UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

La Implementación del enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia 2016-2018

Catalina Quintero Bueno

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho y Ciencia Política,
Bogotá, Colombia

2019

La Implementación del Enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia 2016-2018

Catalina Quintero Bueno

Trabajo de investigación presentado como requisito para optar al título de:

Magister en Política Pública

Director

Marco Romero

Línea de Investigación:
Políticas de Derechos Humanos

Universidad Nacional de Colombia
Derecho, Ciencias Políticas y Sociales,
Departamento Ciencias Políticas
Bogotá, Colombia
2019

A mi hermosa e inteligente hija Lía, a mi mamá y papá y a Francisco.

Resumen

El trabajo de grado analiza la implementación del enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia 2016-2018, para ello a partir del marco teórico conocido como Top-Down, en particular las condiciones que hacen efectiva la implementación de una Política Pública, se revisa cómo ha sido el abordaje e implementación de este enfoque en la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas 2016-2018 y en los planes de acción anuales que hacen operativa la estrategia. Abordar la Trata de Personas como una Violencia basada en Género, no solo es pertinente sino fundamental, ya que las cifras indican que las niñas y las mujeres son las principales víctimas de este delito y a su vez los hombres son los principales victimarios, de ahí que sea imperativo implementar acciones concretas con este enfoque en todos los ejes de la política.

El trabajo permitió concluir que la implementación del enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas no es efectiva, desde su conceptualización se indica que debe realizarse de manera transversal lo que trae como resultado que no se tienen suficientes acciones diferenciales en la Política, las actividades son implementadas en su mayoría por los mecanismos de género quienes no tienen capacidades de gestión e influencia para movilizar a otros actores y no cuentan con presupuesto para el desarrollo de las mismas. La metodología del trabajo es de tipo cualitativo, a partir del análisis de fuentes secundarías.

Palabras clave: Trata de Personas; Implementación Políticas Públicas; Género; Transversalización del enfoque de Género.

Abstract

This work analyzes the implementation of the Gender Approach in the Public Policy against Trafficking in Persons in Colombia 2016-2018, based on the theoretical framework known as Top-Down, in particular the conditions that make effective the implementation of a Public Policy. It reviews the Gender conceptualization of the policy and how it has been implemented in the National Strategy against Trafficking in Persons 2016-2018 and in the action plans that make the strategy operational. Addressing Trafficking in Persons as a Gender-based Violence is not only relevant but fundamental, since the data indicate that girls and women are the main victims of this crime, while men are the main victimizers, therefore is imperative to implement concrete actions with this focus in all the axes of the policy. The work concludes that gender mainstreaming in the Public Policy against Trafficking in Persons is not effective, since its conceptualization indicates that it must be carried out in a cross-cutting manner, which results in the fact that there are not enough differential actions in the Policy and the activities are mostly implemented by gender mechanisms who do not have management and influence capacities to mobilize other actors and do not have a budget. The methodology of the work is qualitative, based on the analysis of secondary sources.

Key words: Trafficking in Persons; Public Policy Implementation; Gender; Gender Mainstreaming.

Tabla de contenido

Resumen IX
Abstract X
Introducción 3
Metodología y alcance de la investigación 6

I. La Implementación de las Políticas Públicas 7
Enfoques teóricos sobre la implementación de las Políticas Públicas 7
Enfoque teórico para el análisis de la implementación del enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia 12

II. El Enfoque de Género como categoría para el análisis de las políticas públicas 43

III. La Trata de Personas: Concepto, Dimensiones 64
Concepto. Qué es la Trata de Personas 64
La Trata de Personas en Colombia: Cifras y Modalidades 70

IV. La Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia 74

V. La Implementación del Enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia 83

VI. Conclusiones 96

VII. Recomendaciones 98

VIII. Bibliografía 101

Introducción

El presente trabajo titulado, La implementación del enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia, 2016-2018, busca aportar elementos de análisis de política pública para el abordaje de este delito en Colombia.

En Colombia, aún se requiere conocimiento especializado sobre el tema. Hace más de una década, el país viene implementado acciones en torno a este tema, cuenta con legislación específica, autoridades del orden nacional y local responsables del tema, así como con organismos de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil trabajando de manera exclusiva en la problemática. A pesar de lo anterior, y de que la Academia también ha realizado acercamientos al tema, aún se hace necesario producir más información que brinde elementos de análisis que permitan enfocar y/o reorientar de manera más efectiva los programas, planes de acción, acciones y presupuestos contra la Trata de Personas en Colombia.

La Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas 2016-2018, la cual se constituye en el documento que orienta la política pública en Colombia contra la Trata Personas, establece dentro de sus enfoques, el de Género. Por lo anterior, y con el propósito de aportar al debate sobre las Políticas Públicas contra la Trata de Personas, la presente investigación analizará cómo ha sido la implementación de este enfoque en dicha política. Se ha escogido este enfoque, en primer lugar, por razones analíticas, ya que abordar un solo enfoque permite dar explicaciones mucho más profundas a un tema y, de otra parte, por razones de la problemática en sí, ya que la mayoría de las víctimas de este delito son mujeres y niñas. El documento parte de la premisa, que al momento de estudiar las políticas públicas muchas veces los análisis revisan el cumplimento o desviación respecto a los objetivos y acciones generales de las políticas y poco se analiza la implementación efectiva de los enfoques los cuales en su gran mayoría son transversales, por lo tanto, desde esta perspectiva se plantea aportar al conocimiento y análisis sobre la Política Pública de Trata de Personas en Colombia.

A partir del marco de análisis del ciclo de la Política Pública, mediante el cual se busca entender la política pública a partir del estudio de sus componentes, este trabajo se centrará en el análisis de la fase de la implementación, ya que como se ha dicho no existe

suficiente bibliografía sobre las políticas públicas contra la trata de personas, aún es menor la investigación en la fase de la implementación. Por ello, a lo largo del trabajo se retomarán los principales enfoques y conceptos teóricos respecto a esta fase del ciclo de la Política Pública, en especial se revisará el enfoque Top- Down, el cual resulta pertinente para el análisis del presente estudio.

El trabajo de investigación tendrá como objetivos específicos los siguientes:

1. Revisar la pertinencia del enfoque Top Down para el análisis de la implementación del enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas
2. Analizar cómo ha sido la implementación del enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas 2016-2018.
3. Presentar recomendaciones para futuros ejercicios de formulación e implementación de dicho enfoque en las políticas públicas contra la Trata de Personas.

El presente estudio tiene un alcance en el tiempo, ya que el período de análisis será el de la actual política es decir del año 2016 a 2018, teniendo en cuenta que la Estrategia Nacional anterior, es decir la del periodo 2007-2016, había incluido el enfoque de Género, y muchos de los postulados fueron retomados por el documento de política actual. El estudio tiene unas limitaciones, ya que la información disponible sobre este aspecto en particular es escasa.

El enfoque de la investigación será de tipo cualitativo. Por investigación cualitativa se entiende cualquier tipo de investigación que produce hallazgos a los que no se llega por medio de procedimientos estadísticos u otros medios de cuantificación, siendo el grueso el análisis interpretativo. (Strauss & Juliet, 2002), por lo anterior a partir de la información existente se espera dar una interpretación y significado en el marco de los conceptos sobre el enfoque de Género.

Este trabajo de investigación contribuye al campo de la investigación sobre las Políticas Públicas en Colombia, ya que se aplicará para el análisis conceptos asociados al análisis de la fase de la implementación de la Política Públicas a un problema contemporáneo relacionado con la vulneración de los Derechos Humanos, como lo es la Trata de Personas y en particular se analizará la aplicación del enfoque de género, el cual es poco analizado

teniendo en cuenta que existe un discurso homogeneizador, por el cual se cree que la Trata de Personas le puede ocurrir a cualquier persona (Hombre, Mujer, Niño/a) y por lo tanto las medidas para atacarla deben ser neutrales al género.

Palabras Clave: Trata de Personas; Implementación de Políticas Públicas; Género; Transversalización del enfoque de género.

Metodología y alcance de la investigación

La presente investigación tiene el alcance definido para la opción de profundización de la Maestría en Políticas Públicas, es decir que para el análisis del problema planteado se utilizó principalmente información de tipo secundario (documental) y con ella se interpreto la información a partir del análisis cualitativo, particularmente a partir de las herramientas que ofrece el método interpretativo.

Por ello, es importante en este primer apartado del trabajo de investigación mencionar que se entiende por análisis cualitativo y por método interpretativo.

Es de aclarar que de acuerdo con (Strauss & Juliet, 2002) se entiende que la metodología es una manera de pensar la realidad y de estudiarla y por método se entiende el conjunto de procedimientos y técnicas para recolectar y analizar los datos. Con el término investigación cualitativa entendemos cualquier tipo de investigación que produce hallazgos a los que no se llega por medio de procedimientos estadísticos u otros medios de cuantificación, en donde el grueso del análisis es interpretativo. Al hablar sobre análisis cualitativo, nos referimos no a la cuantificación de los datos cualitativos sino al proceso no matemático de interpretación realizado con el propósito de descubrir conceptos y relaciones en los datos brutos y luego organizarlos en un esquema explicativo teórico (Strauss & Juliet, 2002). El análisis, según los autores no es otra cosa que la interacción entre los investigadores y los datos. (Strauss & Juliet, 2002)

Teniendo en cuenta lo anterior en este trabajo de grado se recopilo información documental (informes, planes de acción, informes) así como entrevistas con algunos actores clave, y partir de esa recolección esos datos se organizaron a partir de los enfoques teóricos sobre la implementación de las Políticas Públicas.

I. La Implementación de las Políticas Públicas

En este capítulo se abordará el enfoque teórico sobre la implementación de la Política Pública, especialmente en la parte final del capítulo se desarrollará con mayor profundidad el enfoque Top- Down el cual servirá como insumo principal para el análisis de la implementación del enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas.

Enfoques teóricos sobre la implementación de las Políticas Públicas

A continuación, se presentan un resumen y análisis de los principales abordajes teóricos respecto al concepto de la fase de implementación de las Políticas Públicas.

Este trabajo utiliza la herramienta de análisis del *ciclo de la política pública*. Dicha herramienta, que parte de los paradigmas positivistas y neopositivistas en las ciencias políticas, propone una descomposición de la política en una serie de etapas o secuencias lógicas distinguiendo cinco fases en la vida o desarrollo de una política: 1. identificación de un problema, 2. formulación de soluciones, 3. toma de decisión, 4. implementación y 5. Evaluación (Roth Deubel, 2006).

1. **Identificación de un problema**: Respecto a la primera fase, el proceso de identificación e institucionalización de un problema, implica que en esta etapa se analizan los procesos de inscripción en la agenda, es decir se busca identificar y explicar el rol de los actores que tuvieron injerencias al momento de incluir un tema en la agenda.
2. **Formulación y decisión**: Implica identificar cómo se define el problema por parte de los diferentes actores, las soluciones propuestas y los actores e intereses involucrados, así como el contexto general.
3. **Toma de Decisión**: A partir del proceso de formulación de la política se realizan procesos de planificación y decisión que buscan alcanzar los objetivos de manera coherente, definiendo prioridades, jerarquía de objetivos, medios y recursos necesarios a corto y mediano plazo.
4. **Implementación**: la cual va a ser el eje de investigación del presente trabajo y por lo tanto se desarrollará ampliamente. La implementación se puede definir como la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco de intenciones, de textos, de discursos. (Roth Deubel, 2004)

5. **Evaluación**: Esta fase, tiende a constituirse como una nueva disciplina en el ámbito de las políticas públicas, en dicha fase el analista se ocupa de recolectar, verificar, e interpretar información sobre la ejecución y eficacia de los programas de políticas públicas. La evaluación se ha constituido en una herramienta para encarar los tres (3) principales retos de los gobiernos: comprender, comunicar y controlar.

En concreto, respecto a la fase de la implementación, a continuación, se presentan algunos enfoques teóricos sobre la misma (Revuelta Vaquero, 2007), esta fase implica preguntarse por el rol de la administración, ya que esta es la encargada de ejecutar la solución escogida por el decisor (Roth Deubel, 2004).

Van Meter y Van Horn señalan que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas. (Van Meter & Van Horn, 1975)

Siguiendo el artículo de Benjamín Revuelta (Revuelta Vaquero, 2007), indica que Sabatier y Mazmanian consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica (Mazmanian & A, 1989). Para (Pressman & Aaron, 1973), la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas.

El enfoque conocido como contingente (Roth Deubel, 2006), busca analizar las dificultades que existen para lograr efectividad en la implementación y concluye diciendo que es necesario considerar los procesos de implementación como procesos contingentes, lo que implica que son procesos difícilmente previsibles. Bajo esta misma línea Aaron Wildavsky, (Roth Deubel, 2006) considera que los procesos de implementación deben ser considerados como un proceso constante de redefinición de los objetivos y de reinterpretación de los resultados. Por lo tanto, la política pública debe verse como un proceso optimista de aprendizaje, donde los medios utilizados están en constante evolución y el manejo de estos va a implicar cambios permanentes en el proceso de implementación.

En cuanto al tipo de documento que sirve de fuente para el análisis para la implementación de la Política Pública, (Revuelta Vaquero, 2007), nos indica en su artículo que Van Meter y Van Horn no son explícitos en relación con el tipo de documento de política que se debe estudiar, se refieren indistintamente a una ley promulgada, resolución judicial, decreto o programa, sin ofrecer explicaciones adicionales en relación con las posibles diferencias entre estos diversos tipos de políticas. De manera similar, Dolbeare y Hammond se refieren a una decisión, ley o política como conceptos similares (Dolbeare & Hammond, 1971).

Siguiendo el artículo de Benjamin Revuelta Vaquero (Revuelta Vaquero, 2007), varios estudios, como el de Weatherley y Lipsky (Wheatherly & Lipsky, 1977), y Pressman y Wildavsky (Pressman & Aaron, 1973), trabajan en torno a una pieza de normatividad normalmente formulada como ley. No obstante, ellos no discuten las posibles variaciones en el proceso de implementación o en sus resultados que puedan estar relacionadas con las características de las políticas. La ley, por su propia naturaleza, es un proceso más formal, comparado con la creación de programas, planes o regulaciones administrativas, ya que la primera ocupa no solo la intención del ejecutivo, sino la necesidad de que el legislativo la apruebe. Por tanto, una ley tiene mayor posibilidad de ser preservada en el tiempo, ya que su posible alteración o modificación requeriría, igualmente, la autorización del poder legislativo. En contraste, los planes, programas o regulaciones administrativas están más sujetas a la voluntad del gobierno de turno y consecuentemente tienen menos posibilidades de ser preservados por otras administraciones. (Revuelta Vaquero, 2007). Lo anterior, es fundamental para el acercamiento a la Política Pública contra la Trata de Personas, ya que, aunque se cuenta con la ley 985 contra la Trata de Personas, la cual no ha sido modificada desde su promulgación en el año 2005, la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, documento que fija las directrices de Política Pública, ha sido adoptada mediante Decreto y por varios años su expedición ha estado suspendida por falta de la voluntad del Gobierno para agilizarlo, es decir este documento tiene un carácter administrativo menos formal que la ley.

En el marco de estos enfoques conceptuales sobre la implementación de la Política Pública, este trabajo se centrará en el enfoque Top- Down, particularmente a partir del análisis de las propuestas de Van Horn que explican el vínculo entre las políticas y su desempeño, así como el análisis de las cinco (5) condiciones a tener en cuenta por parte de los legisladores y diseñadores de la Política Pública para cumplir objetivos y superar las

deficiencias en la implementación siguiendo los postulados propuestos por Sabatier y Mazmanian (Mazmanian & A, 1989). Las condiciones involucran aspectos de contenido material, de contexto y de recursos. Las condiciones se dan cuando:

a) El programa está fundamentado en una teoría sólida (relación causa-efecto creíble) en relación con el cambio de comportamiento del público necesario para la realización de los objetivos;
b) Existe una ley bien concebida, implica que la ley o la decisión política debe contener directrices de actuación no ambiguas de manera que maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten como estaba previsto. Para ello es necesario, indicar con precisión y sin ambigüedades la jerarquía de los objetivos y las directrices de la actuación;
c) Los responsables de los entes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión importantes y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley;
d) La política debe disponer de apoyo activo durante todo el proceso de implementación por parte de grupos organizados de electores y por algunos legisladores clave;
e) La prioridad de los objetivos legales no debe ser socavada con el paso del tiempo por la aparición de políticas públicas conflictivas que dificulten u opaquen sus objetivos.

Dado que estas 5 condiciones rara vez se cumplen en la realidad los autores proponen algunas estrategias de optimización para una buena implementación:

- Incorporar a la norma procesos conscientes de aprendizaje
- Diseñar proyectos con carácter experimental
- Fomentar investigaciones y estudios de evaluación
- Diseñar procesos de decisión lo más abierto posibles
- Fortalecer grupos organizados favorables a la política pública
- Conseguir el apoyo del Ejecutivo o del Legislativo

La implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado “eslabón

perdido". Es un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales (Revuelta Vaquero, 2007).

Frente a los enfoques esbozados anteriormente, en este trabajo se revisará en detalle la aproximación propuesta por el enfoque Top- Down, el cual analiza la implementación a partir de los productos y resultados de la política con el propósito de analizar si las condiciones mencionadas anteriormente están presentes en el proceso de implementación del enfoque de género en la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia durante el periodo 2016-2018.

Enfoque teórico para el análisis de la implementación del enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia

En este capítulo se presenta el marco teórico y conceptual del trabajo de investigación, con el propósito de acotar, precisar y priorizar algunos elementos de análisis los cuales servirán de base para el análisis de la información y la formulación de las recomendaciones sobre la implementación del enfoque de género en la Política Pública contra la Trata de Personas.

En primer lugar, para dar fuerza a la línea argumentativa respecto a la cual el enfoque Top-Down o "desde arriba" sirve para analizar la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia, abordaremos los limites y fortalezas que tienen para la interpretación de las políticas tanto el enfoque Top Down, como el enfoque Bottom-up, a partir de la revisión del Paper titulado "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis" (Sabatier, 1986), Paul Sabatier, examina en detalle los enfoques Top- Down y Bottom Up, analizando sus fortalezas y debilidades. Luego sugiere, a manera de síntesis, un marco que integra las fortalezas de cada enfoque, con el fin de aplicarlas en un marco de tiempo más extenso del que habitualmente consideran los estudios de implementación.

Enfoque "desde arriba": Se centra en la decisión política de un funcionario público, y en las siguientes preguntas: 1) ¿En qué medida las acciones de los funcionarios encargados y los grupos objetivo fueron consistentes con la política (objetivos y procedimientos)? 2) ¿En qué medida los impactos conseguidos en el tiempo fueron consistentes con los objetivos? 3) ¿Cuáles fueron las principales variables que afectaron los impactos y resultados de la política? 4) ¿Cómo se reformuló la política a lo largo del tiempo a partir de la experiencia?
El autor toma como ejemplo de este enfoque el trabajo hecho por él y Mazmanian (1979, 1981) (Mazmanian & A, 1989), reseñado anteriormente, dado que ha sido sometido a prueba empíricamente.

El autor presenta en el ensayo, lo que el titula como la autocrítica al modelo*:*

Fortalezas:

1) La importancia de adjuntar una estructura legal al proceso de implementación —una de las innovaciones de este modelo fue confirmada por numerosos estudios. Los estudios empíricos mostraron que los casos más exitosos habían estructurado un proceso con objetivos razonablemente consistentes, una buena teoría causal, pocos puntos de veto, funcionarios de implementación accesibles, participación de los simpatizantes en la mayoría de las decisiones, y recursos financieros adecuados.

2) Las seis condiciones para una implementación efectiva conforman una lista de verificación de suma utilidad para entender las estrategias de los proponentes y las variaciones en el desempeño de los programas.

3) En los casos estudiados, la lista de variables y el enfoque en el ciclo de formulación-implementación-reformulación alentaron a considerar un marco de tiempo más largo que el estipulado por estudios de implementación anteriores (diez años en lugar de cuatro). Los proponentes de los programas descubrieron la importancia del aprendizaje adquirido a lo largo del tiempo, ya que se dieron cuenta de las deficiencias en el programa original y buscaron mejores estrategias legales y políticas para hacerles frente.

4) El enfoque en los objetivos normativos, estudiados en un periodo más amplio (diez años), produjo una evaluación menos pesimista del desempeño de los programas que la que fue validada por la primera generación de estudios. Este enfoque alentó a los académicos a distinguir tanto los objetivos contenidos en los documentos legales como la tendencia de los críticos a evaluar un programa sobre la base de lo que erróneamente percibieron como los objetivos. Además, el periodo de tiempo más largo otorgó a los proponentes el beneficio de una década de aprendizaje y experimentación, con lo cual muchos aspectos que se habían considerado como fallas se consideraron ahora más favorablemente.

Debilidades*:*

1) La experiencia ha confirmado la crítica de que muy pocos programas cumplen con el criterio de “objetivos políticos claros y consistentes”, tanto inicialmente como después de una década. En cambio, la gran mayoría incorpora una multitud de objetivos parcialmente conflictivos. Esto no excluye, sin embargo, la posibilidad de evaluar el programa. Simplemente significa que la efectividad debe ser reconceptualizada en un “espacio de aceptabilidad”, demarcado por la intersección de rangos de valor aceptables en cada una

de las dimensiones de evaluación. 2) El marco de Sabatier y Mazmanian no proporciona un buen vehículo conceptual para observar el cambio en las políticas durante periodos mayores a una década. Esto se debe a que se centra en los proponentes de las políticas y descuida las estrategias y el aprendizaje de otros actores.

Además, en el ensayo, se esbozan las críticas formuladas por los autores del enfoque "desde abajo": 1) Según este enfoque, el defecto fundamental de los estudios "desde arriba" es que toman como punto de partida a los encargados de tomar las decisiones políticas y tienden a descuidar otros actores. Asumen que los legisladores son los actores clave y de este modo descuidan las iniciativas estratégicas provenientes del sector privado, de los burócratas de campo, de los funcionarios locales y de otros subsistemas políticos. 2) Los modelos "desde arriba" son difíciles de aplicar en situaciones donde no hay una agencia o un estatuto dominante, y en cambo existe una multitud de actores y directivas de gobierno. Sabatier y Mazmanian reconocen la existencia de tales situaciones complejas —como resultado de una teoría inadecuada y una deficiente integración jerárquica—, y tienen poca capacidad para predecir su resultado, excepto si es para decir que la política en la que están interesados probablemente no se implementará de manera efectiva. 3) Los modelos "desde arriba" ignoran o subestiman las estrategias que usan los burócratas de campo y los grupos objetivo para soslayar la política o desviarla en favor de sus propios intereses. 4) La distinción entre la formulación de una política y su implementación es confusa e inútil. Según los críticos, esta distinción ignora el hecho de que algunas organizaciones están involucradas en ambas etapas y que los funcionarios locales y los grupos objetivo a menudo ignoran a los legisladores y administradores centrales y se relacionan entre sí. Además, como es difícil aislar las decisiones políticas, es preferible hablar de acción y reacción, y como las políticas cambian a medida que se implementan, es mejor hablar de evolución de las políticas.

Sabatier en este mismo ensayo (Sabatier, 1986), destaca las fortalezas del enfoque "desde abajo", a partir de la revisión del trabajo hecho por Benny Hjern y David Porter (Hjern & Porter, 1981), desarrollados entre 1975 y 1983. Este trabajo empieza por identificar la red de actores involucrados en la prestación de servicios en una o más áreas locales y les pregunta por sus objetivos, estrategias, actividades y contactos. Luego utiliza los contactos como un vehículo para desarrollar una técnica de red que identifica los actores locales,

regionales y nacionales involucrados en la planeación, financiación y ejecución de los programas gubernamentales y no gubernamentales más relevantes. Esto proporciona un mecanismo para moverse desde los niveles burocráticos que trabajan en campo hasta los niveles superiores encargados de formular las políticas. Basados en el estudio de programas de formación de personal en Suecia y la República Federal de Alemania, **concluyeron que el éxito de un programa depende más de las habilidades de individuos específicos en las estrategias de implementación local que de los esfuerzos del gobierno central** (Subrayado fuera del texto). En ese marco, para Sabatier las principales fortalezas de este modelo son las siguientes:

Fortalezas:

1) Hjern et al. desarrollan una metodología replicable que identifica la red de una política (su estructura de implementación). 2) Su punto de partida no se sitúa en un programa gubernamental, sino en la percepción que los actores tienen del problema y en las estrategias que desarrollan para resolverlo. Esto permite evaluar la relativa importancia de los programas gubernamentales en relación con la capacidad de las organizaciones privadas y las fuerzas del mercado para solucionar un problema. 3) Como el estudio no se centra en el logro de objetivos formales, tiene la libertad de considerar todas las consecuencias (voluntarias e involuntarias) que tienen los programas públicos y privados. 4) Este enfoque es capaz de abordar un sector con diversos programas públicos y privados, sin que ninguno de ellos sea preeminente. 5) Está mejor capacitado para abordar la interacción estratégica de los actores a lo largo del tiempo que el enfoque “desde arriba, que solo se centra en la estrategia de los formuladores, y descuida a los otros actores.

