

RESULTADO:  
CONVOCATORIA DE  
PUBLICACIONES 2024



Temática Estudios  
Regionales

# TRATA

Agenda, discursos y políticas públicas

CYNTHIA GUTIÉRREZ LANDA



El Colegio de  
Chihuahua  
Institución Pública de Investigación y Posgrado



---

# TRATA

---

Agenda, discursos  
y políticas públicas

CYNTHIA GUTIÉRREZ LANDA



El Colegio de  
Chihuahua  
Institución Pública de Investigación y Posgrado



© El Colegio de Chihuahua  
Calle Partido Díaz 4723  
Colonia Progresista, C.P. 32310  
Ciudad Juárez, Chihuahua, México  
Tel. +52 656 639 0397  
www.colech.edu.mx



Este texto fue sometido a doble proceso ciego a cargo de académicos externos a esta institución, a través de la Convocatoria de Publicaciones en Estudios Regionales 2024.

Primera edición en formato electrónico 2024.  
ISBN versión digital: 978-607-8214-77-8.

Coordinación de los procesos editoriales: E. Liliana Chaparro Vielma  
Diseño de cubierta y diagramación: Regina García  
Corrección y edición: Joel Amaya Gardea



Licencia Creative Commons:  
Atribución - No Comercial - Sin Derivadas.

**PUBLICACIÓN EN ACCESO ABIERTO:** Se autoriza cualquier reproducción total o parcial de esta obra, siempre y cuando sea sin fines de lucro o para usos estrictamente académicos, citando invariablemente la fuente sin alteración del contenido y dando los créditos autorales.

**Hecho en México**  
Made in Mexico

# Trata. Agenda, discursos y políticas públicas

Cynthia Gutiérrez Landa<sup>1</sup>

## Resumen

---

La trata de personas es un problema público que requiere ser atendido desde la política pública. México, en un esfuerzo por contribuir a la mitigación de este fenómeno, fue uno de los primeros países en ratificar el Protocolo de Palermo en el año 2003 y desde entonces se han promulgado leyes, se han creado fiscalías especializadas o comités interinstitucionales y se han implementado diversos protocolos de detección y atención a víctimas. No obstante, la política pública en materia de trata de personas desarrollada en México y con alcance en Ciudad Juárez no responde a la realidad local y no contribuye a la mitigación del problema en este municipio. En ese sentido, se consideró pertinente desarrollar una investigación orientada a reconstruir la trayectoria de la política pública en las últimas dos décadas, centrando la atención en la agenda pública y delimitación del problema, haciendo uso del enfoque de los *policy studies*, a fin de aproximarse al proceso de la política pública considerando su complejidad y su naturaleza multidimensional.

**Palabras clave: Trata de personas; políticas públicas; estudios de políticas; agenda pública.**

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, maestra en Acción Pública y Desarrollo Social por El Colegio de la Frontera Norte y licenciada en Administración Pública y Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Chihuahua.

Profesora asociada a la Universidad Autónoma de Chihuahua. Profesora investigadora asociada a El Colegio de Chihuahua. Docente en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

## Abstract

---

Human trafficking is a public problem prone to be addressed from public policy. Mexico, to contribute to the mitigation of this problem, was one of the first countries to ratify the Palermo Protocol in 2003 and since then laws have been published, specialized prosecutor's offices or inter-institutional committees have been created and various protocols for detection and attention to victims have been implemented. However, the public policy on human trafficking developed in Mexico and with scope in Ciudad Juarez does not respond to the local reality and does not contribute to the mitigation of the problem in this municipality. In this sense, it was considered pertinent to develop an investigation aimed at reconstructing the trajectory of public policy in the last two decades, focusing attention on the public agenda and delimitation of the problem, making use of the policy studies approach, in order to examine the public policy process considering its complexity and multidimensional nature.

**Keywords: Human trafficking; public policies; policy studies; public agenda setting.**

# Tabla de contenido

---

<b>Introducción</b> .....	7	Construcción de fuentes de información .....	57
<b>Aproximación al problema de la trata de personas</b> .....	11	<i>Revisión de notas periodísticas</i> .....	57
La trata de personas como problema global .....	11	<i>Revisión documental</i> .....	58
Dimensiones del problema de la trata en México y Ciudad Juárez.....	16	Análisis de la información....	59
Trata de personas como problema de política pública..	24	<b>Trayectoria de la política pública en materia de trata de personas</b> .....	62
Conceptos y nociones sobre la trata de personas .....	27	Actores .....	62
<b>Marco teórico analítico</b> .....	31	Línea de tiempo sobre la puesta en marcha de la política pública en materia de trata .....	64
Políticas públicas .....	31	<i>Atentados del 11 de septiembre de 2001</i> .....	71
Establecimiento de la agenda y el problema público .....	36	<i>Lucha frontal contra el crimen organizado</i> .....	72
El papel de los actores en el establecimiento de la agenda .....	44	<i>Masacre de Villas de Salvárcar</i> .....	73
El enfoque narrativo como herramienta para analizar el establecimiento de la agenda y definición del problema público .....	49	<i>Arroyo El Navajo</i> .....	74
<b>Diseño metodológico</b> .....	54	<i>Caravanas migrantes</i> .....	76
Propósito y lógica de la metodología.....	54	<i>COVID-19 y caso del albergue Aposento Alto</i> .....	77
Coordenadas metodológicas .....	57	<b>Discusión</b> .....	79
		<b>Consideraciones finales</b> .....	83
		<b>Referencias</b> .....	85

## Introducción

---

**L**a trata de personas es uno de los crímenes que se consideran como una violación grave a los derechos humanos. Se trata de un fenómeno que tiene presencia a nivel global y que atenta contra el desarrollo de las personas y de las comunidades. Suele estar asociado con diversas situaciones como la migración, la pobreza, la falta de educación, el narcotráfico, el crimen organizado y la violencia feminicida.

Se manifiesta a través de múltiples modalidades y componentes, lo cual dificulta establecer acciones de prevención, combate y reparación que apliquen a todos los casos y que cuenten con resultados eficaces. El Estado, promotor de políticas públicas, es la entidad responsable de realizar las acciones necesarias para mitigar el problema y establecer mecanismos de colaboración con otros actores.

En México se estima que existen entre 50 000 y 500 000 víctimas de trata, que van desde explotación sexual hasta trabajo forzoso, lo cual ha llevado a este país a ser ubicado entre el tercer y quinto lugar de incidencia de este delito a nivel mundial. Sin embargo, no se cuenta con información suficiente que permita dar cifras precisas (CNDH, 2021), lo que a su vez obstaculiza la elaboración de los diagnósticos y la subsecuente toma de decisiones.

En lo referente a Ciudad Juárez, su proximidad con Estados Unidos la coloca —al igual que diversas urbes fronterizas— como una zona de progreso económico, por lo que experimenta un flujo

importante de personas que viajan para mejorar su calidad de vida. Esto la ha convertido en una de las regiones más dinámicas en términos de “movimientos migratorios internos e internacionales”, por lo que se considera “una zona para la trata de personas” (CNDH, 2019).

En México el tema de la trata entró formalmente como parte de la agenda gubernamental en 2003, cuando se ratificó el Protocolo de Palermo, y desde entonces se han formulado programas y estrategias de atención que hasta ahora no se han traducido en la mitigación del problema.

Entre las dificultades a las que se enfrentan los tomadores de decisiones se encuentran la falta de comprensión del fenómeno y su magnitud, tanto en México como en Ciudad Juárez, así como la existencia de discursos imperantes que no siempre están acordes a la realidad y que, sin embargo, determinan la definición de problemas y sus posibles soluciones. También la influencia de actores internacionales en la centralidad del problema de la trata como tema de agenda pública, y las modificaciones en la política pública asociadas a los cambios de administración, lo que evita la continuidad.

Por otro lado, se ha identificado que la normatividad, el discurso y la instrumentación de la política en materia de trata no están asociados entre sí. Si estos elementos o dimensiones no se relacionan, las decisiones de política no consideran el problema desde su complejidad, entonces se puede decir que estas resoluciones no corresponden a la realidad de dicho problema.

De igual forma, no existe la colaboración entre actores, entre niveles gubernamentales o entre dependencias, lo que finalmente se traduce en políticas fallidas que no mitigan el problema público. Se puede entonces afirmar que la política de Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas y Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas en Ciudad Juárez se caracteriza por la desarticulación. De ello se desprende la pregunta de investigación que guía este trabajo: ¿qué explica la desarticulación en la agenda pública y gubernamental en el proceso que busca mitigar

el problema de la trata de personas en Ciudad Juárez durante el periodo 2000-2023?

El argumento hipotético que pretende dar respuesta a dicha pregunta y que guía esta investigación es que la desarticulación en la atención al problema de la trata de personas se debe a cómo los diferentes actores que intervienen en el proceso de construcción de la agenda pública definen el problema de manera distinta, dado que las agendas individuales responden a valores políticos alejados del sentido público, orientado a resolver o mitigar el problema.

Por lo tanto, el objetivo del estudio fue reconstruir la trayectoria de la política pública, centrando la atención en la definición del problema público de la trata a nivel local, a partir de la perspectiva de los diferentes actores políticos y sociales involucrados en su mitigación, a fin de identificar los factores que han contribuido a la desarticulación en la atención del problema como parte de la agenda pública.

Los resultados del estudio que conforman este trabajo se presentan de la siguiente forma: en el primer apartado se plantea la trata de personas como un problema público, es decir, una situación que resulta indeseable y que va en contra del bienestar, exponiendo sus características en el contexto global, nacional y local. De igual manera se expone como un problema de política pública, es decir, un problema público formulado como una situación abordable desde una política o un conjunto de políticas.

El segundo apartado consiste en el marco teórico y analítico, por lo que se plantea el enfoque analítico desde el cual se desarrolló la investigación, que es el de *policy studies*, y se explica cuáles son los objetivos que persigue y por qué es útil para este objeto de estudio en particular. Además, se presentan precisiones conceptuales relacionadas con el establecimiento de la agenda y el problema público y el marco utilizado para analizar los hallazgos: el enfoque narrativo de políticas.

El apartado tres corresponde al marco metodológico, donde se expone de manera más detallada cómo se llevó a cabo el estudio de caso, así como la justificación para abordarlo desde una perspectiva cualitativa. De igual manera se explican las técnicas utili-

zadas para la recopilación de información, las fuentes consultadas y el análisis al que se sometieron los datos reunidos.

En el capítulo cuatro se abordan propiamente los hallazgos de la investigación, los cuales se presentan a través de un mapeo de actores clave y una línea de tiempo conformada por la trayectoria que siguió la política pública en materia de trata de personas por dos décadas. La trayectoria de la política pública se organiza en función de cambios de administración en los diferentes niveles gubernamentales y se analiza a partir de seis eventos focales que determinaron el establecimiento de la agenda.

En el quinto apartado se desarrolla la discusión derivada de los hallazgos partiendo de las tres dimensiones de la política pública y la relación que estas guardan con el establecimiento de la agenda. Por último, se presentan algunas consideraciones finales.

## Aproximación al problema de la trata de personas

---

**E**ste apartado tiene el objetivo de presentar la trata de personas desde dos aproximaciones. Por un lado, se establecen sus características como problema público, que se refiere al estado de las cosas que va en contra de la visión sobre la realidad que el público ciudadano ha construido, lo que resulta indeseable y amenaza el bienestar público (Bazúa, 2010). Para esto, se describen a grandes rasgos las características que tiene el fenómeno tanto a nivel global como en lo concerniente a México y específicamente a Ciudad Juárez.

Por otro lado, se plantea la trata de personas como un problema de política pública, es decir, el problema público definido como una situación abordable desde una política o un conjunto de políticas, considerando las tres dimensiones que conforman el entramado de la política pública: *polity*, *politics* y *policy*. Para esto, resulta útil hacer una primera aproximación a la trayectoria que ha seguido la política pública en materia de trata de personas durante los últimos años, a fin de que sirva para establecer el contexto y los antecedentes del estudio que se desarrollará a lo largo de esta investigación.

### La trata de personas como problema global

La trata de personas es un término que se originó a finales del siglo XX para referirse a un problema social cuyo origen se encuentra en

la época colonial, con el movimiento de esclavos con fines de servidumbre, o bien, con el tráfico de mujeres y niñas con el propósito de ser utilizadas en el comercio sexual, que a inicios del siglo XIX se definió como *trata de blancas*.

A partir de la identificación de la *trata de blancas* como un problema social se inició la lucha en contra del fenómeno, principalmente por parte del movimiento que buscaba abolir la prostitución, de ahí que uno de los principales antecedentes de la incorporación del tema de la trata en la agenda a nivel internacional fue el *Convenio para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena* adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1949 (Fontela et al., 2021).

Fue hasta los años 80 cuando el término *trata de blancas* se reconfiguró y dio paso a la idea del tráfico de personas (*human trafficking*), que engloba no solo a mujeres sino a todos quienes pueden estar sujetos a la explotación con cualquier finalidad y no únicamente para el comercio sexual (Acharya, 2009). No obstante, el concepto de tráfico humano o tráfico de personas suele confundirse con el de tráfico ilícito de migrantes, por lo cual fue necesario establecer la distinción entre ambos fenómenos y con ello se acuñó el término trata de personas.

En el año 2000 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito promovió el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, también llamado Protocolo de Palermo (UNODC, 2000), que establece la necesidad de que los gobiernos, particularmente los de países considerados como de origen, tránsito y destino, asuman la responsabilidad de prevenir y combatir este crimen.

El problema de la trata de personas representa un reto para su delimitación, pues como fenómeno involucra múltiples elementos que intervienen en él, tales como causas, efectos o factores de riesgo, además de las diversas modalidades en las que el delito se puede presentar, así como los posibles perfiles de las víctimas o de los victimarios. Esta complejidad difícilmente se puede ver

reflejada en una sola definición, por lo cual, hasta el momento el único concepto operativo de trata aceptado de manera generalizada es el que proviene del artículo 3 del Protocolo de Palermo (UNODC, 2000):

Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. (p. 2)

Respecto a la situación de la trata de personas en el mundo, Naciones Unidas establece que alrededor de 127 países fungen como lugar de origen de la trata, 98 se identificaron como zona de tránsito o traslado de víctimas y 137 eran lugar de destino para la explotación (UNODC, 2004); de ahí la relevancia de que los gobiernos desarrollen políticas orientadas no solo al combate, sino a la prevención de este crimen.

En las últimas dos décadas y a partir de la definición del Protocolo de Palermo la trata de personas ha cobrado relevancia en las agendas gubernamentales en todo el mundo, además de que ha sido objeto de estudio dentro de las disciplinas relacionadas con las ciencias sociales, particularmente en lo que se refiere a su impacto a nivel social y en la vida de las personas que son víctimas.

Sin embargo, cabe resaltar que el Protocolo de Palermo — que entró en vigor en 2003— fue desarrollado por la Comisión de Crimen de las Naciones Unidas, la cual es un órgano de aplicación de la ley, por lo tanto, el protocolo antitrata consiste en un instrumento que promueve acciones enmarcadas en las estrategias propuestas por las Naciones Unidas dirigidas al combate y prevención del crimen, persecución de delitos económicos y lavado de dinero, prevención de la violencia y mejoras en la administración de la justicia criminal (Global Rights, 2005).

Lo anterior ha contribuido a construir una representación del fenómeno basada en un discurso legalista, institucional y de persecución del delito como política de seguridad pública (Hurtado e Iranzo, 2015). Este tipo de representaciones permean tanto en los trabajos académicos como en la definición de políticas de mitigación del problema y podrían tener efectos en la efectividad de estas.

Fuera de los conceptos dados por el marco legal, se han hecho esfuerzos por delimitar la trata de personas a partir de su relación con diferentes fenómenos, tales como la esclavitud, la guerra, la prostitución o los matrimonios forzados (Villalpando, 2011). En épocas recientes, y al reconocer más factores que intervienen en la existencia y permanencia del fenómeno de la trata, se intenta delimitar el concepto a partir de su relación con temas como la seguridad, el género, la migración, la vulnerabilidad y los derechos humanos.

Entre los múltiples problemas públicos asociados con la exclusión y la vulnerabilidad social, la trata de personas se considera como uno de los que más atenta contra la dignidad humana. La expansión de la trata es el resultado, entre varios factores, de la suma de la creciente movilidad global y las fallas de la política social, que impide que se obtengan los beneficios potenciales de dicha movilidad y propicia escenarios en los que las personas que habitan o transitan por países en desarrollo se enfrenten al riesgo de ser sometidas (Danailova-Trainor y Laczko, 2010).

Desde una perspectiva relacionada con la seguridad y la prevención del delito se establece que la trata es una violación del orden público, impulsada por los beneficios económicos y el lucro que genera, ya que la trata es considerada como el crimen más lucrativo después del tráfico de drogas y de armas (Cortés et al., 2011), delitos con los cuales, cabe mencionar, se le suele relacionar. Esta visión desde la seguridad es la mayormente aceptada y ha impulsado la tipificación del delito en distintos países, así como la creación de marcos normativos para su combate.

La relación con la vulnerabilidad y exclusión como causas estructurales de la trata de personas se desprende de una aproximación desde el desarrollo humano (Cortés et al., 2011), que plan-

tea la importancia de trabajar desde la prevención a través de la garantía de oportunidades, la seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal y política de la comunidad, así como examinar el papel que juega la sociedad en el mantenimiento de inequidades sociales que hacen a ciertos grupos más vulnerables.

Las víctimas de trata suelen provenir de los grupos de mayor vulnerabilidad social debido a la desigualdad social y económica, los altos niveles de pobreza multidimensional, la precariedad, el desempleo y mercantilización de los seres humanos (Casillas y Almanza, 2015), lo que se suma a la omisión y la tolerancia por parte del Estado ante estas prácticas, particularmente las que tienen que ver con la explotación sexual.

