



BUAP

Facultad de Administración

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

**“ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRATA DE
PERSONAS EN EL ESTADO DE PUEBLA 2011-2014,
ESTUDIO DE CASO UNIDAD DE SEGUIMIENTO
DE LA PGJ.”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

PRESENTA:
MALINALLI AURORA GARCÍA RUIZ

DIRECTOR DE TESIS:
FRANCISCO JOSÉ RODRÍGUEZ ESCOBEDO

PUEBLA, PUE

SEPTIEMBRE, 2014

***Este trabajo esta dedicado a mi hijo Feraugust,
mi gran amor, motor y maestro en la vida. Te amo.***

***A mis padres y hermano por estar siempre a mi lado
incondicionalmente. Los amo.***

Y a Tiliche...

AGRADECIMIENTOS:

En especial al Director de Tesis Dr. Francisco José Rodríguez Escobedo, por su guía en este trabajo de investigación.

A la M.P Margarita Aguilar Vázquez, por su invaluable apoyo para contactar a los implementadores de la política pública de Trata de Personas en la Procuraduría General de Justicia del estado de Puebla.

Al Mtro. Ricardo Herrera Saldivar, encargado de la Unidad de Seguimiento del Delito de Trata de Personas de la PGJ-Puebla por su gran disposición para colaborar en la investigación de campo.

A la Mtra. Miriam Chávez Gómez, Directora General de Protección y Atención a Víctimas del Delito y Servicio a la Comunidad de la PGJ-Puebla por proporcionar los detalles de su actividad en esta área.

A Marce, a mis familiares, amig@s y compañeros del seminario de titulación, que de una manera u otra estuvieron conmigo apoyándome y dándome ánimos para concluir este trámite de la Maestría. Abrazo a todos.

Malinalli Aurora García Ruiz
Septiembre de 2014.

INDICE

Introducción General	1
CAPÍTULO I	
MARCO METODOLOGICO	4
1.1 Planteamiento del problema	4
1.1.1 Delimitación en el tiempo y espacio geográfico	10
1.2 Justificación	10
1.3 Objetivo general	14
1.4 Objetivos específicos	15
1.5 Hipótesis	15
1.6 Método de Investigación	16
1.7 Técnica de Investigación	17
1.8 Instrumento de Recopilación de Datos	19
CAPÍTULO II	
EL ENFOQUE DE POLITICA PÚBLICA	20
2.1 El concepto de política pública	20
2.1.1 El ciclo de las políticas públicas	25
2.2 Incorporación a la Agenda	27
2.3 Diseño, Hechura, Elaboración, Formulación	30
2.4 La Implementación o ejecución	33
2.5 Evaluación	36

CAPÍTULO III

MARCO CONCEPTUAL	43
3.1. Democracia	43
3.2 Estado	45
3.3 Ciudadanía	50
3.4. Lo Público	52
3.5 Sociedad Civil	54
3.6 La influencia de los medios de comunicación	56
3.7 Participación Ciudadana	59

CAPITULO IV

ESTUDIO DE CASO: UNIDAD DE SEGUIMIENTO DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS DE LA PGJ-PUEBLA	63
4.1 Marco Normativo del Delito de Trata de Personas	
4.1.1 Marco Normativo Internacional	63
4.1.2 Marco Normativo Nacional	64
4.1.3 Marco Normativo Estatal	66
4.1.4 Contexto de la Trata de Personas	67
4.2 Estudio de caso Unidad de Seguimiento del Delito de Trata de Personas	68
4.2.1 Incorporación a la agenda de Gobierno	69
4.2.2 Incorporación en el ámbito estatal	69
4.2.3 Incorporación del ordenamiento Federal en materia de Trata de Personas	75
4.3 Gestación	77

4.3.1 Objetivos	78
4.3.2. Estructura Jerárquica	80
4.4 Implementación	83
4.3.1 Toma de Decisiones	85
4.3.2 Limitantes	86
4.3.3. Conflictos	90
4.5 Evaluación	91
CONCLUSIONES	97
BIBLIOGRAFÍA	109

Introducción

La presente investigación se realizó desde la perspectiva de políticas públicas para analizar la eficiencia de las acciones en materia de Trata de Personas en el estado de Puebla de 2011-2014 y constatar que cumplen con los supuestos de este enfoque, la participación ciudadana, la racionalidad, toma de decisiones, la evaluación, entre otros.

El estudio de caso se refiere a la Unidad de Seguimiento del Delito de Trata de Personas en Puebla, dependiente de la Procuraduría General de Justicia del estado.

Es sabido que la estructura y funcionamiento del Estado ha sufrido varios cambios desde la década de los ochenta del siglo pasado a la fecha. Ahora se ha hecho imperante la existencia de un gobierno democrático, racional y legítimo que permita ampliamente la participación de la sociedad civil, la transparencia y rendición de cuentas. Se paso de un Estado propietario a un Estado regulador y mínimo.

En la actualidad a nivel mundial también hay una exigencia por la defensa y promoción de los Derechos Humanos por parte del Estado. El gobierno de México en concordancia a este movimiento en junio de 2011 realizó reformas para proteger todos los derechos humanos de fuente constitucional y consagrados en convenios internacionales celebrados y ratificados como nación. (artículo 1 Constitucional).

La trata de personas es un crimen que atenta contra los derechos humanos, significa un despojo de la libertad y dignidad, se le ha denominado como la “esclavitud del siglo XXI” y se ha convertido en el tercer negocio a nivel

mundial por ganancias ilícitas. Y aquí el papel del Estado es garantizar los derechos para que ningún ser humano sea explotado por otro.

Para atender esta problemática el Estado mexicano ha diseñado políticas públicas, empezando por un marco normativo y acciones para la prevención, erradicación y atención a las víctimas de este delito. Obligando a diseñar y ejecutar acciones en el ámbito federal, estatal y municipal.

Las políticas públicas se han convertido en una tecnología de gobierno, siendo una herramienta para la solución de problemas públicos acotados, para dar respuesta a la sociedad y a sus exigencias. Vistas también como un instrumento para la gobernabilidad. De ahí la importancia del análisis de su implementación y resultados.

En el primer capítulo, el marco metodológico, se desarrollan el planteamiento del problema, los objetivos, la hipótesis, el método y la técnica de investigación, así como el instrumento de recopilación de datos. Delimitando el tiempo y espacio geográfico en el estado de Puebla durante el periodo de 2011 a 2014.

Los conceptos del enfoque de política pública serán descritos en el capítulo II, haciendo un recorrido por diferentes autores que han establecido paradigmas en la ciencia política. Definiendo la incorporación a la agenda, gestación o diseño, implementación y evaluación; el ciclo de políticas públicas.

La Teoría Política es fundamental para comprender el surgimiento y la utilización de las políticas públicas, por esto el capítulo III se definen los conceptos de Estado, democracia, ciudadanía, lo público, sociedad civil, la influencia de los medios de comunicación y la participación ciudadana.

La investigación de campo se muestra en el capítulo IV, describiendo las entrevistas a profundidad que se realizaron a los implementadores de las políticas públicas, comenzando con el Responsable de la Unidad

Especializada de Seguimiento al delito de Trata de Personas y a la Directora General de Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de Justicia de Puebla. Se analiza la incorporación a la agenda, la gestación, los objetivos y toma de decisiones; la implementación, sus limitantes para operar y conflictos; la estructura, concluyendo con la evaluación y sus indicadores. Para observar si cumple con la finalidad de prevención, erradicación del delito, así como la asistencia y protección a sus víctimas.

Finalmente se presentan las conclusiones del presente trabajo investigación, en el que se contrasta la implementación de las acciones de Trata de Personas en el estado de Puebla con el enfoque de las políticas públicas.

CAPÍTULO I

MARCO METODOLÓGICO

"No tengamos la ingenuidad de creer todo lo que nos dicen, tenemos que ser críticos. No tenemos la democracia, tenemos la plutocracia, el poder de los ricos, el poder real lo tiene el dinero, las multinacionales" José Saramago.

Introducción

En este capítulo se formula el problema de investigación, los objetivos, la hipótesis, el método y la técnica de investigación utilizados; así como el instrumento de recopilación de información.

1.1 Planteamiento del problema

La sociedad se transforma día con día, los cambios en la organización política y económica influyen en la estructura del Estado, que como ente articulado tiene fines diversos y definidos. Desde su aparición en la Teoría Política, el Estado ha sido analizado y conceptualizado por diferentes autores, quienes a lo largo del tiempo han dado cuenta de los sucesos históricos que lo han ido moldeando, sobre todo en la esfera mundial.

México como Estado no ha sido la excepción a sufrir transformaciones, sobre todo por aquellos cambios que son inducidos por el movimiento mundial de la economía, la política y ahora la defensa de los derechos humanos.

“En la historia del México Independiente el Estado ha guardado una posición de primordial importancia para la construcción nacional. Transcurrida la etapa desequilibrada inmediatamente posterior a la Independencia, superados la Intervención y el Imperio, se formó el primer Estado viable. Definido en la Constitución de 1857 por los liberales

trionfantes, lo distinguía primordialmente su naturaleza (jurídica) altamente democrática” (Medina Peña, 1994:15).

“Con el triunfo de la Revolución en su versión maderista feneció el primer Estado nacional, para dar lugar al segundo, el Estado posrevolucionario. Éste empieza por ser definido en la Constitución de 1917, incluye los derechos de las nuevas fuerzas despertadas en la sociedad y sienta las primeras bases para la posterior intervención estatal en la economía. A diferencia del Estado liberal anterior, pronto desarrolla una vocación supletoria de la débil iniciativa privada en casi todos los campos del quehacer económico”. (Medina Peña, 1994:16)

Luis Medina, menciona que con la crisis económica de 1982 y en lo político con el sacudimiento electoral de 1988, México vive un periodo de transición que apunta hacia el surgimiento del tercer Estado mexicano, que se da a la par de un reacomodo de la economía internacional, a principios del decenio de los setenta, y de cuyo evento más dramático es el desmoronamiento de la antigua Unión Soviética. (1994:17)

“El tercer Estado mexicano se encuentra determinado por una redefinición de las relaciones de éste con la sociedad (Estado mínimo), con otros poderes y con los estados federados (descentralización y gobiernos de oposición); por el reconocimiento de nuevos actores políticos (ciudadanos y movimientos); y por la plena aceptación de las tendencias mundiales de la globalización económica (apertura comercial, competencia y productividad)”. (1994:17)

En los últimos 20 años, los análisis y estudios que se han producido en torno de los procesos de cambio en la administración pública en México han sido influidos por la tendencia mundial acerca del replanteamiento del carácter de Estado (Flores Orendain, 2002:142).

El paso del Estado propietario al Estado regulador da cuenta de la crisis de legitimidad en que se encuentra el Estado interventor desde finales de la

década de los setenta, haciendo evidente un gobierno que en su papel de factor de equilibrio ha perdido credibilidad social (2002:143).

“Es en los ochenta cuando la cultura del estatismo sucumbe y emerge de manera revitalizada la cultura de la individualidad y de las organizaciones públicas. El valor de lo individual es recuperado como el motor de las transformaciones sociales” (Uvalle Berrones, 1994:13).

La estrategia de modernización en México, recoge los principios fundamentales y propios de los organismos internacionales. En tal estrategia se identifican dos propósitos: por una parte, que el país entre rápida y decididamente en el camino de la industrialización de cara al contexto de globalización (se busca pasar de una economía semicerrada a una economía abierta), y por otra parte, convencer que la modernización debe ser un esfuerzo de toda la sociedad, lo que se traduce en la concertación de los sectores privado, social y estatal (Flores Orendain, 2002:144).

El periodo de 1982-1994 resume los cambios estructurales que en términos económicos, políticos y sociales ha dado forma a la estrategia de modernización en la administración pública y que el Estado mexicano ha promovido como proyecto de gobierno. De 1982 a 1988 se realiza el cambio de un Estado Interventor a un Estado regulador. De 1988 a 1994, se consuman y profundizan los cambios de manera definitiva en tres vertientes: 1) recorte drástico del gasto público, 2) proceso de liberalización e inserción mundial y 3) desmantelamiento de las empresas del Estado vía liquidación, fusión y privatización.

“La crisis estructural de la sociedad moderna tiene como desembocadura en su fase negativa el agotamiento de los recursos públicos, la pérdida de credibilidad en los gobiernos, la desconfianza ciudadana, el abatimiento en la calidad de vida y la falta de capacidad estatal para remontar y eliminar los

desajustes del mercado como desempleo y pobreza” (Uvalle Berrones, 1994:13).

“El correctivo principal de la reforma del Estado es devolver a la sociedad iniciativas que puede impulsar mejor con el esfuerzo individual y público. En este caso, lo privado y lo público no son ámbitos antagónicos ni hostiles, sino esferas de realización y cooperación y co-responsabilidad a favor de la vida en común” (Uvalle Berrones, 1994:15).

“La reforma del Estado como proceso mundial es una suma de experiencias que tienen como elemento común eliminar la sobredilatación de estructuras administrativas y de organismos burocráticos para abrir y reconocer los espacios que le corresponden a la sociedad; aprovechar con racionalidad los recursos públicos escasos; ensanchar los márgenes de la democracia; acrecentar la gobernabilidad y que el bienestar social no sea masivo y anónimo, sino que favorezca a individuos, grupos, regiones, comunidades y localidades. Abrir los canales de la participación ciudadana y democratizar al gobierno, la política y la administración pública, obliga a innovar en la adopción de métodos para dirigir mejor a la sociedad. En este caso, las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social son alternativas tecnológicas para encarar los imperativos de la competencia política, económica y social” (1994:16).

En este sentido, Uvalle Berrones (1994:111-112) destaca que “las políticas públicas son opción para gobernar en contextos plurales y democráticos. Una sociedad abierta como la sociedad contemporánea, tiene que gobernarse atendiendo a su complejidad crecientemente pública. “Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público”. Una de las ventajas de las políticas públicas, es que evitan la burocratización y estatización de los problemas sociales y públicos, pues su naturaleza las erige en una estrategia viable para aprovecharlas en calidad de planes y

programas de acción sin necesidad de pasar por los cenáculos centralizados del poder.

En cuanto a las tecnologías de gobierno, las políticas públicas responden a los imperativos de la racionalidad progresiva, esto es, a la necesidad de que los gobiernos mejoren continuamente sus capacidades de conducción en contextos competitivos, plurales y abiertos. Por su flexibilidad son consecuentes con los valores de pluralidad y la participación ciudadana (Uvalle, 1994:113).

Para Luis F. Villanueva (2012) el carácter público de las políticas tiene una connotación mucho más allá de su contenido jurídico. Lo público de las políticas está lejos de significar exclusividad estatal, significa sobre todo el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social. Hace referencia al gobierno desde un contexto de pluralidad amplia. Estamos en el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos: del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organización y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano.

Agrega Luis F. Villanueva (2014:11) que la disciplina de política pública desde su nacimiento tuvo dos objetivos y caminos, mejorar el conocimiento del proceso mediante el cual el gobierno elabora sus decisiones de dirección de la sociedad e impulsar que el conocimiento influyera en modo significativo en el proceso de la decisión pública.

Considero relevante que en este contexto del cambio estructural de nuestro Estado mexicano y la modernización administrativa, el papel fundamental de las políticas públicas, desde su diseño, su implementación y evaluación. Además, la necesidad de que los gobiernos mejoren su forma de conducción y organización, y con ello llegar a la tan anhelada eficiencia y transparencia gubernamental para la solución de los problemas públicos con procesos de toma de decisiones.

En este sentido también cobra importancia el análisis de acciones gubernamentales para conocer si desde el enfoque de las políticas públicas han dado respuesta a las demandas de la sociedad, y conocer la forma en que están siendo operados en la realidad.

En este marco, se propone estudiar las políticas públicas de Prevención, Sanción y Atención a las Víctimas del Delito de Trata de Personas en el Estado de Puebla del año 2011 a la fecha.

La presente investigación analizará las políticas públicas que se han implementado en la entidad poblana y que derivan de la Ley para Prevenir y Erradicar los Delitos de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de sus Víctimas del estado de Puebla. (LPETPEP) publicada en diciembre de 2012). Y del Reglamento de esta Ley, publicado en la Sexta Sección del Periódico Oficial del Estado de Puebla, el lunes 14 de marzo de 2011. (Decreto del Ejecutivo del Estado, que expidió el Reglamento de la Ley para la Prevención del Delito de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de sus Víctimas del estado de Puebla).

En el Capítulo I de este Reglamento se establece que dicho ordenamiento es de interés público y de observancia general en todo el territorio del Estado y tiene por objeto fijar las acciones que en el marco de su competencia, corresponden tanto a los municipios como a las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Estatal en términos de la Ley para la Prevención del Delito de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de sus Víctimas del Estado de Puebla, así como *establecer los mecanismos de coordinación* para el cumplimiento de los objetivos de la misma.

Además el estado de Puebla está obligado de acuerdo a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos

(LGPSETP), publicada en el DOF el 14 de junio de 2012, a “crear y operar fiscalías especializadas para la investigación de las conductas previstas en dicha Ley, que contarán con ministerios públicos y policías especializados, los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación. Estas unidades se integrarán con servicios periciales y técnicos especializados para el ejercicio de su función”. (Artículo Décimo Cuarto Transitorio).

La investigación obedecerá a los siguientes cuestionamientos:

- 1.- ¿Son eficientes las políticas públicas implementadas en materia de prevención, sanción y atención a las víctimas del delito de Trata de Personas en el Estado de Puebla de 2011 al 2014?
- 2.- ¿La prevención, sanción y atención a víctimas del delito de Trata de Personas en el estado de Puebla se incorporaron a la agenda de gobierno por ser una demanda social sentida y exigida?
- 3.- ¿Se tomó en cuenta la participación ciudadana en alguna de las etapas de las políticas públicas de prevención, sanción y atención a las víctimas del delito de Trata de Personas en el estado de Puebla?

1.1.1 Delimitación en el tiempo y espacio geográfico

La presente investigación tendrá como marco las acciones que se han realizado en el estado de Puebla durante el periodo de 2011 a 2014.

1.2 Justificación

En la época que estamos viviendo, las transformaciones que ha tenido el Estado obedecen al nuevo orden mundial y económico, los acontecimientos también han sido factor de exigencia para lograr una comunidad internacional más justa y equitativa en donde los derechos humanos sean reconocidos y ejercidos plenamente.

A la par del Estado mínimo en la economía, también se le exige que como gobierno responda a las demandas sociales más sentidas de una población que cada vez más se organiza y que está presente en el devenir nacional todos los días.

Es aquí donde el Estado debe estar dotado de formas y medios, de tecnologías de gobierno, de estructuras de organización y planes de acción que le permitan ser eficiente y razonable en sus funciones.

En este desafío las políticas públicas son una herramienta para responder a los problemas públicos y a su solución, involucrando no solo a las instituciones gubernamentales, sino también a la sociedad organizada.

Retomo la definición del profesor André-Noël Roth, sobre las políticas públicas: es "un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática."

Aquí cobra relevancia el actuar del Estado frente a uno de los delitos que más vulneran los derechos humanos de las personas en el mundo, la "trata de personas". Puesto que el Estado debe garantizar los derechos humanos de todos sus habitantes, además de garantizar el acceso a la justicia.

Que la trata de personas constituye un grave atentado contra la libertad y la dignidad. Una agresión que permea en el espacio, tiempo y lucra con expectativas, sueños, voluntades, cuerpos y vidas de seres humanos. Por lo que ninguna sociedad puede ser omisa, indiferente y aceptar que se efectúe en su comunidad.

Según el Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México 2014, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Secretaría de Gobernación Federal: "...la trata de personas victimiza principalmente a grupos vulnerables, pues prospera y se reproduce en el abuso de las debilidades y deficiencias de aquellos que por su condición de género, edad, ingreso, etnia, etc. ofrecen menos resistencia frente a la explotación de quien los someten. Además, representa una sangría de recursos importante. En México, la trata representa la tercera fuente de ingresos para la delincuencia organizada, después de la venta de armas. Sus causas son múltiples y estructurales por lo que exigen de la acción conjunta de todos los actores del Estado, así como de las bases institucionales propicias para prevenirlo, perseguirlo y castigar a sus perpetradores" (2014:8).

Para combatir y sancionar eficiente este delito transnacional, se requiere de la acción conjunta de los Estados nacionales, y al interior de cada país de la participación de todas las instituciones gubernamentales, de los sectores sociales, abordando el problema de forma multidimensional. Contar con una atención integral al problema donde lo social, lo económico y cultural no estén separados con las normas jurídicas y lo penal, sobre todo en lo referente a la protección y atención a las víctimas de este lamentable delito.