Limitaciones:

1) Si el enfoque “desde arriba” tiende a sobrestimar la importancia del centro, el enfoque “desde abajo” sobrevalora la habilidad de la periferia. Al centrarse en las metas y estrategias de los actores —la mayoría de los cuales se sitúan en la periferia—, corre el riesgo de subestimar la influencia indirecta que ejerce el centro a través de la estructura institucional en la que operan los individuos. 2) Hjern et al. conciben a los participantes de la estructura de implementación como un hecho dado, sin examinar los esfuerzos previos de varios individuos por afectar los índices de participación. 3) Este modelo depende en gran medida de las percepciones y actividades de los participantes, y por esta razón es poco probable que analice los factores que determinan directa o indirectamente el

comportamiento de los participantes. Su metodología de red es útil para identificar los actores involucrados en un sector, pero carece de una teoría explícita sobre los factores sociales, económicos y legales que estructure las percepciones, los recursos y la participación de todos estos actores.

En resumen, para el autor, el enfoque "desde abajo" se preocupa menos por el modo como se lleva a cabo una decisión política, y más por mapear con precisión las estrategias de los actores involucrados en el problema político. No se ocupa de la **implementación en sí misma, sino de la interacción de los actores en un sector político específico** (Subrayado fuera del texto). En contraste, el enfoque "desde arriba" se preocupa por la efectividad de los programas públicos y por la capacidad de los funcionarios electos para guiar y restringir el comportamiento de los funcionarios públicos y los grupos objetivo. Analiza los objetivos aprobados, los indicadores relevantes y los factores que afectan el desempeño.

Ventajas comparativas de cada uno de los enfoques:

- El enfoque "desde arriba", es útil en aquellos casos en los que existe un programa dominante en el sector político o donde el análisis se ocupa únicamente de la efectividad del programa. Por su parte, el enfoque "desde abajo" resulta más apropiado en sectores políticos que involucran diversos actores públicos y privados, como los programas de capacitación de personal o los de desarrollo de empleos.
- El enfoque "desde arriba" se ocupa del modo como la totalidad del sistema está estructurado. Es más apropiado en aquellos casos donde el investigador está más interesado en los productos y resultados promedio de la política y en los casos donde las seis condiciones para una implementación efectiva tienen un puntaje moderadamente alto. Por el contrario, el enfoque "desde abajo" se ocupa de la manera como está estructurada la implementación local. Puede utilizarse en los casos donde las seis condiciones tienen un puntaje moderadamente bajo y el interés se centra en la dinámica de las variaciones interlocales.
- El desarrollo teórico del enfoque "desde arriba" incluye relaciones causales y variables específicas que le permiten hacer predicciones. El enfoque "desde abajo"

aún no ha desarrollado una teoría sustancial y está pobremente equipado para realizar predicciones.

En suma, el enfoque “desde arriba” tiene una ventaja comparativa en situaciones donde: 1) Hay una legislación dominante que estructura la situación. 2) Los fondos de investigación están limitados, el interés recae en respuestas promedio y la situación se estructura moderadamente bien. En contraste, el enfoque “desde abajo” es más apropiado en situaciones donde: 1) No existe una legislación dominante, sino muchos actores sin dependencia del poder. 2) El interés se centra en las dinámicas de diferentes situaciones locales.

Por lo anterior, y siguiendo esta aproximación para el estudio de la implementación de la Política Pública contra la Trata de Personas, en el marco del presente trabajo de investigación se analiza la política desde el enfoque “Top - Down” o “desde arriba”, ya que para el análisis se hace un mayor énfasis en el estudio de los productos y resultados promedio de la política y por que también hay un programa dominante a nivel nacional para la implementación de dicha política.

Una vez definido el enfoque respecto a cómo se analizará la política, procederemos a hacer una revisión bibliográfica respecto a lo que los autores entienden respecto al alcance del proceso de implementación. Una mirada la encontramos en el artículo de Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn sobre el proceso de implementación de las políticas (VAN METER & VAN HORN, 1993), al respecto estos autores indican que los estudios existentes sobre el sistema de ejecución de políticas no prestan la suficiente atención a la implementación. Dicen muy poco sobre el vínculo entre las políticas y la realización, y no explican cómo las decisiones políticas se transforman en servicios públicos. Por ello, y en respuesta a ese vacío, los autores exploran el proceso de implementación, a partir de la conceptualización y la propuesta de un modelo que puede ser útil para el análisis.

Para estos autores (Van Meter & Van Horn, 1975)**,** la implementación se define como los actos efectuados por individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. Solo tiene lugar cuando se han establecido los objetivos

y metas, cuando la legislación ha sido promulgada y cuando los fondos han sido asignados. **En consecuencia, su estudio se centra en los factores que contribuyen a que se cumplan o no los objetivos** (Subrayado fuera del texto). En el marco de esta conceptualización, los autores hacen una precisión útil, se debe hacer una distinción entre implementación e impacto. El impacto se refiere a las consecuencias de las decisiones políticas y responde a la pregunta: "¿qué ocurrió?". La implementación se refiere a una de las fuerzas que condicionan el impacto y responde a la pregunta: "¿por qué ocurrió de esta manera?". El impacto mide los resultados finales de las políticas. **La implementación mide el desempeño del programa, es decir, el grado de cumplimiento real de los servicios propuestos (**Subrayado fuera del texto**)** (VAN METER & VAN HORN, 1993).

En el marco de este artículo, los autores hacen una revisión bibliográfica de los estudios sobre implementación, al respecto mencionan que los estudios que existen sobre implementación carecen de una perspectiva teórica definida. Lo cual para la autora de esta investigación tiene sentido bajo la lógica que los estudios sobre la política pública integran fundamentos teóricos de varias ciencias sociales como es el caso de la Ciencia Política, la administración pública y la Sociología. Los estudios revisados por estos autores están influenciados por las ciencias sociales (sociología, administración pública, psicología social, ciencia política): 1) La teoría de la organización, específicamente los trabajos sobre *control* y *cambio* en las organizaciones. 2) El impacto de las políticas públicas, particularmente el de las decisiones judiciales. 3) Algunos estudios sobre relaciones intergubernamentales.

1) Sobre el *cambio*, se destaca el trabajo de Kaufman (1971), quien examina los factores que tienden a mantener a las organizaciones estables e impiden la innovación. En cuanto al *control*, se citan algunas definiciones (Wilensky, 1967; Anthony, 1965; Etizioni, 1964), y se resalta el *acatamiento* como uno de los elementos que más aporta al estudio de la implementación, ya que se relaciona con la obediencia o desobediencia a una ley. Etzioni (1961) afirma que las organizaciones se diferencian por sus distintos sistemas de acatamiento y obediencia. Algunas acuden al poder *coactivo* para tal fin, otras al *normativo*, y un tercer grupo al *remunerativo*. Un aspecto esencial de esta discusión es la relación entre superiores y subordinados en las organizaciones complejas, en este marco es ampliamente aceptada la interpretación clásica que propone Max Weber, según la cual el papel ideal de los subordinados es implementar fielmente las decisiones de sus superiores.

Sin embargo, para algunos autores (Mechanic, 1962; Baum, 1974) lo usual es que los operadores de los niveles inferiores (quienes tienen el control de personas, información y medios) ejerzan un considerable poder y en cierto sentido tengan a las organizaciones a su voluntad. Baum aplica esto a su teoría sobre el impacto judicial y presupone que son los operadores "quienes de hecho determinan el contenido de las políticas que se llevan a cabo". En efecto, para el caso de la Trata de Personas se identifica que quienes les dan contenido a las políticas son los funcionarios y funcionarias quienes implementan los contenidos de la política pública.

2) La bibliografía sobre el impacto de decisiones judiciales ofrece variables y teorías parciales que pueden aportar al estudio de la implementación. Kristov (1965) propone tres tipos de beneficios que pueden ofrecerse a los subordinados para conseguir su acatamiento (personales, psicológicos y colectivos).

3) En cuanto a las relaciones intergubernamentales, los estudios ofrecen diferentes visiones de los conflictos entre funcionarios nacionales, estatales y locales, y señalan la interdependencia de los funcionarios en todos los niveles del gobierno. Además, identifican factores que perturban la implementación en organizaciones que no están bien integradas ni auto contenidas e insisten en la autonomía de los subordinados (Bailey y Mosher, 1968; Sundquist, 1969; Derthick, 1970, 1972; Pressman y Wildavsky, 1973).

El artículo de Van Meter y Van Horn (VAN METER & VAN HORN, 1993), establece como punto de partida para elaborar el marco teórico de la implementación, la política misma, la cual tiene los objetivos y las metas. La implementación varía según las características de dicha política. En especial, son dos los rasgos distintivos que se utilizan para clasificar un programa: 1) La magnitud del cambio requerido. 2) El grado de consenso en torno de las metas por parte de los participantes en la implementación.

1) Este primer rasgo afecta la implementación por dos razones. En primer lugar, por el grado en el que la política difiere de políticas anteriores. Los cambios graduales acumulativos tienen mayor posibilidad de producir respuestas positivas que los cambios drásticos. En segundo lugar, por la magnitud de cambio que la política requiere de las organizaciones. Es más difícil poner en práctica políticas que demanden cambios

profundos en las relaciones entre participantes durante la implementación, y más sencillo implementar programas que solo requieren cambios marginales.

2) La segunda característica, el consenso, obedece a la pregunta: ¿hasta qué punto concuerdan los funcionarios responsables respecto a las metas del programa? Según Gross (1971), unos de los factores que incrementa el consenso es la alta participación de los subordinados en la elaboración de la política.

La combinación de estos dos factores (cambio y consenso) sirve para elaborar una tipología de las políticas, esquematizada de la siguiente manera:

EL PROCESO D E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS 115

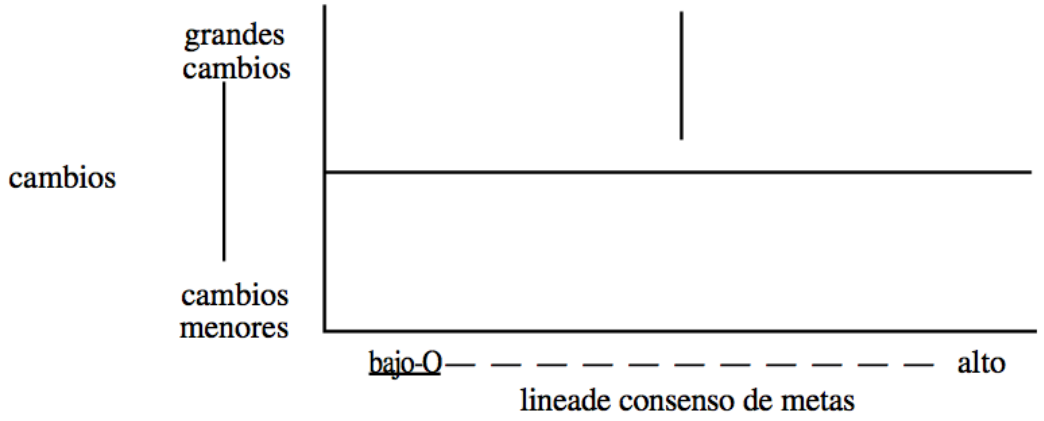


FIG. 2. *Dimensiones de evolución enla implementación depoliticas.*

*Van Meter y Van Horn

La hipótesis es que las políticas de la categoría “cambios menores/consenso alto” provocan pugnas menos graves y su implementación tiene más éxito. Estas políticas obedecen al incrementalismo, un enfoque según el cual las decisiones políticas en curso dependen en gran medida de las decisiones previas. Las políticas incrementales desalientan la controversia ya que se desvían poco de la ruta trazada. En contraste, las

políticas del tipo “grandes cambios/consenso bajo” suscitan grandes controversias y su implementación es más problemática.

Los autores proponen un modelo del proceso de implementación, a partir de seis *variables,* que explican el vínculo entre las políticas y su desempeño. Adicionalmente, se formulan *relaciones* que conectan dichas variables. Cada variable representa una hipótesis, que podría probarse en la práctica en caso de que se construyeran indicadores satisfactorios y se reuniera la información adecuada (VAN METER & VAN HORN, 1993).

Variables:

1. *Normas y objetivos de la política.* Este modelo exige, antes que nada, identificar indicadores de desempeño. Con ellos se puede determinar el grado de cumplimiento de las normas y los objetivos, los cuales están enunciados en las metas generales de la decisión política y proporcionan reglas concretas y específicas para evaluar la ejecución. A veces sucede, sin embargo, que las normas y objetivos no están claramente formulados. Esto puede deberse a la extensión o complejidad de la política o a la ambigüedad en su planteamiento. En tales casos, los objetivos y estándares se pueden extraen de las declaraciones que dan quienes elaboran la política o de los reglamentos y lineamientos mismos del programa. El investigador también puede construirlos por sí mismo o utilizar los criterios de evaluación utilizados por los grupos a los que se dirige la política.
2. *Recursos de la política.* Son los fondos e incentivos necesarios para administrar la política y para estimular su implementación. No suelen ser suficientes y son uno de los factores que más contribuyen al fracaso de un programa.
3. *Comunicación entre organizaciones y actividades para obligar a la acción.* Es necesario que los estándares y objetivos se formulen con claridad, que se comuniquen con exactitud a los encargados y que las fuentes de información los difundan de manera congruente.
4. *Características de las instancias responsables de la implementación.* Incluyen rasgos de la estructura formal de la organización, atributos informales del personal y vínculos con otros participantes. Las siguientes son algunas características que

afectan la capacidad de una organización para implementar una política: 1) Competencia y tamaño del personal. 2) Grado de control jerárquico de las decisiones y procesos de las subunidades. 3) Recursos políticos de la agencia. 4) Vitalidad de la organización. 5) Grado de comunicación "abierta" que existe en la organización. 6) Nexos formales e informales de la instancia con el grupo encargado de elaborar la política o de su inducción.

5. *Condiciones económicas, sociales y políticas.* Ejercen una influencia profunda sobre el desempeño de las organizaciones responsables. El modelo propone considerar las siguientes preguntas relacionada con la influencia de esta variable: 1) ¿Son suficientes los recursos económicos para sostener con éxito el proceso? 2) ¿En qué medida se ve afectada la implementación por las condiciones socioeconómicas existentes? 3) ¿Qué tanta atención presta la opinión pública al problema que enfrenta la política? 4) ¿Las élites favorecen o se oponen a la implementación? 5) ¿Cuál es la inclinación política de la organización o jurisdicción que implementa la política? ¿Hay apoyos u oposiciones? 6) ¿En qué medida se han movilizado a favor o en contra los grupos de interés privado?
6. *Actitud de los encargados de la implementación.* Son tres los elementos de comportamiento que pueden afectar la capacidad y buena voluntad de los responsables de ejecutar la política: 1) El conocimiento que tienen de la intención general del programa, así como de sus normas y objetivos específicos. Aquí se insiste en el riesgo de que los encargados malinterpreten el mensaje de la política si esta parece oponerse a sus convicciones. Este fenómeno, denominado "disonancia cognitiva" (Festinger, 1957), tiene como resultado que los funcionarios contrarresten el mensaje desagradable con su propia percepción de lo que debería ser la decisión. 2) Su disposición hacia las normas y los objetivos. El potencial de una ejecución exitosa se incrementa cuando existe una aceptación amplia de las normas y los objetivos. 3) La intensidad de su actitud. La implementación puede quedar en entredicho si los responsables tienen una preferencia totalmente opuesta a la política y desafían sus objetivos abiertamente. Asimismo, una actitud de baja intensidad puede traducirse en acciones clandestinas que desvíen o evadan las obligaciones. En tales casos se debe indagar cuál es el papel que desempeñan las instancias de vigilancia y coerción (VAN METER & VAN HORN, 1993).

A partir de la identificación de las anteriores variables, los autores avanzan en explicar los vínculos hipotéticos entre los componentes del modelo, para ello proponen que el estudio de la implementación debe hacerse de manera diacrónica. Esto se debe a que las variables no son estáticas. Establecen relaciones dinámicas con los otros componentes, que se modifican a medida que avanzan las etapas del proceso.

Respecto a los estándares y objetivos tienen un efecto indirecto sobre el desempeño, su influencia está mediada por el modo como se da la comunicación con los responsables y por la manera como las normas y objetivos facilitan las actividades de supervisión. También tienen un impacto indirecto sobre la actitud de los encargados a través de las actividades de supervisión.

Los recursos económicos ejercen influencia sobre las actividades de comunicación y obligatoriedad y están vinculados con el entorno económico, social y político. El entorno económico, social y político, afecta el carácter de las instancias responsables, la actitud de los encargados y el desempeño mismo.

Las características de las instancias responsables afectan la actitud de los encargados mediante la red de comunicaciones, el grado de control jerárquico y el estilo de liderazgo y las actividades de comunicación y subordinación, *t*ienen una relación de interdependencia con las características de los organismos responsables.

Los vínculos que establecen estas variables ayudan a entender de manera más sistemática el desempeño de las políticas. Su importancia se revela al repasarlos desde el punto de vista de (Kaufman, 1973) y sus tres explicaciones generales sobre el fracaso de la implementación:

Proceso de comunicación. La eficacia de la implementación exige que los subordinados sepan lo que están obligados a hacer. Aquí es importante que los estándares y objetivos de la política sean transmitidos con claridad, exactitud, congruencia y oportunidad a los encargados de la implementación. Cuatro componentes del modelo abordan este problema: estándares y objetivos, comunicación organizacional y actividades de obligación, características de las dependencias, actitud de los encargados.

Problema de la capacidad. El éxito de la implementación depende de la capacidad que tenga la organización responsable de llevar a cabo su encomienda. Esta puede verse entorpecida por factores como sobrecarga de trabajo, preparación deficiente del personal, insuficiencia de información, escasos recursos financieros, restricciones de tiempo. Cuatro componentes del modelo se relacionan con la incapacidad: recursos; comunicaciones y actividades de inducción; características de las dependencias; entorno económico, social y político.

Conflictos relacionados con la actitud hacia la política. Surgen cuando los subordinados encargados de la implementación rechazan las metas propuestas por los superiores. Este rechazo puede deberse a las siguientes razones: porque atentan contra sus valores personales o contra sus lealtades con agentes externos, porque violentan su interés propio o porque alteran procedimientos de la organización que los subordinados desean conservar. Los conflictos están influenciados por cinco componentes del modelo: actitud de los responsables; recursos; comunicación entre organizaciones y actividades de inducción; características de la agencia responsable; entorno económico, social y político.

Para efectos del análisis de la Política Pública sobre Trata de Personas en Colombia, el anterior marco conceptual aporta en la identificación de variables que permiten explicar la fallida implementación del enfoque de Género en dicha política, en particular al revisar las seis variables que explican el vínculo entre las políticas y su desempeño, resultan pertinentes para este trabajo las relacionadas con las normas y objetivos de la política, recursos de la política y la actitud de los encargados de la implementación, teniendo en cuenta que las relaciones que se desarrollan entre estas variables permiten explicar la poca apropiación y conocimiento sobre el concepto de Género por parte de quienes deben aplicar dicho enfoque, así como la casi nula apropiación presupuestal que existe en Colombia para el tema y en particular para el enfoque de Género, lo cual hace casi imposible rastrear o encontrar acciones específicas con enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas, como se verá más adelante.

Para continuar con el desarrollo del marco teórico del presente trabajo, es fundamental hacer mención al trabajo de Paul Sabatier y Daniel Mazmanian (Mazmanian & A, 1989), ya que es especialmente sobre este enfoque que se van analizar la información existente sobre la Política Pública contra la Trata de Personas. Los autores establecen unas

condiciones para una implementación efectiva de la política, según ellos, la orientación de una política suele mantenerse constante a lo largo del tiempo, con pequeñas variaciones que son el resultado de ajustes llevados a cabo por agencias relevantes, grupos de interés y comités legislativos. Sin embargo, los autores examinan las condiciones bajo las cuales puede tener éxito una ley o una decisión política que proponga una desviación sustancial frente a la tendencia histórica. Aunque las condiciones expuestas, según los autores, raramente pueden ponerse en práctica en su totalidad, se sugieren algunas estrategias que pueden adoptar los legisladores y los formuladores de políticas para superar deficiencias específicas.

Condiciones para una implementación efectiva. Una ley o una decisión política importante que se desvíe sustancialmente del status quo, alcanzará sus objetivos si cumple cinco condiciones. Antes de exponer las condiciones, vale decir que conseguir el cumplimiento por parte del grupo objetivo es más difícil en algunas situaciones que en otras. A mayor dificultad, mayores serán los recursos legales y políticos que deben ponerse en marcha para obtener el cumplimiento. En los términos del marco conceptual, el esfuerzo que demandan las últimas cuatro condiciones, es una función que depende de factores como el grado de cambio que se requiere en el comportamiento del grupo objetivo, la oposición de dicho grupo frente al cambio obligado y la diversidad de las actividades que se desean regular. Cuanto mayores sean estos factores, mayor debe ser el grado de estructuración legal, la habilidad de los funcionarios responsables, el apoyo de las autoridades y los grupos de electores, y mayor debe ser también la estabilidad de las condiciones socioeconómicas.

Es de aclarar que la hipótesis sobre el tipo de políticas sobre las que se sustenta el trabajo de Sabatier y Mazmanian no son del todo aplicables para el caso de la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia, teniendo en cuenta que esta no es una política que pretenda desviarse sustancialmente del statu quo. De hecho, fue creada para implementar normativas internacionales, ya muchos países a nivel mundial cuentan con políticas públicas sobre este tema, pero a pesar de lo anterior, la descripción de las condiciones propuestas por los autores permite tener elementos que permiten analizar esta política pública.

Condición 1: ***El programa se fundamenta en una teoría sólida sobre los cambios de comportamientos que se requieren en el grupo objetivo para alcanzar los objetivos****:* La mayoría de decisiones políticas se fundamentan en una teoría causal que puede dividirse en dos componentes. El primero (componente técnico) relaciona el estado final deseado con los cambios que se requieren en el comportamiento del grupo objetivo. El segundo (componente de cumplimiento) especifica los medios por los cuales se puede cumplir ese cambio de comportamiento.

Esta condición se refiere específicamente al primer componente (el técnico). Aquí se llama la atención sobre el hecho de que el cumplimiento del grupo objetivo—y los costos que implica obtenerlo— puede desperdiciarse si no se haya vinculado correctamente con el estado final esperado. Esto significa que un componente técnico no válido tiene efectos directos e indirectos en la obtención de los objetivos de la política.