Desde el género, la trata es principalmente un problema de desigualdad como condición a la que se enfrentan las niñas y las mujeres, quienes conforman la mayor parte de las víctimas a nivel mundial. El feminismo estructural considera que la trata es consecuencia de la subordinación y la opresión a las que han sido sometidas las mujeres a partir de la división sexual del trabajo y las relaciones de poder existentes (Skrobanek et al., 1997).

Aunado a lo anterior, hay quienes consideran que la trata de personas es también un subproducto de la globalización y la industrialización, que han afectado a sociedades menos desarrolladas, en beneficio de las empresas transnacionales para las cuales las condiciones de desigualdad facilitan la obtención de mano de obra barata incluso en condiciones irregulares (Joshi, 2002).

Uno de los fenómenos con los que más se relaciona la trata de personas es la migración, particularmente cuando se da en forma de desplazamiento forzado. Las causas del problema son la inestabilidad política y económica de los países de origen, que dificultan la supervivencia de personas en condiciones de vulnerabilidad, especialmente de las mujeres y los niños (Amiel, 2006). Cuando dichos sujetos se ven obligados a salir de sus lugares de origen se exponen a ser reclutados o secuestrados para obligarlos a ocuparse en labores riesgosas o impopulares, como el trabajo minero, el servicio doméstico y la prostitución (Amiel, 2006).

La trata de personas se ha definido también desde la perspectiva de los derechos humanos, la cual la considera esencialmente un problema de violación de derechos, por lo tanto, su erradicación es un objetivo prioritario del Estado, a través de brindar protección y asistencia a las víctimas, la reparación integral del daño causado, el restablecimiento total de los derechos y la reinserción a la sociedad (Cortés et al., 2011; CEAMEG, 2015).

Para lograr lo anterior, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNODC, 2004) buscaba convertirse en el referente a nivel internacional que permitiera homologar las legislaciones nacionales y enfrentar el problema coordinando los esfuerzos a nivel global. Siguiendo esa lógica, los Estados firmantes se comprometieron a llevar a cabo las siguientes acciones:

- 1) Penalizar la participación en grupos de crimen organizado, incluyendo corrupción, lavado de dinero y obstrucción de la justicia.
- 2) Combatir el lavado de dinero.
- 3) Agilizar y ampliar el alcance de la extradición.
- 4) Proteger a los testigos que declaren contra organizaciones criminales.
- 5) Estrechar la cooperación para buscar y procesar a sospechosos.
- 6) Fomentar la prevención del crimen organizado en el campo nacional e internacional.

## **Dimensiones del problema de la trata en México y Ciudad Juárez**

México, debido a su ubicación geográfica, es un país donde el fenómeno migratorio se hace presente de manera significativa. Esto, sumado a la situación económica y la inseguridad que prevalece en gran parte del territorio, crea un contexto favorable para que crímenes como la trata de personas tengan lugar. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, México se identifica como país de origen de la trata y se encuentra entre los primeros 28 países del mundo y el quinto de América Latina en ese delito,

junto con Brasil, Colombia, Guatemala y República Dominicana. Algunas estimaciones sugieren que 250 000 personas son víctimas cada año en América Latina (Sotelo, 2016) y 16 000 niños solo en México (ECPAT, 2014).

El Gobierno mexicano ratificó el Protocolo de Palermo en el año 2003 y cuatro años después se tipificó el delito de trata de personas en el Código Penal Federal y se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (DOF, 2007). Dicha ley fue posteriormente derogada y dio lugar a la promulgación en 2012 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (DOF, 2012), la cual aún se encuentra vigente.

En dicha ley se establece que la trata de personas ocurre cuando una persona promueve, solicita, ofrece, facilita, consigue, traslada, entrega o recibe, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, el engaño o el abuso de poder, para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes (DOF, 2012).

La ley además contempla la creación de un programa nacional de prevención a cargo de un comité intersecretarial que trabajaría de manera coordinada con la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra), así como los lineamientos generales que deben seguir las entidades gubernamentales responsables de prevenir y erradicar este delito, incluyendo la colaboración entre Fevimtra y las fiscalías estatales (DOF, 2012).

Según la ley, la explotación puede incluir la prostitución, la esclavitud sexual, el trabajo forzado, la servidumbre, la mendicidad forzada, la extracción de órganos y otras formas de explotación (Ramírez, 2018); no obstante, aunque se cuenta con un marco legal y del reconocimiento de la existencia del problema de la trata, existe muy poca información respecto a la incidencia real del fenómeno en el país, incluso se considera que hay una subestimación o cifra

negra de aproximadamente 99 % de los casos (Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México, 2020).

Esta falta de información confiable y de una plataforma neutral para compartir y recopilar estos datos a gran escala es un obstáculo para comprender la verdadera incidencia de la trata de personas en México. Sumado a esto, la trata de personas con fines de explotación sexual recibe la mayor cantidad de atención, propiciando que otras formas de trata sigan siendo poco investigadas, incluyendo el trabajo forzoso, la explotación laboral, el tráfico de órganos, la servidumbre doméstica y la mendicidad forzada. Dichas situaciones obstaculizan tanto la elaboración de un diagnóstico integral del problema como el desarrollo de estrategias de atención efectivas.

Cabe señalar que en México, ante el incremento en los índices de inseguridad e impunidad en diversas zonas del país, surgieron manifestaciones y fuertes posicionamientos de la sociedad civil, lo cual paulatinamente llevó a las organizaciones de carácter no gubernamental a tener una mayor presencia en la vida pública. Desde el Gobierno federal y hasta los Gobiernos locales se promovió que la intervención social hacia víctimas de violencia y grupos vulnerados se delegara cada vez más a organizaciones civiles y otras de índole no gubernamental.

Hay una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil involucradas en la lucha contra la trata de personas en México, incluyendo organizaciones de mujeres, de derechos humanos y de migrantes. Estas tienen enfoques diversos, desde la prestación de servicios prácticos como refugios y protección a las víctimas, hasta la realización de estudios y análisis de políticas a nivel gubernamental. No obstante, no existen medios para sostener las redes de colaboración en el largo plazo, por lo que se necesitan soluciones para mejorar la coordinación entre actores (Rietig, 2014).

México enfrenta serios desafíos en la lucha contra la trata de personas, como corrupción, violencia, falta de Estado de derecho, abuso contra los derechos humanos, cooperación defectuosa entre actores, falta de fondos y ausencia de datos confiables (Rietig, 2014). A fin de sortear estos obstáculos, el Estado mexicano puede

llevar a cabo diversas acciones, que van desde la recopilación de datos más precisos, la retención de funcionarios, el apoyo a refugios, la implementación de mejores medidas de evaluación, la provisión de ayuda técnica a las organizaciones civiles y el diseño de una plataforma de coordinación entre actores (Rietig, 2014).

Hay quienes consideran que el Estado mexicano ha desarrollado prácticas de simulación en relación con la promulgación de leyes y la creación de fiscalías y comisiones para abordar la situación de violaciones a los derechos humanos en el país, además de que se han incumplido muchas de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales de derechos humanos (Velasco Yáñez, 2014). Por ende, se puede establecer que el Estado ha fallado en garantizar los derechos de sus ciudadanos, lo que constituye una amenaza en lo que se refiere a protegerlos de riesgos como la trata de personas. Ante estas deficiencias es que se abre la posibilidad a la participación de actores no gubernamentales para la incidencia en políticas públicas.

Según el informe de *Hispanics in Philanthropy* (HIP, 2021), en México hay regiones en las que se presenta un mayor riesgo frente a la trata, entre las cuales la región norte (compuesta por Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sonora, Sinaloa y Tamaulipas) es una de las más problemáticas por tratarse de zonas más dinámicas en términos de movilidad humana debido a su frontera con Estados Unidos y a sus condiciones económicas.

En esta zona se registraron 648 víctimas de trata entre 2015 y 2021 y se calcula que en los últimos cinco años se ha presentado un aumento del delito en cerca de 32 %, observando un punto máximo en 2020 (HIP, 2021). Este incremento es una muestra de la falta de efectividad de las acciones de prevención y persecución del delito que se llevan a cabo en México.

Por su parte, la Fiscalía General de la República y las fiscalías de los estados identificaron 3 896 víctimas de trata de personas en México durante el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2017 y el 31 de julio de 2021, de las cuales 2 934 eran mujeres y 93 % de origen mexicano. De estas víctimas, solo en 159 expedien-

tes hubo sentencia condenatoria y en 72 casos condena a reparar el daño (CNDH, 2021), lo que da cuenta de una deficiencia en las acciones de atención a víctimas como la impartición de justicia y en especial la reparación del daño.

Juárez, Chihuahua, al ser un municipio ubicado en la zona central de la franja fronteriza México-Estados Unidos, está identificado a nivel nacional y regional como un lugar en el que se han prestado las condiciones de origen para la trata de personas. Además, por su carácter geográfico, es un espacio activo de la movilidad humana, que se presta a condiciones de destino y tránsito para personas en movilidad vulnerables a la trata de forma distinta; no obstante, la trata no es un fenómeno vinculado a la migración, presentándose con residentes.

Ciudad Juárez cuenta con una historia ligada a la migración. En años recientes este fenómeno se complejizó con el arribo de flujos migratorios mixtos, que abarcan a migrantes laborales nacionales e internacionales, deportados, entre otros (Dena, 2018). De la misma forma, la ciudad cuenta con una historia de violencia con base en género que se acentuó en las dos últimas décadas del siglo XX; ambos elementos podrían estar asociados con la existencia de un mayor riesgo de incidencia del fenómeno de la trata.

Históricamente el estado de Chihuahua ha mantenido índices de vulnerabilidad y características que lo hacen proclive al fenómeno de la trata. En particular Ciudad Juárez cuenta con elementos característicos en lo social, económico e incluso en lo cultural que la convierten en un espacio único en su clase y un caldo de cultivo para la trata como actividad que se hace presente dentro del nicho de los llamados giros negros. Ciudad Juárez no solo es una coordenada socioespacial para un estudio de caso, sino que se trata de un espacio fronterizo único que constituye la tormenta perfecta para significativos problemas sociales que atentan contra el interés público (Payán, 2011).

Desde el siglo XX Ciudad Juárez se convirtió en un importante laboratorio social en los campos político y económico, ya que se ha utilizado para experimentar a manera de prueba y error la toma de decisiones y la puesta en marcha de políticas y programas

en temas de seguridad fronteriza, migración, crimen organizado y grupos vulnerables, ya sea desde lo federal o lo estatal. Entre los ejemplos más representativos se encuentra el Operativo Conjunto Chihuahua y Todos Somos Juárez durante la lucha frontal contra el crimen organizado de 2007 a 2012, o en años recientes la Plataforma Centinela como estrategia de atención ante las emergencias migratorias y humanitarias.

En la esfera económica de forma abierta y aleatoria en Juárez se han empleado nuevos modelos de desarrollo, que a la larga transformaron el territorio en una “Ciudad Maquila”, altamente dependiente de la inversión extranjera directa, del sector manufacturero y de servicios. Por una parte esto amplió y diversificó los mercados laborales, mientras que por otra contribuyó a precarizar otras condiciones de vida relacionadas con la violencia, vivienda, transporte, crimen organizado e inseguridad (Velázquez, 2011).

Se han identificado puntos de entrada para las víctimas de la trata hacia México a lo largo de la frontera sur con Guatemala y Belice (Le Goff y Weiss, 2011). Luego, las víctimas son transportadas a través del país siguiendo las rutas establecidas por los narcotraficantes con destino a lugares como la Ciudad de México, Cancún, Acapulco o Puerto Vallarta. Según el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las víctimas que son trasladadas hacia los Estados Unidos pasan por ciudades fronterizas como Juárez, Tijuana, Nuevo Laredo y Matamoros (CEIDAS y CNDH, 2009).

Lantia desarrolló un índice de vulnerabilidad frente a la trata en el que clasifica las 32 entidades federativas a partir de factores como el acceso a la educación, la equidad de género o la condición social prevaeciente en el estado. El estudio posiciona al estado de Chihuahua por encima del promedio nacional tanto en el riesgo de ser origen como en el de ser destino de la trata para la explotación sexual; en el primer caso ocupa el décimo lugar con un índice de 50 % y en el segundo ocupa la sexta posición con un índice de 67 % de vulnerabilidad (Lantia Intelligence, 2018).



Por otro lado, el mismo estudio arroja que de 2014 a 2017 en toda la entidad se abrieron apenas 20 carpetas de investigación por el delito de trata por cada millón de habitantes. Esto clasifica a Chihuahua como un estado en un nivel medio de vulnerabilidad y un nivel insuficiente de atención al delito; no obstante, cabe recordar que ante la poca información confiable con la que se cuenta, esta clase de estudios suelen ser meramente ilustrativos.

Un diagnóstico sobre asistencia a víctimas de la Organización Internacional para las Migraciones (Le Goff y Weiss, 2011) mostró que la mayoría de las víctimas a las que la organización ha brindado asistencia en México eran provenientes de países latinoamericanos, alrededor del 80 por ciento eran mujeres, en su mayoría de entre 8 y 22 años, pero con un rango de edad que va desde bebés de unos meses hasta mujeres de 50 años y el nivel educativo promedio con el que cuentan es de tres años de escolaridad.

Según la investigación realizada por el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CEIDAS y CNDH, 2009), las condiciones

de vulnerabilidad que propician la trata de personas en México incluyen la pobreza, la falta de educación, la discriminación, la violencia y la corrupción. Por su parte, el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha manifestado su preocupación por las víctimas de trata de personas en México, quienes son sometidas no solo a la explotación sexual y laboral, sino también para ser contrabandistas (Velasco Yáñez, 2014).

La Fiscalía General del Estado de Chihuahua reporta que entre el 1 de enero del 2012 y el 31 de mayo del 2019 fueron iniciadas en la entidad 114 carpetas de investigación por el delito de trata: 95 correspondieron a la explotación sexual y 19 a explotación laboral. De ese total, 63 fueron por hechos denunciados en Juárez, 36 en Chihuahua y el resto en otros municipios (Sosa, 2019). Por otro lado, entre 2019 y 2021 se identificaron 111 víctimas en el estado de Chihuahua, de las cuales 82 fueron mujeres, 21 hombres y ocho no se especificaron; de estas víctimas, 61 correspondieron a Ciudad Juárez (Dena et al., 2022).

No obstante, existe evidencia que desde 2010 se tenía registro únicamente de 59 carpetas de investigación, de las que solo cinco se procesaron o judicializaron, ocho se quedaron en archivo temporal por no contar con elementos suficientes para la integración o porque las víctimas abandonaron el proceso y únicamente hay nueve sentencias, cifras que, cabe mencionar, no reflejan la centralidad del problema (Dena, 2018).

Al igual que en el contexto nacional, estas cifras podrían ser señal de la existencia de un subregistro o cifra negra y muestran la carencia de datos apegados a la realidad del fenómeno, o bien, son indicio de un problema que va más allá de la efectividad en los procedimientos de atención a víctimas y se relaciona con la forma en la que el problema de la trata ha sido definido en este país y la forma en la que se han desarrollado las políticas orientadas a atenderlo.

En el estado de Chihuahua se homologó la legislación estatal con la federal y se cuenta con una ley en materia de trata de personas específica para la entidad, la cual, al igual que en el ámbito

federal, contempla la creación de un organismo intersectorial responsable del trabajo preventivo y que colabore con la Fiscalía del Estado, que se encargará de la labor de perseguir el delito, atender a las víctimas y garantizar la reparación del daño.

Considerando lo anterior se puede afirmar que, al igual que a nivel nacional, en Chihuahua y Ciudad Juárez se cuenta con los recursos necesarios en términos normativos para que el problema de la trata de personas sea atendido. Actualmente al conjunto de esas acciones se le denomina políticas de Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas y Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas; para fines de este trabajo se le llamará también *políticas en materia de trata de personas o políticas antitrata*.

## **Trata de personas como problema de política pública**

La trata de personas se puede definir como un problema público proclive a ser atendido desde la política pública. México, en un esfuerzo por contribuir a la mitigación de este crimen, fue uno de los primeros países en ratificar el Protocolo de Palermo en el año 2003 y desde entonces se han promulgado legislaciones como la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (DOF, 2007), se han creado fiscalías especializadas o comités interinstitucionales y se han implementado diversos protocolos de detección y atención a víctimas.

El objetivo que se perseguía con la formulación del Protocolo de Palermo fue justamente establecer un marco de referencia para que los Estados tipificaran la trata de personas como un delito y pudieran sancionarlo, salvaguardando la seguridad nacional a partir de una política criminal (Fuentes et al., 2016); no obstante, estas acciones se han caracterizado por la falta de coordinación e institucionalización de políticas públicas, la escasez de información sobre el tema (CNDH, 2019) y la tendencia a abordar el fenómeno desde una perspectiva legalista y punitiva, que deja en segundo término las causas de la trata asociadas a la exclusión o la vulnerabilidad (Danailova-Trainor y Laczko, 2010).

Esta forma en la que se han definido y organizado las políticas en torno a la trata de personas obedece en parte a una dimensión de las políticas que supera la cuestión meramente técnica de la toma de decisiones e implementación, situándose en el ámbito político y cambiando la trayectoria que siguen las políticas y las modificaciones que sufren en el transcurso de su puesta en funcionamiento.