Esta visión integral demanda la cooperación y colaboración del gobierno en sus tres órdenes, el federal, estatal y municipal, para diseñar y realizar acciones de prevención, de protección y asistencia a las víctimas, lo cual representa un gran compromiso, no solo en la letra, sino en el presupuesto del ejercicio gubernamental; así como diseñar protocolos de actuación para

terminar con la impunidad y lograr el mayor número de sentencias por este delito.

Además como señala Casillas (2009:19) "...es necesario que tanto el poder Legislativo, como el Ejecutivo y el Judicial lleven a cabo, en el marco de sus competencias, un trabajo conjunto de colaboración que permita hacer efectivas y visibles las consecuencias de la adopción de las normativas internacionales en los niveles federal y estatal".

México en cumplimiento a su compromiso como Estado en la defensa de los Derechos Humanos y combate a la delincuencia organizada, firmó el 13 de diciembre del año 2000 el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niñas (Protocolo de Palermo) y lo ratificó el 4 de marzo del 2003. Posteriormente el 27 de marzo de 2007 tipificó por primera vez este delito al realizar las reformas necesarias al Código Penal Federal. Ese mismo año también entró en vigor la primera Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Actualmente el marco normativo vigente en México es la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y Para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012.

Derivado de este ordenamiento el Gobierno Federal elaboró el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar Los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

En el Estado de Puebla también se han hecho esfuerzos en los últimos años para homologar acciones en este sentido, en el 2007 se tipificó en el Código de Defensa Social el delito. En Diciembre de 2010 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la primera Ley para la Prevención del Delito de Trata de Personas y para La Protección y Asistencia de Sus Víctimas del

Estado de Puebla, además de reformas al tipo penal.

Este último ordenamiento fue abrogado por la Ley para Prevenir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas (LPETPEP), publicada en el Periódico Oficial el 31 de diciembre de 2012. En los artículos transitorios de esta Ley se especifica que funcionará con el Reglamento expedido por el Ejecutivo del estado de Puebla y publicado el lunes 14 de marzo de 2011.

También se reformó el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, remitiendo en su artículo 228 a los delitos y sanciones establecidas 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.

El propósito de mi trabajo de investigación es conocer si las políticas públicas de Prevención, Sanción y Atención a las Víctimas del Delito de Trata de Personas en el Estado de Puebla 2011-2014 han logrado ser eficientes, si se ha incorporado la participación ciudadana en su implementación y sobre todo si ha dado respuesta a una demanda sentida de la sociedad, que es la defensa y protección de los seres humanos.

1.3 Objetivo General:

Analizar si la implementación de las políticas públicas para prevenir, erradicar los delitos de Trata de Personas y para la atención de sus víctimas ha respondido a un diagnóstico estatal en Puebla para establecer de manera adecuada la solución del problema.

1.4 Objetivos Específicos:

- 1.4.1. Investigar las causas que han limitado su instrumentación.
- 1.4.2. Identificar los factores que ayudaron a su instrumentación.
- 1.4.3. Conocer las políticas públicas que ha instrumentado el Gobierno del Estado Puebla para la prevención del delito de Trata de Personas.
- 1.4.4. Conocer si ha disminuido el delito a partir de su instrumentación.
- 1.4.5 Conocer cuántas víctimas de trata de personas han sido rescatadas, protegidas y atendidas.
- 1.4.6. Conocer el número de sentencias en el periodo establecido de la investigación.
- 1.4.7. Conocer la estadística de las capacitaciones que se han realizado a los funcionarios del gobierno y de los ayuntamientos del estado de Puebla.

1.5 Hipótesis

- Demostrar la eficiencia de las políticas públicas en materia de prevención, sanción y atención a las víctimas del Delito de Trata de Personas en el estado de Puebla durante el periodo de 2011 a 2014.

1.6. Método de Investigación

La estrategia de investigación que se seguirá en el presente trabajo es el “Estudio de Caso”, que nos permitirá tener un enfoque holístico de la información que disponemos en el programa estatal que hemos seleccionado.

El estudio de caso, es una herramienta de investigación que se ha utilizado en diversas disciplinas, en las ciencias políticas es de gran ayuda porque permite analizar temas, estrategias y problemas sociales dentro de su contexto, a través de las técnicas de recolección de datos.

Para Cortés Ramírez (2008:4) es “a través del estudio de caso se pretende obtener la mayor cantidad de información por parte de los participantes, posibilitando el intercambio de sus percepciones. La información recogida mediante la estrategia de estudio de caso es útil, relevante y manejable en función de los objetivos planteados, se recurre a la combinación de categorías y niveles por las ventajas que ofrece al evaluador, para favorecer nuevas formas de análisis y captación del problema”.

“El proceso de investigación científica puede definirse como un proceso de carácter creativo e innovador que pretende encontrar respuesta a problemas trascendentales y con ello lograr hallazgos significativos que aumenten el conocimiento humano”. “La investigación es la forma de aproximarnos a la realidad, para tratar de comprenderla en todas sus dimensiones, para identificar la manera más efectiva de intervenirla, según nuestros propios intereses y necesidades” (2008:3).

“La estrategia de investigación a través del estudio de casos requiere seguir un proceso en el cual intervenga la elección del tema y su limitación; lo anterior deberá conducir a la formulación de un problema al cual deberá dar respuesta los resultados de la investigación; para lograrlo será necesario definir unos objetivos que guíen el proceso investigativo, la preparación de un cuerpo teórico que soporte la misma y la elección de una metodología y

hacer un diseño que sea pertinente de acuerdo a la naturaleza del problema (etnografía, estadística, experimentación, observación, estudio de casos, entre otras), finalmente se contrastará lo hallado con la pregunta inicialmente formulada” (Cortes Ramírez, 2008:6)

Una ventaja de los estudios de caso es que se enfoca hacia un solo objetivo, lo que permitirá un análisis más profundo, además arrojará importante información y datos detallados. También permite definir alternativas o acciones de acuerdo a los hallazgos realizados.

Posibilita la conexión entre investigación, teoría y práctica e induce a la acción en cuanto a que, dado que se inicia en la acción las ideas que se van generando pueden ser utilizadas como retroalimentación haciendo posible el descubrimiento de nuevas relaciones y conceptos. En ese sentido es flexible.

1.7. Técnica de Investigación

La Entrevista en Profundidad es una de las técnicas auxiliares en la investigación de los Estudios de Caso, es flexible y es dinámica. Permite adentrarse en el problema que se está analizando para descifrar y comprender el contexto en el que se desarrolla. Es un encuentro entre el investigador y los informantes, a través de una conversación estructurada por preguntas que fueron elaboradas previamente.

Para Gordo (2007:69) “Esta técnica es una modalidad cualitativa, la diferencia con los grupos de foco es que el cuestionario se aplica en entrevista personal cara a cara y de uno en uno y es muy útil cuando se desea conocer la opinión de personas claramente identificadas por la

importancia de su puesto o función. Es muy útil para conocer la opinión de líderes, funcionarios, autoridades o competidores”.

En la entrevista a profundidad es indispensable contar con una guía o cuestionario sobre los datos que se desean obtener, a partir de ello el investigador puede establecer categorías y una lista de asuntos que le conviene focalizar.

Diversos autores que han estudiado la investigación cualitativa, coinciden en señalar que el guión para la entrevista debe estructurarse con base en la hipótesis y los objetivos.

Taylor, S.J. Y Bogdan R. (1987) señalan que las entrevistas en profundidad se dirigen al aprendizaje sobre acontecimientos y actividades que no se pueden observar directamente. En este tipo de entrevistas nuestros interlocutores son informantes en el más verdadero sentido de la palabra. Actúan como observadores del investigador, son sus ojos y oídos en el campo. En tanto informantes, su rol no consiste simplemente en revelar sus propios modos de ver, sino que deben describir lo que sucede y el modo en que otras personas lo perciben.

En nuestro caso plantearemos preguntas que nos permitan conocer los objetivos y acciones del programa analizado, cómo se incorporó en la agenda de gobierno, la forma en que se ha implementado, la estructura jerárquica, las limitantes o conflictos para su operación, la forma en qué se evalúa, la participación ciudadana, etc.

1.8 Instrumento de Recopilación de Datos

El instrumento de recopilación de información empleado en la investigación fue la Cédula de entrevista.

Esta herramienta permite que el entrevistador (investigador) tenga una mejor presentación en el encuentro con su informante. Le clarifica las interrogantes para obtener información valiosa para su análisis.

La cédula de entrevista puede tener preguntas abiertas o temas a tratar; que están diseñadas en un tiempo específico para obtener datos específicos para la investigación.

Se diseñaron preguntas para conocer la incorporación a la Agenda Pública el programa seleccionado, los objetivos que persigue, la estructura jerárquica, la forma en que son tomadas las decisiones al interior de programa, los obstáculos que ha presentado en su implementación, los conflictos, las limitaciones, sus metas e indicadores, la forma de evaluación y la participación ciudadana en su gestación, diseño, implementación y evaluación.

CAPÍTULO II

EL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA

“El talón de Aquiles de la democracia en el tiempo presente no es la ilegitimidad del gobernante sino la ineficiencia del gobierno legítimo para dar respuesta suficiente a problemas, necesidades y aspiraciones de su sociedad”. Luis F. Aguilar

2.1 Concepto de Política Pública

Las transformaciones que ha sufrido la composición y actuar del Estado a partir de la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días han desencadenado diversos cambios en la concepción y la nueva forma de gobernar, en este escenario el rol de las políticas públicas es determinante, pues este enfoque ha dado respuesta a una sociedad cada vez más informada, organizada, participativa y demandante.

Hablar de las organizaciones sociales, del poder político, las normas, las instituciones, la administración pública y de los sistemas económicos que han regido la vida del ser humano a lo largo de su evolución, es indispensable para quienes se encuentran inmersos en la elaboración e implementación de las políticas públicas. Deben conocer la historia de los países, los contextos sociales y económicos que han funcionado, entender la época, las costumbres que regían y rigen a las comunidades, para saber cómo dar solución a los problemas públicos y entender los movimientos sociales que se han gestado en esos Estados. Lo que conlleva a la exigencia de tomadores de decisiones más preparados y eficientes sin perder de vista la dinámica de la globalización.

La realidad actual está llena de contrastes, el orden económico mundial se encuentra en manos de empresas transnacionales que definen el rumbo de las naciones, existen países altamente desarrollados y otros inmersos en una extrema pobreza. A la par de la democratización de algunas naciones, en otras se está viviendo la represión, falta de empleo, crisis económica e ingobernabilidad, desigualdad, pobreza, violencia de género, falta de

acceso a la justicia y el respeto a los derechos humanos. Se vive un escenario en donde el crimen organizado también define los destinos y agendas de muchos países, evidenciando la descomposición del tejido social.

Por parte de la sociedad civil organizada se han puesto en la mesa de discusión y en las agendas de gobierno temas de derechos humanos, diversidad, equidad de género, discriminación, desarrollo sustentable, violencia, entre otros. No debemos perder de vista que las políticas públicas son un proceso administrativo, pero también son un proceso político.

El enfoque de políticas públicas surgió con los planteamientos de Lasswell 1951, se ha ido adecuando a las necesidades de la época y circunstancias mundiales y locales, la globalización ha roto barreras tecnológicas y fronteras territoriales, los bloques de países que definió la Guerra Fría han desaparecido. A partir de este autor muchos otros han enriquecido la teoría de las políticas públicas.

Los procesos de transformación en la concepción del Estado y de la gestión de lo público en el contexto de la globalización, han impuesto nuevos desafíos al ejercicio del gobierno; como la reconstitución de las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, afectadas por los referidos procesos y su reorganización en un contexto territorial en el que tiende a configurarse una acción cada vez más descentralizada.

Se presentan algunas consideraciones que desde el aspecto teórico diversos autores han planteado en el desarrollo del enfoque de políticas públicas.

Roth (2002), dice que las políticas públicas son "un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática".

Una de las definiciones más polémicas es la de Dye (1995), quien considera que política pública “es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer.” -Aún en la decisión de no intervenir en algún problema público-.

Muller (2002) es otro connotado autor que delineó el modelo francés de las políticas públicas y hace un aporte trascendente al señalar que “los procesos de negociación y la conciliación entre grupos de interés diversos juegan un papel muy importante en la toma de decisiones públicas y su instrumentación”.

También hace referencia a que “actualmente hay una verdadera explosión de los estudios e investigaciones dedicados a las políticas públicas. Esta explosión puede relacionarse con las profundas transformaciones que afectan de manera específica a cada una de las sociedades que la componen y los cambios en los modos de actuar de ellas” (Muller, 2002:56-57).

Siguiendo a Muller el análisis de políticas públicas “se ubica en el cruce de saberes ya establecidos, de los cuales toma prestados sus principales conceptos. Es así como algunas veces recurre al derecho, otras a la economía, otras a la sociología o la psicología. Pero como ciencia del Estado en acción, es también la rama más reciente de la ciencia política”. Considera a una política pública “como un proceso de mediación social.”

Mény y Thoening citados en Muller (2002:56-57) identifican cinco elementos que pueden fundamentar la existencia de una política pública:

- Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas.
- Comprende unas decisiones o una forma de asignación de los recursos, cuya naturaleza es más o menos autoritaria. Ya sea explícita o tan solo latente, la coerción siempre existe.
- Una política pública se inscribe en un “marco general de acción”, lo que permite distinguir, en principio, una política pública de simples medidas

aisladas. Todo el problema es, entonces saber si este marco general debe ser concebido de antemano por el decisor, o sencillamente reconstruido a posteriori por el investigador. En todo caso, es cierto que la existencia de este marco general nunca está dado y siempre debe ser objeto de una investigación.

- Una política pública tiene un público, es decir, unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación está afectada por esa política.
- Define metas y objetivos para lograr, definidos en función de normas y de valores.

Salazar Vargas (1995:30) define a las políticas públicas como "el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas."

Otra definición la proporciona Kauffer, quien señala que las políticas públicas son "una concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo".

En nuestro país el referente en la teoría de las políticas es Aguilar Villanueva, (1996:45) quien afirma que la eficacia pública de una política depende de que en su elaboración y decisión participen e interactúen los ciudadanos interesados y los intereses organizados, mediante la presentación y refutación de sus análisis respectivos. La interacción a través del diálogo y de la negociación permite acercarse y encontrar el punto de ajuste aceptable entre las partes, que la decisión pública plasma y sanciona.

"Se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación y que

se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos, etcétera.” (Aguilar, 1995:22).

Aguilar citando a Majone (1995:22) “se debe el rescate del énfasis en la naturaleza pública de las políticas. El diálogo y la discusión abierta, manifiesta, son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas. Esto es lo propio e irrenunciable de los regímenes democráticos. Aquí la elección y desarrollo de una política no resulta de un sofisticado cálculo tecnocrático o de una preferencia autocrática. Es, en cambio, producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica”.

Las políticas públicas pueden adoptar diferentes formas para su aplicación, se pueden identificar a partir del marco jurídico que norma algún tema o a partir de programas gubernamentales.

Siguiendo a Aguilar Villanueva (2012) “el carácter público de las políticas tiene una connotación mucho más allá de su contenido jurídico, está lejos de significar exclusividad estatal, se refiere al encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social, el gobierno en un contexto de pluralidad amplia. El proceso de gobernar se ha vuelto la cuestión central cognoscitiva y política. La disciplina de Política Pública tiene como objeto de conocimiento el proceso mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones directivas, y su objetivo consiste en mejorar la calidad y eficacia de la decisión directiva de los gobiernos con base en el conocimiento”.

Para Canto Chac las políticas públicas son “cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos con mecanismos de participación de la sociedad” (2002:62).

Finalmente, quiero citar a un investigador poblano Julio Franco Corzo quien señala que las políticas públicas son “acciones de gobierno con objetivos de

interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones” (2012:86)

Para Rodríguez (2014:21) “las políticas públicas implican contar con una democracia efectivamente representativa y participativa, opinión pública vigilante y activa, uso de la razón y rendición de cuentas, pero sobre todo leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntual de la legalidad, ampliación de las oportunidades y canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño y la implementación”.

2.1.1 El ciclo de las políticas públicas

La opinión de Aguilar (2000) es que las políticas se han vuelto un lugar densamente administrativo. La complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requieren cada vez más información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez. Sin el soporte de un riguroso ejercicio lógico, científico y técnico, las decisiones de gobierno podrían caer en peores equivocaciones, dispendios, imprevisiones, que por la magnitud de su impacto acarrearían males y sufrimientos sociales.

“Una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones” Aguilar (2000:25).

Puede considerarse como una “consecución continua de determinadas acciones”.

Aguilar (2000:15) señala que “es dominante en los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. La noción de “policy proces” es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables”.

La consideración de la política como proceso de varias y complejas etapas ha propiciado también que las diferentes ciencias participantes hayan determinado por concentrar su investigación en específicos tramos del recorrido de la política y por menospreciar la importancia teórica o práctica de los demás momentos. El dispositivo analítico del proceso segmentó el proceso y ocasionó tratamientos aislados y unidimensionales de decisiones singulares sueltas, contra su intención original de entender la política como un curso de acción integrado por decisiones interdependientes y complementarias. Es así que los politólogos han preferido estudiar la formación de la agenda del gobierno, los administradores públicos la implementación y los economistas se han dedicado enteramente a la construcción y selección de las opciones de política. (Aguilar, 2000:19).

Por su parte, Muller menciona que la representación secuencial de las políticas públicas no debe utilizarse de manera mecánica, más bien éstas se deben representar como un flujo continuo de decisiones y procedimientos al cual hay que tratar de reencontrarle el sentido. Además con frecuencia será una ventaja el concebir una política pública no como una serie de secuencias sucesivas, sino como un conjunto de secuencias

paralelas, que interactúan las unas con las otras y se modifican continuamente. (Muller, 2002:61-62).

Considera Rodríguez (2014:22-23) "... el análisis y el diseño de las políticas públicas, dado su carácter público, abren todo un espectro de estrategias de acción corresponsable entre Gobierno y sociedad. No se trata solo de privatizaciones y desregulaciones, sino de administraciones conjuntas que, según las características y magnitud del problema, pueden incorporar el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los organismos internacionales y las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar solución a su problema. La Administración pública es cada vez más público-privada y público-social, lo que implica diversificar sus instrumentos de gestión frente al amplio espectro de problemas sociales".

2.2 Incorporación de la Agenda

Para Franco Corzo (2012:89), en la etapa de la gestación, el gobierno detecta la existencia de una demanda social que puede convertirse en un asunto de interés público y, al mismo tiempo, asume la obligación de intervenir en él. Los gobiernos atienden los problemas públicos con base en la formación de una agenda, la cual demuestra que existen problemas que despiertan, más que otros, la atención gubernamental. Al respecto, es importante distinguir la existencia de tres tipos de agenda:

1.-La **Agenda Pública** se define como "el conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes" (Franco Corzo 2012:89).

2.- La **Agenda Política** “es el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate político y la acción de aquellos actores políticos que por su posición, tienen la capacidad de impulsarlos” (Franco Corzo 2012:90).

3.- La **Agenda de Gobierno** “es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato”. (Franco Corzo 2012:90).

“En la sociedad existen muchos problemas, pero la posibilidad de que alguno sea atendido por el gobierno requiere que transite, en una primera instancia, por la agenda pública, donde la sociedad le da el carácter de público y, por lo tanto, considera que es el gobierno quien lo debe resolver. Posteriormente, deberá transitar por la agenda política, en la cual los actores políticos, por sus recursos y capacidades, lo incluirán en sus temas de debate y tratarán de impulsarlo” (Franco Corzo 2012:90).

Según Medellín (2004:19) las políticas públicas “expresan de manera concreta las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. Ponen en evidencia la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno. Pero el régimen político no sólo fundamenta la producción y estructuración de políticas. También imprime sentido normativo y contenido valorativo de las políticas en su papel de vehículo de la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad.

“Una elección de política significa la elección de una opción de sobre un conjunto de alternativas de política. Sentido normativo y contenido valorativo hacen que las políticas públicas no solamente encarnan y concretan la función gubernativa. Más estructuralmente, desde el régimen político, las políticas públicas revelan y especifican la puesta en juego, por parte del gobernante, de su particular proyecto de dirección política y dirección ideológica del Estado y la sociedad que se gobierna y su proyecto

de dirección acerca de cómo debe moldearse el Estado para que interactúe con la sociedad y viceversa” (2004:19-20).

Considero relevante el punto de vista de Medellín al puntualizar que “la estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados. Los posicionamientos, estrategias y tácticas de cada uno en la confrontación, están regidas por principios de cambio y principios de conservación”.

“La estructuración de políticas es un proceso de permanente retroalimentación, porque en la definición del orden a alcanzar y su priorización en la agenda de gobierno, el enunciado y su traducción en operaciones específicas debe repetirse y volver, una y otra vez, sobre sí mismo y en relación con los demás órdenes de gobierno y los agentes extragubernamentales”.