Condición 2: La ley (o la decisión política) formula sus directrices y estructura su propia implementación sin ambigüedades, de manera tal que maximiza la probabilidad de que los grupos objetivo se comporten según lo previsto*.* Esta condición está bajo el control de los formuladores de la política. Seis componentes deben tenerse en cuenta para su análisis:

a) Los objetivos son precisos y están claramente jerarquizados, tanto al interior del estatuto como en el programa que manejan las instancias encargadas de la implementación*:* Este componente presta una ayuda indispensable tanto para la evaluación del programa como para impartir normas inequívocas a los responsables de la implementación, y también sirve como un recurso disponible para quienes apoyan los objetivos tanto adentro como afuera de los organismos de ejecución. Asimismo, resulta de gran ayuda al momento de asignar la implementación a una agencia existente, ya que indica la prioridad relativa que deben tener las nuevas directrices, evitando con ello que se les dé una prioridad baja y se produzcan retrasos considerables.
b) Los recursos financieros son suficientes para contratar personal y llevar a cabo análisis técnicos relacionados con el desarrollo de reglamentos, con la administración de permisos y licitaciones y con el monitoreo del comportamiento en el grupo objetivo. En términos generales, se requiere de un mínimo de

financiamiento para posibilitar el logro de los objetivos. El nivel de financiamiento situado por encima de este mínimo es proporcional a la probabilidad de alcanzar los objetivos.

c) La implementación se asigna a organizaciones que apoyen los objetivos y le otorguen una prioridad alta al nuevo programa. Si los funcionarios de la agencia están lo suficientemente comprometidos, desarrollarán nuevos reglamentos y procedimientos para hacer operativas las normas y para hacerlas valer frente a la resistencia de los grupos objetivo y de los funcionarios renuentes. Un camino para lograr esto consiste en crear una nueva instancia, cuya finalidad especial sea administrar el estatuto, ya que así el programa será su más alta prioridad y reclutará personal partidario del estatuto. Otro camino es asignar la implementación a una instancia de prestigio ya existente, cuya orientación política sea consecuente con los objetivos. Una tercera vía es que la misma ley estipule que los responsables sean seleccionados de entre aquellos sectores sociales que apoyan los objetivos.

d) La ley (o la decisión política) proporciona una integración jerárquica dentro y entre las agencias de implementación al minimizar las instancias de veto o aprobación y al ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes tienen poder de veto*:* Las instancias de veto y el sistema de estímulos son los factores que determinan el grado de integración jerárquica. Una instancia de veto o aprobación comprende todas aquellas ocasiones en las que un actor tiene capacidad de impedir que se logren los objetivos normativos independientemente de su autoridad legal. La eventual resistencia de estas instancias específicas puede superarse si la ley prevé suficientes medios de sanción o de inducción para convencer al actor —funcionario responsable o grupo objetivo— de que es preferible que modifique su comportamiento.

e) Las normas de decisión de las agencias responsables prestan apoyo a los objetivos estatutarios*:* Una ley puede influir más fuertemente en el proceso de implementación si estipula las normas de decisión que las dependencias deben acatar.

f) La ley ofrece mecanismos amplios para que los grupos de interés y las autoridades que prestan su apoyo intervengan en el proceso de implementación a través de, por ejemplo, reglas flexibles de legitimación ante la agencia, procedimientos judiciales y requisitos para evaluar periódicamente el desempeño de la agencia y

> los grupos objetivo*:* Un estatuto puede llevar a cabo cierto número de pasos para maximizar la probabilidad de que se produzca este tipo de intervención: 1) Puede ofrecer oportunidades de participación pública en varias etapas del proceso de implementación y puede hacer que las agencias encargadas aseguren la participación de potenciales beneficiarios no organizados. 2) Puede proporcionar normas flexibles que permitan apelar las decisiones de la agencia ante los tribunales. 3) Puede permitir una supervisión externa a través de los reportes periódicos de desempeño que la agencia encargada presenta a las autoridades legislativas y ejecutivas. (Mazmanian & A, 1989)

Aunque una ley puede asegurar estos componentes por medio de un cuidadoso diseño de su implementación, esto no es suficiente para que el grupo objetivo cumpla con el cambio esperado. Asegurar el suficiente cumplimiento de los objetivos normalmente toma de tres a cinco años, y en ocasiones de una década a dos. Durante este periodo se producen constantes presiones que afectan el apoyo político de los actores externos y se producen cambios en el entorno socioeconómico que socavan el proceso de implementación. De manera que entre más largo sea el camino para asegurar el éxito de la implementación, habrá que cumplir con más condiciones adicionales para alcanzar los objetivos.

Condición 3: ***Los responsables de la implementación tienen capacidades políticas y de gestión, y están comprometidos con los objetivos estatutarios****.* La capacidad política se refiere a la habilidad de propiciar buenas relaciones con las autoridades, de convencer a los opositores y a los grupos objetivo de que están recibiendo un trato justo, y de difundir hábilmente la posición de la dependencia a través de los medios de comunicación. La capacidad de gestión implica desarrollar controles que libren al programa de cargas fiscales inadecuadas, mantener en alto la moral del personal y manejar el desacuerdo interno de manera que quienes se oponen al estatuto sean desplazados hacia posiciones de importancia secundaria. Para el caso de la política pública contra la Trata de Personas, la implementación está a cargo de catorce entidades públicas que integran el comité contra la Trata de Personas, concretamente en direcciones o unidades de nivel medio, las cuales no tienen mayor capacidad de influencia política, además quienes la implementan son funcionarios y contratistas con alta rotación del personal.

Condición 4: El programa recibe apoyo activo de grupos organizados de electores y de legisladores de importancia decisiva (o de autoridades ejecutivas), y los tribunales también prestan su apoyo, o al menos se mantienen neutrales. Este requisito, sencillo en apariencia, es extremadamente difícil de cumplir por varias razones: 1) Porque el público y los medios de comunicación prestan una atención limitada, durante periodos puntuales de tiempo, y esto socaba el difuso apoyo político que recibe el programa de los ciudadanos y los legisladores. 2) Porque el apoyo de las organizaciones de electores tiende a declinar con el tiempo, mientras que la oposición de los grupos objetivo aumenta o se mantiene constante debido a los costos que recaen sobre ellos. 3) Porque la mayoría de legisladores carecen de personal o de incentivos para monitorear activamente el programa.

Pese a estas dificultades, el apoyo político puede mantenerse si dos factores están presentes: 1) Se cuenta con un mediador (fixer), es decir, un legislador importante o un funcionario ejecutivo que controla recursos vitales para los otros actores, que además tiene el deseo y el personal necesarios para supervisar de cerca el proceso de implementación y para intervenir en él. El problema de esta figura es que raras veces ocupa una posición crucial que le permita mantener el interés a lo largo de todo el proceso de implementación. 2) Existe un grupo organizado de electores con los recursos para supervisar de cerca el proceso, para apelar decisiones adversas de la corte y para convencer a los legisladores clave de que el programa amerita su apoyo. Su ventaja sobre la figura individual del mediador es que tiene mayor continuidad. Además, la existencia de esta organización hace más fácil encontrar y apoyar al mediador. Para el caso concreto de la Política Pública contra la Trata de Personas, al no tener funcionarios con alta incidencia política, tampoco se encuentra ni con un legislador o legisladores que hagan control político a la implementación de esta política y tampoco un grupo organizado de electores que hagan incidencia sobre el tema, lo único que existe es un mecanismo incipiente de organización que es la Alianza Colombiana de Organizaciones de la Sociedad Civil contra la Trata de Personas, la cual está integrada por ONGs de diferentes regiones del país quienes hacen incidencia de forma organizada para poner en debate los temas.

Los estatutos que involucran relaciones intergubernamentales plantean dificultades adicionales. Por un lado, los programas de subordinados intergubernamentales suelen estar sujetos a revisiones y restricciones por parte de las unidades superiores. A la inversa,

los niveles superiores por lo general se enfrentan a variaciones sustanciales en el apoyo que prestan los funcionarios locales para implementar la política y cumplir sus objetivos. Aunque en principio se pueden estructurar incentivos para el cumplimiento, lo usual es que los superiores se vean obligados a negociar con los funcionarios locales, con lo cual se obtiene un cumplimiento menos óptimo de los objetivos.

En cuanto a los tribunales, en muchos casos desempeñan un papel bastante menor en la implementación, excepto en cuestiones de procedimiento y para garantizar la conformidad con las normas estatutarias. Aun así, pueden oponerse enérgicamente a una ley, y en tal caso tienen la autoridad de obstaculizar la implementación a través de la demora en los procedimientos de ejecución, a través de interpretaciones desfavorables y, en casos extremos, al declarar el estatuto inconstitucional. Su potencial de actuación es enorme, y por tanto se requiere de su apoyo o al menos de su neutralidad para una implementación exitosa.

Condición 5: ***La prioridad relativa de los objetivos no debe ser socavada con el paso del tiempo por la aparición de nuevas políticas públicas o por cambios relevantes en las condiciones socioeconómicas que afecten el apoyo político o la teoría normativa****:* Las sociedades modernas están inmersas en un sistema internacional, sujeto a continuos cambios y en el que el control está limitado por el alto grado de interrelación que tienen los problemas políticos. En este contexto, cualquier decisión política es susceptible de perder apoyo en la medida en que surgen otros problemas de mayor importancia relativa. Los cambios incluso pueden ser lo suficientemente amplios como para socavar los supuestos técnicos que fundamentan el programa. Para responder a un escenario tan voluble, es crucial el apoyo que prestan los legisladores clave, los grupos organizados de electores y los funcionarios responsables. Si son sensibles a los efectos que otras políticas producen en su programa y en sus aspectos técnicos, pueden tomar medidas para asegurarse de que estas repercusiones sean tenidas en cuenta en las nuevas legislaciones. Para el caso concreto de la política pública contra la Trata de Personas en Colombia, nuevas políticas no han socavado o limitado la incidencia de la política, la poca efectividad de esta política se explica por otras condiciones como son la ausencia de recursos y las capacidades políticas limitadas de quienes implementan la política.

Los autores también avanzan en esbozar lo que puede hacerse cuando no se cumplen una o varias de las anteriores condiciones en la implementación de una política:

- Evaluación y retroalimentación de las políticas**.** Al abordar el proceso de retroalimentación, es necesario considerar el amplio rango de impactos y resultados que puede tener una política. De particular importancia son los impactos involuntarios que afectan el apoyo político con que cuentan los objetivos del programa. Existe cierta evidencia de que la retroalimentación se basa sobre todo en los impactos percibidos, más que en los reales, y que las élites políticas evalúan un programa, no en términos del tiempo que se necesita para cumplir un mandato, sino en términos de lo que perciben según sus preferencias políticas. El proceso real de evaluación y retroalimentación suele ocurrir de manera informal a medida que las agencias responsables interactúan con los grupos de interés, las autoridades legislativas y ejecutivas y las cortes. Por tanto, es importante que quienes simpatizan con los objetivos originales proporcionen estudios independientes de evaluación que midan exactamente cuáles son los impactos reales del programa. Una evaluación sistemática sirve para corregir el desempeño y las imperfecciones en el diseño del programa, y asimismo ayuda a contrarrestar las quejas que suelen dominar los procesos informales de retroalimentación.
- La implementación en condiciones no óptimas**.** Cuando las condiciones no son las ideales, se pueden seguir los pasos para incrementar las probabilidades de éxito:

1. Si la teoría no está disponible o si es claramente problemática, los responsables deben esforzarse por incorporar en ella un proceso de aprendizaje a través proyectos experimentales, amplias investigaciones y desarrollos, estudios de evaluación y un proceso de decisión abierto con tantas contribuciones como sea posible.
2. Si la legislatura insiste en aprobar una ley con normativas ambiguas, los simpatizantes pueden iniciar un litigio con la esperanza de que un tribunal la invalide argumentando que es una delegación inconstitucional de la autoridad.
3. Si la legislación no se puede asignar a una agencia que preste un gran apoyo, es absolutamente crucial que los actores externos intervengan por medio de demandas de los ciudadanos, informes periódicos a las autoridades, estudios de

evaluación provenientes de agencias de prestigio y comités legislativos de supervisión.

4. Si los grupos de interés no prestan un apoyo activo con recursos para monitorear la implementación cuidadosamente, entonces la identificación y movilización de dicho grupo debe ser una prioridad para los legisladores simpatizantes y para los responsables de la implementación.
5. Si la figura del mediador no está disponible, los partidarios del programa deben hacer un mayor esfuerzo por conseguirlo o por desarrollarlo. Se puede convencer a un nuevo legislador competente para que se especialice en el programa o acudir a uno ya existente para que le dé una alta prioridad.

Como conclusión preliminar, para el caso de la implementación del enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas, es posible evidenciar que varias de las condiciones enunciadas para que la política sea efectiva no se cumplen, esto se analizará con más de detalle posteriormente, por ahora podemos decir que las directrices son ambiguas y no hay una estructura suficiente, con funcionarios y funcionarias capacitadas que permitan que la implementación de dicho enfoque sea efectivo. También analizaremos que, para el caso concreto de las acciones contra la Trata de Personas en Colombia, los responsables de la implementación tienen pocas capacidades políticas y de gestión, y no se evidencia compromiso en la implementación del enfoque de género en dicha política. Adicionalmente, esta política en general no cuenta con el interés del legislativo que permita tener mecanismos para el seguimiento y la evaluación, a su vez los Tribunales, en este caso la Corte Constitucional, se ha pronunciado en pocas ocasiones sobre el tema de Trata de Personas y no se evidencia un interés permanente para hacerle seguimiento a la implementación de la Política Pública y mucho menos al enfoque de Género. Es de resaltar que, aunque la hipótesis bajo la cual trabaja Sabatier y Mazmanian se enfoca en políticas que introducen cambios significativos en el establecimiento y la formulación e implementación de la política pública de Trata de Personas no implica grandes cambios en políticas estructurales, varias de las condiciones identificadas por estos autores y que fueron resumidas anteriormente sirven y son pertinentes para analizar la efectividad de la implementación de esta política.

Continuando con el alcance de lo qué significa el estudio de la implementación de las políticas públicas, los autores Mazmanian y Sabatier (Mazmanian & Sabatier, 1993), construyen un nuevo artículo a partir de la revisión de su trabajo monográfico. Para esto, se analizan las ideas de los principales cuatro estudios sobre la implementación y a partir de ellas construyen su propio marco de análisis.

- Martin Rein y Francine Rabinovitz (Rein & Rabinovitz, 1978) identifican tres imperativos en el proceso de implementación: 1) El respeto a la intención legal. 2) La preocupación de los empleados públicos por la racionalidad instrumental. 3) La expectativa de que la acción requiere consenso en el interior de las dependencias encargadas y en el sistema político.
- Paul Berman (Berman, 1978), centra su atención en los dos primeros imperativos y en los ajustes que padecen los programas a medida que se abren paso en las organizaciones locales de prestación de servicios, como resultado del ambiente político inmediato y de los deseos de los profesionales que operan en el “nivel de la calle”.
- Eugene Bardach (Bardach, 1978), plantea la implementación como un juego de actores semiautónomos que pugnan por defender sus intereses y por acceder a los elementos que están bajo el control de otros. Con esa perspectiva, estudia los obstáculos que surgen cuando se intentan ordenar los múltiples elementos que se necesitan para alcanzar los objetivos.
- El modelo de Donald van Meter y Carl van Horn (Van Meter & Van Horn, 1975), adopta un enfoque sistémico del proceso. Su modelo, contempla los siguientes factores que inciden en el proceso de implementación: 1) Criterios que rigen las políticas y los recursos. 2) Apoyo del ambiente político. 3) Condiciones económicas y sociales. 4) Características de las agencias encargadas de la implementación. 5) Incentivos para promover la aceptación de las decisiones. 6) Decisiones políticas de los responsables de la implementación.

En el marco del artículo, los autores Sabatier y Mazmanian, destacan la complejidad de estos estudios y la variedad de factores que afectan la implementación. A partir de ello, identifican unos vacíos en dichas aproximaciones, en primer lugar refieren a que es necesario conceptualizar y explorar con la práctica el vínculo entre comportamiento

individual y contexto político, económico y legal. En segundo lugar, se debe prestar más atención a la capacidad que tiene una ley de estructurar su propio proceso de implementación. En tercer lugar, ninguno de los estudios aborda directamente el tema de la "tratabilidad" de los problemas que busca solucionar la política pública. En cuarto lugar, los modelos de Berman y de Van Meter y Van Horn solo analizan programas de bienes y servicios públicos, y no tocan las políticas que regulan el comportamiento de actores privados (protección del consumidor y del ambiente, seguridad del trabajador y del comercio estatal).

Frente a las observaciones anteriores, los autores proponen el siguiente modelo: La implementación es el cumplimiento de una decisión política, que se plasma en un estatuto (también puede plasmarse en órdenes ejecutivas o en decisiones de tribunales). En el mejor de los casos, dicha decisión identifica el problema, estipula los objetivos para solucionarlo y estructura las normas para la implementación de la política.

El anterior concepto es fundamental para el presente estudio, ya que delimita el marco de análisis, en ese marco se va a identificar si la ley y los estatutos que la desarrollan, se cumplen o no. La Política Pública contra la Trata de Personas, se plasma en un estatuto (Ley 800 de 2003, Ley 985 de 2005, Decreto 1036 de 2016 y algunas decisiones de la Corte Constitucional Colombia), en estos documentos se identifica el problema a resolver así como los objetivos para contribuir a su solución.

Siguiendo con el artículo, (Mazmanian & Sabatier, 1993), los autores abordan las etapas en el proceso de implementación a partir de identificación de **variables dependiente**s, en donde cada una afecta a las subsiguientes:

1) Aprobación de la ley básica y producción de resultados (es decir, decisiones) por parte de las instancias encargadas de la implementación.
2) Acatamiento de las decisiones por parte de los grupos objetivo.
3) Impactos *reales* -deseados y no deseados- de los resultados de la acción (concordancia con los objetivos normativos).
4) Impactos *percibidos* de los resultados de la acción (concordancia con los objetivos normativos y con los valores de las élites políticas importantes).

5) Revisiones importantes —efectivas o tentativas— a las que se somete la ley (magnitud y dirección de la retroalimentación política final/modificaciones a la ley).

El modelo también identifica tres categorías de factores que afectan el proceso de lograr los objetivos normativos: 1) La tratabilidad de los problemas que busca solucionar el estatuto. 2) La capacidad del estatuto para estructurar su implementación. 3) El efecto de las variables políticas en el apoyo a los objetivos del estatuto.

Estas categorías se denominan **variables independientes**.

1. La tratabilidad de los problemas a los que se dirige la ley*,* se identifican unos aspectos que permiten determinar si un problema social es más "tratable" o más sencillo de solucionar que otro. Cada aspecto constituye una variable por sí misma, pero entre todos conforman el índice intrínseco de tratabilidad:

- Disponibilidad de teorías y tecnologías probadas: Cualquier programa regulativo presupone que un problema se reduce si se logran modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo. Esto exige, en primer lugar, asumir costos para medir los cambios en la gravedad del problema. En segundo lugar, demanda una teoría causal válida que relacione esos cambios con las modificaciones deseadas en el comportamiento de los grupos objetivo. En tercer lugar, algunos casos requieren el acceso a una tecnología que produzca dichas modificaciones.
- Diversidad de comportamiento en el grupo objetivo*:* Mientras mayor sea la diversidad del comportamiento que se desea regular, más difícil será formular reglamentos claros, y, por tanto, será menos probable la consecución de los objetivos normativos. Este aspecto puede mejorarse poniendo un mayor énfasis en los incentivos económicos, en lugar de prestar demasiada atención a las regulaciones detalladas.
- Porcentaje del grupo objetivo en la población total*:* Por lo general, mientras más pequeño y fácil de circunscribir sea el grupo objetivo cuyo comportamiento requiere modificaciones, más probable será que el apoyo político pueda movilizarse a favor del programa y, por lo tanto, es más factible que se consigan los objetivos.

- Magnitud de las modificaciones de comportamiento que se requieren*:* Está determinada por el número absoluto de personas que forman parte de los grupos objetivo y por la cantidad de cambios que se les demanda. La hipótesis es que, a mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento, será más difícil lograr una implementación exitosa.

En resumen, un problema es más fácil de resolver si: 1) Existe una teoría válida que vincule el cambio en el comportamiento con la disminución del problema, existe la tecnología necesaria, y la medición en la gravedad del cambio es poco costosa. 2) Existe una variación mínima en las prácticas conductuales que causan el problema. 3) El grupo objetivo constituye una minoría de población fácilmente identificable en la jurisdicción política dada. 4) La cantidad de cambios en el comportamiento no es muy grande.

Sin embargo, los autores aclaran, que no debe prestarse demasiada atención a estas variables, la meta del análisis de la implementación es desarrollar herramientas que solucionen problemas, sin importar cuán heterogéneos resulten y qué tan profundos sean los cambios que demandan en los comportamientos. Además, la dificultad de un problema se reduce cuando se comprenden las otras dos categorías de variables (las legales y las políticas).

2. Grado en el que la ley estructura coherentemente el proceso de implementación: Una ley tiene la capacidad de “estructurar” su propio proceso de implementación. De este modo puede orientar el proceso en función de las modificaciones de comportamiento que requiere para alcanzar sus objetivos. Su estructuración depende de los siguientes factores:

- *Objetivos claros y coherentes*. Unos objetivos normativos precisos, con su grado de importancia claramente establecidos, prestan auxilio para evaluar el programa, fungen como directrices precisas para los funcionarios encargados y constituyen un recurso para los partidarios del estatuto.
- *Validez de la teoría causal incorporada a la ley*: Toda ley importante contiene, al menos implícitamente, una teoría sobre la forma de alcanzar los objetivos. Esta teoría requiere que se comprenda bien el vínculo entre la intervención del gobierno y el logro de los objetivos.

- *Recursos financieros*: Se necesitan recursos para contratar personal y llevar a cabo análisis técnicos relacionados con el desarrollo de reglamentos, con la administración de concesiones y licitaciones y con la supervisión.
- *Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación*: La ley puede prever una adecuada integración jerárquica entre las agencias encargadas de la implementación. Así evita variaciones muy considerables en el grado de resistencia, obediencia y aceptación de la política. Si cuenta con su propio esquema de sanciones e incentivos podrá superar la resistencia de las instancias de veto y convencerá a los funcionarios y grupos objetivo de que es preferible modificar su comportamiento.
- *Reglas de decisión de las instituciones encargadas:* Una ley puede influir más fuertemente en el proceso de implementación si formula las normas de decisión que las dependencias encargadas deberán acatar.
- *Reclutamiento de directivos y personal*: No será posible dar cumplimiento a los objetivos normativos, a menos que los funcionarios de las dependencias estén comprometidos con su consecución. Esto puede lograrse asignando la responsabilidad a una instancia cuya orientación política sea afín con el estatuto, creando una nueva instancia cuya finalidad sea administrarlo, o asignando la implementación a una instancia prestigiosa cuya orientación tradicional sea compatible con el estatuto. La ley también puede prever que los responsables de alto nivel sean elegidos de entre aquellos sectores sociales que favorecen los objetivos.
- *Posibilidades formales de acceso a actores externos:* Así como una ley puede establecer las características de las agencias responsables, también puede influenciar la participación de los beneficiarios potenciales, de los grupos objetivos, y de las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de las dependencias. Las leyes con mayor probabilidad de alcanzar sus objetivos son las que promueven la participación de los ciudadanos. Mediante sus reglamentos, les permiten intervenir en los procedimientos de la dependencia o exigir una investigación judicial para que los funcionarios cumplan con las disposiciones legales.

En resumen, los autores indican, que una ley tendrá más probabilidades de éxito en su implementación si en su diseño: 1) Estipula objetivos precisos y claramente jerarquizados.

2) Incorpora una teoría causal válida. 3) Ofrece financiamiento adecuado a las instancias encargadas de la implementación. 4) Minimiza las posibilidades de veto y estipula sanciones e incentivos para superar la resistencia. 5) Establece reglas de decisión que favorecen el cumplimiento de los objetivos. 6) Asigna su implementación a agencias partidarias de los objetivos, que concedan prioridad al programa. 7) Dispone la participación de actores externos mediante reglamentos flexibles y concentrando la supervisión en manos de los promotores de la ley.

Analizar esta variable (legal), es de gran utilidad conceptual para el estudio de la política pública contra la Trata de Personas en Colombia, ya que a partir del estudio de las leyes y los demás desarrollos normativos (Decretos, Planes de Acción), se pueden identificar algunos elementos respecto a las probabilidad de éxito del Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia, en particular los numerales 1,2, 3 y 6 da categorías de análisis respecto a la efectividad de la implementación de la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia.

3. Variables no normativas que condicionan la implementación*:* Son factores que condicionan el apoyo político a los objetivos del programa. Esta categoría se basa en la premisa de que la implementación es el resultado de una interacción entre la estructura legal y el proceso político. Aquí se incluyen variables exógenas, como las condiciones socioeconómicas; variables entrelazadas al proceso, como la actitud de las autoridades y de los grupos de electores, y una variable ligada al diseño de la política, como es el compromiso y la responsabilidad de los funcionarios responsables.

- *Condiciones socioeconómicas y tecnológicas:* Su variación afecta la percepción que se tiene del problema que enfrenta la ley y en consecuencia el apoyo político. También pueden hacer que se flexibilicen los reglamentos y se dé un amplio margen de maniobra a la administración local. En leyes que imponen costos improductivos (protección del ambiente, seguridad del trabajador), el apoyo depende de la capacidad e importancia de los grupos objetivo. A mayor prosperidad y diversidad económica de estos grupos, mayor probabilidad de éxito.
- *Atención de los medios al problema:* Los medios de comunicación masiva inciden de dos maneras. En primer lugar, median entre los cambios

socioeconómicos y la percepción que tiene el público de esos cambios. En segundo lugar, explotan un problema por un periodo limitado para luego retirar bruscamente su atención. Un programa que pueda ser seguido por reporteros especializados, durante un periodo sostenido, tendrá más posibilidades de éxito.