En la mayor parte del mundo las respuestas estatales frente a la trata suelen estar determinadas por los discursos imperantes en torno al fenómeno, en las que prevalece la visión del problema proveniente de actores internacionales y donantes que considera poco los contextos locales en los que tiene lugar (Kempadoo, 2016). Esto, sumado a la poca información o evidencias que permitan hacer un diagnóstico más allá de los discursos y narrativas predominantes, trae como resultado una delimitación sesgada del problema y desarrollo de políticas parciales y poco efectivas.

De la misma forma, estos discursos imperantes a partir de los cuales se asocia a la trata principalmente con la explotación sexual, el tráfico de migrantes y el crimen organizado (Kempadoo, 2016), permean hasta la esfera de la toma de decisiones de políticas, propiciando que se desarrollen modelos de atención basados en la persecución del delito o la erradicación del trabajo sexual e ignorando la complejidad del fenómeno.

En ese sentido, es necesario promover una formulación de políticas basada en la evidencia. Para esto se requiere contar con información suficiente sobre la magnitud del fenómeno, sus causas y los efectos reales que tiene en la vida de las víctimas, de lo contrario, se pueden desarrollar políticas que se supone mitigarán o reducirán el fenómeno, pero en la práctica acarrearán efectos negativos para sus beneficiarios directos u otros grupos, como en el caso de las poblaciones migrantes o las trabajadoras sexuales (Danailova-Trainor y Laczko, 2010).

Otro problema asociado con una política mal empleada es lo que se denomina la industria del rescate, lo cual se refiere a cómo los sujetos, cuyas acciones, programas y proyectos pretenden mejorar las condiciones de vida de la población víctima de trata

de personas, desarrollan discursos y prácticas que reproducen la vulnerabilidad, lo que permite que los y las agentes sociales se posicionen como un grupo indispensable, asegurando su propia subsistencia o la obtención de beneficios y recursos (Agustín, 2013). En este caso, no solo se trata de desconocimiento y falta de evidencia sobre el fenómeno o una definición incompleta del problema público que se pretende atender, sino que existe una acción por parte de los actores que facilita la reproducción de las condiciones de riesgo y victimización.

Dentro de esta práctica, que originalmente fue identificada por Agustín (2013) como parte de las acciones de atención a mujeres migrantes víctimas de trata con fines de explotación sexual en Europa, se consideran acciones provenientes de actores gubernamentales y no gubernamentales, políticos, organizaciones civiles e interventores sociales quienes se benefician de la existencia del fenómeno.

Estas prácticas, según lo planteado por Deborah Stone (2021), pueden derivarse de la confrontación que se da en el proceso de la política pública, entre el interés público y los intereses individuales de los actores que mitigan un problema público. Dicha situación puede obedecer a que la política pública suele tener un doble objetivo, ya sea político, o bien, relacionado con lo que se desea lograr al aplicar la política pública (Stone, 2021).

En ese sentido, se consideró pertinente desarrollar una investigación centrada en la agenda pública y delimitación del problema haciendo uso del enfoque amplio y heterodoxo de política pública (Bazúa y Valenti, 1993), a fin de analizar cómo estos componentes se han visto determinados por los actores, sus ideas y sus relaciones dentro de un contexto específico, a partir de la reconstrucción de la trayectoria que ha seguido la política en las últimas dos décadas, lo que permitiría aproximarse al proceso de la política pública considerando su complejidad y su naturaleza multidimensional.

## Conceptos y nociones sobre la trata de personas

En las últimas dos décadas el tema de la trata de personas ha despertado un gran interés, ya sea para los gobiernos —dado que se trata de un problema público que requiere ser atendido— o para los académicos que lo abordan como tema de investigación; sin embargo, alrededor del fenómeno aún no se cuenta con un consenso sobre los alcances y los límites del concepto de trata. Hasta ahora la definición mayormente aceptada es la que proviene del Protocolo de Palermo, la cual por su naturaleza técnica ha resultado útil para la creación y homologación de leyes en distintos lugares del mundo, así como para la definición de políticas de prevención en varios países, incluido México.

No obstante, dicha definición ha sido criticada y cuestionada porque se considera que no abarca la complejidad del fenómeno, ya que ignora sus manifestaciones, sus elementos sociales e históricos o la existencia de otros fenómenos sociales con los que la trata se relaciona en contextos específicos, todos estos factores que permean la forma en la que el fenómeno se define como problema público y que, al igual que el aspecto técnico o normativo, pueden determinar la toma de decisiones de política pública.

Por la proximidad de la trata con el contrabando de personas, ambos fenómenos suelen confundirse o manejarse como parte de un mismo problema, no obstante, las Naciones Unidas definen el tráfico ilícito de migrantes en el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (UNODC, 2000) como introducir personas en un país por vías no legales; como ocurre con la trata, pueden obtenerse beneficios económicos. Por lo tanto, según lo establecido en el marco normativo a nivel internacional, se trata de dos fenómenos distintos.

Esta distinción se basa en los rasgos constitutivos que separan a los dos fenómenos, ya que en el contrabando la mercancía en juego es la entrada ilegal a un país, mientras que en la trata la mercancía en juego es el control sobre un ser humano (Campana y Varese, 2015). En la trata, el control que se ejerce sobre la persona puede darse al interior de un territorio nacional o más allá de sus fronteras y el cruce ilegal no constituye la trata sino un elemento

adjunto, ya que una persona puede ingresar legalmente a un país y ser víctima. El tráfico tiene como objetivo principal el cruce ilegal de una frontera, independientemente del objetivo final que tenga la persona que intenta cruzar.

La trata de personas también ha sido identificada como una manifestación de la presencia del crimen organizado. Se dice que los grupos del crimen organizado constituyen la fuerza impulsora detrás del rentable negocio de la trata, especialmente de migrantes y solicitantes de asilo (Williams, 1998). Gran parte de la instauración de un enfoque criminológico de la trata proviene de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000, en la que se sugiere que el problema de la trata se impulsa por el crimen organizado, dado que de ella obtiene sus ganancias para continuar financiando actividades como la venta de drogas y el tráfico de armas.

Existe una visión alarmista alrededor de la relación entre trata y crimen organizado que se basa en la amenaza que representa la existencia de grupos de mafiosos y redes criminales que buscan violar la soberanía del Estado y tomar el control de las fronteras (Taylor y Jamieson, 1999). Desde esta perspectiva, la trata es vista como una amenaza a la paz y la seguridad de los países desarrollados y además se legitiman respuestas estatales como el endurecimiento de las fronteras, con controles migratorios más estrictos, procesos de securitización y vigilancia o incluso militarización de zonas fronterizas.

El sistema que relaciona la trata y el crimen organizado se mantiene mediante la realización de una variedad de actividades de planificación, recopilación de información, tareas financieras, técnicas y operativas. Estas tareas pueden llevarse a cabo por organizaciones de traficantes más grandes o pequeñas, en forma de un “negocio segmentado” (Aronowitz, 2001) e involucrando un número de funciones específicas como la contratación, transporte y gestión para diferentes personas y organizaciones que pueden o no estar involucradas en otras formas de actividad delictiva.

Por otro lado, el fenómeno con el que se relaciona más frecuentemente a la trata de personas es el trabajo sexual. Existe

una cantidad significativa de trabajos académicos que se dedican a abordar la estrecha relación conceptual que guarda la trata de personas con el ejercicio de la prostitución, pero de manera más particular con la explotación sexual de una tercera persona para obtener un beneficio propio, a lo que legalmente se define como lenocinio. La noción más extendida de este crimen es que consiste en una práctica que implica el traslado de personas dentro o fuera de las fronteras locales y nacionales con fines de explotación sexual (Hughes, 2000).

Existe una estrecha relación entre el fenómeno de la trata y el ejercicio de la prostitución o trabajo sexual, por lo cual desde el gobierno se suele aseverar que ambos fenómenos son parte de un mismo problema y a partir de tal supuesto se toman acciones y decisiones de política encaminados a la abolición de la prostitución, asumiendo que esta actividad constituye la principal causa de la trata (Montiel, 2018).

Es necesario puntualizar, como ya se mencionó anteriormente, que esta modalidad de la trata suele ser la que capta la mayor parte de la atención tanto de los gobiernos como de los medios de comunicación, la sociedad civil y el resto de los actores interesados en la mitigación de la trata de personas. De esto se desprende la urgencia por establecer mecanismos que permitan prevenir o combatir esta modalidad y atender a las víctimas.

Con base en lo anterior, la investigación e información sistematizada aportaría en el establecimiento de límites, tipologías y aproximaciones entre el trabajo sexual voluntario y la explotación, particularmente en un lugar como Ciudad Juárez, donde ambos fenómenos han estado presentes desde su fundación y aún en la actualidad suelen manejarse como si se trataran de lo mismo, además de complejizar el problema al encadenarlo como un fenómeno vinculado a la movilidad humana.

Hathaway (2008) sugiere que el Protocolo de Palermo puede haber creado externalidades negativas al impulsar la criminalización de las poblaciones migrantes y el aumento de los controles fronterizos, lo cual no resuelve de origen el problema de la trata, sino que detona nuevos riesgos a los que tendrán que enfrentarse

los migrantes al tratar de cruzar fronteras sobrevigiladas, como recurrir a “coyotes” y otros medios ilegítimos que ponen en riesgo su seguridad. Ante escenarios como este, los migrantes acuden a solicitar los servicios de los traficantes, lo que implica cierto nivel de agencia de su parte, pero los hace vulnerables ante los riesgos de ser estafados o incluso de llegar a convertirse en objetos de trata (Salt, 2000).

Muchas de las iniciativas contra la trata, las sanciones punitivas y los controles fronterizos surgidos cuando se reconoció el problema han sido controvertidos y resultado paradójicos ya que aumentan los migrantes no autorizados y forzados que recurren a traficantes o contrabandistas profesionales (Lee, 2011). Esto no ha llegado a tener un impacto significativo en la mitigación de las causas de la trata, pero tiene consecuencias en la forma en la que se aborda la movilidad humana y contribuye a estigmatizar a los migrantes.

Si bien establecer la relación que la trata de personas guarda con otros problemas y violaciones a los derechos humanos puede resultar útil para comprender el contexto en el que el problema se desarrolla y con ello facilitar la toma de decisiones para atenderlo, también conlleva el riesgo de establecer visiones reduccionistas del fenómeno y dejar fuera elementos que requieren atención. Se han documentado casos en los que la incidencia de la trata no proviene de la existencia de organizaciones criminales, sino que son situaciones en las que una persona adulta explota a un miembro más joven de la familia (Paris, 2013) o la explotación viene de parte de un conocido cercano, como un vecino (Dena, 2018).

Todo esto invita a reflexionar sobre cómo los conceptos mayormente aceptados del fenómeno pueden ser útiles para delimitar y tomar decisiones, o de lo contrario, están invisibilizando elementos del problema que requieren atención y convirtiéndolo en una cuestión subordinada a otros problemas considerados prioritarios.

## Marco teórico analítico

---

**E**n este apartado se busca introducir al lector en el enfoque analítico desde el cual se desarrolla el presente trabajo, que es el de *policy studies*, por lo que se explica de manera breve en qué consiste dicho enfoque, cuáles son los objetivos que persigue y por qué es útil para este objeto de estudio en particular.

Asimismo, se desarrollan algunas precisiones conceptuales sobre el objeto de estudio que está conformado por el establecimiento de la agenda y el problema público, así como los elementos que influyen en dicho proceso, tales como el contexto, los actores, sus valores, su comportamiento y las relaciones que establecen entre sí.

Por último, se presenta el marco que se utilizará como herramienta para el análisis de los hallazgos, que consiste en el enfoque narrativo que se basa en la comprensión del proceso de políticas y las decisiones de políticas, como cuestiones eminentemente políticas que pueden observarse a través de las narrativas y contranarrativas de los actores involucrados en dicho proceso.

### Políticas públicas

La idea de política pública como concepto y como objeto de estudio viene de Harold Lasswell, quien en 1951 definió las políticas como acciones orientadas a la resolución de problemas públicos (Lasswell, 2007b), de ahí que el punto central en torno al cual se

desarrolla el campo de estudio de las políticas sea la atención a los problemas fundamentales del hombre en sociedad.

Un problema público es aquel estado de las cosas que se contraponen a la visión sobre la realidad que el público ciudadano ha construido; se trata de situaciones que se consideran indeseables o que van en contra del bienestar público y, por lo tanto, se busca que sean atendidas (Bazúa, 2010). Esto significa que son situaciones que van más allá de la satisfacción de una demanda específica que se presenta temporalmente o de inconvenientes pequeños que pueden resolverse con una acción gubernamental sencilla, sino que son de gran magnitud y se caracterizan por ser complejos.

La complejidad de estos grandes problemas públicos, a los que también se les conoce como *wicked problems*, radica en el hecho de que emergen en sistemas abiertos y se distinguen por tres aspectos: se presentan en realidades sin límite, sus componentes son interdependientes y los procesos que tienen lugar en los sistemas y subsistemas dan cuenta de cómo se mueven (Del Castillo, 2014). Esto propicia que encontrar soluciones efectivas para los *wicked problems* en su conjunto resulte complicado, por lo tanto, se les atiende desde una lógica de mitigación, centrando la atención en partes específicas del problema.

De la misma forma en que los problemas públicos cuentan con un carácter complejo, es importante que los procesos de políticas sean comprendidos desde su propia complejidad, ya que en ellos intervienen factores tanto de índole operativo, como político, normativo e institucional. De aquí la importancia de pensar dichos procesos desde las tres dimensiones que los definen: 1) *polity*, que se refiere a la autoridad detentada por el Estado; 2) *politics*, referente al juego entre los actores que luchan por acceder al poder; y 3) *policy*, que son las estrategias de acción que se llevan a cabo para la mitigación de los problemas públicos (Bazúa y Valenti, 1993).

A fin de encontrar las vías idóneas para mitigar los problemas públicos, es necesaria la generación de conocimiento alrededor de los procesos de políticas. Harold Laswell definió como ciencias de políticas al desarrollo del estudio científico en torno a las acciones de política pública (Lasswell, 2007). Este autor hizo

una distinción entre dos dimensiones desde las que se puede abordar el estudio de las políticas: la primera concerniente al análisis del proceso, sus componentes o sus resultados, y la segunda relacionada con lo que él denominó la inteligencia del proceso de la política, referente a la información proveniente de disciplinas más allá de las ciencias sociales que podría ser útil para la formulación de políticas más eficaces.

De lo anterior se deriva la naturaleza interdisciplinaria de la ciencia de políticas, así como la diversidad de enfoques a partir de los cuales se pueden abordar los procesos de políticas. Estos enfoques se separan en dos vías principales de análisis. La primera se centra en el conocimiento dentro del proceso político y sigue la ruta de investigación del análisis de políticas, también conocido como *policy analysis*. Mientras tanto, la segunda vía se relaciona con el conocimiento sobre el proceso en sí y sigue la ruta de investigación de los estudios de políticas, o *policy studies* (Del Castillo, 2014). La inclinación por alguna de estas rutas dependerá de los objetivos de la investigación y de cómo estos empatan con las características de cada enfoque.

La ruta del *policy analysis* ha sido la más ampliamente difundida, se basa principalmente en la perspectiva cíclica de las políticas, según la cual, se trata de procesos con fases o pasos bien definidos (Bardach, 2004). Estos pasos varían según la fuente consultada, pero giran en torno a: 1) identificación o definición de un problema público; 2) formulación de alternativas de solución; 3) análisis y selección de alternativas; 4) implementación; y 5) evaluación.

Considerando lo anterior, el análisis de políticas da cabida a que los pasos del ciclo puedan ser estudiados de manera independiente o en su conjunto, enfocándose en los componentes técnicos del proceso. Por su naturaleza técnica, esta ruta de investigación se relaciona con los procesos de evaluación de políticas que se realizan una vez concluida la implementación, por lo que es muy útil para identificar puntos que requieren mejoras a nivel operativo, desarrollar cambios orientados a facilitar el trabajo de los pro-

fesionales de la administración pública o hacer más eficiente la asignación y uso de recursos.

Sin embargo, hay ocasiones en las que la evaluación de políticas puede encontrarse superada por la realidad de los desafíos públicos y las medidas para abordarlos. Desde esta perspectiva, se tiende a verlos como entidades estáticas y separadas de influencias externas que puedan afectarlos, sin tener en cuenta su complejidad. Es justo en este punto donde los estudios de políticas pueden contribuir.

Los estudios de políticas se relacionan más con una aproximación politológica que desde la administración pública, ya que toman en cuenta elementos que en términos formales se encuentran fuera del ciclo de las políticas pero que son capaces de influir en el proceso durante momentos clave como la toma de decisiones, de ahí su relación tan estrecha con la conformación de la agenda pública (Aguilar, 1993).

Este enfoque, al que también se le conoce como la perspectiva del proceso (Del Castillo, 2020), se caracteriza por la centralidad que da a los elementos políticos (*politics*) de las políticas (*policy*), entendiendo la dimensión política como el espacio de interacción entre actores y la lucha por el poder. Es por esto que las investigaciones que parten de este enfoque permitirían identificar las condiciones que dieron lugar a la política y comprender la lógica detrás de la toma de decisiones.

Otro de los elementos a tomar en cuenta es que se orientan a comprender, analizar y explicar el proceso de las políticas desde su complejidad y dinamismo, no como un retrato congelado en el tiempo (Del Castillo, 2020). Esto permite tener una visión más completa del proceso ya que se observa el contexto en el que ocurrió, además de las transformaciones por las que pasó en un periodo determinado.

La utilidad de esta perspectiva de investigación radica en la comprensión de las políticas en tanto procesos políticos determinados por su contexto; esto por un lado contribuye a ampliar el campo de estudio y por otro genera información más diversa que

los análisis y evaluaciones desarrollados desde la perspectiva tradicional. Dicha información serviría como insumo para formular alternativas acordes a la complejidad de los problemas públicos que se busca mitigar; sin embargo, el reconocimiento de dicha complejidad provoca que los trabajos de *policy studies* requieran sortear mayores obstáculos durante el proceso de investigación y enfrenen dificultades para traducir los resultados en insumos de política pública.