Para Aguilera las relaciones cotidianas entre sociedad y Estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El Estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son capaces de resolver. No todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno. (2000:23).

La formación de la agenda de gobierno, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tiene

efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política. (Aguilar 2000:27).

La atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, demanda) alcanza su carácter de agendum: algo sobre lo que se debe actuar (Aguilar 2000:30).

2.3 Diseño, Hechura, Elaboración, Formulación

Diversos autores coinciden en señalar que en todo el ciclo de políticas públicas, la definición del problema público es la etapa más importante, sin duda, porque es quien irá siendo la guía de las demás. De ahí la trascendencia de delimitar en tiempo y espacio el tema a desarrollar.

Para Aguilar Villanueva (2000:16) “los diversos cortes analíticos y las diferencias terminológicas, todos los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en señalar que los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados, y en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegidos”.

Diseñar una política pública significa prever e incluir en el proceso de implementación, es decir, en la secuencia de acciones que nos permitirán lograr nuestro objetivo.

Presenta el contexto nacional o internacional dentro del cual se sitúa una determinada política pública. El diagnóstico a su vez, identifica los fenómenos y tendencias actuales y futuras previsibles más importantes que van a regir la implementación de esa política. Se trata siempre de una identificación general de los problemas principales que justifican la política pública en cuestión.

Fundamentos y principios de la política

A) Fundamentos

Los fundamentos hacen referencia a los grandes objetivos últimos que se desea alcanzar con una política, los cuales aparecen definidos como metas de largo o mediano plazo: calidad de vida, desarrollo integral, desarrollo sustentable, equidad social, superación de la pobreza, etcétera.

B) Principios

Los principios son las metas alcanzables en el corto o mediano plazo, pero cuya función instrumental dentro de la definición de una política pública es la de servir como elementos articuladores para los objetivos específicos que se definirán a continuación.

Objetivos de la política

Hay siempre un objetivo general, que constituye una síntesis de todas las metas señaladas en los fundamentos anteriores.

Los objetivos específicos generalmente, tienden a operacionalizar las metas fijadas en los principios.

Líneas de acción de la política

A su vez, las líneas de acción trasladan los objetivos específicos a conjuntos coherentes e interconectados de acciones. Estas líneas de acción constituyen la orientación operativa básica para una política pública.

Relevante aporte hace Ortégón (2008) al señalar que el diseño de las políticas públicas “está fundamentado en diagnósticos acertados y contenidos creíbles. Por estas razones, en esta etapa inicial se plantean las ideas centrales sobre la visión de la política, sus fines y propósitos, y se delimitan los alcances, los instrumentos, los actores, las restricciones financieras, las metas a lograr y un bosquejo sobre el cronograma a seguir.

El diseño o contenido de la política, además de las “ideas fuerza”, debería dar luces o respuestas a una serie de preguntas que en caso de estar bien planteadas desde un comienzo, facilitarían su diseño, la toma de decisiones y la coordinación general de la misma. Estas preguntas podrían formularse de la siguiente forma:

- ¿Cuál es el problema o problemas centrales de la política?
- ¿En qué grupos o áreas se focaliza o localiza?
- ¿A quién se va a beneficiar?
- ¿Cómo se van a entregar los bienes y servicios?
- ¿Cuánto cuesta la solución o los programas?
- ¿En qué tiempo se entregan los bienes y servicios?
- ¿Con quién se va a llevar a cabo la política?
- ¿Cuál es el esquema institucional ideal de la política?
- ¿Qué instrumentos se emplearán?
- ¿Qué tipo de incentivos se usarán?
- ¿Cómo se supervisará la política (seguimiento y evaluación)?
- ¿Qué roles y responsabilidades cumplen los actores principales?

Además de estas preguntas se hace mención a las siguientes, referidas a los actores implicados en los procesos de formulación de políticas (BID, 2006).

- ¿Quiénes son los actores clave que participan en estos procesos?
- ¿Cuáles son sus facultades y funciones?
- ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?

- ¿Cuáles son sus horizontes temporales?
- ¿En qué escenarios interactúan y cuáles son las características de los mismos?
- ¿Cómo son los intercambios o transacciones que emprenden?
- ¿Cómo se toman las decisiones y cómo interactúan los individuos?

2.4 La Implementación o ejecución

El concepto de “implementación deriva del término en inglés *implementación*, que en español se traduce como ejecutar, llevar a cabo, llevar a efecto o realizar. Ejecutar es aplicar un programa de acción a un problema, a una situación o a un comportamiento, implica modificaciones y perturbaciones en relación con el estado natural de la gente y de las cosas (Franco, 2012-91).

La implementación se refiere a aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones políticas. “Es la acción encargada de ejecutar la política pública decidida, es el momento en el que lo decidido se aplica en la realidad, en el ámbito público con todas sus ventajas y desventajas, en ella ocurren los recursos, la tecnología, la organización, la información y las capacidades” (Franco, 2012:123).

En esta fase, el especialista en política pública debe responder al menos las siguientes preguntas clave:

- 1) ¿Cuál es la mejor forma de ejecutar una política pública?
- 2) ¿Cómo plantear y administrar los recursos para ejecutarla?
- 3) ¿Cómo comunicar a la población la nueva política?

En esta etapa se pone en marcha la opción seleccionada para la solución del problema, que reviste mucha complejidad por el número de actores y

decisiones, por lo que requiere mucha coordinación y colaboración para que se desarrolle en una línea horizontal y no vertical.

Aguilar también proporciona un significado del término “implementar”: es llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar... El verbo denota la acción que se ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuoso, desde un cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o acabamiento (Aguilar, 2000:43).

Para averiguar empíricamente “la complejidad de la acción conjunta” presente o probable de la implementación de una determinada política, se procede: a) a localizar y enumerar las instancias gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en el programa de implementación; b) a determinar el tipo de “conexión con el programa”, es decir, qué papel juegan y qué peso tiene en el desarrollo de las acciones; c) a identificar su “perspectiva y mayores objetivos” dentro del programa; d) y su “sentido de urgencia” en el desempeño de sus actividades de colaboración” (Aguilar,2000:50-51).

Estrictamente no se puede hablar de diseño de la política si no es a la vez el diseño de su proceso de implementación.

“La interdependencia entre el diseño y la implementación de la política y, por el otro, la búsqueda de simplicidad en el diseño, son las dos recomendaciones fundamentales. Sin duda contribuirían a disminuir la magnitud de los fracasos que, empero, son inevitables. No hay implementación perfecta y, por ende, tampoco política perfecta” (Aguilar, 2000:59).

Un acercamiento al concepto del proceso de implementación es dado por la metáfora del “proceso de ensamblaje” de una máquina (la política o el programa) cuyas “partes” o componentes son, entre otros, los recursos financieros y los procesos administrativos, las fuentes de los fondos, las dependencias públicas, las empresas privadas proveedoras de bienes y servicios, los grupos de apoyo, las regulaciones de autoridades gubernamentales, la actitud de los beneficiarios o clientelas. La implementación es entonces “el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes partes que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que está bajo su control (Aguilar, 2000:62).

La fase de implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido o identificado los objetivos y metas. De igual forma la implementación tiene lugar sólo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados (Aguilar, 2000:100).

Elmore citado por Aguilar (2000:251) refiere que quienes estudian la implementación sostienen que es necesario tomar en consideración sus problemas durante el proceso de elaboración de las políticas. “Se nos dice que las políticas serían mejores si quienes las elaboran piensan en la factibilidad de su implementación antes de establecer los procedimientos a seguir.

Al respecto también opina Rodríguez (2014:54) “básicamente, el problema de la implementación se debe a cuatro situaciones: a) a problemas en el diseño o en la evaluación posterior a su puesta en marcha, b) a la insuficiencia de recursos gubernamentales para lograr resultados, c) a las

limitaciones impuestas por el marco normativo y d) a la ausencia de un diseño correcto de las organizaciones implementadoras o incluso a una combinación perversa de estas cuatro situaciones”.

Agrego que otro problema en la implementación se registra cuando no existe continuidad en el desempeño de los cargos públicos y estos obedecen a circunstancias político-electorales, se abandonan muchas veces las políticas públicas o son replanteadas, significando un desperdicio de recursos humanos, técnicos, materiales, financieros, etc.

2.5 Evaluación

Con la evaluación concluyen las etapas del enfoque de políticas públicas. Nos permite conocer y medir los impactos de los programas públicos, los beneficios y resultados que han tenido a lo largo de su implementación.

En la actualidad se presenta un renovado interés por las técnicas de evaluación aplicadas a los programas sociales, debido a la aguda crisis social caracterizada por el alto porcentaje de personas que viven en la pobreza y el porcentaje de aquellas que viven en la pobreza extrema; además de que una parte muy significativa de la población reclama la realización de proyectos sociales ejerciendo una intensa demanda social. Por último, el Estado ha hecho frente a esta gran demanda de servicios sociales con recursos muy limitados (Sulbrandt 1994:310).

La evaluación ayuda a que los recursos destinados a los programas sociales se empleen con el máximo de eficiencia posible y aseguren un alto grado de efectividad (Sulbrandt 1994:310).

- ✓ Las especificidades de los programas sociales y las características centrales de sus procesos de implementación obligan a introducir modificaciones importantes a los diseños tradicionales de evaluación.
- ✓ Sólo tomando en cuenta dichas peculiaridades será posible que los resultados de la investigación evaluativa contribuyan y hagan aportes a los que toman las decisiones sobre esas políticas y programas, a los gerentes que dirigen la implementación y a los beneficiarios de esas actividades.

Formas tradicionales de evaluación

La manera más tradicional de entender la evaluación de resultados de los programas sociales ha sido considerarla como la última etapa del ciclo de la política social que permite:

- a) Conocer el grado de cumplimiento de las metas de un programa.
- b) Explicar ex – post las causas de las discrepancias entre las metas esperadas y las obtenidas.
- c) Hacer efectiva las responsabilidades funcionarias entre los implementadores del programa.

Una forma renovada de entender la evaluación la concibe primordialmente como un poderoso instrumento para mejorar el desempeño de los programas sociales, como una instancia de aprendizaje que permite rediseñar y mejorar esos programas en nuevos ciclos de la política social, y por lo tanto, la concibe como condición necesaria para perfeccionar los programas actuales y futuros en esta materia (Sulbrandt, 1994:312).

Se espera que los resultados de estas investigaciones sean retroalimentados a los organismos públicos a fin de que adopten las medidas oportunas para mejorar su trabajo.

Desde la perspectiva de la gerencia pública, la información suministrada por la evaluación se debe utilizar principalmente para aprender de los errores y corregir la implementación de los programas (Sulbrandt, 1994:313).

Formas clásicas de evaluación

Evaluación de metas.- Se asignan valores a un conjunto de metas y se trata de establecer el éxito relativo del programa según el grado en que esas metas se hayan cumplido.

Problemas del esquema de evaluación de obtención de metas:

- 1) La identificación correcta de la meta.
- 2) La existencia de metas múltiples.
- 3) La selección de metas a ser incluidas en la evaluación.
- 4) Los cambios de metas.

- ❖ Evaluación de impacto.- Intenta estudiar los efectos que se hayan producido en una población objetivo o en una situación determinada, como consecuencia de la ejecución de ciertas políticas o programas.

El problema central a investigar es la efectividad del programa y, para enfrentarlo, se recurre a mecanismos que permitan establecer las relaciones de causalidad entre las acciones del programa y el resultado final específico.

- ❖ Evaluación de procesos.- Realiza un intento sistemático por medir la cobertura del programa social, por establecer el grado en el cual está llegando a la población-objetivo, y en particular, por realizar un seguimiento de los procesos que se desarrollan en su interior. Posibilita conocer los

mecanismos por los cuales ha estado logrando el éxito o establecer en qué aspectos puede estar fracasando, e identificar las estrategias alternativas que pueden ser adoptadas al respecto.

Mecanismos institucionales:

- 1) Especificar la secuencia de pasos y las relaciones causales que se supone conducen de los insumos a los productos del programa, indicando los procesos a través de los cuales se obtiene el resultado.
- 2) Determinar la información que permita darle seguimiento al programa y realizar el procesamiento técnico del mismo.
- 3) Analizar a partir del uso de los indicadores, la efectividad de los componentes del programa en la obtención de metas y señalar los posibles enfoques alternativos para su mejor implementación.
- 4) Aplicar resultados de la investigación.

La gran utilidad de la evaluación de procesos reside en que es capaz de proveer tempranamente información acerca de los problemas o desvíos en la ejecución del programa y la manera en que la obtención de metas es afectada.

Críticas a la evaluación tradicional

- Resultados no concluyentes
- Oportunidad.
- La irrelevancia

Para que un programa consiga los objetivos propuestos es central que esté basado en un modelo adecuado de los factores críticos que afectan la situación problema, es decir que necesita que en su base tecnológica operen relaciones causales válidas, lo cual es una condición necesaria pero no suficiente para su éxito, pues están presentes otros factores, como una adecuada implementación, que afectan también los resultados.

Cuando se produce un fracaso, éste puede deberse a que:

- I) Esos programas pueden haber sido diseñados a partir de fundamentos conceptuales pobres o errados, utilizando un conjunto de mecanismos no válidos, en cuyo caso aunque el programa haya puesto en movimiento un proceso causal, éste no conduce a los efectos deseados.
- II) La intervención ha sido tan débil que no logró producir ningún efecto medible, en cuyo caso aun a pesar de realizar una evaluación no se sabrá si una intervención más fuerte hubiese producido los efectos deseados.
- III) El programa fue pobremente implementado lo cual también puede deberse a una falla en la teoría de la implementación o a una implementación deficiente.

La evaluación global permite estudiar los logros de un determinado programa en términos de eficiencia y eficacia de la organización pero además se toma en cuenta:

- a. El medio institucional y organizacional en que se desarrolla el programa, las oportunidades y restricciones que surgen de esta institucionalidad para el fracaso o éxito de los mismos.
- b. Los procesos y actividades socio-burocráticas y técnicas que tienen lugar en el transcurso de su implementación.
- c. El ambiente social y físico en los cuales operan los funcionarios y los grupos-objetivos o clientes.
- d. Los principales actores sociales involucrados en el programa, sus intereses, valores, comportamientos y estrategias, incluyendo como actores centrales a los grupos beneficiarios directos y a los gerentes públicos.

El desarrollo de una estrategia de investigación evaluativa global toma en cuenta que el objetivo principal sigue siendo el de examinar y juzgar,

aunque desde múltiples puntos de vista, la efectividad y eficiencia de la política o los programas.

Concebir la evaluación exclusivamente como un elemento de control puede debilitar los esfuerzos por mejorar en el futuro los programas sociales y su implementación. La evaluación del futuro estará destinada a permitir un aprendizaje a partir de los errores, omisiones y dificultades encontradas en la ejecución de las políticas y programas. Se debe trabajar cooperativamente para desarrollar nuevos conocimientos y mejorar los modelos de ejecución de políticas sociales.

Siguiendo a Cardozo Brum (2003:139), evaluar “constituye una forma particular de hacer investigación cuyo objetivo puede circunscribirse sólo a conocer y explicar una realidad pero que, en la mayoría de los casos, pretende también aportar elementos a un proceso de toma de decisiones que permita mejorar los efectos de la actividad evaluada (investigación aplicada). Diversas perspectivas la asocian con el interés público, el mejoramiento de la sociedad y su contribución a la democracia.

Se trata de un proceso que implica:

- a) Identificar los efectos provocados por la acción o el conjunto de acciones evaluar y los costos en que se haya incurrido,
- b) Aplicar una escala de medición a los efectos identificados (nominal, ordinal, de intervalo o razón).
- c) Comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación (por ejemplo, la medida de efectos logrados en periodos previos por la misma organización, en el periodo actual por organizaciones similares, la determinada en los planes organizacionales como meta esperada, etcétera), mentalmente, en el caso de los programas sociales, para constatar si hubo mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población,

- d) Explicar los resultados comparativos encontrados, en función diseño y las condiciones de aplicación del programa.
- e) Emitir un juicio de valor que califique, en conjunto, las actividades realizadas los servicios brindados, sus efectos y su repercusión global, y
- f) Sugerir las modificaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, de manera que se contribuya a un mayor logro de sus objetivos.

En términos generales, todos esperan que la evaluación contribuya a un empleo eficiente de los recursos y a una alta efectividad de su impacto, al ofrecer información para mejorar los procesos de toma de decisiones.

Para Rodríguez (2014:43) “conocer los resultados de la acción gubernamental es una preocupación constante, y darla a conocer es una obligación para los servidores públicos. Estos, en ocasiones, buscan solo presentar efectos positivos y ocultan o desechan los puntos negativos de su actuación. Evaluar implica conocer plenamente los aspectos positivos y los negativos de la acción pública”.

CAPÍTULO III

MARCO CONCEPTUAL

“La historia es importante no sólo porque se puede aprender del pasado, sino también, Porque el presente y el futuro están conectados al pasado por obra de la continuidad De las instituciones de una sociedad”. Douglas North

3.1. Democracia

El origen de la democracia como forma de gobierno se ubica en la antigua Grecia, de ahí muchos autores la han estudiado y se ha estructurado toda una teoría al respecto. Su concepto ha sufrido muchas transformaciones que han ido acompañadas con la evolución de la misma humanidad, de tiempo, época y espacio (situación geográfica).

La democracia es un modo de organización política que define estructuras, actores e instituciones que se relacionan entre sí en un marco de libertad e igualdad. Surgió para poner fin a formas de gobierno autoritarias donde el poder era detentado por una persona o élites de poder económico o político.

North (1990:13) señala que “Las instituciones estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social y económico”. Las instituciones son “las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana; por su parte, el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”.

De las organizaciones u organismos, nos dice que al igual que las instituciones proporcionan una estructura de interacción humana. Incluyen cuerpos políticos (partidos políticos), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y órganos educativos (escuelas, universidades, centros vocacionales de capacitación. Son grupos de

individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos (1990:15).

“Qué organismos cobren vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional. Los organismos se crean con un propósito deliberado, como consecuencia de la oportunidad, la cual en general es debida al conjunto de delimitaciones existentes (tanto las institucionales como las tradicionales de la teoría económica), y en el curso de sus empeños por lograr sus objetivos constituyen una fuente principal de cambio institucional” North, (1990:16).

Para Norberto Bobbio “la democracia en una definición mínima, se entiende a un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”. (1986:9)

La nueva democracia que se extiende por el mundo ha tenido inequívocos avances en diferentes áreas, comenzando por decir que el Estado ha dejado de ser el actor privilegiado, y en ocasiones único, de la vida social, hoy la realización colectiva se deposita fundamentalmente en el mundo de lo privado, el cual reclama para sí, una presencia y una legitimidad en el espacio público que son ya una evidencia cotidiana. También se aprecian, una mayor participación en los asuntos públicos; una sociedad que crece en peso y representación; gobernantes que se someten al voto y a la rendición de cuentas; minorías que tienen un peso mayor en la vida política, llegándose a afirmar que no se vive la mayoría del cincuenta más uno sino la mayoría de las minorías; partidos políticos que comparten su lugar con otras organizaciones y actores, en donde se aprecia una expansión creciente del espacio público y de la importancia de las opiniones públicas (Fuentes, 2006:469).

3.2 Estado

El Estado es una sociedad políticamente organizada que cuenta, además de la población, con un territorio, y un gobierno y se caracteriza por ser soberano. Como sociedad políticamente organizada es el responsable de la administración de los recursos de su población y es quien debe coordinar los esfuerzos públicos, privados y sociales para el bien de toda la sociedad.

En su análisis Aguilar (1998), sobre la propuesta de Majone señala que “la democracia puede contribuir a definir más libre y colectivamente cuáles son las necesidades y expectativas en un tiempo social dado y, por consiguiente, cuál ha de ser la orientación del gobierno en sus leyes, programas y presupuesto”.

Para Kliksberg (1998) “la discusión sobre el papel del Estado en lo social forma parte de la una polémica más vasta sobre la función global del Estado. La experiencia histórica ha ido identificando que el Estado que planificara integralmente el desarrollo en todos sus aspectos y el “Estado mínimo” no condujeron a las soluciones buscadas. Existe la necesidad de que el Estado lleve a cabo funciones que no formaban parte de ninguna de sus funciones anteriores en la historia. La globalización, el cambio acelerado, la complejidad, van acompañados de una amplia dosis de incertidumbre. Las sociedades que han logrado avances más consistentes en las últimas décadas se han caracterizado por superar la falsa antinomia Estado vs mercado. En su lugar han procurado desenvolver un esquema de cooperación entre los principales actores sociales y han integrado activamente en ese esquema las importantes fuerzas latentes en la sociedad civil que ambos polos podían marginar.