- *Apoyo del público:* El interés del público es cíclico. Su apoyo al programa no es continuo. En combinación con los medios de comunicación puede modificar la agenda política. Como elector, si cuenta con una opinión homogénea, también puede influenciar a los legisladores.
- *Actitudes y recursos de los grupos de ciudadanos:* El público y los medios desplazan su atención a otros problemas en la medida que los costos alejan a los partidarios e intensifican la oposición. La tarea de los promotores es hacer que el apoyo inicial se convierta en organizaciones viables que sean aceptadas como participantes legítimas y necesarias en las decisiones políticas importantes.
- *Apoyo de las autoridades*: Es el apoyo que prestan las autoridades encargadas de la implementación. Su apoyo depende de la magnitud y la orientación que se le otorga a su labor de supervisión. También de la posible incompatibilidad con decretos que se emitan con posterioridad. Este último factor es el que más interfiere en la implementación. Incrementa la responsabilidad del encargado de supervisar y proteger la aplicación. Este debe ser consciente de esas posibles ramificaciones y asegurarse de que se le tenga en cuenta en la legislación posterior.
- *Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados:* Una ley tendrá más probabilidades de éxito si los objetivos ocupan un lugar alto en la escala de preferencias de los funcionarios y si estos objetivos son afines con sus orientaciones. Además, los funcionarios deben tener la capacidad de utilizar los recursos disponibles para cumplir los objetivos. Este último factor se denomina “liderazgo”, y aunque su definición varía según el contexto, incluye capacidad política y de gestión.

Como resumen general, se puede decir que una ley alcanzará con mayor seguridad las metas propuestas si cumple las siguientes condiciones: 1) Establece objetivos claros y

consistentes o al menos aporta criterios sólidos para resolver los conflictos relacionados con el cumplimiento de las metas. 2) Incorpora una teoría adecuada que identifique los principales factores y vínculos casuales que influyen en el logro de los objetivos y otorga a los funcionarios responsables autoridad suficiente sobre los grupos objetivo y otros mecanismos de influencia para alcanzar las metas deseadas. 3) Estructura el proceso de implementación de manera tal, que maximice la posibilidad de que los funcionarios responsables y los grupos objetivo se desempeñen de acuerdo con lo deseado. 4) Los mandos superiores de la institución responsable poseen considerable capacidad política y de gestión y están comprometidos en lograr las metas normativas. 5) El programa recibe apoyo activo de grupos organizados de electores y de legisladores de importancia decisiva y los tribunales ofrecen su apoyo o al menos se mantienen neutrales. 6) La prioridad de los objetivos normativos no es socavada por el surgimiento de políticas públicas adversas o por transformaciones socioeconómicas tan importantes que debiliten la teoría casual o el apoyo político.

Para el caso en concreto de la presente investigación, aunque las variables enunciadas en la dimensión política también son pertinentes para el análisis de la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia no se cuenta con información primaria por ejemplo no es posible evaluar con la información disponible sobre el compromiso y calidad de liderazgo de quienes están implementando la política, por lo tanto, el análisis se centrará en la variable de la efectividad de la ley.

Finalmente, en este capítulo se presentó el marco teórico y conceptual del trabajo de investigación, se hace pertinente recapitular los principales conceptos que servirán de base para el análisis de la información y la formulación de las recomendaciones:

- La implementación se define como los actos efectuados por individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. Solo tiene lugar cuando se han establecido los objetivos y metas, cuando la legislación ha sido promulgada y cuando los fondos han sido asignados. En consecuencia, su estudio se centra en los factores que contribuyen a que se cumplan o no los objetivos. (Van Meter & Van Horn, 1975)

- El enfoque “desde arriba”, es útil en aquellos casos en los que existe un programa dominante en el sector político o donde el análisis se ocupa únicamente de la efectividad del programa. El enfoque “desde arriba” se ocupa del modo como la totalidad del sistema está estructurado. Es más apropiado en aquellos casos donde el investigador está más interesado en los productos y resultados promedio de la política y en los casos donde las seis condiciones para una implementación efectiva tienen un puntaje moderadamente alto. (Sabatier, 1986). Para efectos de este trabajo, en cuanto a la metodología y a la interpretación de los datos, este enfoque es pertinente ya que me centraré en los productos y resultados promedio de la política.
- En el marco de los modelos del proceso de implementación, bajo el enfoque Top-Down se proponen seis variables que explican el vínculo entre las políticas y su desempeño. Es por ello, que al final del documento me preguntaré por el Desempeño, a partir de las variables identificadas: Normas y objetivos de la política; Recursos de la política; Comunicación entre organizaciones y actividades para obligar a la acción; Características de las instancias responsables de la implementación; Condiciones económicas, sociales y políticas y actitud de los encargados de la implementación (Van Meter & Van Horn, 1975).
- De acuerdo con Sabatier y Mazmanian, existen unas condiciones para una implementación efectiva**:** Condición 1**.** El programa se fundamenta en una teoría sólida sobre los cambios de comportamientos que se requieren en el grupo objetivo para alcanzar los objetivos. Condición 2: La ley (o la decisión política) formula sus directrices y estructura su propia implementación sin ambigüedades, de manera tal que maximiza la probabilidad de que los grupos objetivo se comporten según lo previsto. Condición 3: Los responsables de la implementación tienen capacidades políticas y de gestión, y están comprometidos con los objetivos estatutarios. Condición 4: El programa recibe apoyo activo de grupos organizados de electores y de legisladores de importancia decisiva (o de autoridades ejecutivas), y los tribunales también prestan su apoyo, o al menos se mantienen neutrales. Condición 5: La prioridad relativa de los objetivos no debe ser socavada con el paso del tiempo por la aparición de nuevas políticas públicas o por cambios relevantes

en las condiciones socioeconómicas que afecten el apoyo político o la teoría normativa (Mazmanian & A, 1989).

II. El Enfoque de Género como categoría para el análisis de las políticas públicas

En este capítulo se presenta lo delimita el concepto de género, así como una aproximación teórica a la implementación de dicha categoría al análisis de las políticas públicas. De esta manera se busca precisar los conceptos y dar elementos de análisis para el estudio de la aplicación de esta categoría a una política pública específica. Es de anotar, que un sinnúmero de políticas públicas en Colombia adopta en sus postulados y principios varios enfoques como el de Derechos Humanos, Diferencial y el de Género, sin embargo, al momento de la implementación su aplicación se desdibuja, por lo que es útil revisar sí para el caso de la Política sobre Trata de Personas, ocurre lo mismo o es posible encontrar medidas concretas en la aplicación de este enfoque.

Para abordar el concepto de Género, en primer lugar, revisaré el artículo de Teresita de Barbieri: Certezas y malos entendidos sobre la categoría de género, en este artículo se exploran las diferentes aproximaciones en torno al concepto de género.
En primer lugar, aborda el proceso que dio origen a la categoría y a su divulgación, en segundo lugar, explora las principales perspectivas teórico-metodológicas acerca del género y precisa sus presupuestos y limitaciones. Aquí se detiene en el modo como las distintas autoras y autores entienden y emplean categorías como “construcción social” y “poder”. También analiza lo que se denomina “articulación de distancias”, para indagar si las diferencias entre géneros pueden explicarse exclusivamente desde el sistema sexo/género o si también obedecen a otros ejes de diferenciación social.

Según la autora, la categoría género aparece en el escenario académico-político en los años setenta entre las feministas de habla inglesa, a través de ella se aludía a la distinción entre sexos y a los ordenamientos socioculturales que se construyen colectivamente a partir de las diferencias corporales. En el mundo de habla hispana, surge a comienzos de los ochenta, a raíz de la traducción de los textos en inglés. El propósito era crear una categoría que unificara la diversidad de la que daban cuenta las evidencias empíricas y las distintas vertientes disciplinarias, epistemológicas y teórico-metodológicas, sin embargo, lo que sucedió fue que se elaboraron diferentes conceptualizaciones de la categoría a menudo muy diferentes entre sí.

A estos factores de confusión se añade el hecho de que el término se ha expandido en su uso y aplicación. En muchos ámbitos, incluidos los movimientos de mujeres, la palabra a veces se usa como sinónimo de feminismo o punto de vista, otras como experiencias e intereses de las mujeres, y en ocasiones simplemente como sustituto de la variable sexo. Lo mismo sucede con la expresión "perspectiva de género", que puede aludir a la perspectiva femenina, a un grupo de mujeres determinadas, a la posición del movimiento feminista o a una de sus vertientes.

Según la autora del artículo, el artículo titulado "El tráfico de mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo de Gale Rubin" (Rubin G. , 1986), marca un punto de inflexión en la historia del pensamiento sobre la categoría del género. En este trabajo, Rubin revisa y analiza tres corrientes que en ese entonces eran dominantes: 1) La propuesta parricida, que en su intento por hacer tabla rasa con las ciencias sociales, quedaba atrapada en el empirismo. 2) El patriarcado, que negaba la historicidad de los fenómenos y solo se concentraba en situaciones de dominio masculino. 3) La propuesta marxista, que analizaba el trabajo doméstico de la mujer con los parámetros de la teoría valor-trabajo y la acumulación de capital. Rubin se dio a la tarea de analizar críticamente algunas teorías desde el punto de vista de las mujeres y su experiencia de subordinación.

Para ello, centró el objeto de estudio, no en la actividad laboral sino en el cuerpo y sus diferencias, se basó en la teoría del parentesco de Lévi-Straus y en el psicoanálisis para ligar los ámbitos de la organización societal y de la subjetividad. De este modo, propuso el género (o el sistema de sexo/género, como ella lo denomina) como una **construcción social** (Subrayado fuera del texto) que **"transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana"** (Subrayado fuera del texto). Esta transformación se da por la organización del parentesco, que divide mujeres y varones, y así produce heterogeneidades objetivas y subjetividades acordes con los requisitos sociales. El resultado son sujetos psíquicos que garantizan la reproducción del sistema de distancias: varones como seres deseantes y mujeres como seres que desean ser deseadas. Esta conceptualización es bastante pertinente en el caso de la Trata de Personas, ya que el hecho de que la mayoría de las víctimas de este delito sean mujeres y niñas, tiene entre

otras causas la construcción social y los roles asociados a las mujeres: prostituta, empleada doméstica, confeccionista (entre otros).

En criterio de la autora, este trabajo tiene muchos aciertos, y aún hoy mantiene su vigencia, no obstante, presenta ciertas limitaciones en especial cuando se revisan algunos de los avances a partir de dicha conceptualización incluida la revisión que la misma Rubin hizo años después (1989), en la que reformula su definición de género y lo restringe al ámbito de la identidad y da más énfasis a la sexualidad (Rubin G. .., 1989).

La confusión en torno a la categoría de género remite a un análisis de las distintas conceptualizaciones que se han hecho del mismo a partir de una posición individualista y otra holística. Por un lado, está la postura del individualismo, que entiende el género como un atributo de la identidad individual o sexual, ligado al proceso psicológico en el cual se forma la personalidad ((Rubin G. .., 1989) y otras), una de sus vertientes lo concibe como un modelo cultural femenino o masculino, que se absorbe sin mediaciones y sin distanciarse del sexo anatomofisiológico, otra habla de género como una opción que determina la identidad y la preferencia sexual. Estas concepciones conciben el género de modo estático, sin tener en cuenta los cambios y ambivalencias que ocurren en los individuos a lo largo de su ciclo de vida. Como en ellas subyace la idea de la sociedad como una sumatoria de individuos, no consideran pautas normativas, representaciones colectivas, valores ni prácticas sociales. Dentro de la postura individualista también se encuentra la vertiente funcionalista, que habla de género como un conjunto de roles, incluidos aquellos que se derivan de la división social del trabajo, se objeta de ella su descontextualización de los roles, al desligarlos de categorías teóricas que les dan sentido, como “colectividad”, “normas” o “valores”.

Del otro lado, está la postura holística, que concibe el género como un ordenador social en el que también entran en juego las reglas y normas, los valores, las representaciones y los comportamientos colectivos. La sociedad es algo más que el conjunto de individuos, y en ella el género es una categoría o subconjunto que surge a partir de los cuerpos sexuados. En sus vertientes se encuentran distintas definiciones: género como sistema de estatus, como resultado de la división social del trabajo (vertiente marxista), como aparato semiótico o representación (De Lauretis, 1991), como organización del poder.

Una posición más adecuada es la de Scott (Scott, 1990), para quien "el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y… es una forma primaria de relaciones significantes de poder". Scott distingue cuatro dimensiones donde se expresa el género: 1) Símbolos culturales. 2) Conceptos normativos. 3) Nociones políticas y referencias a instituciones y organizaciones sociales. 4) Identidad subjetiva.

Para Barbieri, (De Barbieri, Certezas y Malos Entendidos sobre la Categoría de Género, 1995) el acierto de Scott está en introducir la corporeidad en la acción social, y en concebir **el género como una construcción social compleja, constitutiva de todas las relaciones sociales, y como una relación de poder cargada de conflicto** (Subrayado fuera del texto). Sus limitaciones radican en que deja a un lado la división social del trabajo, la historicidad de los cuerpos, su carácter dinámico y cambiante; además, presenta una versión reducida del poder (limitado a las formas de dominación), y una visión del género dicotómica (masculino y femenino) muy apegada a las conceptualizaciones occidentales.

En las conceptualizaciones sobre Género aparecen dos categorías problemáticas que contribuyen a la confusión, se trata de las nociones de "construcción social" y "poder". El concepto de construcción social, en su sentido sociológico, puede ser una valiosa herramienta si se aplica a la noción de género. En primer lugar, remite a una circunstancia real, los cuerpos humanos de mujeres y varones, diferentes entre sí. En segundo lugar, conduce a pensar simbolizaciones distintas para cada etapa del ciclo de vida. Dado que todas las relaciones sociales se dan entre individuos sexuados (Scott, 1990), el género como construcción constituye una dimensión que está presente prácticamente en todas las relaciones, procesos y objetos elaborados socialmente. En la literatura revisada aparecen dos versiones del poder: el que está asociado a los roles y el que se asocia a los poderes y resistencias de los cuerpos. Es así como, por un lado, se desconoce el principio weberiano de que toda relación social tiene la probabilidad de imposición de uno de los actores sobre el otro y, por otra parte, se deja de lado el tema de la institucionalización del poder (que en el caso del género, remite a una dominación específica basada en diferencias corporales y a su forma de legitimación).

Barbieri (De Barbieri, Certezas y Malos Entendidos sobre la Categoría de Género, 1995), también analiza los ámbitos específicos de acción del género y los mecanismos por los cuales se ejerce el poder y la dominación. Para quienes se preocupan por la identidad, la materia del género corresponde a la sexualidad y a todo el relacionamiento entre mujeres y varones o entre cuerpos sexuados. Los trabajos centrados en la familia y en las relaciones de parentesco, así como los estudios sobre población y demografía, ponen el énfasis en la reproducción. Entre tanto, los que se interesan por el trabajo, la producción y el intercambio de bienes, circunscriben la materia a la división social del trabajo.

Según la autora, el Género ordena tres cuestiones principales: 1) La actividad reproductiva, primera y fundamental diferencia entre los cuerpos, y base de cualquier eventual distancia entre mujeres y varones. 2) El acceso sexual a las mujeres, lo cual conlleva el ordenamiento de todo contacto corporal entre varones y mujeres. 3) La capacidad de trabajo, que no se asocia directamente con la reproducción y el acceso sexual, pero que cierra el círculo de los cuerpos y su control. En cada sociedad, en un momento dado, se privilegian unas u otras dimensiones. Depende del contexto, de las tensiones fundamentales en cada momento histórico, de las definiciones y redefiniciones que se elaboren.

Otro tema de ordenamiento tiene que ver con quién ejerce el control, sobre quién y mediante qué mecanismos. Pese a los mucho que se ha dicho sobre la dominación masculina, el problema no está lo suficientemente estudiado, dado que no están bien identificadas las formas de autoridad y obediencia, así como tampoco los problemas de legitimidad que se derivan del sistema de sexo/género. La investigación sobre las mujeres demuestra que los sistemas de género rigen relaciones subordinadas no solo entre mujeres y varones, sino también entre mujeres. Falta analizar cómo se dan entre varones, en el supuesto de que sus relaciones también puedan ser desiguales.

Otra cuestión que debe tenerse en cuenta en el estudio del género es el de la heterogeneidad de las mujeres y los varones. Este elemento añade dimensiones fundamentales en las relaciones de desigualdad, como son la clase, la raza, la edad, el parentesco, las preferencias sexuales, la nacionalidad, la religión, y además plantea un problema analítico de fondo: cuál es el recorte de género. Si el género es una dimensión

específica de la desigualdad y constituye un sistema, es necesario identificar su dinámica propia dentro de esta heterogeneidad. En el análisis, esto conduce a considerar dos categorías de heterogeneidades: 1) Las propias de género. 2) Las que son producto de otras diferencias sociales, otras distancias y otras relaciones de dominación/subordinación que se articulan con las de género. A esto se puede añadir que el conjunto de heterogeneidades, considerado dentro del sistema de género/sexo, permiten tomar distancia de la petición de subordinación para todas las mujeres y de dominación para todos los varones. Este punto, es de particular importancia para el caso de Trata de Personas, ya que no "cualquier" mujer es vulnerable a la Trata de Personas, el riesgo también esta determinado por la clase social, el lugar de origen de las víctimas y de su raza.

La preocupación por las heterogeneidades mencionadas arriba (de raza, clase, preferencia sexual, nacionalidad, lugar de residencia, etnia, religión), que apareció con fuerza en los años ochenta con el llamado feminismo de la diferencia, plantea la pregunta de cómo interpretar estas distintas opresiones, sin limitarse a una mera descripción de subordinaciones. Cuando el género es visto como un atributo de individuos, es claro que las personas no son solo mujeres o varones; tienen otros atributos que los hacen diferentes colectivamente o incluso únicos individualmente. De modo que, al momento del análisis, cabe preguntarse: ¿qué lugar ocupa el género en el ordenamiento de los conflictos sociales? ¿Cuáles son las distancias sociales en juego? ¿Cómo están definidos las otras y los otros en cada situación específica? Preguntas como estas deben plantearse también para el problema de la ciudadanía y la definición de persona. Al parecer, en espacios sociopolíticos como el de las poblaciones blancas de los países desarrollados, donde la categoría de persona es universal y está bien constituida, el conflicto de género cobra relevancia, mientras que en aquellos espacios donde las nociones de ciudadano y persona encuentran limitaciones, el género no ocupa un lugar de privilegio. La hipótesis de que en contextos como estos cobran relevancia los conflictos de clase, etnia o raza, merece ser explorada en América Latina.

Para efectos de este trabajo, este marco de referencia nos permite avanzar en una explicación preliminar respecto a la dificultad de incorporar acciones concretas con enfoque de género en las políticas públicas teniendo en cuenta que no hay un concepto

unívoco sobre su terminología y metodología de aplicación. No existe una teoría causal en la fundamentación de la Política Pública contra la Trata de Personas que permita entender las razones de por qué incluir este enfoque en la política.

Siguiendo con la misma autora, esta se propone una aproximación metodológica para el análisis de la categoría de Género (De Barbieri, Sobre la categoría de género. Una introducción teórico metodológica, 1993). Para la autora, los movimientos feministas resurgidos en los sesenta encontraron en las disciplinas sociales y humanas muy poca información que diera cuenta de la subordinación de las mujeres, afirmaron que el poder asociado a la subordinación no se ubicaba exclusivamente en el Estado sino que se localizaba en múltiples espacios sociales, estos movimientos propusieron hacer tabla rasa con toda la herencia cultural y la tradición del pensamiento, y construir una teoría revolucionaria capaz de quebrar el orden existente desde las experiencias cotidianas. Además, se plantearon el desafío de construir un fenómeno social a partir de una diferencia biológica con lo cual empezaron a perfilar un objeto de estudio para las ciencias sociales.

Una de las primeras propuestas, la de Kate Millet (Millet, 1975), identificó la subordinación femenina como producto del ordenamiento patriarcal (concepto tomado de Max Weber). La organización social actual no habría cambiado en esencia el orden existente en las sociedades arcaicas bíblicas, en donde el padre disponía de la vida y la muerte de mujeres, hijos, esclavos y rebaños, esta visión totalizadora se popularizó y se expandió al quehacer político y académico.

De manera paralela, en criterio de la autora, un grupo de mujeres académicas abordó una empresa más pequeña pero más fructífera, a través de ellas se produjo conocimiento sobre las condiciones de vida de las mujeres, se rescataron los aportes de las mujeres a la sociedad y la cultura, las hizo visibles en la historia, en la creación y en vida cotidiana. Pese al discurso parricida y la crítica constante, esta vertiente adoptó una postura más empirista, adelantando sus investigaciones con los andamiajes teóricos y metodológicas de sus respectivas disciplinas. De aquellos momentos pueden distinguirse dos posturas generales, una centraba el objeto de estudio en las mujeres, es decir, en recopilar información y formular hipótesis sobre las condiciones de vida y trabajo de las mujeres y sobre la creación y la cultura producida por ellas. Ponía el énfasis en la generación de

conocimientos sobre las mujeres y en los determinantes de sus condiciones sociales, con un claro predominio de las relaciones mujer-varón, mujer-mujer. La otra postura privilegiaba a la sociedad como generadora de la subordinación y se basaba en las siguientes premisas: 1) La subordinación es producto de ciertas formas de organización y funcionamiento social. Por tanto, hay que estudiar a las sociedades concretas. 2) No se obtendrán avances si solo se estudia a las mujeres. Hay que analizar las relaciones mujer-varón, mujer-mujer y varón-varón en todos los ámbitos y tiempos.

Es en este contexto donde surge y se expande el concepto de género. **Esta es una categoría social equivalente al sexo anatómico y fisiológico de las ciencias biológicas. Es el sexo socialmente constituido (Subrayado por fuera del texto)**, (Rubin G. , 1986) es definido como: "El conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana y en el que se satisfacen esas necesidades humanas transformadas".

Se habla entonces de sistemas de género/sexo, con ellos se alude a los conjuntos de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anatomofisiológica y que dan sentido a la satisfacción de los impulsos sexuales, a la reproducción de la especie y al relacionamiento entre las personas, constituyen un objeto de estudio más amplio para comprender y explicar la subordinación femenina y la dominación masculina. Además, ofrecen una categoría más neutra que el patriarcado, dado que dejan abierta la posibilidad a distintas formas de relacionamiento: dominación masculina, dominación femenina o relaciones igualitarias. Para la autora, este enfoque constituye la ruptura epistemológica más importante de los últimos veinte años en las ciencias sociales, ya que reconoce una desigualdad social hasta entonces oculta por la teoría de clases.

Posteriormente la autora, hace un breve recuento de la literatura actual sobre la condición de las mujeres en donde se distinguen tres perspectivas u orientaciones teóricas. La primera, denominada "las relaciones sociales de sexo", privilegia la división social del trabajo como motor de la desigualdad, fue desarrollada en Francia y una de sus principales exponentes es Danielle Kergoat, tiene en el marxismo su principal peso teórico. La segunda considera las diferencias de género o bien como un sistema jerarquizado de

status social o bien como un sistema de poder resultado de un conflicto social. La tercera recoge los aportes del postestructuralismo y tiene en la contextualización de los fenómenos sociales un principio de primer orden y aborda los conflictos y las relaciones de poder que surgen en torno a la reproducción.

Barbieri (De Barbieri, Sobre la categoría de género. Una introducción teórico metodológica, 1993) se centra en este tercer enfoque y examina las consecuencias metodológicas que se derivan de su planteamiento histórico, ante todo, esta perspectiva exige considerar a las mujeres y a los hombres, **no como realidades separadas de su contexto, sino en función de las particularidades que se derivan de sus situaciones sociales y culturales (Subrayado fuera del texto)**. La primera de estas situaciones tiene que ver con las etapas del ciclo de vida, las cuales, como lo señaló Philippe Aries (Aries, 1973), son construcciones sociales que se articulan unas con otras, son particularmente importantes aquellas etapas donde las mujeres y los varones gozan de su plena capacidad de reproducción, puesto que es entonces cuando se evidencian con más claridad las relaciones que prevalecen en el sistema de género, las maneras como se ejerce el poder y las representaciones imaginarias que legitiman el sistema (madre, esposa, ama de casa/jefe de familia, sostén económico, padre, esposo). Aun así, también se consideran las otras etapas, puesto que la dominación de los varones sobre las mujeres no siempre es igual.

El segundo contexto lo constituye **la organización de la vida familiar y doméstica**, aunque en nuestras sociedades este es el espacio por excelencia de la subordinación femenina, cabe aclarar que las unidades domésticas también atraviesan por ciclos, y por tanto es preciso distinguir las diferentes posiciones que ocupan las mujeres y los varones y los distintos roles que asumen a lo largo del tiempo. El tercer contexto es el de las **condiciones económicas**, aquí también existen elementos que redefinen los géneros: prácticas, símbolos, representaciones que conforman la vida cotidiana y el relacionamiento. El cuarto contexto es **el étnico-cultural**, muy propio de América Latina y de otras sociedades con pluralidad de razas, aquí se parte de dos supuestos: los géneros se construyen de manera distinta en cada situación étnica-cultural, y el relacionamiento entre personas de distintas razas redefine las relaciones entre géneros.

