilidades de consignar» (UNODC, 2014: 32) o de sancionar a personas involucradas en el delito ante una sospecha de trata de personas. La dificultad versa en la generación de los verbos rectores que no están en consonancia con la lógica gramatical y con las conductas que enmarca la tipificación de este delito u otros relativos, como el lenocinio, corrupción de menores de edad, provocando duplicidad de conductas delictivas. Sigue pendiente que la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (2012) subsane las dificultades derivadas de los verbos rectores e incorpore una serie de delitos dentro de las formas de explotación humana, resaltando el carácter multicausal del fenómeno. Si bien esta ley pretende eliminar los medios comisivos, en las entidades del país no ha logrado su homologación y algunas se reservan la necesidad de comprobarlo.

A lo anterior también se suma la *corrupción* como una dificultad para el desarrollo de capacidades orientadas a la salvaguarda de los derechos humanos, en el ejercicio apegado a las leyes y obligaciones por parte de las autoridades.

El reporte de trata de personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos realizó un informe en 2015 y por cada país y en México sobresale «la corrupción entre funcionarios públicos encargados de combatir la trata, especialmente entre policías y el sector judicial a nivel local, así como oficiales migratorios» (2015: 244). En México «algunos funcionarios extorsionan a adultos y menores que se dedican a la prostitución solicitando sobornos o servicios sexuales, otros extorsionan a migrantes indocumentados, incluyendo a víctimas de trata» coadyuvan en los procesos de «falsificación de documentos de las

víctimas, las amenazan con ser enjuiciados si no denuncian a sus tratantes», otros se mantienen más ligados a tratantes y explotadores «aceptan sobornos de los tratantes y facilitan el movimiento de las víctimas entre las fronteras, o bien, operan o se hacen clientes de burdeles donde las víctimas son explotadas, con ello fallan en sus responsabilidades de responder ante los crímenes de trata» (Department of State, 2015: 244). La complicidad entre el funcionariado público encargado de atender el problema y las redes de tratantes es una de las consideraciones que plantea el documento citado anteriormente, solicita una urgente atención, aunque destaca también que este rubro es poco atendido.

3.3.2. Presencia de la criminalidad con cifra negra

El *desarrollo de datos* es un tema prioritario y urgente de atender, favorecería también a visibilizar el impacto del problema en el territorio, hasta ahora existen solo estimaciones y cifras a partir de la atención que las autoridades ofrecen una vez que las víctimas acceden a la justicia, sin embargo, deja fuera a todas las que no han identificado opciones para denunciar. También la visión del problema únicamente como un delito impide analizar en sí mismas las lógicas de captación, transporte, traslado, acogida o recepción, así como las formas de coacción para desarrollar datos sobre los riesgos de la trata, en todas sus fases. Hasta ahora los reportes privilegian los datos estadísticos de sentencias, denuncias o averiguaciones previas.

Lo anterior se convierte en la justificación más conveniente para que aquellos estados de la república que no muestran una cifra alarmante o en aumento se mantengan al margen de la aplicación de políticas públicas para prevenir o atender a las personas sobrevivientes. Y nuevamente se insertan en una lógica donde al no existir cifras, se inacciona la política y esto provoca el no aumento de cifras o la caracterización del problema.

A nivel federal, por ejemplo, el tercer informe de gobierno, de 2014-2015 mostró que, de enero de 2013 a julio de 2015, de 467 averiguaciones previas, se consignaron 77, esto es 16.48% del total. Sin embargo, no presentó un desagregado de aquellos casos que no lograron completar el procedimiento, ni se justificó bajo que otro delito se siguió la averiguación. Pese a que la recomendación de UNODC (2014) es atender a la sistematización del número de reportes sobre el problema. Hasta ahora parece imposible la homologación de criterios para contabilizar la información, entre la instancia federal y las estatales y esto invisibiliza a las víctimas, el impacto del problema y a los grupos responsables.

Como ya fue señalado, la trata, en particular *la trata de mujeres con fines de explotación sexual tiene relación con otros delitos* según los datos que arroja la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) algunos de los delitos de mayor prevalencia son:

- La tasa de prevalencia delictiva por cada cien mil habitantes en 2014 fue de 28,200, manteniéndose en niveles similares a 2013 que registró una tasa de 28,224.
- La tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes en 2014 fue de 41,655, también manteniéndose en niveles similares a 2013 con una tasa de 41,563.
- La extorsión sigue siendo el segundo delito más frecuente representando 23.6% del total de los delitos ocurridos durante 2014, sin embargo, el pago de lo solicitado disminuyó de 6.4% en 2013 a 5.4% en 2014.
- La cifra negra, es decir el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa fue de 92.8% a nivel nacional durante 2014 mientras que en 2013 fue de 93.8 por ciento.
- La ENVIPE 2015 estima que los principales motivos que llevan a la población víctima de un delito a no denunciar son circunstancias atribuibles a la autoridad, como considerar la denuncia como una pérdida de tiempo con 32.2% y la desconfianza en la autoridad con 16.8 por ciento.
- La percepción de inseguridad en las entidades federativas al momento del levantamiento de la encuesta (marzo-abril 2015), llegó a 73.2% de la población de 18 años y más, manteniéndose en niveles similares que en 2014.

(ENVIPE, 2015).

Problemáticas como estas debilitan las capacidades de atención del gobierno y su estructura institucional. Sánchez Munguía (2011) explica esto desde el supuesto de la existencia de violencia e inseguridad en la frontera norte del país, pero agrega que el exceso de estas problemáticas acaparó a las agencias responsables y ello ha permitido que los problemas se fortalezcan, pues se encuentran “echando raíces” no solo entre las organizaciones generadas para controlar, también en los sectores de la sociedad.

Debido a que las organizaciones del gobierno están debilitadas frente a problemáticas emergentes, las organizaciones criminales en el país fueron «capaces de penetrar a los organismos de seguridad del Estado mexicano o asesinar a sus altos mandos, debilitando las capacidades institucionales para hacerles frente» (Sánchez, 2011: 99). De esta forma la preservación de la seguridad se desplaza para dar prioridad a una lucha despiadada por el control territorial y recuperar el poder público, el gobierno se suma como un contrincante más al conflicto por el control territorial. Y en medio de esas luchas, de la persecución a esos delitos prioritarios, otros, como la trata, la explotación sexual, son desdibujados y no reportados.

Otra dificultad que favorece la cifra negra es la dificultad que enfrentan las víctimas para reconocer que fueron objeto de trata de personas, esto porque la trata de mujeres con fines de explotación se encubre en la prostitución y las cargas revictimizantes sobre las mujeres que la ejercen, incluso cuando estas lo hagan en contra de su voluntad. También, porque son deficientes las estrategias para acercar información a las personas y explicar las prácticas socioculturales en las que se inserta y las cargas de discriminación sobre éstas.

En la información bibliográfica respecto al tema de trata mujeres con fines de explotación sobresale la dificultad que enfrentan algunas de las víctimas –sobrevivientes o

mujeres que han sido rescatadas en alguna de las fases de enganche– para percibirse como víctimas de la trata de personas.

Ellas pueden considerar su situación como consecuencia de una situación equivocada, debido a la cual se vieron obligadas a cumplir con los términos de su contrato. Algunas mujeres pueden considerarlo como una situación temporal en la cual tratan de ganar lo suficiente como para pagar la deuda para posteriormente mantenerse a sí mismas. Incluso, las mujeres pueden no percibir su situación laboral como de abuso o cercana a la esclavitud y pueden no quejarse del trabajo en sí mismo sino de las relaciones de explotación (Ezeta, 2006: 31).

Esta situación limita las posibilidades de detectar víctimas, acercarse a ellas, ofrecer medidas de prevención o seguridad. Incluso en el proceso de atención de una posible víctima, las declaraciones pueden ser confusas, contradictorias o ambiguas en la explicación de algunos sucesos. Es una situación común en casos de explotación o de trata de personas que «las mujeres tengan una relación íntima con alguien de la red de trata de personas o relacionado a esta, que sientan lealtad, gratitud o dependencia hacia uno de los captores» (et. al.).

En un contexto de acción gubernamental donde las capacidades de las autoridades son limitadas y existe indiferencia, sea por desconocimiento, corrupción u obligaciones rebasadas; las mujeres, aunque sean víctimas de trata no son reconocidas como tales y estas no identifican el delito a la que fueron sometidas, las violaciones a derechos humanos en su acercamiento a las autoridades y con ello se orillan a una alta posibilidad de reincidir como víctimas del mismo delito.

CEIDAS (2010) señaló que existen los factores a nivel individual y estructural incrementan la posibilidad de que alguien resulte víctima de la trata, en ese sentido los sectores donde esto se evidencia son principalmente aquellas que enfrentan rezagos educativos, que han llegado a contextos donde el idioma es una limitante, que viven en

situación de calle o enfrentan problemas de exclusión son población vulnerable ante la trata de personas.

Por ejemplo, el caso de las personas migrantes, de las personas que se desarrollan en contextos de alto grado de pobreza, espacios donde la violencia derivada del narcotráfico impacta en la dinámica de vida de una población. Socialmente estas identidades, de personas en situación de migración, personas jóvenes indígenas, o insertas en el crimen organizado, por mencionar un ejemplo, son observados por el estado debido a que cometen faltas, situación que los mantiene en la necesidad de recurrir al anonimato. Sin el goce de la representación de sus derechos por parte del Estado, se convierten en blanco fácil para ser absorbidas por redes de tratantes.

Al ser, esta población, identificada como un peligro para la soberanía de los Estados al infringir una falta contra este por ingresar sin las medidas administrativas necesarias, se enfrenta una problemática contradictoria, por un lado, es el Estado el encargado de resguardar las normas contra la migración ilegal y por otro en él se deposita también la garantía de vigilancia del no daño a los derechos humanos o la protección ante delitos que los colocan en riesgo. De esa forma, la población migrante descarta la posibilidad de verse representada por alguna instancia de gobierno porque de entrada eso implicaría su posible repatriación, con ello sus posibilidades de acceder a un apoyo legal derivado de instrumentos internacionales o de la atención a esta problemática se anula.

De igual forma las personas que requieren salir de sus contextos de origen, sea por un clima delictivo en su entorno, grados de pobreza muy alta, por la presencia de grupos armados que les reclutan para mantener el conflicto en algún área geográfica algunas veces tienen

pleno conocimiento de su alto grado de vulnerabilidad ante la trata de personas. Reconocen que existen espacios donde necesitan asentarse para conseguir víveres o dinero y existen condiciones de empleo donde a diferencia de otros grupos de personas, estos laboran jornadas largas por costos menores al salario mínimo y aceptan bajo la condición de no ser deportados, tener un espacio donde vivir de manera temporal y gozar de necesidades básicas como alimentación y un espacio para descansar. Bajo esa dinámica, esta población reconoce que son las características propias de su travesía, por lo que soportan el riesgo de enfrentar estos problemas como una de las condicionantes para su travesía por México.

3.3.3. Víctimas y víctimas secundarias sin confianza en las autoridades

El *reducido número de averiguaciones previas* y consignaciones por el delito de trata de personas en alguno de sus fines o fases guarda relación con los factores enlistados anteriormente, pero muestra también un desconocimiento del problema y de lo cambiante del fenómeno, así como con prácticas revictimizantes que también influyen. El diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México (2013) de la Comisión Nacional de Derechos Humanos refiere:

«No es extraño que el operador jurídico confunda la trata con el lenocinio u otros delitos. Los agentes ministeriales carecen de elementos para identificar el delito y desconocen su mecánica. La autoridad ignora los mecanismos de sometimiento y enganche utilizado por los tratantes, particularmente a través del engaño y la manipulación, por lo que presume que la víctima ha desaparecido por voluntad propia. También existen denuncias de actitudes prejuiciosas y prácticas discriminatorias por parte de la autoridad que de *facto* retrasan u obstaculizan la persecución del delito. En consecuencia, las investigaciones son enviadas a reserva o se integran con dilación» (2013:152).

Otra problemática para la menor incidencia en castigos por el delito tiene que ver con las atribuciones de los gobiernos en distintos niveles. En el ámbito federal por ejemplo tiene atribuciones restringidas, deberá actuar solo en caso de casos de carácter trasnacional, cuando

se refiera a delincuencia organizada, o cuando algún servidor o servidora públicos estén relacionados con el delito. Para la trata interna el problema es correspondencia de la autoridad estatal, donde también es preciso colocar la atención puesto que *algunos estados carecen que averiguaciones, consignaciones o sentencias por el delito.*

A lo anterior se puede sumar «la *participación de las autoridades en la cadena de explotación, sea como consumidores-explotadores*» (CNDH: 2013: 153). Así como desde el funcionariado público y las organizaciones que representan incumplen las normativas, socialmente también la ausencia de denuncia ciudadana respecto al delito y las formas en que se manifiesta es una limitante. Si las demandas no reflejan el problema, la demanda por el delito tampoco es un filtro completo para entender la magnitud del fenómeno. Esta situación repercute en el rescate o identificación de áreas geográficas que cuentan con posibles víctimas e impide mapear las zonas donde existe aumento de enganche de mujeres, traslado o recepción de víctimas para su posterior explotación.

El cuarto informe del Observatorio contra la trata de personas con fines de explotación sexual del Distrito Federal recupera el caso de una mujer joven enganchada por su pareja sentimental, en ella la superviviente relató la relación de su captor con miembros del ministerio público.

«En una ocasión, la llevó a orinar al lado de una agencia del Ministerio Público de la Procuraduría de Justicia del Estado de Puebla que, según le dijeron, estaba especializada en delitos sexuales. Ahí, el tratante saludó afectuosamente a personas que eran parte del Ministerio Público, por lo cual la afectada temía por seguridad» (2013: 54).

En el momento en que esta mujer sobreviviente presentó una demanda en contra del tratante, sobresalió una averiguación previa, donde existía un antecedente de responsabilidad por el

delito de lenocinio. El modus operandi se relataba igual que lo sucedido con la mujer que ahora presentaba la denuncia. Respecto a este caso concreto el juez consideró al acusado con grado de culpabilidad mínima y el juicio respecto a ese grado de involucramiento en el delito se haya aún en estudio, pese a que la denuncia se presentó desde 2009.

