



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA**

**TRABAJO TERMINAL PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA**

**“ACCIÓN PÚBLICA DE LOS OBSERVATORIOS CIUDADANOS FRENTE A LA
TRATA DE PERSONAS EN MEXICO”**

PRESENTA: DIANA RAMÍREZ HUERTA MATRÍCULA: 2173023028

ASESOR: DR. ÁLVARO F. LÓPEZ LARA

CIUDAD DE MÉXICO, 22 DE OCTUBRE 2021

*A las y los que se esfuerzan para
prevenir la trata de personas,
a mis padres y hermanos.*

Agradecimientos

Agradezco al coordinador de este proyecto, el Dr. Álvaro F. López Lara, quien con su disciplina y entrega me acompañó a lo largo del proceso, no sólo orientándome sino también compartiéndome esa sed de conocimiento que le caracteriza. Por su dedicación y el empeño vertido en este trabajo, gracias.

Infinitamente al apoyo de mi familia, de mis papás y de mis hermanos, sin su ejemplo no tendría la motivación que me impulsa a seguir creciendo todos los días, tanto personal como profesionalmente. El esfuerzo fue mío pero el logro es de ustedes.

A la Dra. Pilar Berrios Navarro por confiar en mi potencial y por invitarme a colaborar con ella desde muy temprano, cuando yo apenas me adentraba al estudio de la Sociología. Esa extraordinaria colaboración dio frutos en este proyecto.

Al Dr. Alejandro de la Mora Ochoa por acompañarme a lo largo de mi trayectoria universitaria, por ser mi maestro y mi amigo. Gracias por todas las veces que escuchó mis inquietudes y compartió sus experiencias conmigo.

Al equipo del Centro de Estudios Sociales y Culturales “Antonio de Montesinos” A.C. porque sus esfuerzos motivaron esta investigación. A Alicia Mesa Bribiesca y a Jaime Laines Potisek por su confianza en mi desempeño, espero que este trabajo les retribuya aunque sea poco, la incansable labor que desempeñan para combatir y prevenir la trata de personas en nuestro país.

A las y los colaboradores de las organizaciones Género y Desarrollo A.C. (GENDES), Centro de Derechos Humanos y Desarrollo Local Fray Julián Garcés y al Observatorio Nacional Ciudadano. Especialmente al Lic. René López, Lic. Margarita Sánchez, Lic. Francisco Rivas y a la Lic. Doria Vélez. Agradezco que con sus testimonios me hayan permitido llevar a término este proyecto.

A Fernando Otero por acompañar desde la empatía mis procesos y por enseñarme con paciencia que todo tiene solución.

A la escucha incondicional de mis personas más cercanas. Gracias.

Índice

Introducción	1
I. Planteamiento del problema	1
II. Justificación	3
III. Revisión de la literatura	6
IV. Diseño de investigación.....	14
Capítulo 1. La trata de personas y la sociología de la acción pública	21
1.1. La trata de personas como hecho social	21
1.1.1. <i>Trata de personas y anomia</i>	24
1.1.2. <i>Personas, cuerpos y cosas en el ciclo de la trata</i>	26
Capítulo 2. La trata de personas como problema público en México	30
2.1. Del problema público a una sociología de la acción pública	32
2.2. Los observatorios y la participación ciudadana	37
2.3. La trata de personas en México desde el discurso y la representación de los actores	40
Capítulo 3. Evolución de la trata de personas en México	46
3.1. Distribución y evolución de la trata de personas en México durante los años 2015-2020	47
3.1.1. <i>Panorama regional de la trata de personas de 2015 a 2020</i>	53
Capítulo 4. Análisis del marco normativo y la distribución de competencias para la atención de la trata de personas	61
4.1. Marco normativo en materia de trata de personas	62
4.1.1. <i>Escala penal aplicable a los delitos en materia de trata de personas a nivel nacional</i>	68
4.2. Análisis comparativo de las Leyes Estatales en materia de trata de personas	72

4.3. Atribuciones, facultades y obligaciones de la autoridad pública en materia de trata de personas	76
4.4. Marco de coordinación entre la administración pública, la ciudadanía y los actores de la sociedad civil.....	82
Capítulo 5. Acción pública ciudadana frente a la trata de personas	85
5.1. ¿Qué actores intervienen en el tratamiento de la trata de personas en México?	86
5.2. Dilemas de la acción pública frente a la trata de personas	90
5.3. Dimensiones de la acción pública frente a la trata de personas.....	96
Discusión y conclusiones	110
Referencias	115
Anexos	120

Resumen: Esta investigación propone una aproximación analítica a las formas de acción pública de los observatorios ciudadanos para mitigar los efectos de la trata de personas en México. Nuestro argumento central sostiene que la intervención de estos actores es importante ya que la acción pública gubernamental ha sido insuficiente en el tratamiento y atención del problema. El análisis incluye la incidencia y distribución territorial de la trata de personas de 2015 a 2020, la revisión del marco normativo en el que se desarrolla la acción pública y las estrategias de los observatorios para enfrentar un problema de alto grado de complejidad. Para ello, documentamos las estadísticas oficiales sobre la incidencia de los delitos del fuero común en materia de trata de personas en México y una serie de entrevistas con actores de la sociedad civil. Concluimos que la capacidad de estas organizaciones para desplegar acciones de monitoreo e incidencia en la opinión pública, está condicionada por factores como la dinámica territorial del problema, la dificultad para acceder a los recursos y la cooperación con las agencias gubernamentales.

Palabras clave: Sociología de la acción pública, observatorio ciudadano, trata de personas.

Abstract: This research proposes an analytical approach to the forms of public action of citizen observatories to mitigate the effects of human trafficking in Mexico. Our central argument holds that the intervention of these actors is important since governmental public action has been insufficient in the treatment and attention to the problem. The analysis includes the incidence and territorial distribution of human trafficking from 2015 to 2020, the review of the regulatory framework in which public action takes place and the strategies of the observatories to address a highly complex problem. For this purpose, we document official statistics on the incidence of ordinary crimes related to human trafficking in Mexico and a series of interviews with civil society actors. We conclude that the capacity of these organisations to deploy monitoring and advocacy actions in the public opinion, is conditioned by factors such as the territorial dynamics of the problem, the difficulty of accessing resources and cooperation with government agencies.

Keywords: Sociology of public action, citizen observatory, human trafficking.

No soy la única, pero aún así soy alguien. No puedo hacer todo, pero aún así puedo hacer algo; y justo porque no lo puedo hacer todo, no renunciaré a hacer lo que sí puedo.
- Helen Keller.

Introducción

I. Planteamiento del problema

La trata de personas es el proceso mediante el cual se somete y mantiene a una o varias personas a una situación de explotación con ánimo de extraer de ella(s) un beneficio económico o de cualquier otro tipo (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014). Como problema social, es decir, como expresión de la anomia originada por necesidades colectivas tales como la pobreza, la violencia y la desigualdad; desgasta el tejido social y amenaza la seguridad de la comunidad.

La magnitud de este problema en México puede apreciarse en el incremento del número de casos. Tan sólo de 2015 a 2020, se ha registrado un acumulado de dos mil quinientas ochenta y cuatro víctimas de trata de personas (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021) la mayoría de estas, de nacionalidad mexicana y principalmente mujeres y niñas. Las modalidades con mayor incidencia fueron la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual y la explotación laboral. Los estados con mayor número de víctimas fueron la Ciudad de México, Estado de México, Chiapas, Chihuahua, Puebla, Baja California y Nuevo León¹. De acuerdo con *Hispanics in Philanthropy* (2017), las víctimas identificadas “compartían vulnerabilidades como la pobreza, baja o nula escolarización, falta de oportunidades laborales, exclusión y marginación, abandono por su familia, violencias por contextos sociales”. Por otro lado, aunque no se conocen con claridad las rutas del problema a nivel nacional, es posible afirmar que México es un país de origen, tránsito y destino de víctimas.

La trata de personas comenzó a construirse como problema público en México tras la ratificación del *Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir,*

¹ Estas entidades registraron un acumulado superior a los cien casos durante el periodo 2015-2020.

Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños en el año 2003. Desde entonces, las organizaciones ciudadanas y de la sociedad civil han sumado esfuerzos para colocar, tanto en la opinión pública, como en los espacios de toma de decisiones, la importancia de este asunto. Sin embargo, a pesar de que se han impulsado acciones y estrategias, tanto legislativas como ciudadanas, para contener su incidencia, la escasez de información en torno al problema y las modalidades de explotación que derivan de este, siguen siendo una limitante a la hora de enfrentarlo.

Dada esta situación, pretendemos analizar la experiencia de los observatorios y otros actores o ciudadanos que han documentado y diagnosticado la trata de personas, como un problema que no sólo requiere una respuesta integral, sino que más allá de un tratamiento legal, demanda para su estudio, un enfoque basado en los derechos humanos. Nuestro trabajo busca contribuir al análisis de las formas concretas que toma la acción pública de los observatorios ciudadanos para hacer frente al asunto en México, para ello, nos situaremos en el periodo de 2015-2020. Nuestro interés consiste en estudiar dos dimensiones específicas de la acción pública: el monitoreo y la influencia en la opinión pública en torno al problema. En ese sentido la pregunta rectora de esta investigación es: *¿Cuáles son las formas de acción pública de los observatorios ciudadanos² frente a la trata de personas? Y en sentido más específico nos interesa conocer ¿cómo la incidencia y distribución territorial de la trata de personas condiciona la efectividad de las acciones que despliegan los observatorios?*

Nuestro argumento central plantea que las acciones de los observatorios ciudadanos proporcionan información relevante para la comprensión del problema. El trasfondo de esta afirmación considera que existe una red de actores que interviene en el combate al problema y cuya importancia radica en su capacidad para desplegar acciones para atender un problema público complejo y con alto

² Optamos por el término “ciudadano” en referencia a la interacción público-privada y a la participación cada vez más activa de la ciudadanía. Otro tipo de adjetivos (como por ejemplo “de la sociedad civil”), dada su ambigüedad, nos conducen a disertaciones que escapan al propósito de este proyecto.

impacto en la vida de las personas. De esta manera, nuestra *hipótesis* principal establece que la acción pública frente a la trata de personas se ve afectada por las variaciones territoriales que determinan no sólo su distribución a lo largo del territorio, sino también las competencias entre los diferentes niveles de gobierno para combatirla y eliminarla. Conjeturamos que la efectividad de las acciones de los observatorios ciudadanos se encuentra condicionada por tres factores: a) por las variaciones territoriales del fenómeno; b) por la disponibilidad de recursos económicos o financieros; y c) por el acceso a la información que tienen estas organizaciones.

Cabe mencionar que la trata de personas como problema social comenzó a reconocerse a finales del siglo XIX e inicios del XX (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012). Se ha comprobado que la dinámica del problema rebasa los marcos nacionales de la acción pública pues su incidencia, propagación y efectos, se manifiestan en diferentes escalas: personal, local, regional, nacional y global. Por este motivo decidimos incluir la variable *territorial*, como una variable interviniente que nos permite identificar tanto la magnitud del problema, como los niveles de acción pública de los observatorios.

II. Justificación

La trata de personas se ha incrementado y diversificado en los últimos años, por ello consideramos que demanda atención integral dentro de la agenda pública. El primer aporte de nuestro trabajo sería reconceptualizar el fenómeno como un problema sociológico, pues en la actualidad predominan tanto el abordaje legal del problema como los enfoques basados en las categorías del derecho penal, tal es el caso del énfasis en la punitividad del *delito* y la incidencia delictiva.

Por otro lado, pretendemos contribuir al desarrollo teórico de la sociología de la *acción pública*. Específicamente nuestra intención es formular una teoría de rango medio³ sobre los observatorios ciudadanos, pues consideramos que hasta ahora

³ Proponemos una teoría de rango medio bajo los supuestos de Robert K. Merton. Para el autor una teoría de este alcance contiene un conjunto de supuestos de los que se derivan hipótesis específicas que serán investigadas a través de la investigación empírica. Dado que los supuestos se encuentran

los alcances epistemológicos de la disciplina se han centrado en el análisis de las acciones del Estado, dejando por fuera otras intervenciones en las que participan diversas redes de actores. Asimismo, el alcance explicativo de la sociología política, se ha limitado a dar cuenta de las relaciones de poder desplegadas en el seno de la acción estatal. Por este motivo, nuestro estudio busca incentivar la discusión entre las visiones «*top down*» y «*bottom up*» en la implementación de las acciones de la política pública.

Advertimos sobre la limitación de los enfoques tradicionales pues además de considerarse por diversos autores⁴ como reduccionistas y estadocentristas, resultan insuficientes para explicar la complejidad de los problemas públicos y de la acción que se despliega frente a éstos. Por lo tanto, un debate centrado en la acción pública de los observatorios permite generar reflexiones en torno a la incidencia política y social de la ciudadanía frente a problemas que trastocan el tejido social, como es el caso de la trata de personas.

Por otra parte, hasta ahora los diseños de investigación o se han centrado en los estudios de caso, buscando la causalidad social de la trata de personas (lo cual supone una tarea sumamente compleja) o bien, como ya se ha señalado, han estudiado iniciativas de política que tienden a considerar exclusivamente la intervención del Estado. Metodológicamente este trabajo ofrece un enfoque distinto porque analiza la acción pública desde la ciudadanía y no la considera como una acción de poder, sino como una interacción en red. Empero, aunque no desestimamos la importancia de las estrategias y los juegos de poder, el énfasis de nuestro trabajo se sitúa en la acción pública de las organizaciones sociales.

Considerando su relevancia empírica, hemos propuesto realizar un estudio reciente que considere el periodo 2015-2020, pues a partir de la revisión de la

insertos en una amplia red de teorías, las hipótesis derivadas concuerdan con una variedad de sistemas del pensamiento sociológico. Esto no nos conducirá a dar soluciones teóricas a nuestro problema práctico, sino más bien a reconocer aquellas aristas del problema que permanecen poco exploradas y que serán abordadas a la luz del conocimiento existente. Otra de las características de este tipo de teorías es que se encuentran en línea directa con los supuestos de las teorías clásicas y por lo tanto, constituyen la base para sustentar nuestras conjeturas. Consideramos que una teoría de rango medio es un paso obligado hacia la teoría general de la acción pública.

⁴ Tales como Thøenig (1997), Dubois (2003), Subirats (*et al.*, 2008) y Lascoumes & Le Galès (2014).

información estadística detectamos que la trata de personas ha incrementado en los últimos años. Además intuimos una supuesta covariación entre la *distribución territorial* del fenómeno y el tipo de acciones que despliegan los observatorios ciudadanos para mitigarlo. En ese sentido, la variable territorial es relevante si consideramos que estamos ante un problema dinámico y que presenta variaciones en tiempo y espacio⁵.

La trata de personas es un fenómeno *transterritorial* por lo cual el investigador no puede omitir los efectos territoriales porque si lo hiciera, estaría disociando las acciones que estructuran tanto al problema, como a sus expresiones. Los fundamentos del enfoque territorial son relevantes no sólo para destacar la centralidad de los actores, sino también los efectos de las interrelaciones y sus relaciones sociales. Dentro de nuestra investigación el territorio no puede interpretarse sino como “una construcción social manifiesta en diversos niveles de escalas espaciales” (Morales & Jiménez, 2018), que se construye a través de la acción y las relaciones sociales. Esto implica, analizar el territorio como referente de la acción pública.

Por otro lado, seleccionamos la trata de personas porque además de ser uno de los problemas que erosionan la cohesión social, constituye una grave violación a los derechos humanos. Asimismo, lo tomamos en cuenta porque tan sólo por detrás del tráfico de armas y drogas, este se ha convertido en uno de los negocios ilícitos más lucrativos a nivel mundial.

⁵ Este enfoque nos permite entre otras cuestiones “considerar al conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como su medio físico o medio ambiente” (Alburquerque citado en Morales & Jiménez, 2018, p. 17). Entre sus bondades se encuentran: destacar la centralidad de los actores y sus relaciones sociales; considerar procesos multiescalares y multiniveles; y sobre todo, explicar la evolución de un determinado problema con base en las interacciones de aquellos actores que lo definen. A pesar de sus ventajas, el principal reto al que nos enfrentaremos tiene que ver con el control de la proliferación de los factores a tomar en cuenta. Aunque no es una tarea sencilla ensamblar la multidimensionalidad de los procesos, no debemos perder de vista la orientación holístico-sistémica y dinámico-histórica que nos ofrece la sociología de la acción pública.

III. Revisión de la literatura

La trata de personas es un fenómeno social, complejo y multicausal, cuyas definiciones jurídicas distan de la comprensión sociológica del problema. Hasta muy recientemente “la comunidad internacional no se había puesto de acuerdo acerca de qué constituye la *trata de personas*” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014). En el año 2000 el *Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños* la definió 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. 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 (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2000).

Aunque esta definición colmó una laguna al separarla de otros fenómenos⁶, la permanencia de su confusión con otras prácticas nos sigue conduciendo “a una indefinición conceptual que proporciona un amplio espacio para el desarrollo de múltiples definiciones que incluso llegan a ser contradictorias” (Salazar, *et al.*, 2012). De ahí que una organización internacional como Hispanics in Philanthropy (2017) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019) concuerdan en que el reto al que se enfrenta la mayoría de los estudios en la materia tiene que ver con la definición del problema, el cual es extenso y ambiguo sobre todo en referencia al término “explotación”. Han sido las diferencias en los proyectos intelectuales, los enfoques contradictorios del estudio y la nula conversación entre autores, las causas que explican que el cuerpo de literatura esté fragmentado (Salazar, *et al.*, 2012).

Una rápida revisión de la literatura reveló que la mayoría de los trabajos académicos son de naturaleza legal. De acuerdo con Cortés (*et al.*, 2011), aunque

⁶ “La trata de personas a menudo se cruza con la comisión de una serie de otros delitos (por ejemplo, secuestro, asalto, fraude, delitos de inmigración y laborales)” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019) y por ello es importante distinguirla.

estos “evidencian la magnitud y la complejidad del problema, no ahondan en la formulación de propuestas dirigidas a atacar las dimensiones de la trata desde una perspectiva multidisciplinaria”, este desfase podría además explicar la respuesta criminológica que se le da al problema. Otra inquietud compartida entre los autores es que la mayor parte de la información producida sobre trata de personas se concentra en el estudio de la explotación sexual. Este énfasis además de despreciar la experiencia masculina (Cortés, *et al.*, 2011), ignora el hecho de que por definición, el delito incluye otras modalidades, y al mismo tiempo, deja por fuera a otros grupos identificados como vulnerables⁷ (Salazar, *et al.*, 2012).

En este punto sería pertinente preguntarnos *¿cuál es la relación entre los derechos humanos y la trata de personas?* La trata de personas es una forma de violencia extrema a los derechos humanos. De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014) en función del ciclo del problema entran en juego unos u otros derechos, sin embargo, si pudiéramos clasificarlos, en primer lugar estarían la violación al derecho a la libertad, la seguridad y la vida. Analizar el asunto bajo un enfoque de derechos nos permite comprender: a) la magnitud del fenómeno; b) los medios de identificación de víctimas directas, indirectas y potenciales; c) la calidad de víctima, en tanto que es *persona* y no sólo parte de un proceso penal; d) los impactos del problema en grupos específicos de la población; y e) las responsabilidades de los Estados para contenerlo.

Por otra parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019) ha alertado sobre la falta de estudios, investigaciones y diagnósticos nacionales, regionales y locales que permitan conocer la forma en la que se presenta la trata de personas en México y a quiénes está afectando. No obstante, no es suficiente realizar un diagnóstico para ofrecer una visión integral del problema, no porque este instrumento no sea útil, sino más bien porque como han señalado Salazar (*et al.*, 2012) y Cortés (*et al.*, 2011), dada su naturaleza exploratoria y descriptiva, estos

⁷ Tal es el caso de la población indígena, personas en tránsito, LGBTTTIQ+, personas con discapacidad, entre otros.

terminan por ofrecer suposiciones de escasa evidencia empírica sobre el origen y las consecuencias del problema.

Otra de las debilidades que presentan los diagnósticos, se asocia con la falta de cifras homologadas que den cuenta de la incidencia del fenómeno. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019) considera que esto es común “debido a que cada fuente de información emplea un enfoque⁸ y una metodología distinta”. Por su parte Hispanics in Philanthropy (2017) atribuye este desfase: a) a la falta de colaboración entre los actores involucrados en el problema; b) a la poca comprensión del delito; y c) a la confusión conceptual entre la trata de personas y otros fenómenos con los que se asocia. Este organismo también ha señalado la falta de estudios sobre los hallazgos de la sociedad civil en la materia, por eso nos parece importante retomarlo.

La acción pública

La acción pública contra la trata de personas parte del supuesto de que para la atención y mitigación de un problema dinámico y complejo, es indispensable la colaboración de múltiples actores, sobre todo cuando se ha observado que es insuficiente contar con un marco normativo para enfrentar un problema multicausal. Desde la sociología de la acción pública, es decir, desde “la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thøenig, 1997, pág. 28) el fenómeno podría encontrar así, una propuesta de abordaje integral.

Sin embargo, la literatura sobre sociología de la acción pública no es abundante pues hasta hace poco la gran mayoría de los estudios en torno al análisis de políticas públicas habían tomado como punto de partida el enfoque de la ciencia política. El sociólogo Jean-Claude Thøenig (1997) ha señalado en reiteradas ocasiones, que “el paso por la sociología de la acción ofrece una ocasión muy fructífera de renovar la teoría de lo político a partir del estudio de la política pública”.

⁸ Por enfoque entenderemos al conjunto de propuestas cuyo sustento sea una teoría científica. La propuesta analítica de Cortés (*et al.*, 2011) identifica los enfoques de la política criminal, los derechos humanos, la seguridad humana, feminista, la globalización y los estudios culturales para abordar el fenómeno de la trata de personas.

Para él, los *préstamos de la sociología* no sólo renuevan la teoría de la acción sino que también permiten aplicarla en provecho de la teoría política.

Ante la falta de estudios de sociología de la acción pública, a causa del ya mencionado análisis ortodoxo de la política pública, Thøenig advierte sobre los peligros de seguir utilizando esquemas preestablecidos, sistemas de interpretación analítica o conceptos que se convierten “en un traje hecho que se endilga indistintamente a toda realidad empírica” (1997, p. 22) y que devienen miopías teórico-analíticas que impiden distinguir que *política pública* y *acción pública* no son lo mismo. Para superar esta confusión, el autor sugiere tener en cuenta que estos conceptos se insertan en un campo disciplinar distinto que permite diferenciarlos⁹ entre sí. En otras palabras, mientras que la *política pública* pone el acento sobre la esfera institucional del Estado, la *acción pública* lo hace sobre la sociedad en general.

También Lascoumes y Le Galès han afirmado que “el término *política pública* en nuestros días ha sido desplazado por la noción de *acción pública* para tomar en cuenta el conjunto de interacciones que actúan en diferentes escalas de acción” (2014, p. 12). Esto supuso en palabras de los autores, la introducción de una nueva perspectiva de análisis de los problemas públicos. Además conviene que este desplazamiento, no ha sido fortuito sino resultado de las modificaciones en las interacciones entre el gobierno y la sociedad, dando paso a nuevas posibilidades y esquemas para los emprendimientos de la acción pública y alterando la vieja dicotomía gobierno-sociedad (Carrillo & Toca, 2008).

La bondad de este enfoque (asimismo señalada por sus teóricos) ha sido recurrir a un conjunto de disciplinas para comprender la articulación de las regulaciones sociales y políticas, los conflictos y las actividades políticas de su arreglo¹⁰. Nos situamos en un campo de estudio interdisciplinario que pretende

⁹ Thøenig (1997) ha sido uno de los autores que mejor se ha posicionado al respecto. Para el autor el concepto *política pública* ha sido mayormente interpretado por la Ciencia Política, mientras que la *acción pública* ha sido especialmente estudiada por la Sociología, donde han sido pioneros los análisis de la Sociología de las Organizaciones.

¹⁰ Por este motivo no se descalifican los aportes de la Ciencia Política, pues aun tomando distancia es claro que constituye el punto de partida para el análisis de políticas públicas.

superar los análisis tradicionales e introduce como variable interviniente la participación de múltiples actores y ya no sólo la del Estado.

En suma, el estudio de la acción pública provino de un descubrimiento empírico y de un cuestionamiento teórico (Thøenig, 1997), porque por una parte, desmintió que el poder público mantiene hasta nuestros días el monopolio de lo político en materia de asuntos públicos, y por otra, porque a pesar de que la sociología de la acción pública y la ciencia de las políticas públicas interpretan el *hecho político*, lo hacen con base en distintos contextos disciplinarios. Asimismo, gran parte de la literatura contemporánea sobre la acción pública toma en cuenta a los actores, sus intercambios y el sentido que les dan a éstos, pero también a las instituciones, las normas, los procedimientos que gobiernan el conjunto de las interacciones, y las representaciones colectivas (Lascoumes & Le Galès, 2014).

Para efectos de esta investigación, esta perspectiva de análisis de los problemas públicos nos parece relevante dado que introduce variables que en estudios previos no habían estado tan presentes, por ejemplo, las redes de actores, la gobernanza y la participación de la sociedad civil. También compartimos con Thøenig (1997) la idea de que gracias a los *préstamos de la sociología* es posible tomar distancia del énfasis de la ciencia política, probar condiciones de validez y señalar los límites de las metodologías precursoras, al mismo tiempo que se amplían y enriquecen nuestras perspectivas teóricas y empíricas.

Con la intención de construir un puente lógico entre los enfoques convencionales de política pública y la sociología de la acción pública hemos seleccionado algunos de los postulados del enfoque neoinstitucionalista, más específicamente, del análisis del institucionalismo centrado en el actor. De manera general, el neoinstitucionalismo “insiste en el papel de las instituciones en la producción de ciertas políticas públicas” (Lascoumes & Le Galès, 2014, pág. 101). Desde esta perspectiva, las instituciones reducen la incertidumbre y posibilitan la acción pública, además, inducen equilibrios a partir de que los actores restringen sus acciones y programas con base en una serie de reglas, normas y procedimientos estandarizados.

El institucionalismo centrado en actores plantea, que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente, por ello tanto sus interrelaciones como las acciones y estrategias que despliegan, se ejecutan en función de las reglas formales que brinda el marco institucional, pero también de acuerdo con las reglas informales que pueden derivar entre estos. De acuerdo con Subirats (*et al.*, 2008, p. 98) esto implica “interpretar las conductas políticas como acciones estratégicas guiadas por normas sociales”.

Por lo anterior, la acción de los observatorios ciudadanos es un componente vital dentro de la constelación de actores motivados a ofrecer soluciones en el combate a la trata de personas. Tal como lo señala Cortés (*et al.*, 2011) hacen falta trabajos de investigación que aborden el problema integrando múltiples dimensiones y que articulen respuestas por medio de un diálogo interdisciplinario. Dado que nuestro análisis toma como punto de partida el estudio de la trata de personas desde la óptica ciudadana, veamos el caso de los observatorios.

Acción pública de los observatorios ciudadanos

Analizados desde la sociología de la acción pública, los observatorios ciudadanos obedecen a un tipo específico de organización social que interactúa en escenarios de acción conjunta para catalizar demandas colectivas. Esto significa que para desplegar formas particulares de actuación, primero deben observar cuáles son necesidades sociales que demandan mayor atención tanto de la autoridad política, como de la ciudadanía. La intervención en los asuntos públicos les permite no sólo revestirse de legitimidad, sino también participar en una red compleja de interacciones, a veces horizontales y a veces verticales. En tanto, su común denominador sería la participación dentro del tratamiento de los problemas colectivos.

Los debates actuales señalan que a pesar de los esfuerzos por caracterizar al observatorio ciudadano como concepto, “no se han llegado a precisar con claridad su perfil y funciones” (Angulo, 2009). La literatura nos indica que nos encontramos frente a un concepto en proceso de construcción. Por su parte, los estudios en la

materia¹¹ tienen en común afirmar que esta figura organizativa es una alternativa importante para el desarrollo democrático y de gran relevancia para la gobernanza (Silva, s.f.). Por ejemplo, Natal y Díaz (2014) están de acuerdo en que esta forma organizativa deriva de una tendencia mundial centrada en tres factores: a) un nuevo entendimiento entre el gobierno y la forma en que este se relaciona con la sociedad; b) el fortalecimiento de la sociedad civil y sus capacidades para hacer oír su voz; y c) el desarrollo de entornos favorables al surgimiento de este tipo de organizaciones.

Para analizar el concepto de observatorio, la literatura toma como variable dependiente las funciones y acciones que desempeña, cuyos indicadores tienen que ver con “informar, vigilar, controlar, evaluar, denunciar, transparentar, democratizar, educar, generar opinión pública e incidir en las acciones y políticas públicas” (Martínez, *et al.*, 2014). Los cambios de esta variable se explican a través del nivel de desarrollo de la democracia y la gobernanza, los nuevos ejercicios de ciudadanía, la modificación de los espacios de participación y en general, la reconfiguración de las interacciones entre el gobierno y la sociedad.

Para Natal y Díaz (2014) un observatorio ciudadano se define como “una figura asociativa de alta especialización que busca analizar y/o seguir el desarrollo de uno o varios temas, buscando no sólo comprenderlos sino incidir y/o construir opinión pública alrededor de éstos”. No obstante, esta definición tiene como limitaciones el no especificar el tipo de problemas, los medios de incidencia ni el objetivo que persiguen las acciones.

Para la definición del concepto, la literatura también enfatiza en los objetivos de este tipo de organizaciones. Silva (s.f., p. 197) señala que *observar* sistemáticamente un fenómeno social público o privado constituye la razón de ser de un observatorio y da un paso más: que dicho examen sirva de base para proponer soluciones a problemas y cuya discusión incida en la toma de decisiones de quienes ejercen el poder público. Análogamente para Martínez (*et al.*, 2014) el propósito de estas formas organizativas, sería albergar estructuras organizadas y

¹¹ Véase Angulo (2009), Martínez (*et al.*, 2014), Natal y Díaz (2014) y Silva (s.f.).

autónomas de ciudadanos con la finalidad de modificar el *statu quo* a partir de la vigilancia, control, evaluación y denuncia de áreas o acciones específicas de la administración pública. En tanto, deducimos que existe consenso respecto a las *acciones* y los *objetivos*¹² con los que debe cumplir un observatorio, pero no por ello existe una definición exclusiva. Otro punto importante dentro de los argumentos en común ha sido, señalar que un observatorio ciudadano no debe limitarse a registrar información sino aportar elementos para la decisión y la orientación de las acciones (Angulo, 2009).