Al concebir el género como conflicto, esta perspectiva teórica también invita a estudiar los siguientes elementos: 1) Los sistemas de parentesco, es decir, las normas y formas de matrimonio, filiación y herencia. 2) La división social del trabajo en ámbitos domésticos como el mercado laboral. 3) El sistema de géneros como sistema de poder en el ámbito de los derechos y responsabilidades ciudadanas, y en el de la participación en la esfera política y pública. 4) La subjetividad, la forma como se estructura el psiquismo y se construyen los objetos y sujetos de deseo.

Para Barbieri, al estudiar la sociedad dividida en géneros se deben tener en cuenta algunas consecuencias metodológicas: 1) La variable sexo es condición necesaria, pero no suficiente para un estudio de género. Es el análisis de la información contextualizada el que da cuenta de la situación de los géneros en una sociedad y en un momento determinados. 2) Además de los ámbitos donde interactúan las personas en función de su género, se deben estudiar también aquellas esferas neutras en apariencia, como la educación, la ciencia, las fuerzas armadas, la iglesia. 3) No basta conocer los espacios de "normalidad" donde transcurre la vida de la mayoría de la población, es preciso abordar las zonas límite, aquellos márgenes de la sociedad sobre los que da miedo pensar (divorcio, celibato, comercio sexual, hetero, homo y bisexualidad). Para el caso de la Política Pública contra la Trata de Personas y particularmente para la formulación de acciones con este enfoque, sería deseable contar con información y análisis no solo desagregada por sexo, sino con información que permita analizar todas las demás variables, incluso el análisis de las zonas límites, daría importantes elementos para plantear una verdadera política con enfoque de Género, utilizar este concepto llevaría a tener una política pública más efectiva y seguro con un mejor desempeño.

Aunque el género es una forma de desigualdad con una dinámica propia está articulada con otras formas de desigualdad, es por eso por lo que, desde el inicio, muchos estudios sobre los géneros y las mujeres se han planteado la articulación género-clase. Pero existen también, como lo anota Kate Millet (1975), las distancias étnicas, raciales y de generación, todas las cuales se intersectan e interactúan. Esto plantea preguntas adicionales sobre el cambio social del sistema de género y sobre la dinámica más general de la dominación y la desigualdad social.

El anterior artículo presenta claves respecto a cómo debería ser el análisis del enfoque de Género en la Trata de Personas, ya que además de hacer análisis respecto a la categoría sexo/género y los roles, prácticas y símbolos asignados a ellos, como por ejemplo mujer explotada y hombre cliente o explotador avanza en revisar otro tipo de dimensiones que cruzan y caracterizan esta división/dicotomía entre sexos, como por ejemplo la clase social, etnia, lugares de origen de las mujeres y niñas víctimas de la Trata de Personas, así como el análisis de estos aspectos en los varones explotadores. Si se aplicarán este tipo de análisis al momento de implementar las política pública contra la Trata de Personas, se encontraría dimensiones tan interesantes como que la dominación masculina se hace más evidente en este tipo de delitos, ya que hay una expresión del poder masculino en diversas modalidades de la Trata de Personas, en la explotación sexual sobre el cuerpo de las mujeres y en la explotación laboral también sobre su cuerpo y en la división sexual del trabajo (trabajo doméstico, matrimonio servil, explotación laboral en industrias).

En cuanto a las aproximaciones teóricas respecto a la aplicación del enfoque de Género en las Políticas Públicas, vamos a revisar el artículo de Teresa Incháustegui Romero (Incháustegi, 1999), quien a partir de un artículo de la American Political Science Association, establece que un programa de investigación del enfoque de Género en Ciencia Política se debe enfocar en: 1) Criticar los modos como la teoría y los estudios empíricos en ciencia política han excluido tradicionalmente a la mujer como actor político 2) Hacer ingresar a la mujer en la esfera política como actor 3) Cuestionar el marco teórico preexistente dado que la mujer está ausente en sus presupuestos y sus definiciones y proponer una re conceptualización de este marco para darle cabida.

Para la autora, como consecuencia de dichas aproximaciones teóricas se ha visto como el enfoque de género ha ingresado como directriz de política pública en los países desarrollados. Según la OCDE, el enfoque de género en política pública se define como “tomar en cuenta las diferencias entre los sexos en la generación de desarrollo y analizar en cada sociedad, las causas y los mecanismos institucionales y culturales que estructuran las desigualdades de los sexos, así como elaborar políticas con estrategias para corregir los desequilibrios existentes”. Esto implica introducir la equidad entre sexos no solo en los métodos de análisis y diagnóstico de la realidad social, sino también en los procedimientos de evaluación, reprogramación y desempeño de las políticas públicas. Exige, además,

incluir la equidad en los mecanismos institucionales que regulan la asignación de oportunidades y la distribución de cargas sociales entre los sexos en programas económicos, sociales y de derechos.

Siguiendo a la autora**,** ¿Qué significa institucionalizar la perspectiva de género en política pública?, según el neoinstitucionalismo, las instituciones cristalizan compromisos que se construyen para administrar un valor social surgido de acuerdos políticos o consensos sociales. Dichos compromisos se expresan en reglas, normas, procedimientos operativos, rutinas y estructuras estándar y con ellos se definen y defienden valores, intereses, identidades y creencias. Este conjunto de reglas y valores permite a las instituciones seleccionar las alternativas de solución a los problemas, delimitar las competencias entre ámbitos y actores, fijar tiempos y alternativas para tomar decisiones y establecer rutinas de aprendizaje institucional.

La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas que se confeccionan actualmente en el mundo (particularmente en México) obliga a revisar tres aspectos relacionados entre sí: 1) El proceso mediante el cual se desarrollan, institucionalizan y difunden los paradigmas, de acuerdo con los estudios comparados de política pública. 2) Los actores que impulsan el desarrollo y la adopción de la perspectiva de género en las políticas públicas. 3) El análisis de las modalidades y consecuencias que ha tenido la implantación de la agenda de género en las instituciones vigentes. Este análisis debe efectuarse a la luz de los estudios de género en ciencia política, y de las propuestas que el feminismo ha elaborado en su proceso de constituirse como actor político.

En atención a lo anterior, la autora desarrolla su hipótesis, a partir de tres apartados. 1) El primero expone las características de los procesos de innovación en política pública según los estudios comparativos. 2) El segundo analiza los actores, procesos y mecanismos que han impulsado la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas recientes. 3) El tercero hace una crítica de este proceso a la luz de las reivindicaciones del proyecto feminista.

Para el númeral 1 y 2, respecto al tema de innovación e institucionalización de las políticas marco para el desarrollo de un modelo de políticas en la perspectiva de género, la autora

toma trabajos de (Lindblom 1990, Heclo 1972, Majone 1989, Crozier y Friedberg 1977) sobre la conceptualización de las políticas, mediante los cuales se destacan los aspectos dinámicos de la adopción y puesta en marcha de las políticas, las conciben como fruto del proceso de aprendizaje que surge de la interacción entre actores públicos y privados. Los análisis de este nuevo enfoque explican el proceso mediante el cual un paradigma (un modelo de política pública) se cristaliza en instituciones dentro de un Estado nacional. Explican el modo como ciertos valores, fines y orientaciones se traducen en reglas formales, procedimientos de acuerdo y prácticas estándar para solucionar conflictos.
La institucionalización de un paradigma también establece un modo de interpretar los problemas según las estructuras de significado, es decir, según los valores sociales y los patrones normativos que prevalecen en una sociedad. En este sentido, los paradigmas actúan como filtros para que los funcionarios encargados de tomar decisiones puedan construir estrategias y hacer elecciones. Esto introduce nuevas dimensiones al análisis del proceso de implementación, como son los márgenes de incertidumbre y las formas de adoptar e institucionalizar un paradigma.

La autora indica que la creación de comunidades epistémicas es una cuestión crítica para el desarrollo y sostenimiento de los paradigmas de las políticas. Su conocimiento se requiere para generar acciones al menos en tres momentos: 1) En la toma de decisiones 2) En la puesta en marcha de las decisiones 3) En el desarrollo de leyes, estándares o normas de procedimiento y operación fundamentales para la institucionalización.
Aquí vale decir que las ideas y el conocimiento producidos por estas comunidades no se institucionalizan forzosamente, existen factores que filtran o sesgan el proceso y que son propios del sistema político, de los grupos burocráticos y de los aparatos gubernamentales. Estos factores introducen dos elementos: 1) La incertidumbre sobre cómo se orientan e interpretan los principios y el modelo de política en el contexto cultural y político. 2) La forma como se lleva a cabo la institucionalización de las ideas.

La autora, retoma el concepto del *Sistema internacional* de Peter Gourrevitch (1994), quien destaca el papel determinante del sistema internacional en la definición o adopción de políticas domésticas de los países, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial. Gourrevitch destaca dos influencias del sistema internacional: 1) La distribución del poder y la riqueza entre Estados en el orden internacional. 2) El peso de las ideas o ideologías,

o de la “intromisión” de lineamientos de políticas impulsadas por el sistema internacional. Para la autora, un ejemplo de esta doble influencia internacional son las políticas en la perspectiva de género. Los lineamientos de trabajo para las mujeres dictados en los años setenta por organismos internacionales ligados a la ONU (FAO, OIT, PNUD) permitieron que veinte años después la perspectiva de género fuera un criterio en la definición de estrategias de desarrollo.

En resumen, la institucionalización de una política requiere: 1) Desarrollar un conocimiento y una información que formule el problema y cree propuestas para hacer operativa la intervención. 2) Crear un discurso que legitime y difunda las propuestas. 3) Articular los intereses en una coalición defensora de la política, capaz de neutralizar los intereses en contra. 4) Permear el aparato público y remover las resistencias e inercias de las instituciones. 5) Resolver los problemas legales, normativos, financieros, técnicos y de gestión.

Este punto de análisis por parte de la autora es interesante para el caso en concreto ya que para el momento en que se decidió incluir el enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia, no se contaba con información suficiente respecto al problema de la Trata de Personas con Enfoque de Género, sin embargo este se había institucionalizado a partir de haberla incorporado en otras políticas como es el caso de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011), La Ley para la prevención contra todas las formas de violencia contra la mujer (2008), la ley sobre las mujeres rurales (2002), entre otras, y también por el trabajo que la Alta Consejería para la Equidad de las Mujeres venia haciendo para que las acciones contra la Trata de Personas tuvieran una perspectiva diferencial, lo que implicó que el aparato público estaba permeado y por tanto la incorporación de la perspectiva del enfoque en esta política no fuera objetada, casi que fue incorporada de manera obvia, teniendo en cuenta además que el proceso de formulación de esta política pública contó con el acompañamiento de Agencias de Naciones Unidas como UNODC y OIM, las cuales tienen incorporado el mandato de género desde una perspectiva transversal.

Siguiendo con el artículo (Incháustegi, 1999), también debe tenerse en cuenta los actores y mecanismos que promueven la institucionalización del enfoque de género en política

pública. En el caso de la perspectiva de género, hay cuatro actores claramente diferenciados en la promoción de políticas públicas: 1) Organismos internacionales ligados a las Naciones Unidas: Desde los años setenta, han integrado a su agenda los temas relacionados con la mujer, y con ese fin canalizan fondos e inducen acuerdos entre las naciones firmantes para la adopción de políticas. 2) Organismos internacionales no gubernamentales: coadyuvan a los objetivos internacionales dotando de fondos a los sectores académicos o no gubernamentales de los países. 3) Organizaciones de mujeres y el movimiento feminista: movilizan recursos para integrar la demanda de las mujeres y para transformarla en interés público. 4) Comunidades profesionales o epistémicas.

La autora enfatiza que, hasta ahora, **la perspectiva de género ha sido un enunciado más retórico que efectivo en la orientación de políticas hacia la mujer** (subrayado fuera del texto). La ausencia de sus intereses en las arenas políticas, en los parlamentos y en partidos de países de todo el mundo, no solo obedece a la actual jerarquía de poder y desigualdad entre géneros o a la resistencia de la ideología patriarcal, sino también a la relativa ineficacia de las organizaciones feministas para hacer más permeable su discurso entre sectores amplios de la sociedad. Con esta afirmación, es posible indicar que también para el caso de la Política Pública contra la Trata de Personas se evidencia como este enfoque ha sido más retorico y menos concreto en la identificación e implementación de acciones efectivas hacia la mujer.

Finalmente, la autora concluye que, dado que las directrices de política reconocen una falta de conocimiento suficiente sobre la estructura de desigualdad entre géneros, se recomienda que los gobiernos preparen análisis económicos, sociales y políticos que comparen la situación de hombres y mujeres y den cuenta de las disparidades económicas y políticas entre ellos.

Estos puntos también son de gran utilidad para el análisis del presente trabajo, y la institucionalización de este enfoque, ya que al revisar los actores que hicieron parte de la formulación de la Política Pública así como de la implementación encontramos que algunas agencias de las Naciones Unidas participaron en dicha construcción, lo que trae como consecuencia que el enfoque de Género tal como se concibe en estas agencias fuera incorporado a la Política contra la Trata de Personas, desde una perspectiva transversal.

Además, aunque se considera que esta forma de violencia afecta de manera diferencial a mujeres y niñas, los movimientos y organizaciones de mujeres en Colombia poco han hecho para hacer visible y exigir medidas concretas para abordar el tema, así mismo no es posible evidenciar investigaciones rigurosas en Colombia sobre los impactos diferenciales del delito de Trata de Personas en hombres y mujeres.

Para hacer operativo la inclusión del enfoque de Género, la mayoría de Estados y de Políticas, recurren al concepto de la Transversalización del enfoque de Género, por lo que es importante mencionarlo en este trabajo ya que para el caso de la Política Pública contra la Trata de Personas, lo que se establece, así como para muchas otras políticas en Colombia es que las acciones de género serán transversales en los diferentes ejes de la Política. Por lo anterior, vale la pena aclarar los principales elementos de este concepto (Webster, 2006):

El concepto de transversalización de la perspectiva de género empezó a utilizarse en los documentos internacionales después de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, llevada a cabo en Nairobi, Kenia, en 1985 y cobró fuerza a mediados de los años noventa, cuando la lucha de las mujeres se elevó al terreno de las políticas nacionales. Fue entonces cuando el enfoque Género y Desarrollo (GAD) se propuso como una estrategia y una herramienta para alcanzar la meta de la igualdad, así lo corrobora la definición que ofrece el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en sus conclusiones de julio de 1997, y la que propone un grupo de especialistas en el tema: “Es la (re) organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos, con el fin de que la perspectiva de igualdad de género sea incorporada en todas las políticas a todos los niveles y en todos los estados por los actores que normalmente están involucrados en su formulación” (Gender Mainstreaming, Estrasburgo, mayo 1998).

Webster, utiliza la definición de la División para el Progreso de la Mujer respecto a la transversalización: “La Transversalización de la perspectiva de género requiere más que un cambio cuantitativo en el número de mujeres y hombres que participan o se benefician de las políticas y los programas, requiere una transformación de todas las políticas sectoriales a todos los niveles, así como de las instituciones, las prácticas organizativas, las actitudes y los sistemas que las configuran, teniendo en cuenta las realidades, necesidades y opiniones de las mujeres”.

Siguiendo a Webster, se resaltan algunos criterios que permiten llevar las políticas “hacia una transversalidad exitosa”, estos son los requisitos esenciales para un proceso de transversalidad de género efectivo y eficiente: 1) Compromiso en todos los niveles (político, institucional, individual y grupal) encargados de conducir el proceso. 2) Indicadores organizados de manera sistemática para monitorear y evaluar la transversalidad de género. 3) Capacitación de los funcionarios públicos y técnicos para llevar a cabo análisis apropiados de las políticas de género. 4) Recopilar datos desglosados por sexos y establecer líneas para analizarlos desde una perspectiva de género. 5) Colaboración interinstitucional e intercambio de información con las ONGs de mujeres. 6) Coordinar y estructurar un enfoque para la transversalidad de género. 7) Construir una base de datos centralizada que documente todas las actividades de transversalidad. 8) Listas de verificación e indicadores desarrollados por la Oficina de Asuntos para la Mujer. 9) Desarrollar una política nacional de transversalidad de género.

Para efectos del presente trabajo, se reseño este artículo ya que nos da luces y elementos de análisis respecto a cómo se debe rastrear la incorporación del enfoque de género en una política a partir de la introducción de la noción de transversalización del enfoque de género.

Finalmente, para terminar este capítulo, se intentaron buscar referencias bibliográficas en las cuales se analizará la aplicación del enfoque de Género en la Trata de Personas y se encontró que es poco frecuente encontrar artículos de tipo académico donde se aborden las relaciones entre género y trata de personas, a continuación se presenta un resumen de un artículo en el cual se avanza en establecer dicha relación, llama la atención el artículo, ya que analiza el concepto de género desde la óptica de las nuevas masculinidades, lo que permite tener una mirada diferente respecto al abordaje del enfoque de género en el delito de Trata de Personas (Vargas Urías, 2016).

La literatura académica sobre este fenómeno es escasa, pero los estudios existentes indican que los hombres adultos son los principales promotores, consumidores, agresores y generadores de las dinámicas asociadas a la trata de personas con fines de explotación sexual (cabe aclarar que también hay niños y hombres jóvenes víctimas de este delito). En contraste, existen pocos trabajos sobre el tema basados en la perspectiva de las masculinidades y con la intención de transformar la mentalidad machista.

Este trabajo ofrece algunos argumentos para entender por qué las poblaciones masculinas se involucran en la trata de personas con fines de explotación sexual. Al respecto, el autor menciona algunos artículos donde se aborda la relación del Género con la Trata de Personas, los estudios sobre migración con perspectiva de género suelen estudiar la situación de las mujeres que se movilizan a través de las fronteras nacionales e internacionales. Sin embargo, son pocos los trabajos que investigan lo que sucede con las relaciones de género, es decir, con el modo como se de-construyen y redefinen los roles de hombres y mujeres. En lugar de abordar el problema como una cuestión "entre mujeres", se debe analizar el papel de unos y otros y las diferentes estrategias de los actores sociales (migrantes, empleadores, Estado).

Para el autor, aunque los estudios empíricos no son suficientes, está claro que las mujeres son más vulnerables a ser captadas por las redes de trata con fines de explotación sexual. Además, el factor de riesgo se incrementa si la mujer es niña, adolescente o joven; si pertenece a un estrato socioeconómico bajo, si cuenta con escaso nivel educativo y si está en situación migratoria irregular. De otro lado, se tiene que los tratantes con fines de explotación sexual son principalmente hombres (cerca del 60%) y su edad promedio es de 31 años (UNODC 2014). Aunque es alto el porcentaje de mujeres en este rol (40%), se trata de una forma de dominación que trasciende los cuerpos y que obedece al sistema patriarcal de la sociedad.

Para el autor, analizar el fenómeno a la luz de la perspectiva de género, implica tener en cuenta que la red de trata incorpora, como parte de su funcionamiento, una lógica de género androcéntrica y misógina. Por su condición de género, muchas mujeres, en especial las más vulnerables, corren un mayor riesgo de ser captadas e integradas al circuito de compraventa de seres humanos. Implica examinar las relaciones tradicionales de género y el modo como dichas relaciones producen efectos diferentes para ellas y ellos.

Sobre este punto, el autor, menciona el análisis con perspectiva de género que hace Óscar Montiel (Montiel, 2010) sobre la trata de personas, de este trabajo se desprende que para comprender mejor el problema es preciso analizar la construcción social de la masculinidad en los padrotes (proxenetas). Estas figuras son el producto de una lógica tradicional que

establece jerarquías basadas en estereotipos y roles que permiten la perpetuación del delito, reproducen condiciones de dominio, dentro de las cuales se mueve la captación de mujeres. Los mecanismos de enganche son variados e implican alguna forma de violencia o transgresión de la voluntad: engaños, coacciones, amenazas, secuestros.

Según Montiel, la práctica de la seducción es la más común dentro de los padrotes de la "nueva escuela" de Tlaxcala, México. La nueva escuela se refiere a un nuevo estilo de captación que utiliza la violencia física y el secuestro únicamente como último recurso. Se vale más bien de las expectativas sobre lo que deben pensar y hacer las mujeres y los hombres en situaciones de cortejo. Los métodos de los nuevos padrotes explotan la idea que tiene la sociedad sobre el modo de amar y cuidar a las mujeres, y promueven la sumisión a cambio de la falsa promesa de protección. Así, la seducción se apoya en la lógica de género tradicional, la cual define quién debe ser el soporte afectivo en una relación de noviazgo y quién el proveedor de los recursos económicos. En otras palabras, esta práctica se sostiene en la creencia de que el destino de las mujeres es unirse en matrimonio con los hombres.

En este marco, la masculinidad del padrote se mide por su efectividad para captar mujeres. El padrote incluso justifica sus métodos de coacción en la lógica patriarcal. Se erige así como un tipo extremo masculino que lleva al límite elementos de la masculinidad tradicional, rasgo que comparte con otros varones en ciertos contextos de México (Montiel, 2010).

Para sustentar lo anterior, se enfatiza en que la estructura del patriarcado se transmite a través de un proceso llamado "socialización", el cual es una actividad promovida y ejercida por instituciones como la familia, la escuela, el trabajo y la iglesia. Se establece así un doble parámetro de la dicotomía sexual y del deber ser de cada sexo que está estrechamente relacionado con lo que muchas feministas denominan "socialización patriarcal". Este tipo de socialización permite entender cómo las mujeres son subyugadas por los hombres, ya que atribuye características dicotómicas a los sexos (mujer pasiva, emotiva, dependiente *versus* hombre agresivo, racional, independiente), que se jerarquizan dando un rango superior a los que están del lado masculino. El orden patriarcal impone una estructura sociocultural, en la que la dominación de lo masculino organiza el mundo social, orienta la interacción entre personas e influencia fuertemente la experiencia de la vida sexual.

Lo anterior indica que la violencia sexual está ligada a normas sociales ligadas al machismo, e incluso algunos estudios demuestran que entre los padrotes existe una suerte de ética, con reglas de explotación, muy semejante a las normas de la masculinidad tradicional.

Para el autor, pese a que la trata de personas con fines de explotación sexual tiene muchas aristas, la construcción de la masculinidad y la sexualidad de los hombres aporta un elemento clave para comprender sus raíces profundas. Conviene, por tanto, crear políticas públicas con perspectiva de género, que analicen los distintos roles masculinos que intervienen en el delito y que lo prevengan mediante una sensibilización de las mujeres y los hombres jóvenes para evitar su inserción en las redes de explotación sexual.

Este artículo es útil para el diseño de políticas públicas contra la Trata de Personas con enfoque de Género, al proponer analizar los roles de los hombres que intervienen en el este fenómeno y a partir de dicho análisis establecer acciones de prevención del mismo.

Recapitulando los conceptos claves de este capítulo, los cuales serán eje de análisis posterior son los siguientes:

- El género (o el sistema de sexo/género) es una construcción social que “transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana”. Esta transformación se da por la organización del parentesco, que divide mujeres y varones, y así produce heterogeneidades objetivas y subjetividades acordes con los requisitos sociales. El resultado son sujetos psíquicos que garantizan la reproducción del sistema de distancias: varones como seres deseantes y mujeres como seres que desean ser deseados (De Barbieri, Sobre la categoría de género. Una introducción teórico metodológica, 1993).
- Género, es una categoría social equivalente al sexo anatómico y fisiológico de las ciencias biológicas. Es el sexo socialmente constituido, (Rubin G. , 1986) lo define como: “El conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana y en el que se satisfacen esas necesidades humanas transformadas”.

- El género ordena tres cuestiones principales: 1) La actividad reproductiva, primera y fundamental diferencia entre los cuerpos, y base de cualquier eventual distancia entre mujeres y varones. 2) El acceso sexual a las mujeres, lo cual conlleva el ordenamiento de todo contacto corporal entre varones y mujeres. 3) La capacidad de trabajo, que no se asocia directamente con la reproducción y el acceso sexual, pero que cierra el círculo de los cuerpos y su control (Incháustegi, 1999).
- Según la OCDE, el enfoque de género en política pública se define como "tomar en cuenta las diferencias entre los sexos en la generación de desarrollo y analizar en cada sociedad, las causas y los mecanismos institucionales y culturales que estructuran las desigualdades de los sexos, así como elaborar políticas con estrategias para corregir los desequilibrios existentes" (1996).
- La transversalidad o la Transversalización del enfoque de género, implica la (re) organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos, con el fin de que la perspectiva de igualdad de género sea incorporada en todas las políticas a todos los niveles y en todos los estados por los actores que normalmente están involucrados en su formulación (Webster, 2006).
- Para el caso concreto del análisis del género en la Trata de Personas, los estudios con enfoque de género, deberían preguntarse por las relaciones de género, es decir con el modo como se de-construyen y redefinen los roles de hombres y mujeres. En lugar de abordar el problema como una cuestión "entre mujeres", se debe analizar el papel de unos y otros y las diferentes estrategias de los actores sociales (migrantes, empleadores, Estado) (Vargas Urías, 2016).