3.4. Retos sin superar y su impacto

Desde 2007, cuando en México se iniciaban los trabajos legislativos para dar existencia a la ley contra la trata de personas, UNODC advertía de la importancia de considerar la eficacia, rentabilidad, fiabilidad y transparencia en los procesos para prevenir, atender, sancionar y erradicar el problema. Enfatizó en la necesidad de considerar políticas con claridad en «los mecanismos de vigilancia y evaluación que permitan a los planificadores determinar si el programa cumple con sus objetivos que sean de utilidad para fijar prioridades entre las actividades y optimizar su impacto» (UNODC, 2007: 197). Algunos de los criterios que enlistó UNODC en su Manual para la lucha contra la trata (2007; 198) son:

- Compatibilidad (determinar si los programas o las intervenciones generan la respuesta correcta en el grupo beneficiario y respuestas no deseadas en otros grupos)-
- Eficacia en función de los costos (determinar lo eficientemente que se utilizan los recursos de los programas en relación con los logros deseados)-
- Sostenibilidad (concebir y preparar intervenciones, políticas y programas que se mantengan después de su fase inicial)-
- Transparencia (asegurar la transparencia financiera y administrativa para mantener la confianza pública)-
- Coherencia (elaborar políticas y programas congruentes entre sí e inspirados por los mismos objetivos generales)-
- Alianzas innovadoras con las autoridades, las organizaciones internacionales, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las organizaciones no gubernamentales.
- Una campaña de educación y sensibilización públicas para generar un apoyo amplio a la iniciativa.
- Capacidad nacional para analizar, preparar y ejecutar otras intervenciones atendiendo a la variación de las circunstancias.

- Una firme voluntad política y empeño en medidas de reforma que encaren las causas fundamentales del problema.
- Elaboración de estrategias claras y eficaces a nivel nacional y local Rendición pública de cuentas sobre los progresos realizados con el fin de prevenir la trata de personas (y aplicar estrategias nacionales y locales).
- Al menos para el informe de la secretaría del gobierno de la república 2013 reconoce su participación activa para la vinculación interinstitucional para prevenir y sancionar los delitos objeto de la Ley en la materia, su tarea de convertirse en vigilante de los programas, acciones y tareas implementadas, así como su obligatoriedad de ser sometido a evaluación, rendición de cuentas, transparencia de acciones. No obstante, hasta ahora no se identifica alguna de las acciones, programas que sean sujetas a evaluación de impacto o algún otro tipo. Esta visión ayudaría a acrecentar información de campo respecto al comportamiento del hecho delictivo.

Los elementos anteriores también orientan a determinar si las políticas son compatibles para alcanzar un propósito señalado o para decidir si deben o no ser modificadas las estrategias que hacen frente a la trata de personas. El monitoreo y la evaluación de la ejecución de programas o acciones que integran la política pública contra el problema asegura tener conocimiento de hasta donde un programa tendrá efectos o si los cumplirá en los términos deseados.

Ahora, en términos de los efectos sobre las víctimas y víctimas secundarias se evidencian en una *menor incidencia de castigos penales por el delito de trata*. Por ejemplo, tan solo en un periodo de tres años, 2009-2011, organizaciones como FEVIMTRA-PGR y PGR-Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) reportaron 201 denuncias y 206 averiguaciones previas, de las cuales 31 fueron consignaciones. Un apartado estadístico, además de escaso es complicado de considerar debido a que las diversas fuentes reportan distintas cifras. El reducido número de averiguaciones previas y consignaciones por el delito de trata de personas en alguno de sus fines o fases muestra un desconocimiento y poca atención hacia el problema.

Hasta este momento, las políticas fragmentadas no logran vincular la conexión entre la prostitución, el comercio sexual con la trata y la explotación sexual. Sea por falta de habilidades instaladas, nexos ajenos a los intereses estipulados en la normativa. Ante una ausencia de política eficiente para dar cuentas de la reglamentación del comercio sexual, la trata encuentra un mercado para insertar la explotación sexual. La falta de información sobre el número de establecimientos relacionados con la oferta de servicios sexuales guarda relación con la clandestinidad con la que operan algunos o con la flexibilidad de las normas de los gobiernos locales y a la tolerancia social de este tipo de prácticas.

No existe acción alguna enfocada a analizar cómo operan y en qué condiciones existe el “comercio sexual”, los moteles, las zonas hoteleras, los clubes de desnudo, los bares o casas de masajes. Las acciones de los distintos organismos de los gobiernos se limitan a verificar el cumplimiento de normativas que no violen los reglamentos administrativos, es decir que no se ubiquen en zonas cercanas a hospitales, escuelas, iglesias, centros de esparcimiento como parques urbanos o áreas de juegos para niños y jóvenes.

Las sociedades mercantiles que se benefician indirectamente de los entornos de explotación de mujeres no son consideradas del todo en la legislación contra la trata en México, ni en los estados que poseen legislación al respecto. Los espacios –llámense bares, hoteles, centros nocturnos– son parte de la infraestructura que da lugar al comercio sexual, su identificación es complicada porque además de la ausencia de sanciones por una ley se ha corroborado que estas personas morales utilizan la legalidad para mantenerse operando bajo los términos administrativos mercantiles. Bailón señala que «el funcionamiento de los bares muestra cómo sus dueños han aprovechado las condiciones de “legalidad” para abrir sus negocios» (2013: 417) y enumera una serie de aspectos que desdibujan los fines de estos

espacios dentro del negocio del comercio sexual con personas en situación de explotación mientras cumplen con su reglamentos y ordenamientos que exigen las demarcaciones municipales.

Limitarse a los aspectos puramente administrativos omite las condiciones de abuso o violencia a los derechos humanos elementales de las personas que laboran en esos establecimientos. La ausencia de priorizar las condiciones humanas en las que laboran las personas permite que precisamente los dueños o representantes de establecimientos se conviertan en beneficiarios indirectos y por ende puedan encontrar mayores condiciones para justificar su no implicación en el delito. Así mientras la política pública se reformula o encuentra cómo subsanar sus áreas de mejora, el andamiaje que sostiene la explotación y la encubre se amplía y favorece que la trata y explotación ocurran incluso en el mismo contexto (comunidad, municipalidad).

3.4. Normativa federal en materia de prevención, sanción, atención y erradicación de la trata de personas

La Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, promulgada desde 2007, propició una serie de legislaciones en el país. Hasta 2011 un total de 13 entidades del país, incluido el estado de San Luis Potosí, habían aprobado una legislación. Para 2012 se promulgó la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

Respecto a la reforma de esta ley existen diversas interpretaciones. A la Ley del año 2007 se le criticaron algunas conductas de acción que a diferencia del Protocolo de Palermo involucraban verbos –*como promover, solicitar, ofrecer, facilitar, conseguir, trasladar,*

entregar, recibir, contratar publicidad, publicar anuncios– mientras omitía las conductas que tipificaba dicho protocolo –*captar, enganchar y reclutar*–. Mismas que la Ley General de 2012 rescató para castigar los fines de la explotación –en su artículo 10–, pero no escapa a críticas debido a la ambigüedad de los términos con los que esta ley se ha redactado, misma dificultad que obstaculiza el cumplimiento del sistema operacional de la impartición de justicia.

Rangel y Romo (2013) señalan que es deficiente en el cumplimiento uno de los requisitos que exige el sistema de derecho, la comprensión, pues los jueces, ministerios públicos o peritos se encuentran con la posibilidad de interpretar dicha ley, causa dudas al momento de su aplicación. Para los autores, la ley incluye además otros cuerpos normativos que recopilan normas que corresponden a otros subsistemas jurídicos parciales, por ejemplo, disposiciones que son del Código Penal, del Código de Procedimientos Penales, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y, de la Ley General de Víctimas. Retoman como ejemplo el fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos previstos en la Ley General contra la Trata, la Ley contra el Secuestro y la de Víctimas, situación que en el plano operacional traerá complicaciones a las autoridades quienes deberán enfrentar el problema de a qué fondo destinan el recurso si los fines que persiguen parecieran similares o ambiguos.

Además de ello habrá que resaltar la visión netamente criminal o delictiva del ejercicio de la política pública contra la trata de personas y si bien Centeno (s/f) argumenta que entre otros países, México también ha intentado superar el estado de dispersión normativa para crear instrumentos legales, dichos resultados no han sido los más satisfactorios, pues resalta la falta de proyección social de los instrumentos jurídicos, al

conocimiento de su operacionalización por el funcionariado, por la ciudadanía, lo complejo de su aplicación, que hasta ahora provoca, sobre todo, desconfianza en su efectividad.

Los medios comisivos son un tema pendiente si se considera que el delito de trata de personas ocurre con víctimas que presentan dificultades para hacer evidente que son utilizadas para un fin de explotación –en los casos documentados de enamoramiento o lazo afectivo con las personas explotadoras, la idea de ceder a la explotación por voluntad propia, el abuso de poder frente a una situación de dependencia con la víctima, el sentido de culpa que acarrea la construcción de la subjetividad de las personas que están en situación de explotación sexual–. Otro aspecto relevante es que la ley «contempla la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y al día de hoy sigue siendo letra muerta, pues ni siquiera se ha establecido una ruta crítica que debe seguir las víctimas» (Aguilera, 2014: 78).

Las acciones de política pública hasta ahora desarrolladas parten precisamente de la reglamentación contenida en la legislación en torno al tema. Y si bien existen muchas observaciones, críticas o áreas de mejora, hasta ahora, la legislación es el fundamento para que las organizaciones de gobierno actúen frente a la problemática. A la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas del año 2007, en México se le criticaron algunas conductas de acción que a diferencia del Protocolo de Palermo involucraban verbos –*como promover, solicitar, ofrecer, facilitar, conseguir, trasladar, entregar, recibir, contratar publicidad, publicar anuncios*– mientras omitía las conductas que tipificaba dicho protocolo –*captar, enganchar y reclutar*–. Mismas que la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos de 2012 rescató para castigar los fines de la explotación –en su artículo 10–, pero no escapa a críticas debido la ambigüedad de los términos con los que esta ley se ha

redactado, misma dificultad que obstaculiza el cumplimiento del sistema operacional de la impartición de justicia.

Capítulo 4. San Luis Potosí y su política pública para atender el problema de trata

Este apartado sitúa la atención en el contexto potosino. Busca indagar sobre el trabajo correspondiente en la prevención, atención, procuración de justicia, seguimiento e información, así como capacitación en el tema de trata de personas, durante el periodo de enero 2013 a agosto de 2016²⁰.

4.1. Análisis de la intervención gubernamental para la erradicación de la trata (2013-2016)

Implicó la revisión de la legislación vigente para 2016 en el Estado de San Luis Potosí. Y ordenar la información en función las responsabilidades que determina la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Trata de Personas en el estado de San Luis Potosí. Se propusieron 5 categorías, según las tareas que deben llevar a cabo las dependencias gubernamentales:

- *Acciones de prevención:* tareas dirigidas a reducir la incidencia del delito de trata y combatir los diversos factores que vulneran a las personas o que propician condiciones para que la trata ocurra.
- *Acciones de atención:* es el trabajo en vías de identificación de víctimas, reparación del daño de manera integral, canalización a autoridades pertinentes, así como asistencia jurídica, psicológica, médica y gestión de alojamiento. Es decir, es la intervención directa con las víctimas y familiares con el fin de mejorar las condiciones emocionales.
- *Procuración de justicia:* acciones correspondientes en otorgar el derecho a la justicia. Se fundamenta en la persecución y resolución efectiva del delito de trata. Por lo tanto, se tiene la tarea de brindar las condiciones de confianza, seguridad y acompañamiento para denunciar, dar continuidad de los casos de manera eficaz y efectiva, así como promover la cultura de la denuncia entre la ciudadanía en general y capacitar al personal de estas dependencias con el fin brindar un servicio de calidad considerando la delicadez del delito.
- *Acciones de seguimiento e información:* documentos estadísticos e informes que proporcionan datos concisos sobre la situación de la trata de personas en el estado, así como el proceso de continuidad a temas de prevención, atención y erradicación de la trata.

²⁰ Parte de los datos que integra este capítulo se recopilaron durante la colaboración en uno de los proyectos a cargo del Observatorio Ciudadano “Cero Trata” a cargo de **Educación y Ciudadanía** financiado por la GIZ México de septiembre de 2016 a octubre de 2017.

- *Capacitaciones*: son los procedimientos integrales que permiten ejercer un ámbito de reflexión y sensibilización en el tema de trata de personas con fines de crear las condiciones aptas para que el funcionariado sea capaz de intervenir eficazmente y la ciudadanía conozca acerca del delito en materia de prevención, atención y erradicación.

Con lo anterior, se recurrió a la herramienta de acceso a la información pública, en función de lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en concreto desde la plataforma de acceso a la información pública vía electrónica –con el servicio público INFOMEX–, a través del Sistema Nacional de Transparencia.

En función de las atribuciones que dicta la legislación se indagó sobre las acciones de las autoridades del gobierno estatal en el periodo de 2013 a 2016 y en función de las 5 atribuciones mencionadas antes. Posteriormente esta información se sistematizó y analizó.

En total se enviaron 165 solicitudes de información a 20 instituciones gubernamentales y 4 ayuntamientos (Rio Verde, San Luis Potosí, Matehuala y Ciudad Valles), siendo los municipios representantes de las las cuatro zonas del territorio potosino según la ley estatal en materia de trata de personas. Las fechas de envío datan del mes de septiembre de año 2016 hasta enero de 2017. La información desglosada de este apartado se enlista en las tablas que componen el apartado de Anexos.

El resultado de estas actividades es lo que se presenta a continuación.

4.1.1. Estructura de la política pública para atender la trata en SLP

Desde 2011 existe un esfuerzo por colocar el tema en la agenda gubernamental, principalmente desde la aprobación de la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Trata de Personas en San Luis Potosí, misma que señala una serie de atribuciones a todas las instancias

de los gobiernos estatales y municipales para el cumplimiento de las acciones que en esta ley se establecen.

El antecedente nacional coadyuvó a que el Congreso del estado de San Luis Potosí aprobara la Ley Para Prevenir, Atender y Erradicar la Trata de Personas, el 22 de diciembre de 2010 y fue publicada en el Periódico Oficial, el 27 de enero de 2011. La exposición de motivos considera la trata de personas un delito, una modalidad de esclavitud en el siglo XXI y una de las expresiones de destrozo al tejido social, el gobierno señala a delincuencia organizada como ejecutora de este delito. No obstante, la bibliografía en la materia señala a una diversidad de actores implicados en la problemática.