La propuesta de Silva (s.f.) para estudiar a los observatorios a partir de sus objetivos, conformación, producción del dato, financiamiento, campos de interés y dimensiones de lo observado¹³, nos parece sumamente innovadora. Asimismo, con base en los planteamientos de Martínez (*et al.*, 2014) y de Natal & Díaz (2014), los observatorios deben estudiarse como sistemas de información que inciden en el desarrollo de la gobernanza, el derecho a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y que además constituyen, un puente para la democracia que reduce las asimetrías entre la administración pública y la ciudadanía.

Dicho lo anterior, desde la sociología de la acción pública proponemos abordar a los observatorios ciudadanos como una forma social organizativa que despliega acciones colectivas y que por medio de la intervención en la vida pública logra posicionar determinados problemas en la agenda. De esta manera sus funciones no se extralimitan, más que a dar seguimiento a las políticas públicas, evaluar el desempeño de las instituciones e incidir en el proceso de toma de decisiones. Además, lo consideramos importante porque conforman redes de actuación para el tratamiento de los problemas públicos.

¹² Empero Natal y Díaz señalan (2014, p. 27) que "los objetivos de los observatorios (específicamente los ciudadanos) pueden variar sustancialmente respecto a su alcance".

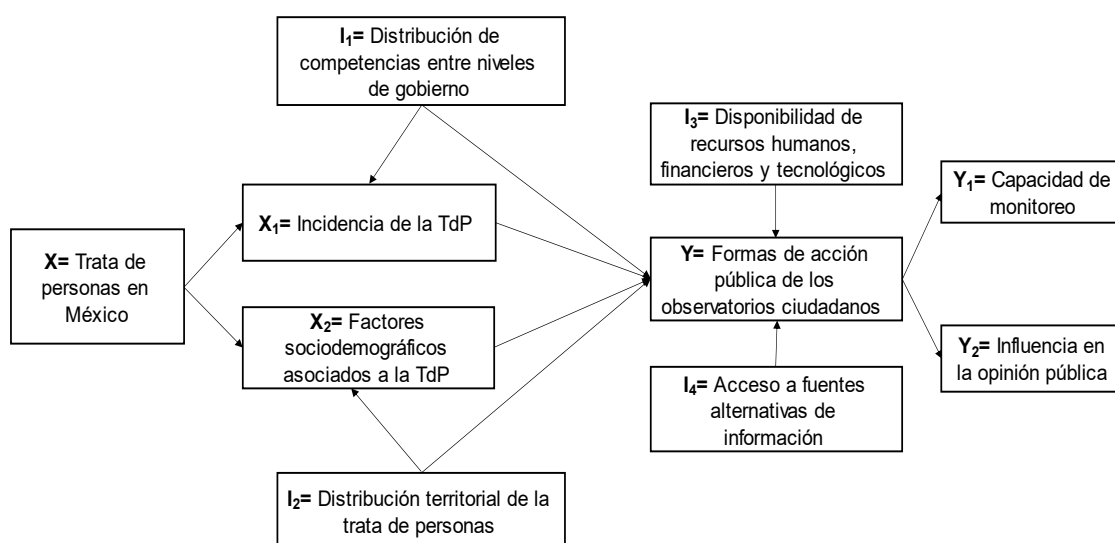
¹³ Además de acuerdo con este autor y con Angulo (2009) dichas categorías analíticas hacen de un observatorio un modelo bien definido y diferenciable de otros organismos como los bancos de información o los centros de investigación académica.

IV. Diseño de investigación

El proyecto centra su atención en *la acción pública de los observatorios ciudadanos* a fin de entender y posteriormente explicar los efectos de su aplicación al problema de la trata de personas en México. Dado que se centra en el avance del conocimiento y no en la resolución del problema de la acción pública en materia de trata de personas, la investigación será de carácter exploratorio. Aunque nos apoyamos en fuentes estadísticas y sociodemográficas, nuestra prioridad será la interpretación de la acción de los observatorios ciudadanos, es decir, la descripción y el análisis del fenómeno desde el punto de vista de los actores que intervienen. Por esta razón, la precisamos como una investigación cualitativa, cuyos métodos incluyen entrevistas semiestructuradas y archivos documentales.

Es importante mencionar que el alcance de la investigación es descriptivo y de naturaleza analítica, dado que nuestro objetivo general apunta a la interpretación del objeto de estudio (*la acción pública*), por ello dejamos en segundo plano, la explicación de las causas sociales por las que se produce el fenómeno (*la trata de personas*). En resumen, aunque abordaremos brevemente los factores sociodemográficos asociados al fenómeno, nuestro propósito es investigar en torno a las acciones que despliegan los observatorios ciudadanos para prevenir y atender el problema. Por esta razón, hemos seleccionado un enfoque centrado en la sociología de la acción pública.

A su vez, cabe señalar que la investigación será observacional porque no está en nuestro alcance, manipular las variables que forman parte nuestro estudio. Dicho de otra manera, es una investigación de tipo no experimental pues no nos es posible controlar o manipular el objeto de estudio (*formas de acción pública de los observatorios ciudadanos*). Empero, interpretaremos dichas observaciones a fin de dar respuesta a las preguntas de investigación enunciadas en las secciones anteriores. Presentamos nuestras variables de investigación a continuación:

Diagrama 1. “Variables de investigación”

Fuente: Elaboración propia.

Para aproximarnos analíticamente a la trata de personas en México, tomaremos como unidad de análisis a los observatorios ciudadanos, y como ya hemos mencionado, nos interesa particularmente, conocer dos formas de la acción pública que despliegan para combatir dicho fenómeno. Asimismo, partimos del supuesto de que existen factores sociodemográficos asociados al problema tales como las carencias sociales y la violencia estructural, sin embargo, no todo el país es afectado de la misma manera. Por ejemplo, existen entidades identificadas como focos rojos para la comisión del ilícito, mientras que hay estados que ni siquiera registran su incidencia en los últimos años. Esto también nos conduce a pensar que hay variaciones territoriales del problema, que permiten dar cuenta de su dinámica, en términos de incidencia y distribución, así como de las posibles acciones que se despliegan para su combate.

Si la trata de personas tiene marcados contornos territoriales, existe una distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, incluso esta podría llegar a ser un referente que los observatorios tomarían en cuenta para imputar responsabilidades y monitorear el fenómeno. De igual forma consideramos que la distribución territorial y la incidencia del problema, condicionan las formas de la acción pública de los observatorios ciudadanos. Sin la consideración de este

anclaje territorial, la eficacia del monitoreo y la influencia en la opinión pública se vuelve cuestionable. Al mismo tiempo conjeturamos que, la efectividad de estas dos dimensiones, está condicionada por la disponibilidad de los recursos económicos y por el acceso a fuentes alternativas de información.

Por otra parte, dado que la pregunta rectora contiene una relación causal en función de la distribución territorial del fenómeno, pero la variable independiente (*trata de personas*) no puede manipularse, se optó por un diseño de investigación cualitativo en el que sólo se analizan los cambios del fenómeno y las interacciones entre variables durante el periodo 2015-2020.

Por último, dadas las condiciones que nos impone la emergencia sanitaria por COVID-19, la investigación será de corte documental y cuya duración será de doce semanas¹⁴. No deberá entenderse que realizaremos una compilación de autores y teorías, más bien proponemos una lectura crítica de la acción pública y sus efectos sobre la discusión, el monitoreo y el diagnóstico de la trata de personas en México.

Nuestras técnicas e instrumentos de recolección de datos serán los siguientes:

- Análisis documental:
 - Consulta de bibliografía especializada, por ejemplo, libros, artículos de revistas, tesis y bases de datos referentes a la sociología de la acción pública, el análisis y la gestión de las políticas públicas, la trata de personas, los derechos humanos, entre otros. Todo esto, con la finalidad de construir el marco teórico conceptual que sustente la investigación.
 - Revisión de las bases de datos sobre la incidencia delictiva del fuero común, proporcionadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y la legislación nacional en materia de trata, así como diagnósticos e informes internacionales,

¹⁴ Comenzando el 2 de agosto y concluyendo el 22 de octubre de 2021.

- para describir la magnitud y la distribución territorial de la trata de personas en México.
- Consulta de directorios y bases de datos sobre los observatorios ciudadanos y otros actores de la sociedad civil que se especializan en la trata de personas, así como sus páginas web para realizar un mapeo de éstos (localización, enfoque, colaboradores, temas de interés, entre otros). Esta revisión nos permitirá seleccionar los casos de estudio.
 - Revisión de los informes de actividades, diagnósticos o monitoreos que han publicado, tanto las instituciones gubernamentales como los observatorios, con el propósito de obtener información referente a las acciones que realizan para contener la trata de personas y el grado de influencia que han tenido sobre el desarrollo de una política pública en la materia.
 - Entrevista semiestructurada: Con el objetivo de obtener información de primera mano sobre la acción pública de los observatorios ciudadanos en materia de trata de personas, planeamos realizar una serie de entrevistas semiestructuradas a las y los coordinadores de las organizaciones especializadas en el tema. En términos generales el diseño de este instrumento toma como referencia los planteamientos del institucionalismo centrado en los actores en la investigación de políticas (Scharpf, 1997), el pentágono de la acción pública (Lascoumes & Le Galès, 2014) y los supuestos del análisis y gestión de políticas públicas de Subirats (*et al.*, 2008).

Diseño de las entrevistas

Con el propósito de dialogar con los postulados de las teorías y enfoques desarrollados a lo largo de la investigación, decidimos realizar una serie de entrevistas semiestructuradas. La selección de las personas entrevistadas estuvo guiada en un primer momento por el directorio *Instituciones Públicas y Organización*

de la Sociedad Civil que brindan Atención a personas víctimas de trata publicado por la Secretaría de Gobernación (2014). Con base en este documento, pudimos ubicar a las organizaciones que cumplían con el perfil requerido para el análisis, sin embargo observamos que algunas de estas ya no estaban en operación. Ante la falta de actualización de dicho documento, procedimos a realizar un directorio propio con base en la información particular que cada una de las organizaciones publica a través de su página web.

Una vez que identificamos a las organizaciones objetivo, procedimos a investigar más a fondo acerca de cada una: su misión y visión; los integrantes de su equipo; la información relativa a sus actividades y labores; entre otros elementos que nos confirmaron que, en efecto, eran las adecuadas para nuestra muestra¹⁵. Para ello también tuvimos en cuenta los siguientes criterios: a) que fueran actores de la sociedad civil activas al momento de la investigación; b) que estuviesen relacionadas con el problema y sus expresiones concretas en México; y c) que publicaran información de manera continua sobre sus actividades, especialmente en materia de investigación y difusión del asunto.

Matriz de análisis de las entrevistas

Una vez realizadas las entrevistas procedimos a examinar la información recopilada a partir del método inductivo. Para ello, diseñamos un código¹⁶ de interpretación con base en el *Pentágono de la Acción Pública* de Lascoumes & Le Galès (2014). Concentramos los datos en una matriz de análisis que incluyó cuatro líneas temáticas y una categoría general para los temas que no estaban previstos en la guía de entrevista, pero que surgieron durante la discusión. La primera línea temática, versó sobre las organizaciones de la sociedad civil (*actores*) que atienden el problema, su misión, temas de interés, el equipo de trabajo que las conforma, las actividades generales que realiza, etcétera. La segunda línea, abordó lo relativo a

¹⁵ Nuestra muestra inicialmente incluía siete organizaciones, sin embargo, sólo fue posible establecer contacto con cuatro.

¹⁶ Es importante destacar que la elaboración de nuestro código tuvo como punto de partida la identificación de palabras clave y del campo semántico que compartían los actores. Sólo de esta manera fue posible identificar el tema eje de cada una de las categorías de análisis.

la perspectiva de estas organizaciones sobre la trata de personas (*representaciones*), la definición que ofrecían sobre el problema, sus modalidades y componentes, su inserción en la agenda pública, la evolución del fenómeno y la complejidad de su estudio. La tercera línea, incluyó la evaluación que las organizaciones emitían sobre la acción pública estatal en la materia (*instituciones y procesos*), principalmente los alcances y retrocesos, límites y retos que ha enfrentado esta acción, y también algunas recomendaciones. La cuarta línea, concentró información sobre la acción pública de estas organizaciones (*procesos y resultados*) para coadyuvar en la contención del problema y aunque al principio planteamos analizar sólo dos dimensiones de la acción (monitoreo e incidencia en la opinión pública), lo cierto es que dada la dinámica de nuestras entrevistas, fue necesario agregar otras dos: prevención y consultoría.

El proyecto consta de cinco capítulos. En el primero “La trata de personas y la sociología de la acción pública”, establecemos un diálogo entre la sociología de la acción pública y la trata de personas, entendiendo a esta última como un *hecho social*. Para ello, recuperamos la vigencia del concepto de *anomia* de Émile Durkheim y la interpretación del término de Robert K. Merton con el propósito de explicar por qué este asunto deviene de otra serie de situaciones adversas, producto de la desintegración y la desregulación social. En el segundo, “La trata de personas como problema público”, transitamos del hecho social a la construcción de un *problema público* que demanda la intervención integral del Estado a través del discurso y la representación de los actores que intervienen en el tratamiento del problema.

En el tercer capítulo “Evolución de la trata de personas en México”, presentamos la distribución territorial del problema tanto a nivel nacional como regional durante el periodo 2015-2020. Aquí recuperamos el discurso oficial plasmado en las estadísticas oficiales que ofrece el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). En el cuarto capítulo “Análisis del marco normativo y la distribución de competencias para la atención de la trata de personas”, elaboramos un análisis comparativo de las Leyes Estatales en la

materia que encuadran la acción pública tanto de las autoridades gubernamentales como de la ciudadanía.

Nuestro quinto capítulo “Acción pública ciudadana frente a la trata de personas”, es el que mayor evidencia empírica condensa. Las entrevistas aplicadas revelaron que las organizaciones consultadas idealmente cumplen con funciones propias de un observatorio ciudadano, pero no lo son a causa de la falta de independencia financiera y dados los límites estatales impuestos a su margen de autonomía. También manifestaron que las organizaciones dirigen su acción hacia el diagnóstico del problema y actividades de prevención destinadas a la ciudadanía y a las personas servidoras públicas, ambas propuestas tienen como propósito mantener el problema de la trata de personas dentro de la agenda pública. Otro aspecto clave es que las acciones de estas organizaciones se abrevian en una sola localidad, este hecho las imposibilita para atender las variaciones regionales del problema en sus múltiples facetas, pero también les exige mayores capacidades organizativas y financieras a las que les es complejo acceder. Por último, estas organizaciones constantemente se debaten entre la autonomía y la dependencia gubernamental para poder incidir eficazmente en el tratamiento del problema. Al final presentamos una breve discusión, nuestras conclusiones, la bibliografía consultada y un par de anexos.

Capítulo 1. La trata de personas y la sociología de la acción pública

La trata de personas es un hecho social y un dilema ético que puede ser analizado desde la biopolítica y desde la sociología de la acción pública. Como hecho social, puede interpretarse como una situación de *anomia* que deriva a su vez de disfuncionalidades en la estructura social tales como la pobreza, la marginación y la violencia. También sostenemos que es un dilema ético porque en función del ciclo de la trata, las *personas* y los *cuerpos*, son sometidas a procesos de objetivación y despersonalización para reducirles a la condición de *cosas* (mercancías), con esto queremos evidenciar que el fenómeno, además de englobar una serie de prácticas análogas a la esclavitud, se adapta con facilidad a las necesidades de su mercado. Como problema público, expresa la socialización de múltiples necesidades colectivas que son inscritas en la agenda para estimular a las autoridades a tomar medidas preventivas y de intervención.

Este capítulo se compone por tres apartados. En el primero, analizamos el fenómeno como hecho social y para ello ofrecemos al lector dos perspectivas de análisis: la sociológica, a través del concepto de *anomia*; y la *biopolítica*, a través de la discusión entre las personas, los cuerpos y las *cosas* en el ciclo de la trata. En el segundo apartado discutimos sobre la conversión del problema en público, es decir, como expresión de múltiples necesidades colectivas que ameritan la intervención estatal. En este mismo incluimos la importancia de la acción pública no sólo para la construcción social del problema, sino también para el diseño de mecanismos, estrategias y procesos que lo resuelvan. En el último apartado introducimos al lector al estudio de los observatorios ciudadanos porque son actores que han demostrado que sus agencias intervienen en los problemas colectivos y que una de sus funciones es precisamente, evidenciar aquello que escapa y que queda por fuera de la acción estatal.

1.1. La trata de personas como hecho social

La trata de personas no es un fenómeno reciente, pero su conceptualización consensuada internacionalmente sí lo es. Algunos autores atribuyen sus orígenes

a las prácticas de comercio de esclavos, sin embargo, como problema social comenzó a reconocerse a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, cuando el enfoque sobre el problema pasó a centrarse en lo que se denominó como “trata de blancas” (Le Goff & Thomas, 2011). Este término solamente aludía al tráfico y comercio de mujeres blancas, en su mayoría europeas y americanas, con el fin de ser explotadas sexualmente. El fenómeno adquirió tal magnitud que tal terminología era anticuada, además, la crítica señalaba que esta connotación eurocéntrica, no reconocía la problemática en su totalidad así como tampoco consideraba las experiencias de otros sectores de la población. El origen de su conceptualización es importante porque hasta ahora, gran parte de la literatura analiza únicamente la trata de mujeres con fines de explotación sexual¹⁷.

La comunidad internacional no se puso de acuerdo sobre qué constituye el problema hasta muy recientemente (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014). A finales de 1990, los Estados emprendieron la tarea de separar la trata de personas de otros fenómenos con los que se le asociaba, como por ejemplo, el tráfico de personas. La primera definición internacionalmente consensuada aparece en el *Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños* (Protocolo de Palermo en adelante). Este instrumento del derecho internacional define el ilícito 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 (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2000).

Aunque esta definición ha sido referente para la codificación del delito, consideramos que es un problema que trasciende la esfera legal y cuyo abordaje no puede simplificarse a las categorías del derecho penal. Procederemos entonces

¹⁷ Los diagnósticos sobre trata de personas revelan el impacto de género que tiene el problema. Es cierto que las mujeres y las niñas son el grupo de personas más afectado y que la explotación sexual es la modalidad del delito con mayor incidencia, no sólo en México, sino también a nivel mundial. Sin embargo, nos hemos propuesto superar esta visión por los motivos antes mencionados.

a examinar la trata de personas como *hecho social*¹⁸ ya que ese es el objeto de nuestra disciplina.

La trata de personas es un concepto polisémico, sin embargo es la intención del acto (la explotación) el elemento en común de la mayoría de las definiciones. No debe confundirse este fenómeno con la compra-venta de seres humanos, la esclavitud moderna o el tráfico de personas. Estos términos si bien forman parte de su campo semántico, no son los más adecuados para interpretar el problema, incluso llegan a ser ambiguos y por lo tanto no los consideraremos como sinónimos dentro de esta investigación.

Por otro lado, existe consenso en los elementos que definen una situación de trata: las acciones, los medios y los fines. Esta afirmación bastaría para excluir otros fenómenos como el tráfico de personas o la facilitación de la migración irregular. Las acciones y medios son explícitos en el *Protocolo de Palermo*, mientras que los fines serían al mismo tiempo sus modalidades: la explotación sexual y la explotación de la prostitución ajena, la mendicidad forzosa y los trabajos o servicios forzados, la adopción ilegal de menores y/o su compraventa, el matrimonio forzoso o servil, la servidumbre o condición de siervo, la experimentación biomédica ilícita o la extracción y/o tráfico de órganos, la utilización de menores en actividades delictivas y todas aquellas prácticas análogas a la esclavitud.

Las definiciones y modalidades de trata de personas que hemos analizado en nuestra revisión de la literatura comparten dos características en común: la explotación y la analogía con la esclavitud. Sin embargo, no podemos considerar que sólo hay trata donde existe intención de explotar a una persona, pues estaríamos negando que los medios y los fines determinan las formas que puede tomar la explotación. También es importante recordar que las formas de coacción (los medios) y las modalidades de explotación (los fines) dependen de la fuente que

¹⁸ Émile Durkheim (2006) en *Las reglas del método sociológico* definió a los hechos sociales como “toda manera de hacer, fijada o no, susceptible de ejercer una coacción exterior sobre el individuo; o bien, que es general en la extensión de una sociedad dada, conservando una existencia propia, independiente de sus manifestaciones individuales”. Tomando como referencia esta definición lo que haremos será determinar el tipo de hechos que nos proponemos estudiar bajo el concepto trata de personas.

se consulte. Dada la dinámica del fenómeno es posible que la *connotación* que se le atribuya no sea exhaustiva pues se ha comprobado que este es sumamente adaptable a las necesidades de su mercado, es decir a la oferta y demanda¹⁹. Por otro lado, si nuestro propósito es analizar la trata de personas como asunto de interés para la sociología, debemos determinar los factores sociales que se asocian al problema. No pretendemos dilucidar la génesis de este, por el contrario, nos interesan sólo aquellos factores sociodemográficos y territoriales que pueden determinar el motivo de la explotación²⁰.

A continuación proponemos hacer un abordaje desde la sociología para construir el fenómeno de la trata de personas desde dos perspectivas. En la primera tomamos como referencia algunos postulados de la sociología clásica, particularmente el concepto de *anomia* de Émile Durkheim para explicar la relación entre las condiciones sociodemográficas adversas y la incidencia del problema. En la segunda nos permitimos realizar un guiño posmoderno para abordarlo como un hecho social observable desde la *biopolítica*, para ello recuperamos la discusión sobre *Personas, cosas y cuerpos* de Roberto Espósito (2015).

1.1.1. Trata de personas y anomia

El concepto de *anomia* fue abordado por Émile Durkheim en dos de sus obras clásicas: *La División del Trabajo Social* (1893) y *El suicidio* (1897). Aunque en ambos textos el concepto adquiere connotaciones diferentes, *grosso modo* el autor la identifica como la producción de situaciones adversas a causa de la desintegración y la desregulación social.

¹⁹ En los últimos años se ha observado como se han introducido elementos que facilitan la explotación y que terminan por diversificar el problema, un claro ejemplo sería el uso de las tecnologías y particularmente las redes sociales.

²⁰ Como hemos comentado nuestro objetivo no es ahondar en las causas sociales del problema pues estas ya han sido ampliamente documentadas y por el contrario existe muy poca literatura sobre las acciones de la ciudadanía que se despliegan para contener el problema. En este tenor nos interesa profundizar en la contribución de este tipo de agencias a la acción pública como una respuesta a la ausencia o baja eficiencia de la normatividad en materia de trata de personas. No descartamos que las variables sociodemográficas sean sumamente importantes, sin embargo el catálogo es tan amplio que ameritaría una revisión pormenorizada de éstas, algo que escapa a nuestra investigación.

En *El Suicidio*, la anomia es resultado del debilitamiento de los vínculos sociales y la pérdida de la cohesión social. En otras palabras, la sociedad como encargada de integrar a los individuos y regular sus conductas a través del establecimiento de normas, deja de ejercer esa función. A grandes rasgos, esto significa que la sociedad se vuelve de cierta manera disfuncional porque la *anomia* ocurre cuando las ideas, creencias, sentimientos y valores que surgen de la organización social, y que están contenidas en un conjunto de normas, o se ausentan a causa del cambio social o dejan de ser adecuadas dentro de un determinado contexto. Las crisis transicionales que el cambio ocasiona dificultan la adopción de normas acordes a las nuevas necesidades, y de esta manera, durante un periodo, la sociedad deja de gobernar eficazmente las funciones sociales.

Aunado a ello, en situaciones de decadencia los límites y las reglas han sido superados o se encuentran debilitados. A raíz de esta situación “los individuos dejan de tener clara diferencia entre lo justo y lo injusto, lo legítimo y lo ilegítimo” (López, 2009) y por lo tanto, las instituciones sociales que antes habían sido fuente de estabilidad pasan a segundo plano en el cuerpo colectivo. En este punto Durkheim, hace una precisión que nos parece importante recuperar en la discusión, postula que la disciplina es necesaria para organizar la vida colectiva y para evitar la pérdida del sentido de las acciones, en tanto, los límites en una sociedad son sumamente necesarios para evitar situaciones de disgregación social.

La trata de personas abordada desde esta perspectiva vendría a ser una *anomia* causada por otras situaciones anómicas previas; una especie de factores en cadena. Por ejemplo, decimos que hay trata cuando es aprovechada la vulnerabilidad socioeconómica y demográfica para beneficiarse de la explotación de un tercero pero *¿qué condiciones motivan dicha intención?* Por un lado, podríamos asociarlo a un alto grado de malestar y sentimiento de privación relativa que nos remite a revisar las condiciones sociales y económicas de ciertos sectores de población. De esta manera la falta de oportunidades, la distribución injusta de la riqueza y un alto grado de insatisfacción en las condiciones de vida, ocasionan desajustes sumamente favorables a la comisión del ilícito.

Desde la óptica de Robert Merton, la *anomia* también es “producto de la fragmentación de la estructura cultural de la sociedad” (López, 2009). Por ello la desestabilización de las normas culturales y las variables socioeconómicas, no se pueden perder de vista en nuestro análisis. La reinterpretación de este autor nos remite a identificar aquellos sectores de población que serían más propensos a las consecuencias anómicas. Para este autor dos condiciones motivan la *anomia*: la desorganización de las normas culturales y la imposibilidad de alcanzar los fines personales. Ya hemos discutido la importancia de las normas culturales, por ello la segunda circunstancia se traduciría en la búsqueda de alternativas legítimas o no para subsanarlo. En este sentido, ya no es la función de regulación social la que motiva el acto, sino más bien la insatisfacción y el malestar que produce enfrentarse cotidianamente a situaciones tales como el desempleo, la falta de educación u oportunidades de crecimiento personal, entre otros.

La trata de personas a nivel individual sería entonces el producto de un grave conflicto moral y a nivel social el resultado de los desajustes en los ciclos económicos y los cambios abruptos del medio social. Además de ser por sí sola una situación anómica tiende a combinarse con otras inestabilidades del cuerpo social que específicamente en nuestro país son estructurales: la violencia, la participación del crimen organizado, la corrupción y la ruptura del tejido social.

A partir de lo anterior, por trata de personas entenderemos toda acción coercitiva ejecutada por una o varias personas en contra de un tercero que ha sido sometido a la condición de *cosa* y que a causa de sus carencias sociales es decir, de una o varias situaciones de *anomia*, se convierte en sujeto de dominación instrumental en términos de explotación. Esta definición nos muestra que la trata de personas está asociada a factores sociodemográficos y cuyos efectos repercuten a escalas individuales, locales, nacionales y globales. Por esta razón, el análisis no puede reducirse exclusivamente a las interpretaciones jurídicas del delito.

1.1.2. Personas, cuerpos y cosas en el ciclo de la trata

Ahora que hemos definido lo que entenderemos por trata de personas, procederemos a hacer unas precisiones que abordan e problema desde el mundo

de vida de las personas. . Para ello abordaremos al fenómeno desde la *biopolítica*, categoría de análisis que nos permite reconocer que el cuerpo ya no es sólo sujeto-objeto de poder, sino también un punto neurálgico en el ciclo de la trata. Tomamos como referencia la tricotomía expuesta por Roberto Espósito (2015) en *Personas, cosas, cuerpos*.

Antes de comenzar la discusión es importante tener en cuenta las fases del ciclo de la trata. Aunque este ciclo puede volverse más complejo, hemos decidido sintetizarlo de la siguiente manera:

Diagrama 2. "Ciclo de la trata de personas"



Fuente: Elaboración propia.

Previo a la situación de trata la víctima forma una dupla, porque su condición particular le atribuye una identidad intransferible en tanto que es *persona* y una alteridad interior en tanto que es *cuerpo*, sin embargo cuando la víctima es tratada la dupla se desintegra. Esto quiere decir que durante la explotación, la persona-cuerpo es sometida a procesos de despersonalización materiales y simbólicos, dejándola reducida a la condición de *cosa*, nos preguntaremos *¿qué implicaciones tiene dicha reducción?*

En principio diríamos que la trata de personas es un negocio basado en el consumo de cuerpos. Si tomamos como referencia la crítica marxiana sobre la alienación y el fetichismo nos daremos cuenta de que los cuerpos quedan convertidos en objetos de posesión y dominio, es decir, en mercancías. Dicho de otra manera, durante el ciclo del problema el dominio de una persona sobre otra convierte a esta última, primero en cosa sujeta de posesión, luego en cosa dominable y por último en objeto consumible y por lo tanto desechable. Siendo esto

así, es altamente probable que la víctima pase a estar a disposición de aquel que la posee.

Las paradojas que esta tricotomía se despliega durante el ciclo de la trata de personas. No obstante, nuestro objetivo no es enunciarlas exhaustivamente, sino sólo mencionar aquellas cuyas implicaciones son determinantes en el abordaje sociológico del problema. Asimismo, aunque hemos asegurado con anterioridad que el fenómeno no puede ser analizado únicamente desde el punto de vista jurídico, el análisis normativo nos revela aspectos interesantes que serán objeto de debate en los próximos capítulos.

Antes bien nos gustaría hacer un par de aclaraciones al respecto. Nuestra propuesta conceptual afirma que durante el ciclo del problema, las personas son reducidas a la condición de *cosa*. Sin embargo, desde el punto de vista normativo la *cosa* “se encuentra siempre atrapada en el proceso legal” (Espósito, 2015) y por ello asumimos que la legislación en la materia tiende a ser igualmente despersonalizante. Esto quiere decir que el marco legislativo se encuentra atrapado en una grave disyuntiva al implícitamente establecer que se puede forjar una relación de propiedad sobre el *cuerpo*. El dilema se vuelve observable cuando se habla de las víctimas como si solo fueran “un número más en las estadísticas oficiales”. De esta manera, corremos el riesgo de negar la magnitud subjetiva del problema al no reconocer la importancia de las víctimas en tanto que son personas.

Siguiendo con la discusión de la despersonalización jurídica, podemos asumir que “el cuerpo no es una cosa para ser explotada o consumida, y tampoco es, en sentido estricto, una persona jurídica” (Espósito, 2015, pág. 87). El nulo reconocimiento de los cuerpos dentro de la normativa implica que las personas puedan dominar a otras por el simple hecho de poseerlas, observemos que se sigue forjando una objetivación casi inevitable. También debemos reconocer que pasar de la interpretación jurídica de *cosas* a *personas* o *cuerpos* no es una tarea sencilla pues “no sólo implica desaprender casi todo lo que se sabe sino también deshacerse de hábitos mucho más viejos que quien los posee” (Espósito, 2015). Con esto queremos decir que la consideración de la víctima como persona amerita

desaprender las concepciones que nos conducen a procesos de revictimización , asimismo nos exige desprendernos de aquellos hábitos que dejan al *bios* por fuera del espacio regulado de la ley.