III. La Trata de Personas: Concepto, Dimensiones

El estudio sobre la Trata de Personas a nivel mundial y nacional es insuficiente. Aunque a nivel mundial cada vez se avanza en la investigación académica sobre el tema, en Colombia aún es incipiente. Pocas universidades en el país cuentan con asignaturas y/o grupos de investigación que aborden el tema y tanto el Gobierno nacional como los gobiernos locales no cuentan con suficientes estudios, diagnósticos que permitan tomar decisiones basados en las evidencias.

Concepto. Qué es la Trata de Personas

La Trata de Personas, es un fenómeno global asociado a los flujos migratorios, a la delincuencia organizada trasnacional y a la vulneración de los derechos humanos. Dicha problemática se expresa de manera diferente de acuerdo a la región y al país en donde se ubique.

La Trata de Personas es una problemática que no es nueva en la historia de la humanidad, su nombre sí lo es, esta se remonta a las prácticas esclavistas de varios periodos históricos de la humanidad y su abordaje más actual se remonta a inicios del siglo XX. Desde inicios del siglo pasado, con la criminalización de los países europeos de un fenómeno conocido como *trata de blancas* se empezó a abordar el tema desde una nueva perspectiva. Por Trata de Blancas se entendía el delito que ocurría cuando había movilidad hacia el exterior de mujeres blancas (europeas) con el fin de ser comercializadas para servir como prostitutas o concubinas en las colonias de estos países (países árabes, africanos o asiáticos).

Posteriormente, por el establecimiento de las Naciones Unidas y el reconocimiento de los Derechos Civiles y Políticos de los ciudadanos, por el aumento de la migración irregular de los países del sur hacia el norte; la investigación social sobre el fenómeno; y la evidencia empírica de que el comercio con personas no únicamente le ocurría a las mujeres blancas de origen europeo, se empezó a dar el debate para asumir este tema desde una perspectiva diferente. Los organismos Internacionales, las organizaciones de la sociedad civil que trabajaban en las áreas de Derechos Humanos y Migración, las organizaciones de mujeres, las organizaciones religiosas y varios gobiernos, tomaron la decisión de poner

el tema en la agenda pública internacional con el fin de adoptar una definición más amplia así como medidas que abarcaran las nuevas realidades y dinámicas del comercio con personas alrededor del mundo.

En este marco, no fue sencillo llegar a consensos respecto al alcance del concepto de Trata de Personas, al revisar los trabajos preparatorios de las negociaciones del Protocolo de Palermo se ponen de presente las diferentes tensiones respecto a las visiones que cada grupo tenía sobre el concepto de Trata de Personas (Ditmore, 2003). Uno de los debates centrales previos a la adopción del Protocolo, tenía que ver con la prostitución como la única forma de Trata de Personas en donde las organizaciones feministas consideraban que sí, mientras otros grupos de interés consideraban que debían abordarse todas las formas de trabajo forzado. Otro debate central tuvo que ver con la naturaleza del problema, mientras unos consideraban que debía abordarse desde la óptica de los Derechos Humanos, otros grupos de interés, representados principalmente por los gobiernos consideraban que debía abordarse desde la óptica penal y de la delincuencia organizada transnacional. Otros debates se centraron en revisar si la prostitución como actividad autónoma debía ser entendida como una modalidad de la Trata de Personas, o como lo proponía otro grupo de interés se debía abordar la prostitución solo en contextos de explotación. Otro punto fundamental de debate tenía relación con las medidas para las víctimas, para las organizaciones de la sociedad civil, debía ubicarse a la víctima en el centro de las medidas, otra posición, representada principalmente por Gobiernos, debía entenderse a la víctima como colaboradora en un proceso penal.

Por lo anterior, aun en los debates actuales sobre el tema se encuentran este tipo de posiciones, por lo que es posible afirmar tal como lo hace (Ditmore, 2003), que con el Protocolo de Palermo se paso el foco del tema del enfoque moral y la sexualidad a pasarlo a abordar desde el enfoque de las condiciones laborales y los delitos contra las personas. La falta de consenso y los diferentes enfoques han llevado a denominar el concepto del Protocolo de Palermo sobre Trata de Personas como un “demonio amorfo” en la medida en que encarna una variedad de posturas moralistas, ideológicas y de seguridad (Keo, 2014) (Hurtado & Catherine, 2018). En la práctica esta diversidad de enfoques, ha dificultado la formulación e implementación de Políticas Públicas, ya que dependiendo de la alineación hacia una postura se han diseñado las acciones a implementar, algunos

países la abordan solo desde el enfoque punitivo y de lucha contra la Delincuencia Organizada Trasnacional (Colombia) y otros van más allá asumiendo que actividades como la Prostitución son Trata de Personas y por lo tanto sus acciones van encaminadas a la abolición de dichas prácticas (Suecia).

Es importante mencionar el concepto de Trata de Personas, que se adoptó en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente de mujeres y niñas (en adelante Protocolo de Palermo), ya que esta es la definición universalmente aceptada sobre este delito, este documento fue discutido en conjunto con otros tres documentos legales: La Convención Contra la Delincuencia Organizada Trasnacional; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo contra la Fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones. Los tres protocolos (trata de personas, tráfico de migrantes y tráfico de armas) complementan la Convención contra la Delincuencia Organizada Trasnacional, desde esta óptica se ha abordado a la delincuencia organizada trasnacional, y a la trata de personas, como un fenómeno negativo ligado al proceso de la globalización y la migración y un gran número de países del mundo, al momento de formular sus políticas, parten de la base de este enfoque, generando acciones con un fuerte énfasis punitivo en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada trasnacional.

El Protocolo de Palermo define la Trata de Personas de la siguiente manera:

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

Para que exista la Trata de Personas se deben presentar tres elementos:

- **Medios:** Amenaza o uso de fuerza u otras formas de coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, concesión o

recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra.

- **Movilización:** Reclutamiento, transporte, traslado, y recepción de personas
    - **Propósito:** Lucro económico o en especie producto de la explotación de la persona.

173 países han aprobado dicho instrumento jurídico, lo anterior, puede significar entre otras cosas, que la mayoría de leyes nacionales y políticas públicas centren su abordaje desde una óptica penal y criminalización de la migración irregular.

En cuanto a la magnitud del fenómeno a nivel mundial no existen cifras exactas, hay estimaciones basadas en la captura de datos por parte de diferentes organismos de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil. A continuación se presentan las cifras gruesas sobre la ocurrencia de este delito a nivel global y nacional:

La Trata de Personas, es considerada como una de las actividades delictivas de más rápido crecimiento en el mundo (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2009). Se ha llegado a concluir que casi todos los países del mundo se ven afectados por este fenómeno, ya sea como países de origen, tránsito y/o destino de hombres, mujeres y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual o laboral (trabajo en régimen de servidumbre o de servicio doméstico). (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2009).

La Organización Internacional para el Trabajo (OIT) estima que hay alrededor de 40.3 millones de víctimas de Trata de Personas a nivel mundial y que el trabajo forzado y la Trata de Personas producen ganancias ilícitas de alrededor de 150 billones a nivel mundial.

- 81% son víctimas de trabajo forzado
- 25% corresponden a niños, niñas y adolescentes
- 75% son mujeres y niñas.

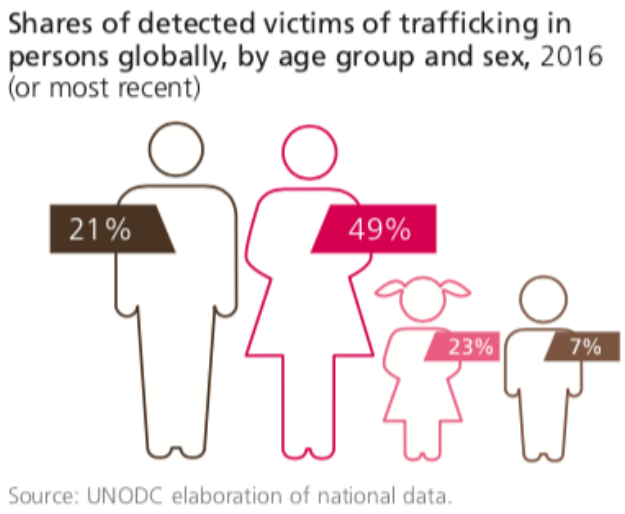
Respecto a esta última cifra, es evidente que las acciones contra la Trata de Personas, necesariamente deben tener un enfoque de género ya que son las mujeres y las niñas quienes más sufren este delito y por tanto no es eficaz diseñar acciones e intervenciones

“neutrales” para problemáticas en donde los datos evidencian la necesidad de contar con acciones diferenciadas.

En cuanto a el número de casos atendidos por parte de los Gobiernos, la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) menciona que se han identificado aproximadamente 63,251 víctimas a nivel mundial las cuales han sido atendidas por 106 gobiernos nacionales, por su parte la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha atendido a 91.421 víctimas de la Trata de Personas a nivel mundial de 169 nacionalidades. Son cifras muy bajas de atención respecto al número de víctimas identificadas, esta es una de las principales debilidades que se tienen en este tema, ya que los servicios para la atención a las víctimas de este delito son inexistentes o muy precarios y generalmente los servicios provienen de agencias de Naciones Unidas y no por parte de los Estados.

La OIM cuenta con un portal de datos (IOM, International Organization for Migration, 2018), el cual permite a partir de los casos atendidos por ellos y por otras organizaciones hacer análisis con cruce de variables (edad, tipo de explotación, país donde ocurre, modalidad, sexo) entre otros. También UNODC, con los datos disponibles hace cruces de información.

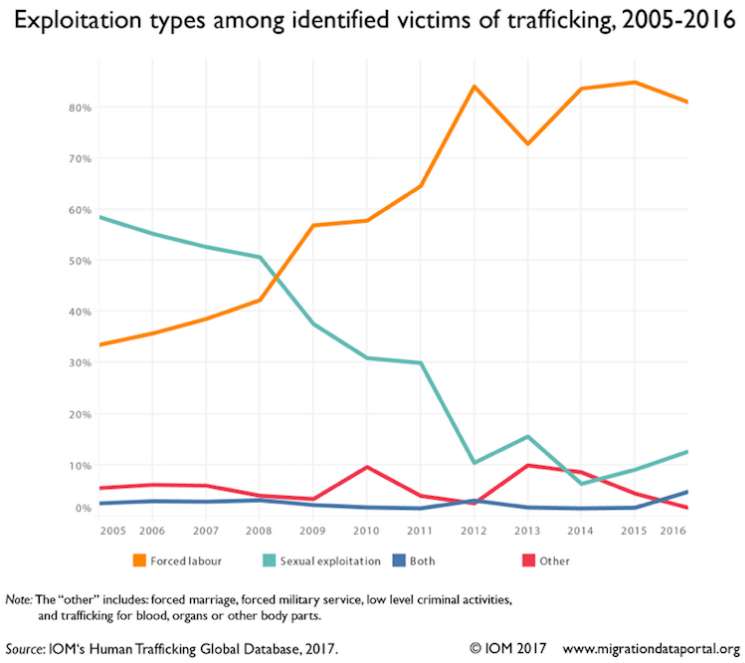
Sexo y edad de las víctimas



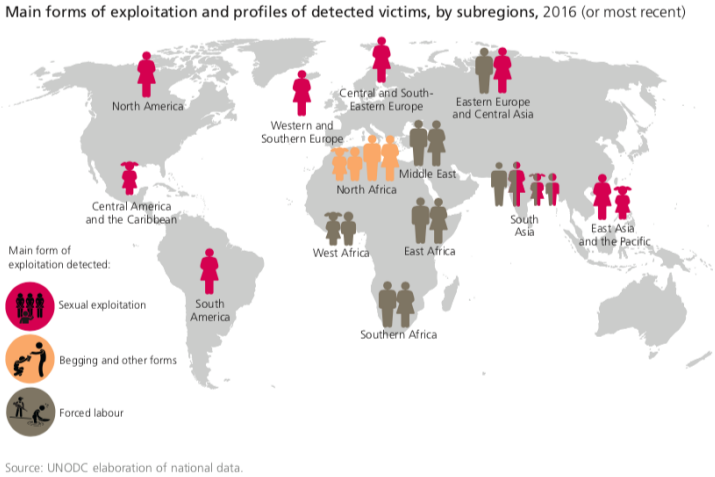
Fuente: Informe Mundial sobre la Trata de Personas de UNODC

La imagen indica que el 72% de las personas que han recibido asistencia por parte de los Gobiernos o de la Sociedad Civil han sido mujeres y niñas y solo un 28% son varones, adultos y niños.

Tipos de explotación a partir de las víctimas de trata identificadas:



La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) identifica que la principal modalidad de explotación en América Latina, es la sexual de mujeres y niñas, en cuanto a la modalidad de explotación laboral es la forma más detectada en África Subsahariana, así como en el Oriente Medio y en Asia Central y el Sudeste asiático, la modalidad de explotación laboral y sexual es detectada en la misma proporción. UNODC indica que las mujeres y las niñas son las principales víctimas de este delito tanto para la explotación sexual como la laboral.



En el próximo aparte se presentan las cifras para Colombia, con el objetivo, entre otros de identificar si las tendencias mundiales son similares en Colombia, así como tener un contexto de la situación particular de nuestro país.

La Trata de Personas en Colombia: Cifras y Modalidades

Para el caso de Colombia, no existe una cifra que dé cuenta de la totalidad de las víctimas y de las diversas modalidades de explotación en el país, apenas se cuenta con los datos de las víctimas que reportan su caso y a las cuales se les brinda asistencia a través del Ministerio del Interior.

De acuerdo, con la Organización de la Sociedad Civil Espacios de Mujer, en la actualidad se cuenta con el reporte oficial de 328 casos de trata de personas desde el 1 de enero de 2012 hasta el 10 de julio de 2017, de las 328 víctimas oficiales identificadas, el 86.5% son mujeres, mientras que el restante 13.5% son hombres. La anterior cifra refleja una tendencia a nivel mundial la cual se reproduce en Colombia y es la falta de datos o estimaciones que den cuenta de la real magnitud del delito, es evidente que en Colombia hay mucho más de 328 casos, este subregistro tiene varias explicaciones: 1. No todas las víctimas quieren denunciar o reportar el caso 2. Las autoridades (administrativas y/o judiciales) no conocen este tema y por lo tanto no lo saben tipificar, llegando a confundirse con problemáticas como la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, el proxenetismo, la explotación laboral, entre otros fenómenos. 3. La tolerancia institucional

y social a este delito 4. Las redes de Trata de Personas, que tienen estrategias que permiten hacer invisible este delito.

Colombia es un país principalmente de origen de víctimas, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha evidenciado –para ese mismo quinquenio– los territorios de procedencia de las víctimas y los países de destino:

- Principales ciudades de procedencia: Medellín, Manizales, Pereira, Armenia, Cali y Bogotá
- En la trata interna (la que ocurre dentro de las fronteras del país) son departamentos de destino: Cundinamarca, Santander, Norte de Santander y Atlántico
- En la trata externa (la que ocurre fuera de las fronteras del país) son países de Destino: República Dominicana, China, Chile, Ecuador, México, Argentina; Panamá, Paraguay y Emiratos Árabes

De acuerdo con el reporte anual sobre Trata de Personas del Departamento del Estado de los Estados Unidos, el Ministerio del Interior informó que las autoridades identificaron 96 víctimas de la trata (68 en 2016 y 67 en 2015). De estas, 69 fueron explotadas en tráfico sexual, 12 en trabajo forzado, dos en mendicidad forzada y 13 fue desconocida la modalidad de explotación. En cuanto a los niños, niñas y adolescentes, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) identificó a siete niñas explotadas en 2017 (39 niñas y siete niños en 2016). De acuerdo con este reporte de los Estados Unidos, en cuanto al perfil de las víctimas se encuentra que hay grupos con mayores vulnerabilidades como los desplazados internos, afrocolombianos, colombianos en situación de discapacidad, personas indígenas y colombianos viviendo en áreas donde están activos grupos criminales armados.

Para terminar respecto a la aproximación a las cifras de la Trata de Personas en Colombia, se encuentra que para el caso de la investigación académica existen investigaciones principalmente diagnosticas sobre la forma como ocurre el fenómeno, por ejemplo, la facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, en conjunto con el Ministerio del Interior, realizó una investigación diagnostica sobre el tema (Universidad Nacional, Ministerio del Interior, 2009). En el documento se buscaba describir las diversas

formas como ocurre el problema de la Trata de Personas en Colombia, en especial la trata de personas a nivel interno de Colombia y se identificaron las principales modalidades del delito tanto a nivel interno como externo del país, una de las principales conclusiones es que existe una enorme dificultad para tener datos fiables sobre el fenómeno, ya que existen diversas formas de presentar las cifras en cada una de las instituciones que tienen competencias en el tema. La investigación concluye afirmando que las cifras adolecen de coherencia y criterios de recolección uniformes para poder pensar en contar con una base de datos única y nacional que permita direccionar las acciones para combatir el delito.

También, la Universidad de los Andes en conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) realizó una investigación titulada: *Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema* (Universidad de los Andes, Organización Internacional para las Migraciones, 2011). Dicha investigación intentaba aproximarse y cuantificar el delito en el país, una de las principales conclusiones del estudio es que se hace un llamado para que la academia se implique en el diseño e implementación de metodologías de investigación que permitan, entre otras cosas publicar en revistas científicas sobre el tema.

A nivel nacional la producción bibliográfica sobre el tema sigue siendo escasa y a nivel local dicha producción es aún menor. Al respecto el Centro de Pensamiento sobre Trata de Personas publicó el resultado de un sondeo sobre los centros universitarios que hacen investigación y enseñanza sobre el tema en Colombia, en donde encontró que en general, pocas universidades se dedican al tema, sin embargo, la Universidad del Rosario, EAFIT, la Pontificia Universidad Bolivariana en Medellín y Bucaramanga, la Universidad Autónoma de Bucaramanga y la Universidad de la Sabana cuentan con asignaturas sobre el tema e investigaciones principalmente hechas por estudiantes en nivel de pregrado. La Universidad Santo Tomas incluye el tema en un programa de maestría y la Universidad Sergio Arboleda cuenta con una nueva línea de investigación sobre análisis de la política pública en el tema específico de trata de personas. Por lo tanto aunque las universidades se vienen acercando al tema todavía no existe una producción bibliográfica suficiente que permita dar cuenta de todas las especificidades del fenómeno en el país. Dicha producción bibliográfica se ha centrado en temas generales y no tanto en la descripción y análisis de las diversas aristas que pueden explicar el fenómeno (Centro de Pensamiento sobre Trata de Personas, 2012).

Frente al estudio de políticas públicas sobre trata de personas, la bibliografía y los análisis son muy escasos, se han hecho esfuerzos incipientes para incentivar la investigación y la producción académica sobre el tema, por ejemplo la Universidad de los Andes, realizó en el año 2013, el III Congreso Latinoamericano sobre Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, en donde se hizo visible que diversos sectores y actores vienen adelantando investigación sobre el tema en la región. (Universidad de los Andes, 2013).

También profesoras de la Universidad de la Sabana y la Universidad de los Andes han presentado un libro y artículos en revistas indexadas, al respecto, Mónica Hurtado y Catherine Pereira (Hurtado & Catherine, 2018), (Monica & Pereira-Villa, 2012), profesoras de la Universidad de la Sabana, han escrito papers en los cuales se abordan las diferentes perspectivas y debates sobre la Trata de Personas a nivel mundial, analizadas a partir de los casos reportados sobre Trata de Personas en Colombia y la región. También Mónica Hurtado y Ángela Iranzo (Iranzo & Hurtado, 2015), compilaron un libro en el cual se presentan diversos debates y aproximaciones teóricas frente a la trata de seres humanos, a partir de categorías de análisis novedosas como la dimensión de la víctima como objeto y sujeto; la asociación directa entre trata, pobreza y desarrollo, la formulación y utilidad de los indicadores de éxito en la lucha antitrata, y las trampas de la distinción entre trata y trata de menores. También se cuenta con producción académica de activistas contra la Trata de Personas en revistas de algunas universidades del país. (Alarcon, 2016)

Sin embargo, no se encuentras suficientes investigaciones de análisis de la política pública contra este delito.

IV. La Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia

En concordancia con el apartado anterior, se encuentra que en la bibliografía existente se aborda de manera sucinta los diferentes enfoques de las políticas públicas contra la Trata de Personas a nivel global, de acuerdo al contexto política, normativo y cultural, en donde se implementan dichas políticas. Es por ello posible categorizar la naturaleza de las políticas contra la trata de personas a partir de cuatro enfoques (Nicholls, 2011):

a) **El enfoque penal**: El eje de las acciones en este tipo de políticas está centrado en el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades encargadas de aplicar la ley para que estas puedan desarticular redes y de esta manera sancionar a las redes de Trata. Bajo esta perspectiva la víctima es vista como testigo y cooperante. Este enfoque, se aborda bajo la perspectiva del crimen organizado, siguiendo el artículo de la Profesora Mónica Hurtado (Hurtado & Catherine, 2018), la trata de seres humanos debe ser reprimida y por eso se enfatiza el rol de la justicia penal; el "éxito" contra la trata se mide en términos de procesos judiciales, sentencias y condenas (Gallagher y Surtees, 2012).

b) **Enfoque Migratorio**: La Trata de Personas se constituye en un riesgo para los Estados receptores de migración irregular, por lo tanto las políticas se centran en desincentivar la migración irregular y propenden por generar controles sobre los flujos migratorios mixtos con miras a evitar la trata de personas, bajo esta óptica la Trata de Personas, es un efecto nocivo del fenómeno de la globalización. Siguiendo el artículo de la Profesora Hurtado (Hurtado & Catherine, 2018) y retomando el estudio de Keo (2014), para evitar dicha migración se han utilizado políticas represivas a través de la promulgación de leyes más estrictas, la criminalización del tráfico de migrantes ilegales y el aumento de controles en las fronteras. La preocupación central de esta aproximación no es la seguridad del migrante sino las agendas de países de destino, que buscan controlar el flujo masivo de migrantes y proteger el mercado laboral interno (Derks, 2000).

c) **Enfoque de Género**: El enfoque de género en las políticas públicas contra la trata de personas parte de considerar y analizar las diferentes vulnerabilidades y riesgos diferenciales que tienen los hombres y las mujeres frente al delito. Las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asignan y que inciden en la trata de personas como un ejercicio de poder. En este caso, los Estados identifican la trata de personas como una forma de violencia basada en el género, y por lo tanto

incorporan medidas contra la trata de personas en políticas públicas mucho más amplias como son las políticas sobre las violencias basadas en el género. En el marco del enfoque de las políticas migratorias, explicado anteriormente y siguiendo a la Profesora Hurtado (Hurtado & Catherine, 2018), en el caso de la población femenina, el control de la política migratoria expone a las mujeres principalmente, en tanto ha incrementado su representación como población migrante. Las naciones pobres han incrementado su dependencia en las mujeres que migran, un concepto que se recoge en el término "feminización de los circuitos globales de sobrevivencia" (Sassen, 2000, 2002) porque logran ganarse la vida, conseguir recursos en moneda extranjera y enviar remesas. Desde este marco, si un Estado cuenta con una política pública contra la Trata de Personas con enfoque de género debería plantearse soluciones diferenciales para las mujeres en condición migrante, como lo es el caso en nuestro contexto actual con la situación de las mujeres venezolanas quienes en un gran porcentaje están ejerciendo la prostitución. En este marco, se deben recordar los trabajos preparatorios del Protocolo Palermo en donde se debatía si la prostitución debía abordarse en el marco de la Trata de Personas, es así como y siguiendo a la Profesora Hurtado (Hurtado & Catherine, 2018), existe la aproximación moralista, en donde la trata es ante todo una cruzada anti-prostitución (Doezema, 2000; Piscitelli, 2016). Se condena a la prostitución sea forzada o no en la medida en que prostitución y trata son dos caras de la misma moneda. La estrategia es criminalizar a una o todas las partes involucradas – personas que ejercen prostitución, los clientes que pagan por los servicios, o aquellos que se lucran de la prostitución ajena. Los efectos para quienes ejercen prostitución han sido estigmatización, aislamiento, marginamiento y persecución de las autoridades (Blanchette et alii, 2012).

d) Enfoque de Derechos Humanos: Desde esta perspectiva los Estados basan las acciones de política desde el enfoque de la Seguridad Humana y de Desarrollo Humano. Lo anterior se materializa en que las acciones públicas siempre ubican a la víctima de trata de personas en el centro de la acción. Por lo tanto formulan programas y proyectos tendientes a generar capacidades en los individuos vulnerables al delito con miras a evitar que ocurra la situación de la trata de personas. Bajo este enfoque también se diseñan acciones tendientes a garantizar el acceso a la justicia por parte de las víctimas.