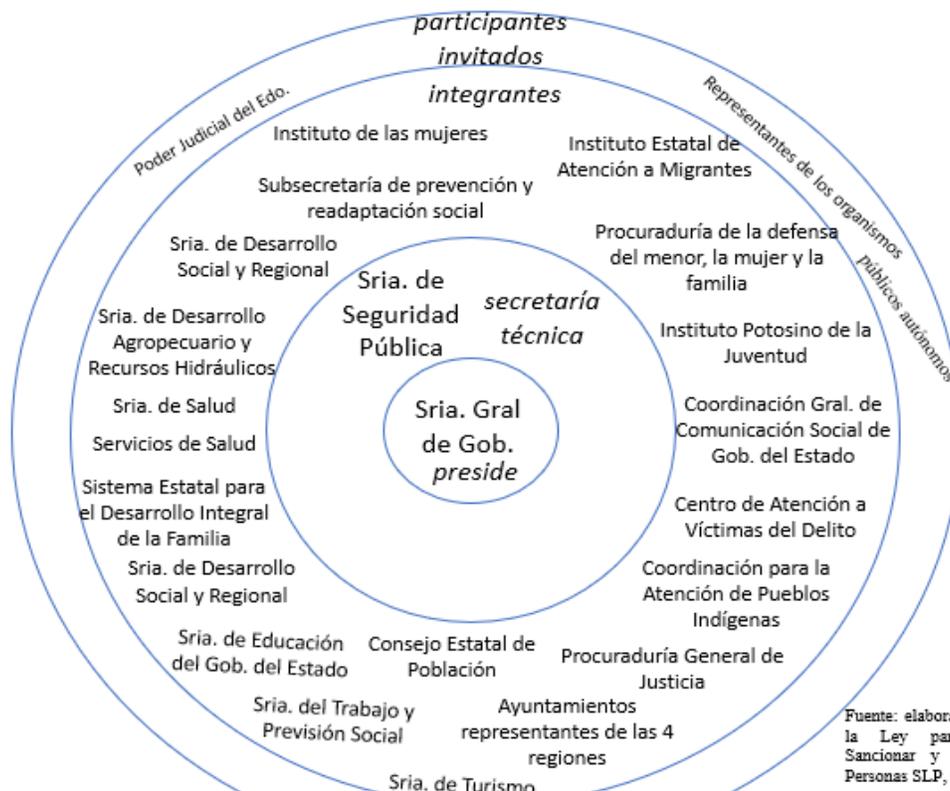
Uno de los siete títulos de la Ley, el segundo, establece denominación, objetivo, estructura, atribuciones, frecuencia de sesiones e integración de subcomisiones del mecanismo denominado Comisión Interinstitucional (CPAETP), mismo que es responsable de dinamizar y vigilar la periodicidad de las actividades en materia de trata de personas. La CPAETP posee también responsables de su integración y operación:

1. La Secretaría General de Gobierno
2. La Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
3. La Procuraduría General de Justicia (PGJ);
4. La Secretaría de Educación de Gobierno del Estado (SEGE);
5. La Secretaría de Turismo (SECTUR);
6. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS);
7. La Secretaría de Desarrollo Social y Regional (SEDESORE);
8. La Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos (SEDARH);
9. La Secretaría de Salud;
10. Los Servicios de Salud (SSP);
11. El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF);
12. La Subsecretaría de Prevención y Readaptación Social;
13. La Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia;
14. El Instituto de las Mujeres en el Estado (IMES);
15. El Instituto Estatal de Atención a Migrantes;
16. El Instituto Potosino de la Juventud (INPOJUVE);

17. El Consejo Estatal de Población (COESPO);
18. La Coordinación para la Atención de Pueblos Indígenas (INDEPI);
19. El Centro de Atención a Víctimas del Delito o Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas;
20. La Coordinación General de Comunicación Social de Gobierno del Estado, y
21. Los ayuntamientos, uno que represente cada una de las cuatro zonas del Estado.

Algo relevante en este orden es que la Sria. de Comunicaciones y Transportes no figura en esta CPAETP. La CPAETP es presidida por el o la representante de la Secretaría General de Gobierno, mientras que la Secretaría Técnica es asumida por la Secretaría de Seguridad Pública, quienes son las bases de la estructura de la Comisión. Las 19 dependencias restantes ejercerán una participación igualitaria, pero distribuida en diferentes subcomisiones. Para las reuniones de la Comisión, las cuales serán de manera bimestral o de convocatoria extraordinaria, serán invitados un legislador representante del Congreso, un magistrado del Poder Judicial, representantes de la sociedad civil y académicos expertos en el tema.

Estructura de la CPAETP



La misma CPAETP posee atribuciones (según el artículo 17 de la Ley) y para efectuarlas marca subcomisiones que favorezcan el intercambio, colaboración y coordinación para desarrollar acciones de prevención, atención, procuración de justicia, seguimiento e información, así como fortalecimiento con capacitación para la CPAETP.

Prevención

En el área de prevención se especifican 67 acciones, de las cuales todos los organismos de gobierno están involucrados para participar, a excepción de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, quien desempeña sus funciones especialmente en el rubro de atención. La Secretaría de Educación del Gobierno del Estado es la que tiene una mayor cantidad de responsabilidad al ejercer 8 acciones preventivas, mientras que la Procuraduría General de Justicia, el Consejo Estatal de Población sólo cuentan con una acción por ejercer (revisar apartado de Anexos) tal como se muestra en la siguiente imagen:

# de Atribuciones por instituciones de gobierno para la Prevención de la Trata de Personas	
<i># de Atribuciones</i>	<i>Organizaciones</i>
8	SEGE
5	SALUD
5	STPS
5	SESEDARH
5	INPOJUVE
4	SEDESORE
4	IMES
4	INDEPI
4	AYUNTAMIENTOS
3	Dir. Gral. de Prevención y Reinserción Social
3	SECTUR
3	Instituto de atención a Migrantes
3	Comunicación Social
2	SSP
2	DIF
2	Procuraduría para la Defensa del Menor, la Mujer, la Familia y del Adulto Mayor
2	SRIA GRAL DEL GOBIERNO
1	PGJ

1	COESPO
Fuente: elaboración propia con base en la revisión a la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas SLP, vigente hasta 2016	

Atención

Respecto al área de atención, son 27 las acciones que estipula la Ley de Trata, distribuidas entre 12 instituciones. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y la Procuraduría para la Defensa del Menor, la Mujer, la Familia y el Adulto Mayor –ahora Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes, la Mujer, la Familia y el Adulto Mayor– son quienes ejercen mayor responsabilidad al asignárseles cuatro acciones a cada institución. Por su parte, la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública, la Dirección General de Prevención y Reinserción Social y los representantes de ayuntamientos, únicamente cuentan con una acción a implementar.

# de Atribuciones por instituciones de gobierno para la Atención de la Trata de Personas	
<i># de Atribuciones</i>	<i>Organizaciones</i>
4	DIF
4	Procuraduría para la Defensa del Menor, la Mujer, la Familia y del Adulto Mayor
3	SALUD
3	PGJ
2	Dir. Gral. de Prevención y Reinserción Social
3	IMES
2	INDEPI
2	Comisión Ejecutiva para Atención a Víctimas del Delito
1	Sria. Gral. Gob.
1	SSP
1	STPS
1	AYUNTAMIENTOS
Fuente: elaboración propia con base en la revisión a la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas SLP, vigente hasta 2016	

Procuración de la justicia

Respecto al área de procuración de la justicia, son 21 acciones que determina la Ley para su aplicación, distribuidas en 9 instituciones y/o dependencias gubernamentales. La Procuraduría General de Justicia y la Procuraduría de Protección de las Niñas, Niños, Adolescentes, la Mujer, la Familia y el Adulto Mayor, son quienes tienen atribuidas la mayor cantidad de acciones, cinco y seis acciones respectivamente, consagrando el cincuenta por ciento del trabajo en el tema de procuración de justicia. En contra parte, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Trabajo y Prevención Social, la Dirección General de Prevención y Reinserción Social y los representantes de ayuntamientos, únicamente cuentan con una acción asignada.

# de Atribuciones por instituciones de gobierno para la Procuración de Justicia contra la Trata de Personas	
<i># de Atribuciones</i>	<i>Organizaciones</i>
6	PGJ
5	Procuraduría para la Defensa del Menor, la Mujer, la Familia y del Adulto Mayor
3	Instituto de Atención a Migrantes
3	SALUD
1	SSP
1	STPS
1	Dir. Gral. de Prevención y Reinserción Social
1	Comision Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas
1	AYUNTAMIENTOS
Fuente: elaboración propia con base en la revisión a la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas SLP, vigente hasta 2016	

Seguimiento e información

En el área de seguimiento e información, la Ley establece 16 acciones distribuidas en ocho instituciones y/o dependencias gubernamentales. De éstas, la Procuraduría General de

Justicia, es quien tiene delegada la mayor cantidad de acciones, cinco de ellas, mientras que la Secretaría de Seguridad Pública, Servicios de Salud, el Instituto de Mujeres y el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas, únicamente cuentan con una acción.

# de Atribuciones por instituciones de gobierno para el seguimiento e información sobre el fenómeno de la Trata de Personas	
<i># de Atribuciones</i>	<i>Organizaciones</i>
5	PGJ
2	SEGE
2	Procuraduría para la Defensa del Menor, la Mujer, la Familia y del Adulto Mayor
2	Sria. Gral. Gob.
2	COESPO
1	INDEPI
1	IMES
1	SSP
1	Salud
Fuente: elaboración propia con base en la revisión a la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas SLP, vigente hasta 2016	

Capacitación

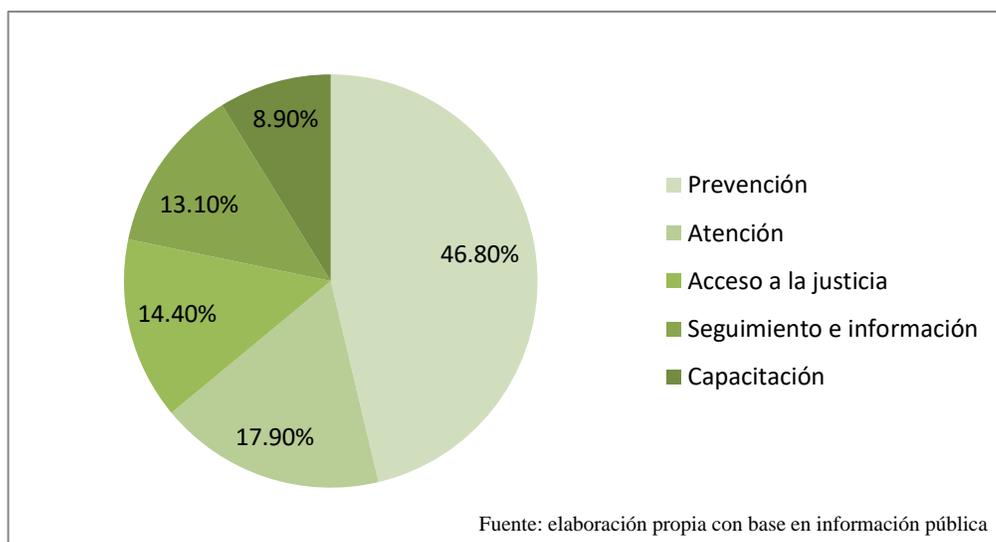
Por último, en el área de capacitación se atribuyen 13 acciones a 11 instituciones y/o dependencias gubernamentales, de las cuales la mayor cantidad corresponden a la Secretaría de Salud con tres de ellas. Las demás corresponden a la Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Educación, Secretaría de Turismo, Procuraduría para la Protección de Niñas, Niños, Adolescentes, la Familia, la Mujer y el Adulto Mayor, el Instituto de las Mujeres, Instituto de Migración y enlace interinstitucional, Consejo Estatal de la Población, Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas y los/as representantes de los ayuntamientos del estado.

# de Atribuciones por instituciones de gobierno para capacitación sobre el problema de la Trata de Personas	
<i># de Atribuciones</i>	<i>Organizaciones</i>
3	Salud
1	Sria. Gral. Gob.
1	SSP
1	SEGE
1	SECTUR
1	Procuraduría para la Defensa del Menor, la Mujer, la Familia y del Adulto Mayor
1	IMES
1	Instituto de Migración
1	COESPO
1	INDEPI
1	Ayuntamientos
Fuente: elaboración propia con base en la revisión a la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas SLP, vigente hasta 2016	

Asignación de áreas de prevención, atención, acceso a la justicia, seguimiento e información y capacitación

Con respecto a la distribución en las áreas asignadas para el trabajo de las instituciones, la Ley marca una tendencia al ámbito de prevención, ya que, de las 145 acciones en total, 68 corresponden a este sector, mientras que el de atención tiene 26, acceso a la justicia 21, seguimiento e información 17 y capacitación 13 acciones. Es decir, casi la mitad de las acciones dictaminadas por la Ley se enfocan a la cuestión preventiva y los demás aspectos ocupan muy poco trabajo asignado desde la legislación estatal.