Considerando esta visión compleja y multidimensional del proceso de políticas, una definición integral de política pública incluiría su carácter parcial e incremental, a partir de un compromiso político (Lindblom, 1965), estructurado por los “sistemas apreciativos” o marcos interpretativos de los actores políticos, que se refiere al establecimiento y la estructuración de problemas, más que a la resolución de problemas dirigida por objetivos (Hoppe, 2010; Turnbull, 2006). Es por lo anterior que una aproximación a las políticas desde una lógica de complejidad favorece la comprensión del proceso desde las dimensiones de *polity*, *politics* y *policy*, y permite obtener una visión amplia y dinámica de la política pública.

**FIGURA 2.** Esquema analítico para abordar el proceso de políticas



En la Figura 2 se muestra la relación que guardan a nivel conceptual la delimitación de problemas públicos y el establecimiento de la agenda con las dimensiones de *polity*, *politics* y *policy*, dado que dichas dimensiones se hacen presentes de manera simultánea dentro de estos componentes de la política, los cuales se redefinen continuamente a lo largo del proceso; de igual forma, se consideran las tensiones entre los objetivos políticos y de políticas, que pueden generar una confrontación entre los intereses individuales de los actores y el interés público asociado con la mitigación del problema.

En lo referente a esta investigación, dentro del tema de la trata de personas, las dimensiones se materializan a través de la normatividad y los acuerdos internacionales en lo que respecta a *polity*; en la alternancia política, las relaciones entre distintos órdenes de gobierno y las relaciones entre actores gubernamentales y postgubernamentales en lo referente a *politics*; mientras las acciones encaminadas a la prevención, atención, corrección y reparación frente a la trata componen la dimensión de *policy*.

## **Establecimiento de la agenda y el problema público**

El establecimiento de la agenda pública es entendido en un sentido estricto como el “proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por lo tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y debe ser objeto de una política pública” (Aguilar, 2010, p. 46). La definición del problema es la indagación de los elementos distintivos y socialmente nocivos de un problema público, así como las causas o factores a los que se imputa su existencia y agravamiento (Aguilar, 2010).

Desde la visión ortodoxa la definición del problema público constituye la etapa inicial que da lugar al ciclo de la política y solía entenderse como la descripción de una situación indeseable que se quiere cambiar (Subirats, 2001). Desde la visión heterodoxa de los estudios de políticas, la definición de la agenda y el problema público son elementos interconectados que reconfiguran continua-

mente a lo largo del proceso de la política a partir de las acciones y la argumentación de los actores públicos.

Una política requiere una definición de problema que indique el camino a recorrer entre la situación de partida no deseada y una situación que sea claramente mejor que la originaria (Subirats, 2001). Por eso, de entrada, la delimitación de un problema público lleva implícitamente una posible solución.

La delimitación del problema público se desarrolla gradualmente en un proceso continuo, que no implica aplicar una solución única, sino que regulariza los procesos de política como respuesta parcial (Hoppe, 2010), que va acorde a la definición y redefinición de la agenda.

Dado que la definición de la agenda y del problema son elementos que guardan una estrecha relación y en conjunto son el resultado de un proceso político, se ven determinados por la *polity*, en función de la forma de gobierno y los marcos normativos vigentes, se mueven en la dimensión de *politics* y de ahí permean hacia *policy*. En la dimensión política es donde se dan las disputas y acuerdos entre actores, ya sean gobernantes de distintos niveles, los potenciales implementadores de dependencias o pertenecientes a diferentes fracciones políticas, o bien, entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

La idea del relativismo limitado (Dery, 1984) se refiere a que la comprensión que se tiene de los problemas se alcanza de manera artificial y subjetiva (“los problemas no existe allá afuera”). Esto significa que no son entidades objetivas por derecho propio, sino construcciones analíticas y conceptuales que dependen de los objetivos, las percepciones y los deseos de quienes los definen, aunque no son subjetivas al punto de que vuelvan imposible encontrar soluciones factibles.

En ese orden de ideas, la definición del problema también constituye un medio para que los actores descubran lo que realmente quieren y cómo se puede obtener, ya que se trata de una relación dual entre el sujeto y su entorno, a través de la cual se

sostiene un debate con la realidad que permite descubrir facetas, dimensiones de acción y oportunidades de mejora.

Los diversos actores sostienen sus visiones particulares de un problema (“un problema no es el mismo para todas las partes interesadas”, Becker, 1966, como se cita en Dery, 1984). En este caso cobran relevancia los discursos y narrativas provenientes de cada uno, ya sean actores gubernamentales que se desempeñan en el terreno organizacional y en la arena legislativa o de la sociedad civil que den a conocer sus necesidades y demandas para posicionarlas en la agenda.

De lo anterior se desprende la afirmación de que para la definición de la agenda “las ideas importan” (Kingdon, 2014). Esto se refiere a la naturaleza conflictiva del proceso de incorporación de un tema en la agenda, ya que dependerá de los resultados de la confrontación entre las diferentes corrientes de ideas, discursos y narrativas de los actores. Las historias que utilizan los actores están de acuerdo con sus ideas y sistemas de creencias; estas historias componen las “narrativas de política” (Jones y McBeth, 2010) y proporcionan un medio para comprender la composición de la agenda.

Establecer agenda se refiere a resaltar ciertos temas o problemas respecto a otros con la intención de generar soluciones a partir de procesos de argumentación, negociación y búsqueda del consenso (Jones y McBeth, 2010). En este caso, las narrativas permiten establecer una conexión entre el problema y la solución que un actor determinado busca posicionar; una vez que dicho problema es reconocido como sujeto a ser atendido, se puede considerar como parte de la agenda (Kingdon, 2014; Stone, 2021).

La diversidad de discursos e ideas provoca que surjan tensiones y visiones contradictorias de una misma situación. Por lo tanto, los problemas además de ser construcciones analíticas son construcciones políticas, su definición se considera adecuada en tanto se trata del resultado de un proceso político (Dery, 1984) y como cualquier proceso político implica confrontación, negociación, arreglos institucionales y acuerdos entre actores.

Otro aspecto para considerar, según Dery (1984), es que definir un problema requiere comenzar a establecer sus posibles soluciones, para lo que conviene considerar tres aspectos relevantes: 1) las alternativas deben constituir una contribución al bienestar social e implicar mejoras globales sobre la situación problemática, priorizando la opción que genere un mayor beneficio; 2) no solo las condiciones indeseables constituyen un problema, ni la supresión de esas condiciones es una solución; y 3) la definición del problema y las alternativas de solución deben provenir de procesos políticos que se llevan a cabo legítimamente. Si no se cumple con estas condiciones, no vale la pena definir el problema ni resolverlo.

Un elemento más para tomar en cuenta en la delimitación del problema es que se guía por un criterio de factibilidad en función de los escenarios que los actores consideran “idóneos”. Esto implica que exista un entendimiento compartido y cierto nivel de consenso entre ellos respecto a las ideas y nociones previas que los actores tienen del problema y sus posibles soluciones (Hoppe, 2010), lo que significa que al enfrentar un asunto en el que no existe consenso o en el que los actores se encuentran desarticulados, como en el caso de la trata de personas, se dificulta la delimitación del problema y la subsecuente incorporación a la agenda.

Considerando lo anterior, cabe cuestionarse si la delimitación del problema de la trata de personas como asunto de política pública cumple con los criterios que permitan desarrollar políticas adecuadas para su mitigación, especialmente si los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en el proceso se guiaron por el interés de una contribución social, si el proceso se llevó a cabo en un marco de legitimidad y si se busca suprimir el problema en su conjunto o solo algunas condiciones indeseables con efectos en el corto plazo.

Dentro de la cuestión de la delimitación de los problemas públicos cabe mencionar una categoría especial: la crisis (Cairney y Zaharadis, 2016). Una crisis se refiere a eventos vívidos, de gran impacto visual y propicios para usarse en campañas de establecimiento de agenda; en tanto mayor sea la magnitud percibida de la crisis, tendrá más probabilidad de ocupar un lugar en la agenda.

Puede tratarse de problemas que no cuenten con respuestas en el corto plazo, pero la atención que generan puede ser utilizada por los promotores de políticas para demandar respuestas políticas o posicionar otros temas relacionados con la crisis (Cairney y Zaharadis, 2016), o bien, la administración de una crisis por parte de los actores gubernamentales puede utilizarse como elemento que justifique o legitime acciones que de otra forma podrían resultar impopulares.

Establecer un problema público como una crisis se relaciona con la forma en que se percibe la situación que se considera indeseable y se pretende cambiar, es decir, la atención se centra en la cuestión problemática; sin embargo, existe la posibilidad de elegir un problema público y definir la agenda centrándose en los sujetos y sus necesidades. Deborah Stone (2021) plantea seis criterios centrados en los sujetos que sirven para definir qué situaciones deben o no atenderse a través de una política pública:

**Membresía.** Se refiere a la prioridad que se da a las necesidades de los sujetos o de ciertos grupos en función de su pertenencia a la comunidad. Stone (2021) pone como ejemplo a las comunidades que están migrando de manera irregular, cuyas demandas pueden no considerarse prioritarias frente a las demandas de las personas que residen legalmente en un determinado lugar.

**Mérito.** Se trata de desarrollar políticas que recompensen el logro basado en el esfuerzo, asumiendo que los sujetos actúan con condiciones de igualdad, que sus éxitos corresponden a un esfuerzo individual y que merecen recompensarse. Un ejemplo de estas políticas son las becas al mérito escolar.

**Rango.** Implica que las políticas se desarrollen a partir de un criterio de clasificación jerárquico, asignando mayores beneficios a quienes se considera que cuentan con mayores habilidades, capacidades o responsabilidades. Es como dar beneficios fiscales a las organizaciones que se constituyen legalmente, dado que se consideran en un nivel superior a las que no se han constituido.

**Distribución basada en grupo.** Este criterio se asocia con la implementación de acciones afirmativas siguiendo el razonamiento

to de que existen grupos más desfavorecidos que otros y que por lo tanto deben considerarse como prioritarias las políticas que mitiguen sus problemas. Esto aplica especialmente con grupos minoritarios o poblaciones históricamente discriminadas y violentadas.

**Necesidad.** Este criterio orienta la atención desde el nivel de necesidad que enfrenten los sujetos, priorizando políticas que resuelvan necesidades mayores, o que aquejan a una mayor población y que, por lo tanto, son más urgentes.

**Valor.** Para los sujetos es el valor que representa la obtención de los beneficios generados por una política pública. Por ejemplo, puede suceder que para un individuo sea más valioso contar con un transporte público eficiente para llegar a su trabajo diariamente que tener acceso a la educación gratuita.

Estos criterios pueden ser tomados dependiendo del contexto y las circunstancias en los que tienen lugar las situaciones problemáticas, o bien, a partir de los objetivos que se persiguen con la implementación de determinadas políticas, que pueden estar más cercanos a un objetivo político que al objetivo de mitigar un problema público. De ahí la importancia que da Stone (2021) a cuestionar cada uno de dichos criterios, pues debido a su naturaleza subjetiva e interpretativa podrían orientar las decisiones de política siguiendo los intereses y agendas particulares de los gobernantes y otros actores sociales.

Aunado a lo anterior, se puede decir que el establecimiento de la agenda no es un proceso que se agote en la incorporación de un tema, sino que sigue una trayectoria en espiral en la que los actores continuamente reformulan los problemas para adaptarse a los cambios sociales y al mismo tiempo legitimar sus acciones (Turnbull, 2013). Esto se refleja en la toma de decisiones y propicia cambios en las políticas.

Los discursos, las ideas, las interpretaciones y las representaciones simbólicas no solo desempeñan un papel sustancial en la definición del problema, sino también en los cambios y resultados de las políticas públicas (Jones y McBeth, 2010). Estos cambios, entendidos como transformaciones en el proceso de las políticas

públicas que inciden en la resolución de un problema público (Del Castillo, 2020), pueden darse de manera incremental a lo largo de la trayectoria de la política, caracterizados por dinámicas de estabilidad, equilibrio o continuidad (cambios en las políticas), o pueden darse como sustitución de una política por otra (cambios de las políticas) (Del Castillo, 2017).

La cuestión del cambio no es ajena al análisis narrativo y a la comprensión subjetiva de las políticas, dado que los discursos de políticas se utilizan como guías de acción definiendo los conceptos y normas a aplicar, identificando los problemas a resolver y desarrollando los instrumentos de política a ser utilizados (Velasco, 2016). El cambio también da cuenta de cómo los actores interpretan y redefinen el contexto en el que tiene lugar la política.

Así, los cambios terminan incorporándose como parte de las historias o relatos que permiten reconstruir y comprender el proceso de las políticas más allá de lo técnico y se convierten en un insumo para reconfigurar políticas existentes o formular nuevas.

En este sentido, los procesos del problema y la agenda, así como sus efectos sobre el cambio, están marcados por las respuestas políticas de los actores y por las disyunciones entre el problema político construido y las realidades empíricas. En el caso de la trata de personas, la realidad empírica está caracterizada por el conocimiento limitado del fenómeno que se traduce en soluciones mayormente acotadas, como se ha mencionado anteriormente, a la explotación sexual (Broad y Turnbull 2019), a la persecución del crimen y al control de la movilidad humana.

Para Birkland (2004), la agenda es una colección de los elementos de los problemas públicos a los que al menos algunos de los funcionarios públicos y gubernamentales están activamente atentos. Estos elementos pueden incluir problemas, comprensión de causas, interpretaciones de símbolos, soluciones sugeridas a problemas y representaciones estratégicas de problemas.

La agenda puede ser tan concreta como una lista de proyectos de ley o incluir ideas y creencias sobre la existencia o magnitud de los problemas y cómo deben abordarlos el gobierno, el sector

privado, las organizaciones sin fines de lucro o mediante la acción conjunta de algunas o todas estas instituciones (Birkland, 2004).

Considerando lo anterior, el establecimiento de la agenda es el proceso a través del cual los problemas y las alternativas de solución adquieren o pierden relevancia frente a la atención del público y de la élite (Birkland, 2004), es decir, frente a la atención de los diferentes actores. Este proceso está determinado por el contexto, así como por eventos extraordinarios relacionados con los problemas que se busca atender.

Birkland (2004, 2007a, 2007b) sostiene que eventos como un desastre, a los que denomina *eventos focales*, tienen la capacidad de transformar la agenda pública debido a que llaman la atención sobre un problema público y la necesidad de que este sea atendido, así como en la puesta en marcha de políticas que ya existen, o bien, la ausencia de ellas y la forma en que se organizan los actores alrededor de dicho problema. Así, la identificación de eventos focales sirve para reconstruir y comprender la trayectoria de una política.

Un evento focal se puede identificar como tal si cumple con algunos criterios. Se trata de situaciones especialmente llamativas que suponen un riesgo potencial o generaron una significativa concentración de daños y cuentan con cierto nivel de rareza, es decir, que no se trata de eventos que sucedan comúnmente y sean conocidos por todos (Birkland, 2007a, 2007b); dichas características son las que dotan a estos eventos de la capacidad de incidir tanto en el aspecto técnico como político de la agenda y de las políticas. En ese sentido no solo los desastres, sino el surgimiento de crisis humanitarias, emergencias sanitarias o incluso movimientos migratorios extraordinarios, entrarían en la clasificación de un evento focal.

Otro aspecto que juega un papel relevante en el establecimiento de la agenda son los actores políticos y sociales. Dado que no todos los actores pueden tener la misma comprensión de todos los problemas públicos y de todas las alternativas de solución (Birkland, 2004), tiene lugar la lucha política de la que habla Stone (2021), que tiene el propósito de imponer la propia visión de los problemas públicos. Es por ello que los actores con sus marcos interpretativos, sus valores, sus ideas y sus discursos también influ-

yen en la forma en que se define la agenda y qué dirección toman las políticas.

## **El papel de los actores en el establecimiento de la agenda**

En un contexto democrático, el proceso de política pública no se limita a las acciones gubernamentales que se formulan y se ejecutan de manera unilateral por parte de los servidores públicos, sino que se trata de un proceso abierto a la participación de diversos actores que tienen en común el interés de mitigar un determinado problema público. Esto se debe, como plantea Aguilar (2019), a que se requieren más actores que el gubernamental, que aporten sus recursos y rompan con la forma de gobierno unilateral y vertical.

Este “reordenamiento postgubernamental del proceso de gobernar” (Aguilar, 2016), persigue el fin de responder a la cuestión de la insuficiencia directiva de los gobiernos ante la complejidad de los problemas sociales actuales considerando al ámbito que supera lo que concierne esencialmente al gobierno. Dicho reordenamiento se plantea, por un lado, como una transformación en la forma tradicional de gobernar y, por otro lado, como una condición para la gobernanza, lo que se traduce en una transformación en la lógica desde la cual se desarrollan y ponen en marcha las políticas públicas.

De lo anterior es que se puede considerar como *postgubernamentales* a los actores privados, sociales o incluso a los órganos autónomos, que no dependen exclusivamente del Estado, quienes en función de sus capacidades y recursos pueden influir en los distintos componentes de la política, tales como la delimitación de un problema público y la definición de la agenda, lo que finalmente influye en la toma de decisiones y la posterior puesta en marcha de una política.