Teniendo como antecedente los enfoques mencionados, la Política Pública contra la Trata de Personas se empezó a formular desde el año 2003 con la ratificación del Protocolo de Palermo por parte del Congreso de la República de Colombia a través de la ley 800 de 2003, la cual fue declarada constitucional mediante sentencia de constitucionalidad 962 de 2003, en dicha sentencia se transcribe el texto de la Convención contra la Delincuencia Organizada Trasnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños. El Protocolo, tiene veinte artículos, contenidos en cuatro capítulos, el capítulo primero se refiere a las *"disposiciones generales"*, en donde se presenta la definición. El capítulo segundo, aborda la protección, asistencia y repatriación de las víctimas de la trata de personas. El capítulo tercero contempla medidas de prevención y cooperación, con respecto a las víctimas de la trata de personas; el intercambio de información y capacitación; medidas fronterizas y de seguridad, control y validez de los documentos. En el capítulo cuarto se fijan las disposiciones finales tales como la firma y ratificación.

La Corte Constitucional, al revisar la Convención y el Protocolo indica lo siguiente: "El ámbito del instrumento en revisión, tiene como objetivo promover la cooperación entre los Estados Partes con el fin de combatir y **prevenir la actividad de la delincuencia transnacional**,(Subrayado fuera del texto), conocer el modus operandi de las organizaciones internacionales dedicadas a la ejecución de delitos transnacionales, con el fin de su desarticulación y juzgamiento de los responsables de dichos ilícitos" (Sentencia de Constitucionalidad, 2003). Este apartado es importante, ya que volviendo a los enfoques anteriormente mencionados se puede ver claramente como desde los inicios de la formulación de la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia se le da un énfasis penal, bajo la perspectiva del Crimen Organizado.

Posteriormente se aprobó la ley 985 de 2005, *"por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas".* La ley fija los derroteros sobre los cuales las diferentes ramas del poder público deben diseñar e implementar sus programas y proyectos para combatir el delito en Colombia.

El objeto de la ley es **"**adoptar medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los

colombianos en el exterior, y para fortalecer la acción del Estado frente a este delito". Tiene ocho capítulos, a nivel penal se entiende lo siguiente:

*"**Trata de personas**. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes".*

"Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación".

"El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal".

Como se pueda observar, la ley Colombiana incluye nuevas modalidades de explotación que no estaban enunciadas en el Protocolo como son la explotación de la mendicidad ajena y el turismo sexual, también omite los medios utilizados por los tratantes para captar a las víctimas de la Trata de Personas, lo anterior con el objetivo de facilitar el proceso penal y la obtención de las pruebas en beneficio de las víctimas de este delito.

En el artículo 4 de la ley, se ordena al Gobierno Colombiano la formulación de la Estrategia Nacional, la cual *es* el "eje de la política estatal en este campo". En la ley se definen los objetivos para la estrategia:

"1. Desarrollar marcos de información relativa a las causas, modalidades, particularidades regionales y consecuencias de la trata de personas.

2. Prevenir la trata de personas a través de medidas sociales, económicas, políticas y jurídicas.

3. Fortalecer las acciones de persecución a organizaciones criminales y, en general, la investigación, judicialización y sanción del delito de trata de personas.

4. Proteger y asistir a las víctimas de la trata de personas, en los campos físico y psicológico, social, económico y jurídico.

5. Promover el trabajo interinstitucional y la cooperación internacional en la lucha contra la trata de personas.

6. Los demás que el Comité Interinstitucional considere necesarios.

Parágrafo. *La Estrategia Nacional incluirá metas e indicadores de gestión que permitan medir periódicamente la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos aquí definidos."*

Este artículo es fundamental para el presente trabajo, ya que aunque la ley fija los derroteros, finalmente la concreción de la política pública se hace a través de la estrategia nacional.

Continuando con el resumen de la ley, en esta se definen acciones en materia de prevención las cuales se enfocan en el establecimiento de acciones de sensibilización frente al delito, se establecen además medidas de protección y asistencia a las víctimas, las cuales buscan que el Estado Colombiano diseñe acciones para el restablecimiento de los Derechos de las víctimas de Trata de Personas y se mencionan acciones tendientes a fortalecer el trabajo de las entidades encargadas de la aplicación de la ley.

Adicionalmente, la ley asigna responsabilidades de las entidades encargadas de diseñar e implementar las acciones contra la Trata de Personas, para ello constituye el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, el cual es "el organismo consultivo del Gobierno Nacional y el ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado colombiano a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas. Se indica además que se deben crear comités del orden nacional así como del orden departamental y municipal, para el caso nacional la Secretaría Técnica está a cargo del Ministerio del Interior y para el caso local a cargo de las secretarías de gobierno departamentales y municipales.

La ley, también ordena la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas, el cual debe consolidar, recopilar y analizar la información que las distintas entidades públicas, organizaciones producen sobre la Trata de Personas.

Finalmente, en cuanto al presupuesto asignado para la implementación de la ley se indica que la financiación de las acciones proviene del presupuesto de cada una de las entidades que integran el Comité interinstitucional y de otras fuentes como por ejemplo donaciones de la Cooperación Internacional para ello se debe crear un fondo específico para la financiación de las actividades establecidas en la ley.

La ley solo ha sido objeto de reglamentación dos veces y la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a la constitucionalidad de uno de sus artículos.

En cuanto a la reglamentación, el Decreto 1069 de 2014, (Decreto 1069 , 2014), reglamenta parcialmente la ley 985 de 2005, en particular brinda los lineamientos para la asistencia a las víctimas de trata de personas. En dicho decreto se delimita el concepto de víctimas de la Trata de Personas así como los requisitos mínimos exigidos para contar con servicios de atención a corto y largo plazo para las víctimas de la Trata de Personas. El decreto también establece los principios que se deben tener en cuenta al momento de atender a las víctimas de Trata de Personas, entre ellos menciona el de Igualdad y no Discriminación, en dicho principio se indica que en el proceso de la asistencia a las víctimas no se puede discriminar por identidad de género u orientación sexual entre otros.

En cuanto a la reglamentación de las medidas de asistencia, se identifican los servicios a que tienen derecho las víctimas: acceso a la salud (tanto la parte física como la atención psicológica), educación, formación para el trabajo, proyectos de generación de ingresos y representación judicial en caso sea requerido por la víctima. Finalmente, el Decreto indica que los Comités Departamentales y Municipales deben apropiar la ruta de atención establecida por el Comité Nacional, además de gestionar sus propios recursos para la implementación de los servicios establecidos en la ruta. En cuanto a los recursos para financiar esos servicios se indica que se contará con los recursos provenientes del fondo establecido en la ley, las apropiaciones del Ministerio del Interior y el presupuesto de las entidades del orden nacional y local a quienes se les asigna competencia en el marco del Decreto.

Los otros decretos reglamentarios de la ley son sobre la adopción de la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas. El Gobierno Colombiano ha formulado dos Estrategias nacionales contra el delito de Trata de Personas, la primera fue adoptada mediante el

Decreto Presidencial No. 4786 de 2008 por el periodo de 2007 a 2014. La segunda estrategia, también fue adoptada mediante el Decreto 1036 de 2014, para un periodo de tiempo de 2016-2018.

Respecto a la estructura de la primera estrategia, esta tenía un objetivo general, cuatro objetivos específicos y derivados de esos objetivos se enunciaban líneas estratégicas, por cada línea estratégica se definieron los ejes de acción, tenia por objetivo "*Desarrollar la política de Estado para enfrentar este flagelo que se presenta tanto a nivel interno como externo, con el fin de reducir el fenómeno desde los enfoques de derecho, género y protección integral*". En la primera Estrategia, se mencionaron varios enfoques uno de ellos, el de género, el cual se definía de la siguiente manera: "Enfoque de Género: Con el fin de incluir acciones que respondan a los principios de equidad, igualdad y respeto a los derechos humanos, la estrategia adoptará el enfoque de género entendido como una categoría de análisis que permite examinar los roles que asumen hombres y mujeres en la dinámica social, permitiendo de esta manera identificar las inequidades y plantear estrategias para superarlas".

En cuanto a los objetivos específicos y las acciones se tenían los siguientes:

1. Prevenir la trata de personas a través de programas, proyectos y medidas. En el eje de prevención se identificaron algunas acciones como la implementación de una estrategia de comunicación y divulgación, la implementación de sistemas de información para la caracterización del fenómeno, fortalecimiento de espacios interinstitucionales para la prevención y la implementación de programas de capacitación.

2. Garantizar la asistencia, la protección integral y calificada a las víctimas de trata de personas. En el eje de protección y asistencia a víctimas y testigos, se mencionaba que el Estado debía atender a las víctimas tanto en el corto plazo como en el mediano plazo para reintegrarles sus derechos. Para ello, indicaba que se debían desarrollar programas de asistencia y de protección integral a las víctimas y a su núcleo familiar durante el proceso penal.

3. Fortalecer los mecanismos de cooperación internacional en el ámbito bilateral, regional y multilateral, para optimizar la lucha integral contra la trata de personas. En el eje de

cooperación internacional, se mencionaba la necesidad de desarrollar una herramienta de seguimiento para verificar el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por el país, relativos a la trata de personas. También, definir programas y proyectos de cooperación, intercambio judicial, asistencia técnica y formación dirigidos a las institucionales nacionales que participan de los espacios internacionales. Así como movilizar recursos de cooperación técnica, científica y financiera no reembolsable que apoyen el desarrollo de la lucha integral contra la trata de personas en Colombia

4. Fortalecer a las entidades del Estado encargadas de la investigación y judicialización del delito de trata de personas. Se definían acciones tendientes a articular a las entidades del Estado para la coordinación interinstitucional e intersectorial de las funciones, acciones y recursos para la investigación y sanción del delito. También se esperaba desarrollar procesos de formación y actualización dirigidos a operadores de justicia.

La estrategia indicaba que para hacerla operativa, anualmente se debían formular planes de acción por parte del Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas a nivel nacional los cuales debían incluir metas e indicadores de gestión.

Es importante mencionar que inicialmente esta estrategia estaba vigente hasta el año 2012, sin embargo fue extendida por cuatro años más por decisión del comité, es decir que finalmente tuvo una vigencia de nueve años (2007-2016).

En cuanto a la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas vigente (2016-2018), se va analizar en la próxima sección, este documento desarrolla casi los mismos temas que la estrategia 2007-2016 y añade algunos ejes estratégicos como son el de coordinación y sostenibilidad, el de generación y gestión del conocimiento y el de seguimiento y evaluación.

Para poder implementar la Estrategia Nacional, el Ministerio del Interior ha trabajado en los últimos años con las autoridades locales (Departamentos, municipios de ciudades capitales) para la creación de Comités Locales contra la Trata de Personas y de esta manera poder cumplir con las funciones establecidas por la ley como es la de operativizar los lineamientos de la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, es por lo tanto en estos espacios institucionales donde se materializa la política pública contra la Trata de

Personas. Los comités locales (departamentales y municipales) formulan e implementan planes de acción anuales los cuales buscan recoger los lineamientos de la estrategia, en la actualidad se cuenta con 76 comités departamentales y municipales de lucha contra la Trata de Personas en todo el país.

En conclusión, encontramos que en Colombia existe normativa suficiente y pertinente para abordar este tema. El país fue uno de los primeros en la región en aprobar el Protocolo de Palermo, también tenemos una ley integral sobre la problemática la cual en su momento fue un ejemplo para la región latinoamericana y un Decreto Reglamentario para la atención de las víctimas de la Trata de Personas. Además, una sentencia de constitucionalidad de la Corte Constitucional (Corte Constitucional Colombia, 2016), en donde entre otros temas, precisa que la perspectiva de los derechos fundamentales es la que debe prevalecer por encima de la perspectiva penal, y por último tenemos los dos decretos que aprueban la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas.

V. La Implementación del Enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas en Colombia

En este capítulo se describirá de manera detallada la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas del periodo de 2016 a 2018, para posteriormente analizar a partir del marco conceptual desarrollado en los capítulos anteriores cómo ha sido la implementación del enfoque de género en este documento de política pública contra la Trata de Personas en Colombia.

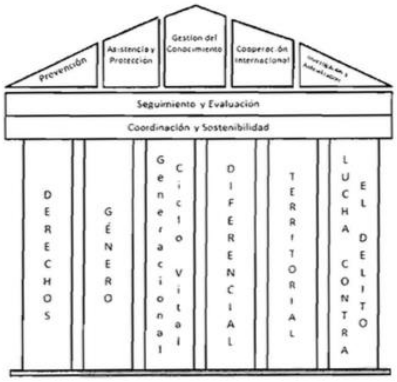
El Decreto 1036 de 2016, adoptó la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas 2016-2018, esta tiene como objetivo general "desarrollar la política que contrarreste este flagelo, desde los enfoques de Derechos, Género, Generacional, Ciclo Vital, Diferencial, Territorial y Lucha Contra el Delito". Este documento aún esta vigente, ya que se prorroga automáticamente hasta que se adopte una nueva estrategia contra el delito. La estrategia, al igual que la anterior, debe ser implementada por las entidades que integran el Comité Interinstitucional para la Lucha Contra la Trata de Personas.

La Estrategia se hace operativa a través de los planes de acción los cuales se hacen de manera anual a nivel nacional y territorial y para ello se deben incluir indicadores de gestión (Ministerio del Interior, 2016).

Para efectos del análisis se va a presentar la estructura del documento, este fija los lineamientos de acción del Estado colombiano en el período comprendido entre 2016 y 2018 para la Lucha Contra el Delito de la Trata de Personas y la asistencia y protección a las víctimas del mismo.

Para el análisis, es importante mencionar que "La Estrategia se organiza a partir de seis enfoques que constituyen sus pilares y de siete ejes que trazan las líneas de acción. Cada enfoque es de carácter transversal de manera que las intervenciones definidas en cada eje deben hacerse en el respeto de los mismos.

3. *Estructura.* Estructura de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas 2016-2018. Gráfica 1.



*Tomado del documento de la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas

Los enfoques transversales incluyen el de Derechos, el del ciclo vital o generacional, el diferencial, el territorial, el de la lucha contra el delito y el de Género. Respecto se define como “una categoría de análisis social que permite comprender las relaciones entre las personas con distintas identidades de género y orientaciones sexuales”, se menciona que es una categoría de análisis, una “construcción histórica que muestra que relaciones de poder entre hombres y mujeres son asimétricas”.

El documento indica que “para la incorporación del enfoque género en esta estrategia, las acciones del Estado deben contribuir a disminuir desigualdades señaladas y visibilizar la forma en que éstas inciden en el delito, lo que se expresa en las formas de captación, en las modalidades, fines y secuelas, que deja en las personas y su ámbito familiar; de tal modo que debe estar presente en todos los componentes de la planeación de la estrategia.” Continuando con el desarrollo de esta perspectiva, la Estrategia indica que “el enfoque de género permite identificar y reconocer las causas sociales, culturales, económicas y políticas basadas en razón del género, identidades de género y las orientaciones sexuales diversas que inciden en la trata personas y en sus diferentes finalidades de explotación, y las afectaciones específicas y particulares para niñas, niños, adolescentes, jóvenes, mujeres y hombres adultos y población con orientación sexual diversa (Ministerio del Interior, 2016).” También, se menciona que bajo este enfoque se debe trabajar con los hombres que demandan mujeres, niñas, hombres para hacerlos conscientes de las relaciones de poder sobre el cuerpo de los otros y de esta manera

trabajar en el marco de las nuevas masculinidades.

El documento establece un objetivo general y los objetivos específicos. Por objetivo general tiene: “Combatir el delito de la Trata de Personas y garantizar los derechos humanos las víctimas a través de la consolidación medidas y mecanismos de prevención, protección, asistencia y persecución y sanción penal de este delito, que serán implementados en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, bajo los principios coordinación, subsidiariedad, concurrencia y complementariedad”.

En cuanto a los objetivos específicos tiene seis los cuales se desarrollan a través de ejes y líneas de acción:

1. Coordinación y sostenibilidad: Busca que las acciones se trabajen de forma armoniosa entre todos los actores y entidades que tienen competencias en el tema y además que las acciones sean sostenibles en el tiempo. Entre las principales acciones de este eje se encuentran la formulación de planes de acción por parte de los comités nacionales y locales y la identificación de nuevas fuentes de financiación.
2. Prevención del delito: Busca promover y poner en marcha el diseño de programas, planes y proyectos para socializar, informar, sensibilizar y socializar a la población respecto a la existencia del delito de Trata de Personas. Dentro de las principales actividades se encuentra el diseño e implementación de estrategias de información, educación y comunicación sobre la Trata de Personas.
3. Protección y asistencia integral a las víctimas: Busca proteger y asistir manera calificada, a las víctimas de trata personas tanto para la atención inmediata como la atención a largo plazo que se brinda en el lugar de origen. Las principales actividades tienen que ver con el diseño de rutas y mecanismos para la atención a las víctimas de la trata de personas así como con la garantía de unos servicios mínimos para las víctimas como por ejemplo el acompañamiento jurídico, asistencia médica, psicológica y material.
4. Investigación y la judicialización del delito: Busca fortalecer tanto la investigación y la judicialización, a través de la formación y actualización sobre el delito, también busca implementar otro tipo de medidas adicionales a la sanción del delincuente

como son la extinción del dominio y la recuperación de activos.

5. Cooperación internacional: Busca desarrollar y fortalecer mecanismos de cooperación bilaterales, regionales y multilaterales. Entre las principales actividades se encuentra el fomento de intercambio de buenas prácticas y la asistencia técnica por parte de otros países para mejorar las intervenciones frente a este tema.
6. Generación y Gestión del conocimiento: Busca desarrollar un mecanismo de información e investigación respecto a las modalidades, a las diferentes tendencias del delito. Entre las principales actividades está la puesta en marcha de un Observatorio del Delito de Trata de Personas y la generación de documentos técnicos sobre el tema.

Respecto a la relación de estos objetivos y actividades con el enfoque de género, no se hacen suficientes menciones, en el eje de protección y asistencia se indica que uno de los criterios en la aplicación de la asistencia a las víctimas debe ser este enfoque y en el objetivo de gestión de conocimiento se indica que los análisis que se produzcan en el marco del Observatorio del Delito de Trata de Personas deben tener en cuenta los enfoques diferenciales establecidos en la Estrategia, entre ellos el de Género.

En desarrollo de la Estrategia se formuló por parte del Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas, planes de acción anuales contra la Trata de Personas (se anexan a este documento los planes de acción del año 2016 y 2017), estos instrumentos contienen información sobre la línea de acción, acción prevista, población objetivo, resultado esperado, impacto esperado, unidad de medida, indicador, periodo, presupuesto presupuestado y aprobado, la fuente y los medios de verificación. A continuación se hace un breve resumen del contenido de los planes en clave de la incorporación del enfoque de género.

En el plan de acción del año 2016 se tienen algunas acciones en las cuales se incorpora el enfoque de Género, para el eje de coordinación y sostenibilidad, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer se comprometió a realizar sensibilización en Derechos de las Mujeres y Equidad de Género a los integrantes del Comité Interinstitucional contra la Trata de Personas el cual se esperaba realizar con recursos propios de dicha entidad, también esta consejería se comprometió a capacitar a los policías

que atienden la línea 155 de violencias contra las mujeres también con recursos propios. En cuanto al eje de prevención no se identifica ninguna acción la cual incorpore este enfoque. En el eje de atención y protección, el ICBF se comprometió a incorporar en sus procesos administrativos el conocimiento sobre la Trata de Personas, para el proceso de restablecimiento de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, dando una perspectiva diferencial a la atención en razón al sexo. En el eje de investigación y judicialización, en el eje de Cooperación Internacional y en el eje de Gestión del Conocimiento no incluyen acciones con esta perspectiva. Por lo anterior, se identifica que casi la única entidad que para el año 2016 implementó acciones contra la Trata de Personas con perspectiva de Género fue la Alta Consejería para la Equidad de las Mujeres para ello no apropio nuevos recursos sino que utilizó recursos ya existentes, la mayoría de acciones estuvieron enfocadas hacia la capacitación y formación. Es decir una de las entidades que integran el comité, con menos recursos físicos y técnicos, como es la Consejería fue la única que planteo actividades a realizar y ninguna de ellas con un beneficio directo hacia las víctimas mujeres de la Trata de Personas ni a la población de mujeres en riesgo a la ocurrencia del delito.

En cuanto al plan de acción del año 2017, se encuentran algunas acciones que incluyen la perspectiva de Género, para el eje de Coordinación el Ministerio de Salud propuso desarrollar “acciones de información, educación y comunicación y movilización social para la promoción de los derechos humanos, los derechos sexuales y reproductivos y a una vida libre de violencias, y la prevención de las violencias de género, incluida la trata de personas, dirigidas a organizaciones de la sociedad civil” y se esperaba tener como resultado la generación de capacidad instalada para “crear estratégicamente acciones de prevención de violencias de género”. Por su parte la Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres, se comprometió a realizar capacitaciones con algunos mecanismos de género territoriales sobre el tema de Trata de Personas. En cuanto al eje de prevención, el Ministerio de Salud propuso la misma actividad que estableció en el componente de coordinación, por su parte la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer se comprometió a capacitar a integrantes de los comités locales de Lucha contra la Trata de Personas con el objetivo de propiciar una “lectura desde el enfoque de género a la Trata de Personas”. Para el eje de asistencia y protección, el eje de investigación y judicialización y el eje de cooperación internacional no se identifica ninguna acción en la

cual se incluya la perspectiva de Género. En cuanto al eje de Gestión del Conocimiento, se establece a cargo del Ministerio del Interior y del Ministerio de Salud la acción para hacer interoperable el Sistema de Información contra la Trata de Personas, el Sistema Integrado de Violencias de Género y el Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos con el objetivo de “disponer de información sobre trata de personas que permitan establecer las relaciones con otras violencia, identificar sus factores de riesgo, establecer estrategias de intervención e incidir sobre política pública”. En este eje la Defensoría del Pueblo se comprometió a elaborar un informe especial en el marco de la Red de Mujeres de la FIO sobre "Violencia contra las Mujeres en Comunidades Indígenas", junto con la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, el cual buscaba tener como resultado un informe frente a la adopción e implementación de políticas públicas contra la Trata de Personas con enfoque de género, por su parte la Consejería para la Equidad de la Mujer se comprometió a “Desarrollar una investigación sobre el delito de trata interna y la vulneración de los derechos de las mujeres desde un enfoque diferencial en territorios con presencia de economía ilegal y extracción minera”, con el propósito de contar con mayores elementos de diagnóstico sobre la trata interna y los riesgos de vulneración de los derechos de las Mujeres. También en este eje el Ministerio de Justicia se comprometió a realizar una investigación sobre personas LGBTI víctimas de trata de personas con el propósito de entender el contexto y condiciones particulares de estas personas frente a la ocurrencia del delito. Es decir que para el año 2017, hubo más entidades del Comité Interinstitucional las cuales se propusieron realizar acciones con este enfoque, no únicamente la Consejería de la Mujer sino también el Ministerio de Salud, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia, en temas de fortalecimiento institucional, producción de datos a través del sistema de violencias- SIVIGE y producción de conocimiento a través de investigaciones específicas sobre mujeres indígenas, trata interna y vulnerabilidades de la Trata de Personas en personas LGTB.

Una vez hecha la descripción de la Estrategia Nacional 2016-2018, así como los planes de acción del año 2016 y 2017 vamos a retomar los conceptos esbozados inicialmente para responder al objetivo de este trabajo de investigación y es avanzar en la respuesta sobre ¿Cómo se implementa el enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas?, para ello con la información disponible analizaremos cómo se ha implementado este enfoque en la Política Pública contra la Trata de Personas.

En primer lugar, se reitera que se aborda el enfoque “desde arriba” ya que este es el más apropiado en aquellos casos donde el investigador está más interesado en los productos y resultados promedio de la política. A diferencia del enfoque “desde abajo”, el cual se ocupa de la manera como está estructurada la implementación local, lo cual para esta investigación no es posible hacer teniendo en cuenta que se acudió al análisis de la información basado en las fuentes secundarias.