Por lo tanto, durante la explotación el cuerpo se vuelve una cosa y la persona también. Esta objetivación es observable en el ciclo de la trata de personas y en la exclusiva interpretación jurídica del problema. Con respecto a esta última, también podemos argumentar que el derecho positivo circula en tres arenas diferentes: a) al considerar las *cosas* en sí mismas; b) al considerar a las *personas* pero despojadas de su corporalidad; y c) al no considerar al *cuerpo* en absoluto. Por consiguiente, a lo largo del análisis no perderemos de vista que dentro del fenómeno persiste una profunda tensión entre la formulación normativa de su definición y las implicaciones que tiene su aplicación. Así cuando la ley habla de víctimas, lo hace refiriéndose a cifras estadísticas sobre comisión de delitos porque excluye el tratamiento de estas en tanto que son personas. Como hemos comentado con anterioridad, dado que la *cosa* se encuentra siempre atrapada en el proceso legal y dista del *cuerpo* del ser humano al que se refiere, preferimos tomar distancia de las categorías de “víctimas” y “delitos”, para optar por “personas” y “acciones”.

Capítulo 2. La trata de personas como problema público en México

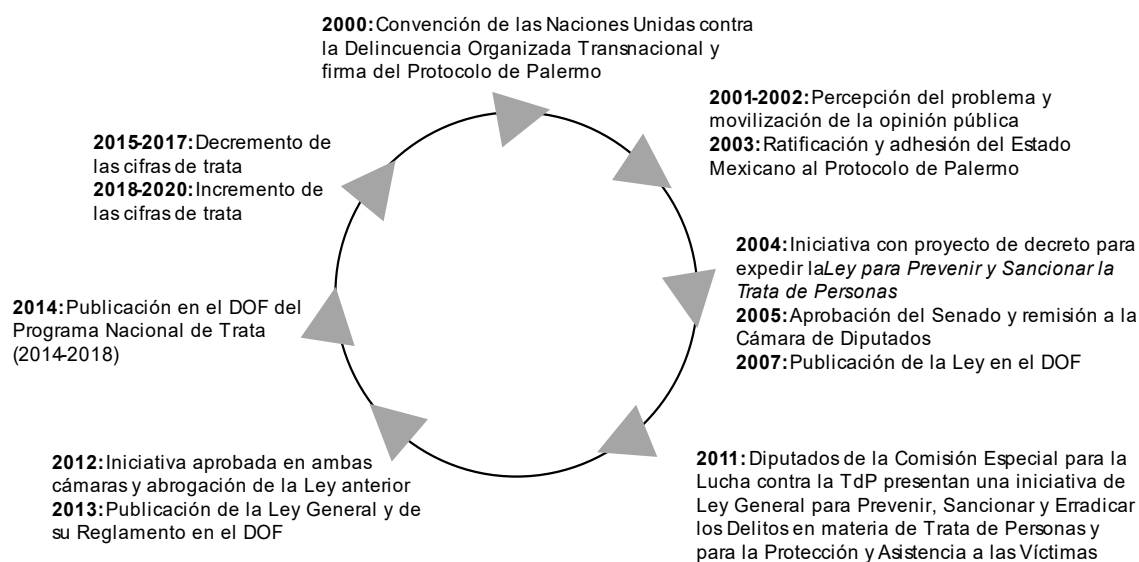
Como hemos venido discutiendo, los actores de la sociedad civil son sumamente importantes para nuestro análisis en tanto que construyen una representación particular de la trata de personas, la insertan en la opinión pública haciéndola notar como problema público y sobre ello, diseñan y demandan estrategias de intervención. Así, notaremos que el alcance de sus *representaciones* también ha podido cristalizarse en otros discursos oficiales como el que queda plasmado en las estadísticas elaboradas por el gobierno.

La trata de personas en México comenzó a construirse como problema público a comienzos de la década del 2000. Desde la ratificación del Protocolo de Palermo por parte del Estado Mexicano en 2003, numerosas organizaciones ciudadanas y de la sociedad civil comenzaron a sumar esfuerzos para colocar en la opinión pública la importancia de este problema. Desde entonces se han impulsado acciones y estrategias tanto legislativas como ciudadanas para contener su incidencia. Sin embargo, los retos de coordinación e institucionalización de políticas públicas, así como la escasez de información entorno al problema y las modalidades de explotación que derivan de este, siguen siendo una de las mayores limitantes para enfrentarlo y erradicarlo (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018).

En este punto nos parece pertinente colocar la trata de personas dentro del marco de los derechos humanos. Este fenómeno constituye violaciones extremas a la dignidad y la libertad de las *personas*. Interpretar el asunto bajo el abanico de estos derechos permite “reconocer que ciertos grupos necesitan protección adicional o especial” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014) pues dadas sus condiciones sociales, son más propicias a convertirse en víctimas de trata. Entre los grupos que comparten vulnerabilidades particulares encontramos a las mujeres, niñas y niños, personas migrantes en tránsito, refugiados y solicitantes de asilo, personas indígenas, personas con discapacidad, personas víctimas de desplazamiento forzado interno, personas adultas mayores y las personas de la comunidad LGBTTTIQ+. No podemos afirmar

que los derechos humanos han sido el núcleo central de toda respuesta contra la trata, sin embargo, consideramos que la implementación de este enfoque permite combatir las prácticas discriminatorias que subyacen a la trata de personas y que estimulan situaciones de impunidad e injusticia. En tanto, el ciclo de atención a la trata de personas en México ha seguido el siguiente curso:

Diagrama 3. “Ciclo de atención a la trata de personas en México”



Fuente: Elaboración propia.

Aunado a lo anterior, nos parece importante señalar dos cuestiones que podrían ser fuente de confusión. En primer lugar la trata de personas no es sinónimo de la trata de blancas. Hemos visto que este segundo término fue un precedente para el reconocimiento del hecho problema social, sin embargo entró en desuso porque refería únicamente a la comercialización de mujeres blancas, europeas o americanas, para ser objeto de explotación sexual o laboral. El argumento para despreciar su uso fue que el término, además de tener una connotación eurocéntrica, ciertamente no contemplaba la magnitud del problema. No debemos perder de vista que el término trata de personas, busca integrar múltiples realidades y dimensiones del problema. En segundo lugar, la trata de personas y el tráfico de personas constituyen fenómenos diferentes. En el primero, el objeto de la explotación es la persona, en el segundo, es el traslado ilegal de inmigrantes (Le

Goff & Thomas, 2011). Otro punto clave para su diferenciación es que el tráfico amerita el cruce fronterizo para configurar el hecho delictivo, mientras que en la trata de personas este elemento no es indispensable. Del mismo modo, el tráfico a menudo implica el consentimiento de la víctima, en cambio, para la trata de personas este elemento es irrelevante dado que el consentimiento puede devenir de medios coercitivos como el engaño o la coacción. Por último, aunque no todos los casos de trata de personas implican su tráfico o viceversa, se ha documentado ampliamente la confluencia entre ambos sucesos.

2.1. Del problema público a una sociología de la acción pública

La trata de personas es un problema multidimensional cuyas expresiones se plasman en diversas escalas espaciales. Además de aumentar la dificultad de su estudio:

Esta naturaleza multidimensional del fenómeno obliga a adoptar una posición más compleja a la hora de llevar a cabo su análisis y tener en cuenta desde diferentes perspectivas todos los actores implicados, las diversas actividades que se desarrollan en ese *mercado*, así como las instituciones gubernamentales y no-gubernamentales que se encuentran implicadas en la lucha contra la trata (Wheaton citado en Requena, *et al.*, 2012).

Es por ello por lo que la sociología de la acción pública ofrece una perspectiva novedosa para el estudio del problema en tanto que uno de los objetivos que persigue es obedecer a la resolución colectiva de los problemas. Esto quiere decir que ofrece un análisis centrado en tres mundos de acción: a) *mundo operacional*, constituido por un conjunto de actores que ponen en marcha estrategias específicas con base en las características del entorno social; b) *mundo de reglas de institucionalización*, que guía las acciones y delimita los procesos; y c) *mundo de las decisiones*, que pueden llegar o no cristalizar acuerdos y consensos para solucionar el problema. Proyectamos que a través del recurso de la acción pública, es posible analizar el cómo los observatorios ciudadanos, en constante interacción con la administración pública, construyen y califican el problema de la trata de personas para posteriormente diseñar respuestas, contenidos y procesos para abordarla.

Habíamos mencionado que hasta ahora, la mayoría de los enfoques que abordan el problema han centrado su atención en la interpretación jurídico-criminológica de la trata de personas, dejando por fuera la consideración de aspectos sociales, que si bien no son su causa primera, al conjugarse entre sí moldean el ambiente propicio para que tenga lugar. Con esto no queremos decir que la legislación no sea una parte determinante para diseñar los enfoques de atención, por el contrario, esta es el marco que encuadra las líneas de acción y las estrategias. Lo que nos parece inquietante es el hecho de que el problema quede reducido a la categoría del delito, es decir, que sea abordado únicamente desde un enfoque punitivo que no tome en cuenta las determinantes sociodemográficas y territoriales que intervienen en el ciclo del problema. Dicho esto, podemos prevenir que un marco legislativo será insuficiente para combatir eficazmente el problema si no se aproxima de manera integral a este. Además, entender que son diversos los factores que se conjugan para la comisión del delito y que en el tratamiento del problema participan una multiplicidad de actores, implica entre otras cosas, atender el problema desde un enfoque multidimensional.

Habiendo asumido que la trata de personas es un hecho social procederemos a definirlo como problema público. De acuerdo con Mballa & González (2017) la socialización de una necesidad humana es la condición *sine qua non* para que un problema se vuelva público y en términos estrictos, la necesidad es social cuando ha dejado de ser individual, es decir, cuando afecta de forma negativa a la estructura social y a su tejido. Una vez que el problema se vuelve público puede inscribirse por diversos métodos en la agenda de políticas. Sin embargo, *¿qué factores determinan que algunos problemas entren a la agenda y otros no? O lo que es lo mismo, ¿por qué algunos problemas pueden o no, obligar a las autoridades a intervenir?* No discurremos exhaustivamente sobre la transformación de la necesidad en problema público, ni tampoco sobre la formación de la agenda, porque nos interesa aproximarnos a las acciones de los observatorios y a las instituciones que permiten procesar la acción pública en materia de trata de personas, para que efectivamente esta forme parte del conjunto de problemas que ameritan intervención estatal.

Hemos visto que hasta hace poco la acción pública no se había separado de la ciencia política, incluso la literatura demuestra que el punto de partida del análisis de políticas se encontró por mucho tiempo anclado a dicha disciplina. Las razones vinculadas a su separación partieron del reconocimiento de una miopía analítica: la ciencia política se había quedado anquilosada en la interpretación del Estado como el eje de las decisiones colectivas, a pesar de que esto ya no fuese así. Aunque históricamente la disciplina haya impulsado el análisis de políticas públicas, numerosas veces ha sido cuestionada por ser inflexible, ortodoxa e incluso reduccionista en la interpretación de los problemas públicos. Es su marcado carácter estatocentrista, el que le vale dicha acepción.

De acuerdo con Thoënic (1997) la escisión con esta disciplina comenzó en 1950 cuando Harold Lasswell demostró que el Estado había dejado de ser el amo del destino público y más aún, colectivo del devenir social. A partir de entonces se diversificó el campo de estudio de políticas públicas a tal punto que destacaron los préstamos de las ramas especializadas de la sociología, específicamente de la teoría de las organizaciones. En este punto pudiéramos preguntarnos *¿sociología o ciencia política para abordar los problemas públicos?* Lo cierto es que no argumentaremos cuál disciplina tiene mayor trayectoria en la materia. Nos conformaremos con distinguir que la ciencia política ha predominado en el estudio de las *politics* y el *polity*, mientras que la sociología en el análisis de la *policy*²¹. Teniendo esto claro, el análisis de política pública desde la sociología busca formular un enfoque analítico que recupere la teoría de la acción y la influencia de las instituciones en el tratamiento de los problemas públicos. Empero, no despreciamos los aportes de otras disciplinas porque nos hemos propuesto situarnos en un campo interdisciplinario.

²¹ Lascoumes & Le Galès (2014, p. 24) nos advierten que el término “política” es ambiguo. Sin embargo, el inglés distingue entre: *politics* (la vida partisana, las elecciones, los partidos), *polity* (el sistema político y las bases teóricas del Estado) y *policy* (las políticas públicas). Nuestra investigación se enfoca en este último término.

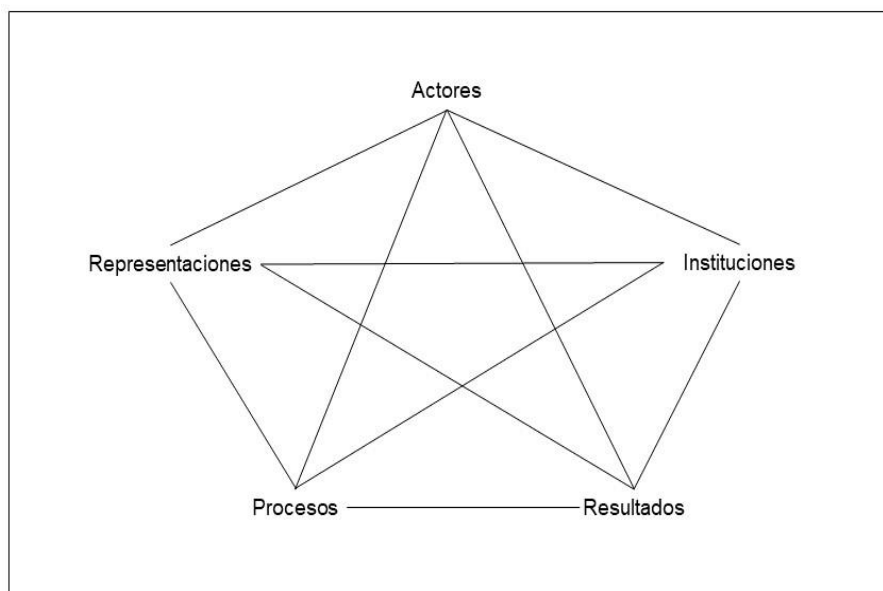
Volviendo al objeto de nuestro estudio, la acción pública²² puede ser definida conceptualmente como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos (Thoënic, 1997). Nosotros la definiremos como la forma social que puede adoptar la resolución de los problemas colectivos y nos ceñiremos al análisis de las interacciones entre los actores y las instituciones. Esas formas sociales se vuelven observables cuando nos referimos a un actor en específico, en nuestro caso la acción de los observatorios ciudadanos frente a la trata de personas será medible a través de las siguientes dimensiones: a) monitoreo, por el cual entenderemos la vigilancia, el diagnóstico y la evaluación del problema, la atribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y la emisión de recomendaciones; y b) la incidencia en la opinión pública, observable a través de la participación en la toma de decisiones y la aparición en los medios de comunicación.

Una vez más recordamos que nuestro campo disciplinar es la sociología de la acción pública. De acuerdo con Lascoumes & Le Galès (2014) esta rama de la sociología es una respuesta que deja atrás los modelos clásicos de la ciencia política y que apuesta por superar la dicotomía gobernantes-gobernados. Se habla de tres cambios que definieron su nacimiento: a) la multiplicación de las escalas de acción espacial, donde insertamos nuestra variable territorial; b) la proliferación de otros actores que multiplican las fuentes de *expertise*, los espacios de debates y de decisión, donde situamos las formas concretas de la acción pública; y c) la aceleración de la circulación de modelos e instrumentos de acción vía consultores y especialistas, donde ubicamos a los observatorios ciudadanos.

²² Preferimos el término “acción pública” en vez de “políticas públicas” bajo el siguiente argumento: “El término *política pública* en nuestros días ha sido desplazado por la noción de *acción pública* para tomar en cuenta el conjunto de interacciones que actúan en múltiples niveles [...] El entrecruzamiento de niveles, de formas de regulación y de redes de actores condujo a revisar las concepciones estatistas de la intervención pública en beneficio de análisis mucho más abiertos” (Lascoumes & Le Galès, 2014, pág. 12).

La propuesta de Lascoumes & Le Galès señala que la acción pública se estructura a partir de actores, instituciones, representaciones, procesos y resultados²³:

Diagrama 4. "Pentágono de la acción pública de Lascoumes y Le Galès"



Fuente: Lascoumes & Le Galès (2014).

Los autores también refieren que la acción puede variar según su grado de institucionalización porque “las instituciones dan forma a las estrategias políticas, orientan las preferencias de los actores e influyen los resultados de la acción pública” (2014, p. 97). Partiendo de este supuesto hemos decidido integrar el enfoque del *neoinstitucionalismo*, porque insiste en la influencia de las instituciones sobre los procesos y resultados de políticas públicas. Por instituciones entenderemos al conjunto de reglas, normas, procedimientos y pautas de acción formales o informales que han sido definidas por la negociación, y cuya función estructura el espacio social de la acción, no sólo posibilitándola sino también reduciendo su nivel de incertidumbre. Cabe mencionar que las instituciones no son neutras sino producto del conflicto y creadas para “cristalizar compromisos, relaciones de poder y orientar las políticas públicas” (Lascoumes & Le Galès, 2014).

²³ Véase el *Pentágono de la acción pública* (Lascoumes & Le Galès, 2014, pág. 19).

De este enfoque seleccionamos la teoría del *institucionalismo centrado en actores*²⁴ pues ofrece un marco de referencia que conceptualiza los procesos de políticas impulsados por la interacción de actores individuales o colectivos dotados de ciertas capacidades y orientaciones cognitivas y normativas específicas dentro de un marco institucional dado y frente a una situación externa dada (Scharpf, 1997). Así podremos analizar el cómo los observatorios interpretan el fenómeno, a partir de sus *percepciones selectivas*, los mecanismos a través de los cuales imputan responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno y el cómo maximizan sus estrategias para evaluar resultados y emitir recomendaciones.

Nos parece pertinente alertar la principal limitación de la teoría que hemos seleccionado: las instituciones varían en tiempo y espacio. Aunque una vez establecidas es costoso y difícil abolirlas o modificarlas, son susceptibles de ser reformadas por la acción humana (Scharpf, 1997). En este sentido, las regularidades empíricas que lleguemos a definir más adelante no serán universales, pues quedan sujetas a su reformulación. Si bien conocer el marco institucional de la acción nos revela información importante, debemos tener en cuenta que nuestros supuestos se aplican a un marco institucional dado y a un actor en específico, por lo que de ninguna manera llega a ser generalizable. Asimismo, nuestro interés en esta teoría y en este enfoque reside en la posibilidad de revelar las interacciones entre los actores, así como la influencia de las *percepciones* y *representaciones* que estos integran en el curso no sólo de la acción, sino también de sus *resultados* y *procesos*.

2.2. Los observatorios y la participación ciudadana

Con base en la teoría del *institucionalismo centrado en actores* para la investigación de políticas y dado que “han proliferado los actores movilizados multiplicando las fuentes de *expertise* y los espacios de debates y decisión” (Lascoumes & Le Galès, 2014, pág. 12) hemos seleccionado como unidad de análisis (como *actores*) a los

²⁴ Gran parte de sus aproximaciones combinan la teoría de la acción racional y los paradigmas del institucionalismo o estructuralismo. Esta aproximación confronta las teorías económicas y sociológicas que por mucho tiempo habían sido tratadas como mutuamente excluyentes (Scharpf, 1997). Su riqueza radica en la posibilidad de combinar las perspectivas teóricas con la observación empírica dentro de las interacciones de políticas.

observatorios ciudadanos. Previo a su análisis nos parece importante introducir brevemente al lector la historia del concepto.

Silva (s.f., p. 194) sugiere que el origen de los observatorios modernos se remonta al siglo XVIII y que tal como su nombre lo indica, son lugares para la observación sistemática de algún fenómeno en específico, sin embargo, generalmente se asocian al estudio de los astros. Dos siglos más tarde en 1960 a causa de la introducción de nuevas tecnologías y metodologías de la investigación comenzaron a proliferar observatorios enfocados en el ámbito de lo social. Desde entonces “existe una gran variedad de observatorios con objetivos específicos, trabajados en diferentes áreas, con un personal especializado, utilizando instrumentos y metodologías necesarias para obtener periódicamente resultados” (Nieto & Marroquín citados en Moreno, 2015). Esta proliferación también se asocia a la difusión de estas nuevas formas en los nuevos entendimientos entre el gobierno y la sociedad, la construcción de redes de gobernanza y el interés por la participación ciudadana.

Tomando en cuenta lo anterior un observatorio ciudadano se define como “la figura asociativa que analiza la evolución de un fenómeno, la efectividad con la que determinados problemas sociales son atendidos o la eficiencia de las políticas públicas” (Natal & Díaz, 2014). No obstante, la literatura señala que este concepto sigue en construcción, motivo por el cual sus atribuciones, funciones y objetivos no han sido definidos con claridad. Con el propósito de superar este déficit nos hemos propuesto ofrecer una definición propia a fin de que el lector pueda identificar con mayor facilidad a esta forma organizativa entre otras constelaciones de actores. Entonces, entendemos que a consecuencia del empoderamiento de la ciudadanía, los observatorios ciudadanos derivan de una red de actores que llevan a cabo tareas de monitoreo y construcción de la opinión pública a través del seguimiento, la atribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y la emisión de recomendaciones con el objetivo de coadyuvar en la resolución de un determinado problema. Al mismo tiempo, sus interacciones son moldeadas por reglas institucionales y sus acciones dependen de la disponibilidad de recursos

humanos, tecnológicos y financieros, así como del acceso a fuentes alternativas de información. En tanto, un observatorio ciudadano es la forma de organización social cuyas acciones intervienen en el tratamiento de los problemas colectivos.

Cabría preguntarnos *¿por qué sus acciones pueden ser consideradas como acciones públicas?* Si hemos comentado que el origen de estas formas ha sido el interés por construir un puente de comunicación y colaboración entre la ciudadanía y el gobierno, damos por sentado que el Estado pasa a ser sólo uno de los múltiples elementos (*actores*) que participan en el juego colectivo y que por lo tanto, para la resolución de los problemas públicos pueden intervenir otros actores que no forman parte de la esfera gubernamental. Esta cuestión se inscribe:

En una tendencia mundial de participación, en la que la sociedad civil, a veces en conjunto con otros actores, pone su *expertise* y su voz para monitorear y discutir fenómenos públicos buscando construir opinión pública y/o incidir en la toma de decisiones (Natal & Díaz, 2014, pág. 11).

En este sentido, las acciones de estas nuevas agencias son una herramienta importante no sólo para la construcción democrática de la ciudadanía, sino también para ejercer cierto control social sobre la administración pública. Así, el monitoreo, la vigilancia y el control se insertan en la tendencia por identificar y evaluar los alcances y límites gubernamentales en el tratamiento de los problemas colectivos. Esta participación dentro de los problemas públicos pretende favorecer la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la formulación de políticas basada en información sistemática y confiable. Por ello, los observatorios ciudadanos “por un lado, controlan y proponen, y por el otro, legitiman” (Silva, s.f.).

Por último, conjeturamos que la acción de los observatorios ciudadanos especializados en la materia no se extralimita a dar seguimiento a la evolución de la trata de personas, sino que también a partir de los contornos institucionales, son capaces de imputar a la autoridad, facultades, atribuciones y obligaciones. Esperaríamos que tuviesen la capacidad de participar en la toma de decisiones para que su voz motivase una discusión transparente del problema, el cual cada vez más, corre el riesgo de quedarse por fuera de la agenda pública.

2.3. La trata de personas en México desde el discurso y la representación de los actores

El sociólogo suizo Jean-Claude Thoenig (1997) afirma que la forma en que la sociedad construye y diseña estrategias para el tratamiento de los problemas colectivos, constituye la razón de ser de la acción pública. Bajo este tenor, Lascoumes y & Le Galès (2014) postulan que las *representaciones*, es decir, los marcos cognitivos y normativos de los actores, condicionan y reflejan el sentido de sus acciones. Por su parte Giandomenico Majone (1997) sostiene que los problemas públicos están hechos de palabras y que por lo tanto, la función argumentativa de los actores es determinante no sólo para la producción de evidencias y argumentos que serán puestos en marcha en el discurso, sino también para construir el problema, llegar a juicios morales y elegir políticas. Lo que queremos decir con esto, es que las representaciones son determinantes en la arena de la discusión porque “el que se llegue a un entendimiento mutuo (sobre el problema) es probable la contribución más importante que los analistas pueden hacer al debate público” (Majone, 1997). Siendo esto así, procedemos a analizar el asunto desde la perspectiva de nuestros actores.

Para lograr el propósito antes descrito realizamos una serie de entrevistas semiestructuradas a las y los actores de la sociedad civil que se han dedicado directa e indirectamente al estudio de la trata de personas y a la incidencia en los espacios de toma de decisiones. En este ejercicio de análisis cualitativo incluimos a cuatro organizaciones de la sociedad civil: Género y Desarrollo A.C. (GENDES); Centro de Estudios Sociales y Culturales “Antonio Montesinos” A.C. a través de su Observatorio contra la Trata de Personas; Centro de Derechos Humanos y Desarrollo Local Fray Julián Garcés; y al Observatorio Nacional Ciudadano. La entrevista incluyó diez preguntas diseñadas con base en el *Pentágono de la Acción Pública*, para indagar en torno a los actores, las representaciones, instituciones, procesos y resultados.

La *representación* que los actores de la sociedad civil han construido del problema colectivo, mostró un firme anclaje al marco normativo, tanto nacional como

internacional en materia de trata de personas. Se observó que instrumentos como el Protocolo de Palermo y la Ley General de Trata, no sólo permiten desplegar acciones frente al problema sino que además determinan la perspectiva desde la que se está abordando el fenómeno. Así, la trata de personas es definida como la explotación de otra persona motivada por el interés de obtener un beneficio material o de cualquier otro tipo, para lo cual se despliegan durante el enganche, mecanismos de engaño, coacción y violencia. Los actores también afirman que esta es una vulneración grave a los derechos humanos, una expresión de violencia extrema principalmente ejercida en contra de mujeres y niñas, y un problema muy poco visible de seguridad, legalidad y justicia.

Para identificar los elementos constitutivos del fenómeno, los actores de igual manera se apegan a lo establecido en el marco normativo al afirmar que la trata de personas se compone de actos, medios y fines. Concuerdan en que algunas de sus expresiones concretas son la privación de la libertad, la violación a los derechos fundamentales, la demanda de *cuerpos* y otras formas de violencia extrema. Observamos que la constante en el campo semántico de todos los actores fue la palabra *explotación*, incluso algunos de ellos, realizaron analogías al nombrar al fenómeno en cuestión como “la esclavitud o la explotación moderna”, justamente por ser una forma de supresión de la voluntad, la dignidad y el bienestar de las personas.

Con respecto a las modalidades del delito, los actores entrevistados comparten la misma opinión: existe una marcada tendencia por observar sólo la trata de personas con fines de explotación sexual y si bien es “la más visible o la más visual”, lo cierto es que no es la única modalidad. Este sesgo en la percepción del problema en palabras de las organizaciones “minimiza el problema e invisibiliza algunos de sus aspectos más importantes”. La gravedad radica en que “otros tipos de trata” no sólo son invisibles para las autoridades, sino también para otras organizaciones que analizan o pretenden estudiar el problema. Como ya hemos comentado, estas *representaciones* se desprenden de los enfoques desde los cuales cada organización en particular aborda el problema. Incluso es visible que

cada una de ellas califica los temas y los relaciona con sus valores y símbolos organizacionales.

Aunque la trata de personas puede ser abordada desde diversas aristas, en el análisis y atención por parte de nuestros actores predominan dos enfoques: el de derechos humanos y el criminológico. Anteriormente habíamos comentado que si bien el problema es una violación a los derechos humanos, también es un delito. Asimismo, los actores también toman muy en cuenta la perspectiva de género porque a través de los diagnósticos que han realizado, han logrado identificar que aunque esta violación puede afectar a todas las personas, no lo hace por igual. La inclusión de esta perspectiva en el abordaje del fenómeno permite centrar el análisis ya no sólo en la *oferta* (víctimas) sino también en la *demanda* (consumidores de *cuerpos* como *cosas*), y conduce a precisar a quiénes la trata de personas está afectando más y por qué.

Los actores señalaron que estas nuevas líneas de interpretación son necesarias porque el combate a la trata de personas ha estado centrado siempre en las víctimas pero deja por fuera a aquellos y aquellas que las demandan. Visualizaremos que a partir de las consideraciones de género, los actores introducen una cuarta perspectiva: el problema analizado bajo la lógica del mercado. Lo que queremos dar a entender con esto, es que efectivamente la cuestión no puede combatirse efectivamente si su análisis no parte de una perspectiva multidimensional. Así, la trata de personas es reconstruida por los actores como una violación a los derechos humanos, como un hecho delictivo, como un problema que refleja inequidades de género y como un mercado sumamente lucrativo a nivel mundial.

En otro orden de ideas, insertar y mantener el problema en la agenda de políticas, no ha sido una tarea sencilla. En México, en los primeros años del 2000, el tema era completamente desconocido por las autoridades a pesar de estar siendo discutido en la comunidad internacional. Frente a esto, las organizaciones entonces interesadas en los derechos humanos, propusieron gestionar un congreso nacional en colaboración con actores internacionales con el objetivo de intercambiar

experiencias, pero sobre todo con el propósito de insertar el tema en la opinión pública. El éxito del evento suscitó que la autoridad conociese el tema y demandase capacitaciones en la materia, a partir de ese momento la trata de personas comenzó el camino hacia la institucionalización aunque muy lentamente.

Con el aliciente de haber colocado el problema en la discusión pública, las organizaciones comenzaron a participar dentro de las comisiones de los órganos legislativos (por ejemplo en las Comisiones Legislativas de Derechos Humanos) y a través de esto impulsaron la creación de una *Ley General* en la materia. Al definirse un marco normativo que reconocía la participación ciudadana en el diseño de las estrategias de prevención, atención y combate, los actores contaron con un nuevo espacio para la incidencia, aunque ciertamente entraban a esos órganos con derecho a voz y no con derecho a voto. Refieren que desde entonces sus capacidades y su autonomía frecuentemente son limitadas, por lo tanto, también el margen de la acción.