Como se mencionaba en el planteamiento del problema de la presente investigación, en el caso de la atención de la trata de personas en México el comportamiento de los actores gubernamentales y postgubernamentales parece obedecer a un interés de imponer agendas individuales con el fin de obtener o mantener

algún tipo de beneficio, como puede ser la legitimación o facilidad para administrar una crisis, en el caso de los actores gubernamentales, o la posibilidad de subsistencia para los actores postgubernamentales, lo que al final se traduce en que la definición del problema y la agenda se determinan por motivaciones distintas al interés público.

Este comportamiento de los actores puede definirse en términos de Laura Agustín como industria del rescate (Agustín, 2013), que se refiere a las diversas situaciones que tienen lugar cuando los actores gubernamentales y no gubernamentales que se dedican a atender a mujeres migrantes trabajadoras sexuales o víctimas de trata de personas dan prioridad a sus intereses particulares, lo que los lleva a buscar la reproducción y permanencia de las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de dichas mujeres, a fin de continuar recibiendo los beneficios económicos o políticos que representa atenderlas.

En una lógica similar, aunque enfocándose en los actores alrededor de la población migrante, Hernández-León (2012) utiliza el término industria de la migración con el propósito de analizar la participación de un conjunto diverso de intermediarios que facilitan la migración irregular, con la intención de obtener un lucro:

La industria de la migración comprende actividades como la contratación de mano de obra, el tráfico y la prestación de servicios legales para inmigrantes, así como los servicios de transporte, comunicación y remesas. El contenido y los confines de la industria migratoria han variado históricamente de acuerdo con las políticas de emigración e inmigración, la demanda laboral, condiciones sociales y económicas en los países emisores y receptores, y el tamaño de la población inmigrante en el destino. (p. 1)

Hernández-León (2012) argumenta que quienes integran la industria de la migración juegan una parte significativa en la estructuración de la movilidad humana, moviéndose entre las esferas política, social y económica.

Agustín (2013) plantea esta relación entre lo político, lo económico y lo social desde la atención a las mujeres de países

pobres que viajan a Europa y que son explotadas para el trabajo doméstico o de cuidado y el comercio sexual. Describe cómo se construye el entramado de organizaciones del sector social que abarca organizaciones religiosas, no gubernamentales, entidades de financiamiento e instituciones intergubernamentales que establecen acuerdos que desde la narrativa oficial están orientados a mejorar las condiciones de vida de la población migrante, a fin de que no se conviertan en víctimas de la explotación.

No obstante, estos actores sociales desarrollan prácticas y discursos de revictimización, que anulan la agencia de las poblaciones vulnerables ante la trata y reproducen la condición de víctima pasiva. Si dichas prácticas se enmarcan en el discurso de los derechos humanos, se propician escenarios en los que los agentes sociales se vuelven indispensables para el acompañamiento y adquieren la autoridad para incidir en la toma de decisiones públicas desde una visión parcial del problema.

La reproducción de discursos estigmatizantes se da también al analizar la relación entre víctima y victimario como protagonistas de la trata, especialmente en la modalidad de trata con fines de explotación sexual, en la que impera una percepción dicotómica de la relación “víctima inocente-depredador violento” (Warren, 2015), en la que invariablemente la víctima es sometida por un individuo o una red de delincuentes, como parte del entramado del crimen organizado. Si bien esto puede ser parte del problema, constituye una simplificación del fenómeno, invisibiliza su complejidad e ignora componentes estructurales que podrían estar interviniendo para que exista.

Aunado a lo anterior, se define a las víctimas como sujetos implícitamente indefensos y sin agencia, lo que atenta contra su capacidad de reflexionar y limita sus posibilidades de acceder a un proceso efectivo de reintegración y reconstrucción (Flamtermesky, 2015) y cierra la posibilidad de que tanto víctimas como poblaciones en riesgo ante el fenómeno sean capaces de involucrarse de manera activa en el proceso de política pública.

A pesar de la complejidad del fenómeno, que se vincula con problemas como la vulnerabilidad, la exclusión, la pobreza, la vio-

lencia o el bajo nivel educativo, las políticas para mitigación de la trata de personas se siguen abordando a partir de una concepción unidimensional del problema (Danailova-Trainor y Laczko, 2010). Dicha concepción termina por influir en las decisiones de políticas que, como se mencionó anteriormente, se limitan a las acciones basadas en el despliegue de las fuerzas policiales de los gobiernos y al uso de la trata por parte de activistas y organizaciones no gubernamentales como herramienta para la obtención de fondos y financiamiento (Warren, 2015).

Esto puede ser analizado dentro de un estudio de políticas a partir de la noción de los promotores de políticas de Nissim Cohen (2016), quien los define como personas que aprovechan las oportunidades para influir en los resultados de las políticas a partir de sus intereses personales. Tratan de influir en una realidad dada para crear nuevos horizontes de oportunidad utilizando ideas y estrategias innovadoras invirtiendo sus recursos como tiempo, energía, reputación y —a veces— dinero con la esperanza de un retorno futuro.

No existe un entendimiento aceptado de lo que puede considerarse promotor de políticas; no obstante, se reconoce que en el proceso de políticas y, en particular, en el establecimiento de una agenda en la que se basará cualquier cambio en la política pública, hay actores particularmente interesados en promover o cambiar las políticas públicas en favor de una agenda individual, que puede incluir expandir su poder a nivel institucional o personal (Cohen, 2016).

En ese sentido, los promotores no corresponden a un solo tipo de actor, sino que puede tratarse de tres diferentes tipos: 1) integrantes de la administración pública, principalmente políticos y burócratas con puestos organizativos a nivel intermedio; 2) promotores del sector privado: empresarios afiliados a empresas grandes y medianas cuyo interés surge de la posibilidad de oportunidades de negocio o de la obtención de beneficios económicos personales; y 3) promotores del tercer sector: organizaciones no gubernamentales, con fines generalmente no lucrativos, pero con la capacidad de aumentar su influencia en el entorno social (Cohen, 2016).

La participación de los distintos promotores de políticas permite el equilibrio de poder entre actores, facilita los cambios en las políticas y abre canales de comunicación y colaboración entre los actores gubernamentales y los sujetos o beneficiarios de la política, lo cual le da al proceso un sentido de apertura y pluralidad, donde las ideas de los actores respecto al problema público cobran gran relevancia.

No obstante, los actores no constituyen entidades homogéneas con pensamientos y comportamientos uniformes. Aun cuando se trate del mismo tipo de actores, puedan existir puntos de coincidencia o incluso acuerdos y mecanismos de colaboración, cada actor cuenta con una agenda individual, fundamentada en valores políticos, que puede o no alinearse con valores públicos que persiguen la mitigación de un problema determinado.

Los valores políticos pueden ser considerados como los principios rectores que motivan las acciones de los promotores de políticas. Los valores son los mecanismos que orientan la acción pública y se manifiestan a través de las decisiones que toman y las acciones que ponen en marcha (Stewart, 2009). Las cuatro categorías para clasificar los valores asociados a la puesta en marcha de una política pública son las relacionadas con los resultados, los de diseño, los instrumentales y los administrativos.

Como parte de los valores también se encuentran los intereses, que según Stewart (2009) son más tangibles y específicos. Stone (2021) los define como elementos de la lucha política entre actores y los clasifica entre valores “buenos”, que suelen ser débilmente defendidos, y valores “malos” a los que los actores suelen defender con mayor fuerza, dado que obedecen a motivaciones individualistas que van en contra del sentido de lo público.

Se puede decir que no existen medios establecidos que garanticen que los intereses particulares de estos promotores se ajusten a la idea del bien público y que ello se traduzca en la mitigación de un problema público determinado. En este caso cobran relevancia los discursos y narrativas provenientes de cada uno, ya sean actores gubernamentales que se desempeñan en el terreno organizacional y en la arena legislativa o de la sociedad civil que

den a conocer sus necesidades y demandas para posicionarlas en la agenda.

### **El enfoque narrativo como herramienta para analizar el establecimiento de la agenda y definición del problema público**

Este trabajo se ubica dentro del campo de estudio de políticas públicas o *policy studies*, por lo tanto, se aleja de las explicaciones basadas en el modelo cíclico de las políticas que sigue la lógica lineal y racional de resolución de problemas públicos como secuencia de fases mutuamente excluyentes. En su lugar, se concibe la formulación de políticas como un proceso político en el que se confrontan argumentos estratégicamente diseñados e ideas que están en lucha por su primacía y que representan las diferentes opciones de las que se dispone para resolver los problemas sociales (Fischer, 2003).

El razonamiento político involucra la creación de metáforas y categorías (Stone, 2021), por lo tanto, se busca la comprensión del proceso de políticas, a través de la incorporación de la subjetividad de los actores y tratando de entender el proceso de las políticas a partir del reconocimiento del contexto, estudiando las formas en que se construyen los marcos interpretativos que defiende cada actor.

Este enfoque interpretativo privilegia el reconocimiento de visiones compartidas, ideas, discursos, significados, apreciaciones del mundo o marcos de interpretación, así como la competencia entre visiones disímiles, que terminan por dar forma al proceso de políticas y permiten su abordaje y comprensión (Fischer, 2003). Los criterios de decisión en el proceso de las políticas son subjetivos, dependen de los marcos interpretativos de los actores involucrados y precisan la definición del problema, así como las posibles alternativas de solución.

En lo que se refiere específicamente a la agenda pública y gubernamental, los estudios se ocupan de explorar los procesos y mecanismos que determinan cómo se definen los problemas de política. Se usan historias, símbolos y significados como elementos

de influencia a lo largo del proceso (Stone, 2021) y puede ser útil observarlos como elementos determinantes del establecimiento de la agenda. En este sentido, las narrativas sirven como abreviaturas cognitivas y comunicativas que ayudan a las personas a dar sentido a entornos complejos, permitiendo que recuerden información que encaja con las concepciones previas del mundo (Peterson y Jones, 2016).

Esto significa que revisar las narrativas asimiladas y expresadas por los distintos actores puede ayudar a comprender cómo se desarrollan las ideas y discursos alrededor de los problemas públicos, así como las decisiones tomadas como alternativas de solución, y cómo estos son manejados por los actores para imponer sus visiones particulares de las cosas, difundir sus agendas individuales o influir en la toma de decisiones.

Considerando lo anterior, se puede establecer que la unión entre las ideas en confrontación derivadas de los valores asimilados por los diferentes actores (Stewart, 2009), así como la lucha política caracterizada por el choque entre *intereses buenos* e *intereses malos* (Stone, 2021), constituyen un elemento determinante en la definición de la agenda y el problema público.

Lo anterior permite proponer una aproximación analítica que retome nociones del enfoque de narrativas (Roe, 1994; Jones y McBeth, 2010; Stone, 2021) desde el cual se puede abordar la forma en que se definen el problema público y la agenda (*agenda setting*) y, además, facilita una explicación respecto a los cambios de políticas que tienen lugar a lo largo del periodo en el que se implementan las políticas, priorizando el componente político del proceso.

El aporte de las narrativas (Roe, 1994; Jones y McBeth, 2010; Stone, 2021) a los estudios de políticas es que la definición de las políticas, desde el planteamiento del problema, la definición de agenda o la toma de decisiones, no sigue las reglas de la perspectiva económica basada en la elección racional. El proceso de políticas y las decisiones en él son elecciones políticas que se ven influidas por el comportamiento de los actores y la persuasión estratégica que estos pueden ejercer.

Stone (2021) establece que los actores políticos cuentan con objetivos múltiples y creencias diversas, muchas veces contradictorias, que se confrontan en la definición de las políticas públicas. Describe las formas en que los actores políticos compiten para determinar problemas de políticas y para dar a conocer las respuestas de políticas que consideran adecuadas desde su perspectiva, y es en este punto donde tiene lugar lo que la autora denomina “paradoja de las políticas”, ya que es posible definir las mismas políticas de formas contradictorias.

La arena política está marcada por esta paradoja y llena de contradicciones, una de ellas es que un mismo actor o grupo comprende los problemas públicos de maneras diversas y esto le lleva a definir el éxito o el fracaso de una política. Por lo tanto, este proceso no solo es complejo, sino que tiene un componente subjetivo.

Una narrativa se refiere a una historia con una secuencia temporal de eventos que se desarrolla en una trama, que está llena de momentos dramáticos, símbolos y personajes arquetípicos y que culmina con una moraleja de la historia (Jones y McBeth, 2010). En el campo de las políticas públicas, las narrativas tienen un gran poder explicativo de los procesos de políticas, ya que ayudan a comprender cómo los actores involucrados conciben dicho proceso.

De lo anterior se deriva que la unidad de análisis en una narrativa sean las interpretaciones humanas o historias y se pone el énfasis de las investigaciones en cómo las narrativas representan las ideas y los valores de los actores alrededor de los problemas públicos, conduciendo con ello a diversas alternativas de solución (Jones y McBeth, 2010). Esto establece el hilo conductor entre actores, problemas y agenda que finalmente se traducen en la toma de decisiones, la ejecución y los cambios de políticas.

Además de los elementos, existen supuestos básicos a los que se apega el análisis de narrativas (Estévez y Páez, 2020):

**1. Construcción social.** Se refiere a que los significados asignados a los hechos, objetos y procesos relacionados a las políticas varían según cómo los perciban los sujetos involucrados.

**2. Relatividad limitada.** Las construcciones sociales varían hasta el punto de crear diferentes realidades de políticas públicas y están limitadas por sistemas de creencias, ideologías o normas, por ende, no sucede al azar.

**3. Elementos estructurales generalizables.** Pese al nivel de subjetividad y la relatividad limitada, las narrativas se identifican mediante estructuras generalizables, argumentos o tipos de personajes, que pueden observarse en distintos contextos.

**4. Operación en tres niveles.** El análisis de las narrativas de políticas públicas se divide en tres niveles interrelacionados, que son el nivel micro o individual, el nivel meso o grupal y el nivel macro, referente a lo cultural o institucional.

**5. Homo narrans.** Supuesto en el que se asume que la narrativa determina la forma en que los individuos procesan la información y se comunican (Estévez y Páez, 2020).

Estos supuestos hacen referencia, por un lado, a la naturaleza subjetiva de las narrativas y, por otro lado, a la injerencia que tienen las narrativas en la dimensión política del proceso de políticas, en la cual tienen lugar las tensiones y confrontaciones que forman parte de la delimitación de un problema público o la conformación de la agenda y que se materializan en la dimensión técnica y operativa de la implementación, a través de las relaciones intergubernamentales y las acciones postgubernamentales.

Las narrativas también sirven para explicar el proceso de la política pública, ya que la reconstrucción de los relatos y contrarrelatos de los diferentes actores permite integrar la historia detrás del proceso y dar cuenta de las razones de sus resultados; las narrativas iluminan los obstáculos y las oportunidades en la implementación de la política (Jones y McBeth, 2010), y esto sirve como insumo no solo para comprender la política en sí misma, sino para generar mejores propuestas de acción en el futuro.

Si bien el enfoque narrativo se ha orientado principalmente a los estudios a nivel micro y a nivel meso en menor medida, existe la posibilidad de vincular los tres niveles al centrar la atención sobre el papel que desempeña el promotor de políticas públicas

al difundir ideas y dar forma a la opinión pública (McBeth y Shanahan, 2004). Así, el promotor como sujeto se convertiría en el vínculo fundamental en la investigación entre el nivel micro, el meso y el macro.

Si se busca entender cómo, cuándo y por qué las narrativas dan forma a los procesos de política pública en los niveles meso y macro, es necesario comprender cómo funciona la narrativa a nivel individual y posteriormente formular supuestos para los niveles más altos del análisis (Peterson y Jones, 2016), ya que los niveles están compuestos por elementos que se encuentran organizados y relacionados entre sí.

La aproximación al proceso de políticas desde el enfoque de trayectoria da cuenta de la importancia de la dimensión política para comprender la puesta en práctica de las políticas, más allá de lo técnico u operativo y dando relevancia a la influencia del contexto sobre la trayectoria (Ball y Bowe, 1992). Esta dimensión política está compuesta por actores, instrumentos e instituciones, que interactúan en sistemas complejos y susceptibles a la subjetividad (Stone, 2021).

De lo anterior que la propuesta analítica que plantean Ball y Bowe (1992) retome la idea del contexto y cómo este influye en la trayectoria a través del estudio de diversos elementos que para él conforman las dimensiones de la política pública: 1) en lo referente a *polity* se analizan los textos de política, es decir, se revisan el contenido y la construcción de las normas relacionadas con la política pública, considerando los momentos y circunstancias en los que estas se cuestionan o modifican, así como su relación con otras políticas; 2) en lo que concierne a la dimensión de *politics* se analizan los elementos que componen tendencias, marcos discursivos y flujos de información alrededor del problema público; y 3) en la dimensión de *policy* se revisa como tal la puesta en marcha o materialización de las políticas.

## Diseño metodológico

---

### Propósito y lógica de la metodología

Como ya se ha establecido, el objeto de estudio de esta investigación se centra en la definición de la agenda como un proceso político complejo y determinado en gran medida por los marcos interpretativos de los actores involucrados, por lo cual se propone una aproximación analítica desde las narrativas y su influencia en la trayectoria que han seguido las políticas en materia de trata de personas. En ese sentido, resulta pertinente un estudio basado en una concepción interpretativa del proceso y desarrollado desde la práctica misma de las políticas (Hoppe, 2010; Broad y Turnbull, 2019).

Por lo anterior, se plantea un trabajo cualitativo y descriptivo, basado en un estudio de caso que pretende mostrar la complejidad del fenómeno dentro de su contexto, dando prioridad a los testimonios y las historias contadas por los sujetos/actores, reforzando con ello su naturaleza inductiva.