Agrega que se trata en la nueva concepción de sumar los papeles claves para la sociedad, vinculados con demandas como las antes planteadas y con otras que pueden cumplir el Estado, las potencialidades de mercado y los aportes múltiples de la sociedad civil. Está planteada la necesidad de

reconstruir el Estado teniendo como horizonte deseable la conformación de lo que se podría llamar “El Estado Inteligente”. Un Estado concentrado en funciones estratégicas para la sociedad y con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permitan llevarlas a cabo con alta efectividad. Uno de los papeles clave del Estado inteligente se hallará, de acuerdo con numerosas evidencias, en el campo del desarrollo social.

Siguiendo a O’Donnell (2008) los Estados son entidades permanentemente sujetas a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, y sujetos a complejas influencias de las sociedades doméstica e internacional. Reconocer esto prohíbe recetas simplistas, generalizaciones aventuradas y trasplantes mecánicos de la experiencia de otras regiones.

Propone una definición del Estado, como “un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio” (O’Donnell, 2008).

Define tareas o desempeños absolutamente básicos de todo Estado:

Primero y fundamentalmente, “[se preserva] a sí mismo así como el territorio y la población sobre la cual reclama control”.

- Es generalmente reconocido por su población como autoridad existente, sea que la considere o no legítima.
- Logra un cierto orden y previsibilidad de las relaciones sociales de la población ubicada en el territorio que el Estado delimita, aunque no garantiza plenamente la seguridad física de sus habitantes.

- Extrae de su sociedad y eventualmente del exterior los recursos necesarios para lograr y mantener los logros anteriores.
- Diversos actores en el sistema internacional, incluyendo otros Estados, lo reconocen como tal.
- Las características de un Estado “funcionante”, en el sentido de que desempeña un conjunto de actividades normalmente presupuestas por la existencia de tal entidad:
- Es generalmente reconocido por su población como autoridad existente y en principio legítima.
- Extrae de manera regular y básicamente previsible recursos económicos de su población.
- Paga regularmente los salarios de sus funcionarios.
- Por medio de las instituciones pertinentes emite decisiones vinculantes que habitualmente argumenta apuntan a satisfacer algún aspecto del bien común.
- Emite esas decisiones en el lenguaje de la ley, que pretende tenga efectividad sobre todo el territorio que delimita.

Un nivel más alto es el de un *Estado adecuado*, es decir, es un Estado que se desempeña de maneras que satisfacen más plenamente sus responsabilidades. Ese Estado tendría las siguientes características:

- En la generalidad de los casos logra el acatamiento voluntario de las decisiones que emite.
- Cumple su pretensión de que la legalidad se extienda sobre el conjunto del territorio y de las relaciones sociales que cada norma pretende regular.
- El poder judicial resuelve con razonable rapidez y de acuerdo con la ley existente los casos que le son sometidos.
- Tiene habitualmente capacidad de implementar, o de inducir la implementación, de las decisiones que adopta.

- Sus burocracias administran con razonable eficacia y actúan en dirección a ejecutar las decisiones de las superiores autoridades políticas.
- Existe para numerosas instituciones estatales una carrera del servicio público, a la que se accede por medio de exámenes competitivos.
- Intenta prevenir y, llegado el caso, sancionar la corrupción al interior del aparato estatal.
- Tiene instancias institucionalizadas en algunas de sus reparticiones para consultas, discusión e intercambios de información con algunos sectores sociales directamente interesados en las respectivas decisiones y su implementación.
- Desarrolla capacidades internas para filtrar los insumos e influencias provenientes del exterior.

Características de un *Estado democrático*

- El sistema legal y los funcionarios respectivos garantizan que las elecciones sean realmente competitivas e institucionalizadas.
- El sistema legal incluye reglas que sancionan y garantizan, y eventualmente promueven la extensión de los derechos de la ciudadanía y con ellos del desarrollo humano.
- El sistema legal e institucional contiene reglas y procedimientos orientados a la resolución pacífica de conflictos, incluso los que acarrear los costos y trade-offs provocados por el punto anterior.
- Existen diversas instituciones de accountability horizontal, que están dotadas de suficientes recursos y funcionan adecuadamente.
- El poder judicial resuelve con razonable rapidez y de acuerdo con la legalidad democrática los casos que le son sometidos, y permite el acceso al mismo de sectores desfavorecidos.

- La actuación de las burocracias es no sólo eficaz sino también adecuada al sistema legal y conforme a las metas establecidas por las autoridades constitucionalmente habilitadas para decidir las.
- Existe para numerosas instituciones estatales una carrera del servicio público, a la que se accede por medio de exámenes competitivos, con atención a abrir los mismos a miembros de sectores sociales poco favorecidos.
- Las burocracias estatales tratan a todos los ciudadanos equitativa y respetuosamente.
- Existen normas efectivas y de fácil acceso para permitir la transparencia de los procesos decisorios, las decisiones y la implementación de políticas estatales.
- Tiene instancias institucionalizadas en buena parte de sus reparticiones para consultas, discusión e intercambios de información con, así como participación de, todos los sectores sociales que razonablemente argumentan estar interesados en las respectivas decisiones y su implementación.
- El sistema legal y las instituciones estatales relevantes actúan en un constructivo espíritu de respeto y diálogo en relación a las identidades y demandas de sectores históricamente reprimidos y/o excluidos, incluso aquellas que implican reconocimiento de derechos y tradiciones colectivos comunitarios y su armonización con los presupuestos del régimen democrático.

Según O'Donnell (2008), en América Latina hemos aprendido que un Estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje puede coexistir con un régimen de elecciones razonablemente competitivas y con la vigencia de ciertas libertades. Pero este es un Estado que, por débil y angosto, no funciona como el impulsor de la conquista de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia. El dinamismo del

capitalismo lo hace un constante productor y reproductor de desigualdades y, con ellas, de la abrogación de parte de esos derechos.

Johnston (2013:106) refiere que es más conveniente pensar en los Estados modernos como “estructuras institucionales que cambian de acuerdo con varias dimensiones clave en el espacio de los derechos ciudadanos y la soberanía popular”.

3.3. Ciudadanía

Con la transformación de los regímenes democráticos surgió el concepto de ciudadanía en respuesta a la exigencia de los gobernados de contar con el reconocimiento de sus derechos civiles, más tarde llamados derechos humanos. En la actualidad el concepto de ciudadanía hace referencia al goce de los derechos que son inherentes a las personas por su condición de humanidad, sin dejar a un lado las obligaciones que se tienen al formar parte de una comunidad.

La ciudadanía tiene dos caras. Por un lado la ciudadanía está implicada por el régimen democrático y por los derechos que éste asigna a todos los ciudadanos, especialmente los derechos participativos de votar, ser elegido y en general tomar parte en diversas actividades políticas. La otra cara de la ciudadanía –derivada de la nacionalidad– es un estatus adscriptivo, obtenido pasivamente por el mero hecho de pertenecer, ya sea por *jus solis* o *jus sanguinis*, a una nación (O'Donnell: 2008).

“El Estado es el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia. Un “buen” Estado, es decir, un Estado consistente con la democracia, es un Estado que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia. Esto a su vez significa que los ciudadanos tienen un derecho

público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado sino a uno consistente con la democracia, un Estado de y para la democracia”.

Mariani (2008) aporta tres cuestiones principales para la existencia de una democracia: a) Ésta requiere de un Estado que la instaure en una forma de ciudadanía universal; b) la ciudadanía universal está jaqueada en América Latina por desequilibrios sociales persistentes; y c) las tensiones entre principios de organización sociales se han saldado en los últimos años en desmedro de la centralidad del principio democrático.

La ciudadanía es esencialmente “una institución social que confronta las desigualdades propias del orden económico. Su potencia y su efectividad están atadas a la capacidad del Estado y, por cierto, a la del propio tejido ciudadano: la creación de ciudadanía tiende a crear más ciudadanía”. (Johnston, 2013:106).

La ciudadanía es la medida del grado de membrecía en un Estado y se refiere al nivel de participación en la vida cívica del Estado.

Fuentes (2006:442) enfatiza que “la construcción de ciudadanía es un tema de las instituciones del Estado, esto es, el grado de responsabilidad que una sociedad políticamente construida tiene con la formación de mejores ciudadanos, con facilitar el desempeño de las organizaciones de la sociedad civil, con el diseño y puesta en práctica de nuevas reglas e instituciones que consoliden los movimientos asociativos, con la disposición de fondos para que las organizaciones sociales materialicen proyectos, y con el fomento de una cultura de administración, del diseño y de la puesta en práctica de proyectos sociales”.

“La construcción de ciudadanía es un asunto complejo, que involucra los diferentes vectores de todo Estado democrático, y que interesa desde las dinámicas políticas hasta proyectos de trabajo concretos y específicos en los más variados aspectos de la vida social” (Fuentes, 2006).

Para Gutiérrez (2007:175) la ciudadanía “es no solo un estatus jurídico, sino también una identidad cultural y política. En términos de su compromiso cívico, visualiza al ciudadano como un individuo que para su cabal realización ha de involucrarse de modo amplio y sistemático en la esfera pública, para lo cual requiere de un conjunto de conocimientos, valores y destrezas precisas que le permitan desarrollar un sentido de lealtad y responsabilidad para con la comunidad más amplia a la que pertenece. *La condición ciudadana se adquiere y se hace efectiva no solo cumpliendo con los requisitos legales, sino en un contexto a favor de la igualdad de oportunidades y de combate a las desventajas sociales.*”

3.4 Lo Público

Lo público no se agota en el Estado ni el gobierno, sino que también comprende a las organizaciones civiles y sociales. Lo público es un sistema de capacidades compartidas que tiene como referente la ventaja de aportar esfuerzos y recursos que se vinculan con la importancia de los asuntos comunes (Uvalle: 2001).

Lo público pertenece a la sociedad y a los ciudadanos; por tanto, no tiene exclusividad para nadie. Es patrimonio compartido. Lo privado y lo público son los atributos de la sociedad moderna entendida como una sociedad abierta, esta es la combinación de valores, instituciones y principios que reconocen la dignidad de las personas, la responsabilidad institucional, la capacidad de inventiva, las relaciones competitivas y la existencia de condiciones que favorecen el desarrollo racional y razonable de los grupos en términos de aportar experiencia, sapiencia y recursos en favor de los asuntos de interés común.

Uvalle (1994:16) afirma que “los nuevos derroteros del Estado tienen que retomar del ámbito de lo público el vigor que permite gobernar la vida de la sociedad, acercando el gobierno a los ciudadanos; incorporándolos al diseño y ejecución de los programas y políticas de interés común y

establecer con ellos formas de cooperación que redunden en beneficios compartidos. Lo público se revalora en la medida en que el Estado administra menos y gobierna más”.

Lo público “es la superficie dedicada a la convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía. En lo público, la distinción entre individuo y ciudadano es trascendental. El individuo es reconocido por su libertad subjetiva para conseguir fines privados que no trascienden la esfera de lo particular. En tanto que como ciudadano, tiene derecho a ejercer su libertad subjetiva pública, lo cual significa que se desenvuelve más allá de su privacidad. Esto significa que ingresa a un ámbito donde se identifica socialmente con los demás. Es una identificación nacida de necesidades comunes y de valores metaindividuales” (Uvalle, 1994:69).

Kant citado por Uvalle Berrones (1994:70) dice que “lo privado en el mundo moderno concierne al lugar de la propiedad individual”.

Lo público es “la reivindicación de un espacio que estuvo adormecido durante los gobiernos monárquicos. Pero cuando la sociedad civil se consolida durante el siglo XVIII como sociedad moderna, lo público recobra su vitalidad como centro de convivencia, asociación e interdependencia de los ciudadanos (Uvalle, 1994:70-71).

Para Rodríguez (2014:173) “el concepto de lo público ha tenido una evolución importante con el paso del tiempo. En el pasado se concebía como el espacio que tenía que ver con lo estrictamente gubernamental. Hoy se concibe *lo público* como un espacio que abarca mucho más que lo gubernamental, involucra a todos los actores de la sociedad, al Estado, al Gobierno, a los ciudadanos, a las organizaciones de la sociedad civil, a la iniciativa privada y a los organismos internacionales. En este sentido, se habla de la ampliación del ámbito de lo público”.

Sin duda, la globalización ha acelerado este proceso de transformación de lo público, en contextos plurales y en constante movimiento frente a la voluntad ciudadana.

3.5. Sociedad Civil

Sin duda uno de los grandes retos que enfrentan las sociedades de seres humanos en el mundo es el de lograr la cooperación de todos sus miembros para solucionar problemas comunes, en este sentido la organización social representa también un gran reto.

En la actualidad vivimos las manifestaciones de una sociedad civil más organizada, más crítica que busca generar cambios en la forma de gobernar, pero también ofrecen soluciones a múltiples problemas y circunstancias sociales.

Para Silva-Herzog “la sociedad civil no es una. No tiene una voluntad ni un vocero. Es por naturaleza diversa: un tejido de asociaciones que no pueden comprimirse en una. En su irreductible diversidad, la sociedad civil, por un lado, exige inclusión en el proceso político y, por otro, resiste la subordinación al Estado. Una doble vocación la define: Independencia y Participación” (1996-44).

Agrega que “una sociedad civil democrática estaría integrada por una multitud de organizaciones y asociaciones de representación de intereses que permiten a los ciudadanos participar en el proceso de toma de decisiones que afectan su vida cotidiana” (1996:45).

Johnston (2013:107,108) señala que “en las democracias desarrolladas, los ciudadanos pueden movilizar sus recursos colectivamente al margen de los canales institucionales, formando sus propios grupos de interés y

organizaciones de movimientos sociales para ejercer presión de rendición de cuentas sobre los líderes y tener capacidad de respuesta”.

Pérez Ruiz (2013:155,156) citando a Melucci señala que “existen comportamientos colectivos que pueden caracterizarse como movimientos sociales, concebidos éstos como formas de acción colectiva que responden a dos condiciones: son expresión de un conflicto social, y tienden a romper los límites de compatibilidad de un sistema. En este contexto, la *acción colectiva* se define por la presencia de un conflicto social y de una solidaridad entre los actores: es decir, por la existencia de relaciones sociales que ligan e identifican a aquellos que participan en él. Es entonces, el conjunto de las conductas conflictuales en el interior de un sistema social, e implica la lucha entre dos actores colectivos, cada uno definido por una solidaridad específica, que se enfrentan por la apropiación y el destino de los valores y recursos sociales.”

Fuentes (2006:574) sobre el tema menciona que “en el mundo el debate por las diferentes dimensiones de la sociedad civil tiene ya una larga trayectoria, este debate involucra aspectos centrales en la construcción de una sociedad abierta, libre y democrática debido a que trata sustancialmente de las relaciones entre el Estado, sus instituciones y la ciudadanía. En particular, el avance las organizaciones sociales que trabajan la amplia agenda del desarrollo social y humano mantiene una alta centralidad e interés público, porque se trata de personas que se han dado a la tarea de trabajar, desde distintas vocaciones, por los grupos débiles, frágiles y vulnerables, por el cuidado, preservación y protección del medio ambiente, por la equidad de género, por el desarrollo regional y comunitario, por los proyectos productivos en comunidades en condiciones de pobreza y por garantizar el cumplimiento de los derechos humanos”.

Kliksberg (1998:28) señala que se requiere la “promoción orgánica de las posibilidades productivas de la sociedad civil. La crisis demanda un papel activado del Estado, pero una de las dimensiones cruciales de dicho papel,

es su capacidad para actuar de gran promotor social, estimular y facilitar la respuesta productiva a la misma de la sociedad civil. La administración pública deberá desenvolver especialmente el orden particular de capacidades que requiere este rol”.

Uvalle (1994:71) precisa que “si algo caracteriza a la sociedad civil, es que redefine el papel del Estado en relación a la etapa absolutista para evitar que la discrecionalidad y el abuso de la autoridad lesionen las libertades civiles y públicas. Si algo reclama la sociedad civil es que el Estado sea el servidor de ella. Por eso, la forma de Estado que es consustancial a la propia sociedad civil es el Estado liberal tipificado más ampliamente como un Estado de Derecho”.

3.6 La influencia de los medios de comunicación

La opinión pública que generan los medios de comunicación y la difusión amplia de múltiples mensajes representa la gran importancia que desempeñan los medios masivos de comunicación en la construcción de las políticas públicas. En nuestros días no existen fronteras para la información, con las tecnologías de la información se pueden hacer distintos enlaces mundiales para transmitir noticias, acontecimientos, tragedias provocadas por fenómenos naturales, violencia de género, crueldad contra los animales, deforestación, crisis económica y política en diversos países, etcétera.

Para Gordo “la opinión pública se ha convertido en una criatura todopoderosa, que está en todos lados y es capaz de influir en las decisiones más importantes de los hombres más poderosos del planeta. Ha rebasado la personalidad individual para ubicarse como una gran inteligencia que influye sobre todos llegando al extremo de hacer creer que estará equivocado aquel que piense de manera diferente a ella (2006:226).

Agrega que “la opinión pública será igual a los medios de comunicación, más la audiencia mediatizada, es decir, ya influida por los medios, más las encuestas que suman la manera de sentir de la audiencia”. (2006:227)

En la actualidad es imposible transmitir mensajes a los ciudadanos sin la participación de los medios de comunicación, ahí se crea la opinión pública, que permite crear las imágenes públicas de referencia. La difusión que dan a las acciones de gobierno o a las acciones para solucionar problemas públicos de antaño o coyunturales se considera noticia, la cual puede ir generando una perspectiva de credibilidad o no.

Silva-Herzog considera que “los medios de comunicación son un espacio para la discusión pública, un medio de control del poder y un vehículo para el ejercicio del poder político. Los medios dan al ciudadano las herramientas para formarse una opinión de los asuntos públicos. Los medios estructurados democráticamente exponen visiones políticas opuestas que se expresan libremente, ofreciendo al individuo las bases para decidir informada e inteligentemente” (1996:52-53)

Para Fuentes “en las sociedades modernas liberales y democráticas la comunicación política ocupa un lugar central debido, entre otros factores, a la competencia política, a la pluralidad, diversidad y heterogeneidad social y en evidencia a las capacidades de los medios de comunicación para influir, orientar o persuadir a sectores amplios de la ciudadanía. Es relevante el papel que tienen los medios de comunicación para contrarrestar los discursos políticos, para evaluar el desempeño de los gobernantes, para conocer el estado que guardan las opiniones públicas, para hacerse de información sobre la administración del Estado y, desde luego, para mostrar las propuestas de los partidos políticos así como las tesis y las obras de quienes detentan el poder político, por ello los gobiernos destinan recursos, trabajo y para construir una representación mediática sobre su desempeño” (2006:334).

Agrega Fuentes dice que “toda relación de mando y obediencia, toda forma de dominación y toda estructura simbólica que transporte la diferenciación social lleva en su interior un relato sobre el poder político. Este relato, en cada sociedad, se ha propagado por lo que hoy se conoce como comunicación política. Hablar de comunicación política es referirse a los asuntos de poder político” (2006:332-333)

“Las estrategias de comunicación social son imprescindibles cuando se buscan determinados objetivos públicos, en especial al tratar temas como salud, educación, derechos humanos, participación social, desarrollo comunitario, todos relevantes para la condición real de vida de las personas, las familias y las comunidades. Lo que distingue a la comunicación social de la comunicación política es que mientras la segunda está definida por la intencionalidad y por la lógica del poder político, la primera, en cambio, tiene su propósito en dar a conocer los derechos de las personas, las instituciones responsables de generar bienes y servicios públicos y los programas y acciones que se realizan en su beneficio” (Fuentes, 2006:237).

Franco Corzo propone una estrategia de comunicación para las políticas públicas. “Debe considerarse de forma interna y externa. La comunicación interna se refiere a cómo se comunicará la política pública al equipo que participará en la implementación, así como a los servidores públicos de las diferentes agencias y dependencias que están involucradas. La estrategia más eficaz y recomendable es a través de una reunión donde se les comunique a detalle la parte técnica de la política pública y la importancia de su trabajo para el éxito de la misma. La comunicación externa tiene como objetivo dar a conocer a la sociedad la política pública y plantear cómo resolverá el problema público para el que fue creada. Se propone utilizar los principios de la mercadotecnia social que, a pesar de que comparte algunos principios con la mercadotecnia comercial, tiene tres diferencias: la primera es que vende un cambio de comportamiento en lugar

de vender bienes y servicios, la segunda es que su principal objetivo es la ganancia social, en lugar de la ganancia financiera, y finalmente, la tercera es cambiar el comportamiento actual de una población objetivo” (2012:252).