Para ello retomaremos principalmente los Postulados de Van Horn y Van Meter así como los de Sabatier y Mazmanian. A continuación, a la luz de las variables propuestas por Van Horn y Meter (VAN METER & VAN HORN, 1993), analizaremos el vínculo entre las políticas y su desempeño:

1. Normas y objetivos de la política: El enfoque de género en la Política Pública contra la Trata de Personas se incluye de una manera clara ya que identifica desde el inicio que va a realizarse de manera transversal. Vale la pena anotar que para la primera estrategia contra la Trata de Personas, el enfoque de Género estaba planteado en términos del sistema sexo/*género* esbozada por Rubin (Rubin G. .., 1989) , mientras que para la Estrategia contra la Trata de Personas del año 2016-2018 se utiliza un concepto más amplio de Género en donde se amplia el concepto a las identidades de género, es decir que desde un enfoque teórico se tiene la claridad respecto a que el Género solo se abordará desde una perspectiva transversal.
2. Recursos de la política*:* Al revisar los planes de acción para el año 2016 y 2017 se encuentra que los recursos previstos para realizar las acciones con enfoque de Género son insuficientes, es así como la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer no compromete recursos adicionales a los que ya tiene los cuales en general son pocos y para el caso de las demás entidades que incluyen estas acciones también lo hacen con recursos ya existentes y no con recursos específicos. Solo para el año 2017, se encuentran recursos adicionales por parte del Ministerio de Justicia por un valor de 26.317.500.
3. Comunicación entre organizaciones y actividades para obligar a la acción: Para que esta variable sea satisfactoria la comunicación entre las organizaciones debe ser fluida, para el caso en concreto es posible identificar que las acciones con perspectiva de Género están a cargo de una sola entidad, es decir no es necesario

para el cumplimiento de la acción, la comunicación o coordinación con otras entidades, el espacio que se tiene para socializar las acciones son las reuniones del Comité Interinstitucional contra la Trata de Personas. Por lo anterior, aunque el cumplimiento de una acción con enfoque de género no está supeditado a la comunicación y coordinación, se considera fundamental que para próximas estrategias si se propicie esta interlocución ya que de esta manera se podría tener mayores recursos y alcance en las acciones propuestas.

4. Características de las instancias responsables de la implementación: Para el caso de la Política Pública contra la Trata de Personas las entidades responsables de su implementación son quienes integran el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas. Son 14 entidades, el Ministerio del Interior, tiene un rol preponderante ya que está a cargo de la coordinación de las entidades y al seguimiento de la implementación de las acciones, en el Ministerio del Interior cuentan con un grupo de trabajo adscrito a la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial, el cual cuenta con una coordinadora y cuatro grupos de trabajo, uno para prevención, otro para atención, uno de apoyo jurídico y uno para el sistema de información contra la Trata de Personas. En cuanto a las demás entidades que integran el comité y que tienen acciones con enfoque de Género, encontramos a la Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres, entidad perteneciente al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la cual cuenta con alrededor de once funcionarios y funcionarias en total para la implementación de todas las funciones que tiene a su cargo, entre ellas la de Trata de Personas, es decir no hay un grupo o una persona específica dedicada exclusivamente a trabajar el tema de la Trata de Personas. Por su parte el Ministerio de Salud cuenta con un grupo sobre Violencias Basadas en Género en la Dirección de Promoción Social, dicho grupo tiene a su cargo entre otras la generación de lineamientos para la implementación de la Ley 1257 de 2008 en lo que corresponde al sector de la Salud y también la coordinación para la implementación del Sistema de Información sobre Violencias- SIVIGE, los integrantes de este grupo asisten al Comité Interinstitucional contra la Trata de Personas, esto hace que las acciones propuestas por el Ministerio de Salud en el plan de acción contra la Trata de Personas tengan en cuenta la perspectiva de género, lo mismo ocurre con la Defensoría del Pueblo, ya que quienes asisten al Comité Interinstitucional contra la

Trata de Personas son funcionarios y funcionarias adscritas a la Defensoría Delegada para los Derechos de la Mujer. Por lo tanto podemos identificar que las entidades que cuentan con delegados en el Comité contra la Trata de Personas adscritos a sus dependencias de Género proponen acciones que buscan cumplir con el mandato de la transversalización de Género, por el contrario en las demás entidades en las cuales la representación no viene por parte de funcionarios y funcionarias que trabajan el tema de Género se hace visible la ausencia de acciones que incorporen este enfoque. Para el caso de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, las funcionarias son sensibles, conocen el tema de Género y son quienes tienen competencias específicas en este aspecto, por lo tanto, son quienes tiene mayores acciones en los dos planes de acción contra la trata de personas revisados para la presente investigación.

5. Condiciones económicas, sociales y políticas*:* El tema de la Trata de Personas en Colombia no es prioridad política en Colombia, la anterior afirmación se sustenta en que para financiar las acciones propuestas en los planes de acción no se cuentan con recursos adicionales ni con recursos específicos para implementar la Política. En cuanto a la atención que presta la opinión pública al tema, es posible identificar que este no es un tema prioritario para la ciudadanía, es posible evidenciar esto a través de las propuestas de planes de Gobierno, locales y nacionales, en los cuales ni se hace referencia al tema.

A partir de la información anterior, es posible indicar que el desempeño de esta política en cuanto a la incorporación del enfoque de Género es deficiente, ya que la teoría que sustenta el concepto del enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas ha ido adaptándose a las nuevas resignificaciones del concepto de Género no únicamente como sexo/género, sino avanza hacia el concepto de identidad de Género. A pesar de lo anterior, no existen suficientes datos y teorías que permitan justificar la necesidad de contar con el enfoque de Género como un eje fundamental de la Política Pública contra la Trata de Personas. Abordarlo desde la herramienta metodológica de la transversalización del enfoque de género hace que en la práctica la incorporación de acciones específicas sea casi nula, lo anterior afirmación se sustenta en la revisión de cada una de las acciones diseñadas para el año 2016 y 2017 en donde son pocas las entidades y los ejes que abordan el tema.

Lo anterior también se refuerza haciendo el análisis de lo que se considera una política pública con “una transversalidad exitosa”, en primer lugar debe haber compromiso en todos los niveles (político, institucional, individual y grupal) lo cual con la información documental disponible no es posible inferir que exista tal compromiso 2) De la lectura de los planes de acción se evidencia que no hay unos indicadores claros que permitan monitorear y evaluar la transverzalización del género. 3) En cuanto a la capacitación de los funcionarios públicos y técnicos para llevar a cabo análisis apropiados de las políticas de género, se encuentra como la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, realizó formación a los funcionarios y funcionarias sobre el tema, sin embargo por la alta rotación de funcionarios debería ser casi que una actividad permanente 4) No se encuentra en los planes de acción datos desglosados por sexos y por lo tanto no se establecen suficientes líneas para analizarlos desde una perspectiva de género, aunque hay algunas líneas de investigación como es el caso de mujeres indígenas y trata interna, dichas investigaciones no son suficientes 5) No se evidencia en los planes de acción algún tipo de relacionamiento o actividad relacionada con trabajos o coordinaciones con organizaciones de mujeres.

Para reforzar el anterior análisis que da cuenta del desempeño, y retomando el modelo sobre implementación propuesto por Sabatier, a continuación, se analiza la efectividad de la implementación del enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas, a partir del análisis de las condiciones propuestas por Sabatier y Mazmanian.

Condición 1: El programa se fundamenta en una teoría sólida sobre los cambios de comportamientos que se requieren en el grupo objetivo para alcanzar los objetivos. Para el caso concreto y a partir de la revisión de la documentación existente, es posible afirmar que la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas cuenta con una descripción de lo que se entiende por enfoque de género, sin embargo, al no utilizar datos y análisis respecto a cómo el delito afecta de manera diferencial a los hombres y las mujeres, es difícil identificar acciones concretas en la práctica. Adicionalmente, al indicar que ese enfoque es transversal no se observan directrices específicas respecto a cómo debe implementarse este enfoque. Recordemos, que el Género es una construcción social que “transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana”. Por lo tanto, para que este concepto sea aplicable de manera concreta en la Política Pública contra la Trata de Personas, habría sido necesario que la justificación de la política se hiciera a partir del

análisis de los datos y los impactos diferenciales que sobre las mujeres y hombres tiene el delito, sin embargo, este tipo de análisis no se refleja en ninguna parte del documento. En criterio de la Organización Espacios de Mujer, la cual fue entrevistada para este trabajo de investigación, “El enfoque de género parece ser binario (Hombres vs. Mujeres), dejando afuera, por ejemplo, los intersexuales y otros tipos de expresión de género, los cuales no son tomados en consideración en este enfoque. Género no es igual a mujer y debe tomar en consideración a las poblaciones diversas en cuanto a identidad de género y orientación sexual, al mismo nivel que a las mujeres (cis-género, heterosexuales). Esta entrevista confirma lo dicho y es que no existe una teoría fundamentada que explique qué es el enfoque de Género y por qué debe ser abordado en esta Política Pública contra la Trata de Personas, queda mucho a la imaginación del funcionario/o respecto a la implementación de este enfoque.

La Estrategia no cuenta con una instrucción específica sobre cómo se debe abordar el enfoque de género, al volverlo transversal hace que las entidades nacionales y locales tengan la potestad de implementar acciones o no. En la revisión de los planes locales y el plan de acción nacional, se identifica que son los mecanismos de género quienes se vuelven responsables de la formulación e implementación de algunas acciones con enfoque de género, en particular en los ejes de atención, prevención y gestión del conocimiento. Por lo tanto, y volviendo a la condición 1, efectivamente hay una teoría sólida (Género), sin embargo no hay análisis de Género, no se preguntan ni por las desigualdades, ni por el sistema sexo/género, ni por los roles asignados, no existen datos, por lo que no es posible plantear que en la implementación de la política se hayan logrado cambios de comportamientos en el grupo objetivo para alcanzar los objetivos, que en este caso sería erradicar la Trata de Personas desde una perspectiva de género.

Condición 2: la cual consiste en que la ley (o la decisión política) formula sus directrices y estructura su propia implementación sin ambigüedades, de manera tal que maximiza la probabilidad de que los grupos objetivo se comporten según lo previsto. El análisis es similar a la condición No.1, asumir que la perspectiva de género se debe transversalizar, trae como consecuencia que no existe una directriz clara y concreta respecto a la implementación de este enfoque. Los grupos objetivos (mujeres, hombres, niños, niñas) víctimas de Trata de Personas no cuentan con rutas de acción diferenciales, la acción por

parte del Estado es “neutral” en el restablecimiento de los derechos. Por lo anterior, si algún grupo de interés quisiera exigir la implementación del enfoque de Género, le resultaría difícil ya que desde la misma formulación de la ley no hay una directriz clara respecto a este enfoque.

Condición 3; Los responsables de la implementación tienen capacidades políticas y de gestión y están comprometidos con los objetivos estatutarios. Este punto, es uno de los más importantes para explicar la baja efectividad de la implementación del enfoque de género en la Política Pública contra la Trata de Personas, a nivel nacional quien coordina la implementación de la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas es el Ministerio del Interior a través de un grupo interno de trabajo, eso hace que al no estar el tema en un nivel directivo la toma de decisiones se dificulte y las decisiones no tengan un carácter vinculante. Respecto a la instancia de Género a nivel nacional, que es la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, aunque cuentan con acciones específicas tendientes a dar una mirada distinta al abordaje contra la Trata de Personas, es decir están comprometidos, la realidad es que esta consejería no tiene nivel ministerial por lo que no tiene suficientes capacidades políticas y de gestión para implementar sus objetivos.

Condición 4, el programa recibe apoyo activo de grupos organizados de electores y de legisladores de importancia decisiva (o de autoridades ejecutivas), y los tribunales también prestan su apoyo, o al menos se mantienen neutrales. A la luz de la Política Pública contra la Trata de Personas, se ha encontrado que no es un tema que esté en la prioridad política nacional. Colombia cuenta con una instancia de la sociedad civil que se llama la Alianza de Organizaciones de la Sociedad Civil contra la Trata de Personas, que incide para que la Política Pública contra la Trata de Personas se implemente, en dicha Alianza se tiene dos organizaciones de corte feminista: Espacios de Mujer y WomensLink Worldwide, son ellas quienes hacen incidencia para que las acciones sean abordadas de manera diferencial para hombres y mujeres. En cuanto a los legisladores, no existe interés alguno sobre el tema, no se han hecho debates de seguimiento y/o control político a la ley 985 de 2005, ni la bancada de mujeres ha hecho seguimiento, en cuanto a los Tribunales, aunque hay sentencias sobre el tema, son pocas y fueron mencionadas en un apartado anterior. En síntesis, el tema de Trata de Personas no es un tema central en las dinámicas del país

por parte de ninguno de los actores mencionados, menos aún el abordaje de la Trata de Personas desde el enfoque de Género.

Condición 5 sobre la prioridad de los objetivos, en este caso la Política Pública contra la Trata de Personas se ha mantenido estable, ni la normativa internacional ni nacional se ha modificado, la Estrategia Nacional en sus dos versiones, no ha cambiado sus orientaciones. Sin embargo, al no cumplirse las otras cuatro condiciones mencionadas arriba podemos decir que la implementación no es efectiva.

Para terminar este capítulo de análisis, podemos indicar que, aunque es relevante contar con el enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas, la simple mención de este enfoque en la Política no es suficiente, se requiere de teorías y datos específicos, de actores con capacidad de decisión, recursos y grupos de interés movilizados para que el desempeño y la implementación del enfoque de Género en la Política Pública contra la Trata de Personas sea efectivo.

VI. Conclusiones

1. La Trata de Personas es una problemática global, que se aborda de manera similar en todos los países que han firmado el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niñas, es decir como un fenómeno asociado a la migración en el marco de la delincuencia organizada trasnacional. Ello ha hecho que este delito se aborde bajo una perspectiva "neutral", en el entendido que se entiende que una víctima puede ser cualquier persona. Esta perspectiva, no tiene en cuenta los antecedentes ni las discusiones previas a la firma del Protocolo Palermo, en donde se partía de la base que las principales víctimas de este delito eran las mujeres y niñas con fines de explotación sexual, obviar estas discusiones e implementar políticas con un enfoque neutral en Colombia trae como resultado que mientras los datos indican que las niñas y las mujeres son las principales víctimas del delito de Trata de Personas, las acciones específicas y diferenciales para niñas y mujeres son casi nulas.
2. Al revisar la asignación de competencias para implementar acciones con perspectiva de género en la política pública contra la Trata de Personas en Colombia se encuentra que no hay una asignación clara, casi que por sustracción de materia se entiende que estas deben están a cargo de los mecanismos de género. Esto en la práctica es preocupante, ya que por lo general estas instancias tienen pocos recursos y baja capacidad de influencia, por lo que acciones tan fundamentales como la asistencia a las víctimas quedan a cargo de entidades que no tienen capacidad de incidencia, lo deseable sería que las competencias se asignaran a los Ministerios quienes tienen mayores recursos y capacidad de influencia.
3. El Género como categoría de análisis para la implementación de las Políticas Públicas es fundamental ya que permite avanzar hacia la formulación de acciones en las cuales la base de su diseño sea el enfoque relacional. Ello implicaría que desde el planteamiento de la problemática se tengan en cuenta las relaciones de poder/simbología que se construyen entre hombres y mujeres, entre personas con orientaciones sexuales diversas e identidades de género diversas con el objetivo de diseñar acciones pertinentes. Ningún problema es neutro, mujeres y hombres

no están en condiciones de igualdad y equidad, por lo tanto, para tener políticas públicas efectivas sería deseable incluir esta perspectiva a partir del diseño de acciones concretas, transversalizar un tema o enfoque no es efectivo si se espera que a través de las políticas públicas se pueda aportar a la disminución de las brechas de desigualdad.

4. Desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, estudiar la implementación a partir de enfoques desarrollados en décadas anteriores, como es el enfoque Top- Down, implica poner a prueba dichos postulados a partir de las realidades actuales. Para el caso concreto, utilizar dicho enfoque fue pertinente ya que se revisó la consistencia entre el planteamiento de los objetivos de la política pública contra la Trata de Personas y lo efectivamente realizado, por ejemplo las cinco condiciones enunciadas para la implementación efectiva de una política sirvieron de derrotero para el análisis de la información documental, esto permitió obtener conclusiones que de otra manera no se habrían podido identificar, como por ejemplo la baja incidencia política que tienen quienes implementan esta política y la teoría sobre la cual se sustenta el enfoque de género (la Transversalización), la cual dificulta su efectiva implementación.
5. Para estudios posteriores, y si existiera la posibilidad de contar con información primaria (redes de coalición, entrevistas a profundidad con los implementadores la ley a nivel local, víctimas y sobrevivientes del delito, etc), el análisis se podría profundizar respecto a cómo los objetivos establecidos en la política se están aplicando, reformulando o reinterpretando por estos actores. Sin embargo, a partir del enfoque Top – Down, utilizado en este trabajo, se pueden obtener observaciones generales respecto a la poca efectividad de la implementación de la Política Pública contra la Trata de Personas, en especial del enfoque de género.

VII. Recomendaciones

1. Como se vio en el trabajo son pocas las investigaciones de tipo académico que existen sobre la Trata de Personas en Colombia, así mismo no se encuentran suficientes reflexiones sobre la política pública de Trata de Personas, por lo que este estudio aporta a dicho conocimiento. Sería deseable que a futuro las universidades contarán con líneas específicas de investigación en este tema que permitan aportar a la línea de acción establecida en la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas sobre Investigaciones y Gestión del Conocimiento.
2. Contar con datos cuantitativos y cualitativos sobre este tema es una tarea urgente, las cifras oficiales no reflejan las intersecciones entre este delito y otras problemáticas, por lo que es recomendable que tanto los registros administrativos (información de las Comisarías de Familia, Reportes de la fiscalía, registros del Ministerio de Trabajo), así como las encuestas que se aplican en Colombia y a nivel local cuenten con preguntas que permitan caracterizar de mejor manera este fenómeno. Por el contrario, si se siguen trabajando con los mismos datos, se seguirá llegando a los mismos hallazgos y conclusiones que se vienen obteniendo desde hace más de una década, avanzar en el conocimiento es prioridad para avanzar en el diseño de una política pública contra la Trata de Personas efectiva acorde a nuestra realidad.
3. Las próximas Políticas Públicas contra la Trata de Personas en Colombia, deberían contar con un eje o línea de acción específica de género, más que como un enfoque transversal, poder contar con directrices claras y con acciones afirmativas exclusivas para las mujeres en su diversidad, permitirá tener impactos más efectivos en la disminución del delito. También tener acciones específicas con los hombres contribuiría a tener acciones más efectivas respecto a la prevención del delito.
4. En cuanto al enfoque de la implementación de las Políticas Públicas utilizado en este trabajo sería deseable, con miras a fortalecer las conclusiones aplicar también el enfoque *Bottom- Up* con el objetivo de encontrar otro tipo de relaciones y explicaciones a la poca efectividad en la implementación de la Política Pública contra la Trata de Personas en nuestro país. Ello aunado a que si se continúa

abordando el enfoque de género como el eje del análisis, podría permitir, que otro tipo de organizaciones como por ejemplo las feministas tuvieran más incentivos para participar en la implementación de la política pública contra el delito.

VIII. Bibliografía

(12 de Junio de 2014). *Decreto 1069* . Colombia.

Alarcon, N. (28 de Septiembre de 2016). El escenario para la asistencia y protección a víctimas de trata de personas en Colombia. *Derecho y Realidad, 14*(28), 155-180.

Aries, P. P. (1973). *L'egant et la vie familialle sous l'Ancien Régime.* Paris, Seuil.

Bardach, E. ,. (1978). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law.* Massachusetts institute of Technology Press.

Berman, P. (1978). The study of Macro and Micro-implementation. *Public Policy,, 26*(2).

Corte Constitucional Colombia. (31 de Agosto de 2016). C 470-16 Sentencia de Constitucionalidad.

De Barbieri, T. (1993). Sobre la categoría de género. Una introducción teórico metodológica. *Debates en sociología*(18).

De Barbieri, T. (1995). Certezas y Malos Entendidos sobre la Categoría de Género. *Estudios Básicos sobre Derechos Humanos IV*, pp. 47 - 84.

De Lauretis, t. ,. (1991). Las tecnologías del género. En C. R. (comp.), *Una questao de gënero.*

Ditmore, E. (2003). *The Negotiations on the UN Protocol: Moving the focus from Morality to Actual Conditions.* Recuperado el 19 de 11 de 2018, de Baysan org: http://www.bayswan.org/traffick/NEMESIS_Ditmore.PDF

Dolbeare, K., & Hammond, P. (1971). *The School Prayer Decisions: From Court Policy to Local Practice.* University of Chicago Press.

Hjern, B., & Porter, D. ,. (1981). Implementation structures: A New Unit for Administrative Analysis. *Organisation Studies*(2).

Hurtado, M., & Catherine, P. V. (2018). Inserción labor adversa: otra cara del “demonio amorfo” de la trata de seres humanos. *Cadernos Pagu*(53).

Incháustegi, R. T. (1999). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. *Revista de Estudios de Género: La Ventana*(10).

IOM, International Organization for Migration. (2018). *The Counter Trafficking Data Collaborative (CTDC)*. Recuperado el 11 de 2018, de The Counter Trafficking Data Collaborative (CTDC): https://www.ctdatacollaborative.org

Iranzo, Á., & Hurtado, M. (2015). *Miradas críticas sobre la trata de seres humanos Diálogos académicos en construcción* (Vol. 1). Bogotá, DC, Colombia: Universidad de los Andes.

Kaufman, H. (1973). Administrative Feedback: Monitoring Subordinate's Behavior.

Mazmanian, D. A., & A, S. P. (1989). *Effective Policy Implementation* (Vol. edición editada). University Press of America.

Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1993). Implementación de políticas públicas: un marco de análisis. En L. F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas públicas* (G. E. Bernal, Trad., págs. 323-372). México, D.F: Miguel Ángel Porrúa.

Millet, K. E. (1975). *Política sexual,.* México: Aguliar .

Ministerio del Interior. (24 de Junio de 2016). Anexo Técnico No.2 . *Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas 2016-2018*.

Monica, H., & Pereira-Villa, C. (julio a diciembre de 2012). Dinámica del comercio ilícito de personas: el caso de Colombia-Oriente Asiático. *Colombia Internacional* (76), 167-194.

Montiel, O. (2010). Trata de personas: padrotes, iniciación y modus operandi .

Pressman, J., & Aaron, W. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland.* Berkeley, California, USA: University of California Press.

Protocolo para prevenir, r. y. (2001). *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.* Recuperado el 2018, de Professional interest: https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf

Rein, M., & Rabinovitz, F. F. (1978). *implementation: a Theoretical Perspective.* (d. B. Weinberg, Ed.)

Revuelta Vaquero, B. (Noviembre de 2007). La implementación de las Políticas Públicas. *Dikaion, 21*(016), 135-156.

Roth Deubel, A.-N. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá: Ediciones Aurora.

Rubin, G. .. (1989). Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad». En C. V. (comp.):, *Placer y peligro. Explorando la sexualidad femenina.* Madrid .

Rubin, G. (1986). El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo . *Nueva Antropología.*(30).

Sabatier, P. (Ene-Marzo de 1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy , 6*(1), 21-48.

Scott, J. (1990). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En A. J. Mary, *Historia y género. Las mujeres en la Europa moderna y contemporánea.* nstitució Valenciana d'Estudis i Investigación.

Sentencia de Constitucionalidad, C 962 de 2003 (Corte Constitucional de Colombia 2003).

Strauss, A., & Juliet, C. (2002). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada.* (U. d. Antioquia, Ed.) Medellín, Antioquia, Colombia: Universidad de Antioquia.

Trinidad Antonio, C. V. (2006). *Teoría Fundamentada "Grounded Theory" la construcción de la teoría a través del análisis interpretacional.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation process. A conceptual Framewirk. *Administration and Society, 6*(4).

VAN METER, D. S., & VAN HORN, C. E. (1993). La implementación de las políticas públicas. Introducción. (L. F. Villanueva, Ed.) *6*, 97-141.

Vargas Urías, M. A. (eptiembre-diciembre de 2016 de 2016). Una aproximación conceptual a la participación masculina en la trata de personas con fines de explotación sexual dentro de los procesos migratorios del contexto Mexicano. *Sociológica, 31*(89), 131-162.

Webster, F. (2006). Gender Mainstreaming: Its Role in Addressing Gender Inequality in Jamaica . *Caribbean Quarterly, 52*(2), 104-120.

Wheatherly, R., & Lipsky, M. (1977). Street Level Bureaucrats and institutional innovation: implementing special Education Reform. *47*.