Se analizará el proceso de construcción del problema, el establecimiento de demandas, la difusión de discursos basados en valores, marcos cognitivos y sistemas de creencias. A partir de estos elementos se podrá comprender en qué condiciones ocurrió la conformación de las agendas, las correspondientes a cada actor de manera individual y la agenda pública que se traduce en la selección de alternativas que buscan atender el problema de la trata.

Un abordaje narrativo parte del supuesto de que en cada proceso de política pública se desarrollan relatos múltiples o en confrontación, que dan forma a la *policy* y cuyo análisis proporciona una explicación a la dinámica de su trayectoria, considerando cómo las distintas versiones de un mismo asunto público contribuyen a la redefinición del asunto a lo largo del tiempo. Esta visión es útil cuando se trabaja con temas especialmente complejos, inciertos y que tienden a la polarización, como puede ser el de esta investigación.

Por lo tanto, la información recopilada se someterá a un análisis de contenido haciendo uso de la perspectiva narrativa de las políticas públicas (Roe, 1994; Stone, 2021), la cual parte de un paradigma constructivista y prioriza el papel del lenguaje, la argumentación y las historias en la conformación del debate público y el espacio de deliberación en torno a los problemas públicos y la formulación de alternativas para su mitigación.

La propuesta metodológica de Roe (1994) se basa en registrar los relatos y los contrarrelatos de los diferentes actores que intervienen en el proceso de la política pública, los cuales se entrelazan y tienen la capacidad de delimitar y orientar dicho proceso. A través de la reconstrucción de relatos es posible identificar las controversias surgidas por la confrontación entre las ideas, los argumentos y las creencias de los actores, con la intención de contrastarlos y generar una narrativa que permitiría comprender las interacciones que tienen lugar en el ámbito político de las políticas en distintos escenarios y a través del tiempo.

Por su parte, Stone (2021) establece que las narrativas alrededor de las políticas cuentan con un significativo elemento político y pueden observarse a través de las historias de los actores y por medio de la identificación de las metáforas que se utilizan en el discurso político, como pueden ser las guerras metafóricas que libran los gobiernos al enfrentarse a un problema público de gran magnitud.

Tanto las controversias políticas como las metáforas forman parte fundamental en las narrativas políticas que inciden directamente en la delimitación de un problema público, la con-

formación de la agenda, la toma de decisiones y la ejecución de las políticas, de ahí que la unidad de análisis sean las historias y relatos individuales, que permiten construir lo que Roe (1994) llama metanarrativas.

Para la definición de las narrativas es importante considerar los elementos contextuales que tuvieron lugar cuando estas surgieron, especialmente si se busca reconstruir el proceso de una política en un periodo prolongado. Dichos elementos del contexto se pueden identificar a través de establecer los llamados *eventos focales* (Birkland, 2007a, 2007b; McBeth y Lybecker, 2018), que se trata de sucesos que detonan cambios significativos en la agenda pública, el rumbo que toman las políticas, en los discursos de los actores o en sus agendas individuales. En este caso, identificar los eventos focales permitirá establecer momentos relevantes del proceso de la política, a través de los cuales se puede reconstruir su trayectoria.



Una vez que se definen las narrativas individuales se contrastan para obtener lo que Roe (1994) llama las metanarrativas, que explican cómo la contraposición política construye y reconstruye los asuntos a tratar. En este caso, se podrá identificar cómo se replanteó el problema público en distintos momentos de la política alrededor de los eventos focales previamente identificados.

## Coordenadas metodológicas

Para el marco de elecciones metodológicas y en un esfuerzo para acotar la investigación, se sigue a Durand (2014, pp. 261-284) respecto a cómo establecer las coordenadas de investigación, como se describe a continuación:

- a) **Coordenada territorial.** Para la construcción del caso de estudio se seleccionó Juárez, Chihuahua, municipio de México que se encuentra en la frontera con Estados Unidos. Es una ciudad con alto tránsito migratorio y se identifica como una de las zonas más proclives a tener incidencia de trata de personas.
- b) **Coordenada temporal.** Como punto de partida para el proceso se seleccionó el año 2003, cuando se incorporó a la agenda pública y gubernamental el problema de la trata de personas en México.
- c) **Coordenada temática.** Esta coordenada se dirige a dar respuesta a la pregunta ¿qué es lo que se investiga?, o ¿cuál es el objeto de estudio? Para fines de esta investigación la coordenada se centra en la relación entre la delimitación del problema y la definición de la agenda y cómo estos elementos intervienen en el cambio de políticas de atención a la trata de personas, haciendo una aproximación desde las narrativas de los actores políticos y sociales organizadas alrededor de un evento focal.

## Construcción de fuentes de información

### *Revisión de notas periodísticas*

Se analiza el contenido de notas provenientes de cinco periódicos, tres de circulación nacional, uno que circula en el estado de Chihuahua y uno exclusivamente en Ciudad Juárez, del año 2000 al año 2023. Esta revisión permitirá identificar los siguientes elementos:

- a) **Años con más menciones del tema.** Identificar los momentos con un mayor número de menciones en medios impresos da

un primer acercamiento a los momentos en los que el tema de la trata de personas se posicionaba o no, como parte de la agenda pública o gubernamental desde que se incorporó por primera vez.

- b) **Actores y sus declaraciones.** Esto permitirá hacer un mapeo preliminar de los actores que se han involucrado en la mitigación del problema.
- c) **Eventos focales.** Se pretende delimitar eventos alrededor de los que se dieron cambios relevantes en las políticas de trata, o que hayan propiciado más menciones o declaraciones de los actores involucrados. Los eventos focales servirán para marcar los hitos en la línea de tiempo de la política.
- d) **Narrativas.** A partir de las declaraciones de los actores a través de los medios impresos se podrán identificar los relatos y contrarrelatos de los actores, a fin de delimitar las narrativas y establecer las metanarrativas correspondientes a cada evento focal.

Se optó por iniciar con el análisis de notas periodísticas debido a tres factores: 1) se trata de información de más fácil acceso, ya que se encuentra disponible a través de cualquier base de datos hemerográfica; 2) las notas periodísticas, a diferencia de los documentos oficiales, suelen incluir declaraciones de los actores, así como información del contexto en el que estas declaraciones se emiten, lo que facilita la conformación de las narrativas; y 3) las notas proporcionan información que puede orientar y facilitar la búsqueda documental, como nombres de funcionarios, instituciones y organizaciones que no se habían considerado como actores en el proceso de la política, o bien, hacen referencia a documentos oficiales o nombres de programas y proyectos que se pueden consultar para el análisis documental.

### ***Revisión documental***

Se propone localizar y analizar documentos como planes de desarrollo, páginas oficiales, informes, evaluaciones y reportes de las organizaciones civiles. Después de revisar cada documento se

formularán cédulas de análisis documental en las que se identifiquen los siguientes aspectos:

- a) Colaboración entre actores.
- b) Articulación entre dependencias y niveles gubernamentales.
- c) Asignación y manejo de los recursos.
- d) Acciones de implementación tanto de programas gubernamentales como de proyectos sociales y comunitarios.

Se busca que la información obtenida del análisis documental sea contrastada con lo obtenido de las narrativas previamente formuladas, con la intención de contrastar evidencias referentes a la dimensión política (*politics*) con evidencias técnicas y operativas (*policy*) del proceso que se está analizando. Lo anterior permitiría establecer si efectivamente existe la desarticulación que se propone en el argumento hipotético, ya sea entre actores, entre las dimensiones de la política pública o entre el interés público y el individual.

## **Análisis de la información**

Dado que el objetivo del estudio es la reconstrucción de la trayectoria de la política pública a través de las narrativas de los actores, en relación con eventos focales y crisis (Birkland, 2007a, 2007b; McBeth y Lybecker, 2018), a fin de definir cómo se ha establecido la agenda pública y gubernamental, así como la delimitación del problema público de la trata de personas, el análisis de la información obtenida se desarrolla en función de los siguientes aspectos:

- a) Identificación de años con más menciones de la trata en los medios impresos. Esto permitió encontrar hitos y definir los eventos focales que guardan relación con el problema de la trata de personas y sus políticas de mitigación.
- b) Identificación de actores políticos y sociales. A fin de conformar las principales narrativas alrededor del problema público, sus causas y componentes, así como establecer cuáles son sus valores políticos.

- c) Rastreo de textos de políticas. Se buscan documentos relacionados con la normatividad, planes y programas de la política en materia de trata de personas y otras políticas relacionadas.
- d) Clasificación de actores. Se identifican sus atribuciones y las relaciones de confrontación y colaboración que establecen entre sí.
- e) Rastreo de recursos. Encontrar los recursos asignados para la mitigación de la trata permite establecer su nivel de prioridad como parte de la agenda pública y gubernamental; en los casos en que se asignan recursos por parte de un actor para que otro los ejerza se puede establecer que existe una relación de colaboración entre dichos actores.
- f) Evidencias de ejecución. Estas permitirán contrastar los documentos de políticas, las narrativas construidas y su puesta en marcha, para afirmar que existe o no articulación entre las dimensiones de la política pública.

Del análisis de la información se desprende en primer lugar el Mapeo de Actores Clave (MAC), es decir, se han identificado a los actores que están o estuvieron involucrados en el proceso de la política en materia de trata de personas desde 2000. El mapeo consiste en una herramienta retomada de áreas como el trabajo social que se usa para la gestión y evaluación de proyectos sociales (Tapella, 2007), así como para la intervención comunitaria y la participación para incidencia en políticas públicas.

La utilidad del mapeo como herramienta en una investigación como esta radica en que permite dar cuenta del comportamiento de los actores en un escenario específico, así como su agencia, relaciones de poder e intereses respecto a un problema público y su respectiva intervención gubernamental (Silva, 2017).

Con el mapeo se puede obtener información sobre los siguientes elementos (Tapella, 2007):

- Identificación y clasificación de actores por su tipo o institución de origen.

- Funciones y roles de cada actor.
- Relaciones predominantes.
- Niveles de poder.
- Posturas, valores y discursos respecto a las acciones propuestas o implementadas.

# Trayectoria de la política pública en materia de trata de personas

---

## Actores

A continuación se presenta el Mapeo de Actores Clave que se han identificado como parte de la trayectoria de la política pública en materia de trata de personas en el periodo 2000-2023. Se comienza con actores locales y se llega a los internacionales que tienen influencia en la atención del problema a nivel local.

En primer lugar, se identificaron actores postgubernamentales que han llevado a cabo proyectos comunitarios directa o indirectamente relacionados con la trata de personas. La mayoría de estas organizaciones tienen o han tenido como objeto social la prevención de la violencia y han tomado el combate a la trata de personas como un objetivo secundario dentro de su objetivo más amplio.

En el caso de los actores gubernamentales, se han identificado los que oficialmente están asignados como responsables de la aplicación de la política en materia de trata de personas en Ciudad Juárez. En este aspecto cabe destacar que en la actual administración federal se aborda a partir de la atención al fenómeno de la migración, por lo que las dependencias responsables son justamente las que se ocupan de la población migrante. El Gobierno estatal recientemente constituyó el consejo responsable de la atención a este problema, el cual está conformado por los titulares de diversas dependencias estatales, mientras que el Gobierno municipal tiene

**TABLA 1.** Actores que participan en la trayectoria de política pública en materia de trata de personas en Ciudad Juárez

<b>ACTORES NO GUBERNAMENTALES (OSC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuestras Hijas de Regreso a Casa</li> <li>• Red Mesa de Mujeres</li> <li>• Programa Compañeros</li> <li>• Casa Amiga Esther Chávez Cano</li> <li>• Derechos Humanos Integrales en Acción</li> <li>• Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer</li> <li>• Red Tira Paro</li> <li>• Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana</li> </ul>	
<b>GOB. MUNICIPAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Municipal de las Mujeres</li> </ul>	
<b>GOB. ESTATAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo para la Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas y Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas del Estado de Chihuahua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CEDH</li> <li>• Fiscalía Especializada</li> <li>• Tribunal Superior de Justicia del Estado</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Humano</li> <li>• Fiscalía General del Estado</li> </ul>
<b>GOB. FEDERAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Atención al Migrante "Leona Vicario"</li> <li>• Instituto Nacional del Migración</li> </ul>	
<b>ACTORES INTERNACIONALES (ONU, AGENCIAS, GOB. EE.UU.)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OIM</li> <li>• ACNUR</li> <li>• Save the Children</li> <li>• Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia

una menor presencia, siendo hasta el momento el Instituto Municipal de las Mujeres la única dependencia relacionada con el tema.

En cuanto a los actores internacionales presentes en el municipio, como sucede con el Gobierno federal, se trata de entidades orientadas al fenómeno migratorio, que contemplan la prevención y mitigación de la trata como un objetivo más amplio de atención a los migrantes.

Como se puede observar, el alcance explicativo del mapeo de actores es limitado ya que se centra principalmente en la descripción de la participación de los actores en el proceso de la política acotándose a un contexto espacial y temporal específico; sin embargo, puede ser un punto de partida para el desarrollo de una tipología de actores que permita explicar las relaciones que se dan entre ellos, si es que dichas relaciones permanecen o se transforman a lo largo del tiempo y cómo estas influyen o se ven determinadas por el proceso de la política pública.

Para esto, se requeriría clasificar y perfilar el mapa de actores en cuanto a sus roles y responsabilidades frente al proceso de la política en materia de trata, así como sus funciones, recursos, capacidades y nivel de involucramiento o participación. Esta es una posibilidad para explorarse conforme se avance en la sistematización y análisis de información.

### **Línea de tiempo sobre la puesta en marcha de la política pública en materia de trata**

Considerando el MAC y siguiendo como guía las tres dimensiones que conforman la política pública, resulta necesario identificar las acciones que se han llevado a cabo como parte de la puesta en marcha de estas políticas, así como los elementos políticos que han estado presentes durante el proceso; por lo tanto, se formuló la trayectoria de la política pública en materia de trata de personas en Ciudad Juárez en el periodo 2000-2023. A continuación se presenta la línea de tiempo en la que se identifican algunos hitos de la política en materia de trata de personas durante el periodo que comprende desde la incorporación de la trata como tema de agenda pública en México hasta la época actual.

A partir de estos hitos fue posible rastrear algunas de las acciones que se llevaron a cabo a nivel operativo, así como algunos eventos relevantes que tuvieron lugar en la dimensión política, particularmente lo referente a los procesos electorales o cambios de administración, y además facilitó la identificación de actores políticos y sociales que se han involucrado en el tema de la trata de personas durante los últimos 23 años.

Esta información permite construir un panorama de cómo se ha abordado el problema de la trata, en tanto problema de políticas. Asimismo, da luz sobre los componentes de la política pública que podrían estar interviniendo en el fracaso de las acciones de mitigación del problema y que, por lo tanto, ameritan ser analizados de manera puntual como parte de esta investigación.

La línea de tiempo se divide en cinco niveles, que incluyen al Gobierno de Estados Unidos, por tratarse del principal referente en la región respecto al diseño y aplicación de estrategias de atención a la trata de personas; al Gobierno federal de México, al Gobierno del Estado de Chihuahua, al Gobierno municipal de Juárez y, finalmente, las acciones postgubernamentales o provenientes de actores sociales que tienen presencia a nivel local.

En cada nivel de gobierno se establecen periodos de tiempo que corresponden a las administraciones del poder ejecutivo y se identifican hitos de naturaleza política u operativa, que incluyen declaraciones en medios de comunicación, nombramientos de funcionarios, promulgación de leyes, incorporación del tema de la trata de personas dentro de los planes de desarrollo, asignación de recursos o implementación de programas específicos. En el caso de la acción postgubernamental se identifican las organizaciones civiles, colectivos o líderes de opinión que han manifestado su interés o han llevado a cabo proyectos orientados a combatir la trata de personas y se especifica en qué contexto realizaron dichas acciones.

Como se muestra en la línea de tiempo, el primer hito que se identificó fue que en 2001 el presidente George W. Bush nombró al embajador plenipotenciario responsable de representar a Estados Unidos ante las Naciones Unidas en la toma de decisiones y la elaboración de propuestas para combatir el crimen a nivel global. Un par de años después emite una declaración en la que el presidente incluye el combate a la trata de personas como parte de la estrategia para enfrentar el terrorismo. A partir de ese momento se puede decir que el tema se incorporó oficialmente a la agenda gubernamental.

Se puede observar que la trata de personas es un tema que entra y sale de la agenda pública constantemente sin llegar a posicionarse como prioritario y en cada ocasión queda subordinado a temas de mayor interés como la seguridad, el combate al terrorismo y a los gobiernos autoritarios, pero nunca como un problema que requiera atención particular a través de programas diseñados específicamente con ese fin.

De manera similar sucede en México, donde el Gobierno federal ha incorporado el combate a la trata como parte del discurso que busca dar a conocer o incluso legitimar acciones más amplias, tales como el proceso de securitización, en el caso del presidente Felipe Calderón durante el periodo de la lucha frontal contra el narcotráfico o la cooperación al desarrollo durante el periodo de Enrique Peña Nieto. Dicha situación lleva a preguntarse sobre el proceso de construcción de la agenda pública y específicamente sobre las razones por las que la incorporación de este tema se da de una manera que parece no obedecer al interés público ni considerar la urgencia del problema.

En lo que respecta a la normatividad, cabe mencionar que la legislación mexicana fue elaborada a partir del discurso imperante que se desprende directamente del Protocolo de Palermo, y en lo que respecta a la definición de planes y programas, desde que el tema se incorporó en la agenda el problema y su respectiva política pública fueron definidos a partir de dos dimensiones, una asociada a la violencia de género y otra al crimen organizado. Por lo anterior, se han priorizado la persecución del delito y la sensibilización sobre la violencia como estrategias de corrección y prevención.