3.7 Participación Ciudadana

Diferentes analistas y estudiosos de la administración pública han planteado que dentro de los esquemas de modernización que buscan la eficiencia y equidad en la promulgación de leyes, en la distribución de los recursos públicos y en la atención de los asuntos de interés general, se debe facilitar el libre acceso de los ciudadanos y de las ciudadanas interesadas en la definición de los problemas. Así como en la formulación de las políticas públicas, a través de canales de participación, que sean abiertos, no selectivos, no discriminatorios, de opinión y de influencia. De este modo es primordial ahora corresponsabilizar a las y los ciudadanos en el tratamiento de sus problemas y satisfacción de sus demandas.

“Se han comenzado a extender sistemas de base democrática, donde se puede elegir a sus representantes y hay un reclamo generalizado de participación. Los pueblos esperan tener influencia real en los esquemas de toma de decisiones, y hay amplio movimiento hacia la constitución de formas nuevas y más activas de organización de la sociedad civil”. Kliksberg, (1998:267).

En mi opinión la participación ciudadana debe ser considerada como una herramienta eficaz para construir verdaderas políticas públicas que atiendan las demandas planteadas por determinados grupos de ciudadanos que viven en una determinada comunidad.

Johnston (2013:103) considera que “con el paso del tiempo las movilizaciones populares han tomado fuerza y han obligado a las clases gobernantes a considerar la voluntad popular en su gobernación. En los

Estados democráticos del siglo XXI, los políticos constantemente utilizan canales institucionales de representación, indicadores de encuestas de opinión pública y estudios de grupos focales. Los ciudadanos también son perseverantes y reclaman ante las instituciones democráticas una participación en las políticas de partido y en las organizaciones civiles, aunque por supuesto, esto varía de acuerdo con la estructura y con el grado de receptividad del Estado. Ante estas circunstancias es común que los ciudadanos hagan demandas colectivas”. Agrega que la democracia moderna no puede ser entendida a cabalidad sin el reconocimiento de la acción popular colectiva.

Freedom House clasifica mundialmente a los Estados de acuerdo con un criterio democrático. En 2009, ordena a la mayoría de los Estados de Norteamérica y a los Estados de Europa Occidental, además de Australia y Nueva Zelanda, en la categoría de “libre” y les otorga la calificación más alta, I (en la escala de 1 al 7), por los derechos políticos y las libertades civiles de que gozan los ciudadanos (Johnston, 2013:105,106).

Fuentes (2006:243) refiere que “El Estado tiene responsabilidades públicas intransferibles con cada persona, por tanto, es preciso que las instituciones, las leyes y los sistemas de cooperación social respondan a una serie de definiciones que deben construirse con la participación de todos. Para ello se requiere que el Estado establezca un piso básico de derechos para todos, que establezca métodos de cooperación institucional, que facilite la acción de la ciudadanía y que brinde a cada segmento de la administración pública las capacidades para responder con prontitud y claridad a los problemas de las personas y sus familias”.

La participación ciudadana “no es una dádiva al gobierno, sino un activo que le permite a las personas y comunidades organizarse en pos de su desarrollo, que le facilita a los ciudadanos inconformarse ante los abusos y que le adjudica a la gente la responsabilidad de actuar con autonomía,

superándose con ello la dependencia ante el poder público” (Fuentes, 2006:427)

“El grado de participación de la sociedad civil en la solución de los problemas que son de todos, es al mismo tiempo una muestra del grado de responsabilidad, de civilidad y de capacidades que una sociedad se da a sí misma, y que involucra necesariamente una concepción sobre el papel que tiene el Estado al seno de la vida social” (Fuentes, 2006:443).

Uvalle (1994:11) refiere que “el Estado moderno responde a una arquitectura del poder sustentada en tiempos y condiciones que responden a la necesidad de racionalizar su organización y funcionamiento. El Estado no se explica por sí mismo. Su proyección e impulso responden a la lógica del poder y a los cambios históricos. Por eso la vida del Estado no es uniforme, sino contrastante, diversa y regida por las mutaciones que alteran, impactan y transforman la sociedad. Esto significa que la transformación de la sociedad es proceso correlativo a la conservación del Estado”.

Gutiérrez (2007:159) considera que las funciones sustantivas de la participación ciudadana en una democracia son dos: sirve para integrar los órganos de gobierno y sirve para que la propia ciudadanía influya en los procesos de decisión de esos mismos órganos.

Agrega Gutiérrez (2007:178) “para que exista una participación ciudadana continua en el espacio público deben darse ciertas competencias ciudadanas:

- La capacidad de autorreconocerse como sujeto de derechos y responsabilidades.
- La capacidad de reconocer y respetar los derechos de los demás (tolerancia, reconocimiento del derecho a la diferencia, no discriminación, pluralismo).

- La capacidad de participar en el debate público y por esa vía, en el proceso de toma de decisiones.
- La capacidad de evaluar el desempeño de quienes ocupan los cargos públicos (monitoreo ciudadano)”.

CAPÍTULO IV

ESTUDIO DE CASO: UNIDAD DE SEGUIMIENTO DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS DE LA PGJ-PUEBLA

4.1. Marco normativo del Delito de Trata de Personas

Diferentes esfuerzos internacionales se realizaron para la creación del tipo penal de trata de personas, para el diseño e implementación de leyes en los Estados con el fin de la prevención y erradicación de este delito. Nuestro país en cumplimiento a su compromiso con la defensa de los derechos humanos también ha establecido lineamientos jurídicos para tal fin desde el 2007.

4.1.1 Marco Normativo Internacional

En el mundo a partir de la tipificación del delito de trata de personas en el año 2000 se han realizado diversos esfuerzos internacionales para visibilizar y erradicar ésta práctica considerada como la “nueva” o la “esclavitud del siglo XXI”, que vulnera y violenta a los seres humanos al despojarlos de su libertad y dignidad. Fue en Italia donde se aprobó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños (conocido como *Protocolo de Palermo*).

Este documento contra la trata de personas es el instrumento internacional a través del cual se establecen los esfuerzos para acabar la explotación de los seres humanos en cualquiera de sus modalidades. Si bien su fundamento es luchar contra la delincuencia transnacional organizada, ha sentado las bases para que los Estados parte sancionen este delito tanto si es cometido por grupos delincuenciales como por una sola persona.

El Protocolo de Palermo define la trata de personas 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.” Además contempla diversas modalidades de explotación sexual como la pornografía y el turismo sexual infantil, la explotación de la prostitución ajena, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud, las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre e incluso la extracción de órganos.

Además el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños busca lo siguiente:

- a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños;
- b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y
- c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.

4.1.2 Marco Normativo Nacional

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prohíbe la esclavitud.

México en cumplimiento a su compromiso como Estado en la defensa de los Derechos Humanos y combate a la delincuencia organizada, firmó el 13 de diciembre del año 2000 el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niñas (Protocolo de Palermo) y lo ratificó el 4 de marzo del 2003.

Posteriormente el 27 de marzo de 2007 tipificó por primera vez este delito al realizar las reformas necesarias al Código Penal Federal. Ese mismo año también entró en vigor la primera Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

En junio de 2011 se promulgó la reforma constitucional de los artículos 19, 20 y 73 en materia de Trata de Personas.

El artículo 73 en la fracción XXI estipula que para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencia y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

El marco normativo vigente en México es 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 (LGPSETP), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012. En donde la identificación del delito tiene tres componentes: la definición de las conductas delictivas, los medios comisivos y los fines.

Derivado de este ordenamiento el Gobierno Federal elaboró el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar Los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

4.1.3 Marco Normativo Estatal

En el Estado de Puebla también se han hecho esfuerzos en los últimos años para homologar acciones en este sentido, en el 2007 se tipificó en el Código de Defensa Social el delito.

En Diciembre de 2010 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley para la Prevención del Delito de Trata de Personas y para La Protección y Asistencia de Sus Víctimas del Estado de Puebla, además de reformas al tipo penal.

Este último ordenamiento fue abrogado por la Ley para Prevenir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas (LPETPEP), publicada en el Periódico Oficial el 31 de diciembre de 2012. En los artículos transitorios de esta Ley se especifica que funcionará con el Reglamento expedido por el Ejecutivo del estado de Puebla y publicado el lunes 14 de marzo de 2011.

También se reformó el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, remitiendo en su artículo 228 a los delitos y sanciones establecidas 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.

4.1.4. Contexto de la Trata de Personas en Puebla

La atención de la problemática de trata de personas requiere de un enfoque multidimensional e interinstitucional en el que los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal se coordinen para lograr la toma de decisiones eficientes.

Aquí es donde el enfoque de políticas públicas como una tecnología de gobierno que busca dar respuesta a las demandas y problemas sociales, ayuda en el análisis de la eficiencia de las acciones contra la Trata de Personas en el Estado de Puebla.

La trata de personas se encuentra dentro de las tres actividades ilícitas con mayores ganancias para el crimen organizado, después del tráfico de drogas y la venta de armas. Millones de personas a nivel internacional son captadas y trasladadas mediante engaños o coacción para ser explotadas y obligadas a trabajar en beneficio de otros.

México ha sido catalogado como un país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata de personas en sus diferentes modalidades, siendo la de explotación sexual la que en mayor número se registra. En esta misma categoría y debido a su ubicación geográfica se encuentra el estado de Puebla.

El estado de Puebla está considerado como una de las entidades denominadas “foco rojo” en materia de trata de personas, debido a la posición geográfica que ocupa y a las prácticas sociales que se han arraigado generando la realización del delito. Además también está catalogado como lugar de captación, traslado y destino de víctimas para la explotación laboral y sexual de menores de 18 años.

De acuerdo a Diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad que propician la trata de personas en México, elaborado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y CEIDAS (2009:35) “la gran mayoría de

las víctimas provienen de contextos de desigualdad, pobreza y de entornos de alta vulnerabilidad social”.

4.2 Estudio de Caso “Unidad de Seguimiento del Delito de Trata de Personas”

En la presente investigación se entrevistaron a dos implementadores del gobierno del estado de Puebla que llevan a cabo acciones de gran trascendencia para el tema en cuestión y que dependen de la Procuraduría General de Justicia del estado.

El primero, fue el Licenciado Ricardo Herrera Saldívar, Responsable de la Unidad Especializada de Seguimiento del Delito de Trata de Personas, quien mostró el funcionamiento en relación a la investigación, prevención y combate; y la segunda, la Licenciada Miriam Chávez Gómez, Directora General de Protección y Atención a Víctimas del Delito y Servicio a la Comunidad, respecto a la atención a víctimas de trata de personas. Las entrevistas a profundidad se realizaron en sus centros de trabajo los días 28 y 25 de julio del 2014 respectivamente.

Sobre el concepto de *Trata de Personas* opinaron:

Según Herrera (28/0714) “podemos entender de acuerdo al concepto legal, que establece el Artículo 10 de la Ley General de la materia, que trata de personas es: *toda acción, 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. La adopción ilegal, el matrimonio forzoso, el matrimonio servil, la investigación biomédica, cualquiera de estas especies.* En general es la explotación inhumana de un ser humano”.

Chávez Gómez manifiesta que (25/07/14) “la trata de personas ha tenido muchas definiciones sociológicas, legales en todos los ámbitos, es el

aprovechamiento económico que tiene una persona de otra y obviamente es porque realice no solo actividades de índole sexual, sino que abarca otro tipo de actividades, la mendicidad, la esclavitud. Es un aprovechamiento que se hace en contra de su voluntad y entonces se infringe la ley”. “En Puebla la modalidad que hemos detectado y conocemos más es la explotación sexual. Sin embargo, se puede hablar de la explotación laboral de los infantes, la mendicidad, son tipos que raramente conocemos, de hecho no hemos conocido un caso de condición de esclavo o de mendicidad, hemos tenido conocimiento y hemos atendido a víctimas de trata laboral”.

4.2.1 La incorporación a la agenda de Gobierno

El tema de Prevención, Sanción y Atención a las Víctimas del Delito de Trata de Personas en el Estado de Puebla, se incorporó a la agenda de la siguiente forma.

4.2.2 Incorporación en el Ámbito estatal

El antecedente data en el 2007 cuando los legisladores locales observan la necesidad de homologar la legislación a la federal y se tipificó el delito de trata de personas en el Código de Defensa Social. En el 2010 las diputadas integrantes de la Comisión de Equidad de Género impulsaron la creación de la Ley Estatal de Trata de Personas.

Atendiendo las reformas en el tema de trata, en el 2012 el estado de Puebla se expidió un nuevo ordenamiento: la Ley para Prevenir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos en el estado de Puebla (LPETPEP): “el ejecutivo del estado contará con una Comisión que tendrá el carácter de permanente, la cual se denominará Comisión Interinstitucional para la Prevención y Erradicación de los delitos de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de sus Víctimas (artículo14).

“La Comisión tendrá por objeto coordinar las acciones de los órganos que la integran para la prevención y erradicación del delito y elaborar y poner en práctica el programa estatal, el cual deberá incluir políticas públicas de atención, asistencia y protección a las víctimas de la Trata de Personas” (artículo 15) (CI).

De acuerdo al artículo 16 la Comisión (CI) se integrará por las o los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública del estado, siguientes:

- I.- El Gobernador del Estado, con el carácter de presidente honorario;
- II.- La Secretaría General de Gobierno, quien fungirá como presidente ejecutivo;
- III.- La Procuraduría General de Justicia, quien fungirá como secretario técnico;
- IV.- La Secretaría de Seguridad Pública;
- V.- La Secretaría de Turismo;
- VI.- La Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico;
- VII.- La Secretaría de Desarrollo Social;
- VIII.- La Secretaría de Educación Pública;
- IX.- La Secretaría de Salud;
- X.- La Secretaría de Transportes;
- XI.- El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia;
- XII.- El Instituto Poblano de las Mujeres;
- XIII.- La Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y

XIV.- El Representante del Consejo Estatal de Población.

La Comisión tendrá como invitados permanentes a:

I.- La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla;

II.- Un representante del Poder Legislativo; y

III.- Un representante del Poder Judicial.

También podrá invitar a participar en sus reuniones a personas, Instituciones, Organismos, Dependencias o Entidades Federales, Estatales o Municipales, Asociaciones, así como expertos académicos que por su experiencia, conocimientos o atribuciones, se vinculen con la materia.

El artículo 20 señala las atribuciones de la Comisión Interinstitucional:

I.- Realizar un diagnóstico sobre la situación de la Trata de Personas en el Estado;

II.- Elaborar, aprobar y ejecutar el programa estatal;

III.- Aprobar el proyecto del programa de trabajo anual de la Comisión;

IV.- Implementar campañas de prevención en materia de Trata de Personas, fundamentadas en la salvaguarda de la dignidad humana y el respeto a los derechos humanos;

V.- Impulsar planes, programas y acciones de prevención de los delitos de Trata de Personas;

VI.- Impulsar la elaboración de los planes para la instalación y/o construcción de Centros de Atención Especializados, recomendando las características de éstos para que se observen las normas técnicas en la materia, donde se les brinden las condiciones para garantizar el respeto a sus derechos humanos, así como alojamiento por el tiempo necesario,

asistencia jurídica, médica, psicológica y psiquiátrica, alimentación y los cuidados, atendiendo a las necesidades particulares de las víctimas con especial referencia a las niñas, niños, adolescentes y mujeres;

VII.- Promover la elaboración y aplicación de planes, protocolos, programas, modelos, manuales y procedimientos de protección y asistencia a las víctimas;

VIII.- Proponer a las instancias correspondientes las reformas legislativas y administrativas, encaminadas a la prevención y sanción de la Trata de Personas;

IX.- Evaluar el cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades del programa estatal;

X.- Propiciar la coordinación de acciones interinstitucionales para prevenir la Trata de Personas, así como la asistencia a víctimas;

XI.- Fomentar la cooperación de organizaciones, asociaciones, fundaciones y demás organismos no gubernamentales, y de los sectores de la sociedad en la prevención de la Trata de Personas, así como en la asistencia a víctimas;

XII.- Promover la celebración de convenios de colaboración interinstitucional y de coordinación con los gobiernos de otras Entidades Federativas, así como con los Municipios, en relación con la seguridad, internación, tránsito o destino de las víctimas de los delitos de Trata de Personas;

XIII.- Promover la investigación científica y el intercambio de experiencias entre organismos e instituciones a nivel nacional e internacional, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, vinculadas con la prevención, protección y asistencia a las víctimas de la Trata de Personas y de los derechos humanos;

XIV.- Compilar, con la colaboración de instituciones y organismos competentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en materia de Trata de Personas, con la finalidad de utilizarlos en la toma de decisiones y para la elaboración de los programas en la materia;

XV.- Fungir como órgano asesor para los tres poderes del Estado en materia de Trata de Personas;

XVI.- Elaborar un informe anual que contendrá los resultados de las evaluaciones realizadas al Programa Estatal, mismo que será presentado al Titular del Ejecutivo del Estado;

XVII.- Promover las propuestas de políticas públicas, tendientes a reducir y eliminar las causas y factores que contribuyen a la vulnerabilidad de las víctimas del delito;

XVIII.- Desarrollar campañas de prevención y educación, así como programas de desarrollo local que permitan prevenir los delitos en materia de Trata de Personas;

XIX.- Establecer programas de asistencia y apoyo para la reunificación familiar y social de las víctimas de los delitos objeto de esta Ley;

XX.- Realizar campañas para promover la denuncia de los delitos de Trata de Personas;

XXI.- Desarrollar programas educativos sobre los riesgos en el uso de internet y redes sociales;

XXII.- Monitorear y vigilar de manera permanente que los anuncios clasificados que se publiquen por cualquier medio en territorio estatal, sean establecidos conforme a los lineamientos que emita el Gobierno Federal.

Además se estipula en el Artículo 9 del Reglamento de la LPETPEP, que “para la elaboración, aprobación y ejecución del Programa Estatal, los integrantes de la Comisión Interinstitucional encauzarán en sus respectivos

ámbitos de competencia programas, metas y acciones institucionales al tema de prevención del delito de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de sus Víctimas”.

De acuerdo a la respuesta a una solicitud hecha a través del Portal de Transparencia del gobierno del estado de Puebla, se informó que “la Comisión Interinstitucional se instaló el 22 de julio de 2011, llegando sus miembros al siguiente acuerdo: *la elaboración de un diagnóstico del delito de Trata de personas y sus víctimas, con información sistematizada, suficiente, objetiva y actualizada, para permitir identificar las diferentes modalidades, fines, lugares de origen, destino, situando comunidades o poblaciones de las que provienen las víctimas y las características de sus perfiles, así como las fortalezas y debilidades de las instituciones que en el desarrollo de sus funciones deban identificar el delito de Trata de personas. La Comisión Interinstitucional ha sesionado en tres ocasiones: 25 de noviembre de 2011, 15 de marzo de 2012 y 27 de junio de 2012*” (UDAI-PGJ/00226014/03/7/2014).

Sin embargo, a la fecha no se ha publicado un Diagnóstico Estatal por parte de la Comisión Interinstitucional, que no ha sesionado desde junio del 2012. También se carece del Programa Estatal de Prevención de Trata de Personas y de un Plan Anual de Trabajo.

4.2.3 Incorporación del ordenamiento Federal en materia de Trata de Personas

De acuerdo a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (LGPSETP), publicada en el DOF el 14 de junio de 2012, el estado de Puebla está obligado a “crear y operar fiscalías especializadas para la investigación de las conductas previstas en dicha Ley, que contarán con Ministerios Públicos y policías especializados, los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación. Estas unidades se integrarán con servicios periciales y técnicos especializados para el ejercicio de su función”. (Artículo Décimo Cuarto Transitorio).

Derivado de este ordenamiento federal, en el mes de mayo de 2013 se crea la Unidad Especializada de Seguimiento del Delito de Trata de personas en el Estado de Puebla, dependiente de la Fiscalía Jurídica de Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de Justicia.

Según Herrera Saldívar (28/07/14):

... “respecto al funcionamiento de la Comisión Intersecretarial, que se ventila a nivel Federal, lo coordina Gobernación Federal, incluidas todas las secretarías de gobierno, la Conferencia Nacional de Procuradores, la Conferencia Nacional de Tribunales Superiores de Justicia y Asociaciones Civiles. En esos trabajos, nosotros como Procuraduría General de Justicia asistimos activamente en esta Comisión Intersecretarial, por parte de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, solamente están representados tres estados: Tlaxcala, Puebla y Distrito Federal”.

“Por lo que hace a la Comisión Interinstitucional en el estado de Puebla, quien coordina todo el Trabajo es la Secretaría General de Gobierno, donde

la Secretaría Técnica la tiene la Procuraduría, pero a través de la Fiscalía General Jurídica. Está instalada desde el año 2011, *ha estado funcionando no con la regularidad que hubiéramos querido*, por cuanto hace a las agendas que es muy difícil coordinarlas por las diferentes secretarías”.