No obstante que la trata de personas forme parte de la opinión pública y que se inserte en la agenda de políticas, es un trabajo de todos los días que exige numerosos esfuerzos colaborativos, ya no sólo entre los actores de la sociedad civil y el Estado, sino también con la ciudadanía. Aseguran que estas interacciones les permite que el conjunto de sus acciones adquiriera mayor visibilidad y que sí lo que se pretende es mantener el tema “vivo en la discusión”, las organizaciones necesitan trabajar de manera conjunta y construir sinergias que les permitan acceder con mayor facilidad a los espacios de toma de decisiones.

Por otro lado, la *observación* de estos actores ha permitido dar seguimiento a la evolución y el comportamiento del problema a nivel nacional. Dentro de las entrevistas se comentó que no sólo en México sino en todo el mundo, el fenómeno comenzó a ser estudiado como “trata de blancas”, es decir, como un problema únicamente relacionado con la explotación sexual de mujeres y niñas. Afirman que esta percepción aunque se ha desmentido en la medida en que se ha dado a conocer el problema, persiste una visión muy arraigada del fenómeno como un

problema que engloba sólo una modalidad y cuyos efectos recaen exclusivamente en el género femenino. Al respecto *Género y Desarrollo A.C.* comenta que:

Normalmente no se ve a los hombres como víctimas de la trata precisamente porque hay una asociación del problema únicamente con la explotación sexual [...] Ciertamente no está tan documentado el análisis de los hombres como víctimas aunque se ha demostrado que en algunas modalidades, por ejemplo en la explotación laboral, la mayoría de las víctimas son hombres (López, 2021).

A través del análisis de las masculinidades hegemónicas, las organizaciones han observado que existen normas sociales y patrones culturales que perpetúan actitudes de tolerancia y discursos sexistas favorables a la comisión del delito. Además, insisten que desagregar la información de modo que sea posible conocer el sexo de la víctima, permite identificar la modalidad de explotación a la que ha sido sometida porque es claro que “algunas modalidades afectan *más* a ciertos géneros”. Por ejemplo el Centro de Estudios Sociales y Culturales “Antonio de Montesinos” (CAM) ha identificado que niños, niñas y adolescentes están siendo explotados con fines de mendicidad, que los hombres son más explotados para realizar trabajos forzosos y que las mujeres además de ser explotadas sexualmente tienden a ser utilizadas con fines de servidumbre.

En medio de la discusión sobre el comportamiento del *delito* apareció también el debate en torno a las condiciones sociales, que si bien no son la causa de la trata, llegan a colocar a las personas en condiciones de vulnerabilidad frente a esta. Los principales factores de riesgo que las organizaciones han identificado se asocian con la migración (personas en tránsito, nacionales e internacionales en las zonas fronterizas), la pobreza o las carencias sociales (principalmente en los suburbios de las grandes ciudades), los contextos de violencia y la falta de oportunidades laborales o educativas. Uno de los factores más alarmantes es la participación de las bandas delincuenciales y organizaciones criminales en la comisión del ilícito.

Por lo anterior, los actores insisten en abordar el problema desde una perspectiva que incluya en la medida de lo posible, aspectos económicos, sociales, políticos, históricos y culturales. También afirman que la conexión de la trata de personas con estos factores, es determinante al momento de analizar la evolución y el comportamiento del problema. A continuación, procedemos a contrastar el

discurso de los actores de la sociedad civil con las estadísticas oficiales del problema, es decir, con un componente clave del discurso oficial en materia de trata de personas.

Capítulo 3. Evolución de la trata de personas en México

El presente capítulo tiene como principal objetivo analizar la evolución de la trata de personas de 2015 a 2020 a nivel nacional y regional. Frente a las limitaciones para realizar trabajo de campo en la materia y a fin de poder diagnosticar su magnitud, se toman como referencia el banco de datos abiertos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los diagnósticos realizados por la organización Hispanics in Philanthropy²⁵. Nuestro propósito es abordar el problema desde las estadísticas oficiales y desde la voz de los actores que intervienen desde la sociedad civil.

La estructura del capítulo comprende la definición de la trata de personas desde el discurso de los actores de la sociedad civil que idealmente realizan las funciones de un observatorio ciudadano, así podremos prestar atención a los marcos cognitivos y normativos (*representaciones*) que están dando sentido a sus acciones. Una vez analizada la perspectiva de los actores, procedemos a contrastar la información con el discurso oficial del problema plasmado en las estadísticas oficiales que ofrece el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Nuestro interés radica en contrastar los abordajes que se le dan al problema, desde la ciudadanía y desde la administración pública. Para ampliar la discusión, presentamos la distribución y evolución del problema en México de 2015 a 2020 desde un panorama que divide al país en cuatro regiones: Norte, Bajío, Centro y Sur. Decidimos que esto fuera así porque el tema en cuestión es “un problema transterritorial que involucra territorios en diferentes niveles” (Morales & Jiménez, 2018, pág. 16), además porque el enfoque territorial permite analizar las acciones circunscritas en una escala espacial político-administrativa específica.

²⁵ Hispanics in Philanthropy es una red transnacional que conecta y reúne a donantes, organizaciones, investigadores y otros líderes de la sociedad civil. También realiza trabajo de campo, de la mano de organizaciones que trabajan en la materia. Siendo esto así, consideramos que sus diagnósticos ofrecen una visión amplia de la realidad del problema desde la perspectiva de la sociedad civil.

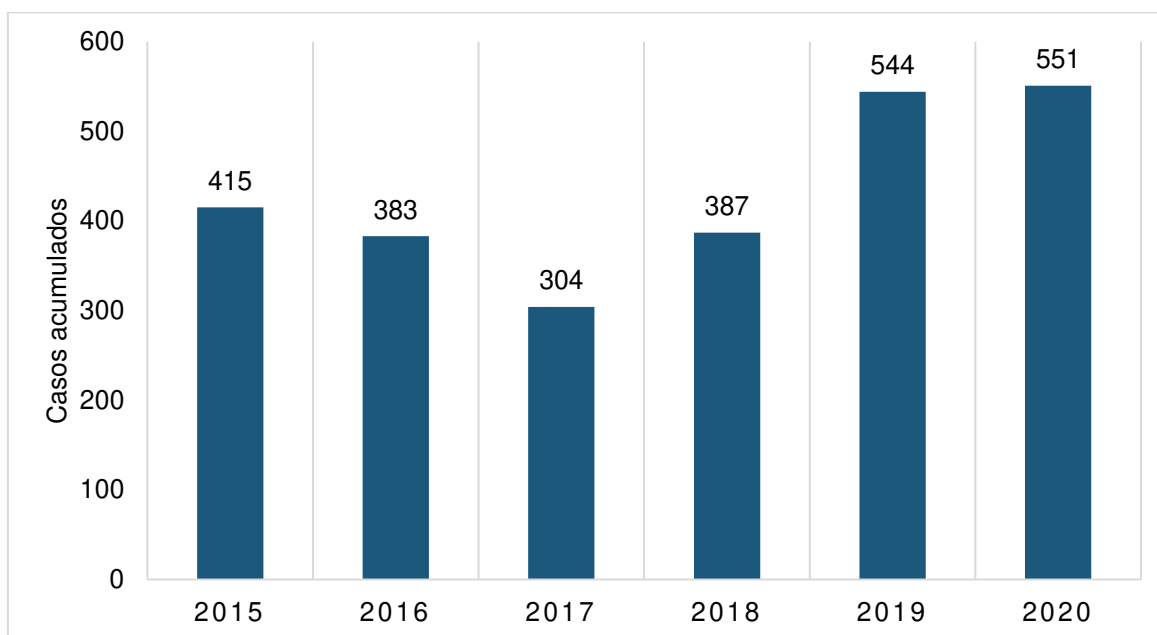
3.1. Distribución y evolución de la trata de personas en México durante los años 2015-2020

En los capítulos anteriores advertíamos las limitaciones para diagnosticar la distribución y la evolución de la trata de personas en México. La revisión de la literatura nos permitió identificar como condicionantes: la falta de estadísticas desagregadas y precisas sobre los delitos en materia de trata, las modalidades de enganche, el perfil de las víctimas, entre otros datos; la poca transparencia con la que las autoridades manipulan esta información; y la escasa evidencia empírica, consecuencia de la dificultad para realizar trabajo de campo en la materia. Igualmente detectamos, tanto en la literatura como en el discurso de nuestros actores, que persiste una marcada tendencia por explorar sólo algunas facetas del hecho delictivo, mayoritariamente las modalidades de explotación sexual y laboral. Estas condiciones siguen frenando la posibilidad de conocer a ciencia cierta, la magnitud del problema en nuestro país.

El objetivo de este apartado no es realizar una revisión exhaustiva de las dimensiones que toma el problema, sino señalar la evolución que ha seguido la trata de personas en México de 2015 a 2020. Seleccionamos esta temporalidad porque a partir de 2015 el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) rediseñó la estrategia metodológica para el registro y clasificación de los delitos, con la finalidad de “disponer de información más desagregada y específica” (SESNSP, 2021), que sin embargo sigue siendo insuficiente. A continuación presentamos un breve panorama de la problemática a fin de poder identificar los retos y escenarios a los que se enfrenta la acción pública que despliegan los observatorios ciudadanos en la materia.

Con base en esta nueva metodología, de 2015 a 2020 se tiene registro de un acumulado de 2584 víctimas de trata de personas en México. El delito ha evolucionado durante dicho periodo de la siguiente manera:

Gráfico 1. “Incidencia delictiva de la trata de personas del fuero común registrada a nivel nacional (2015-2020)”



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2021).

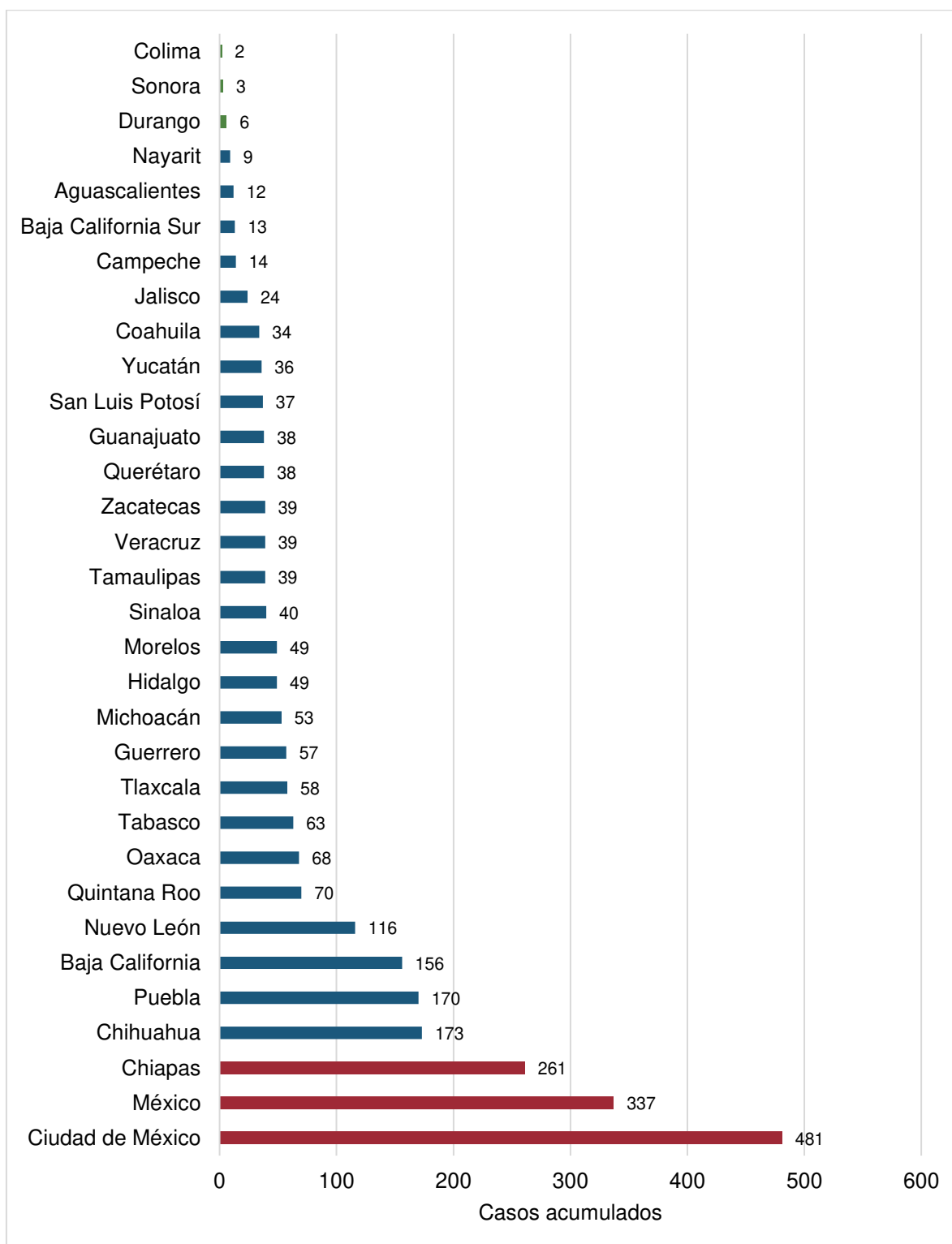
Podemos prestar atención a lo siguiente, pues tras la implementación de la nueva metodología para el registro y clasificación de los delitos del fuero común, la trata de personas tendió a la baja. Sin embargo, también podemos asociar el decremento a la entrada en vigor en 2014 del *Programa Nacional 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)*. Sin embargo, cuando este dejó de estar en vigor, a partir del año 2018, los delitos en materia de trata incrementaron nuevamente. Hasta ahora el 2020 es el año que más víctimas ha registrado con un total de 551.

Si bien las estadísticas del Secretariado Ejecutivo no están desagregadas en su totalidad, es posible acceder a la información del sexo y la edad de las víctimas. Con base en esos datos abiertos detectamos que alrededor del 85% de las víctimas de trata de 2015 a 2020 fueron mujeres y niñas, el restante corresponde en su mayoría al sexo masculino y un porcentaje mínimo a víctimas de las que no se especifican ni el sexo ni la edad. De acuerdo con el *Diagnóstico sobre la Situación*

de la Trata de Personas en México de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019, p. 29), este hecho es alarmante porque “a diferencia de la tendencia internacional en la que se ha observado un decremento de la proporción de mujeres y niñas víctimas”, en México se ha mantenido superior al 80%.

Si analizamos la situación por entidad federativa notaremos que hasta ahora la Ciudad de México registra la mayor incidencia delictiva, de 2015 a 2020 ha acumulado un total de 481 víctimas. En seguida, encontraremos al Estado de México con 337 y a Chiapas (entidad que ocupó el primer lugar de 2015 a 2017) con un total de 261. Durante el mismo periodo, las entidades con menor incidencia han sido Colima, Sonora y Durango. Mostramos a continuación, la distribución de la incidencia delictiva por entidad federativa:

Gráfico 2. “Incidencia delictiva de la trata de personas registrada en el fuero común, por entidad federativa (2015 - 2020)”



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

Como comentábamos anteriormente, es importante reconocer que “las tendencias, patrones y estrategias de trata evolucionan con el tiempo y se adaptan a las nuevas demandas, desafíos, realidades sociales, políticas y respuestas policiales” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019, pág. 10). Sin embargo, algunas de estas no se han modificado sustancialmente al paso del tiempo. Por ejemplo sigue siendo una constante a nivel nacional que la mayoría de las víctimas sean explotadas dentro del país. Así, la primera tendencia que podríamos enunciar sería la predominancia de la trata de personas interna. Empero, aunque no se excluye el traslado de víctimas hacia otros países, la mayoría de las personas siguen siendo explotadas en territorio nacional e incluso dentro de su misma región. Aunado a ello, la mayoría de los tratantes en México son de origen nacional. Es importante identificar las nacionalidades tanto de la víctima como del victimario, puesto que esta información contribuye a descifrar otros aspectos relevantes del hecho delictivo tales como la modalidad de la explotación, el tipo de medios comisivos implementados durante la fase de captación o enganche, y en general, toda una serie de elementos que develan patrones de comportamiento del fenómeno en su totalidad y del lugar (territorio) en donde este se presenta con mayor frecuencia.

La segunda tendencia que ya comentábamos con anterioridad, es que las mujeres tratadas con fines de prostitución u otras formas de explotación sexual siguen representando a la gran mayoría de las víctimas, no sólo en México sino también a nivel mundial. Empero, debemos reconocer que esta modalidad ha sesgado los diagnósticos de la trata de personas pues no sólo es la más detectada sino también a la que mayor prioridad se le ha dado en la investigación. Pese a esto, no descartamos que sea necesario, ya no sólo un enfoque de derechos, sino también la consideración de los aspectos de género a la hora diagnosticar, prevenir y combatir el delito, sobre todo cuando está documentado a quiénes está afectando y por qué.

Otras tendencias y patrones que agravan la propensión tanto a la comisión del hecho delictivo como a la posibilidad de convertirse en víctima, se encuentran

íntimamente relacionadas con las condiciones sociodemográficas propias de la región y del país. Incluso, al principio de la investigación señalábamos la importancia de considerar las variaciones territoriales del delito pues conjeturamos que estas determinan que su comisión sea mayor. Dado que son numerosos los factores sociodemográficos que tienden agravar este hecho, hemos realizado una selección.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019) a menudo “la mayoría de los casos de trata involucran a personas reclutadas con la promesa de una vida mejor lejos de su comunidad”. Entre los factores de vulnerabilidad asociados a esta tendencia se encuentran la condición socioeconómica a menudo precaria, los bajos niveles educativos y la falta de oportunidades equitativas. En México esta tendencia puede cuantificarse a través de los índices de carencias sociales, la tasa de alfabetización y otras estadísticas relacionadas con la vivienda, alimentación, ocupación, empleo y con el acceso a los recursos. Aunado a ello, otro sector de la población particularmente vulnerable a la trata son las personas que viven en contextos de violencia o conflicto, incluso esta situación “ha ocasionado que la comunidad internacional preste mayor atención al delito” (UNODC, 2019). Siendo esto así es posible afirmar que la violencia es un factor social determinante del problema y en el caso de México para comprobar esta tendencia tendríamos que investigar, tanto el alza en las estadísticas de violencia, como la relación cada vez más estrecha entre la trata de personas y la participación del crimen organizado.

Dicho lo anterior podríamos decir que las carencias socioeconómicas, los contextos de violencia y la falta de una legislación adecuada a la magnitud del problema, configuran situaciones que siguen propiciando el incremento en los casos de trata. Así pues, estas condiciones no sólo agravan la incidencia del delito, sino que también imposibilitan que pueda diseñarse una respuesta adecuada al problema. Con el propósito de recuperar las dimensiones territoriales del problema, a continuación ahondamos en su evolución a nivel regional.

3.1.1. Panorama regional de la trata de personas de 2015 a 2020

Aunque la trata de personas está presente a lo largo de todo el territorio nacional, sus regularidades empíricas demuestran que la mayoría de los casos son nacionales e intrarregionales. Asimismo, existen estudios que han intentado trazar las rutas de la trata, sin embargo es difícil conocerlas con certeza dadas las variaciones espaciotemporales del delito. Aunque no es una tarea sencilla definir estas rutas con claridad, bajo la óptica de la acción pública, identificar sus flujos permitiría diseñar políticas y programas enfocados en las necesidades propias de cada región. Hasta ahora lo que se observa es que la desterritorialización de las políticas en materia de trata, impiden que la administración pública pueda tomar decisiones efectivas frente al problema. Ahora, nos enfrentamos no sólo a la falta de precisión conceptual de un fenómeno complejo sino también al hecho de que las políticas carecen de un anclaje territorial.

A continuación, hemos decidido analizar las variaciones territoriales del problema pues consideramos que además de evidenciar los patrones que se presentan, conforman un derrotero para desplegar acciones *ad hoc*. De igual manera, la consideración del territorio nos permite ahondar en los problemas sociales multicausales particulares de cada región, mismos que son aprovechados por las redes de trata para captar a sus víctimas. De este anclaje territorial también puede desprenderse información acerca del perfil de los tratantes y sus víctimas, así como las modalidades de explotación a las que tienden a ser sometidas.

Para cumplir con nuestro propósito, hemos tomado como base la propuesta de división regional que implementa Hispanics in Philanthropy (2017 y 2021) en sus diagnósticos. Para esta organización el país se divide en cuatro regiones: Norte, Bajío, Centro y Sur. Cada una de ellas posee características particulares que hacen de la trata de personas, un fenómeno con patrones y tendencias sociodemográficas rastreables. Con el propósito de que el lector pueda identificar fácilmente las variaciones territoriales del fenómeno en el periodo 2015-2020, hemos decidido añadir una serie de mapas coropléticos por región tomando como referencia dos puntos de corte (2015 y 2020 respectivamente). Así, las tonalidades oscuras

denotan la mayor incidencia por número de víctimas de trata de personas dentro de una determinada entidad.

Región Norte. La Región Norte comprende los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Sonora y Durango. La principal característica de esta zona es que al ser fronteriza, presenta altos flujos migratorios tanto nacionales como internacionales. De esta movilidad se desprenden variaciones en el crecimiento demográfico y el surgimiento de nuevas concentraciones urbanas. Aunado a ello encontramos que el desarrollo comercial y la concentración de la industria manufacturera, convierten a esta zona en atractiva y a las personas que ahí transitan presas fáciles de enchanche.

Mapa 1. "Incidencia de la trata de personas en la Región Norte"



Fuente: Elaboración propia con base en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el caso de esta región, la entidad con mayor incidencia en ambos años es Baja California, la cual pasó de 26 casos en 2015 a 54 casos en 2020. Nuevo León es otra entidad que llama particularmente nuestra atención dado que pasó de 0 casos en 2015 a 48 en 2020, un aumento sumamente considerable. Mientras tanto, las entidades con una incidencia relativamente escasa son Durango y Sonora.

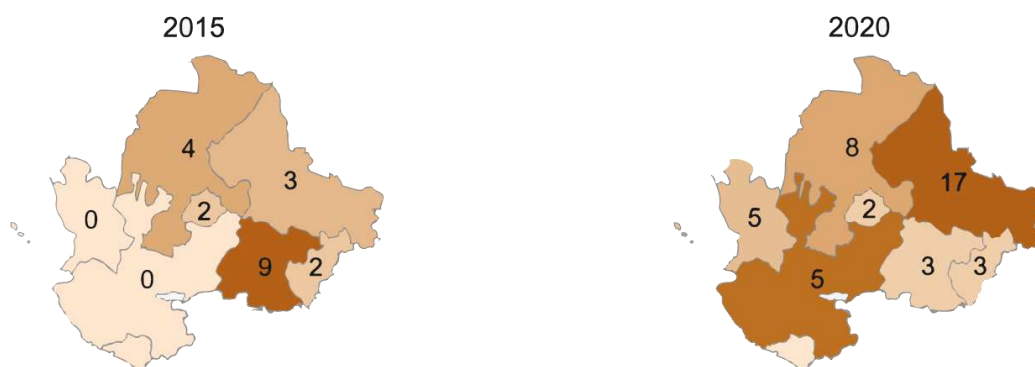
Entre las razones por las cuales la migración y el tráfico de personas se encuentran vinculados con la trata, encontramos la imposibilidad de "cruzar al otro lado" y las deportaciones a causa de la política migratoria estadounidense. Esta alta concentración de personas que no pueden acceder a mejores condiciones de vida

también se vuelve atractiva para las redes del crimen organizado, para estas es fácil creer que lo que transita por el territorio no son personas sino mercancías. Asimismo, aunque esta región ha registrado altas cifras sobre feminicidio poco se ha estudiado sobre el concurso entre ambos ilícitos.

De acuerdo con Hispanics in Philanthropy (2021) la mayoría de las víctimas de trata en el norte son personas migrantes internas e internacionales, mujeres niñas, adolescentes y adultas, mujeres indígenas, población LGBTTTIQ+, jornaleros agrícolas y personas con discapacidad. Las principales modalidades de explotación que se detectan son el turismo sexual y la prostitución, los trabajos o servidumbre forzada, la utilización de personas en actividades delictivas y la explotación laboral en campos agrícolas, la industria y la minería.

Región Bajío. La Región Bajío comprende los estados de Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Jalisco, Colima, Querétaro, Aguascalientes y Nayarit. Esta región se ha caracterizado históricamente por ser una zona de tradición migrante, es decir de expulsión de mano de obra a EE.UU. y Canadá. También forma parte de las principales rutas de tránsito de migrantes hacia los estados del norte.

Mapa 2. "Incidencia de la trata de personas en la Región Bajío"



Fuente: Elaboración propia con base en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Dentro de esta región las entidades en las que la incidencia de la trata de personas ha tendido significativamente a la alza son Jalisco y San Luis Potosí. Sobre todo Jalisco que pasó de 0 casos en 2015 a 15 en 2020. Guanajuato demostró un ligero decremento y Colima no ha registrado un solo caso. Entidades

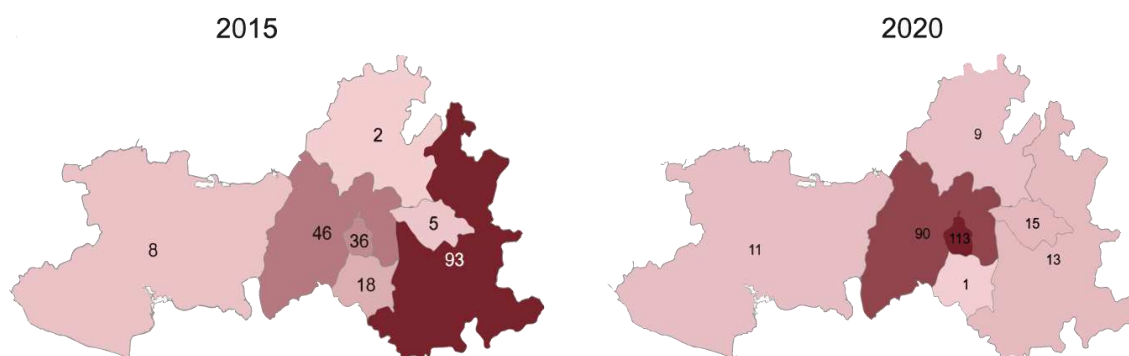
como Querétaro y Aguascalientes se han mantenido relativamente estables, mientras que Zacatecas duplicó su número de casos.

Aunque en los últimos años se ha observado el florecimiento económico de la región, la falta de oportunidades, los altos índices de exclusión y la presencia del crimen organizado siguen propiciando el incremento de la trata de personas. En la zona se ha identificado que los desplazamientos y desapariciones forzadas, más los índices de violencia, han disparado una alta movilidad interna. Además la colusión entre el gobierno y el crimen ha generado una crisis sistémica.

El perfil de las víctimas corresponde a población campesina e indígena, mujeres víctimas de violencia, mujeres, adolescentes y jóvenes, personas migrantes internas y hombres jóvenes. Las modalidades de explotación que se detectan son la pornografía infantil, servidumbre forzada, mendicidad forzada y abuso sexual. A manos de las redes criminales se detectan los trabajos forzosos, la prostitución y otras formas de explotación sexual, la participación en actividades delictivas y la explotación en campos agrícolas incluso la de tipo infantil.

Región Centro. En la Región Centro se incluyen los estados de Morelos, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Ciudad de México, Puebla y Tlaxcala. En principio esta región es la que mayor casos de trata de personas registra, la Ciudad de México ocupa el primer lugar. Esta concentración puede estar relacionada con factores multicausales. Se observa que concentra una alta densidad demográfica y también un índice considerable de marginación. La falta de oportunidades laborales y la carencia en el acceso a los recursos han desplazado a la población (principalmente indígena y campesina) hacia las ciudades de alto desarrollo urbano, como la Ciudad de México y Puebla. También se han registrado múltiples casos de desplazamiento forzado interno a causa del desarrollo inmobiliario, los megaproyectos de urbanización, la construcción de hidroeléctricas y oleoductos.

Mapa 3. "Incidencia de la trata de personas en la Región Centro"



Fuente: Elaboración propia con base en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Ciudad de México y el Estado de México llaman particularmente nuestra atención. La primera pasó de 36 casos en 2015 a 113 en 2020, la segunda de 46 a 90 respectivamente, un aumento sumamente significativo. Puebla y Morelos son las entidades en la que sí disminuyeron significativamente los casos como puede notarse. Esta región concentra la mayoría de los casos de trata de personas a nivel regional y nacional tan sólo en los últimos cinco años.

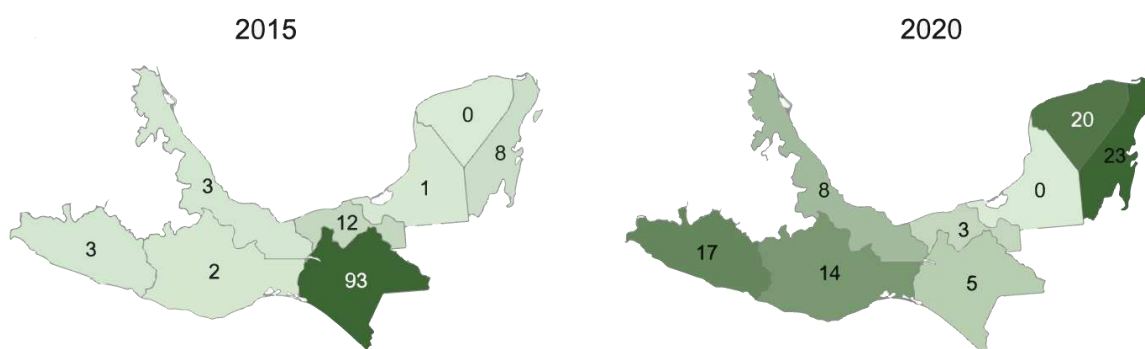
La región también es una ruta de tránsito de drogas y armas, por lo que no está exenta de la presencia del crimen organizado. Aunque no se ha profundizado en el tema sería interesante investigar la correlación de la trata de personas con los secuestros, extorsiones y desapariciones forzadas, en su mayoría de mujeres y niñas. De este modo, en la zona colindan estados que son sumamente asediados por la delincuencia.

Las víctimas son en su mayoría personas indígenas y campesinas utilizadas como mano de obra barata, mujeres, niñas y adolescentes, migrantes y personas de la comunidad LGBTTTIQ+ explotadas sexualmente o con fines de mendicidad forzosa, y jóvenes que no acceden a oportunidades educativas o laborales enganchados para realizar trabajos forzados y actividades ilícitas bajo las órdenes del crimen organizado.