Sin embargo, en administraciones más recientes y a partir de la llegada de las caravanas a ciudades fronterizas como Tijuana, Juárez y Matamoros, tanto en Estados Unidos como en México el tema ha estado fuertemente asociado al fenómeno de la migración, se incorporó al discurso la noción de los “riesgos de la migración ilegal” que conduce a la criminalización de los migrantes (Lee, 2011) y se planteó la contención del fenómeno migratorio como estrategia de prevención.

**TABLA 2.** Línea de tiempo de la política pública en materia de trata de personas en Ciudad Juárez de 2000 a 2023

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS</b>	Promoción del Protocolo de Palermo	George W. Bush (repblicano)								Barack Obama (demócrata)								Donald Trump (repblicano)		Joe Biden (demócrata)				
		Embajador plenipotenciario		Tema en la agenda					Iniciativa Mérida		Seguridad y lucha contra el narco		Iniciativa Clinton		Programa Frontera Sur	Llamado global				Permanecer en México	Orden ejecutiva para combatir	Informe Y respuesta de Cuba	Kamala Harris "Reifenda compromiso"	Contención migratoria
<b>GOBIERNO FEDERAL</b>				Ratificación Protocolo			Felipe Calderón (PAN). Securitización				Enrique Peña Nieto (PRI). Cooperación al desarrollo				AMLO (Morena). Centralización, populismo									
						Tema en la agenda	Guerra contra el narcotráfico		Ley Ext. Dom., discurso subordinado al crimen organizado y el proceso de securitización		LGPSEDTP	-PND -Ley Víctimas -Prog. anual	-SINTRA -Prog. anual	-CITP -Prog. anual		Exigencia de homologación sin más acciones reportadas		Programa DD. HH. no específico		Convocatoria Comisión	Reglamento Comisión	Instalación Comisión		
<b>GOBIERNO ESTATAL</b>					José Reyes Baeza (PRI)				César Duarte (PRI)				Javier Corral (PAN)				Maru Campos (PAN)							
						Proyecto PROTEJA			Ley Ext. Dominio		Persecución del delito y operativos policíacos		Ley de Víctimas		LPSDTP	Creación del Comité estatal	Capacitación	Jornada contra la trata		Capacitación	Consejo estatal para prevención de la trata			
<b>GOBIERNO MUNICIPAL</b>							José Reyes (PRI)		Héctor Murguía (PRI)		Enrique Serrano (PRI)		Javier González (PRI)	Armando Cabada (Independiente/Morena)				Cruz Pérez (Morena)						
								Justificación de la PFED	Persecución del delito y operativos policíacos		Persecución y operativos		Semana de prevención		Sensibilización de policías	Jornada contra la trata								
<b>OSC CON PRESENCIA A NIVEL LOCAL</b>									Casa Amiga, Red Mesa de Mujeres, Nuestras Hijas	Debate sobre la penalización/reconocimiento del trabajo sexual												ONUMIJ, OIM, DHIA, Red Mesa de Mujeres, Plan Estratégico, Ffocso/USAID	Relación con el fenómeno migrante	

Fuente: Elaboración propia

De esta manera la política de mitigación de la trata, que se compone de acciones de prevención, de atención a víctimas, de persecución del delito y de reparación del daño, no se ejecuta de manera aislada, sino que se compone de un entramado de acciones intersectoriales en el que coinciden políticas de seguridad, políticas en materia de migración y políticas de atención a la violencia de género.

Durante el periodo de Enrique Peña Nieto, el único en el que se ha incorporado la trata de personas como tema dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se encontró que hubo una asignación de recursos para ser ejercidos por las distintas dependencias pertenecientes a la comisión intersecretarial en las políticas de atención y prevención.

Por lo tanto, los planes y programas en materia de trata de personas estuvieron a cargo de instancias como el Instituto Nacional de Migración (INM), el Instituto Nacional de las Mujeres, la Fiscalía General de la República y Fevimtra, dependencias que recibieron parte del presupuesto para atender a víctimas, realizar campañas de sensibilización para el público en general y capacitación para los servidores públicos; sin embargo, no existen reportes sobre el gasto de dichos recursos y los resultados obtenidos de la implementación.

Se tiene evidencia de que durante el año 2007 el Gobierno del Estado de Chihuahua ejecutó junto a USAID un programa llamado PROTEJA, encaminado a brindar apoyo a las víctimas de trata; sin embargo, en años posteriores en los ámbitos estatal y local las administraciones se ocuparon de adherirse a lo establecido por el Gobierno federal, homologando su normatividad, retomando elementos discursivos o adecuando sus estrategias a las implementadas a nivel nacional. Hasta 2015 la mitigación de la trata iba de la mano con la persecución del delito de las corporaciones policiacas del Estado y del Municipio, justificando los operativos y arrestos como parte de la política de seguridad.

De 2016 a 2021 se retomó lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de Enrique Peña Nieto, se realizaron campañas de sensibilización, capacitaciones a servidores públicos —especial-

mente a policías—, se crearon comisiones y consejos locales para erradicar la trata y delitos contra mujeres y para atender a víctimas.

En la administración estatal y municipal que inició al final de 2021 no se incluyó el tema en el Plan Estatal de Desarrollo y hasta la fecha no se cuenta con una estrategia específica de atención, pero se han realizado algunas acciones de sensibilización a servidores públicos, de la misma manera que en la administración anterior, y la titular del Ejecutivo estatal ha hecho declaraciones respecto a la necesidad de atender este problema asociado a la migración, lo cual coincide con lo que sucede a nivel nacional y en el Gobierno de Estados Unidos, donde el tema nuevamente se está incorporando a la agenda.

Por su parte, organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones y ONU Mujeres, así como organizaciones civiles, colectivos, activistas y líderes de opinión a nivel local, están tomando el tema de la trata como parte de sus proyectos de trabajo, por un lado, las organizaciones que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la violencia de género y, por otro lado, las que consideran el combate a la trata como parte de la prevención de los riesgos que enfrentan las personas migrantes en Ciudad Juárez. En ambos casos están contribuyendo a este nuevo surgimiento del tema como parte de la agenda pública.

Considerando esta breve recapitulación del camino que ha seguido el tema de la trata en México, es posible identificar que no se trata de un tópico que permanezca como parte de la agenda pública y gubernamental, sino que se puede mostrar un mayor o menor interés en él, en función de cómo se relaciona con temas como la seguridad, la migración y la violencia de género.

De igual forma, la concepción que se tiene sobre la naturaleza y las características del problema varía dependiendo de cómo se defina en un momento específico por parte de actores con mayor influencia, tales como el Gobierno de Estados Unidos o los organismos internacionales, que suelen asociarlo con situaciones de crisis y utilizarlo para justificar decisiones que podrían resultar impopulares.

En el contexto local, la relevancia que se le da al tema y la forma en que se define el problema por parte de dependencias gubernamentales estatales y locales parecen estar sujetas a las disposiciones del Gobierno federal y a los cambios políticos que tienen lugar a ese nivel, así como a la influencia de los actores internacionales arriba mencionados. En el caso de los actores postgubernamentales, dependería de la disponibilidad de recursos para financiar proyectos sociales relacionados con el tema.

Lo anterior da cuenta de los siguientes aspectos:

**a)** Existe una falta de comprensión del fenómeno de la trata y no se tiene evidencia suficiente que dé cuenta de su magnitud en México, en el estado de Chihuahua y específicamente en Ciudad Juárez.

**b)** Existen discursos e ideas imperantes que determinan la definición del problema y las alternativas de solución y que relacionan la mitigación de la trata con otros temas como la seguridad, la migración y la violencia de género, pero en muchos de los casos como una cuestión de menor prioridad.

**c)** En los últimos años ha existido una notoria influencia de actores a nivel internacional que definen en qué momento y bajo qué circunstancias la trata de personas adquiere notoriedad y llega a establecerse como parte de la agenda pública y gubernamental. De igual manera pueden influir en la forma en que los actores se organizan y se relacionan alrededor de este problema.

**d)** Los cambios en la política antitrata parecen estar asociados a los cambios políticos en el Gobierno federal, que a su vez dispone de los cambios en las políticas que tienen lugar a nivel estatal y municipal.

**e)** A nivel local, la relevancia del tema también la determinan los recursos de los que los actores pueden disponer para financiar programas y proyectos sociales, lo que desplazaría al interés público como principal criterio de atención.

Dichos aspectos permiten una primera aproximación a algunos de los componentes de la política pública que se hacen

presentes en este problema de investigación, particularmente la definición del problema, el establecimiento de la agenda y su relación con las declaraciones, las pugnas y los acuerdos políticos entre actores.

Esta línea de tiempo permitió identificar diferentes actores que se encuentran involucrados en los ámbitos local, nacional e internacional, así como los momentos en los que el tema se ha incorporado o ha salido de la agenda pública desde la primera vez que se abordó. Aunado a lo anterior, a lo largo de la trayectoria se identificaron seis eventos focales con los que se pueden relacionar los cambios en la agenda pública y gubernamental alrededor de la trata en 21 años. Estos cambios en la agenda se observaron a partir del lugar que el problema ocupó en el discurso político, así como la cantidad y el tipo de acciones que se llevaron a cabo en la materia.

#### *Atentados del 11 de septiembre de 2001*

Después de los atentados terroristas que tuvieron lugar en el año 2001 en Estados Unidos, el Gobierno de dicho país asumió una postura antiterrorista como parte fundamental de su política de seguridad. Dentro de esta lógica, la trata de personas era identificada como uno de los efectos más nocivos del terrorismo y como tal, el combate a la trata (que en aquel entonces también era considerado como equivalente al tráfico de personas) requería de medidas que previnieran, persiguieran y castigaran actividades terroristas.

Las acciones más destacables que llevó a cabo el Gobierno de Estados Unidos consistieron en la institución de la figura del embajador plenipotenciario para vigilar y combatir la trata de personas, así como en el llamado público a las naciones interesadas en el tema para que unieran sus esfuerzos en el combate contra la trata y su principal causa: el terrorismo. Este evento focal coincide con la promulgación del *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (UNODC, 2000).

El también llamado Protocolo de Palermo fungió como antecedente directo de la normatividad que posteriormente se adoptó por múltiples países, especialmente los que como México fueron identificados por los organismos internacionales y el Gobierno de Estados Unidos como países con alta incidencia del fenómeno de la trata, haciendo que este tema se posicionara por primera vez como prioritario dentro de la agenda gubernamental.

### *Lucha frontal contra el crimen organizado*

Entre 2006 y 2009, después de varios años en los que Estados Unidos había tenido como prioridad el combate al terrorismo, su política de seguridad se reconfiguró y cambió el enfoque hacia la lucha contra el crimen organizado, lo cual llevó a establecer acuerdos con distintos países que se consideraban focos rojos en este aspecto. Mientras tanto, a nivel discursivo la definición de la trata de personas como problema público pasó de considerarse como una consecuencia del terrorismo a una actividad que ayudaba a sustentar el crimen organizado.

Lo anterior tuvo efectos en la manera en que México definió su propia política de seguridad, ya que durante este periodo, correspondiente a la primera parte de la administración de Felipe Calderón y la mayor parte del Gobierno de José Reyes Baeza, tanto el Gobierno federal como el estatal adoptaron posturas que contribuyeron al proceso de securitización que comenzó con la Iniciativa Mérida y con el inicio de la llamada lucha frontal contra el crimen organizado.

En lo que respecta al problema de la trata, los Gobiernos federal y estatal adoptaron la lógica estadounidense y lo definieron como una manifestación del crimen organizado y, por ende, si se quería terminar con la trata se requería combatir a las organizaciones criminales que la controlaban. En ese sentido, se promulgaron leyes que se basaban en la persecución del delito y que buscaban menguar los recursos de las organizaciones criminales a través de la extinción de dominio.

A nivel estatal se contó con recursos proporcionados por la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés), que facilitó 300 000 dólares para la implementación del programa PROTEJA, orientado a la mitigación de la trata y el tráfico de personas en países latinoamericanos con problemas de violencia e inseguridad.

A su vez, se identificó que organizaciones dedicadas a la promoción de derechos humanos y a la prevención de la violencia de género, que hasta el momento habían tenido como tema prioritario la prevención del feminicidio y la violencia de género, incorporaron como parte de sus agendas individuales la denuncia y el interés por posicionar el tema de la trata como parte de la agenda pública.

### *Masacre de Villas de Salvárcar*

En el año 2010 tuvo lugar un evento focal que transformó la manera en la que se venía desarrollando la lucha contra el crimen organizado declarada por el presidente Felipe Calderón: la masacre en contra de 15 jóvenes estudiantes por parte de un comando armado mientras se encontraban en una fiesta al sur de la ciudad.

A partir de este hecho, y en medio de un ambiente de gran indignación, fue que entre enero de 2010 y noviembre de 2012 (esta última fecha cuando finalizó el mandato de Calderón) el Gobierno federal se encargó de coordinar una estrategia denominada Todos Somos Juárez, que tuvo como objetivo que múltiples actores provenientes de la sociedad civil y la academia se sumaran a los tres órdenes de gobierno para llevar a cabo acciones orientadas a prevenir y combatir la violencia contra los jóvenes.

Todos Somos Juárez se trató de un esfuerzo de articulación sin precedentes en la ciudad, no obstante, muchos de los temas y problemas que hasta el momento se habían considerado prioritarios en la agenda, como el feminicidio y la desaparición de mujeres, o que recientemente se incorporaban como la trata de personas, fueron dejados de lado a fin de atender lo que en el momento se consideró de mayor urgencia, que fue la violencia criminal que afectaba particularmente a la población joven.

Sin embargo, durante el periodo 2010-2012 aún tuvieron lugar de forma más discreta algunas acciones relacionadas con la trata a nivel local, como la promulgación de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Chihuahua, el inicio de la campaña de concientización y prevención Corazón Azul o el surgimiento de la organización civil Justicia para Nuestras Hijas, dedicada a buscar cuerpos de familiares desaparecidas y que afirmaba que las desapariciones estaban relacionadas con una red de tratantes que operaba en la ciudad.

Pero la acción que representó una mayor inversión durante este periodo fue la implementación de un programa que conjugaba la preocupación internacional por el crimen organizado, el interés a nivel local por atender a las poblaciones jóvenes y un creciente interés en las poblaciones en movilidad que pasaban por Ciudad Juárez. Este fue el Programa Regional sobre Migración en la Frontera Norte, de la Organización Internacional para las Migraciones, la cual invirtió 3.3 millones de dólares con el objetivo de evitar la explotación laboral, la trata y el tráfico de repatriados a manos del crimen organizado, especialmente de jóvenes, niños, niñas y adolescentes.

### *Arroyo El Navajo*

En los años posteriores al Gobierno de Felipe Calderón surgieron múltiples actores que se ocuparon de denunciar los efectos negativos que había acarreado su política de seguridad; no obstante, en el ámbito local el periodo comprendido entre 2012 y 2015 estuvo marcado no solo por los estragos de dicha política, sino que tuvo lugar un evento que posicionó por primera vez el tema de la trata de personas como prioridad en la agenda pública y gubernamental a nivel estatal y municipal. Este fue el hallazgo de restos óseos pertenecientes a por lo menos 24 mujeres en un predio conocido como Arroyo El Navajo.

Como resultado de la investigación, en la cual estuvieron estrechamente involucrados los familiares de las víctimas y fue monitoreada por diversas organizaciones civiles, se estableció que la razón detrás de los asesinatos de 16 de las 24 mujeres identificadas

era la trata de personas con fines de explotación sexual (Carmona, 2017). Lo anterior propició un periodo en el que las declaraciones, los objetivos y las acciones de los diversos actores interesados en el tema de la trata en los distintos niveles de gobierno se encontraban alineados o sincronizados.

A nivel internacional los organismos internacionales, el Gobierno de Estados Unidos e incluso la Fundación Clinton impulsaron la lucha contra la trata y el tráfico de personas, algunos de ellos incluso asignando recursos para que se utilizaran a nivel federal, estatal o local en la ejecución de programas y proyectos de intervención social orientados a la prevención.

El Gobierno federal a cargo de Enrique Peña Nieto implementó como parte de su Plan Nacional de Desarrollo el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018, en el que se involucraron la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Turismo, el Instituto Nacional de Migración, el Instituto de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Educación Pública, instancias entre las cuales se repartieron los 30 millones de pesos asignados para dicho programa, a los que además se suman otros cinco millones designados para un fondo de protección a víctimas.

A nivel estatal se realizaron capacitaciones por parte de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, se creó un comité de prevención y se reforzaron las acciones de persecución del delito a través de la criminalización del trabajo sexual y los operativos para cerrar hoteles donde se ejercía la prostitución, incluidos los relacionados con el caso Arroyo El Navajo.

A nivel municipal, además de los operativos a cargo de la Policía preventiva, se llevaron a cabo eventos como foros de discusión sobre el reconocimiento y regulación del trabajo sexual, así como jornadas de prevención y sensibilización tanto para funcionarios como para el público en general.

Pero, pese a esta sincronización, no se contó con espacios suficientes para colaborar y los locales no tuvieron seguimiento.

De igual manera, no se asignó a ningún actor la atribución de coordinar una estrategia conjunta, por lo que la característica que siguió imperando en la forma en que se estableció la agenda, se tomaron las decisiones y se puso en marcha la política pública fue la desarticulación.

Después de que se declaró la sentencia del llamado “juicio del siglo” contra los culpables, en el año 2015, y hasta el 2017 el tema de la trata se mantuvo vigente dentro de la agenda pública y gubernamental, pero poco a poco fue perdiendo la relevancia que había cobrado al darse a conocer el caso del Arroyo El Navajo.