“Sin embargo, a través del Comité Regional Puebla-Tlaxcala, donde también estamos representadas las secretarías de gobierno tanto de Puebla y de Tlaxcala y de a nivel Federal nos estamos reuniendo cada mes para ver el tema de trata de personas”.

“La Unidad Especializada tiene su origen derivado precisamente de la Ley General de Trata, cuando impone a todas las entidades federativas para la creación de las Unidades o Fiscalías especializadas en trata de personas. Nosotros aquí en Puebla desde el mes de mayo de 2013 contamos ya con una Unidad de Seguimiento del Delito de Trata de Personas, que se refiere no solamente a la recepción de denuncias como sería una Agencia Especializada, sino que también, nosotros abarcamos los tres ámbitos del combate a la trata, como son el aspecto preventivo, el aspecto de procesamiento, seguimiento de los procesos penales, y obviamente incorporamos un cuarto que es el de Asistencia a víctimas del delito. Esto lo manejamos en coordinación con la Dirección General de Atención a Víctimas de los Delitos”.

De acuerdo a Herrera Saldívar, la Unidad de Seguimiento “tiene como *función primordial* iniciar las investigaciones. Pero asumiendo un papel más dinámico, sabemos que anteriormente se había manejado la función del ministerio público como un ser pasivo, que solamente estaba como receptor de la denuncia ciudadana y que si no llegaba el ciudadano a denunciar, el ministerio público no hacía nada. Nosotros derivado de una política criminal un poquito más activa, lo que hemos implementado es la denuncia activa, por parte de la sociedad, por parte de los medios, pero también por parte de nosotros como ministerio público, es decir, nosotros ya no estamos aquí esperando a que llegue el ciudadano hacernos la noticia criminal, si no que

nosotros por cualquier medio tenemos o tomamos conocimiento del hecho delictivo, en específico de trata de personas, y yo personalmente soy quien ordena el inicio de la investigación, hacemos las veces de denunciante y con eso empezamos las investigaciones”.

La atención a víctimas de acuerdo con Chávez Gómez (25/07/14):

... “desde el 2011 tenemos en nuestro Reglamento para esta Dirección la facultad o la atribución de atender con personal especializado a víctimas de trata de personas. Se obedece a la Ley Estatal y a la Ley General de Víctimas, en Puebla ha habido una tradición de atención a víctimas de cualquier índole, es un estado pionero en modelo de atención, es de los pocos estados que tiene un fondo para atenderlas y ha registrado importantes avances en esta materia”.

4.3 Gestación

Para ofrecer propuestas de solución al problema de la trata de personas en Puebla y en cumplimiento a lineamientos de orden federal y estatal se diseñó la Unidad de Seguimiento al delito dependiente de la Fiscalía Jurídica de Derechos Humanos y Atención a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia.

Según Herrera Saldívar (28/07/14):

... “comienza con la constitución de la Unidad de Seguimiento del Delito de Trata de Personas, al erigirse como un ente de gobierno nuevo. Este programa nosotros lo avocamos a las cuatro tareas: la investigación, el seguimiento de los procesos penales, la prevención del delito (esto es algo nuevo, porque en política criminal muy poco se había tocado) y el de la Atención a las víctimas de trata de personas.”

Manifiesta Chávez Gómez (25/07/2014) que “conforme a la Ley General y la Ley del Estado de Puebla de Trata de Personas, este tipo obliga a crear una estructura y organización que ayude no solamente a la cuestión del

delito, para una investigación ministerial, sino a todo lo que concierne al entorno social, así como las consecuencias. Entonces estamos hablando de varias etapas como es la detección, la prevención, la atención en su caso para las víctimas o las personas que han sufrido las consecuencias de este delito, la investigación, la sanción y también la erradicación del delito de trata de personas. Realmente es un trabajo interinstitucional y no puede recaer en una sola instancia, como en este caso es la Procuraduría o el Tribunal. Es de todas las instituciones, así como de la sociedad”.

4.3.1 Objetivos

Se establecen los fines que el gobierno del estado de Puebla ha diseñado para abordar y solucionar el problema de la trata de personas desde la Unidad de Seguimiento.

1. Erradicación del delito (investigación y seguimiento de procesos penales)
2. Prevención.
3. Atención integral y Protección a las víctimas.

De acuerdo a Herrera Saldívar (28/07/14):

...”el objetivo fundamental, primero es el combate a la trata de personas en cualquiera de sus modalidades. La erradicación o extensión del delito. Luego es incrementar los casos exitosos en donde se logre el rescate de víctimas trata de personas, después la detención y consignación de los responsables y el aseguramiento de activos derivados de esa práctica ilícita. Contrario a lo que pasa en el análisis estadístico en otros delitos a nosotros lo que más nos interesa es la víctima, muchas veces llegas al operativo y encuentras 50 o 40 víctimas, quizá solo logres la detención de dos o tres tratantes. El procesamiento, la consignación de probables responsables es importante, claro, porque necesitamos ir cortando los tentáculos de todo ese imperio que se ha apoderado de todo el mundo.

Pero lo más importante es rescatar a las víctimas, darles la atención que requieren en ese momento y el acompañamiento correspondiente en todo su proceso”.

Para Chávez Gómez (25/07/14):

...”al recibir a víctimas de trata de personas lo que buscamos en primer momento es atender es su salud, hemos recibido a víctimas que pueden estar a punto de perder un órgano de su cuerpo, como un ojo, o detectar enfermedades que al tiempo pudieran causar un mayor problema. La salud es lo primero, checar su estado físico y de salud. Después de esto, está la situación familiar y el restablecimiento psicológico y emocional de la persona. También dependiendo del modelo procesal del que estamos hablando podemos dar atención legal, apoyo, acompañamiento”.

“Otro objetivo y dijéramos que es el más importante y es a largo plazo, es el poder ofrecer a la persona una perspectiva diferente de su vida, una mejor calidad, presentarle las opciones que pueden tener ellas para cambiar esta situación en la que se encuentran, restituyendo su salud física, su salud emocional, ofreciéndoles opciones de trabajo, de vivienda, y que ella decida hacerlo. Todo lo que se trabaja con ellas es voluntario, jamás se les obliga. En algún momento se les invita y se insiste con la terapia psicológica, acercar servicios de salud, de educación, en la regularización de la situación de sus documentos”.

Chávez Gómez (25/07/2104) agrega:

...”dentro del programa estatal estos objetivos de atención deberían fortalecerse con las acciones de trabajo de la Comisión Interinstitucional, porque no es un trabajo solo de Procuraduría, nosotros no podemos ofrecerles servicios de salud, sino es a través de la Secretaría de Salud y sus mecanismos, ya sea para el Seguro Popular; no se les podría ofrecer educación sino contamos con el Instituto Nacional de Educación para los Adultos; opciones en SEP para que puedan terminar sus estudios. No

podríamos darles una opción de trabajo o capacitación sino acudimos a la Secretaría del Trabajo o a la Sedeso”.

“En la Comisión Interinstitucional lo que se planteó desde el inicio, fue que cada institución va a trabajar en esa parte, en el caso de la Secretaría de Turismo, no va a atender a la víctima de trata, simplemente la va a detectar. Si soy SEP, tampoco, pero la voy a detectar o voy hacer prevención. Salud, Procuraduría, Comisión de Derechos Humanos, DIF el Tribunal Superior de Justicia también atiende a una víctima de trata porque se le debe dar su calidad y atender sus derechos. Es un trabajo interinstitucional, si se ha considerado como un punto importante dentro de la política del estado, es necesario implementarlo. Y recordemos que todo este tema de víctimas en general pues es muy nuevo, reciente por la legislación que ya hay hasta este momento”.

4.3.2. Estructura Jerárquica

La estructura jerárquica de la Procuraduría General de Justicia del estado de Puebla es la siguiente, encabezada por el Procurador de Justicia, en el nivel inmediato se ubica la Fiscalía Jurídica y Derechos Humanos, de la cual dependen la Dirección General de Atención a Víctimas del delito y servicios a la comunidad; y la Unidad Especializada de Seguimiento del Delito de Trata de Personas. También forma parte por su coordinación y colaboración la Comisión Interinstitucional del ejecutivo del estado.

Según Herrera Saldívar (28/07/14) “todos los programas contra la trata los dirige la procuraduría, los coordina, se establecen los nexos con todas las dependencias estatales. Procuraduría, Fiscalía Jurídica y la Unidad. Los acuerdos los firma el Procurador, si está dentro de la CONAGO el Gobernador. Esto es dinámico, no es estático, la clásica pirámide no existe, dependiendo de la trascendencia de la actividad, del programa es como se define la participación de los titulares. Este programa no puede estar

limitado al personal de esta Unidad. El Comité Regional Puebla-Tlaxcala contra la Trata de Personas, incorpora también varias dependencias”.

La colaboración y coordinación se da en diversas acciones, manifiesta Herrera Saldívar (28/07/14) “por ejemplo, con la Secretaría de Seguridad Pública, tratándose de Investigación, desde la denuncia hasta la integración de la averiguación previa y la consignación. En ese proceso nosotros tampoco podemos distribuirnos en todo el estado y estar vigilando las casas, todos los hoteles, los moteles, restaurantes, cocinas económicas, para ver dónde se está dando una situación de trata de personas. Requerimos forzosamente de la interacción de otras entidades, ya sea a nivel federal, estatal o municipal, si ellos tienen conocimiento me avisan y nosotros podemos implementar la investigación correspondiente”.

“La prevención no es un trabajo de un día, es un trabajo continuo”. La Unidad no lo podría hacer, la Procuraduría no podría hacerlos solos, necesitamos a fuerza de la interacción”.

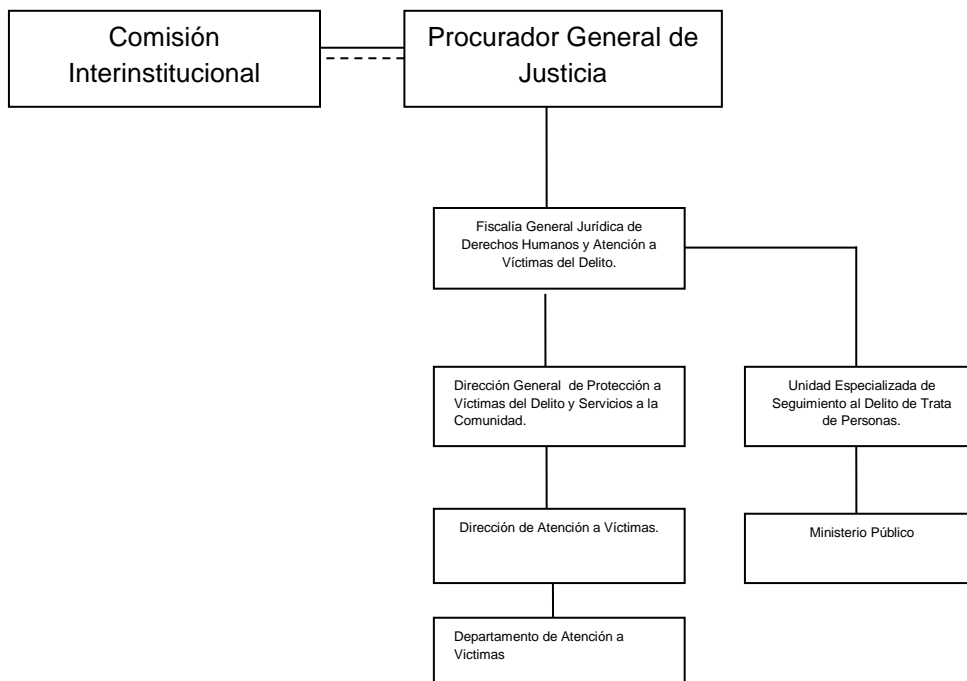
“En conclusión no es trabajo de una o dos personas que integramos la Unidad, es el trabajo de todos los grupos que estamos involucrados en torno a la trata de personas y aquí se pueden enumerar varias instituciones, porque interactuamos, es un vínculo, incluso con otras procuradurías. Hay procuradurías que te hablan y te dicen que tienen conocimiento de una situación de trata en Puebla y se inicia la investigación correspondiente. Es un trabajo en conjunto. Se requiere ser muy incluyente, debemos mandar a llamar a otros sectores, hemos pugnado mucho con el sector hotelero, restaurantero para que ellos se incorporen a nuestras actividades, y estamos pugnando con ellos. Ahí estamos haciendo nuestra luchita, no hemos obtenido tan buena respuesta como con la administración pública”.

“Muchos de nuestros operativos obedecen a denuncias ciudadanas, son nuestros héroes anónimos, nos ayudan, los que están en algún lugar del

estado y que tienen el valor civil para mandarnos un correo, una llamada telefónica a cualquiera de los números de emergencia, de denuncia”

Respecto al tema de Atención a Víctimas, manifiesta Chávez Gómez (25/07/14): que “en la estructura jerárquica, primero está el Procurador, el Fiscal Jurídico de Derechos Humanos y de Atención a Víctimas del Delito, y la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, luego la Dirección de Atención a Víctimas y se desprenden y operan los centros de Atención a Víctimas, que son los lugares donde se dan la mayor parte de los servicios que ofrecemos. Y dentro de nuestra estructura de la dirección general está el área de atención a víctimas de trata. Lamentablemente no se cuenta con albergues especializados en atención a víctimas de trata de personas, ni tampoco refugios que son muy importantes, porque si es real la situación de riesgo y de peligro que corren las víctimas en cuanto a sus agresores”.

Estructura Jerárquica



Fuente: Elaboración propia. (La línea punteada significa coordinación entre dependencias y entidades de la administración pública del estado de Puebla).

4.4 Implementación

El ejecutivo del estado de Puebla, creó en mayo de 2013 la Unidad de Seguimiento al Delito de Trata de Personas, dependiente de la Fiscalía Jurídica de Derechos Humanos y Atención a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia, la cual ha aglutinado los esfuerzos y reporta las acciones que se realizan en la entidad ante las instancias federales correspondientes, ya sea la Comisión Interinstitucional, la Conago, la Comisión de Procuración de Justicia, etc.

Describe Herrera Saldívar (28/97/14): “la Trata de personas a nivel nacional, desde el año pasado se está manejando con esta óptica. Es totalmente interinstitucional sin distinguos de niveles de gobierno, es hacer el trabajo. Y si Puebla no puede hacerlo, lo hace PGR. La interacción que tenemos nos lo permite. También la visión de Género que se maneja actualmente y la perspectiva del problema, que *atañe a seres humanos y no a números*. Tú haces un operativo y con qué rescates a una víctima fue exitoso aunque no hayas detenido a nadie, aunque no hayas asegurado nada. Porque lo más importante es la vida que rescatas en ese momento, la satisfacción también es personal cuando tienes el testimonio de una víctima que rescataste. La vida humana no tiene precio”.

Lamentablemente la investigación de campo nos permitió validar que el gobierno del estado aún no cuenta con el Diagnóstico de Trata de Personas en Puebla, se visitó al personal del Consejo Estatal de Población y se informó que está en elaboración y validación, ya que están coordinando los trabajos con base a lineamientos del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Además se acudió a las instalaciones del Instituto Poblano de las Mujeres (IPM) y se constató que tampoco han publicado el Diagnóstico de Trata de Personas que elaboraron en el 2012 con recursos del Instituto Nacional de las Mujeres a través del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad

de la Perspectiva de Género; con la metodología propuesta por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, en el marco del Acuerdo General de Cooperación Técnica con el Estado de Puebla para la ejecución del Proyecto “Fortalecimiento Institucional para la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y la Trata de Personas”.

A través de una solicitud de Acceso a la Información, también se pidieron las acciones que ha desarrollado en materia de trata de personas el IPM, sin embargo, la respuesta fue desfavorable y desafortunada, formulando la siguiente respuesta: “a este respecto le comparto que con fundamento en el artículo 3 del decreto que crea el Instituto Poblano de las Mujeres que entre otros tiene el objeto de fomentar el respeto a la dignidad humana para mejorar de manera integral la calidad de vida y el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres que contribuya a su eficaz participación en los ámbitos económico, administrativo, cultural, político y social del Estado, *le Informo que no es competencia del Instituto el tema de trata de personas en razón al objeto social ya mencionado*”. (Folio 00312614-18/08/2014 Infomex)

Considero que la respuesta anterior por parte del Instituto Poblano de las Mujeres es incorrecta e incongruente y debería de replantear su decreto de creación, puesto que el mayor número de víctimas de trata de personas son mujeres y niñas, además de que representa una grave manifestación de la violencia de género.

Dentro de las acciones de prevención que ha realizado el gobierno del estado, se encontró que la Secretaría General de Gobierno, coordinó la elaboración del “Manual de Información y Prevención de Trata de Personas”, participaron en su diseño la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Seguridad Pública, el Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El objetivo es trabajar con los docentes de todos los niveles escolares. (22/marzo/2013)

4.4.1 Toma de decisiones

Las decisiones se toman de forma mixta, es decir, de forma vertical y transversal, en coordinación y colaboración con dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal; al interior de la procuraduría se genera el consenso en ciertas acciones.

Según Herrera Saldívar (28/07/14) “generalmente son colegiadas, no se deja al arbitrio de una persona. En lo que se refiere al operativo y procedimientos es el responsable de la Unidad de Seguimiento. Pero lo relativo a la planeación, los tiempos, los objetivos se colegian con el Fiscal y con el Procurador, o la Comisión Interinstitucional”.

Para Chávez Gómez (25/07/14) “en cada caso que se presenta es diferente, se colabora con la investigación que hace el ministerio público, y trabajamos con ellos muy coordinadamente, ellos son los que nos dicen cuál es la condición de cada una, cuáles son las líneas de investigación, quienes son las personas probables, cuáles son los riesgos y las necesidades legales. De ahí es como comenzamos a trabajar con las víctimas. Si es una víctima que tiene un riesgo muy grande, que está involucrada tal vez en un caso no solo estatal, puede ser interestatal o podemos llegar a hablar internacional. Tal vez ahí es necesario acudir a instancias federales como lo es Fevimtra de la PGR, ellos si tienen su refugio, con ellos hemos trabajado mucho y entonces hacemos la conexión, estamos en constante comunicación con ellos y seguimos la investigación con el agente del ministerio público. Entonces si bien son trabajos paralelos, nunca están separados. Ellos continúan con la investigación y nosotros atendemos a la víctima”.

“Vamos atendiendo de acuerdo a las necesidades y prioridades que presente la víctima. Aun cuando la averiguación previa se consigne nosotros seguimos trabajando con ellas. Hay un periodo de tiempo en que la tenemos con nosotros o con Fevimtra y están presentes, si en algún momento ellas tienen una red de apoyo, un familiar para estar con ellos les

damos seguimiento, el cual consiste en hacer visitas, detección de otras necesidades y poder ir ofreciéndoles las necesidades de cambio, todas esas decisiones se van tomando con el director o conmigo, las personas que la están trabajando planteamos un programa de trabajo y vemos cómo va evolucionando la persona, cuáles son los avances que ha tenido, cuál es el interés real de ella, hay ocasiones que abandonan o ya no permiten ser localizadas, nosotras no las obligamos. Y continuamos con el acompañamiento a agencia a juzgado si es necesario. Del Director y del grupo de trabajo”.

“Nuestras líneas de acción se han dado también con base en la experiencia, hemos aprendido en el camino, partimos de un modelo de atención muy general a uno muy específico, hemos ido conociendo a la víctima de trata un poco más, sabemos que es una víctima que lo que pudiera declarar en primer momento no es la realidad o está muy carente de información y con el tiempo luego se nutre, de ahí hemos encontrado situaciones que sirven a la investigación. Cada caso se aborda con la especificidad que requiere porque cada víctima es especial y diferente”.

4.4.2 Limitantes

En la investigación se encontraron las siguientes limitantes:

- 1) La principal limitante a la que se enfrenta el programa es el desconocimiento del delito y sus implicaciones, por parte de funcionarios de los tres órdenes de gobierno, ciudadanos y medios de comunicación. Constantemente se confunde la trata de personas con prostitución, se ignora que no solo existe la trata con fines de explotación sexual, dejando de lado la laboral o la extracción de órganos. Esta situación restringe el acceso a la justicia en algunos de los casos.

- 2) Las partidas presupuestarias para operar el programa, al ser de nueva creación son pequeñas e insuficientes los recursos.
- 3) También está la limitante de infraestructura física, recursos humanos especializados en las distintas áreas del programa y equipos tecnológicos. No se ha construido un refugio especializado para la atención y protección a víctimas.
- 4) Carencia de un modelo de atención especializado a víctimas de trata de personas.