Región Sur. Esta región comprende a Chiapas, Campeche, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Quintana Roo, Oaxaca y Guerrero. La zona presenta un alto índice de migración interna e internacional puesto que algunas de sus entidades son fronterizas. Otras situaciones que son el caldo de cultivo para la trata de personas son los altos índices de marginación y pobreza, la alta de acceso a los servicios básicos, la falta de oportunidades educativas y laborales y la exclusión de la población indígena.

En cuanto a este sector de la población se ha vuelto controversial el arraigo de los usos y costumbres pues se argumenta que han propiciado la naturalización de ciertas conductas que no le permiten al victimario asumir que está cometiendo un ilícito, así como tampoco le permiten a la víctima asumirse como tal. Esto se ha debatido principalmente con respecto al matrimonio forzoso o servil.

Mapa 4. "Incidencia de la trata de personas en la Región Sur"



Fuente: Elaboración propia con base en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

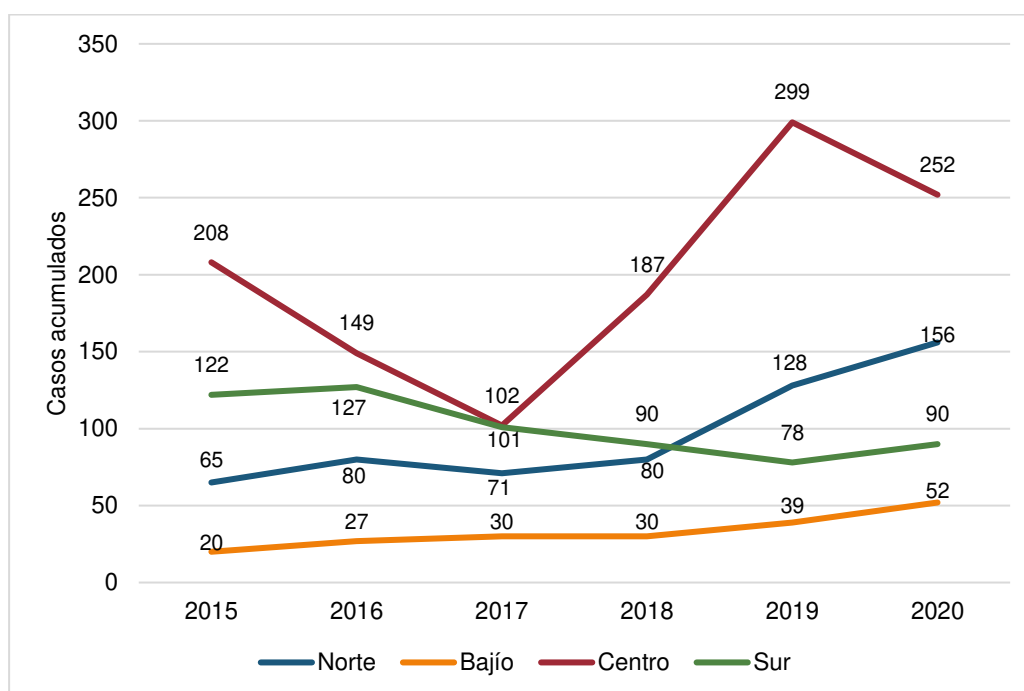
Las variaciones más considerables de esta región las ubicamos en Chiapas y en Yucatán. La primera entidad pasó de 93 casos en 2015 a 5 en 2020, un logro importante que reconocer, sin embargo, la segunda pasó de 0 casos a 20 respectivamente. La alza en los casos también puede notarse en Guerrero, Oaxaca y Veracruz. Campeche destaca por registrar una muy baja incidencia.

De acuerdo con Hispanics in Philanthropy (2021) el perfil de las víctimas de esta región, corresponde a personas indígenas, mujeres, adolescentes y niñas,

personas migrantes y personas de la comunidad LGBTTTIQ+. Las modalidades de explotación con mayor incidencia son la servidumbre o trabajos forzosos, la venta de productos en zonas turísticas a destajo, mendicidad forzada, turismo sexual, explotación laboral en campos agrícolas y participación en actividades delictivas, además del ya comentado matrimonio forzado o servil.

Para ilustrar lo hasta ahora discutido, presentamos el siguiente gráfico:

Gráfico 3. “Evolución de la trata de personas por región (2015 - 2020)”



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

A través del Gráfico 3 visualizamos que la evolución del delito es sumamente variable. Sin embargo, con base en la incidencia por número de casos, la región *Centro* (1,197 víctimas) se encuentra en primer lugar, en seguida la región *Sur* (608 víctimas), en tercer lugar la región *Norte* (580 víctimas) y finalmente el *Bajío* (198 víctimas). Debemos ser cuidadosos al interpretar estos datos pues la baja incidencia no revela que el ilícito no se cometa y una vez más nos parece pertinente advertir sobre la importancia de la dinámica del problema. Por ejemplo, aunque la región *Bajío* registra una cifra relativamente baja, lo cierto es que expulsa mano de obra que puede terminar siendo tratada en el *Centro* o en el *Norte*. De igual manera,

aunque el Norte y el Sur son regiones fronterizas, lo cierto es que el flujo de personas no sigue la misma dinámica en ambas y por ello pueden registrar cifras muy distintas. Por último, nos parece importante mencionar que las variables territoriales que presenta el problema devienen de contextos sociodemográficos heterogéneos, sin embargo, la presencia del crimen organizado y la alza en las estadísticas de violencia fueron los únicos elementos constantes en todas las regiones.

Capítulo 4. Análisis del marco normativo y la distribución de competencias para la atención de la trata de personas

México cuenta con un amplio marco normativo en materia de trata de personas y en otros temas conexos como por ejemplo, los derechos humanos. Sin embargo, a pesar de contar con una amplia legislación (de cierto modo ambiciosa), la trata de personas no ha podido combatirse de manera efectiva porque esta ha sido diseñada al margen o fuera de la construcción social del problema. No obstante, a pesar de contar con toda una serie de instrumentos, si se analizan con detenimiento, se detectará que persisten vacíos y ambigüedades tanto de forma como de contenido. Por ejemplo, hasta ahora no hay una armonización legislativa de las leyes estatales de trata, lo cual implica que cada entidad federativa interpreta el ilícito bajo parámetros específicos y sumamente heterogéneos. En otras palabras, cada entidad previene, atiende y sanciona conductas delictivas disímiles en comparación con sus equivalentes. Asimismo, los vacíos detectados en el marco legislativo no sólo son perjudiciales sino que también suelen ser aprovechados por las redes criminales para llevar a cabo sus operaciones.

Otro de los vacíos detectados ya no en el marco legislativo sino en su aplicación, tiene que ver con el desconocimiento de las facultades y atribuciones por parte de la autoridad pública. Esto puede atribuirse a dos factores, el primero a la ambigüedad en el contenido de la ley que permite que los actores se asuman como “sujetos no obligados” para llevar a cabo las acciones, y el segundo, debido a la falta de recursos para poder instrumentar sus disposiciones. Además de lo ya mencionado, valdría la pena preguntarnos *¿hacia dónde nos conduce el marco legislativo y por qué no está siendo efectivo para contener el problema?* Más aun si el marco institucional es un paso obligado de la acción pública *¿hacia dónde conducen esas acciones cuando su contenido es ambiguo y confuso?*

El objetivo del presente capítulo es examinar el marco que encuadra la acción pública en materia de trata de personas. Comenzamos nuestro recorrido describiendo el marco normativo a nivel nacional y presentando una escala penal por modalidad de los delitos en materia de trata de personas. Posteriormente

realizamos un análisis comparativo entre la Ley General y las Leyes Estatales. A partir de ahí identificamos las atribuciones, facultades y obligaciones de la autoridad en la atención del problema y por último lo contrastamos con el marco de coordinación con la ciudadanía y la sociedad civil que es dónde se sitúan nuestros actores. Identificaremos que la acción pública se encuentra enmarcada en roles sociales, organizacionales e institucionales que claramente estructuran responsabilidades, determinan competencias y asignan recursos que sólo pueden ser utilizados para propósitos específicos. Asimismo, a pesar de las insuficiencias que pueda presentar la Ley, se vuelve imprescindible para: a) construir representaciones en torno al problema; b) tipificar el delito y establecer sanciones; c) imputar obligaciones a la autoridad; y d) determinar el marco de colaboración entre actores.

4.1. Marco normativo en materia de trata de personas

En el año 2000 la actividad internacional frente a los problemas del nuevo milenio se intensificó. Bajo ese contexto, en el mes de diciembre los Estados miembros de las Naciones Unidas acordaron la definición del término trata de personas durante la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, sin embargo “esa definición quedó inserta en un contexto de lucha contra el crimen organizado transnacional” (Le Goff & Thomas, 2011) y no en un escenario que combatiese o criticase las desigualdades u otros factores sociales asociados a la vulnerabilidad que vuelve a ciertos grupos de población, víctimas potenciales de la trata de personas.

Desde la ratificación en 2003 del *Protocolo de Palermo*, México ha debido desarrollar una serie de instrumentos normativos e institucionales para combatir la complejidad y multicausalidad de la trata de personas. No obstante, de acuerdo con la CNDH (2019, p. 15), “los retos que ha implicado la institucionalización de las políticas públicas y la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno han impedido que se materialicen resultados concretos que puedan traducirse en un combate frontal y efectivo”.

La construcción política del problema y el marco que encuadra la acción pública en materia de trata, comenzaron a gestarse después de dicha ratificación. En 2004 las y los legisladores federales propusieron un proyecto de decreto para expedir la *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas* que además incluía adiciones a la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada* y al Código Federal de Procedimientos penales. Tres años más tarde “se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una reforma al Código Penal Federal que incluía el primer tipo penal sobre trata de personas permitiendo con esto investigarla y sancionarla” (CNDH, 2019). Antes de esta Ley, el ilícito no era sancionado en México pues no era considerado como expresión de conductas delictivas.

Tras este acontecimiento comenzó a tipificarse como delito grave e imprescriptible, al que no se le concebía el indulto, la libertad preparatoria ni el criterio de oportunidad. A nivel local se requirió que los Congresos Estatales realizaran las reformas pertinentes. La primera Ley local fue aprobada en el Distrito Federal y de ahí comenzaron a replicarse este tipo de ordenamientos en las diversas entidades federativas y aunque el delito comenzó a tipificarse, su falta de comprensión impidió que se persiguiera de la misma forma en todo el país. Como se verá más adelante, actualmente persiste la falta de armonización entre las leyes estatales y la Ley General, pues no sólo las sanciones son distintas, sino que también los elementos constitutivos de la trata de personas varían de una entidad a otra.

En 2011 se publicaron una serie de reformas constitucionales en materia de derechos humanos que constituyeron una gran apertura del sistema político mexicano al derecho internacional. Estas modificaciones constituyeron un cambio en el modo de entender las relaciones entre las autoridades y la sociedad, ya que colocaron a la persona como el fin de todas las acciones del gobierno. Entre los nuevos principios constitucionales se encontraron el principio *pro persona*, la progresividad de los derechos humanos, la prohibición de regresión y el máximo uso de los recursos disponibles, la universalidad, interdependencia e indivisibilidad

de los derechos humanos. Estas claves de interpretación y aplicación de la norma buscan en esencia brindar la protección más amplia en la labor jurisdiccional.

Otra modificación importante tuvo que ver con la jerarquía de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Desde 2011 estos instrumentos pasaron a ocupar el mismo nivel que la Constitución, esto quiere decir que en cada caso concreto se tiene que aplicar la norma constitucional o internacional sobre derechos humanos que sea más favorable para la protección del individuo, por lo cual por ningún motivo debe entenderse que los tratados desplazan la supremacía de la Constitución. Esta reforma fue de suma importancia dado que estableció las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos. Si bien por un lado señaló la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos, también estableció la obligación de prevenir, sancionar, investigar y reparar las violaciones en los términos que establece la ley. También dispuso que las obligaciones contraídas incluirían la adopción de medidas legislativas, judiciales y administrativas para garantizar los derechos de todas las personas.

La reforma, estuvo directamente vinculada con el marco normativo de la trata de personas pues en este mismo año, la *Comisión Especial para la Lucha contra la Trata de Personas* presentó una iniciativa de Ley que fue aprobada por ambas cámaras. El principal argumento para establecer que la Ley de 2007 no estaba funcionando fue que probar el sometimiento era todo un reto y que con la eliminación de esta prueba, sería mucho más sencillo combatir los delitos (Hispanics in Philanthropy, 2017). Así, para 2012 quedó abrogada la Ley anterior y entró en vigor 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* (Ley General en adelante).

De acuerdo con la CNDH (2019) desde entonces cambió radicalmente la forma en que se abordó penalmente la trata de personas, sin embargo, la inclusión de nuevos tipos penales implicó que lo que se combatiese no fuese la trata, sino una serie de delitos conexos. Además, no se estaría procesando a tratantes sino a

explotadores²⁶, lo cual genera confusión e impide visibilizar los avances en materia de políticas. Aun así la Ley General contiene disposiciones sumamente importantes como la definición de los tipos penales, los subtipos y sanciones de los delitos, la distribución de competencias entre los niveles de gobierno, los mínimos para el diseño del Programa Nacional en materia de trata, la creación de un fondo de asistencia para víctimas, ofendidos y testigos, entre otros.

Como podrá verse, el asunto comenzó a construirse como problema público en México durante los primeros años de la década del 2000. Aunque “ciertos episodios de cambio social no generan necesariamente políticas públicas” (Subirats, *et al.*, 2008, p. 33) este problema se colocó en la agenda a causa de la presión internacional ejercida particularmente a través de diagnósticos que demostraron que México era uno de los países de origen, tránsito y destino de víctimas de trata de personas y los esfuerzos colectivos de las organizaciones ciudadanas y de la sociedad civil por reconocer y sancionar el problema. Desde entonces, el asunto ha sido regulado por un amplio catálogo de normas y leyes que sin embargo, no han sido suficientes para contener su estrepitosa evolución. Presentamos este conjunto de instrumentos normativos a continuación:

²⁶ Resulta pertinente señalar los retos que enfrenta el combate al delito. Esta falta de precisión ha sido señalada en repetidas ocasiones puesto que “no toda explotación conlleva trata, pero toda trata debe conllevar explotación, ya sea en intención o materialización” (Hispanics in Philanthropy, 2021, pág. 13).

Tabla 1. “Legislación nacional e internacional en materia de trata de personas”

Ámbito	Instrumento	Definición
Internacional*	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Art. 3 "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".
	Convenciones, Protocolos, Convenios y Acuerdos internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano con diversas organizaciones internacionales (ONU, OIT, OIM, OEA, entre otras).	
Nacional	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Art.1 "Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos"
		Art. 5 "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento".
		Art. 14 "Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos".
		Art. 16 "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones".
	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	Art. 10 "Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes". Se entenderá por explotación de una persona a: I. La esclavitud; II. La condición de siervo; III. La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual; IV. La explotación laboral; V. El trabajo o servicios forzados; VI. La mendicidad forzosa; VII. La utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas; VIII. La adopción ilegal de persona menor de dieciocho años; IX. El matrimonio forzoso o servil; X. Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos; y XI. Experimentación biomédica ilícita en seres
	Leyes Estatales en la materia y Códigos Penales correspondientes	
Programas y Reglamentos de las Leyes Estatales		
* Aunque existen numerosos convenios y acuerdos que se relacionan con la trata de personas, el más relevante para nuestra investigación es el <i>Protocolo contra la Trata de Personas</i> por ser considerado como el instrumento internacional que brinda la primera definición internacionalmente consensuada y establece los componentes que los Estados deberán implementar para su combate integral.		

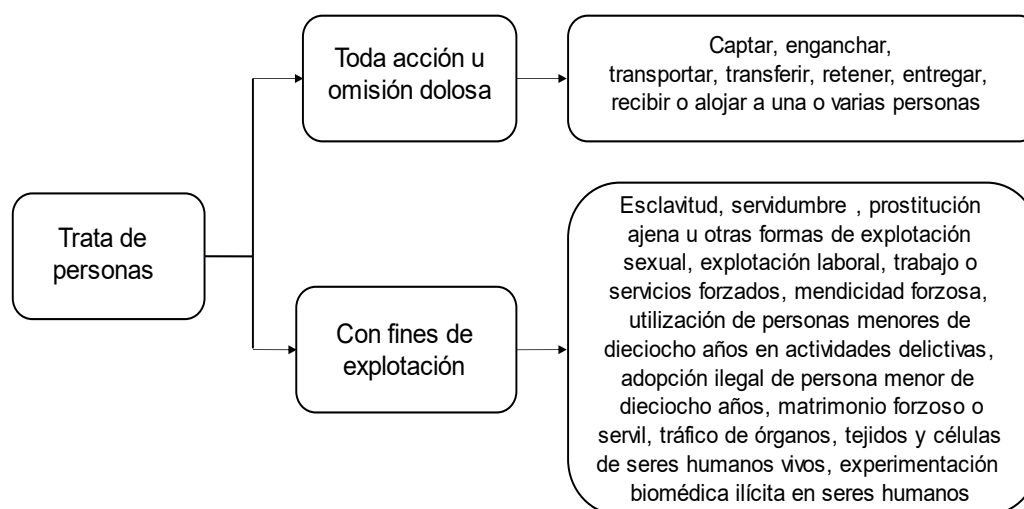
Fuente: Elaboración propia.

Una vez que nos hemos introducido en la materia procederemos a definir el delito de trata, tipificado por el Artículo 10° 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* como:

Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes.

Aunque este tipo penal acoge la definición del *Protocolo de Palermo*, desde la reforma de 2012 se eliminaron los medios comisivos²⁷. Esto significa que la estructura del delito en México contempla únicamente dos de los tres elementos de la definición establecida internacionalmente “permitiendo que casi todas las situaciones en las que una persona termina en una situación con fines de explotación sea considerado como trata” (Hispanics in Philanthropy, 2017):

Diagrama 5. "Elementos constitutivos del tipo penal de la trata de personas en México"



Fuente: Elaboración propia.

²⁷ El Artículo 3°, Inciso a) del Protocolo de Palermo señala como medios comisivos: “La fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona”.

Esta imprecisión conceptual explicará más adelante las complicaciones y los vacíos de la *Ley General* que hasta ahora no han permitido combatir eficazmente el problema. Es importante no perder de vista que si bien toda trata de personas conlleva explotación, no toda explotación conduce necesariamente a una situación de trata. Asimismo, aunque se ha documentado el concurso entre este problema y otros delitos, a menudo conseguir evidencia empírica sobre dicha confluencia se vuelve una tarea sumamente complicada. Este hecho sigue siendo uno de los principales retos a la hora de perseguir y sancionar el delito.

En el esquema anterior observamos que existen diversos fines bajo los cuales una persona puede ser explotada. La *Ley General* (Art. 10°) define dentro del tipo penal once modalidades del delito: I) esclavitud; II) condición de siervo; III) prostitución ajena u otras formas de explotación sexual; IV) explotación laboral; V) trabajo o servicios forzados; VI) mendicidad forzosa; VII) utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas; VIII) adopción ilegal de persona menor de dieciocho años; IX) matrimonio forzoso o servil; X) tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos; y XI) experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

4.1.1. Escala penal aplicable a los delitos en materia de trata de personas a nivel nacional

De acuerdo con el Centro "Fray Julián Garcés" Derechos Humanos y Desarrollo Local A.C.:

Observamos que aunque tenemos un marco legislativo y de política, bien amplio y sustentado, la trata en realidad aumenta y nunca disminuye. Si observamos todo el marco político o todo el marco legislativo que existe, era para que la trata se fuera disminuyendo o deteniendo, pero no... (Sánchez, 2021).

Con el fin de dar seguimiento al testimonio anterior, proponemos a continuación una escala penal en materia de trata de personas diseñada con base en lo dispuesto en los artículos del 11 al 31 de *Ley General* de trata. Nuestro propósito es analizar las sanciones que se imponen por modalidad del delito, a fin de explicar el por qué a pesar de contar con un marco normativo punitivo, los delitos

y por lo tanto los casos, no han disminuido en los últimos cinco años y por el contrario, han ido a la alza.

Conjeturamos que esto se debe a dos motivos: el primero, es que a pesar de contar con una Ley General, las Leyes Estatales no están armonizadas y por lo tanto, la escala penal sólo ilustra idealmente la sanción que debería imponerse a una gran variedad de delitos en todas las entidades pero que a final de cuentas, cada Estado lo sanciona y tipifica a su manera; el segundo, porque a pesar de que existen once modalidades de trata, lo que realmente se tipifica y sanciona son los veinte subtipos en los que se desagregan los delitos, esta situación se agrava cuando lo que se tipifica no es la trata de personas sino otra serie de delitos conexos. El Observatorio Nacional Ciudadano comenta al respecto que:

Hay algunas reformas que se deben hacer a la Ley porque mientras más alta sea la pena, más alta tiene que ser la carga probatoria. El problema es que investigar la carga probatoria para la trata es muy complicado cuando incluso las mismas víctimas no se identifican como tales. En ese sentido, tal vez la Ley debe contemplar algunas reformas para hacer más ágil la investigación, para que tipificar y sancionar sea más efectivo. Más que irnos por 100 millones de años a los tratantes (que es lo que casi establece la Ley) yo creo que deberíamos irnos por penas, más cortas pero más eficientes y que tengan cargas probatorias no tan pesadas de investigar (Rivas, 2021).

El Observatorio Nacional Ciudadano también comentó que en repetidas ocasiones han identificado que en México lo que se tipifica no son los delitos en materia de trata de personas, sino más bien otra serie de delitos con cargas de prueba más fáciles de comprobar y que por lo tanto son más fáciles de sancionar. Esto nos proporciona un indicio interesante porque entonces en México, el delito ni se está investigando, tipificando ni sancionando adecuadamente. Esto también nos pone a pensar sobre la legitimidad de las cifras oficiales que ofrece el Secretariado Ejecutivo. A partir de lo anterior también podemos deducir, que la relativamente alta punibilidad del delito establecida en la legislación no logra disminuir la incidencia a causa de la dificultad de confirmar con certeza la carga de prueba frente al tribunal.

Ahora bien, nuestra escala²⁸ tiene como propósito visualizar idealmente cuáles serían las penas que se imponen por tipo penal de los delitos constitutivos de la trata de personas. Advertimos que las sanciones varían de un delito a otro y que además, la sanción definitiva es impuesta por el órgano jurisdiccional competente mediante el proceso penal, por lo tanto, nuestra clasificación sólo es ilustrativa. La escala comienza en el 0 (la sanción menor) y termina en 1 (la sanción mayor), punibilidad impuesta con base en los años de prisión y los días de multa que contempla la Ley General:

²⁸ Véase Anexo I. "Escala por tipo penal de los delitos constitutivos de la trata de personas en México".

Diagrama 6. “Escala por tipo penal de los delitos constitutivos de la trata de personas en México”

Tipo penal	Escala penal	
Matrimonio forzoso o servil	1	
Adopción ilegal de una persona mejor de dieciocho años	1	
Prostitución ajena u otras formas de explotación sexual		
Esclavitud		
Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos		
Prostitución ajena u otras formas de explotación sexual		
Trabajo o servicios forzados		
Utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas		
Prostitución ajena u otras formas de explotación sexual		
Prostitución ajena u otras formas de explotación sexual	0.5	
	0	
		Condición de siervo
		Matrimonio forzoso o servil
Mendicidad forzosa		
Explotación laboral	0	
Adopción ilegal de una persona mejor de dieciocho años		
Experimentación biomédica ilícita en seres humanos		

Fuente: Elaboración propia con base en 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).

Advertimos que la mayor sanción en los delitos de trata de personas se aplica a la modalidad de *matrimonio forzado o servil* en la submodalidad de explotación sexual que se realiza aprovechándose de la relación matrimonial o concubinato, mientras que la pena menor se aplica a la *experimentación biomédica ilícita en seres humanos*.

Por otra parte, en la Ley General se destinan ocho sanciones diferentes para la modalidad de *prostitución ajena u otras formas de explotación sexual* y podemos decir que aunque este delito no es el más penalizado de acuerdo con nuestra escala, sí es al que mayores conductas delictivas se le imputan. Nos preguntamos entonces por qué si este delito es el que mayor lugar ocupa dentro de las sanciones y tipos penales, sigue siendo el que mayor incidencia registra a nivel nacional. En este sentido se puede inferir que el aumento de la punitividad del delito no garantiza el decremento de su incidencia, sino todo lo contrario. Inclusive la CNDH (2019) ha afirmado que las estrategias punitivas no logran controlar la magnitud del problema, además de que vuelven evidente la necesidad de incorporar a la persecución del delito un enfoque basado en los derechos humanos.

Aunado a ello, los diagnósticos nacionales e internacionales en materia de trata de personas alertan cada vez más que tanto las modalidades como las formas de sometimiento se han vuelto cada vez más complejas y sobre todo más violentas. Por este motivo aunque la clasificación incluya once modalidades desagregadas en veinte subtipos, no deberán despreciarse las nuevas formas como las ofertas de empleo y el enamoramiento vía redes sociales.

4.2. Análisis comparativo de las Leyes Estatales en materia de trata de personas

Una vez que hemos enunciado el contenido del marco normativo nacional de trata de personas y la escala penal que se impone por modalidad del delito, procedemos a realizar un análisis comparativo de la Ley General y las 29 Leyes Estatales en materia de trata²⁹. Nos enfocaremos en la distribución de competencias entre los

²⁹ Desestimamos los estados de Baja California Sur, Campeche y Morelos, porque hasta el momento, no cuentan con una legislación específica en la materia.

niveles de gobierno, el marco de coordinación con la ciudadanía y el marco programático relativo a la trata, con el objetivo de aproximarnos desde otra perspectiva al marco institucional que delimita la acción pública en materia de trata.

Afirmamos que la comprensión de lo jurídico nos permite evaluar el estatus de la regulación práctica del problema en nuestro país. Esto es así porque ¿de qué manera podríamos formular conjeturas sobre la acción pública sin antes haber comprendido el marco institucional que la orienta? O bien ¿cómo podríamos hablar de trata de personas sin antes dilucidar el significado de su contenido normativo?

Recordemos también que no podemos considerar el marco normativo como un compendio de textos estáticos que dimanen de la función legislativa, más bien deberíamos entender que su puesta en marcha es también una práctica social. Además, sus implicaciones nos remiten a un contexto específico de aplicación y para lo cual es necesario contar con datos empíricos de una realidad concreta. En suma, las leyes no pueden analizarse de forma lineal, sino más bien como un “constante ir y venir entre los destinatarios, la norma, el contexto específico y el intérprete” (Hernández, 2019).

Por otra parte, tomando como eje los postulados del neoinstitucionalismo³⁰, estudiaremos a continuación el marco institucional que delimita el curso de acción pública en materia de trata. En este apartado discutiremos la distribución de competencias entre los niveles de gobierno y el marco de coordinación con la ciudadanía. Recordaremos que el institucionalismo centrado en actores³¹ postula que éstos y las instituciones se influyen recíprocamente en el desarrollo del juego

³⁰ El neoinstitucionalismo insiste en la influencia de las instituciones sobre los procesos y resultados de políticas públicas. Entre sus postulados encontramos: a) que el marco institucional delimita la acción social de los individuos, es decir, que las instituciones fijan las reglas de comportamiento de los actores limitando la elección de lo que es posible; b) que dichas instituciones no son neutras porque estructuran relaciones de poder; c) que las ideas y preferencias de los actores influyen en la toma de decisiones; y d) las instituciones son creadas a raíz de conflictos para cristalizar compromisos, relaciones de poder y orientar las políticas públicas.

³¹ Podemos decir que este enfoque se encuentra entre los enfoques racionalista (agentes) y culturalista (estructuras), pues versa sobre la constante interacción entre los planos cognitivos y el plano institucional. Este modelo de políticas públicas además, se basa en la distribución del poder entre actores, las interacciones entre los mismos y las organizaciones o reglas institucionales que enmarcan la acción.

político. En este sentido, es la influencia de las instituciones sobre la conducta individual, una consecuencia en la ejecución de la acción pública.

Previo al análisis de la distribución de competencias que señala la legislación nacional en materia de trata de personas, nos gustaría hacer las siguientes precisiones con base en Subirats (*et al.*, 2008):

- a) El marco institucional no es estático y se encuentra en constante evolución³², tal fue el caso de la abrogación de la Ley de 2007 y las iniciativas de reforma a la Ley actual;
- b) Las reglas institucionales materializan y fijan en el tiempo las relaciones de
- c) poder entre los grupos sociales, la distribución de competencias guarda relación con los roles desempeñados en la arena política;
- d) Estas estructuras no son determinantes de las preferencias individuales sino una manera de resolver los dilemas de la acción colectiva;
- e) Cada una de las instituciones mantiene interdependencia con otras reglas institucionales, por ejemplo en todo lo no previsto por la Ley General y por algunas Leyes Estatales aplica la supletoriedad de otros instrumentos.

A nivel federal la distribución de competencias entre los gobiernos federal, estatales y municipales es señalada en el Artículo 2° de la *Ley General de trata*. Este artículo también contempla las formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución, sanción, protección y asistencia a víctimas de los tipos penales que son objeto de la Ley. En cuanto a su estructura, la Ley refiere a la distribución en diversos capítulos, específicamente en aquellos que asientan las bases para la prevención del delito, la atención a víctimas y la coordinación institucional.

³² Sobre la mutabilidad de las instituciones Subirats (*et al.*, 2008) señala que los cambios son resultado de modificaciones en la realidad social, de contradicciones importantes en entre las reglas formales e informales, o bien de la ineficacia u obsolescencia de las reglas institucionales vigentes. Aunque se ha señalado que a menudo el cambio resulta costoso, este deviene inaplazable una vez que la validez, vigencia y eficacia del marco institucional resulta inoperante en un contexto determinado.