Áreas de intervención por parte de las instituciones que componen la Comisión



4.1.2 Resultados de la intervención gubernamental para la erradicación de la trata (2013-2016)

En el periodo que comprende enero de 2014 a agosto de 2016, según los datos proporcionados por la Secretaría de Gobierno –encargada de presidir las reuniones de la Comisión Interinstitucional– se tiene un registro de cuatro reuniones en el periodo del 2014-2016. La siguiente tabla muestra la información proporcionada con respecto a las fechas de estas reuniones de trabajo:

Sesiones de la CPAETP		
<i>Año</i>	<i>Fecha de reunión</i>	<i>Número de reuniones</i>
2013	No se cuenta con registro	No se cuenta con registro.
2014	25 de Julio	1
2015	30 de junio	1
2016	07 de junio 16 de diciembre	2
(Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información pública)		

Según el artículo 18 de la Ley, la CPAETP debe sesionar de manera ordinaria bimestralmente, con al menos la mitad de las representaciones institucionales. Sin embargo,

los datos otorgados muestran la falta de trabajo interinstitucional, ocasionando que se avance poco en manera legislativa y de atención, prevención y erradicación de la trata de personas en el estado. En los últimos cuatro años (2013-2016) se han reunido únicamente en cuatro ocasiones, -los datos no especifican el tipo de reunión-, cuando de manera ordinaria debieron realizar 24 reuniones, más los temas discutidos en sesiones extraordinarias. Tan solo en el año 2013 no se cuenta con información que especifique las reuniones, mientras que para el 2014 y 2015 únicamente se realizó una reunión por año. En la siguiente tabla se muestra las instituciones participantes en cada una de las cuatro reuniones registradas, así como los acuerdos realizados:

Sesiones de la CPAETP y sus acuerdos		
<i>Año</i>	<i>Instituciones participantes</i>	<i>Acuerdos</i>
2013	No hay registro	No hay registro
2014	Secretaría de Gobierno Secretaría de Seguridad Pública Procuraduría General de Justicia Secretaría de Educación Instituto de las Mujeres del Estado Instituto de Atención a Migrantes INDEPI Secretaría de Turismo Secretaría de Trabajo y Previsión Social Secretaría de Desarrollo Social y Regional Sec. De Desarrollo Agropecuario y Rec. Hidráulicos Centro de Atención a Víctimas del Delito Coordinadora General de Comunicación Social Secretaría de Salud Sec. de Desarrollo Integral de la Familia Dirección de Prevención y Reinserción Social Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes, la Mujer, la Familia y el Adulto Mayor Ayuntamientos; C. Valles, Rio Verde, San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez	No hay información registrada
2015	Secretaría de Gobernación Secretaría de Seguridad Pública Consejo Estatal de Población Procuraduría General de Justicia Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes, la Mujer, la Familia y el Adulto Mayor	La presidenta, Mtra. Teresa Galicia del Coespo, puso a consideración el acuerdo de continuar con los trabajos para llevar al poder

	<p>Instituto de las Mujeres del Estado Centro de Atención a Víctimas del Delito Dirección de Prevención y Reinserción Social INDEPI Instituto de Atención a Migrantes Servicios de Salud Sec. De Desarrollo Agropecuario y Rec. Hidráulicos Secretaría de Trabajo y Previsión Social Secretaría de Desarrollo Social y Regional Coordinadora General de Comunicación Social Secretaría de Educación Instituto Potosino de la Juventud Invitados: Diputado Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales Comisión Estatal de Derechos Humanos Supremo Tribunal de Justicia</p>	<p>legislativo la propuesta de reforma a la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Trata de Personas en San Luis Potosí, con el fin de armonizarla con la Ley General, siendo votado por unanimidad.</p>
2016	<p><i>Junio de 2016</i> Secretaría de Seguridad Pública Procuraduría General de Justicia Secretaría de Educación Secretaría de Turismo Secretaría de Trabajo y Previsión Social Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes, la Mujer, la Familia y el Adulto Mayor Instituto de las Mujeres del Estado Instituto de Migración y Enlace Institucional Instituto Potosino de la Juventud Consejo Estatal de Población INDEPI Sec. De Desarrollo Agropecuario y Rec. Hidráulicos Invitados: Diputada del Congreso del Estado Supremo Tribunal de Justicia</p>	<p>Clasificado como pendiente</p>
	<p><i>Diciembre de 2016</i> Secretaría de Gobierno del Estado Procuraduría General del Estado Secretaría de Educación Secretaría de Trabajo y Previsión Social Sec. De Desarrollo Agropecuario y Rec. Hidráulicos Servicios de Salud Dirección de Prevención y Reinserción Social Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes, la Mujer, la Familia y el Adulto Mayor Instituto de las Mujeres del Estado Instituto Potosino de la Juventud Consejo Estatal de Población INDEPI Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Secretaría de Turismo Secretaría de Desarrollo Social y Regional Secretaría de Comunicación Social</p>	<p>Se creó un Consejo Consultivo Interinstitucional para la revisión de los documentos elaborados en cuestión de investigación y diagnósticos que se han elaborado en el tema de trata de personas, con el fin de presentar los avances hechos en la materia y dar paso a la elaboración del Programa Estatal. También se acordó hacer observaciones a</p>

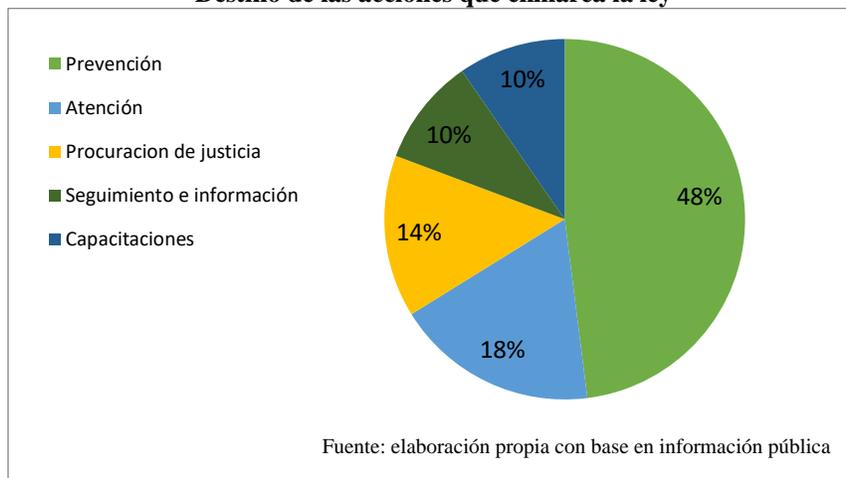
	Ayuntamientos: Matehuala, Río Verde, C. Valles Invitadas: Comisión Estatal de Derechos Humanos Colegio de San Luis Potosí A.C. Academia (Universidad Autónoma de SLP) Otra Oportunidad A.C. Educación y Ciudadanía A.C. Diputada Martha Orta	las instituciones que no estuvieron presentes.
Fuente: Elaboración propia con base en información pública, folio Segob 00023417		

Aunque en las reuniones se cuenta con un alto porcentaje de asistencia por parte de las dependencias que componen la CPAETP, es nulo el trabajo interinstitucional que puede percibirse. El funcionamiento de la CPAETP se destaca por la ausencia de la importancia asignada al tema de trata de personas, convocando únicamente a una reunión por año y no de manera bimestral, como lo determina la Ley.

Debido a que han sido muy pocas las reuniones realizadas por la Comisión Interinstitucional, es alto el porcentaje de asistencia, ya que, de 19 instituciones y dependencias gubernamentales, siete tienen un cien por ciento de participación, once tienen el 75 por ciento y únicamente el Sistema Integral de la Familia ha sido quien menos veces ha acudido a las reuniones, con el 25 por ciento. Con respecto a los ayuntamientos, de los cinco municipios registrados, tres asistieron al menos a la mitad de las convocatorias (San Luis Potosí, Río Verde y Ciudad Valles), mientras que Matehuala y Soledad de Graciano Sánchez han acudido una sola vez.

La ley en materia de trata de personas en San Luis Potosí tiene un número mayor de acciones destinadas a la prevención. En ese sentido, el resultado de las acciones destinadas a *prevenir* representan 47.8 por ciento, en el ámbito de *atención* son el 18.1 por ciento, *procuración* de justicia el 14.5 por ciento, *seguimiento e información* el 9.6 por ciento y *capacitaciones* el 9.6 por ciento. La siguiente gráfica representa esta distribución:

Destino de las acciones que enmarca la ley



Respuestas sobre acciones realizadas y cumplimiento de las atribuciones

Una vez obtenidas las respuestas a cada una de las solicitudes, estas se clasificaron según las 5 categorías (prevención, atención, procuración de justicia, seguimiento e información y capacitación). Y por cada una se analizó el contenido de la respuesta, según si hubieran implementado acciones para el cumplimiento de las atribuciones; si explícitamente señalaban no haber implementado acciones para el cumplimiento de las atribuciones o si por la calidad de la respuesta no se podía determinar el tipo de contenido que reportaban, sea porque respondían con otro tipo de información.

El área de **1) prevención**, que representa el 46.8% de todas las acciones asignadas a las distintas dependencias gubernamentales, según lo determinado por la Ley. En esta sección se clasificaron un total de 79 solicitudes de información pública, cabe señalar que es la única área de intervención en que deben de trabajar todas las instancias, a excepción de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas quien no tiene actividades delegadas de prevención. Según la clasificación otorgada a cada una de las respuestas proporcionadas, podemos señalar

que poco más de la mitad son satisfactorias, es decir, corresponden a la información solicitada ya sea para comprobar acciones realizadas o para aceptar su ausencia.

Acciones de Prevención contra la trata de personas		
<i>Tipo de respuesta</i>	<i>Cantidad de solicitudes recibidas</i>	<i>Porcentaje</i>
Satisfactoria	42	53.1%
Turnan a otra dependencia	1	1.2%
Responden a otra atribución	11	13.9%
Pendiente	7	8.8%
No se pudo determinar	10	12.6%
Responden con acciones de otra dependencia	3	3.7%
Responden con acciones ajenas a lo solicitado, pero con el tema de trata	4	5.0%
Responden con acciones relativas al tema de trata y otras atribuciones dentro de la institución	1	1.2%
TOTAL	79	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en información pública

De las satisfactorias, se analizó la información para verificar que efectivamente atendieran a las acciones solicitadas y resultó lo siguiente:

Porcentaje de acciones implementadas y no implementadas para la prevención		
<i>Cumplimiento de las acciones</i>	<i>Cantidad de solicitudes</i>	<i>Porcentaje</i>
Han implementado acciones para el cumplimiento de la atribución	18	22.7%
No han implementado acciones para el cumplimiento de la atribución	21	26.5%
No se puede determinar	40	50.6%
TOTAL	79	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en información pública

Lo que se trabajó en la cuestión preventiva fue mínimo (22.7%). Es notorio que al menos en el ámbito de prevención, las organizaciones públicas involucradas carecen de elementos para demostrar el trabajo elaborado o el asumir la ausencia de acciones. Queda demostrado el problema de las instituciones para abordar de manera integral la situación de trata de personas, teniendo como resultado la ausencia de una intervención que de verdad logre reducir anticipadamente la incidencia del delito.

El área de **2) atención**, representa el 17.9% de todas las acciones asignadas a las distintas dependencias gubernamentales, según lo determinado por la Ley. En esta sección se enviaron

un total de 30 solicitudes de información a doce de las veinte instancias que componen la CPAETP²¹. El 60% son satisfactorias, es decir, corresponden a la información solicitada ya sea para comprobar acciones realizadas o para aceptar su ausencia.

Acciones de atención contra la trata de personas		
<i>Tipo de respuesta</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Satisfactoria	18	60.0
Turnan a otra dependencia	2	6.6
Responden otra atribución	1	3.3
Pendiente	1	3.3
No se puede determinar	3	10.0
Responden con acciones de otra dependencia	4	13.3
Responden con acciones ajenas a lo solicitado, pero con el tema de trata	1	3.3
Responden con acciones relacionadas al tema de trata y otras acciones dentro de la institución	-----	-----
TOTAL	30	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en información pública

Respecto a la clasificación del cumplimiento realizado por las instituciones en el tema de atención, se ha concluido que poco más del 40% de las respuestas no pueden ser determinadas, es decir que se envió información inconclusa, poco clara, sin vinculación a lo solicitado, o simplemente no se dio respuesta. Por su parte, el 30% demostró que no se implementan acciones para dar cumplimiento a lo establecido por la Ley, y únicamente el 26% de las respuestas comprueban y asumen actividades propias a lo correspondiente.

Porcentaje de acciones implementadas y no implementadas para atención		
<i>Cumplimiento de las acciones</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Han implementado acciones para el cumplimiento de la atribución	8	26.6
No han implementado acciones para el cumplimiento de la atribución	9	30.0
No se puede determinar	13	43.3
TOTAL	30	100

Fuente: Elaboración propia, con base en información pública

²¹ Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General del Estado, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Servicios de Salud, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Dirección General de Prevención y Reinserción Social, Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes, la Mujer, la Familia y el Adulto Mayor, Instituto de las Mujeres del Estado, Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, Ayuntamientos.

En el apartado de *prevención* el panorama fue difícil de determinar, así como el grado de cumplimiento de las instancias con respecto al proceso de atención que deben desempeñar. Únicamente poco más de un cuarto de las respuestas pueden comprobar que realizan acciones de atención a víctimas, pero sobresale la falta de información precisa sobre casos de trata de personas, especialmente por la complicación de las instancias para la detección de este delito o la invisibilización que se le da al tema.

El área de **3) procuración de justicia** representa el 14.4% de todas las acciones asignadas a las distintas dependencias gubernamentales, según lo determinado por la Ley. En esta sección se enviaron un total de 24 solicitudes de información a 9 de las 20 instituciones que componen la CPAETP²².

Poco más de la mitad de las respuestas otorgadas han sido clasificadas como satisfactorias, es decir, se vinculan directamente a lo solicitado, ya sea para confirmar acciones realizadas con respecto a lo obligado por la Ley, o para mencionar la ausencia de ellas. Otras clasificaciones que sobresalen fueron las pendientes, debido a la falta de respuesta que impidieron clasificarlas; la información correspondiente a otra atribución que no era lo requerido; y las que no se pueden determinar, ya sea por falta de claridad, ausencia de vinculación a la información solicitada o porque no se pudo tener acceso a los enlaces otorgados. La siguiente tabla contiene todas las clasificaciones de las respuestas, acompañadas de la cantidad exacta y el porcentaje al que corresponde:

Acciones de procuración de justicia contra la trata de personas		
<i>Tipo de respuesta</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>

²² Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General del Estado, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Servicios de Salud/ Secretaría de Salud, Dirección General de Prevención y Reinserción Social, Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes, la Mujer, la Familia y el Adulto Mayor, Instituto de Atención a Migrantes, Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, Ayuntamientos.

Satisfactoria	13	54.1%
Turnan a otra dependencia	1	4.1%
Responden a otra atribución	3	12.5%
Pendiente	4	16.6%
No se puede determinar	2	8.3%
Responden con acciones de otra dependencia	-----	-----
Responden con acciones ajenas a lo solicitado pero con el tema de trata	1	4.1%
Responden con acciones relacionadas al tema de trata y otras acciones dentro de la institución	-----	-----
TOTAL	24	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en información pública

Para determinar el cumplimiento de las acciones de procuración de justicia, poco más de la mitad no pudieron comprobar debido a diferentes causas, entre ellas porque son respuestas sin claridad, no se informa de lo solicitado sino de otras atribuciones. Las instancias se justifican mencionando que no les corresponde ejecutar esas acciones, o simplemente porque no hay respuesta. Sólo el 20.8% de las respuestas demuestran tener acciones en cuestión de la procuración de justicia, pero suelen ser muy sencillas o generales, ya que la mayoría de las instituciones no cuenta con protocolos específicos para abordar el tema de trata de personas. La siguiente tabla contiene todas las clasificaciones de las acciones, acompañadas de la cantidad exacta y el porcentaje al que corresponde:

Porcentaje de acciones implementas y no implementadas para procuración de justicia		
<i>Cumplimiento de las acciones</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Han implementado acciones para el cumplimiento de las atribuciones	5	20.8%
No han implementado acciones para el cumplimiento de las atribuciones	6	25.0%
No se puede determinar	13	54.1%
TOTAL	24	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en información pública

La gran cantidad de respuestas que no han podido ser determinadas, evidencian las dificultades que las instancias tienen para clasificar los temas que trabajan, así como para ejecutar las obligaciones correspondientes. Por lo tanto, mientras no se acepte las fallas institucionales y los reales problemas que se presentan en el estado, difícilmente se podrá asegurar el derecho a la justicia y persecución de los delitos.