Herrera Saldívar (28/07/14) señaló que “lo más limitante siempre va a ser la mentalidad que tengamos respecto al tema. Es frustrante toparnos con funcionarios públicos que no entiendan las políticas de la perspectiva de género, perspectiva de Derechos Humanos, Protección de la Niñez. No es la ignorancia del tema, si no la resistencia a querer aprender al respecto. Lo primordial es que los funcionarios conozcan, desde los policías municipales, policías auxiliares, jueces de paz, agentes subalternos, ministerios públicos, jueces, etc.”

Agrega que existen limitantes en recursos económicos, recursos humanos como todas las dependencias. Al ser una Unidad de reciente creación, se prevé que el Presupuesto de Egresos del próximo año se tenga una partida específica. También esperamos los recursos que vendrán con implementación de políticas públicas que se definen en la Conago, en la Confederación Nacional de Procuración de Justicia, de la Comisión Intersecretarial Federal de ahí se van a aterrizar partidas específicas para estas áreas, para prevención, operatividad, atención a víctimas, seguimiento a procesos penales, albergues, refugios, son mucho más focalizados”.

“Nosotros quisiéramos hasta tener una fiscalía especializada como ya existe en otros estados, una fiscalía presupuestariamente implica mayor erogación. Los recursos vendrán del gobierno del estado y del gobierno federal. Sería ideal la existencia de las Fiscalías Especializadas en todos

los estados, sería genial y lograra la unificación de mandos de todas las fiscalías especializadas en trata sería sensacional por ser temas conexos que no distinguen territorialidad, esto agilizaría todo, dese la caída de recursos hasta la operatividad, toma de decisiones”.

“En estas limitantes es importante que la sociedad civil también tenga conocimiento del delito. Cuando a las trabajadoras sexuales les están quitando una parte o todas sus ganancias, o las están obligando a través de la violencia física o psicológica, a través del aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad es explotación. La minoría de edad también es una condición. Nosotros perseguimos el delito de trata de personas, no la prostitución. Estamos convencidos que criminalizar las conductas sociales no han tenido buenos resultados. No todos tenemos el mismo proceso de victimización, pero todos podemos caer en él, de una u otra manera.”

“Los procesos de victimización son diferentes, cambian, hay de todas clases sociales, medios comisivos. Es tan grave la afectación psicológica, que las convencen que la autoridad las persigue. Desgraciadamente a las víctimas se les vende otra idea, por parte de los mismos tratantes, es obvio, es la reacción natural que esperábamos de parte de ellos, les estamos afectando sus intereses. Hemos asegurado cuentas bancarias, vehículos, inmuebles, es obvio que no van a estar contentos con lo que hacemos y van a buscar la manera de persuadir a sus víctimas para que huyan, haciéndoles ver que estamos en contra de ellas. Pero también afortunadamente tenemos muchas víctimas que han tomado conciencia de esto y vienen a denunciar a su tratante”.

En la opinión de Chávez Gómez (25/07/14) “en procuraduría trabajamos coordinadamente con la Unidad de Seguimiento al Delito de Trata, con los agentes de ministerio público la comunicación ha sido muy buena. En ningún momento se considera que nosotros invadimos su trabajo y viceversa”.

“Otra limitante es que socialmente es un tema muy marcado o estigmatizado, nosotros tenemos mucho cuidado en cualquier gestión que hacemos de mencionar que fue víctima del delito. No queremos que sean señaladas ni catalogadas de alguna forma porque eso es revictimizar. Entonces socialmente tenemos esa limitante mucha gente no entiende que es la trata de personas, incluso hay funcionarios públicos que todavía hablan *de trata de blancas* desgraciadamente, periodistas y también la difusión, aquí es importante la prevención, la difusión, todo lo necesario para poder informar a la gente.”

“La infraestructura si es una limitante, se necesita de un albergue especializado para atención a víctimas, tener un refugio para mayor seguridad, tal vez más personal”. Se requieren espacios adecuados para la atención a víctimas de trata de personas y mayor número de personal, porque esto no tiene horarios, no es de 9:00 a 6:00, me gustaría contar con criminólogos, una psicóloga especializada en menores, darles toda la atención que requieren y crear las redes de apoyo institucionales que pudiera ser muy fácil el acceso a los servicios de salud, de educación, de transporte, etc. Se está trabajando, pero falta fortalecerlos”.

Menciona Chávez Gómez (25/07/14) que al carecer de un manual especializado para la atención a víctimas de trata de personas, se hizo una selección de personal con base a su sensibilidad, compromiso y experiencia”. Con ellos estamos tomando las decisiones y las directrices para crear un Protocolo de atención a víctimas de trata de personas. Se tiene a la fecha un avance del 30%, estamos en la etapa de estructuración, un modelo de atención especializado en el papel lo podemos desarrollar, pero hay otros factores que influyen para que salga a la luz, estamos hablando de que debe haber infraestructura.”

4.4.3 Conflictos

Menciona Herrera Saldívar (28/07/14) que “son con las personas involucradas. Tenemos a muchos tratantes que se hacen pasar por familiares de las víctimas, a exigirnos que las dejemos libres. No solamente es la posición verbal, la mayoría de ellos tiene asesores jurídicos, casi todos los detenidos que hemos tenido en la unidad, tienen asesoría y defensa particular porque tienen recursos para hacerlo. La mayoría va a contraloría a Derechos Humanos y presentan quejas contra nosotros, promueven sus amparos. Existe un soporte económico que les permite movilizarse de esa forma. Nos hemos entrevistado con abogados que nos dicen: “pero si siempre ha funcionado así, tiene más de treinta años que funciona de esa manera el negocio, como que ustedes lo cerraron”.

“Son conflictos jurídicos, verbales, personales e interinstitucionales, hemos tenido casos en los que a lo mejor requieres de la actuación de otra autoridad de otro estado y no te la brindan, porque ellos no tienen interés o están ocupados en otra cosa o no sabemos, o al revés puede ser que venga otra institución, por ejemplo PGR, que diga este asunto es mío, me lo llevo. En operativos también se dan conflictos”.

Para Chávez Gómez (25/07/14) “los conflictos son derivados de la falta de infraestructura, si tuviéramos un refugio y el albergue sería más sencillo, no estaríamos preocupándonos por la seguridad de las personas. Si estuvieran fortalecidas las redes de apoyo institucionales el acceso a los servicios sería más rápido, es una labor de gestión que debe ser más ágil”.

“Y la prevención, es realmente lo que nos va ayudar mucho. Tener conciencia del delito de trata de personas, que el ciudadano sepa que la trata no es prostitución como muchos lo piensan, sino que es una explotación de una persona sobre otra que puede ser en el ámbito laboral, de la libertad, en todas las vertientes que tiene. Con esto nos ayudaría mucho a detectar estas prácticas y en su caso, como uno de los fines de la ley erradicar este problema”.

4.5 Evaluación

Los parámetros para la evaluación de las acciones de trata de personas en lo referente a la Atención y Protección a Víctimas no puede hacerse de forma cuantitativa ni progresiva, asimismo para las averiguaciones previas y consignaciones. Respecto a la prevención si es medible el número de pláticas informativas que se hayan desarrollado en el estado.

Herrera Saldívar (28/07/14) mencionó que “no podemos evaluar de la misma forma que un programa contra el robo de autos, son patrones muy diferentes, para nosotros lo más importante son las víctimas, si quieres contabilizar cuántas víctimas tenemos en un operativo, cuenta cuantos operativos, cuantos detenidos, cuántos inmuebles se han asegurado, y a cuántas víctimas le hemos dado atención. Un parámetro para todas estas variables para saber si funciona o no. Se maneja internamente en un informe en la comisión interinstitucional”.

Según Chávez Gómez (25/07/14) “es un programa permanente, que está abierto y disponible las 24 horas los 365 días del año, al interior de procuraduría funciona por los mecanismos que tiene la misma institución, con la Ley Orgánica, el Reglamento Interno, las leyes de la materia, las leyes de Víctimas y los mecanismos que tenemos para la atención al público, pero también investigar al probable responsable. Con esta reglamentación, manuales y procedimientos. Las metas del programa, a veces solo medimos en números, yo no puedo decir que vamos a atender a 50 mil víctimas de trata al año porque a final de cuentas no es el número, sino la calidad con la que se atiende, yo prefiero decir que a lo mejor tuve 5 víctimas de trata, pero a esa 5 víctimas les di un seguimiento de un año, en el cual le pude ofrecer o ella accedió a un trabajo, educación, salud, apoyo cuando son madres. El principal objetivo es poder ayudar a la persona a restituirle algo que ella ha perdido en la comisión del delito, presentarle opciones para que ella pueda acceder a una mejor calidad de vida y que esto pase a ser otra etapa que ya se cierra y ella pueda comenzar con otra”.

Sobre la medición de los indicadores, señala Herrera Saldívar (28/07/14) que “una forma aproximada, sería a través del conocimiento del alcance de las metas programáticas. Se tiene un programa operativo anual. Lo maneja la Fiscalía Jurídica. La primera vez que trabajamos con indicadores y metas es a partir del 2014. Existió la campaña Corazón Azul se dio a través de varios funcionarios, pero no era un programa de gobierno como tal, operativamente nadie lo llevaba, era una contribución de las instituciones y los movía la buena fe. No podía serlo porque no existía la Ley General”.

“Nosotros manejamos un concentrado estadístico en relación a trata de personas. Contiene la misma información que se comparte con las instituciones de la Comisión Nacional. Lo hemos sistematizado, concentrado y depurado y lo tenemos al día, con la finalidad de que la gente si necesita la información sepa. No les vamos a dar parámetros, yo no comparto la idea de que se nos fijen metas con base en los números del año pasado, si rescataste a 120, pues ahora serán 150, andaremos buscando, o si vamos a detener 88 ahora tendrán que ser 150, no se puede. En otros tiempos esa fue la política de medición de los resultados”.

Se presentan dos tablas con la información que proporcionó el Responsable de la Unidad Especializada de Trata de Personas. La número uno muestra las averiguaciones previas por año de 2012 a 2014. Lo alentador son las 4 sentencias condenatorias que se lograron.

Tabla 1

Estadísticas de la Unidad de Seguimiento del Delito de Trata de Personas (28/07/14)								
	Averiguaciones Previas				Sentencias	Avs. Prevs. Consignadas por Delito de Trata de Personas	Operativos	Bienes Inmuebles Asegurados
Año	En Integración	Consignada	Archivadas	Explotación infantil	Condenatorias			
2012	19	18	0	25	4	18	13	9
2013	60	37	4	20	0	33	10	12
2014	87	17	0	3	0	16	9	7

Fuente: Unidad de Seguimiento del Delito de Trata de Personas PGJ-Puebla.

En la número dos también se desglosa por año del 2012 a 2014, indicando el número de víctimas rescatadas, los municipios de origen, su edad, sexo y a la entidad que fueron canalizadas, Fevimtra o Proviclima.

Tabla 2

Estadísticas de la Unidad de Seguimiento del Delito de Trata de Personas (28/07/14)									
VICTIMAS									
Año	Rescatadas en operativo	En Avs. Prevs. y Procesos	Lugar de Origen	Mayor De Edad	Menor De Edad	Hombres	Mujeres	Canalizadas	
								Fevimtra	Proviclima
2012	40	47	Puebla 29	21	26	2	45	4	16
			Michoacán 2						
			D.F. 2						
			Tlaxcala 1						
			Oaxaca 2						
			Tabasco 1						
			Hidalgo 1						
			Morelos 1						
			No Especifica 8						
2013	88	119	Puebla 43	94	25	0	119	0	89
			Morelos 2						
			Veracruz 12						
			Tlaxcala 0						
			Oaxaca 2						
			D.F. 6						
			Edo. México 5						
			Chiapas 6						
			Tabasco 5						
			Guerrero 1						
			Hidalgo 1						
			Nayarit 1						
			No Especifica 10						
			2014						
Oaxaca 5									
Guanajuato 5									
D.F. 7									
Chihuahua 1									
Veracruz 16									
Tlaxcala 10									
Chiapas 5									
Sn Luis Potosí 2									
Guerrero 1									
Tabasco 9									
Edo. México 2									
Hidalgo 1									

Fuente: Unidad de Seguimiento del Delito de Trata de Personas PGJ-Puebla.

Respecto a evaluación en la Dirección General de Atención a Víctimas, Chávez Gómez (25/07/14) expresa que “cuentan con una evaluación como institución de gobierno, hay un programa presupuestario, el cual nos establece cuáles son nuestros programas a desarrollar en el año y de ahí

las metas a alcanzar. Los sistemas a evaluarnos son mayoritariamente cuantitativos, es decir, cuántas víctimas de trata atiendes o cuantos apoyos das a las víctimas de trata, de esa forma nosotros medimos la eficiencia de lo que estamos haciendo. Tenemos todo nuestro respaldo y lo hablamos en tipos de ayuda, sería un indicador. Las ayudas van desde consultas médicas, proporcionar alimentos, transporte, asesoramiento jurídico, acompañamiento, sesiones psicológicas, todo esto, obvio cada uno para cada persona”.

¿De acuerdo a estos indicadores podría darnos datos referidos a su evaluación dentro de los últimos 5 años?

“La evaluación de trata de personas, apenas la iniciamos el año pasado, de 2012 hacia atrás estaba considerado dentro de lo que era la Dirección la Atención a Víctimas. El año pasado, establecimos este criterio derivado de esta organización más estable en procuraduría, y porque el procurador es el que se ha preocupado por esto, porque anteriormente la investigación del delito de trata de personas se hacía en cualquier agencia del ámbito territorial y pues ahí era un agente del ministerio público que recibía, daba trámite como cualquier otro delito, ya de dos años a la fecha se estuvo haciendo este intento de establecer una Unidad Especializada para la investigación del Delito de Trata de Personas, costó mucho trabajo porque es crear una estructura nueva, que implica personal, mobiliario, todo lo que esto conlleva. El año pasado esto ya funcionó más estable, ya tiene sus agentes del ministerio público, toda la estructura. Y por el lado de víctimas vamos por ese camino, *todavía nosotros no tenemos una División de víctimas de trata*, de víctimas de violencia familiar, todavía no, sin embargo, al interior si lo trabajamos de esa manera, entonces, eso ya operativamente lo vemos nosotros con las aptitudes, las habilidades, las herramientas que tiene el personal, sabemos que hay psicólogas que tiene mayor empatía con los niños, otras que tienen mayor empatía con las mujeres, hay trabajadoras sociales que pueden ser muy estrictas pero a la vez, muy

cálidas en la instrucción, muy empáticas con todos. Si bien no hay una división formal de la atención a víctimas aquí, si la estamos formando”.

“Cuando hay una víctima en el interior del estado, lo que sucede es que si recepciona la denuncia cualquier ministerio público, pero la Unidad de Trata se traslada al lugar y comienzan a hacer toda la gestión, están colaborando. Esta unidad especializada aunque físicamente este en la ciudad de Puebla tiene la facultad de ingerir en las decisiones de la investigación en cualquier otro punto del estado, entonces la comunicación entre agencias de ministerios públicos es fundamental para estos casos. Nosotros también tenemos delegaciones en los municipios, y si en algún momento es necesario dar seguimiento a una víctima, ya sea que las personas que están trabajando vayan o estén en comunicación constante, también hacia el interior de nuestras delegaciones hemos tratado de encontrar el perfil más adecuado y todos están sabedores que una víctima de trata debe tener un trato especial, y lo necesario para restituirla”.

¿Cuántas víctimas se han rescatado, cuántas víctimas se han atendido y en qué forma?

“Ahorita no podría darle el número porque hasta 2012 es cuando se ve una estructura más firme en cuanto a la atención a víctimas de trata y se empezó a reportar hasta esa época. Sobre la víctima de trata rescatada, aquí podríamos hablar de dos ámbitos, la una víctima rescatada por la función ministerial y una víctima de trata rescatada en cuanto al seguimiento que nosotros le hiciéramos, ahí diferirían los números, porque si se hiciera alguna investigación en donde están involucradas 14 personas, esas 14 difícilmente podríamos tener un seguimiento porque no les interesa a ellas, desaparecen, si yo diera una cifra de la atención a víctimas con la atención ministerial no va a coincidir viendo estos parámetros, eso sería muy importante. Ambas labores son muy importantes, porque nos ayuda a detectar y a conocer mucho sobre este tema, pero el desarrollo a futuro también es importante considerarlo. Yo iría más a la cifra que

manejaría las agencias del ministerio público, los registros que tiene como investigación y de ahí a lo mejor se pudiera hacer una investigación con nosotros para saber qué ha sucedido con estas víctimas, que atención y apoyo recibieron, ahí podríamos hablar de otro número”.

“Lamentablemente *no hemos tenido una víctima que llegue al final del proceso*, no se ha logrado, ha sido complicado, hemos tenido seguimiento de un año y meses y ha sido muy bueno, que ha ido desde una estancia en Fevimtra, egreso, conseguimos escuela, conseguimos apoyo para la familia y todo lo demás, hasta la decisión de la víctima de decir, sabes que, ya no quiero nada más, cambian de domicilio, incluso cambian de estado y ya no volvemos a saber de ellas. Las edades de las víctimas van desde menores de edad desde 15 a 16 años de edad, aquí trabajamos mucho con DIF, ellas son enviadas a DIF, porque hasta hace poco no teníamos la facultad de atender a menores, hasta personas de 40 años que son esposas, madres de familia y que sufren las consecuencias de este delito. Un mayor porcentaje son jovencitas”.

Conclusiones

Los supuestos del enfoque de políticas públicas marcan una serie de condiciones que nos ayudan para analizar la eficiencia de las acciones de los gobiernos en sus tres niveles de ejecución. Principalmente debe existir un Estado democrático, abierto a la participación de diversos sectores de la población, de organizaciones civiles. Además debe entenderse que lo público ha dejado de ser una actividad de exclusividad estatal. En la implementación de las políticas también debe observarse un sistema abierto de toma de decisiones, de coordinación y colaboración.

Como menciona Rodríguez (2014:134) "...ubicar el espacio de lo público como un ámbito de todos, del Estado como ente abstracto, del Gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano".

Agrega que "el objetivo de cualquier política pública debe ser resolver los problemas públicos, la complejidad de la realidad social hace necesario el concurso de diversas disciplinas de la ciencia para lograrlo, esta es la razón por la cual se insiste en concebirlas con un carácter multidisciplinarios" (2014:166)

La definición de las políticas públicas para dar solución al problema de trata de personas aún está en proceso de construcción, se registraron avances con la aprobación del marco normativo, su reglamentación y las acciones gubernamentales, sin embargo, hace falta una visión global, mediante una política federal que verdaderamente solucione el rezago social, el económico las desigualdades, la discriminación y la inseguridad, para prevenir con eficiencia esta práctica ilícita.

Las políticas públicas en materia de Trata de Personas en el estado de Puebla, obedecen a dos ordenamientos de reciente creación, ambos del 2012:

1.- La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de sus Víctimas. (LGPSETP)

2.- La Ley para Prevenir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la protección y Asistencia a las Víctimas en el estado de Puebla.

Ambas leyes estipulan la creación de una Comisión que integre a la administración pública de los dos niveles de gobierno, respectivamente, en donde se busca que todas las dependencias y entidades participantes diseñen y ejecuten acciones de prevención, combate y atención y protección a las víctimas en coordinación y colaboración.

En cumplimiento a la LGPSETP publicada en el mes de junio de 2012, el Gobierno del Estado de Puebla, creó en mayo de 2013 la Unidad de Seguimiento del Delito de Trata de Personas, dependiente de la Fiscalía Jurídica de Derechos Humanos y Atención a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia, la cual ha aglutinado los esfuerzos y reporta las acciones que se realizan en la entidad ante las instancias federales correspondientes, ya sea la Comisión Interinstitucional, la Conago, la Comisión de Procuración de Justicia, etc.

Esta Unidad de Seguimiento, a pesar de ser de reciente creación, ha fortalecido las acciones de investigación, combate, prevención y atención a víctimas del delito de trata de personas. Se crearon ministerios públicos especializados en la materia y son movibles, es decir, acuden a todo el territorio poblano cuando existe una denuncia.

Las decisiones se toman de forma colegiada y se tiene la interacción de diversas entidades y dependencias del gobierno de estado de Puebla. Propicia la transversalidad en la ejecución de las acciones implementadas.

Existen indicadores para la evaluación, según datos proporcionados por la Unidad de Seguimiento, en donde se muestra el número de operativos realizados, las averiguaciones previas que están en proceso y consignación, el número de víctimas rescatadas y los lugares de origen.

Un factor que ha impactado negativamente en la implementación de las políticas públicas fueron los cambios de titulares de la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría de Educación Pública en abril de 2013, generando que no existiera continuidad y los objetivos sean replanteados y o sean olvidados en las acciones de prevención.