A nivel estatal, la legislación local en materia de trata de personas distribuye las competencias entre los niveles estatales y municipales. Actualmente, el 90.63% de las entidades federativas cuenta con una Ley Estatal en materia de trata, en Baja California Sur, Campeche y Morelos no se encontró legislación en la materia. Aunque la mayoría de las entidades cuenta con una Ley Estatal hasta 2017 “sólo 16 congresos locales habían realizado una armonización legislativa³³ a la Ley General” (CNDH, 2019, p. 26). Hasta ahora entre las entidades que no han realizado la armonización se presentan las siguientes situaciones:

- a) Derogaron el tipo penal de su Código pero no remiten a la Ley General y tampoco han emitido una Ley Estatal: Baja California Sur y Morelos.
- b) Derogaron el tipo penal de su Código pero no remiten a la Ley General ni han reformado su Ley: Nayarit, Nuevo León y Sinaloa.
- c) No derogaron el tipo penal de su Código y tampoco reformaron su Ley: Sonora, Yucatán e Hidalgo.
- d) No derogaron el tipo penal de trata de personas en la Ley Estatal: Oaxaca y Tabasco.
- e) Armonizaron sus Códigos con la Ley General pero no cuentan con Ley en la materia: Campeche.
- f) Emitieron una nueva Ley pero no reformaron su Código: Guanajuato
- g) Reformaron su Código pero no habían emitido una nueva Ley o reformado su Ley para armonizarla con la Ley General: Chiapas, Chihuahua, Tlaxcala y San Luis Potosí.

Al ser la trata de personas un problema público y un asunto de derechos humanos, la armonización normativa se vuelve indispensable para garantizar la validez y vigencia de las leyes en materia de trata. La incompatibilidad entre las disposiciones federales y locales generan conflicto pero sobre todo ponen a la Ley General y a las Leyes Estatales en riesgo de convertirse letra muerta. Podemos

³³ Aguascalientes, Baja California, Colima, Coahuila, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Puebla, Tamaulipas, Veracruz, Quintana Roo, Querétaro y Zacatecas.

conjeturar que dada la falta de homologación³⁴ es altamente probable que siga cometiéndose el delito, sobre todo este hecho conviene a las redes criminales porque tanto la tipificación como las sanciones surten efectos totalmente dispares a lo largo del territorio nacional. En relación con la distribución de competencias, la falta de armonización entre instituciones surte efectos negativos que imposibilitan alcanzar los resultados deseados, en otras palabras, merman la coordinación y colaboración.

Tras el análisis comparativo de las 29 Leyes Estatales en materia de trata de personas y pese a las inconsistencias y vacíos detectados en estas, procuraremos interpretar la distribución de competencias a nivel nacional, estatal y local pues como hemos comentado constituye un paso obligado de la acción pública. Con fines prácticos hemos elaborado dos categorías: en la primera, describimos las competencias de la administración pública en los tres niveles de gobierno; y en la segunda, las de la academia, organismos no gubernamentales y la sociedad civil³⁵, dentro de la cual colocamos a los observatorios ciudadanos.

4.3. Atribuciones, facultades y obligaciones de la autoridad pública en materia de trata de personas

De acuerdo con el Artículo 5° de la *Ley General de trata*, la Federación es competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en este ordenamiento únicamente cuando: a) se inicie, prepare o cometa en el extranjero pero surta efectos en territorio nacional; b) sea cometido por la delincuencia organizada en los términos de la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*; o c) se apliquen las reglas de competencia de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*. Cuando no se den estos supuestos las entidades federativas serán competentes para hacerlo.

³⁴ Es competencia de la Fiscalía General de la República proponer la armonización legislativa de los tipos penales. Actualmente no existe una plena armonización con respecto a las Leyes de trata.

³⁵ Tras la revisión de las Leyes Estatales se observó que estos tres sectores están dentro y fuera de la Comisión Intersecretarial de su respectiva entidad, facultados con responsabilidades sumamente similares. Aunque no se detectó una completa homogeneidad en la Ley es posible afirmar que en la mayoría de las instituciones éstos grupos desempeñan el mismo papel.

En las entidades con Ley Estatal, es competencia del Ejecutivo Estatal: a) presidir la Comisión o Consejo Estatal; b) diseñar, impulsar y aplicar políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la Ley; c) establecer y aplicar mecanismos de coordinación y participación a través de convenios de colaboración institucional con otras entidades y organismos nacionales e internacionales; d) promover y fomentar la participación ciudadana; e) otorgar apoyos a grupos en situación de vulnerabilidad cuyo riesgo de sufrir trata de personas sea mayor; f) capacitar a servidores públicos constantemente; y g) destinar dentro de los ejercicios fiscales presupuesto para las acciones del Programa Estatal y demás acciones previstas en la Ley. A continuación presentamos la distribución de facultades y atribuciones en materia de trata de personas por entidad federativa:

Tabla 2. "Distribución de facultades y atribuciones en materia de trata de personas por entidad federativa"

Competencias y Atribuciones	Estatus	Número de Entidades	Entidades
Específicas	Menciona competencias y atribuciones explícitas por dependencia*	10	Aguascalientes, Colima, Ciudad de México, Estado de México, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Zacatecas
Sin especificar	Menciona atribuciones y competencias de manera general o parcial sin indicar la dependencia o la distribución es ambigua **	15	Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Puebla, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán
	No menciona competencias ni atribuciones en lo absoluto	4	Baja California, Hidalgo, Nayarit, Sonora
Sin legislación específica en la materia		3	Baja California Sur, Campeche y Morelos
* Integrantes de la Comisión o Consejo Estatal			
** Consideramos ambiguos los enunciados como: "Las dependencias y entidades del gobierno estatal y municipal, dentro de sus respectivas competencias y atribuciones...".			

Fuente: Elaboración propia con datos de las Leyes Estatales en materia de trata de personas.

Como veremos, no es suficiente contar con una Ley en materia de trata de personas cuando esta se enfrenta tanto a la falta de armonización normativa y como a la indefinición de las acciones concretas que corresponden a cada autoridad. A

causa de este vacío la acción pública no sólo se demerita sino que también ocasiona que las autoridades puedan justificar que no sujetos no obligados o facultados para prevenir, sancionar, atender y erradicar los delitos en materia de trata.

En otro orden de ideas, resulta interesante que la identificación de grupos en situación de vulnerabilidad³⁶ guarde relación con la distribución de competencias entre las dependencias. Visualizamos que las atribuciones de estas están destinadas a un grupo de población definido. Por ejemplo se observa que la Secretaría de Educación Pública debe combatir el rezago escolar, diseñar campañas de prevención del delito y capacitar al personal educativo para ya no sólo conocer la problemática sino también para identificar entre la población escolar a una posible víctima o que la Secretaría de Salud debe elaborar modelos psicoterapéuticos y capacitar al personal sanitario para identificar a posibles víctimas y atenderlas.

Con respecto a las entidades que distribuyen explícitamente las competencias se observa que existen cuatro categorías de actuación: a) prevención; b) atención; c) asistencia a víctimas, testigos y ofendidos; y d) persecución y sanción, pero antes de abordar cada una es preciso hacer un par de aclaraciones. La primera es que al no estar armonizadas las Leyes Estatales en su totalidad con la Ley General, la distribución de competencias por dependencia varía de una entidad a otra; y la segunda, que esta clasificación no pretende ser exhaustiva sino ofrecer un panorama general sobre las facultades y atribuciones de las autoridades federales, estatales y municipales en materia de trata.

Prevención

La principal atribución en materia de prevención es diagnosticar de manera constante la magnitud del problema. La legislación señala que es necesario obtener,

³⁶ La Ley General de trata y la mayoría de las Leyes Estatales contemplan como situaciones de vulnerabilidad que agravan el riesgo de ser víctima de trata: el origen; edad; sexo; condición socioeconómica precaria; falta de oportunidades; embarazo; violencia o discriminación previa a la trata de personas; situación migratoria; trastorno físico, mental o discapacidad; pertenecer a un pueblo o comunidad indígena; ser persona mayor de 60 años o menor de 18; adicciones; y cualquier otra característica particular que pueda ser aprovechada por el sujeto activo del delito.

procesar e interpretar información relativa a sus causas estructurales, distribución y estadísticas, tendencias históricas y patrones de comportamiento, lugares de origen, tránsito y destino, *modus operandi*, modalidad de enganche o reclutamiento y modalidad de explotación. Es relevante que dentro de este atributo la ley demande la recopilación de datos geodelictivos pues viene a confirmar nuestros supuestos sobre las variaciones territoriales del problema.

Otra atribución preventiva es el diseño de campañas, protocolos y estrategias informativas para alertar a la población sobre los riesgos y modalidades de la trata. La ley establece que aunque la información deba dirigirse principalmente a zonas, grupos y personas vulnerables, deberá ser accesible para todo el público. También se contempla la realización de eventos académicos y culturales en los que se promueva la necesidad de denunciar, prevenir y combatir los delitos en materia de trata. Para lograr estos objetivos se deberán incluir mecanismos de participación ciudadana a fin de que las acciones sean llevadas a término.

La prevención es la categoría que más facultades y atribuciones comprende, incluso todas las dependencias y autoridades de todos los niveles de gobierno, están facultados para realizar acciones preventivas. No obstante también se han detectado ambigüedades pues la legislación incluye enunciados tales como “diseñar programas, acciones y políticas para la prevención del delito”. Aunque se mencione qué se tiene que hacer, no en todos los casos se mencionan los criterios de actuación o los mínimos de estas acciones. Ahora bien si lo que se pretende es desplegar acciones efectivas, habrá que subsanar estos vacíos.

Atención

En la medida en la que la acción se complejiza, el número de dependencias y autoridades facultadas disminuye. En los términos de la ley, la atención contempla el conjunto de acciones que se despliegan una vez que se ha demostrado la incidencia del delito. A diferencia de la prevención, la atención no se despliega previa a la concurrencia delictiva sino más bien *a posteriori*. Tampoco debe confundirse con la asistencia pues esta última está enfocada a las víctimas, ofendidos y testigos, mientras que la atención se dirige a la población en general.

Entre las acciones de atención se contemplan la vigilancia de sitios donde puede cometerse el ilícito, desde puertos, estaciones y carreteras, hasta locales particulares como bares, centros nocturnos, entre otros. Cabe mencionar que éstos lugares dependerán de la modalidad de la explotación, en un hospital por ejemplo pueden detectarse actividades relacionadas con el tráfico de órganos, tejidos y células.

Otro mecanismo de atención que nos vincula directamente con los factores sociodemográficos conexos a la trata, es la oferta de mejores oportunidades de vida. Estos mecanismos se despliegan vía transferencias económicas o a través de programas asistenciales de vivienda, alimentación, salud y educación. De acuerdo con la legislación el fin de estas acciones es combatir las causas estructurales que generan condiciones de mayor riesgo y vulnerabilidad.

Como comentábamos con anterioridad, en comparación con la prevención, no todas las dependencias y autoridades participan de las acciones de asistencia e incluso algunas dependencias concentran más facultades que otras. De manera general las autoridades que participan en esta categoría son: las Fiscalías, las Secretarías de Seguridad Pública, Salud, Trabajo, Desarrollo Social y las Comisiones de Derechos Humanos. Por otro lado, cuando hablamos de acciones municipales, las atribuciones se desdibujan pues la ley las define como “las que los municipios considere necesarias para el cumplimiento de la Ley”. Esto significa que a nivel municipal, no hay una clara definición de acciones de atención concretas.

Asistencia a víctimas, testigos y ofendidos

A diferencia de la atención, la asistencia refiere al conjunto de medidas y estrategias de protección destinadas a las víctimas, testigos y ofendidos. Estas acciones comienzan con la identificación o rescate de la o las personas y terminan con su reincorporación plena en la sociedad. Además, la legislación establece que estas deberán incluir como mínimo apoyo médico, psicológico, jurídico y económico temporal, aunque muchas veces no se destinan los recursos para tales fines.

A diferencia también de las dos categorías de actuación anteriores, en la asistencia participan sólo aquellas dependencias que tienen capacidad de cumplir con los mínimos antes descritos. Estas dependencias son la Secretaría de Salud, Secretaría de la Mujer, Secretaría de Desarrollo Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, los Institutos de Migración, las Comisiones de Derechos Humanos, las Fiscalías y algunas veces los ayuntamientos.

Entre las atribuciones se mencionan brindar asesoría y orientación legal y psicológica, participar en las diligencias y actuaciones ministeriales y judiciales para velar por la protección integral de la víctima, coadyuvar con las gestiones necesarias para la creación de albergues, diseñar protocolos de atención física, psicológica y modelos psicoterapéuticos especializados de acuerdo al tipo de victimización y capacitar permanentemente al personal que se designe para dar la atención especializada a las víctimas, ofendidos y testigos. También se contempla la necesidad de contar con espacios físicos adecuados para el resguardo de las personas vinculadas al ilícito durante las diligencias y hasta que sean capaces de reintegrarse en la sociedad.

Persecución y sanción

Muy pocas autoridades están facultadas para perseguir y sancionar los delitos en materia de trata. Estas atribuciones se restringen a aquellas dependencias encargadas de procurar y administrar la justicia: Tribunales Superiores de Justicia, la Fiscalía General o Procuradurías Estatales y la Secretaría de Seguridad Pública.

En esta categoría las atribuciones que la legislación contempla son recibir e investigar las denuncias presentadas sobre el delito e informar a las autoridades sobre las sentencias dictadas desagregando la información en los términos que dicta la ley. Otras atribuciones imputadas en materia de en prevención y sanción (y que tienden a involucrar a terceros actores) son la capacitación de manera permanente al personal en materia de planeación de investigación de los delitos, así como la oferta constante de talleres de sensibilización dirigidas a sus elementos. El objetivo principal es contar con personal especializado en materia de trata de personas. Así, aunque existen retos importantes el principal sigue siendo que las

atribuciones están definidas pero con ambigüedades. Un ejemplo de ello es la falta de concreción en cuanto a las acciones para investigar los delitos ya no con la finalidad de diagnosticar el problema como es el caso de la prevención, sino con el fin de dictarle sentencia.

Otro punto que señalar tras el análisis comparativo de las Leyes Estatales es que muy pocas incluyen a los Institutos de los Pueblos Indígenas o de las Personas con Discapacidad, esto ocasiona que tampoco se les distribuyan facultades. Recordemos que la Ley General enfoca su atención en grupos de interés prioritario, por lo tanto, la inclusión de éstos como parte del problema sigue siendo un reto a la hora de ejecutar las acciones.

Por último llaman la atención tres cuestiones: a) que a nivel municipal la distribución de competencias se desdibuje y vaya perdiendo especificidad, en el ámbito local las Leyes tienden a ser sumamente generales y quedan sujetas a una interpretación de la autoridad que puede llegar a ser errónea; b) que en todo momento la Ley demanda la coordinación y colaboración institucional a nivel público o privado, estatal o local, tarea que se complica frente a la falta de una distribución precisa; c) que al ser las Fiscalías las dependencias mayormente facultadas, predomina una respuesta criminal al problema.

4.4. Marco de coordinación entre la administración pública, la ciudadanía y los actores de la sociedad civil

El marco de coordinación entre la administración pública, la ciudadanía, los actores de la sociedad civil y la academia, está definido en la mayoría de las leyes estatales de trata, incluso algunas leyes destinan un capítulo exclusivo a estos fines bajo la denominación de “participación social”. Mientras tanto, en el marco de las Comisiones Interinstitucionales la presencia de estos actores es requerida únicamente con fines consultivos, esto quiere decir que su presencia se restringe al uso de la voz y no al voto.

La participación ciudadana y de la sociedad civil organizada está distribuida de la siguiente manera dentro de las veintinueve leyes estatales: a) el 65.52% de las entidades la menciona claramente en uno o varios artículos de la Ley; b) el

27.59% no la menciona de manera explícita pero refiere indirectamente a esta ; y c) el 6.90% no la menciona en absoluto. En aquellas entidades donde la participación de la ciudadanía, la sociedad civil y otras organizaciones no gubernamentales es tomada en cuenta, se verá que las competencias se concentran mayormente en el ámbito preventivo y en algunos casos en la atención al delito.

Aunque las Leyes Estatales no son homogéneas ni en forma ni en contenido, la sociedad civil está facultada para diagnosticar el problema, emitir recomendaciones y opiniones públicas, colaborar con las instituciones de la administración pública para impartir capacitaciones, campañas y talleres de prevención al delito, trabajar en campo con grupos objetivo³⁷, promover la investigación científica y cumplir con la obligación de denunciar el delito o proporcionar datos para elaborar estadísticas y abrir investigaciones.

Además en la mayoría de las Leyes Estatales la participación de la sociedad civil y la academia dentro de las reuniones de las Comisiones Intersecretariales es requerida. Dentro de estas, las competencias tienen que ver a grandes rasgos con diseñar programas y campañas de prevención, sensibilización y diagnóstico del problema, impulsar mecanismos de colaboración y coordinación institucional, participar en el diseño de los programas estatales, denunciar la magnitud del problema e intercambiar experiencias. Concebiremos que dentro y fuera de las instituciones, la sociedad civil tiene en todo momento derecho a voz pero nunca derecho a voto pues sus competencias se limitan a todo aquello que tenga que ver con emitir opiniones o desempeñar funciones de consultoría.

Por otra parte, llama la atención el caso de dos entidades: Guerrero y Sonora. El primero dedica un título exclusivo de su Ley Estatal a la distribución de competencias entre las organizaciones y asociaciones civiles, el segundo considera dentro de la Comisión Interinstitucional, una subcomisión de enlace con la sociedad civil, organismos no gubernamentales y fortalecimiento de la participación

³⁷ El trabajo de campo también incluye aquellas actividades relacionadas con los albergues y casas de asistencia que opera la sociedad civil. En estos casos también está facultada para brindar atención y asesoría especializada de índole físico, psicológico y social, así como asistencia material, jurídica, médica y psicológica.

ciudadana. De este modo, la sociedad civil debe en todo momento celebrar convenios con la administración pública para la implementación de acciones para la prevención y erradicación de la trata de personas. Tal como se había comentado, la coordinación y colaboración entre actores es determinante para abordar integralmente el problema.

Capítulo 5. Acción pública ciudadana frente a la trata de personas

Como hemos visto la distribución de la trata de personas no es uniforme en el territorio sino más bien un fenómeno con un marcado anclaje territorial. En este capítulo discutimos en torno a la acción pública desplegada por diversos actores de la sociedad civil para combatir el problema, proyectamos que tal como plantea nuestra hipótesis principal, la efectividad de las acciones se encuentra condicionada tanto por las variaciones territoriales de la trata, como por la disponibilidad de los recursos materiales y la calidad de la información con la que se opera.

Sí el problema tiene marcados anclajes territoriales, una acción pública efectiva sería aquella que se coordinase a nivel nacional, estatal y local, sobre todo haciendo énfasis en las demarcaciones que registran mayor incidencia, sin embargo, detectamos que no ha sido así. La falta de coordinación entre actores y la escasa consideración de las dimensiones territoriales del problema han generado que la acción se mantenga en un nivel sumamente agregado y por lo tanto, con muy pocas probabilidades de incidir de manera eficiente.

Argumentaremos que la acción pública en materia de trata, ha sido la forma social que ha adoptado la resolución de este y de otros problemas colectivos. En la práctica, las actividades son ejecutadas por una constelación de actores que interactúan constantemente y que lo hacen, bajo el margen de un marco institucional (las Leyes de trata). Como veremos más adelante, la acción de nuestras organizaciones ha sido reactiva y ha estado condicionada tanto por la propia evolución del problema como por la receptividad de las autoridades frente a este.

En este apartado recuperamos nuestro objetivo general que ha sido, realizar una aproximación analítica a las dimensiones concretas que toma la acción pública para atender el problema. En términos breves, pretendemos analizar cómo es que los actores de la sociedad civil han reaccionado frente al problema. Para ello,

decidimos realizar una serie de entrevistas semiestructuradas con personal que labora en las organizaciones que se han mantenido más activas en el tema³⁸.

Por último, recordaremos que al principio planteamos analizar la acción pública a partir de sólo dos dimensiones concretas: el monitoreo y la incidencia en la opinión pública. Sin embargo, durante la puesta en marcha de nuestro instrumento de recolección de información, identificamos que nuestros informantes referían constantemente otro tipo de acciones como por ejemplo, la consultoría, la prevención del problema y la incidencia en los espacios de toma de decisiones. A causa de estas menciones, nos pareció pertinente incluir más dimensiones en el análisis. A final de cuentas la acción que se despliega opera bajo una multiplicidad de escenarios, involucrando a una gran cantidad de actores y destinándose a *target groups* diferentes.

5.1. ¿Qué actores intervienen en el tratamiento de la trata de personas en México?

Los observatorios ciudadanos de acuerdo con Natal & Díaz (2014) son figuras asociativas de alta especialización que buscan analizar y/o seguir el desarrollo de uno o varios temas, con el objetivo no sólo de comprenderlos sino de incidir en su gestión y construir opinión pública alrededor de éstos. A pesar de que llevan a cabo actividades diversas, sus principales funciones son vigilar, analizar, evaluar y dar seguimiento a los problemas de la vida pública a través del ejercicio de la ciudadanía.

Aunque en México existen múltiples organizaciones que cumplen con dicho perfil y dichas funciones, no todas pueden denominarse *observatorios ciudadanos*. Esta premisa nos conduce a cuestionarnos el cómo podríamos diferenciar a un observatorio ciudadano de otro tipo de organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con Angulo (2009) un observatorio ciudadano puede diferenciarse de otras organizaciones sociales, dada su capacidad no sólo para recopilar información sino

³⁸ Los detalles de la entrevista, la selección de la muestra y la metodología implementada, pueden consultarse en la introducción de nuestra investigación.

también para convertirla *a posteriori* en conocimiento e indicadores aplicables a las acciones dispuestas para atender el fenómeno en cuestión.

Al respecto el Licenciado Francisco Rivas³⁹ advierte que en México:

Hay un sinfín de observatorios ciudadanos que son *ciudadanos* porque hay ciudadanos ahí pero sus recursos son públicos y entonces de alguna manera eso los hace dependientes de una autoridad. Desde mi punto de vista un observatorio ciudadano no sólo es una organización de la sociedad civil que se centra en el análisis de un problema, sino que también sus recursos no ponen en riesgo ni la objetividad de sus acciones y ni su capacidad para ser vocales en un problema.

En este sentido, podríamos decir que los elementos distintivos de una organización con estas características son tanto el nivel de autonomía que posee para tomar decisiones y desarrollar estrategias, como los recursos humanos y con los que cuenta. Recordemos que dentro del *Pentágono de la Acción Pública* desarrollado por Lascoumes & Le Galès (2014) los elementos antes mencionados determinan tanto la lógica como las reglas de la acción pública que se despliega.

En el caso mexicano, si bien existen múltiples organizaciones de la sociedad civil que atienden numerosos problemas de la vida pública, lo cierto es que en materia de trata de personas existen muy pocos observatorios ciudadanos especializados y la mayoría de estos concentra no sólo su sede sino también sus actividades en la capital del país. Aunque las razones de este hecho son difusas, podríamos decir que existen en menor cantidad dada la tendencia por analizar fenómenos de mayor frecuencia como lo ha sido en los últimos años el feminicidio y los temas de género. Con esto no queremos decir que haya temas más o menos importantes pues todos merecen atención por igual, más bien nos referimos a que muchas veces tanto la atención de las organizaciones como propiamente la de las autoridades tiende a enfocarse en problemas más visibles o cuyos efectos han sido más palpables. También es cierto que atender el asunto no es una tarea sencilla pues es un problema multicausal, dinámico en tiempo y espacio, y sobre todo con expresiones particulares en diferentes escalas territoriales.

³⁹ Director general del Observatorio Nacional Ciudadano.

En otro orden de ideas, los actores de la sociedad civil han participado cada vez en los procesos de estructuración de las políticas públicas. Su propósito ha sido motivar nuevas formas de participación para exigir respuesta a las demandas colectivas y una rendición de cuentas transparente que pueda dotar nuevamente de legitimidad el ejercicio político. De esta manera, la acción pública aparece como una práctica social motivada por la necesidad de organizarse, informarse y reconciliar demandas y conflictos de la vida pública. Así, la acción pública aparece como un asunto de cooperación entre un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales que se interrelacionan para atender los problemas públicos, en este caso en materia de trata de personas.

Pero ¿qué actores están contribuyendo al tratamiento de este problema en México? Como ya hemos mencionado en México existen muy pocos observatorios ciudadanos especializados en el tema de la trata de personas. No obstante, observamos que son múltiples los actores de la sociedad civil que se preocupan por atender este problema y otros como por ejemplo la violencia de género, la protección de la niñez y la cultura de seguridad y justicia.

El perfil de las organizaciones que hemos entrevistado corresponde a organizaciones de la sociedad civil⁴⁰, inclusive así se autodenominan. Los rasgos que comparten tienen que ver con su enfoque organizacional y con las actividades generales que realizan. Con respecto al primer rasgo se detectó que todas implementan en mayor o menor medida el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género. Con respecto al segundo, entre sus actividades se encuentran elaborar informes, brindar capacitaciones a personas servidoras públicas, impartir talleres de sensibilización, diseñar y proveer instrumentos metodológicos a otras organizaciones e incidir en la formulación de políticas públicas.

En cuanto a los compromisos sociales y políticos que persiguen se encuentran promover y fortalecer el desarrollo social, impulsar procesos de

⁴⁰ Por ello y por las precisiones conceptuales antes debatidas, a lo largo del capítulo se detectará que nos referiremos a “las organizaciones” y no a “los observatorios ciudadanos”.

reflexión, investigación e intervención, promover y defender los derechos humanos así como denunciar públicamente su violación, visibilizar situaciones de violencia e incidir en su transformación para fortalecer los procesos de participación política. De manera específica y con respecto a la trata de personas, los objetivos que mantienen son la denuncia y visibilización de sus efectos, el diagnóstico de sus componentes, patrones y tendencias, la evaluación de los programas gubernamentales de actuación y sobre estas bases, incidir en el tratamiento del problema. Además, las organizaciones generalmente están conformadas por un equipo multidisciplinario de expertos en antropología social, sociología, ciencia política, derecho y economía, aunque ciertamente no todos los miembros se han especializado en el estudio de las ciencias sociales.

En cuanto a los recursos con los que cuentan se detectó que todas las organizaciones han accedido a programas de financiamiento internacionales, tanto de organismos no gubernamentales como de embajadas de otros países. En cuanto a los primeros se identificó que los dos principales financiadores han sido *OAK Foundation* y *Terre Solidaire*⁴¹, mientras que en los segundos se encuentra la participación de los Estados Unidos, Francia, Alemania y otros países. A pesar de que el financiamiento internacional es sumamente importante:

Hay fundaciones que donan recursos pero luego no te permiten hablar de ciertos temas, entonces es un trabajo comprometido [...] Aunque lo más disponible son los recursos públicos internacionales, también han sido años difíciles porque evidentemente las prioridades se van ajustando según las necesidades del mundo, y por ejemplo en los últimos dos años el recurso disponible se ha centrado en otros temas y no necesariamente en la seguridad y justicia (Rivas, 2021).

Recordemos nuevamente que el tema del financiamiento es muy importante pues a final de cuentas los recursos condicionan los marcos de acción. Algunas veces estas organizaciones también reciben donaciones pero tienen que realizar una revisión exhaustiva para prevenir que estas “no vengan con grilletos”. Las

⁴¹ *OAK Foundation* es una organización no gubernamental que agrupa a una serie de organizaciones filantrópicas de todo el mundo que se dedican a financiar proyectos y programas de la sociedad civil. Su objetivo es construir pilares para la democracia y la justicia, así como fomentar la innovación y el liderazgo de estos grupos. La Fundación *Terre Solidaire* es una organización no gubernamental católica francesa de ayuda humanitaria. Esta organización cuenta con una empresa que financia proyectos de investigación-acción al servicio de las poblaciones vulnerables: *Solidaridad Internacional para el Desarrollo y la Inversión* (SIDI). Ambas fundaciones fueron creadas en 1983.

organizaciones afirman que deben ser cautelosas al recibir recursos si lo que se pretende es que las acciones no se vean comprometidas.

Por último, la interacción con otros actores nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, ha sido un paso obligado de la acción. Nuestros actores refieren haber participado con instancias del gobierno nacional, con la academia y sobre todo con las universidades, con actores comunitarios locales, entre otros. Algunas de estas organizaciones también han participado en coaliciones como el *Colectivo contra la Trata de Personas*⁴² y la *Red Latinoamericana contra el tráfico y la trata de personas*. A continuación debatimos sobre los retos que enfrentan las organizaciones para desplegar acciones públicas.

5.2. Dilemas de la acción pública frente a la trata de personas

Como hemos analizado, México cuenta con un amplio marco normativo en materia de trata de personas pero que carece de un marco programático y de un presupuesto adecuado para poder poner en marcha las acciones de prevención, erradicación, combate y sanción que establece. La limitante principal estriba en que a pesar de tener un marco normativo robusto y punitivo, las acciones gubernamentales para contener el problema siguen siendo débiles. Se esperaría que por contar con dichos instrumentos, la acción pública fuese proporcional a los propios alcances del tema pero no ha sido así. De ahí que los casos sigan incrementando año con año.

En palabras de los actores entrevistados, hasta la fecha tampoco existe una política pública integral que pueda enfrentar el problema, lo que existe es una serie de acciones desarticuladas, esporádicas y muy poco efectivas. Por lo tanto, persiste una enorme brecha entre los acuerdos establecidos y la toma de decisiones. De acuerdo con el Observatorio Nacional Ciudadano:

No hay una política pública en materia de trata pero lo cierto es que tampoco hay una política pública en materia de seguridad. Entonces sí no existe la agenda de

⁴² Este colectivo operó a nivel nacional pero se desintegró. Aunque no se identificaron las causas de este hecho, los informantes refirieron que fue una organización que coordinó las acciones en materia de trata y que gracias a la sinergia les fue posible tener mayor visibilidad e incidencia durante el periodo que estuvo en operación.

seguridad en materia como robos, homicidios o extorsiones que son delitos de alta frecuencia, pues tampoco la hay para la trata de personas que es un delito de menor frecuencia, mucho más oculto y mucho más difícil de investigar (Rivas, 2021).

Como se puede identificar, la trata de personas no es el único delito que no está siendo atendido. Nos preguntamos *¿qué delitos confluyen e incluso comienzan con una situación de trata?* Aunque es difícil responder, nos parece importante señalar la falta de estudios sobre la conexión entre nuestro problema central y otros delitos (secuestro, desaparición forzada, feminicidio, etcétera). El propósito sería responder *¿cuántos de los delitos de “mayor frecuencia” tienen como antecedente este delito “de menor frecuencia”?* Empíricamente es observable el concurso entre estos fenómenos pero se necesita realizar estudios que efectivamente puedan comprobarlo.