El área de **seguimiento e información** representa el 13.1% de todas las acciones asignadas a las distintas dependencias gubernamentales, según lo determinado por la Ley. En esta sección se enviaron un total de 16 solicitudes de información a 8 de las 20 instituciones que componen la CPAETP²³.

Un alto porcentaje (68.7%) se clasificaron satisfactorias, ya sea para comprobar que se han realizado acciones a lo determinado por la Ley, o para afirmar la ausencia de ellas. La siguiente tabla contiene todas las clasificaciones de las respuestas, acompañadas de la cantidad exacta y el porcentaje al que corresponde:

Acciones de seguimiento e información sobre la trata de personas		
<i>Tipo de respuesta</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Satisfactoria	11	68.7%
Turnan a otra dependencia	-----	-----
Responden con otra atribución	1	6.2%
Pendiente	-----	-----
No se puede determinar	2	12.5%
Responden con acciones de otra dependencia	1	6.2%
Responden con acciones ajenas a lo solicitado pero con el tema de trata	1	6.2%
Responden con acciones relativas a la trata y otras acciones dentro de la institución	-----	-----
TOTAL	16	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en información pública

La mitad de las respuestas no demostraron desempeñar acciones para el cumplimiento de lo solicitado, basado en lo determinado por la Ley a cada instancia pública. Esta cantidad demuestra que gran parte de las organizaciones de gobierno reconocen que no están trabajando en la fabricación de herramientas de información y seguimiento de casos del delito de trata de personas, lo que ocasiona que no se tenga una percepción clara sobre la situación de trata desde la realidad contextual del estado de San Luis Potosí.

²³ Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General del Estado, Secretaría de Educación, Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes, la Mujer, la Familia y el Adulto Mayor, Instituto de las Mujeres del Estado, Consejo Estatal de Población, Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas

Porcentaje de acciones implementadas y no implementadas para el seguimiento e información		
<i>Cumplimiento de las acciones</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Han implementado acciones para el cumplimiento de las atribuciones	5	31.2
No han implementado acciones para el cumplimiento de las atribuciones	8	50.0
No se puede determinar	3	18.7
TOTAL	16	100

Fuente: Elaboración propia, con base en información pública

A diferencia de otras áreas de intervención, en el caso de seguimiento e información el nivel de cumplimiento de las acciones anexadas en las respuestas con lo determinado por la Ley, la clasificación de indeterminable no es la principal. Es decir, en este rubro se pudo analizar de mejor manera los contenidos de las respuestas, lo que permitió concretar si habían realizado o no las tareas que les corresponde. En este caso, las acciones que no se pudieron clasificar han sido porque las instancias no respondieron a lo solicitado.

El área de **5) capacitación** representa el 8.9% de todas las acciones asignadas a las distintas dependencias gubernamentales, según lo determinado por la Ley. En esta sección se enviaron un total de 16 solicitudes de información a 11 de las 20 instituciones que componen la CPAETP²⁴. Dentro de esta área de intervención un cuarto de respuestas fueron detectadas con otra atribución.

Acciones de capacitación		
<i>Tipo de respuesta</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Satisfactoria	8	50.0%
Turnan a otra dependencia	-----	-----
Responden con otra atribución	4	25.0%
Pendiente	2	12.5%
No se puede determinar	1	6.2%
Responden con acciones de otra dependencia	-----	-----
Responden con acciones ajenas a lo solicitado pero con el tema de trata	-----	-----
Responden con acciones relativas a la trata y otras atribuciones de la institución	1	6.2%
TOTAL	16	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en información pública

²⁴ Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Educación, Secretaría de Turismo, Servicios de Salud/ Secretaría de Salud, Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes, la Mujer, la Familia y el Adulto Mayor, Instituto de las Mujeres del Estado, Instituto de Atención a Migrantes, Consejo Estatal de Población, Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Ayuntamientos

Una cantidad mayor a la mitad fue clasificada como indeterminable, es decir, la información que se proporcionó no se pudo analizar por diferentes cuestiones, tales como falta de claridad, datos electrónicos a los que no se puede acceder, información que no corresponde a los temas señalados, así como la ausencia de respuesta. Un cuarto de las réplicas demostró que no se han realizado acciones, ya sea porque las mismas dependencias lo reconocen o porque lo enviado no tiene vinculación con lo solicitado. Únicamente el 18.7 % de las respuestas contiene datos que precisan que se ha trabajado para dar cumplimiento a las capacitaciones, dirigidas tanto a personal de las dependencias gubernamentales como a la población en general.

Porcentaje de acciones implementadas y no implementadas para la capacitación		
<i>Cumplimiento de las acciones</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Han implementado acciones para el cumplimiento de las atribuciones	3	18.7%
No han implementado acciones para el cumplimiento de las atribuciones	4	25.0%
No se puede determinar	9	56.2%
TOTAL	16	100%
Fuente: Elaboración propia, con base en información pública		

Los datos analizados permiten establecer un panorama incierto con respecto a las atenciones de las obligaciones que tienen las instancias de gobierno para capacitar en el tema de trata de personas, mismas que se dirigen desde la sensibilización hasta mejorar las prácticas de atención. Las respuestas que evidencian un trabajo oportuno representan una cantidad muy pequeña, poniendo en riesgo la atención integral, sensibilizada y acorde a la gravedad de un problema tan complejo como lo es el delito de la trata de personas.

Conclusiones

La trata de personas es un problema global, complejo con capacidad de anclarse fácilmente en la violencia estructural que viven algunos grupos sociales cuando es ignorada. Este es el trasfondo del miedo, la evocación de una realidad donde se comercian cuerpos de mujeres y niñas. Incluso la edad de las víctimas disminuye señala Teresa Uyoa. Las víctimas de la trata de personas son disfrazadas en las calles bajo una dinámica de comercio sexual para favorecer la tolerancia a la violencia contra las mujeres, incluso si estas apenas y son adolescentes.

Las redes de trata disfrazan el delito de modo que parece prostitución, pues esta actividad lejos de ser atendida mantiene –desde hace mucho tiempo– cargas sociales, opiniones y connotaciones negativas, tales como un “oficio antiguo”, una forma “fácil de ganarse la vida”, “una irremediable necesidad”, o “el extremo nocivo de los modelos de libertad sexual”. El imaginario social censura la voz y existencia de las mujeres prostitutas, situación aprovechada por los proxenetas y tratantes para reiterar a las mujeres su carencia de dignidad y de reivindicación.

Los capítulos anteriores se orientaron a exponer la fotografía del problema, sin privilegiar el ángulo delictivo, pues otros elementos como la prevención o la atención a víctimas son fundamentales también en la erradicación del problema. De igual forma y aunque no se profundizó en ello, la presencia de otros problemas sociales vinculados a la inseguridad y violencia favorecen a que se fortalezca la presencia de la trata de personas. Y esos problemas estructurales también pueden ser elemento para considerar otros análisis sobre la trata de personas.

Los contenidos en cada uno de los apartados permitieron rastrear la lógica que favoreció el desarrollo de la política pública en materia de atención, prevención, sanción y erradicación de la trata, tanto a nivel internacional, federal y estatal. Y la exposición de las acciones de los gobiernos dan cuenta de un proceso cronológico que deriva de la presión internacional para que el Estado mexicano materialice los compromisos que suscribe, más por recomendaciones que por un proceso claro de identificación de la necesidad. Ya la propuesta de construcción de mecanismos de coordinación señala que lograrla implica condiciones, no solo técnicas, sino de voluntad política y este elemento parece ser un factor fundamental para el retraso en la erradicación de este grave problema.

Para el caso concreto de la política pública estatal fue evidente que entre los resultados destaca carga hacia el área de prevención, no obstante, los resultados no muestran acciones claras y coordinadas que representen un trabajo efectivo para evitar el delito de la trata de personas mediante estrategias que prevengan a las poblaciones que resulten más vulnerables frente a este problema.

Es evidente la ausencia de trabajo coordinado entre las instituciones, la falta de actualización del material que refleje el contexto de riesgo del delito de trata de personas. Pero también la escasa posibilidad de traducir en acciones la información a la que se aproximan las secretarías cuando se capacitan en torno al tema. Es importante también señalar la evidencia de escasa voluntad política que impide, de inicio la permanencia y construcción de la coordinación y luego que tiene efectos en la sociedad; pues al no mantenerse el tema dentro agenda de gobierno, este se invisibiliza, así como las problemáticas y causas a las que se vincula como el feminicidio, desapariciones de mujeres en el estado, violencia de género en todos sus ámbitos.

La falta de actualización sobre el modus operandi del delito de trata en el estado impide visualizar esta problemática desde aspectos estructurales, por lo que se tiende a determinarla únicamente desde la persecución de un delito.

Respecto al proceso de envío y recepción de información pública, se evidenció que las áreas de transparencia en cada una de las instancias de gobierno en ocasiones desconocen las funciones desarrolladas por las instancias que representan. Se presentaron casos en donde las instancias de gobierno anexaron datos públicos que hacían referencia a otras instancias las cuales enviaron datos incompletos, con dificultad para entender o señalaron no poseer información respecto a las preguntas realizadas en las solicitudes de información pública. Curiosamente un ejercicio de descoordinación desde la CPAETP, pero también escasa coordinación al interior de las propias secretarías para reconocer cuáles son sus aportes concretos en la atención a la problemática y la forma en que abonan a su erradicación.

Existe una dificultad del gobierno para ofrecer calidad en la información que facilita a la ciudadanía. Pues, aunque las respuestas, en un 57.1% fueron clasificadas como satisfactorias, es decir, corresponde la información otorgada a lo solicitado, esto no significa que dichos datos sean acompañados de calidad, claridad y evidencia de trabajo realizado en materia de trata de personas. No es suficiente que se brinde una respuesta solo por cumplir con la plataforma de acceso a la información y evitar recursos de queja o que a las instituciones se les llame la atención desde CEGAIP, sino que dichas respuestas deben otorgar calidad, garantizando verdaderamente el derecho de la ciudadanía a informarse acerca de lo que realizan el gobierno y sobre todo, cumplir la obligación de transparentar las acciones y rendir cuentas a la población.

Aunque la ley estatal establece un mecanismo de coordinación, que además establece elementos de colaboración intersectorial y con un nivel significativo, este se queda en el planteamiento. Es evidente que el intercambio de información, la colaboración (mediante reuniones permanentes) y el diseño de estrategias en colaboración no ocurren. Sí por falta de capacidades instaladas, pero también porque los espacios desarrollados y las acciones establecidas no se accionan. El mecanismo denominado CPAETP es el espacio de coordinación para conjuntar las atribuciones de cada dependencia del gobierno y potenciarlas mediante la conjunción de subredes denominadas comisiones. En ese sentido la ley es significativa, orientada a la operación, colaboración y coordinación entre las partes involucradas. Además, señala las acciones puntuales que corresponden a cada dependencia y en suma integran la estrategia de política pública para atender el problema en la entidad. Pero uno de los elementos principales que impiden su efectividad se vincula a la voluntad política y en otro nivel a la centralidad y dificultad para la interinstitucionalidad.

Con lo anterior es evidente que el tema no se identifica como un problema en el contexto estatal y solo se adaptan propuestas de coordinación, ni las que demarca la ley y tampoco las que pudiera incorporar en función de experiencias exitosas en el exterior.

Una tarea pendiente para el gobierno es armonizar la ley estatal y general para reducir sesgos en la tipificación y persecución del delito. De esta manera, al presentarse casos de trata, es más sencillo para las instituciones catalogarlos desde otros delitos como secuestro, extorción, explotación, u otras acciones del crimen organizado, antes de investigárseles como trata de personas, teniendo como resultado un discurso político e institucional que invisibiliza la problemática de trata de personas en el estado, justificándose en la falta de denuncias, carpetas de investigación y condenas.

Bibliografía:

- ACHARYA, Arun Kumar, & Stevanato, Adriana Salas. (2005). Violencia y tráfico de mujeres en México: una perspectiva de género. *Revista Estudios Feministas*, 13(3), 507-524. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2005000300003&lng=en&tlng=es. 10.1590/S0104-026X2005000300003
- AGUILAR, Villanueva Luis F. (1992). Estudio introductorio. En *La hechura de las políticas públicas*. (pp. 5-77), Porrúa. Localizado 11/1/2015. Página Web: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20HECHURA%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf>
- AGUILAR, Villanueva Luis F. (2010) Los factores que hicieron que el gobernar se volviera problema. En *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. México. Recuperado de: file:///C:/Users/UserN/Downloads/Gobernanza_El_nuevo_proceso_de_gobernar_FINAL_2da_edicion.pdf
- AUGÉ, Marc. (2000). *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la modernidad*. Gedisa editorial. España.
- AZAOLA, Elena y Richard Estes. (2003). *La infancia como mercancía sexual: México, Canadá, Estados Unidos*. Siglo XXI Editores México.
- BAILÓN, Vásquez Fabiola. Caporal, Pérez Verónica & Montiel, Torres Oscar. (2013). *Diagnóstico del ciclo vital de las mujeres en situación de prostitución y su relación con el proxenetismo*. Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos/OAK Foundation. México.
- BAUMAN, Z. y Donskis, L. (2015). *Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida*. Paidós. Barcelona.
- CAM. (2013). *El cuarto informe del observatorio contra la trata de personas con fines de explotación sexual del Distrito Federal*. Centro Cultural Antonio de Montesinos A.C./ Comisión de Derechos Humanos Distrito Federal. CCFD-TERRE SOLIDARE, Programa de Derechos Humanos Distrito Federal.
- CANTO, Chac Manuel. (2002). Introducción a las políticas públicas, en: Canto, M. y O. Castro (coordinadores) *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. MCD, México.