Sobre el rubro de Atención y Protección a Víctimas del delito de Trata de Personas, podemos concluir que aún es mínima la infraestructura de gobierno que se tiene al respecto para atender este problema. Se carece de un Modelo de Atención Integral a víctimas de trata de personas, -en el país, también es triste el panorama, solo los estados, el de Veracruz y Tlaxcala, cuentan con esta herramienta de trabajo. La investigación realizada arrojó que este documento registra el 30% de su elaboración por parte del personal de la PGJ-Puebla.

No existe un albergue, ni un refugio especializado para recibir a las víctimas de trata y garantizarles su protección y atención requeridas por la naturaleza del ilícito que las originó. Las características de cada una de estas figuras son diferentes, un albergue es un lugar acondicionado para darles alojamiento, atención integral, rehabilitación, recibir a sus familiares, etc. El refugio también cumple estas características, pero su ubicación es secreta, su acceso es restringido a cierto personal, porque también está diseñado para proteger a las víctimas de los tratantes que ponen en peligro su vida o integridad física.

Para la creación de toda esta infraestructura hacen falta recursos del estado y la federación. Esperamos que estas partidas pronto lleguen a las entidades como producto de la Ley General en la materia. Porque es

necesario contar con recursos financieros, materiales y personal capacitado en el tema.

Otra limitante en la implementación es una constante en el país, el desconocimiento del delito de Trata de Personas por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, persisten los tabúes sobre el tema, puesto que se considera que existe solo la modalidad de explotación sexual, dejando de lado la explotación laboral, la mendicidad, la esclavitud forzada, el tráfico de órganos, etc. Esto también provoca la revictimización de las víctimas y que no se garantice su derecho de acceso a la justicia y la seguridad.

Respecto a la participación de la sociedad civil en el proceso de la política pública para sancionar, prevenir y atender y proteger a las víctimas del delito de trata de personas, no existe en la gestación, implementación y evaluación. Desafortunadamente a nivel federal algunas asociaciones han utilizado el tema como bandera y han lucrado con la imagen de las víctimas.

Sobre la injerencia de los medios de comunicación, es importante resaltar que aún falta sensibilizar a las y los comunicadores sobre el delito y la importancia de dar una atención y protección especializada a las víctimas de trata de personas. Persiste en muchos reporteros, presentadores de noticias la ignorancia sobre el delito, lo confunden con “trata de blancas” o prostitución. En este sentido, en el rubro de la prevención se debe hacer el trabajo con campañas de difusión, foros de análisis y capacitación con representantes de los medios de comunicación.

Los responsables de las dos áreas investigadas cuentan con la preparación y experiencia laboral necesarias para su desempeño, se han especializado en la sanción, investigación, prevención y atención a las víctimas del delito de trata de personas. Además demostraron ser sensibles y tener capacitación en Perspectiva de Género, Derechos Humanos y Derechos de la infancia.

El enfoque de políticas públicas es una metodología que nos permite analizar los resultados de las acciones gubernamentales, medir el grado de eficiencia y distinguir las prácticas exitosas.

El Gobierno del Estado de Puebla se encuentra en proceso de dar cumplimiento con la exigencia actual de sanción, la prevención, así como la Asistencia y Protección a las víctimas de la Trata de Personas. Observando así un compromiso con los derechos humanos.

La complejidad del delito de trata de personas dificulta la armonización y homologación de criterios para la instrumentación de un Programa Estatal que lo aborde. Al ser un problema con causas multifactoriales, es sumamente necesario contar con diagnósticos y personal altamente capacitado en el tema, además de recursos en el presupuesto estatal.

La trata de personas es un fenómeno social que tiene pocos años de estar en la agenda de gobierno en la esfera nacional, data del año 2003 cuando se suscribe el Protocolo de Palermo por el Estado mexicano, esta reciente incorporación ha generado que no se haya ejecutado una política pública integral.

Es a partir del 2012 que con la entrada en vigor de la Ley General en la materia se han ido homologando criterios para las acciones que deben desarrollarse en la prevención, erradicación, sanción, atención y protección a las víctimas. Recientemente con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Programa Nacional de Trata de Personas se han fijando estas directrices.

Anteriormente los estados a través de leyes y de sus códigos establecían los tipos penales y las acciones a seguir en el tema. En Puebla se tipificó en el 2007, y la Ley del 2010 fue abrogada para armonizar el ordenamiento de

acuerdo a las reformas del 2012. Este proceso no permitió que se definieran y permanecieran lineamientos para solucionar el problema de trata de personas, se avanzó un poco en el posicionamiento de tema entre la sociedad civil, gracias a la difusión de los medios de comunicación.

La esencia de la trata de personas es compleja, es un ilícito multifactorial por lo que la política pública a seguir debe ser global, y debe existir coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, la academia, la iniciativa privada y la sociedad civil. Sin perder de vista la colaboración internacional.

De acuerdo a la investigación de campo realizada se puede concluir que la Prevención, Sanción y Atención a las Víctimas del Delito de Trata de Personas en el Estado de Puebla 2011-2014 se encuentra en proceso de implementación, son políticas públicas inacabadas. Han tenido resultados en parte de la prevención, combate, a través de la investigación y el rescate a víctimas del delito.

El cumplimiento de sus objetivos se está realizando sobre todo en el combate al delito en cualquiera de sus modalidades, se persigue como fin principal el rescate de las víctimas, ofreciéndoles la atención y protección que requieren. Además de la detención y consignación de los tratantes realizando averiguaciones previas bien fundamentadas para lograr que sancionados.

Se concluye que las políticas públicas implementadas en Puebla son eficientes pero con varias limitantes:

- La principal es el desconocimiento del delito y sus implicaciones, por parte de funcionarios de los tres órdenes de gobierno, ciudadanos y medios de comunicación. Constantemente se confunde la trata de personas con prostitución, se le sigue denominando “trata de blancas”, se ignora que no solo existe la trata con fines de explotación sexual,

dejando de lado la laboral o la extracción de órganos. Esta situación restringe el acceso a la justicia en algunos de los casos.

- Las partidas presupuestarias para operar el programa, al ser de nueva creación son pequeñas e insuficientes los recursos.
- También está la limitante de infraestructura física, recursos humanos especializados en las distintas áreas del programa y equipos tecnológicos. No se cuenta con un albergue o un refugio especializado para la atención a víctimas.
- Carencia de un modelo de atención especializado a víctimas de trata de personas.
- Falta de un diagnóstico estatal de la situación de trata de personas en Puebla.
- Es urgente la formulación del Programa Estatal de Prevención en materia de trata de personas y de atención y protección a las víctimas de estos delitos.
- Han sido muy pocas las sesiones de la Comisión Interinstitucional en Puebla. Es imperante que se reactiven estos trabajos y se les de seguimiento. Supervisar las acciones que diseñen e implementen los 217 municipios de la entidad.
- Necesaria mayor coordinación de acciones interinstitucionales para prevenir el delito.
- Promover y fortalecer la cooperación de la sociedad civil y expertos en el tema.
- Desafortunadamente el delito de trata de personas no ha disminuido a partir de la instrumentación de las políticas públicas, aún se comete y todos los días los tratantes modifican las formas para hacerse de víctimas y la forma de realizarlo.
- La complejidad del delito de trata de personas dificulta la armonización y homologación de criterios para la instrumentación de un Programa Estatal que lo aborde. Al ser un problema con causas multifactoriales, es

sumamente necesario contar con diagnósticos y personal altamente capacitado en el tema, además de recursos en el presupuesto estatal.

Sobre las interrogantes de la presente investigación, se logró conocer que un factor que ha ayudado a su instrumentación en el estado de Puebla, fue la creación de la Unidad Especializada de Seguimiento del Delito de Trata de Personas, que depende de la Fiscalía Jurídica de Derechos Humanos y Atención a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia. La cual dirige la investigación, combate, prevención y el rescate de las víctimas.

Se logró conocer cuántas víctimas de trata de personas han sido rescatadas, sin embargo, se desconoce la estadística de víctimas protegidas y atendidas.

Se tuvo acceso al concentrado estadístico de la Unidad de Seguimiento de 2012 a 2014, solo muestra la cifra de las víctimas rescatadas, no se tienen estadísticas ni seguimiento de las víctimas atendidas y de las que tuvieron un proceso de protección y atención por parte del gobierno del estado las capacitaciones que se han realizado a los funcionarios del gobierno y de los ayuntamientos del estado de Puebla. Existen las acciones pero no se sabe con exactitud cuántas se han realizado. Falta que estos indicadores se concentren en un documento que coordine la secretaría técnica de la Comisión Interinstitucional.

Respecto a que si las políticas públicas se incorporaron a la agenda del gobierno por ser una demanda social sentida y exigida, se constató que así fue, es un tema de defensa de los derechos humanos y a nivel internacional se incorporaron estas demandas en el Protocolo de Palermo en el año 2000, generando compromisos para los Estados firmantes.

Participación ciudadana

De acuerdo al análisis de las políticas públicas en materia de trata de personas en el estado de Puebla, en cuanto *a la participación ciudadana*, no se ha tomado en cuenta en todas las etapas en Puebla, sobre todo en el aspecto de la investigación y combate al delito. Sin embargo, por la naturaleza de la acción los implementadores se reservan las acciones que ejecutan al realizar los operativos. Aunque se ha permitido la colaboración de la ciudadanía a través de la denuncia anónima.

A nivel federal si existen diversas organizaciones, que han tomado como bandera la trata de personas, que realizan trabajos de investigación académica, de prevención y atención a las víctimas, en la entidad poblana la presencia de las asociaciones civiles es muy limitada.

Tener una visión global de la trata de personas permitirá impulsar la participación de la sociedad civil en la prevención del delito y en la atención y rehabilitación de las víctimas, diseñando campañas para avanzar en un posicionamiento público del tema para que cobre mayor visibilidad y pueda generar en las y los ciudadanos la decisión de participar e involucrarse en su prevención y erradicación. Incluyendo el uso de las redes sociales, que se han convertido en un medio propicio para enganchar a víctimas.

Toma de decisiones

De acuerdo a los datos revelados por los implementadores que fueron entrevistados, la *toma de decisiones*, es mixta en el área de prevención y atención a las víctimas, se desprende de la coordinación y colaboración que se registra en la Comisión Interinstitucional.

Y es vertical en la investigación y combate descendiente del Procurador General de Justicia hasta la Unidad de Seguimiento del Delito de Trata de Personas.

Para el enfoque de políticas públicas la toma de decisiones debe generar espacios para la retroalimentación entre los implementadores y el público al cual va dirigido. En el tema de trata de personas las víctimas deben ser protegidas y se les debe garantizar sus derechos humanos, el Estado está obligado a darles esta asistencia, luego de un proceso la víctima está en condiciones de decidir qué camino tomar para reintegrarse a la sociedad. Lo que hace difícil que pueda involucrarse como beneficiarios de esta política a las víctimas de este delito.

El ámbito de lo Público

En materia de denuncia se ha buscado un papel más activo de la denuncia ciudadana, se creó la figura de “denuncia anónima”.

En la incorporación de las víctimas de trata de personas se toma en cuenta en todo el proceso su punto de vista y su decisión es respetada.

A nivel federal existen organizaciones civiles con gran influencia en el tema de trata de personas, tienen injerencia en el establecimiento de políticas públicas estatales y municipales.

En este aspecto falta la participación de otros actores sociales como la iniciativa privada para que participe activamente en la prevención de este delito.

Los medios de comunicación juegan un papel primordial en la prevención del delito de trata de personas, se requiere de una participación responsable que difunda las causas del delito, a las personas vulnerables para ser víctimas de este delito, las modalidades que presenta, etc. Para que las campañas de difusión que se implementen sean eficientes, es indispensable que las instancias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno realicen talleres de sensibilización con los comunicadores para

que los mensajes sean acertados y la percepción de la trata sea la adecuada.

Sobre prevención se han realizado diversos esfuerzos, vale la pena destacar que se cuenta con un instrumento para realizar este trabajo, el Manual de información y prevención de Trata de Personas, que busca difundir y prevenir involucrando a los directivos y docentes de los diferentes niveles de educación, así como a los padres y madres de familia.

Evaluación

La *Evaluación* se realizó a través del concentrado estadístico de la Unidad de Seguimiento de 2012 a 2014, que se presenta cada mes en la Comisión Intersecretarial federal. No puede medirse el rescate de víctimas de forma cuantitativa, ni puede fijarse la meta progresiva año con año como comparación, se han rescatado 283 víctimas, 67 averiguaciones previas consignadas por trata de personas, en 32 operativos y se han logrado cuatro sentencias condenatorias.

Son pocas las sesiones de la Comisión Intersecretarial y no existen reportes actualizados.

Por otra parte, a nivel federal falta profundizar en la prevención sobre la naturaleza del tratante, existen investigaciones al respecto que nos revelan prácticas sociales arraigadas y culturizadas de violencia de género.

Es necesario que como política pública eficiente garantice el ejercicio pleno de los derechos humanos, debe convertirse en una estrategia integral que posibilite el presupuesto y la disponibilidad del personal idóneo, con suficiente capacitación para su correcta ejecución. Para que de la misma forma sea operada en los estados y municipios.

En el país se debe avanzar en la construcción de un sistema de seguimiento, información y estadísticas para describir con precisión las dimensiones del delito.

Como política pública nacional contra la trata de personas debe considerarse dentro de la prevención el diseño e implementación de acciones para abatir la desigualdad social y la pobreza. Incorporar las perspectivas de derechos humanos, equidad de género y protección a la infancia.

Es urgente una asignación adecuada de recursos en el Presupuesto de la Federación para garantizar la aplicabilidad de la actual ley general en la materia, para formular una estrategia amplia que incluya las medidas de prevención (en la difusión y mejores condiciones en lo social) investigación y sanción de los tratantes, así como de la asistencia, protección y rehabilitación de las víctimas.

Según el informe del Departamento de Estados Unidos sobre trata de personas 2014, "México sigue sin cumplir los estándares mínimos para la eliminación del delito de trata de personas" "la limitada comprensión del delito de trata de personas por parte de algunos funcionarios mexicanos continua socavando la lucha contra el delito."

Finalmente quisiera expresar que no debe perderse de vista que la Trata de Personas es un delito que arranca la libertad y dignidad de los seres humanos, constituye una grave violación a los derechos humanos y es una grave manifestación de violencia de género, puesto el mayor número de víctimas son mujeres y niñas.

Referencias

Bibliográficas

Aguilar Villanueva Luis. (2000) *La hechura de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial. Tomo 2. México.

Aguilar Villanueva Luis F. (2000) *La implementación de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial. México.

Aguilar Villanueva Luis F. (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial. México.

Bobbio Norberto (1986). *El Futuro de la Democracia*. 1ª. Edición. Fondo de Cultura Económica. México.D.F.

Canto Chac Manuel, Castro Soto Oscar. Coordinadores. 2002. *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. Editado por Movimiento Ciudadano por la Democracia. México .D.F.

Cardozo Brum, Myriam (2003) *Evaluación de políticas de desarrollo social*. Revista Política y Cultura, núm. 20, pp. 139-154, UAM Unidad Xochimilco, México.

Casillas Rodolfo R., coordinador. (2009). *La Trata de Personas en México. Situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*. LX Legislatura. H. Cámara de Diputados. México. D.F.

Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que propician la Trata de Personas en México. (2009). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C. México.

Franco Corzo Julio. 2012. *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. IEXE Editorial, México.

Fuentes Mario Luis (2006). *Una visión de México en el Nuevo Milenio*. 1ª ed., Ed. Paideia, México.

Gordoa Víctor (2007). *El Poder de la Imagen Pública*. Random House Mondadori Editores. México. D.F.

Gutiérrez Espíndola José Luis (2007) *Educación. Formación cívica y ética*. 1ª. Ed., Ediciones Cal y Arena. México, D.F.

Johnston Hank (2013) *Los Déficit de la Democracia, las islas de la libertad, el fin del autoritarismo*. En López Leyva Miguel Armando, Castañón Fernando, Labastida Martín del Campo Julio (coordinadores). Tensiones y desafíos de la democracia. Ficticia Editorial. México.

Kliksberg Bernardo (1998). *Repensando el Estado para el Desarrollo Social. Más allá de dogmas y convencionalismos*. 1998. Universidad Hebrea Argentina Bar Ilan, Instituto de Altos Estudios en Gerencia Social.

Kliksberg Bernardo (1989). *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

Manual de Información-Prevención de Trata de Personas. (2013). Gobierno del Estado de Puebla.

Martinelli José María (2002). *Políticas Públicas en el nuevo sexenio*, (coordinador) 1ª. Ed. Plaza y Valdés. México.

Medina Peña Luis (1994). *Hacia el Nuevo Estado. México 1920-1994*. Fondo de Cultura Económica. México.

Muller Pierre. (2002). *Las Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia. Traductores Juan Francois Jolly / Carlos Salazar Vargas.

North Douglas (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.

Ortegón Quiñones, Edgar (2008). *Guía sobre diseño y Gestión de la política pública*. CAB, Serie Ciencia y Tecnología No. 168. La Organización del Convenio Andrés Bello (CAB), el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José de Caldas" (COLCIENCIAS), y el Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad de Alcalá (UAH). Impreso en Colombia.

Pérez Ruiz Maya Lorena (2013). *La imposible reconversión del EZLN en fuerza política legal*. En López Leyva Miguel Armando, Castaños Fernando, Labastida Martín del Campo Julio (coordinadores). *Tensiones y desafíos de la democracia*. Ficticia Editorial. México.

Siva-Herzog Márquez Jesús. (1996) *Esferas de la Democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. 1ª. Edición. Instituto Federal Electoral. México. D.F.

Sulbrandt. J. (1994). *La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales*. En: Kliksberg, B. *Pobreza un tema impostergable*. México: Fondo de Cultura Económica.

Uvalle Berrones Ricardo (1994). *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Uvalle Berrones Ricardo. (2001) *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*. Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México.

Fuentes Orales

HERRERA SALDÍVAR, R (2014): abogado, maestro en criminalística y ciencias forenses, maestro en procuración e impartición de justicia, director de la Unidad de Seguimiento del Delito de Trata de Personas de la Procuraduría General de Justicia del estado de Puebla, entrevista realizada el 28 de julio.

CHÁVEZ GÓMEZ, M (2014): abogada, maestra en derecho, directora general de Protección y Atención a Víctimas del Delito y Servicio a la Comunidad de la Procuraduría General de Justicia del estado de Puebla, entrevista realizada el 25 de julio.

Referencias Electrónicas

Cortés Ramírez Juan Alejandro (2008) Método de Estudio de Casos como Estrategia de Investigación Aplicada en Organizaciones Experiencia en el Grupo de Estudios Empresariales de La Universidad Pontificia Bolivariana. Revista Internacional de Investigación y Aplicación del Método de Casos (2008) XX, 1.

Disponble en: http://www.wacra.org/PublicDomain/IJCRA%20xx_i_pg93-106%20Cortes%20Spanish.pdf consultado el 21 de julio de 2014.

Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México, 2014. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Secretaría de Gobernación. México, D.F. <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2021/2/images/Diagnostico%20trata%20de%20personas.pdf> Consultado el 29 de agosto de 2014.

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (12 junio 2012) <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTP.pdf> Consultado 10 de julio de 2014.

Ley para Prevenir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en el Estado de Puebla. (31 de diciembre 2012). http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/mujer/5_LegislacionNacionalInternacional/Legislacion/Estatal/Puebla/H/Ley%20de%20trata%20de%20personas.pdf Consultado el 15 de junio de 2014.

Mariani Rodolfo. Democracia, Estado y Construcción del Sujeto (ciudadanía) (2008) En Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD. Perú. 2008. Disponible en: http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf Consulta: 05 de junio de 2014

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. http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf Consultado 15 de junio de 2014.

Reglamento de la Ley para la Prevención del Delito de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de sus Víctimas del Estado de Puebla. (14 de Marzo 2011). http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/mujer/5_LegislacionNacionalInternacional/Legislacion/Estatal/Puebla/I/Reglamento%20Ley%20de%20Trata%20de%20Personas.pdf Consultado 20 julio de 2014.

Rodríguez Luis. El proceso del diseño de las políticas públicas.2006. <http://aulas.blogia.com/2006/062401-el-diseno-de-una-politica-publica-elementos-para-una-modelizacion-esquema-de-cla.php> Consultado 15 de junio de 2014.

Vieira Guillermo (2008) 15 definiciones de política pública. <http://politicas-y-publicas.blogspot.mx/2011/05/definicion-de-politicas-publicas-5-6-7.html>. Consultado el 15 junio 2014.

Taylor, S.J. Y Bogdan R. 1987 “Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados”. Editorial Paidós Básica. Barcelona, España. Disponible en: http://books.google.com.mx/books?id=EQanW4hLHQgC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false consultado el 20 de julio de 2014.