Aunado a ello, nuestros actores también comentaron que “en México tenemos muchísimas leyes pero las cosas siguen igual” (Sánchez, 2021) pues al momento de bajar la ley a la realidad, al momento de implementar un plan o protocolo no pueden realizarse “porque las leyes se redactan 'detrás de un escritorio' ignorando partes del origen del problema” (Vélez, 2021). Incluso las causas van más allá de la falta de voluntad para combatir el problema, las leyes se han vuelto inoperantes porque el Estado generalmente no asigna dentro de los ejercicios presupuestales, el recurso para que puedan cumplirse sus disposiciones⁴³. Además, porque “las leyes son ambiciosas y porque los parámetros de acción han sido muy elevados para cumplirlo” (Vélez, 2021).

Por otra parte, los actores también señalan que muchas de las líneas de acción están estancadas porque hasta ahora “no ha sido una prioridad” responder el problema y porque las que se han implementado, no han partido de un diagnóstico objetivo de la situación, de ahí también la importancia de monitorear el problema *ex ante* y *ex post*. Al respecto cabe decir que el contexto político ha sido

⁴³ Nuestros informantes también afirman que la inactividad no siempre se debe a la falta de voluntad, insisten en eliminar del panorama los “argumentos clásicos sobre el voluntarismo” porque se puede tener voluntad pero no sirve de nada si no se tienen los recursos con los cuales implementar cierto tipo de acciones.

sumamente determinante pues el combate al problema ha variado según la receptividad de cada una de las administraciones.

Algunos de nuestros actores también advirtieron sobre los peligros en torno a que a nivel nacional predomine un solo partido. Una de las hipótesis que han construido refiere que en aquellas entidades del mismo partido que el Ejecutivo, no sólo se replica el mismo discurso de este, sino que además hay un fuerte arraigo a sus líneas de acción. Dicho de otra forma, sí el Ejecutivo no considera el combate a la trata de personas como un asunto prioritario, las entidades difícilmente lo harán y entonces se generará una situación de inactividad alarmante. Inclusive:

Se ha llegado a tal punto que en la narrativa oficial de seguridad la trata es un delito que ya ha desaparecido. En las administraciones pasadas, por lo menos lo encontrabas en las narrativas, por ejemplo cuándo era el día de la trata. Se veía que daban discursos con los que se hacía más ruido ¿no? O al menos si rastreabas los comunicados oficiales, encontrabas referentes [...] Ahora ya son mínimas sus menciones y en el ámbito estatal también sucede algo similar (Vélez, 2021).

En este testimonio observamos que los discursos oficiales también dejan por fuera al problema y que a pesar de que las organizaciones buscan mantener el tema en la opinión pública y en la agenda, no siempre ha podido ser así. No obstante, recordaremos que la acción pública más que estar motivada por éxitos, está motivada por desilusiones.

Otro dilema detectado por nuestras organizaciones es el caos que se genera a la hora de participar en las Comisiones Interinstitucionales, donde además de participar una gran cantidad de actores⁴⁴ se gestan acuerdos informales entre autoridades. Esto es alarmante porque hay instituciones públicas que juegan un rol protagónico y que tienen mayor peso en la toma de decisiones o incluso en el debate, ocasionando que las organizaciones de la sociedad civil tengan posibilidades de voz y acción sumamente reducidas. De este modo, las desventajas

⁴⁴ De acuerdo con nuestros informantes dentro de las Comisiones Interinstitucionales participan una gran cantidad de actores dentro de un mismo espacio y por ello, establecer acuerdos e intercambiar experiencias ha llegado a ser sumamente difícil. En términos de Majone (1997) esto también sería así porque “un organismo deliberante que carece de organización puede padecer diversas perturbaciones, tales como el obstruccionismo”.

de estatus entre los actores condicionan negativamente la acción pública y por supuesto las capacidades de incidir. Una de nuestras informantes mencionó que:

Incorporamos en el Programa indicadores de impacto o de cambio y sin embargo eso fue quitado del Programa. ¿Por qué? Porque para el Gobierno es más fácil decir hicimos 50 talleres, pasamos 50 lonas, capacitamos en esto... Sin embargo no genera un proceso más profundo que de verdad vaya erradicando esta forma de violencia [...] se ha quedado así por encimita y dado que nuestra participación no era tomada en cuenta en la Comisión, porque siempre se hacía un trabajo de simulación [...] no sólo nosotros sino también otras organizaciones decidimos salir de esos espacios (Sánchez, 2021)⁴⁵.

Otra limitante de las acciones tiene que ver con la falta de información para diagnosticar constantemente la magnitud del fenómeno. La falta de información o su poca transparencia, y sobre todo la discontinuidad en la producción del dato, obstaculizan las actividades de las organizaciones. Por ejemplo GENDES A.C. señala que en comparación con otros países, México no ha logrado sistematizar los datos y que tampoco ha desarrollado indicadores e instrumentos que puedan medir realmente las dimensiones del problema:

El hecho de que no haya cifras hace que sea muy complicado ubicar la verdadera magnitud del asunto y poder hacer algo al respecto. Lo cierto es que no hay claridad con respecto a las cifras oficiales (López, 2021).

Otros obstáculos detectados nos remiten por segunda ocasión a la normativa. Las organizaciones han identificado que el marco normativo en materia de trata de personas presenta serios vacíos. Aunque han manifestado a los órganos legislativos la necesidad de una reforma y pese a haber elaborado algunas propuestas, las autoridades terminaron por considerar que las inconsistencias no generan ningún problema y que por lo tanto, no hay necesidad de enmienda. Nuestras organizaciones también señalan que esto se debe a que no ha habido un “ejercicio de diagnóstico real del asunto”.

No obstante las limitaciones también derivan de la propia complejidad del problema. En principio, sin datos transparentes muy difícilmente la trata de personas se puede prevenir, atender y sancionar porque “no se puede combatir algo que no se conoce” (Rivas, 2021). De acuerdo con el Observatorio Nacional Ciudadano, en

⁴⁵ También podemos interpretar este tipo de decisiones como un ejercicio de autonomía.

México no hay una métrica para medir y/o evaluar avances o retrocesos en materia de política pública, así como tampoco los hay para diagnosticar la verdadera magnitud del problema. No se cuenta con la infraestructura tecnológico-digital para tales fines y además:

Es cierto que para la autoridad es muy difícil probar un caso de trata y por lo tanto llegar a la sanción de un tratante, y por eso en muchas ocasiones se van incluso por tipos penales diferentes [...] porque es mucho más fácil obtener ahí una sentencia condenatoria (Rivas, 2021).

Por otro lado, las organizaciones también reconocen que no existen mecanismos de cooperación o coordinación institucional para frenar la incidencia del problema y que cuando los hay, no están bien definidos. En realidad puede que las instituciones ya conozcan el problema y ya lo hayan diagnosticado pero muchas veces no hay diálogo entre las autoridades de diferentes entidades federativas, ni mucho menos entre las instituciones de una misma entidad. No sólo en el caso de la trata, sino también de otros delitos por ejemplo:

Lo que hemos encontrado es que la información que tiene la Secretaría de Seguridad no la comparte con la Fiscalía porque esa es *su* información. Aquí no se trata de que la información sea de la Secretaría o de la Fiscalía, se trata de que finalmente sirva para prevenir o para sancionar un delito ¿no? Entonces creo que ahí tiene que contemplarse cuál es el *bien último* o qué es lo que realmente se busca evitar accionando esa información (Observatorio Nacional Ciudadano, 2021).

Además de señalar atribuciones y deficiencias, las organizaciones normalmente realizan una serie de recomendaciones para que la trata de personas pueda ser prevenida, atendida y sancionada, sobre todo porque el propósito de nuestros actores frente a los dilemas que pueda suscitar la acción pública, es “seguir luchando” [sic.] para que se desarrollen acciones que puedan combatir efectivamente al problema.

La principal recomendación que hacen es que se destinen los recursos necesarios para que puedan ponerse en marcha las acciones dispuestas en la legislación, sobre todo para que puedan ponerse en marcha los Programas que contempla la ley. Además, nuestras organizaciones consideran que contar con el presupuesto necesario subsanaría otros problemas como por ejemplo la falta de infraestructura tecnológica para contener el problema.

Otra recomendación sumamente importante es que las Comisiones se reúnan periódicamente y que dejen de lado el trabajo de simulación. Para ello sería óptimo que hubiese una evaluación externa a modo de contraloría, de las Comisiones y sus actividades porque “si cada quién hiciese lo que le toca, ya estaríamos del otro lado” (Mesa, 2021)⁴⁶. A fin de lograr este propósito las organizaciones mantienen el compromiso de seguir colaborando y prestando sus servicios a la administración pública.

En general sobre el delito de trata de personas, nuestras organizaciones sugieren: mejorar la estrategia de seguridad a través del fortalecimiento institucional y con acciones específicas para combatir los delitos y sus vasos comunicantes; generar mecanismos de colaboración institucional y destinar el presupuesto pertinente. En lo particular recomiendan reformar la Ley pues incrementar la punitividad del delito no quiere decir que no se cometerá y por el contrario sí la pena es más alta su carga probatoria también lo será y así será mucho más difícil obtener sentencias condenatorias; agilizar los procesos de investigación, por ejemplo, estableciendo penas más cortas pero más eficientes; observar los vasos comunicantes entre fenómenos y conductas delictivas; socializar el problema para entender “qué es y a qué nos enfrentamos” [sic.]; ampliar la mirada sobre las líneas de investigación y en la medida de lo posible obtener elementos probatorios de diversas fuentes y ya no sólo de las víctimas.

Sobre la producción de datos nuestros actores sugieren que la información se sistematice con base en indicadores estandarizados, que la actualización de las cifras estadísticas del SESNSP se de en tiempo y forma, y que se impulsen ejercicios para identificar la magnitud de cada modalidad de trata de personas en particular porque por ejemplo “casi nadie habla del tráfico de órganos o de la adopción ilegal de menores” (Vélez, 2021). Para lograr todo lo anterior es

⁴⁶ Por esta razón las organizaciones han realizado evaluaciones objetivas de lo que las instituciones han hecho hasta ahora, para poder explicar sus deficiencias pero también para identificarlas e incidir para corregirlas. Sobre todo porque consideran que de otra manera se estaría “avanzando o retrocediendo” pero sin rumbo fijo.

indispensable potenciar las capacidades de inteligencia y de análisis criminal, en términos de recursos financieros e infraestructura tecnológica.

5.3. Dimensiones de la acción pública frente a la trata de personas

Una vez que hemos detallado los retos y obstáculos que enfrentan las organizaciones para dar seguimiento al problema de la trata de personas, examinaremos las dimensiones concretas que toma la acción pública. Veremos que a pesar de las dificultades para combatir algo tan complejo, existen múltiples esfuerzos que se tejen desde la sociedad civil y la ciudadanía con el propósito de mitigar los efectos del problema. Una vez más comentamos que la agencia de estos actores ha sido determinante por diversos motivos, primero porque se teje un puente que canaliza demandas colectivas, segundo porque contribuye a visibilizar y dar a conocer el problema, y tercero porque demanda constantemente la intervención estatal en la materia.

Albert Hirschman en su fenomenología de la participación, en la obra *Interés privado y acción pública* (1986) apuntaba que el desencanto y la decepción con respecto al tratamiento de los problemas colectivos por parte de la autoridad propiciaba una participación ciudadana más activa en las acciones públicas o colectivas. También señalaba que aunque los costos de participación tienden a superar los beneficios, la satisfacción de los ciudadanos decepcionados deriva de la acción colectiva y no de los resultados esperados de esta.

Como ya hemos discutido, la acción pública y sobre todo la que tiene que ver con el estatus de las políticas en materia de trata de personas, enfrenta toda una serie de limitaciones. Sin embargo, los actores mantienen sus compromisos políticos y sociales pues aunque cuenten con objetivos definidos, la finalidad de sus acciones no ha sido obtener los resultados esperados sino perseguir constantemente el cambio por más difícil que esto sea.

Lo que queremos decir es que independientemente de los resultados que puedan o no lograrse, el esfuerzo de las organizaciones por contribuir a la contención del problema, se mantiene constante. En este sentido se cumple la premisa de Hirschman de que “en lugar de esconderse, un individuo

verdaderamente maximizador procura ser lo más activo posible, dentro de los límites impuestos por sus otras actividades y sus otros objetivos esenciales” (1986, pág. 98)⁴⁷.

En efecto concebimos que a pesar de los retos y limitaciones, las organizaciones se esfuerzan en desplegar toda una serie de acciones que puedan ya no sólo contribuir al problema sino que también les permita inyectar de satisfacción a su propia experiencia. Por esta razón antes de analizar las dimensiones concretas que toma la acción pública en materia de trata de personas, nos parece importante hacer las siguientes precisiones con base en Hirschman (1986, pág. 101):

- a) La acción pública es a menudo el resultado de un cambio cognoscitivo radical, semejante a una revelación. Nuestras organizaciones han tomado consciencia de que el orden social y político puede sujetarse a cambios y por ello creen en la posibilidad de actuar para lograr mejoras en la sociedad aunque esto no sea visible de manera inmediata;
- b) La experiencia placentera de las organizaciones no siempre radica en que se pueda cambiar a la sociedad, sino que el trabajo y las actividades en el foro público les permitan cambiarse a sí mismos y desarrollarse. De esta manera, independientemente de los cambios reales que puedan suscitar, la participación es algo bueno en sí mismo antes que un medio para un fin⁴⁸.

Dicho lo anterior, procedemos a analizar las formas concretas de acción pública desplegadas por los actores de la sociedad civil, que idealmente cumplen con las funciones de un observatorio ciudadano, para contribuir al tratamiento del problema. Nos parece también importante recuperar los postulados del *Pentágono de la acción*

⁴⁷ En su obra *Interés privado y acción pública* (1986) Hirschman elabora una analogía que nos parece interesante recuperar. Para el autor la puesta en marcha de acciones en el foro público se asemeja a una *peregrinación*, en el sentido de que consiste tradicionalmente en un largo viaje. De esta manera las organizaciones se enfrentan a “salir, caminar e ir a un lejano lugar” pero más allá de las “incomodidades sufridas y los peligros confrontados durante el viaje” han ido adquiriendo experiencia. Así, el trayecto recorrido aparece “como estimulante de la decisión de seguir adelante, antes que como un freno”.

⁴⁸ Al respecto Hirschman comenta que “en la medida en que la actividad política conduzca al desarrollo individual será en última instancia placentera” (1986, pág. 102).

pública de Lascoumes y Le Galès (2014) en el sentido de que la acción depende tanto de los actores como de las representaciones y las instituciones.

Este modelo interactivo nos permitió descubrir que las acciones públicas de las organizaciones están motivadas tanto por los intereses y recursos de los que disponen, su nivel de autonomía y sus intereses materiales y simbólicos; como por el marco normativo que enmarca sus acciones e interacciones, en este caso en particular por la legislación nacional en materia de trata, pues con base en este las organizaciones califican el tema y lo relacionan con los valores y símbolos de su organización. Podríamos deducir que en efecto “la combinación de estas variables determina los procesos, es decir, las movilizaciones de los actores y sus dinámicas de intercambio y de evolución en el tiempo” (Lascoumes & Le Galès, 2014, pág. 20).

Monitoreo y evaluación

El monitoreo y la evaluación son actividades conexas, pero no son sinónimos. El monitoreo⁴⁹ es el seguimiento que se realiza de un problema social antes y durante su evento. Para poder lograr tal fin es preciso diseñar previamente una serie de instrumentos metodológicos que permitan sistematizar información relativa a sus procesos e impactos. En cambio, la evaluación permite formular conclusiones sobre la ejecución de una política y sus impactos previstos e imprevistos, y se realiza no periódicamente sino de manera puntual. En el caso de nuestra investigación, podemos decir que el monitoreo se realiza sobre la trata de personas, mientras que la evaluación recae sobre los programas, políticas y proyectos gubernamentales para contener el problema. En este caso, estamos hablando de actividades aplicables a dos procesos y a dos niveles de acción, distintos.

Nuestros actores refirieron estar realizando ambas actividades aunque en sentido estricto no podemos afirmar que monitorean el problema. Si bien realizan diagnósticos e informes, la causa principal para afirmar lo anterior es que la evaluación del impacto del problema siempre se realiza *ex post* y no de manera concurrente o *ex ante*. Aunque han logrado identificar patrones y tendencias del

⁴⁹ Podríamos deducir que el monitoreo es un tipo de evaluación *ex ante*, mientras que la evaluación se realiza *ex post*.

problema en México, la información que recopilan al respecto no ha logrado producir información relativa al comportamiento que la trata de personas podría tener a largo plazo. Empero, aunque la información que producen es determinante para la confrontación del problema, evaluarlo una vez que ya ha producido resultados (*ex post*), no puede nombrarse propiamente “monitoreo”.

En lugar de llamarlo monitoreo, optaremos por el término diagnóstico⁵⁰, porque es una actividad que evidentemente forma parte de su plan de acción frente a la trata. Para llevar a cabo esta actividad nuestros actores toman en cuenta dos factores: el estatus de la discusión del problema a nivel internacional, sobre todo con respecto a las directrices internacionales en la materia; y el estatus del marco normativo en materia de trata, el cual les permite atribuir responsabilidades y tener certeza sobre lo que se está haciendo y lo que se está omitiendo.

A pesar de que las directrices y recomendaciones internacionales son valiosas, los actores afirman que estas no siempre pueden ser aplicadas a la trata de personas en México dada la propia naturaleza del problema. Si bien es cierto que es un problema global, se comporta de manera diferente en diversas partes del globo y por ello replicar un modelo de actuación en territorio nacional, no es del todo posible. Además, las organizaciones han identificado que los criterios de los organismos internacionales no siempre permiten evaluar adecuadamente los alcances de las acciones (que son evidentemente nacionales) frente al problema.

Aunque la perspectiva internacional no queda fuera del todo, para diagnosticar el problema se ha optado por analizar la legislación en materia de trata de personas para poder imputar responsabilidades con base en argumentos sólidos. A partir de su estudio, se ha logrado identificar lo siguiente:

- Las autoridades no conocen el problema y si lo conocen, desconocen sus responsabilidades en la materia;

⁵⁰ Tanto el diagnóstico como el monitoreo, son insumos indispensables para la gestión del problema y para desplegar estrategias de iniciativa pública.

- Las Comisiones no siempre cumplen formalmente con sus compromisos y obligaciones, incluso tampoco se reúnen y peor aún, cuando se reúnen efectúan trabajos de simulación.

Otro punto importante sobre el plan de diagnóstico y evaluación, tiene que ver con las fuentes de información a las que se recurre para poder llevarlo a cabo. Una limitación determinante que señalaron todos los actores, fue la falta de información con respecto a la trata de personas y la poca transparencia en la producción del dato. Como ya hemos comentado, en México el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es la única fuente de datos oficial y aun así presenta deficiencias pues no actualiza en tiempo y forma los datos, además aunque estos existan no están desglosados por ejemplo por modalidad de explotación, sexo y edad de la víctima, modo de enganche, lugar de explotación, entre otros. Empero, a pesar del caos informativo que este organismo pueda generar, lo cierto es que su cuantificación del problema lleva detrás un diseño metodológico que si bien no le da legitimidad dadas sus deficiencias, sí las sustenta.

Dicho de otra forma, podría pensarse que la magnitud de la trata de personas es fácilmente rastreable a través del análisis de la “cifra negra”. Lo cierto es que tirar de ese hilo es casi imposible por diversas cuestiones, entre ellas porque prevalece el desconocimiento ciudadano de este fenómeno. A diferencia de otros delitos como el robo con violencia por ejemplo, comenta el Lic. Francisco Rivas, este ilícito en particular se desconoce o se malentiende y por ello documentar la cifra negra no es factible.

Asimismo, la Lic. Doria Vélez menciona que tomar como fuente de información principal a los datos oficiales⁵¹ tiene una serie de ventajas:

No revisamos las notas periodísticas porque no puedes comparar dos fuentes de información de naturaleza distinta [...] cuando tienes cifras oficiales es más difícil que te tiren la información. Cuando utilizas información oficial para hacer una crítica es muy difícil que te la voten porque estás diciendo sólo lo que ellos mismos ya te contestaron.

⁵¹ Los del SESNSP y las solicitudes de información vía Sistema Nacional de Transparencia.

Incluso se ha observado que obtener información directa de las víctimas también conlleva una serie de limitantes. La principal es que no es fácil obtener información de las víctimas porque la mayoría de veces siguen siendo amenazadas por sus tratantes, incluso aunque reciban protección, sus familias y personas cercanas siguen al acecho de las redes criminales. Lo que propone el Observatorio Nacional Ciudadano frente a la dependencia de información que pueda proporcionar la víctima (y que no siempre tiene buenos resultados) es comenzar a incluir en la investigación del problema a otros actores que no se han tomado en cuenta:

En muchas ocasiones las víctimas no proporcionan toda la información porque están amenazadas o sus familias y se desprecia la información que puedan aportar otros actores que aunque participan indirectamente en el delito, tienen información valiosa. Por ejemplo ¿cómo te explicas la construcción de muchos edificios o cuando establecen una nueva flotilla de taxis? Ahí puede haber información también (Vélez, 2021).

Por otro lado, aunque no todas las organizaciones pueden realizar trabajo de campo, ya sea por el peligro que implica o porque el enfoque de su organización no es ese, existe la posibilidad de documentar información a través del trabajo comunitario en aquellas zonas donde hay trata. Cuando el trabajo de campo sea posible, el Centro de Derechos Humanos y Desarrollo Local “Fray Julián Garcés” propone una estrategia para reducir las posibilidades de colocarse en una situación de riesgo: hablar de violencia en lugar de hablar de trata de personas directamente. Lo cierto es que documentar información de primera mano, no deja de ser un trabajo peligroso.

Puesto que no todas las organizaciones realizan trabajo *in situ*, la colaboración entre actores cobra sentido. Esto quiere decir que existen organizaciones que además de realizar trabajo en campo, se autodenominan como proveedores metodológicos. A grandes rasgos esto tiene que ver con la transmisión de información, técnicas o instrumentos que las organizaciones en campo han desarrollado y que las organizaciones que sólo documentan, fácilmente pueden replicar. El trabajo en equipo no sólo implica la participación de los actores de la sociedad civil sino que además, destaca una fuerte relación con la academia. Si lo pudiéramos analizar como un tipo ideal del ciclo de transmisión de información

proyectaríamos que primero está la producción del dato por parte de las organizaciones en campo, posteriormente el análisis de los datos por parte de las organizaciones que no están en campo y por la academia, y al final la elaboración de propuestas con base en la evaluación y el diagnóstico.

Otra fuente de información valiosa proviene de la colaboración con otros actores internacionales. Si bien estos personajes no poseen información sobre la situación nacional, sobre los datos y las cifras del problema, lo cierto es que pueden aportar líneas de investigación y argumentos propositivos para la discusión. Lo que se observa es que diagnosticar y evaluar el problema, requiere de la suma de toda una serie de esfuerzos para lograrlo.

Hasta ahora hemos discutido algunos aspectos generales sobre el diagnóstico de la trata de personas en México desde experiencia de las organizaciones. Sin embargo, como ya hemos dicho no se ha monitoreado el problema y por ello nos tomamos la libertad de incluir algunas propuestas para transitar hacia un plan de monitoreo y evaluación más eficientes:

- Diseñar y planificar la estrategia de monitoreo y evaluación, estableciendo objetivos y metas adecuadas al fenómeno y contexto en cuestión;
- Producir indicadores e instrumentos que se utilizarán durante la recolección, registro y procesamiento de los datos;
- La selección de indicadores deberá cumplir con los criterios de independencia, verificabilidad, validez y accesibilidad. También deberán tomar en cuenta la participación de los actores involucrados en el proceso;
- Optar por metodologías mixtas que permitan realizar estudios cuantitativos y cualitativos del problema;
- Recurrir a fuentes de información diversas, por ejemplo: informes periódicos de tipo censal, supervisión del terreno⁵² y otras evaluaciones de impacto realizadas previamente.

⁵² Dada la complejidad del problema de la trata de personas es comprensible que esta actividad no siempre pueda ser realizada *in situ*.

Podemos concluir sobre el diagnóstico que no existe un solo criterio para conocer la magnitud del problema. En realidad, cada organización posee criterios particulares que además se van adaptando a las necesidades específicas del estudio, con esto nos referimos a que las organizaciones definen criterios particulares con base en los resultados que se esperan obtener. Asimismo, las fuentes de información son limitadas e incluso no se cuenta con los instrumentos e indicadores para poder procesar una información que de por sí no está sistematizada del todo. En este sentido, la falta de datos o la poca transparencia en su producción, aunado a la dificultad para realizar trabajo de campo, si bien no imposibilita el diagnóstico del problema, si lo convierte en una tarea compleja.

En cuanto a la evaluación, las organizaciones prefieren tomar como anclaje el marco normativo pues de esta manera logran señalar las insuficiencias y los pocos aciertos que pueda haber frente al tratamiento del problema. Estas evaluaciones se reflejan también en la percepción que las organizaciones tienen sobre el avance de las políticas en la materia, tema que ya hemos abordado anteriormente. Aunque señalar responsabilidades no sea difícil, las organizaciones refieren que sus recomendaciones y solicitudes al respecto no siempre son tomadas en cuenta por parte de las autoridades que sí están facultadas para tomar decisiones.

Prevención de la trata de personas

Ante la complejidad de enfrentarse a un problema multicausal y multidimensional, la prevención se vuelve una actividad determinante. Lo que las organizaciones pretenden con las acciones preventivas es: a) dar a conocer el problema pues consideran que su desconocimiento hasta ahora incentiva por ejemplo, la falta de denuncias; b) sensibilizar a la ciudadanía tanto como a las autoridades y de esta manera motivar acciones colectivas para su tratamiento; y c) combatir la tolerancia o normalización del problema y así prevenir otras conductas delictivas asociadas.

En realidad la mayoría de las organizaciones tiene un programa de prevención bastante similar. Dado que la mayoría de las veces es difícil y casi imposible realizar trabajo de campo, la prevención aparece como herramienta que tendría que frenar la incidencia del problema al promover un cambio de actitud, aunque ciertamente

esto no siempre sea así. Independientemente de los resultados positivos o negativos que la prevención pueda tener, "no la puedes combatir [la trata de personas] si no tienes una línea de acción directa hacia lo que está ocurriendo" (Rivas, 2021).

Las acciones de prevención que despliegan las organizaciones son diversas, encontramos entre estas:

- *Campañas de intervención* en centros educativos⁵³;
- *Campañas de formación* de agentes de cambio para prevenir socialmente la violencia y la inseguridad;
- *Campañas de sensibilización* dirigidas a las personas servidoras públicas y a otras organizaciones que comienzan a trabajar el tema.

Las campañas de intervención en centros educativos tienen como finalidad prevenir la violencia de género, la violencia en el noviazgo, promover la salud sexual y reproductiva, difundir la defensa de los derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía, entre otros. Lo que se observa que existe una gran cantidad de temas que las organizaciones han logrado identificar como factores que se conjugan para motivar la tendencia al delito y no sólo para darlo a conocer. Lo que pretenden es ofrecer un panorama amplio de todas las situaciones que la trata de personas involucra.

Sobre las campañas de sensibilización a personas servidoras públicas, las organizaciones refieren una serie de obstáculos. El principal tiene que ver con los cambios de personal cuando cambia también la administración:

El personal nuevo que llega, sobre todo a nivel municipal, ya no tiene el bagaje de lo que es la trata, cómo detectarla, cómo prevenirla y cómo atenderla [...] eso implica un efecto negativo para la erradicación de la trata de personas.

⁵³ Al parecer para nuestros actores intervenir en centros educativos es sumamente prioritario. Se observó un gran énfasis en la formación, sensibilización y capacitación de estudiantes, personal educativo, padres y madres de familia. Esto es así porque a través de la educación es que puede dar a conocer el problema y diseñar acciones conjuntas para erradicarlo a través de un cambio de actitud y percepción frente a este. Las razones de que la prevención sea a nivel secundaria o preparatoria y en centros educativos se debe a que se ha identificado que las personas jóvenes son más susceptibles a ser enganchadas para ser víctimas (en el caso femenino) pero también cooptadas para ser victimarios (en el caso masculino).

De esta manera la eficacia de los talleres, pláticas y conferencias no sólo está condicionada por la receptividad de las autoridades sino también por los cambios antes mencionados.

Por otra parte las acciones de prevención incluyen la elaboración de materiales que permitan difundir la información, tanto la que se recopila en las investigaciones como aquella que puede ser de interés general en el tratamiento del problema. Entre estos materiales se encuentran volantes, folletos, infografías, cuadernos de trabajo, videos y guías. El propósito es difundir la información al mayor número de personas posible.

Lo que destaca de las actividades de prevención es que la mayoría de las veces se enfocan en fortalecer las capacidades institucionales para atender el problema. Si bien la intervención en centros educativos es indispensable, la realidad es que las organizaciones buscan que los que sí pueden tomar decisiones sobre el problema (las autoridades) desplieguen un programa de atención. En otras palabras, la prevención es importante para sensibilizar en torno al tema pero no es suficiente si después de ello no se fortalecen los recursos económicos, materiales, humanos y de capacidad técnica de las instituciones para prevenir el delito a gran escala.

Consultoría

Otra de las acciones que las organizaciones ciudadanas y de la sociedad civil desempeñan es la de ofrecer servicios de consultoría. La asesoría especializada puede tiende a operar sólo en un escenario de acción y se dirige tanto a las personas servidoras públicas como a los legisladores.

En este tipo de acción también es evidente la colaboración (aunque no siempre efectiva) entre organizaciones de la sociedad civil y las autoridades. Por lo tanto, visualizamos que esta actividad está directamente relacionada con las acciones de sensibilización pero el objetivo es otro. El propósito de la consultoría además de ofrecer información especializada, es dar a conocer los resultados de las

investigaciones y diagnósticos en la materia. Uno de nuestros actores ve importante que:

No sólo sean los foros, no sólo sea la publicidad, sino lo que realmente se saca de propuestas y recomendaciones para poderlas implementar en estos espacios (de toma de decisiones) (Mesa, 2021).

El principal espacio para ejercer la consultoría son las Comisiones Intersecretariales. Recordemos también que por ley las organizaciones están facultadas para ejercer estas atribuciones dentro de. Sin embargo, a pesar de participar en el debate público, las organizaciones se enfrentan a una serie de limitaciones que hacen que la consultoría no siempre pueda llevarse a cabo e incluso algunas veces las observaciones ni siquiera son tomadas en cuenta.