- CASADO, Caballero Vanessa. (2011). La trata de mujeres con fines de explotación sexual. La globalización de la violencia de género. Logros y retos: Actas del III congreso universitario nacional "Investigación y género". Pp. 253-273.
- CASAL, Chaharrón Marta. (2005). Programa de prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en la triple frontera entre Paraguay, Argentina y Brasil. OIT/IPEC. Colección buenas prácticas y lecciones aprendidas en prevención y erradicación de la explotación sexual comercial (ESC) de niñas, niños y adolescentes. Paraguay. Recuperado de: http://white.lim.ilo.org/ipecc/documentos/prev_retiro_triplefrontera_spa.pdf
- CASTRO, Soto Oscar y Pastor Escobar Raquel (coord). (2010). Acceso a la justicia para mujeres y niños víctimas de trata. Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A. C./ Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría/ Universidad Iberoamericana de Puebla/ Fondo CONACYT–Inmujeres. México. Recuperado de: http://www.idhieibero.org/publicaciones/pdf/accesoJusticia_victimasTrata.pdf
- CEAMEG. (2013). Información estadística sobre las formas y métodos de captación de víctimas de trata de personas. LXII Legislatura, Cámara de Diputados. Recuperado de: <file:///C:/Users/UserN/Downloads/56%20Informaci%C3%B3n%20estad%C3%ADstica%20sobre%20las%20formas%20y%20m%C3%A9todos%20de%20captaci%C3%B3n%20de%20v%C3%ADctimas%20de%20trata%20de%20person.pdf>
- CEIDAS. (2010). Índice Mexicano sobre la Vulnerabilidad ante la Trata de Personas. México.
- CENTENO, M Luis Fernando. (s.f). Hacia una legislación especializada sobre trata de personas. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). file:///C:/Users/UserN/Downloads/6_3%20Hacia%20una%20legislacion.pdf
- CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA. 2012. Reforma Policial en México. Mapa de Actores. Ciudad de México. Recuperado de: <http://colaboracioncivica.org/esp/wp-content/uploads/2013/07/Mapa-de-actores-Reforma-policial-en-M%C3%A9xico.pdf>.
- COCOLLI A.C. 2012. Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para disminuir el trabajo infantil agrícola en México: Reflexiones y praxis desde los actores sociales e institucionales. Indesol. México. Recuperado de:

- http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_02I-Hacia_un_modelo_de_coordinacion...pdf.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2011). Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las américas. Relatoría sobre los derechos de la mujer. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/women/Acceso07/cap2.htm>
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH). (2013). Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México. CNDH. México.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH). (2016). CNDH actualiza las cifras del diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México. México. Recuperado de: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2016/Com_2016_240.pdf
- CORTÉS, Nieto Johanna del Pilar., Becerra, Barbosa Gladys Adriana., López, Rodríguez Laura Sofía., y Rocío Liliana Quintero. 2011. ¿Cuál es el problema de la trata de personas? Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata. *Nova et Vetera*. 20 (64), 105-120.
- COVARRUBIAS, Moreno Oscar Mauricio. (2012). Diez retos de la administración pública en clave de coordinación. *Espacios Públicos*. Septiembre-Diciembre, 9-29. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67624803002.pdf>
- DE OLIVEIRA, Arruda Dyego, Pasquotto Mariani, Milton Augusto, & Morales de Queiroz Caleman, Silvia. (2014). Coordinación y estructuras de gobernanza en un sistema productivo de turismo. *Estudios y perspectivas en turismo*. 23(2), 343-361. Recuperado de: <http://www.estudiosenturismo.com.ar/PDF/V23/N02/v23n2a07.pdf>
- DEPARTMENT OF STATE. (2015). *Trafficking in persons Report*. United States of America. Recuperado de: <http://www.state.gov/documents/organization/245365.pdf>
- DOMÍNGUEZ, Serrano Judith. 2009. La gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: el caso de la ciudad de México. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales del Colegio de México. Obtenido en: <http://siaps.colmex.mx/documentos/estudios/Gobernanza%20del%20agua%20en%20Mexico.pdf>. [Recuperado 1/05/2015].

- Egremy, Nydia. 2010. A pesar de tratados, descoordinación en seguridad pública. *Contralinea Revista*. Obtenido en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/04/18/a-pesar-de-tratados-descoordinacion-en-seguridad-publica/> [Recuperado 27/03/2015].
- ESCALANTE, Gonzalbo María de la Paloma. (2007). *Violencia, vergüenza y violación / violencia, vergüenza y violación ¿Cómo se construye el miedo en la ciudad?* INAH. México.
- Ezeta, Fernanda. (2006). *Trata de Personas: aspectos básicos*. Comisión Interamericana de Mujeres. OIM. Recuperado de: <http://www.oas.org/atip/reports/trata.aspectos.basicos.pdf>
- FRANCO, Guzmán Ricardo. (s/f). *El régimen jurídico de la prostitución en México*. Biblioteca jurídica virtual del instituto de investigaciones jurídicas en la UNAM. <http://www.juridicas.unam.mx>. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/85/dtr/dtr4.pdf>
- FUNDACIÓN RAHAB-OIM. (2008). *Proyecto prevención, protección y atención de personas víctimas de trata en la Región Pacífico Central de Costa Rica, Resumen de la Experiencia Resultados, lecciones aprendidas y retos para el abordaje integral de la trata de personas*. Fundación RAHAB-OIM.
- GALEANA, Patricia; Vargas, Becerra Patricia. (2015). *Los mexicanos vistos por sí mismos. Género asimétricos Representaciones y percepciones del imaginario colectivo*. UNAM. México. Recuperado de: <http://www.losmexicanos.unam.mx/genero/libro/html5forpc.html?page=0>
- GLOBAL RIGHTS. (2005). *Guía Anotada del Protocolo Completo de la ONU contra la Trata de Personas*. ONU. Recuperado de: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/trata_de_personas_29.pdf
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. (2015). *Tercer informe de gobierno de la república 2014-2015*. Recuperado de: http://cdn.presidencia.gob.mx/tercerinforme/3_IG_2015_PDF_270815.pdf
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. 2014. *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. Diario Oficial de la Federación/Secretaría de Gobierno.

- GÓMEZ, Gonzáles María José. (2011). Lo que disimulamos cuando les llamamos putas. En Rebelión revista en línea. Recuperado de: <https://rebellion.org/lo-que-disimulamos-cuando-les-llamamos-putas/>
- INEGI. (2015). Encuesta Nacional sobre victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE). Boletín de prensa núm 395/15. Recuperado 1 octubre 2015 http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf
- JORDANA, J. (2003). Las Relaciones Intergubernamentales en la Descentralización de las Políticas Sociales. Fundación CIDOB. Barcelona. España.
- LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS. Publicada el 14 de junio 2012.
- LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012.
- LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2007.
- LEY PARA PREVENIR, ATENDER Y ERRADICAR LA TRATA DE PERSONAS EN SAN LUIS POTOSÍ. Publicada el 27 de enero de 2011. Periódico Oficial.
- MARINA, José Antonio. (2006). Anatomía del miedo: Un tratado sobre la valentía. Anagrama.
- MONCAYO, María Isabel. (2012). Diagnóstico sobre la trata de personas en el Cantón Ibarra, provincia de Imbabura. FLACSO-Ecuador OIM-Ecuador/USAID. Recuperado de: <http://www.oim.org.ec/drupal/es/diagn%C3%B3stico-sobre-la-trata-de-personas-en-ecuador-en-el-cant%C3%B3n-ibarra-provincia-de-imbabura>.
- MONTIEL, Torres Oscar. 2009. *Trata de personas: padrotes, iniciación y modus operandi*. Tesis maestría. Instituto Nacional de las Mujeres. México.
- MONTIEL, Torres Oscar; Bailón, Vázquez Fabiola & Fabiola Caporal Pérez. 2013. Diagnóstico del ciclo vital de las mujeres en situación de prostitución y su relación con el proxenetismo. CAM/OAK Foundation.
- MUJER Y UTOPIA. 2012. Diagnóstico de la violencia contra la mujer en el Estado de Tlaxcala, y el cumplimiento de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y

- erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem Do Para”. Observatorio de violencia de género y trata de personas. México. Recuperado de: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Tlaxcala_dx_OVGT_2012.pdf
- NOVOA, Mossberger María Joann. 2010. Punto de acuerdo a fin de que en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación de 2011 se consideren recursos para crear un diagnóstico nacional sobre la niñez. Gaceta Parlamentaria. Grupo parlamentario del PAN. Número 3115-VII. Octubre. Palacio Legislativo de San Lázaro.
- NUEVA LUNA. (2011). La trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual, características y factores que inciden. Proyecto Trata de niños y niñas en Paraguay: prevención, rehabilitación e incidencia sobre las políticas públicas. Editorial Ade Comunicaciones. Unión Europea/ INECIP-PY. Recuperado de: http://www.adecomunicaciones.com/wp-content/plugins/downloads_manager/upload/informe_trata.pdf
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC). (2014, 2018). *Global Reporto n Trafficking in Persons*. United Nations Office on Drugs and Crime. Austria. Recuperado de: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2002). Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingsp.pdf>
- OIM. (2011). Estadísticas de los casos asistidos dentro del programa de asistencia directa a víctimas de trata de la OIM México. México. Recuperado de: http://oim.org.mx/pdf/4%20OIM_est_trata%200605_0810.pdf
- OIM. (2011). La trata de personas en México, diagnóstico sobre la asistencia a víctimas. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/11/Anexo18.pdf>
- PATIÑO, Díe María. (2013). Los espacios del miedo. Espacios físicos y simbólicos. Quaderns GiC. Barcelona. Recuperado de: <https://www.iiiedg.org/ca/recerca/Losespaciosdelmiedo.pdf>
- PHINNEY, Alison. (2008). El tráfico de mujeres y niños para fines de explotación sexual en las Américas. Comisión Interamericana de Mujeres/ OEA. Recuperado de: <http://portal.oas.org/Portal/Topic/Comisi%C3%B3nInteramericanadeMujeres/Docu>

[mentos/Proyectos/Tr%C3%A1ficodeMujeresyNi%C3%B1os/tabid/737/Default.aspx](http://www.sedesol.gob.mx/Tr%C3%A1ficodeMujeresyNi%C3%B1os/tabid/737/Default.aspx)

[X](#)

PROGRAMA DE APOYO A LAS INSTANCIAS DE MUJERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (PAIMEF), Diagnóstico y Propuesta de Atención. SEDESOL/CONVAL. (2014).

Recuperado de:

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:8_yiumE76DEJ:www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2915/1/images/Diagnostico_2014_PAIMEF.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx.

RANGEL, Cortés Víctor Manuel; Romo, García Luis Daniel. (2013). Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas..., una ley incomprensible. En Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Revista electrónica. Número 17 septiembre-octubre.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/17/art18.htm>

REGUILLO, Rosana. (1998). Imaginarios globales, miedos locales: la construcción social del miedo en la ciudad. Ponencia presentada en el IV Encuentro de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC), Ciencias de la Comunicación: Identidades y Fronteras, Universidad Católica de Pernambuco, Recife, Brasil. Disponible en:

http://antigua.mamacoca.org/docs_de_base/La_Representacion_Social_del_narcotrafico/Rossana_Reguillo_Imaginarios_la_construccion_social_del_miedo_en_la_ciudad_ALAIIC_11-16_de_septiembre_de_1998.pdf

REPETTO, Fabián y Fernández, Juan Pablo. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. UNICEF/ CIPPEC. Buenos Aires. Argentina. Recuperado de:

http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_coordina_politicas.pdf

REPETTO, Fabián. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. Recuperado de:

<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000003/3246.pdf>

ROMERO, Lara Lily. (2015). Condiciones de vulnerabilidad que propician la trata de niñas, niños y mujeres. En Perfiles de las Ciencias Sociales. Año 2, Núm. 4. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT). México. Recuperado de: <http://pnpc>

- dacsyhujat.com/images/Revista%20Perfiles/Anio2-4
2015/condiciones%20de%20vulnerabilidad%20que%20propician.pdf
- SAGATO, Rita Laura. (2018). *Contra-pedagogías de la crueldad*. Buenos Aires. Prometeo.
- SÁNCHEZ, Munguía Vicente. (2011). La actual lucha del gobierno mexicano contra la delincuencia en la frontera con Estados Unidos. *Frontera Norte*. Vol. 23. Núm. 45. pp. 97-130.
- SÁNCHEZ, Taborda César Augusto. (1998). Individualismo y violencia. *Revista Colombiana de Psicología*, (7), 50-56. Recuperado de: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nfEBpG0M310J:https://dianet.unirioja.es/descarga/articulo/5029962.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx&client=opera>
- SARMIENTO, Karina; Belfiore, Laura; Willis, Liz; Santamaría, Paola; WeiBelberg, Morris; et al. 2014. *Iniciativa Cartagena +30. La protección internacional y la efectiva integración: recomendaciones de la sociedad civil frente a las dimensiones actuales del asilo y la apatridia en América Latina y el Caribe*. HIAS-Regional Latinoamérica/ Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM)/ Coalición Internacional contra la Detención, et al. Obtenido en: <http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/Cartagena-Completo-2003.pdf>. [Recuperado 1/05/2015].
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. (2012). *el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018*. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343079&fecha=30/04/2014
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. 2013. *Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5314923&fecha=23/09/2013
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. 2014. *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018*. Diario Oficial de la Federación.

- Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343079&fecha=30/04/2014.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA. 2014. Glosa del Informe de gobierno posicionamiento de los grupos parlamentarios en relación con el análisis del segundo informe de gobierno en materia de política interior. Secretaría de Gobernación. México. Recuperado de:
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/09/asun_3139697_20140911_1410472497.pdf
- TAMAYO, Sáez M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En: R. Bañón y E. Carrillo, editores, La nueva Administración Pública, 1st ed. Madrid. Recuperado de:
http://politicas.typepad.com/files/tamayo_el-analisis.pdf
- UNODC. (2009). Manual sobre la investigación del delito de trata de personas, guía de autoaprendizaje. Costa Rica. Recuperado de:
http://www.unodc.org/documents/human_trafficking/AUTO_APRENDIZAJE.pdf
- UNODC. (2014). Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México. México. Recuperado de:
https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico_trata_de_personas.pdf
- UNODC. (2014). Global Report on Trafficking in Persons. United Nations Office on Drugs and Crime. Austria. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf
- VILLALPANDO, Waldo; (2011). La esclavitud, el crimen que nunca desapareció. La trata de personas en la legislación internacional. Invenio. Noviembre-Sin mes, 13-26.

Instrumentos internacionales:

- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS. (1969). San José, Costa Rica. Recuperado de:
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf

- CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER. (1994). Brasil. Recuperado de: https://www.conapred.org.mx/leyes/convencion_belem_do_para.pdf
- CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA REPRESIÓN DE LA TRATA DE MUJERES Y MENORES. (1921). Ginebra, Suiza. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D14.pdf>
- CONVENCIÓN INTERNACIONAL RELATIVA A LA REPRESIÓN DE LA TRATA DE MUJERES MAYORES DE EDAD. (1933). Ginebra, Suiza. Recuperado de: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Universales/Convencion_IRTMME.pdf
- CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIAS. (1990). Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>
- CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. (1979). Nueva York, USA. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA SUPRESIÓN DEL TRÁFICO DE TRATA DE BLANCAS. (1904, enmendado 1949). Paris, Francia; Nueva York, USA. Recuperado de: <https://www.derecho.unam.mx/cultura-juridica/pdf/onu-1.pdf>
- CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA SUPRESIÓN DEL TRÁFICO DE TRATA DE BLANCAS. (1910). París, Francia. Recuperado de: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Universales/Convenio_ISTTB.pdf
- CONVENIO PARA LA REPRESIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS Y LA EXPLOTACIÓN DE LA PROSTITUCIÓN AJENA. (1950). Nueva York. USA. Recuperado de: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Universales/Convenio_RTPEPAPF.pdf
- DECLARACIÓN Y PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING. (1955). China. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10288/3CONFERENCIA_MUNDIAL_MUJER_BEIJING_1995.pdf

PROTOCOLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS. (2000). Italia. Recuperado de: https://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/protocolo_PRSTP.pdf

PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO RELATIVO A LA VENTA DE NIÑOS, LA PROSTITUCION INFANTIL Y LA UTILIZACION DE LOS NIÑOS EN LA PORNOGRAFIA. (2000). Nueva York, USA. Recuperado de: <http://ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D43.pdf>

ACCIONES DE PREVENCIÓN SEGÚN LA LEGISLACIÓN			
Institución gubernamental	#	Solicitud en función de las atribuciones que le determina la ley	FOLIO asignado por Infomex
SECRETARÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO (ART. 33)	1	I. Coadyuvar y apoyar las acciones en materia de prevención de trata de personas.	601416
	2	IV. Desarrollar campañas informativas, masivas enfocadas a la concientización de la sociedad, con respecto a la prevención y atención del delito de la trata de personas.	601516
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA (ART. 34)	3	I. Planear, organizar y ejecutar los programas y acciones relativos a la prevención del delito de trata de personas, en las que deban participar las diferentes instituciones policiales;	412716
	4	VI. Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata de personas	412816
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA (ART. 35)	5	VIII. Implementar en su estructura administrativa los procesos permanentes de capacitación en la prevención y sanción de la trata de personas, el abuso sexual y la explotación sexual infantil y turismo sexual;	498716
SECRETARIA DE EDUCACION DEL GOBIERNO DEL ESTADO (ART. 36)	6	I. Desarrollar programas para la prevención de la trata de personas, en coordinación con las instancias competentes, y promoverlos en cada una de las instituciones educativas, públicas y privadas;	580716
	7	II. Organizar campañas, cursos y talleres de capacitación en materia de prevención de la trata de personas	580816
	8	III. Fomentar y apoyar programas para crear conciencia sobre las consecuencias de la trata de personas, los problemas derivados de ella, los medios de prevenirla y evitarla;	580916
	9	IV. Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata de personas;	581016
	10	VI. Establecer convenios con centros educativos públicos y privados del Estado, con organizaciones civiles y grupos sociales, para implementar acciones de prevención, y, en su caso, erradicación del delito de trata de personas;	581116
	11	VII. Crear protocolos internos claros y precisos en los centros educativos para inhibir y prevenir la trata de personas en menores de edad;	581216
	12	VIII. Proponer en los centros educativos la implementación de mecanismos eficaces para prevenir, detectar y evitar el delito de trata de personas;	581316
	13	IX. Implementar durante el ciclo escolar, pláticas en materia de trata de personas para los padres de familia, así como para los menores con lenguaje apropiado a su edad, en todos los centros educativos del Estado;	581416
	SECRETARIA DE TURISMO (ART. 37)	14	I. Difundir en su sector la política de la administración pública en materia de trata de personas, abuso sexual, explotación sexual infantil, y turismo sexual
15		II. Impulsar una campaña en el sector turismo que exhiba los delitos previstos el Código Penal, como prácticas de lenocinio, trata de personas, y turismo sexual;	511816
16		IV. Establecer convenios con las autoridades competentes, a efecto de que los prestadores de servicios de transporte aéreo y terrestre que tengan como destino el Estado, informen a sus usuarios en materia de trata de personas, abuso sexual, explotación sexual infantil, y turismo	511916

		sexual; sobre la obligación de no incurrir en estas prácticas y las consecuencias legales de infligir la ley, y	
SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL (ART. 38)	17	I. Supervisar los centros de trabajo a fin de constatar que en los mismos no se explota laboralmente a los empleados; ni se practican las peores formas de trabajo infantil;	533316
	18	III. Informar al sector público y privado sobre el delito de trata de personas y sus consecuencias;	533416
	19	IV. Realizar una campaña anual dirigida a los centros de trabajo con el objeto de informar sobre las conductas y consecuencias previstas en el Código Penal;	533516
	20	V. Impulsar con las asociaciones obrero patronales sobre acciones tendientes a prevenir los delitos de trata de personas, abuso sexual, explotación sexual infantil, y turismo sexual;	533616
	21	VI. Realizar acciones tendientes a identificar, prevenir y erradicar toda forma de explotación laboral de menores o personas con discapacidad física o mental;	533716
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL Y REGIONAL (ART. 39)	22	I. Diseñar políticas de desarrollo regional que permitan el pleno aprovechamiento de las potencialidades de cada una de las regiones del Estado, que combatan la marginación y la pobreza de la población;	531616
	23	II. Elaborar programas que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población;	531716
	24	III. Capacitar al personal de esa institución para sensibilizar a la población de las sectores sociales más desprotegidos respecto del delito de trata de personas;	531916
	25	IV. Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata de personas;	532016
SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RECURSOS HIDRAULICOS (ART. 40)	26	I. Fomentar la producción y desarrollo agropecuario en el Estado, para inhibir la emigración de los ciudadanos potosinos, a otros estados o el extranjero;	585716
	27	II. Promover los créditos que incentiven las actividades agrícolas, forestales, y ganaderas, que generen fuentes de empleo para los habitantes de los municipios del Estado;	585816
	28	III. Capacitar, en el marco de su competencia, al personal de esa institución, a fin de sensibilizar a la población respecto al delito de trata de personas;	586016
	29	IV. Elaborar estrategias y programas para evitar la comisión del delito de trata de personas, señalando las repercusiones que el delito conlleva;	586116
	30	V. Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata de personas, y	586216
SECRETARIA DE SALUD Y SERVICIOS DE SALUD (ART. 41)	31	I- a) Elaborar programas en materia de educación para la salud, a fin de sensibilizar a la población respecto de la Trata de personas, en los términos de las leyes aplicables.	524516
	32	I- b) Celebrar convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Cruz Roja, clínicas y hospitales privados, para los efectos del inciso anterior.	524616
	33	I- c) Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata de personas.	524716

	34	II- c) Emitir información sobre prevención de la trata de personas, a las instituciones médicas del sector privado, para que fomenten la sensibilización y capacitación de su personal médico, a fin de que la proporcionen a los usuarios de sus servicios.	524816
	35	II- K) Llevar el registro de las organizaciones civiles que cuenten con estos modelos para la atención de las víctimas.	524916
	36	II- L) Fomentar que las organizaciones civiles realicen todos los programas para el tratamiento de las víctimas, y en materia del normal desarrollo psicosexual de las personas.	525016
SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (ART.42)	37	V. Realizar, en colaboración con el Instituto de las Mujeres, y el Consejo Estatal de Población, actividades de investigación, campañas de información y difusión, así como actividades sociales y económicas, con miras a prevenir y atender la trata de personas, mismas que deberán incluir, cuando proceda, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, y otros sectores de la sociedad civil;	400616
	38	VI. Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata, y	405216
SUBSECRETARIA DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL-- Dirección General de Prevención y Reinserción Social (ART. 43)	39	III. Impartir cursos y talleres de prevención del delito de trata de personas, dirigidos a su personal y a la población en general;	592216
	40	IV. Difundir la presente Ley;	592316
	41	V. Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata de personas;	592416
PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER Y LA FAMILIA (ART. 44)	42	I. Realizar, promover y difundir estudios e investigaciones para fortalecer las acciones en materia de prevención del delito de trata de personas, y hacerlos llegar a la Comisión para su incorporación en el Programa Estatal;	520316
	43	XIV. Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata de personas, y	520416
INSTITUTO DE LAS MUJERES (Art.45)	44	I. Diseñar campañas para la promoción de respeto a los derechos humanos, que tiendan a la prevención de la trata de personas;	402916
	45	IV. Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata de personas;	403016
	46	VI. Realizar acciones de prevención y protección a mujeres víctimas de trata de personas;	403116
	47	VIII. Realizar, promover y difundir estudios e investigaciones para fortalecer las acciones en materia de prevención del delito de trata de personas, y hacerlos llegar a la Comisión para su incorporación en el Programa Estatal;	403216
INSTITUTO DE ATENCIÓN A MIGRANTES (ART. 46)/ Instituto de Migración y Enlace Interinstitucional	48	IV. Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata de personas;	594216
	49	V. Prevenir a la ciudadanía sobre la captación, el transporte, la entrega o recepción de personas, que tenga como fin la explotación, ya sea laboral o sexual;	594316
	50	VI. Realizar, promover y difundir estudios e investigaciones para fortalecer las acciones en materia de prevención del delito de trata de personas, y hacerlos llegar a la Comisión, para su incorporación al Programa Estatal;	594416
INPOJUVE (ART. 47)	51	I. Ejecutar programas encaminados a la prevención del delito de trata de personas;	400816

	52	II. Desarrollar programas que arraiguen a los jóvenes en sus comunidades;	400916
	53	III. Impulsar, en coordinación con instituciones públicas o privadas, programas de autoempleo para jóvenes;	401016
	54	IV. Informar a los jóvenes respecto del delito de trata de personas, sus modalidades, y sanciones;	00401116
	55	V. Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata de personas, y	401216
CONSEJO ESTATAL DE POBLACION (ART. 48)	56	IV. Promover la cultura de la denuncia del delito de trata de personas, y	00410216
Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas (ART. 49)	57	III. Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata de personas;	401916
	58	IV. Prevenir la captación, el transporte, la entrega o recepción de personas, que tenga por fin la explotación, ya sea laboral o sexual;	00402016
	59	V. Difundir en su sector la política de la administración pública en materia de trata de personas, abuso sexual, explotación sexual infantil y turismo sexual;	402116
	60	VI. Realizar, promover y difundir estudios e investigaciones para fortalecer las acciones en materia de prevención del delito de trata de personas, y hacerlos llegar a las autoridades competentes, y a los sectores social y privado para su incorporación en los programas respectivos;	402216
COORDINACION GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL (ART. 51)	61	II. Publicar y difundir los documentos que deriven de la aplicación de la presente Ley, y	583116
	62	I. Informar y sensibilizar a los medios de comunicación, a través de cursos y talleres de capacitación, sobre la promoción de imágenes y programas de capacitación, destinados a prevenir la trata de personas;	583216
	63	III. Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata de personas.	583316
AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO (ART. 52)	64	II. Coordinarse con la Comisión, para llevar a cabo acciones de prevención de la trata de personas;	602016 Valles 00602116 Río Verde 00602216 Matehuala 00602316 SLP
		Ciudad Valles	602016
		Río Verde	602216
		Matehuala	602216
		San Luis Potosí	602316
	65	V. Colaborar en las actividades de investigación, campañas de información y difusión, así como actividades sociales y económicas, con miras a prevenir y atender la trata de personas, mismas que deberán incluir, cuando proceda, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, y otros sectores de la sociedad civil;	Valles 00602416 Río Verde 00602516 Matehuala 00602616 SLP 00602716
		Ciudad Valles	602416
		Río Verde	602516
		Matehuala	602616

		San Luis Potosí	602716
	66	VII. Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata de personas, y	Valles 00602916 Rio Verde 00603016 Matehuala 00603116 SLP 00603216
		Ciudad Valles	602916
		Río Verde	603016
		Matehuala	603116
		San Luis Potosí	603216
	67	III. Participar de las actividades que se deriven de la práctica del programa estatal que establezca la comisión	Valles 00603316 Rio Verde 00603416 Matehuala 00603516 SLP 00603616
		Ciudad Valles	603316
		Río Verde	603416
		Matehuala	603516
		San Luis Potosí	603616

ACCIONES DE ATENCIÓN SEGÚN LA LEGISLACIÓN			
Institución gubernamental	#	Solicitud en función de las atribuciones que le determina la ley	FOLIO asignado por Infomex
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO (ART. 33)	68	III. Promover a través de la Coordinación de la Defensoría Social y de Oficio del Estado, la captación y sensibilización de los defensores sociales y de oficio, a efecto de procurar la adecuada atención a las víctimas del delito.	601616
SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA (ART. 34)	69	II. Proporcionar asesoría e información en el idioma que las víctimas del delito de trata de personas puedan comprender;	414016
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA (ART. 35)	70	V. Brindar apoyo a las víctimas del delito cuando éstas sean migrantes ilegales, para que se gestione ante el Instituto Nacional de Migración, los trámites correspondientes para que se regularice su estancia en el país, en tanto se desahogan los procedimientos legales correspondientes;	498816
	71	VI. Tener personal e instalaciones adecuados para que las víctimas de los delitos sientan confianza y seguridad al solicitar ayuda y protección, y albergarlos de manera temporal, siempre y cuando, con ello, no se viole ningún procedimiento jurisdiccional;	498916