Para nuestras organizaciones es importante no sólo ir y sentarse a ver lo que se discute, sino realmente poder incidir emitiendo recomendaciones. Sin embargo aunque formulen propuestas bien estructuradas la mayoría de las veces las autoridades ya han tomado la decisión de actuar o no frente al problema. Entre los obstáculos más patentes se encuentra el desconocimiento o desinterés de las autoridades, los acuerdos “por debajo del agua” [sic.] que existen entre los miembros que participan en las Comisiones y la falta de recursos para poner en práctica las actividades recomendadas. Como podemos ver, estos obstáculos son muy similares a los que se enfrenta el propio avance de las políticas públicas en materia de trata de personas y que anteriormente ya hemos discutido. En tanto, el propósito de las acciones de consultoría es brindar asesoría especializada a legisladores en la materia y otros temas sociales, así como proponer soluciones con base en los hallazgos de la investigación.

Incidencia en la opinión pública y en los órganos de toma de decisiones

En el pasado, la opinión pública ejercía generalmente muy poca influencia en la formulación de políticas. Esto se debía a que los actores de la sociedad civil difícilmente podrían competir frente a un estado centralizado, corporativista y autoritario. Cuando la sociedad civil comenzó a tomar conciencia e interés por los problemas colectivos comenzó a abrirse nuevos espacios para la incidencia, entre

estos los órganos legislativos y otros de la toma de decisiones. Además, las organizaciones tenían acceso limitado a los medios de información y esto ha dejado de ser así. De esta manera, al contar con mayor presencia en el foro público y al acceder con mayor facilidad a los medios de comunicación, la incidencia en la opinión pública se ha ido perfeccionando.

Actualmente las organizaciones inscriben el problema a través de diversos medios e implementan múltiples estrategias en colaboración con otros actores públicos y privados. En lo que respecta a los medios de información se observa una tendencia cada vez más marcada por difundir información a través de redes sociales, es por ello por lo que entre las actividades de prevención se encuentra el diseño de este tipo de materiales. Además de los medios digitales y gracias a la trayectoria de cada una de las organizaciones, se ha logrado tener acceso a la prensa escrita y a la televisión a nivel local, estatal y nacional. En cuanto a la primera, los actores afirman redactar periódicamente boletines de prensa y artículos de opinión con base en la información que constantemente recopilan. Ambas actividades tienen el mismo objetivo: que tanto las autoridades como la ciudadanía conozcan la magnitud del problema y sepan que se está haciendo o no en la materia. Incluso este mecanismo funciona para señalar las insuficiencias en el combate a la trata de personas.

En lo que respecta a los espacios de incidencia podemos concluir que son tres: la Cámara de Diputados, la de Senadores y las Comisiones Interinstitucionales, aunque ciertamente no todas las organizaciones tienen acceso a estos. En cuanto a los actores que sí lo han logrado, es evidente el desencanto del que Hirschman (1986) ya nos alertaba. A pesar de participar en las reuniones o en los foros, la capacidad de tener visibilidad e incluso incidir es realmente baja, sobre todo cuando la acción es motivada unilateralmente, es decir, por una sola organización. La situación se modifica cuando se forman colectivos o cuando las organizaciones se “acuerpan” para presentar iniciativas.

Algunas de las propuestas que nuestras organizaciones han presentado a las autoridades son: a) propuestas de reforma a la Ley General de Trata; b) propuestas

de campañas de prevención contra la trata de personas en México; c) propuestas de intervención educativa a través de la sistematización de experiencias exitosas; d) propuestas de creación de Programas Estatales; e) propuestas de actualización de los Programas Estatales⁵⁴; f) propuesta de transformación de los registros públicos para que la información además de ser verificable fuera accesible para todos los ciudadanos; entre otras.

A pesar de que las organizaciones constantemente proveen de información y formulan propuestas, no siempre tienen éxito cuando pretenden incidir, empero, es verdad que “hay una gran realización asociada a los esfuerzos del ciudadano por la felicidad pública” (Hirschman, 1986, pág. 102). Comentaremos un ejemplo de esto:

Tanto con la presidencia como con la gubernatura lo que tratamos de hacer es que a partir los diagnósticos, intentamos subsanarles las deficiencias [...] Cuando Andrés Manuel ganó la presidencia nosotros tuvimos una serie de reuniones con él y su equipo para conocer su Plan de Seguridad y previo a que presentase en los documentos oficiales nosotros le hicimos llegar a una propuesta específica que consistía en 168 puntos de política pública, mismos con los que él hizo avioncitos de papel [...] Cuando el Presidente presentó su Plan y todos los documentos programáticos oficiales que tienen que ver con la seguridad, de nuevo les volvimos a hacer un análisis y les dijimos las deficiencias, incluso les presentamos un nuevo documento pero creo que descansa en el sueño en algún bote de basura (Rivas, 2021).

A pesar del fracaso recordemos que las acciones públicas, sean de incidencia o de cualquier otro tipo, no tienen como objetivo lograr el éxito (por más que esto sea el ideal), sino transitar hacia un estado futuro del mundo (Hirschman, 1986). Que el ciudadano sufra decepciones y sinsabores es inevitable, pero la acción dejará de dar fruto cuando se sienta que se está luchando por una causa inútil o cuando sea inminente la ausencia de una nueva necesidad de acción.

En suma, no todas las autoridades son receptivas de la acción pública de nuestras organizaciones e incluso algunas veces ponen freno a esta. Lo que se observa es que la incidencia tanto en la opinión pública como en los espacios de toma de decisiones, depende de la receptividad de las instituciones y de las capacidades que las propias organizaciones tengan para acceder. Otro obstáculo que refieren nuestros actores con respecto a esto es la monopolización de los

⁵⁴ En las entidades que sí cuentan con este instrumento.

espacios por parte de ciertos actores que “tienen mayor peso”. Es difícil que las organizaciones de la sociedad civil puedan competir con otros actores que sí detentan la autoridad. Frente a estos hechos las organizaciones despliegan estrategias para motivar su cooperación con diversas instancias gubernamentales pues son conscientes de que sin estas, difícilmente pueden incidir.

Discusión y conclusiones

En México, la trata de personas no apareció en el debate público sino hasta el año 2003 con la ratificación del *Protocolo de Palermo*. Identificado por los actores de la sociedad civil como una necesidad colectiva con dimensiones sociales que afectaban negativamente el bienestar social y comunitario, el problema comenzó a socializarse, definirse y operacionalizarse. Siendo ya un problema público reconocido, se institucionalizó en 2007 con la publicación de la *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*. Desde entonces se ha tejido una compleja red de interacciones, horizontales y verticales, entre el gobierno y la ciudadanía. Pero *¿por qué el tema se tornó problemático y obligó a las autoridades a intervenir?* Porque los actores implicados evidenciaron que este problema era propiciado por carencias objetivas en la sociedad tales como la pobreza, desigualdad económica, marginación social y violencia. Pese a que el asunto no siempre ha sido reconocido, forma parte de situaciones complejas y de alto grado de multicausalidad que requieren hasta el día de hoy, una intervención objetiva.

La trata de personas es un *hecho social*, un problema público y una grave violación a los derechos humanos que expresa la crisis originada por una serie de necesidades colectivas. Su dinámica opera en diferentes escalas territoriales pero las acciones nacionales para contenerla han sido incongruentes con el territorio. La errónea identificación del problema con sus expresiones a nivel local, estatal, regional y nacional, imposibilitan que se pueda conocer a ciencia cierta su magnitud. A la luz del concepto de anomia de Durkheim, este problema tiende a ocurrir ahí donde existen altos niveles de disgregación social, donde la estructura cultural está fragmentada y donde las condiciones socioeconómicas han fracturado el tejido social. Desde esta perspectiva, es el resultado del desajuste entre los ciclos económicos y los cambios abruptos en el medio social, en tanto, un problema que deviene de situaciones generalizadas de *anomia*.

Indisputablemente, la trata de personas en México se ha presentado con mayor frecuencia en las entidades donde se conjuga una serie de problemas: marginación social, desigualdad económica, alta densidad demográfica, violencia

generalizada y presencia del crimen organizado. Aunque nosotros no hemos ahondado en las causas sociales del problema, identificamos que analizadas como situaciones anómicas, las carencias sociales y la inestabilidad de los factores territoriales y demográficos, pueden motivar la recurrencia del problema. Empero, no es posible afirmar que la pobreza, la marginación, la desigualdad y la violencia estructural sean la causa del problema, son más bien factores que posicionan a las personas en situaciones de vulnerabilidad, favorables y aprovechadas por los tratantes.

Por otra parte, dentro de la trata de personas un elemento clave ha sido el *cuerpo*. A través de las categorías de análisis de la *biopolítica*, podemos concluir que la cuestión opera bajo esquemas de razón instrumental. Las *personas* y los *cuerpos* son dentro del ciclo de la trata: *cosas*, por haber sido sometidas a procesos de objetivación. Recordemos que la utilidad de la acción (explotación) es obtener un beneficio, generalmente financiero. De este modo las *personas* reducidas a la calidad de mercancía, se convierten en un medio “óptimo” para lograr tal fin.

En los últimos cinco años la trata de personas en México ha ido en aumento. Aunque el fenómeno estadísticamente ha tenido un comportamiento variable, pues de 2016 a 2017 registró un ligero decremento, lo cierto es que a partir de 2018 ha sido constante su repunte, tanto que de 2015 a diciembre de 2020, el delito ha incrementado hasta en un 32.8%. El total acumulado de víctimas ha sido de 2584, sin embargo, se desconocen los datos relativos al sexo, edad, nacionalidad, modalidad de enganche y tipo de explotación a la que han sido sometidas⁵⁵. Las entidades que concentraron el mayor número de casos fueron la Ciudad de México, el Estado de México, Chiapas, Chihuahua y Puebla.

También se observó que hasta ahora en México, la tendencia ha sido estudiar únicamente tres de las once modalidades del delito: la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual; explotación laboral y el trabajo o servicios forzados⁵⁶.

⁵⁵ Aunque por ley el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) debería desagregar los datos, hasta ahora no se cuenta con registro de la información descrita.

⁵⁶ Sobre todo personas del sexo masculino reclutados por el crimen organizado.

Este hecho es alarmante porque aunque normalmente son estas las que registran mayor incidencia, ciertamente otras se han quedado por fuera de la escena. Para revertir este hecho es necesario ahondar en aquello de lo que normalmente no se habla pero sucede, como la adopción ilegal de menores y el tráfico de órganos, tejidos y células.

Por otro lado, a pesar de que México cuenta con un marco normativo robusto y punitivo en materia de trata de personas, la acción pública de la autoridad ha sido desproporcional a la magnitud del problema porque la acción está centralizada y combate a un problema que se distribuye ampliamente en el territorio. Atribuimos esto al hecho de que la Ley General desconoce las expresiones concretas del problema en los niveles local, estatal y regional. Insistimos en la variable territorial no sólo por la dinámica del hecho delictivo, sino también porque considerarla impulsaría “la creación de redes, instituciones y capital social para sustentar los acuerdos” (Albuquerque citado en Morales & Jiménez: 2018, p. 17). El enfoque territorial también se vuelve indispensable porque permite registrar información geoestadística, además, aunque no se conozcan con certeza las rutas de la trata, México es un país de origen, tránsito y destino de víctimas.

En México hay muy pocos observatorios ciudadanos especializados en trata de personas, por no decir que son casi inexistentes. Decimos esto porque identificamos que su autonomía a veces está condicionada por la naturaleza de sus recursos (cuando estos son públicos) y por lo tanto, no es posible calificarlos como verdaderamente “ciudadanos”. En cambio, lo que sí hay es un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que aunque no siempre se especializan, mantienen el tema dentro de su radar. Su compromiso social y político ha sido, impulsar respuestas institucionalizadas que puedan combatir de manera efectiva el problema. Dentro de tales fines, el marco normativo en la materia ha sido un paso obligado de la acción pública de los observatorios ciudadanos pues no sólo la ha enmarcado, sino que también ha definido las competencias, la naturaleza de las interacciones entre actores y las conductas individuales.

Por otra parte, la *sociología de la acción pública* permite diseccionar la acción en lógicas particulares. Al extraer la abstracción de la acción colectiva de los observatorios ciudadanos frente a la trata de personas, nos fue posible identificar una serie de dimensiones materiales concretas con efectos particulares: el monitoreo; la evaluación; la inscripción en la agenda a través de la incidencia en la opinión pública y los espacios de toma de decisiones; la prevención; y la consultoría. Aunque el resultado de estas no siempre ha sido exitoso, lo cierto es que ha impactado en la gestión estatal del problema.

La lógica que ha seguido la acción pública de estas organizaciones ha sido la siguiente: primero, realizar estudios exploratorios con base en información propia o proporcionada por otros proveedores metodológicos⁵⁷; en seguida, elaborar diagnósticos *ex post* del problema; después, identificar vacíos y otras deficiencias de la acción pública gubernamental; más tarde, colocar los resultados de la investigación en la opinión pública para dar a conocer la magnitud del problema e imputar responsabilidades en el foro público; y por último, impulsar iniciativas para la formulación de una política pública en la materia. Lo cierto es que el curso de las acciones no debe interpretarse linealmente, sino como un ciclo, susceptible de saltos y discontinuidades. Algunas otras acciones de las organizaciones analizadas, que podríamos denominar “alternativas”, pero que probablemente son determinantes para el tratamiento del problema, son: la *prevención*, dentro de la cual se le ha dado una gran importancia a la intervención en centros educativos a nivel secundaria y preparatoria; la *sensibilización*, destinada a la ciudadanía en general y cuyo objetivo es combatir la normalización y tolerancia frente al problema; y la *capacitación* a personas servidoras públicas para prevenir, atender y sancionar el problema.

Por el momento, aunque las actividades públicas de las organizaciones provienen de motivaciones intrínsecas, su resultado ha dependido de factores extrínsecos que se gestan a la hora de participar en el foro público. No obstante, la

⁵⁷ Organizaciones de la sociedad civil que realizan trabajo de campo. Por ejemplo, albergues, casas de medio camino, refugios, etcétera.

disparidad de las expectativas de éxito frente a la experiencia insatisfactoria de la contención del problema público, no ha paralizado la acción. Antes bien, persiste en los actores, la motivación de seguir trabajando de manera conjunta para alcanzar las metas deseadas e impulsar un cambio real en el estado de las cosas. En otras palabras, a pesar de las decepciones, producto de la poca receptividad y desinterés de la autoridad, los actores siguen involucrándose en aras de satisfacer el interés público. Recordemos que Hirschman decía que “la sociedad no tiene que cambiar de inmediato: basta con actuar en diversas formas como si fuese posible la promoción del cambio” (1986, pág. 101).

En suma, hasta el momento no existe en México una política pública en materia de trata de personas. En cambio, las acciones de la autoridad han sido de acuerdo con la evaluación de nuestros actores, una serie de actividades únicas, incoherentes, sin objetivos puntuales y que no han trascendido el estado puramente legislativo del problema. La falta de una respuesta sistémica puede verse reflejada en el incremento de los casos, pero también en la ausencia de indicadores que permitan diagnosticar su magnitud y en la inexistencia de una métrica para evaluar los avances y/o retrocesos de la autoridad para contener el problema. Empero, el combate a este problema presenta un alto grado de complejidad y corresponde no sólo al Estado, sino también a la ciudadanía.

Otra paradoja de la acción pública que debe combatirse es la participación de una gran cantidad de agencias en el tratamiento del problema. Contrario a lo que pueda pensarse, esta aglomeración ha ocasionado, que tanto el intercambio de experiencias como la formulación de acuerdos, se paralicen. Conjeturamos que de este modo, la acción deviene rendimiento decreciente para prevenir y combatir el problema. Aunado a ello, si la coordinación entre instituciones, autoridades y la ciudadanía fuese realmente efectiva, no sería necesario que una gran cantidad de actores participasen en los espacios de toma de decisiones, sino sólo aquellos que se especializan y realizan trabajos sistémicos, y que sí pueden promover a través de iniciativas sólidas y especializadas, un avance en el tratamiento del problema, o como hemos dicho hasta ahora, un cambio “en el estado de las cosas”.

Referencias

- Angulo, N. (2009). ¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones? *Innovación Educativa*, 9(47), 5-17. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179414895002>
- Carrillo, J., & Toca, C. (2008). Las nuevas relaciones en la acción pública: Roles emergentes en los procesos decisorios. *Papel Político*, 13(1), 95-121.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2009). *Diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad que propician la trata de personas en México*. Ciudad de México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2012). *La trata de personas*. Ciudad de México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018). *Trata de personas: Un acercamiento a la realidad nacional*. Ciudad de México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2019). *Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de personas en México*. Ciudad de México.
- Cortés, J., Becerra, G., López, L., & Quintero, R. (2011). ¿Cuál es el problema de la trata de personas? Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata. *Nova et Vétera*, 20(64), 105-120.
- Diario Oficial de la Federación. (14 de enero de 2018). 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. Ciudad de México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Durkheim, É. (2006). *Las reglas del método sociológico*. Ciudad de México: Colofón.
- Durkheim, É. (2012). *El Suicidio* (Segunda ed.). Madrid: Akal.
- Espósito, R. (2015). *Personas, cosas, cuerpos*. Madrid: Trotta.

- Hernández, J. (2019). Hermenéutica e interpretación jurídica. En J. Hernández, *Nociones de hermenéutica e interpretación jurídica en el contexto mexicano* (págs. 45-76). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hirschman, A. (1986). *Interés privado y acción pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hispanics in Philanthropy. (2017). *Una mirada desde las organizaciones de la sociedad civil a la trata de personas en México*. Ciudad de México.
- Hispanics in Philanthropy. (2021). *Trata de personas en México 2: Segunda mirada desde organizaciones de la sociedad civil*. Ciudad de México.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. Colegio de México.
- Le Goff, H., & Thomas, L. (2011). *La trata de personas en México: Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*. Ciudad de México: Organización Internacional para las Migraciones.
- López, M. (2009). El concepto de anomia en Durkheim y las aportaciones teóricas posteriores. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, IV(8), 130-147.
- López, R. (08 de septiembre de 2021). Entrevista Género y Desarrollo A.C. (D. Ramírez, Entrevistador)
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, M., Valencia, O., & Díaz, O. (2014). Bases y precisiones conceptuales para el estudio de los Observatorios Ciudadanos. En A. Natal, & O. Díaz, *Observatorios Ciudadanos: Nuevas formas de participación de la sociedad* (págs. 53-76). Ciudad de México: Gernika.
- Mballa, L. V., & González, C. (2017). La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la

- solución a la acción pública. *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV(27), 97-121.
- Mesa, A. (06 de septiembre de 2021). Entrevista Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C. (D. Ramírez, Entrevistador)
- Morales, F., & Jiménez, F. (2018). *Fundamentos del enfoque territorial: Actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Natal, A., & Díaz, O. (2014). ¿Qué son y cómo funcionan los Observatorios Ciudadanos? En A. Natal, & O. Díaz, *Observatorios Ciudadanos: Nuevas formas de participación de la sociedad* (págs. 21-51). Ciudad de México: Gernika.
- Natal, A., & Lara, M. (2014). Observatorios Ciudadanos en México: El reto de la construcción de opinión pública. En A. Natal, & O. Díaz, *Observatorios Ciudadanos: Nuevas formas de participación de la sociedad* (págs. 107-129). Ciudad de México: Gernika.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Definición del concepto de trata de personas*. Viena: Organización de las Naciones Unidas.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2000). *El Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños es un protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Palermo: Organización de las Naciones Unidas.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2014). *Los derechos humanos y la trata de personas*. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.
- Otálora, J. D. (2015). Sociología de la acción pública: una mirada a nuevos enfoques. *Desafíos*, 27(2), 325-330. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/desa/v27n2/v27n2a11.pdf>

- Requena, L., Giménez, A., & Espinosa, M. (2014). Estudiar la trata de personas: Problemas metodológicos y propuestas para su resolución. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 13:1-13:28.
- Rivas, F. (21 de septiembre de 2021). Entrevista Observatorio Nacional Ciudadano. (D. Ramírez, Entrevistador)
- Salazar, R., Hwang, M., & Lee, H. (2012). What Is Human Trafficking? A Review Essay. *Signs*, 37(4), 1015-1029.
- Sánchez, M. (10 de septiembre de 2021). Entrevista Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local A.C. (D. Ramírez, Entrevistador)
- Scharpf, F. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Colorado: Westview Press.
- Secretaría de Gobernación. (2014). *Instituciones Públicas y Organización de la Sociedad Civil que brindan Atención a personas víctimas de trata*. Ciudad de México. Obtenido de <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/comision/pdf/INSTITUCIONES%20PUBLICAS%20Y%20ORGANIZACION%20DE%20LA%20SOCIEDAD%20CIVIL%20QUE%20BRINDAN%20ATENCION%20A%20PERSONAS%20VICTIMAS%20DE%20TRATA.pdf>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2021). Incidencia delictiva del fuero común. Obtenido de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>
- Silva, R. (s.f.). *¿Qué es un Observatorio Ciudadano? Apuntes para la discusión*. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Thoenig, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, VI(1), 19-37. Obtenido de http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3185/TJ_Vol.6_No.1_1sem.pdf?sequence=1

Valverde, A. (2019). Reexaminando la definición de trata de seres humanos del Protocolo de Palermo: La trata como forma de explotación. *Estudios de Deusto*. Obtenido de <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1714/2106>

Vélez, D. (22 de septiembre de 2021). Entrevista Observatorio Nacional Ciudadano. (D. Ramírez, Entrevistador)

Anexos

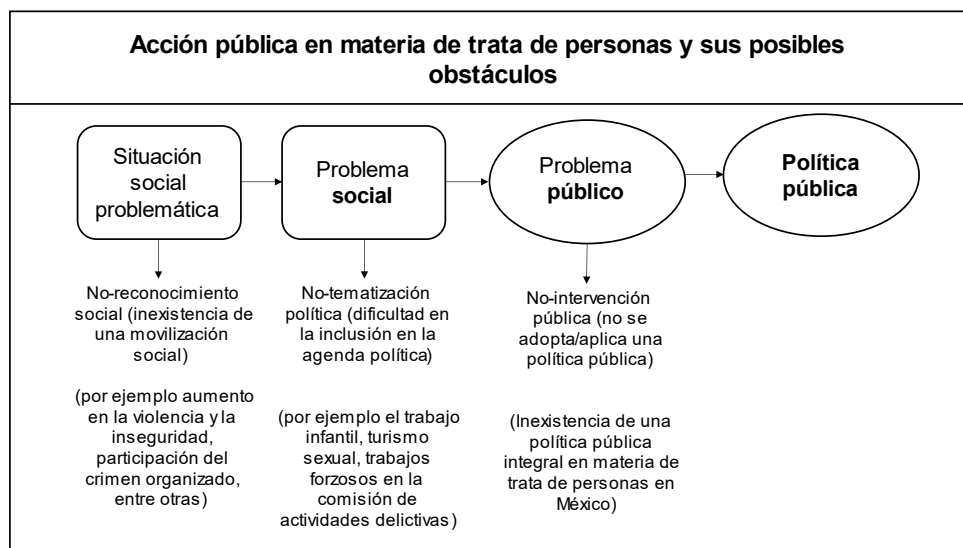
Anexo I. “Escala por tipo penal de los delitos constitutivos de la trata de personas en México”

Escala penal	Tipo penal	Subtipo penal	Sanción	
			Prisión	Multa
	Matrimonio forzoso o servil	Al que realice explotación sexual aprovechándose de la relación matrimonial o concubinato.	20 a 40 años	2 mil a 30 mil días
	Adopción ilegal de una persona (<18)	Al que entregue o reciba de forma ilegal, ilícita, irregular o incluso mediante adopción, a una persona menor de dieciocho años con el fin de abusar o explotar de ella sexualmente o cualquiera de las formas de explotación a que se refiere el artículo 10 de la Ley.	20 a 40 años	2 mil a 20 mil días
	Prostitución ajena u otras formas de explotación sexual	Procurar, promover, obligar, publicitar, gestionar, facilitar o inducir, por cualquier medio, a una persona menor de dieciocho años de edad, o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o no tenga capacidad de resistir la conducta, a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal, con fines sexuales, reales o simulados, con el objeto de producir material a través de video grabarlas, audio grabarlas, fotografiarlas, filmarlos, exhibirlos o describirlos [...] y se beneficie económicamente de la explotación de la persona.	15 a 30 años	2 mil a 60 mil días
		Prostitución, la pornografía, las exhibiciones públicas o privadas de orden sexual, el turismo sexual o cualquier otra actividad sexual remunerada (incluye medios comisivos: engaño; violencia física o moral; abuso de poder; aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad; entre otros).	15 a 30 años	Un mil a 30 mil días
	Esclavitud	Dominio de una persona sobre otra, dejándola sin capacidad de disponer libremente de su propia persona ni de sus bienes y se ejerciten sobre ella, de hecho, atributos del derecho de propiedad.	15 a 30 años	Un mil a 20 mil días
	Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos	Extraer, remover u obtener un órgano, tejido o células de seres humanos vivos, a cambio de un beneficio o a través de una transacción comercial, sin incluir los procedimientos médicos lícitos para los cuales se ha obtenido el debido consentimiento, en los términos de lo establecido por la Ley General de Salud.	15 a 25 años	2 mil a 30 mil días
	Prostitución ajena u otras formas de explotación sexual	Promover, invitar, facilitar o gestionar por cualquier medio a que una o más personas viajen al interior o exterior del territorio nacional con la finalidad de que realicen cualquier tipo de actos sexuales, con una o varias personas menores de dieciocho años de edad, o con una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o con una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo, y se beneficie económicamente de ello.	15 a 25 años	Un mil a 20 mil días
	Trabajo o servicios forzados	Hay trabajo forzado cuando el mismo se obtiene mediante: I. Uso de la fuerza, la amenaza de la fuerza, coerción física, o amenazas de coerción física a esa persona o a otra persona, o bien utilizando la fuerza o la amenaza de la fuerza de una organización criminal; II. Daño grave o amenaza de daño grave a esa persona que la ponga en condiciones de vulnerabilidad; III. El abuso o amenaza de la denuncia ante las autoridades de su situación migratoria irregular en el país o de cualquier otro abuso en la utilización de la ley o proceso legal, que provoca que el sujeto pasivo se someta a condiciones injustas o que atenten contra su dignidad.	10 a 20 años	5 mil a 50 mil días
	Utilización de personas (<18) en actividades delictivas	Utilizar a personas menores de dieciocho años en cualquiera de las actividades delictivas señaladas en el artículo 2o de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.	10 a 20 años	Un mil a 20 mil días

Escala penal	Tipo penal	Subtipo penal	Sanción	
			Prisión	Multa
	Prostitución ajena u otras formas de explotación sexual	Someter a una persona o se beneficie de someter a una persona para que realice actos pornográficos, o produzca o se beneficie de la producción de material pornográfico, o engañe o participe en engañar a una persona para prestar servicios sexuales o realizar actos pornográficos.	10 a 15 años	Un mil a 30 mil días
		Beneficiarse económicamente de la explotación de una persona mediante el comercio, distribución, exposición, circulación u oferta de libros, revistas, escritos, grabaciones, filmes, fotografías, anuncios impresos, imágenes u objetos, de carácter lascivo o sexual, reales o simulados, sea de manera física, o a través de cualquier medio.	5 a 15 años	Un mil a 30 mil días
		Almacenar, adquirir o arrendar para sí o para un tercero, el material a que se refiere el artículo anterior, sin fines de comercialización o distribución.	5 a 15 años	Un mil a 20 mil días
		Contratar a una persona u ofertar un trabajo distinto a los servicios sexuales y la induzca a realizarlos, bajo engaño [...].	5 a 10 años	4 mil a 30 mil días
		Obtener beneficio económico para sí o para un tercero, contratando aun sea lícitamente, a otra para la prestación de servicios sexuales.	5 a 10 años	4 mil a 30 mil días
	Condición de siervo	Tiene condición de siervo: I. Por deudas: La condición que resulta para una persona del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios. II. Por gleba: Es siervo por gleba aquel que: a) Se le impide cambiar su condición a vivir o a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona; b) Se le obliga a prestar servicios, remunerados o no, sin que pueda abandonar la tierra que pertenece a otra persona; c) Ejercer derechos de propiedad de una tierra que implique también derechos sobre personas que no puedan abandonar dicho predio.	5 a 10 años	Un mil a 20 mil días
	Matrimonio forzoso o servil	I. Obligar a contraer matrimonio a una persona, de manera gratuita o a cambio de pago en dinero o en especie entregada a sus padres, tutor, familia o a cualquier otra persona o grupo de personas que ejerza una autoridad sobre ella; II. Obligue a contraer matrimonio a una persona con el fin de prostituirla o someterla a esclavitud o prácticas similares; III. Ceda o trasmita a una persona a un tercero, a título oneroso, de manera gratuita o de otra manera.	4 a 10 años	200 a 2 mil días
	Mendicidad forzosa	Se entiende por explotación de la mendicidad ajena, obtener un beneficio al obligar a una persona a pedir limosna o caridad contra su voluntad, recurriendo a la amenaza de daño grave, un daño grave o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, o el engaño.	4 a 9 años	500 a 20 mil días
	Explotación laboral	Existe explotación laboral cuando una persona obtiene, directa o indirectamente, beneficio injustificable, económico o de otra índole, de manera ilícita, mediante el trabajo ajeno, sometiendo a la persona a prácticas que atenten contra su dignidad, tales como: I. Condiciones peligrosas o insalubres, sin las protecciones necesarias de acuerdo a la legislación laboral o las normas existentes para el desarrollo de una actividad o industria; II. Existencia de una manifiesta desproporción entre la cantidad de trabajo realizado y el pago efectuado por ello, o III. Salario por debajo de lo legalmente establecido.	3 a 10 años	5 mil a 50 mil días
	Adopción ilegal de una persona (<18)	Al que entregue en su carácter de padre o tutor o persona que tiene autoridad sobre quien se ejerce la conducta o reciba a título oneroso, en su carácter de adoptante de forma ilegal, ilícita o irregular, a una persona menor de dieciocho años.	3 a 10 años	500 a 2 mil días
	Experimentación biomédica ilícita en seres humanos	Aplicar sobre una persona o un grupo de personas procedimientos, técnicas o medicamentos no aprobados legalmente y que contravengan las disposiciones legales en la materia.	3 a 5 años	2 mil a 30 mil días

Fuente: Elaboración propia con base en 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).

Anexo II. “Acción pública en materia de trata de personas y sus posibles obstáculos”



Fuente: Elaboración propia con base en Subirats (*et al.*, 2008)