	72	X. Instrumentar una línea telefónica que tenga como finalidad exclusiva auxiliar de manera eficiente a las víctimas de la trata de personas, el abuso sexual, explotación sexual infantil y turismo sexual, y recibir información de la población relativa a la comisión de abuso sexual de menores de edad, o de generación, comercialización o distribución de materiales como textos, documentos, archivos o audiovisuales con contenido pornográfico de menores de edad, así como de cualquier forma de explotación sexual infantil;	499016
SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL (ART. 38)	73	VII. Establecer las medidas de apoyo y la capacitación laboral para las víctimas de los delitos contemplados en esta Ley, y	533816
SECRETARIA DE SALUD (ART. 41)	74	II- a) Detectar y valorar la sintomatología y alteraciones psicosomáticas de quienes acudan a recibir atención médica en los hospitales regionales, o en los centros de salud ubicados en los municipios y, en su caso, canalizar cuando se detecten víctimas del delito de trata de personas a las áreas o instituciones correspondientes.	525116
	75	II- g) Elaborar modelos psicoterapéuticos especializados de acuerdo con el tipo de victimización, que tenga por objeto la atención integral de la víctima.	525316
	76	II- h) Elaborar programas de asistencia médica inmediata, previos, durante, y posteriores al proceso judicial que incluyan capacitación y orientación en la materia.	525416
SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (ART. 42)	77	I. Coordinar en colaboración con las autoridades competentes, la elaboración de programas que contemplen la aplicación de medidas destinadas a la recuperación física, psicológica y social de las víctimas del delito de trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones y demás sectores de la sociedad civil;	405316
	78	II. Garantizar el alojamiento adecuado, cuando las víctimas del delito de trata de personas sean no residentes en el Estado;	405416
	79	III. Proporcionar asesoría e información, en particular con respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas del delito de trata de personas puedan comprender;	405616
	80	IV. Proporcionar asistencia psicológica en el idioma que la víctima del delito de trata pueda comprender;	405716
SUBSECRETARIA DE PREVENCIÓN Y READAPTACION SOCIAL- Dirección General de Prevención y Reinserción Social (ART. 43)	81	I. Aplicar los programas de prevención en materia de trata de personas;	592516
	82	VI. Canalizar para su atención, cuando sea procedente, al Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia a las víctimas del delito, y	592616
PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR,	83	IV. Otorgar asistencia jurídica y psicológica en materia de trata de personas a los ofendidos y víctimas de la misma, cuando éstas lo soliciten;	520616

LA MUJER Y LA FAMILIA (ART. 44)	84	VI. Solicitar al agente del Ministerio Público, o a la autoridad jurisdiccional competente, su intervención en aquellos asuntos en los que por el ejercicio de la patria potestad de los padres o de quien la ejerza, se ponga en peligro la vida, la salud, la seguridad o la integridad de los menores sujetos a ella, debiendo en casos urgentes, dictar las medidas necesarias para preservar la vida, la salud física y mental, así como la seguridad o integridad de las víctimas del delito;	520716
	85	VII. Velar porque los menores u otras personas víctimas del delito de trata de personas, obtengan provisional o definitivamente albergue seguro;	520816
	86	XIII. Vincular al Comité Impulsor de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con la Comisión, cuando las víctimas del delito de trata de personas sean niños, niñas o adolescentes;	521016
INSTITUTO DE LAS MUJERES DEL ESTADO (ART. 45)	87	II. Proporcionar servicio de asesoría legal y contención emocional de manera personal, y mediante línea telefónica de emergencia, a las víctimas del delito, así como a terceras personas que tengan conocimiento de posibles casos de trata;	403316
	88	III. Gestionar el alojamiento adecuado cuando las víctimas del delito de trata de personas así lo requieran;	00403616
	89	V. Proporcionar en forma gratuita los servicios de asistencia jurídica y orientación a las mujeres víctimas de trata de personas;	00403816
Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas (ART. 49)	90	II. Atender la situación de posible trata de personas que se presenta con los grupos migrantes de indígenas no originarios del Estado, para salvaguardar sus derechos y protección de su dignidad humana;	00402316
Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (art. 50)	91	I. Brindar auxilio integral a las víctimas del delito de trata de personas;	00404116
	92	II. Elaborar programas para proveer mejor atención a las víctimas;	00404216
	93	III. Gestionar el alojamiento adecuado cuando las víctimas del delito de trata de personas así lo requieran;	404316
AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO (ART. 52)	94	I. Proporcionar la asesoría jurídica y el apoyo médico, psicológico y social a las víctimas de trata de personas;	Valles 00603716 Río Verde 00603816 Matehuala 00603916 SLP 00604016
		Ciudad Valles	603716
		Río Verde	603816
		Matehuala	603916
		San Luis Potosí	604016

ACCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA SEGÚN LA LEGISLACIÓN			
Institución gubernamental	#	Solicitud en función de las atribuciones que le determina la ley	FOLIO asignado por Infomex
SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA (ART. 34)	95	III. Vigilar que sean puestas a disposición de las autoridades competentes, las personas aseguradas por las corporaciones de seguridad pública, procediendo a su registro conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;	414516
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA (ART. 35)	96	II. Proporcionar en el idioma que las víctimas del delito puedan comprender, asistencia encaminada a que las pruebas que aporten se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes, sin que ello menoscabe los derechos de la defensa;	499116
	97	III. Impartir a policías ministeriales, así como a los agentes del Ministerio Público, adecuada capacitación en la investigación y el procesamiento de casos de trata de personas. En esta capacitación hay que tener en cuenta las necesidades de las víctimas del delito de trata de personas, en particular las de las mujeres, niñas, niños, y adultos mayores; en la capacitación participarán organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia;	499216
	98	IV. Incentivar a los testigos que denuncien a las personas que hayan cometido o cometan el delito de trata de personas;	499316
	99	VII. Tener mecanismos a fin de que todas las víctimas de las conductas señaladas en esta Ley puedan dar parte de los actos cometidos contra ellas, e interponer denuncias al respecto en condiciones de seguridad y confidencialidad;	499416
	100	XI. Iniciar la averiguación previa en todos los casos en que un menor de edad denuncie alguna o algunas de las conductas previstas en esta Ley. La omisión en el cumplimiento de esta atribución será motivo de responsabilidad;	543816
SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL (ART. 38)	101	II. Fomentar la cultura de la denuncia cuando se presenten los hechos a los que alude la fracción anterior;	533916
SERVICIOS DE SALUD (ART. 41)	102	II- d) Promover la cultura de la denuncia para concientizar a las víctimas del delito, a fin de que lo hagan del conocimiento del Ministerio Público.	525516
	103	II- e) Fomentar entre el personal de los hospitales públicos y privados, regionales y centros de salud municipales, el conocimiento de la obligación de dar aviso a la autoridad competente de los casos en los cuales se detecten víctimas del delito de trata de personas.	525616
	104	II- i) Establecer en cada uno de los hospitales y centros de salud, mecanismos de información, atención y aviso a las autoridades competentes, cuando por el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de la posible comisión del delito de trata de personas.	525816
SUBSECRETARIA DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL-- Dirección General de	105	II. Aplicar los modelos de rehabilitación, a los sentenciados por el delito de trata de personas;	592716

Prevención y Reinserción Social (ART. 43)			
PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER Y LA FAMILIA (ART. 44)	106	II. Recibir quejas, reportes o informes sobre cualquier conducta que atente contra los menores, realizar las investigaciones correspondientes, y hacer valer los derechos de los mismos ante la autoridad que corresponda;	521116
	107	III. Investigar sobre la existencia de cualquier manifestación de trata de personas en agravio de menores, personas adultas, con o sin discapacidad, y personas adultas mayores; lo que hará del inmediato conocimiento del Ministerio Público;	521216
	108	V. Actuar como coadyuvante del Ministerio Público, en los casos en que se vea involucrado cualquier integrante del núcleo familiar, como víctima u ofendido del delito de trata;	521316
	109	VIII. Remitir a las autoridades competentes, los informes o constancias que soliciten, cuando se presuma la comisión de la existencia del delito trata de personas;	521416
	110	XI. Asesorar, en su caso, a las autoridades competentes, y a los sectores social y privado en lo relativo a la trata de personas;	521616
INSTITUTO DE ATENCION A MIGRANTES (ART. 46)	111	I. Dar información a las autoridades que en esta Ley se señalan para que atiendan el delito de trata, del que tengan conocimiento, en el que la víctima u ofendido sea una persona potosina que resida en el extranjero;	594516
	112	II. Ofrecer asesoría sobre el tema de la trata de personas a migrantes y familias de ellos que se encuentren en las poblaciones del Estado para que, en su caso, hagan la denuncia de hechos que conozcan;	594616
	113	III. Mantener coordinación con las autoridades de seguridad pública, para colaborar en los casos que sea necesario;	594716
CENTRO DE ATENCION A VICTIMAS DEL DELITO (ART. 50)	114	IV. Fomentar la cultura de la denuncia del delito de trata de personas	00404416
AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO (ART. 52)	115	VI. Coordinarse con las instancias de seguridad y procuración de justicia, para coadyuvar en la denuncia e investigación del delito de trata de personas;	Valles 00604116 Rio Verde 00604216 Matehuala 00604316 SLP 00604416
		Ciudad Valles	604116
		Río Verde	604216
		Matehuala	604316
		San Luis Potosí	604416

ACCIONES DE SEGUIMIENTO E INFORMACIÓN SEGÚN LA LEGISLACIÓN

Secretaría General de Gobierno (ART. 33)	116	II. Elaborar y resguardar el listado de instituciones gubernamentales y organizaciones sociales que trabajen en materia de trata de personas en el Estado.	601716
	117	VI. Llevar el control y seguimiento del Programa Estatal.	601816
Secretaría de Seguridad Pública (ART. 34)	118	IV. Proporcionar a la Comisión la información estadística sobre las personas aseguradas, en relación con el delito de trata de personas;	414616
Procuraduría General de Justicia (ART.35)	119	I. Proporcionar a la Comisión la información estadística sobre casos de trata de personas de los que tenga conocimiento;	499616
	120	IX. Rendir un informe semestral a la Comisión referente a los avances en la prevención y persecución de las personas y organizaciones que sean investigadas por los delitos de trata de personas, previstos en el Código Penal;	499716
	121	XII. Instrumentar una página de internet que contenga el listado de organizaciones civiles y sociales que trabajen en la prevención, detección y erradicación del delito de trata de personas, previstos en el Código Penal, así como los lugares en los que se brinde apoyo y asistencia a las víctimas;	499816
	122	XIII. Actualizar la página de internet que deberá contar con los instrumentos jurídicos del orden nacional e internacional vigentes, y demás información relacionada con la problemática materia de esta Ley;	499916
	123	XIV. Realizar estudios estadísticos de incidencia delictiva en la materia prevista en esta Ley, y	500016
Secretaría de Educación del Gobierno del Estado (ART.36)	124	V. Recabar los informes y datos estadísticos que se requieran para el debido cumplimiento de esta Ley, y solicitar el auxilio de las demás autoridades en el ámbito de su competencia;	581516
	125	X. Propiciar la investigación en materia de trata de personas en las instituciones de educación superior en el Estado;	581616
Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la familia (ART.44)	126	IX. Establecer programas de colaboración con la policía cibernética de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a efecto de intercambiar información con respecto del delito de trata de personas;	521716
	127	X. Recabar los informes y datos estadísticos que se requieran para el debido cumplimiento de esta Ley, y solicitar el auxilio de las demás autoridades en el ámbito de su competencia;	521816
Instituto de las Mujeres del Estado (ART. 45)	128	VII. Recabar los informes y datos estadísticos que se requieran para el debido cumplimiento de esta Ley, y solicitar el auxilio de las demás autoridades en el ámbito de su competencia;	00403916
Consejo Estatal de Población (ART. 48)	129	I. Recabar los informes y datos estadísticos que se requieran para el debido cumplimiento de esta Ley, y solicitar el auxilio de las demás autoridades en el ámbito de su competencia;	410316
	130	II. Propiciar la investigación en materia de trata de personas, en las instituciones de educación superior en el Estado;	410416
Instituto de Desarrollo Humano y Social de los	131	I. Tener la información de la situación que se pudiera estar presentando, tanto en las comunidades indígenas, como en los centros urbanos, de las posibles condiciones de trata que pudieran existir en perjuicio de habitantes de origen indígena;	00402516

Pueblos y Comunidades Indígenas (ART. 49)			
---	--	--	--

ACCIONES DE CAPACITACIÓN SEGÚN LA LEGISLACIÓN			
Secretaría General de Gobierno (ART. 33)	132	V. Impartir a los funcionarios competentes en el delito de trata de personas, capacitación en la prevención de éste, o reforzar dicha capacitación, según proceda. Esta deberá centrarse en los métodos aplicados para prevenir la trata de personas , enjuiciar a los tratantes y proteger los derechos de las víctimas, incluida la protección de éstas frente a los tratantes. La capacitación también deberá tener en cuenta la necesidad de considerar los derechos humanos, y las cuestiones relativas al niño, niña, mujer y adulto mayor, así como fomentar la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones y demás sectores y organizaciones de la sociedad civil.	601916
Secretaría de Seguridad Pública (ART. 34)	133	V. Organizar campañas, cursos y talleres de capacitación dirigidos al personal de su adscripción, en materia de prevención y atención de la trata de personas, y	414716
Secretaría de Educación del Gobierno del Estado (ART.36)	134	XI. Capacitar, en el marco de su competencia, al personal de los centros educativos en el Estado, en materia de trata de personas, y	581716
Secretaría de Turismo (ART. 37)	135	III. Incorporar información de la problemática en la materia de trata de personas, a sus programas de capacitación para prestadores de servicios turísticos y servidores públicos;	512016
Servicios de Salud (ART.41)	136	II- b) Fomentar la sensibilización y capacitación del personal médico de los hospitales regionales, centros de salud, y de sus órganos dependientes, a fin de que proporcionen a los usuarios información para identificar y prevenir la trata de personas.	526816
	137	II- f) Sensibilizar a la comunidad del área de influencia de los hospitales regionales, centros de salud y de sus órganos dependientes, mediante programas de difusión en los que se proporcione información respecto de las medidas de prevención y atención que éstos y otras instituciones ofrezcan, a las víctimas del delito de trata de personas.	526916
	138	II- j) Capacitar permanentemente a su personal para la prevención y detección de víctimas de trata de personas.	527016
Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la familia (ART. 44)	139	XII. Establecer pláticas en el marco de su competencia, al personal de la institución en materia de trata de personas;	521916
Instituto de las Mujeres del Estado (ART. 45)	140	IX. Capacitar, en el marco de su competencia, al personal de la institución en materia de trata de personas	404016
Instituto de Atención a Migrantes (ART. 46)	141	VII. Capacitar, en el marco de su competencia, al personal de la institución en materia de trata de personas, y	594816
Consejo Estatal de Población (ART. 48)	142	III. Capacitar, en el marco de su competencia, al personal de esa institución en materia de trata de personas;	00410516

Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas (ART. 49)	143	VII. Establecer pláticas en el marco de su competencia al personal de la institución en materia de trata de personas,	402716
Ayuntamientos del Estado (ART. 52)	144	IV. Llevar a cabo procesos de capacitación de su personal en materia de prevención y detección de la trata de personas;	Valles 00604516 Rio Verde 00604616-Matehuala 00604716 SLP 00604816
		Ciudad Valles	604516
		Río Verde	604616
		Matehuala	604716
		San Luis Potosí	604816