### *Caravanas migrantes*

Para el año 2018, con la llegada masiva de migrantes a Ciudad Juárez, la comprensión del problema de la trata de personas se reconfiguró nuevamente. El Gobierno de Estados Unidos adoptó un discurso que tiende hacia la contención migratoria y que dejaba de manifiesto su interés en evitar que los migrantes llegaran a territorio estadounidense, por lo que pasó la responsabilidad de dicha contención al Gobierno mexicano con el impulso del programa Permanecer en México.

Por lo anterior, durante los primeros dos años de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador el Gobierno federal a nivel operativo se ocupó de implementar dicho programa, mientras a nivel discursivo se encargó de justificar la contención migratoria tanto en la frontera sur, al dificultar el ingreso de migrantes centro y sudamericanos, como en la frontera norte, evitando el cruce irregular de mexicanos y extranjeros hacia Estados Unidos.

En este contexto, el problema de la trata de personas se ha convertido en una de las principales justificaciones de dichas acciones, tal como fue en su momento para el combate al terrorismo o bien en la lucha contra el crimen organizado, ya que en informes y diagnósticos emitidos por organismos como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o USAID se habla de la

migración irregular como una de las principales causas de la trata y explotación de personas en cualquiera de sus modalidades.

A nivel estatal se continuó con acciones de prevención como las “jornadas contra la trata” y la capacitación a funcionarios. Mientras tanto las autoridades locales, como el Instituto Municipal de las Mujeres, y los miembros de la sociedad civil organizada fueron los últimos actores en pasar de implementar acciones de prevención enfocadas a mujeres, o dirigidas solo a la modalidad de explotación sexual, hacia la adopción de la idea de la migración irregular como el detonante del problema de trata.

### *COVID-19 y caso del albergue Aposento Alto*

En el 2020, con la declaración de emergencia sanitaria a causa del COVID-19, la estrategia de contención migratoria impulsada por Estados Unidos se recrudeció. El presidente Donald Trump extendió una orden ejecutiva para el combate a la migración justificada en la prevención de la propagación del virus.

Mientras tanto, organismos como USAID y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito dieron a conocer informes que demostraban que a raíz de la pandemia la trata de personas asociada con la migración irregular aumentó en el mundo, por lo cual lanzaron convocatorias para financiar programas gubernamentales o proyectos de intervención en los países considerados como territorios de riesgo o con alta incidencia del delito. En el caso de UNODC se trató de un programa mundial contra la trata, que incluye el componente de los efectos del COVID-19, mientras que USAID asignó 74 millones de dólares para proyectos de organizaciones civiles ocupados de la migración irregular y la trata de personas en la región, entre ellas diversas organizaciones de Ciudad Juárez.

Aunado a lo anterior, USAID buscó el establecimiento de un convenio de colaboración con el Gobierno estatal de Chihuahua para apoyar en la estrategia de seguridad conocida como Plataforma Centinela, que busca la instalación y operación de puntos de vigilancia, cámaras y una torre de vigilancia cerca del cruce fronterizo.

En el año 2022 se hizo público el arresto de una mujer que administraba el albergue de migrantes Aposento Alto, en una colonia popular de Ciudad Juárez. Dicha persona fue acusada de explotación laboral en contra de 19 migrantes guatemaltecos a los que obligaba a realizar trabajos de construcción a cambio de hospedarlos en dicho albergue y a los que además cobraba semanalmente una cuota de 200 pesos por proporcionarles comida e insumos de higiene que eran donados como ayuda humanitaria por parte de Unicef y de ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados. Este evento en últimos meses ha puesto nuevamente el tema como parte de la agenda, sobre todo por su relación con el fenómeno de la migración.

## Discusión

---

Es necesario analizar la trayectoria de la política pública desde los elementos que conforman el proceso dentro de su contexto, es decir, las dimensiones de *polity*, *politics* y *policy*. Respecto a la *polity*, dimensión concerniente al Estado, la forma de gobierno y las normas, hay cierta homogeneidad en la manera en que el fenómeno de la trata es comprendido por los distintos actores en los diferentes niveles de atención. En lo normativo, existe una tendencia hacia la homologación, ya que se cuenta con normas comunes, todas ellas derivadas del Protocolo de Palermo, que definen el fenómeno de la trata como una suma de problemas que pueden ser atendidos de manera independiente.

No obstante, la homologación en las normas no se ha traducido del todo en la puesta en marcha de las políticas. El marco normativo, además, se ha establecido de manera vertical dado que ha sido resultado de la influencia de actores internacionales como los organismos internacionales y el Gobierno de Estados Unidos, principalmente a través de USAID y el Departamento de Estado. Esto ha dejado fuera de las leyes relacionadas con el problema aspectos vinculados con las condiciones dadas por el contexto, tanto nacional como estatal y local.

Se parte del entendido de que en un contexto democrático debe reconocerse la participación de múltiples actores políticos y sociales, que se organizan en función de los objetivos que establece el Estado a través del aparato burocrático, aunque se puede afirmar que no existe como tal una política de Estado para la mitigación

del problema pues se entiende como una manifestación de otros asuntos que resultan fundamentales como la pobreza, la inseguridad o la falta de acceso a la educación, para los que sí existe una política bien definida.

En lo referente a la dimensión de *politics*, relacionada con el aspecto político de la obtención o conservación del poder y que en este caso se manifiesta principalmente en el manejo discursivo del problema público, se cuenta con una noción muy amplia de la trata de personas y los actores rara vez se ocupan de entrar en detalles sobre sus diversas manifestaciones o sobre características más específicas asociadas al contexto estatal o local. Desataca que el fenómeno es definido como una crisis humanitaria global, que requiere atención urgente por parte de los gobiernos de distintos países, especialmente los que son reconocidos como lugares de origen o destino.

En diversos momentos a lo largo de la trayectoria se puede observar cómo el tema de la trata se incorpora a la agenda pública o gubernamental, como medio de legitimación o de justificación de algunas acciones, sobre todo las relacionadas con la administración de las crisis, tales como la amenaza del terrorismo, la persecución del crimen organizado, la contención migratoria o los efectos del COVID-19.

Esta tendencia, proveniente de actores como los organismos internacionales y el Gobierno estadounidense, ha permeado los niveles gubernamentales federal, estatal y municipal, que en distintos momentos han utilizado el tema de la trata para justificar acciones de securitización. Lo anterior hace que los actores más influyentes o con mayor capacidad —que en este caso pueden ser los que asignan los recursos— dicten el rumbo que sigue la narrativa política alrededor del problema, mientras el resto de los actores con menor influencia se adaptan a lo que estos establecen.

Respecto a la dimensión de *policy*, referente a los aspectos más operativos de la puesta en marcha de la política pública, es donde existe una mayor diferencia en el tratamiento que cada actor político da al problema de la trata. No obstante, se destaca el papel que han tenido los actores internacionales que han llegado

a establecer acuerdos en distintos momentos con los Gobiernos federal y municipal o con actores sociales locales, asignando recursos para la ejecución de programas de securitización o proyectos de intervención social, lo cual de alguna manera ha orientado las decisiones y la forma en la que se organizan el resto de los actores y que cabe mencionar, no corresponden en su totalidad al discurso político alrededor del problema.

Estas tres dimensiones están presentes en la forma en que se ha definido y delimitado el problema de la trata en Ciudad Juárez y, por ende, en cómo se ha incorporado a la agenda pública y gubernamental a nivel local. Dicha definición reconoce a nivel normativo la composición multidimensional de la trata de personas, pues tanto el protocolo como las leyes federal y estatal plantean la necesidad de políticas multisectoriales, en las que cada dependencia se encargue de una parte del problema, como puede ser la persecución del delito, la sensibilización respecto a la violencia o el control de la movilidad humana; no obstante, no se atiende de manera integral, ya sea a través de trabajo intersectorial, a partir de la articulación entre diferentes niveles gubernamentales o en coordinación con actores sociales.

Por su parte, la incorporación del tema como parte de la agenda pública y gubernamental no se ha dado de manera constante y obedeciendo a la urgencia de atender el problema público identificado, sino que ha cobrado relevancia en distintos momentos dependiendo principalmente del uso político y discursivo que se le ha dado por parte de los actores con más capacidad de influencia y mayores recursos, que en este caso resultan ser los actores internacionales.

Se puede establecer entonces que la política de Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas y Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas en el estado de Chihuahua tiene como característica que la normatividad, el discurso y la instrumentación (*polity*, *politics* y *policy*) no están articulados entre sí. Si estos elementos o dimensiones no se relacionan, las decisiones de política pública no están considerando el problema desde su complejidad y la *policy* no corresponde a la realidad de dicho problema.

Esto dificulta la articulación entre actores, niveles y dependencias gubernamentales, lo que finalmente se traduce en políticas fallidas que no ayudan a mitigar el problema público.

## Consideraciones finales

---

Con la intención de dar respuesta a la pregunta que orientó esta investigación, se ponen a consideración algunas conclusiones. El principal argumento del que partió este trabajo fue que la agenda pública y gubernamental alrededor del tema de la trata de personas en Ciudad Juárez se ha reorganizado durante los últimos 23 años a partir de eventos focales que hicieron que la atención de los actores públicos se centrara en problemas considerados prioritarios y, respecto a los cuales, la trata de personas es considerada un problema subyacente.

Lo anterior sucede en un contexto de desarticulación, debido a que los actores involucrados en el proceso de la política, ya sean gubernamentales, no gubernamentales, de los tres órdenes de gobierno o del ámbito internacional, cuentan con distintas visiones de lo que constituye el problema de la trata de personas en México y en Ciudad Juárez, lo cual los lleva a seguir sus agendas individuales que no siempre están alineadas con el interés público de la mitigación del problema desde la colaboración.

Se identificaron seis eventos focales a partir de los cuales se transformó la agenda pública en materia de trata de personas. Durante las crisis relacionadas con los eventos focales el tema de la trata de personas estuvo presente en la agenda, en algunas ocasiones con mayor relevancia que en otras, pero nunca como un tema prioritario que ameritara establecer una política de Estado, la cual pudiera permanecer independientemente de momentos coyunturales, cambios de administración o cambios en la agenda

internacional; de modo contrario, se han diseñado y aplicado de manera reiterada pequeñas acciones que no han logrado demostrar efectividad en la mitigación del problema.

Un aspecto importante en la definición de la agenda es que cuando estos eventos focales tuvieron lugar, han sido los actores con mayores recursos o capacidad de influencia quienes definieron el rumbo a seguir para el resto de los actores. En el caso de los Gobiernos federal, estatal y municipal, han homologado sus agendas a lo establecido por el Gobierno de Estados Unidos, especialmente en lo que concierne a cuestiones de seguridad y migración. Por su parte, las organizaciones civiles a nivel local han adecuado sus objetos sociales a los temas que disponen las entidades que les financian, ya sean organizaciones civiles de segundo piso, los organismos internacionales o agencias gubernamentales extranjeras como USAID.

En estrecha relación con la definición de agenda se encuentra la definición del problema público. En ese aspecto se identificó que hubo transformaciones a lo largo de la trayectoria, en función de lo que los actores con mayor capacidad establecieron en sus propias agendas y siempre subordinando el problema de la trata a otros fenómenos como el crimen organizado, el trabajo sexual y la movilidad humana. Esto ha provocado que la responsabilidad de la aplicación de las políticas de trata usualmente recaiga en las dependencias encargadas de la seguridad, cuyas atribuciones solo alcanzan para atender cuestiones como la persecución del delito y la atención a víctimas cuando se han interpuesto las denuncias.

Por su parte, el aspecto de la prevención se ha reducido a la puesta en marcha de campañas de sensibilización en escuelas o medios de comunicación o, en el peor de los casos, queda fuera de la ejecución de las políticas. Una política de trata enfocada a la prevención debe considerarse política social que se ocupe de las causas y factores de riesgo a los que se enfrentan las víctimas potenciales, de la que luego se desprendan los elementos de seguridad, atención a víctimas, persecución del delito y reparación del daño.

## Referencias

---

- Acharya, A. (2009). Un análisis conceptual del tráfico de mujeres y su tipología de origen. *Andamios*, 6(12), 299-322. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632009000300014&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000300014&lng=es&tlng=es)
- Aguilar, L. F. (1993). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos, agenda y gobierno* (pp. 15-72). Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2010). *Política pública*. Siglo XXI editores.
- Aguilar, L. F. (2016). Las transformaciones postburocráticas, postgubernamentales y transterritoriales del Estado y del Gobierno. *Sociológica*, 89(31), 9-43. <http://www.sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/1366>
- Aguilar, L. F. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas. *Opera*, 25, junio 2019, 11-25. <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.02>
- Agustín, L. (2013). *Sexo y marginalidad*. Emigración, mercado de trabajo e industria del rescate. Editorial Popular.
- Amiel, A. (2006). Integrating a human rights perspective into the European approach to combating the trafficking of women for sexual exploitation. *Buffalo Human Rights Law Review*, 12. <https://digitalcommons.law.buffalo.edu/bhrlr/vol12/iss1/2>
- Aronowitz, A. A. (2001). Smuggling and trafficking in human beings: The phenomenon, the markets that drive it and the organisations that promote it. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9(2), 163-195. <https://doi.org/10.1023/a:1011253129328>
- Ball, S., Maguire, M., y Braun, A. (2012). *How schools do policy. Policy enactments in secondary schools*. Routledge.

- Ball, S., y Bowe, R. (1992). Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: An overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, 24(2), 97-115. <https://doi.org/10.1080/0022027920240201>
- Bardach, E. (2004). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa.
- Bazúa, F. (2010). *Estado, Gobierno y políticas públicas*. Elementos para un marco conceptual básico. UAM-FLACSO. <https://www.scribd.com/document/594229516/Bazua-2010-Estado-gobierno-y-politicas>
- Bazúa, F., y Valenti, G. (1993). Hacia un enfoque amplio de política pública. *Revista de Administración Pública*, 84, 25-81.
- Birkland, T. A. (2004). “The world changed today”: Agenda-setting and policy change in the wake of the September 11 terrorist attacks. *Review of Policy Research*, 21(2), 179-200. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2004.00068.x>
- Birkland, T. A. (2007a). *Lessons of disaster: Policy change after catastrophic events*. Georgetown University Press.
- Birkland, T. A. (2007b). Agenda setting in public policy. En F. Fischer y G. J. Miller (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 63-78). Routledge.
- Broad, R., y Turnbull, N. (2019). From human trafficking to modern slavery: The development of anti-trafficking policy in the UK. *Eur J Crim Policy Res*, 25, 119-133. <https://doi.org/10.1007/s10610-018-9375-4>
- Cairney, P., y Zahariadis, N. (2016). Multiple streams approach: A flexible metaphor present an opportunity to operationalize agenda setting processes. En N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of public policy agenda setting* (pp. 87-105). Edward Elgar Publishing Limited.
- Campana, P., y Varese, F. (2015). Exploitation in human trafficking and smuggling. *Eur J Crim Policy Res*, 22, 89-105. <https://doi.org/10.1007/s10610-015-9286-6>
- Carmona, B. (2017, 6 de marzo). Confirman sentencia por caso de Arroyo El Navajo. *El Diario.mx*. [https://diario.mx/Local/2017-03-06\\_81b56e2f/confirman-sentencia-por-caso-de-arroyo-el-navajo/](https://diario.mx/Local/2017-03-06_81b56e2f/confirman-sentencia-por-caso-de-arroyo-el-navajo/)

- Casillas, R., y Almanza, M. (2015). El Distrito Federal como epicentro de la trata con fines de explotación sexual: un reconocimiento de sus zonas vulnerables. En R. Ortega, A. Ascencio y J. Robles (Eds.), *Seguridad humana. Una apuesta imprescindible* (pp. 231- 266). Colección CDHCM. IIJ-UNAM.
- Cátedra Extraordinaria Trata de Personas. (2018). *Política pública y arquitectura institucional en materia de trata de personas*. Diplomado sobre trata de personas. UNAM. <http://trata.planeacion.unam.mx/>
- Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social y Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2009). *Diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad que propician la trata de personas en México*. CEIDAS, CNDH. [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/trata\\_de%20personas\\_01.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/trata_de%20personas_01.pdf)
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. (2015). *Cómo entender la trata de personas desde sus historias*. CEAMEG.
- Chuang, J., y Shih, E. (2021). *Philanthrocapitalism and anti-trafficking*. Beyond trafficking and slavery. Open Democracy.
- Cohen, N. (2016). Policy entrepreneurs and agenda setting. En N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of public policy agenda setting* (pp. 180-199). Edward Elgar Publishing Limited.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2019). *Diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad que propician la trata de personas en México*. CNDH, CEIDAS. [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/trata\\_de%20personas\\_01.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/trata_de%20personas_01.pdf)
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2021). *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021. Procuración e impartición de justicia*. CNDH. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/DIAGNOSTICO\\_TDP\\_2021.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/DIAGNOSTICO_TDP_2021.pdf)
- Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México. (2020). *Revela Consejo Ciudadano: solo uno de cada 100 casos de trata se conoce a nivel nacional*. <https://consejociudadanomx.org/contenido/revela-consejo-ciudadano-solo-uno-de-cada-100-casos-de-trata-se-conoce-a-nivel-nacional#:~:text=A%20nivel%20nacional%2C%20la%20cifra,de%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico.3>

- Cortés, J., Becerra G., López, L., y Quintero, R. (2011). ¿Cuál es el problema de la trata de personas? Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata. *Nova et Véteria*, 20(64), 105-120. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3897576>
- Danailova-Trainor, G., y Laczko, F. (2010). Trafficking in persons and development: Towards greater policy coherence. *Int Migr.* 48(4), 38-83. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2010.00625.x>
- Del Castillo, G. (2014, marzo). *Una perspectiva analítica de política pública para el análisis de problemas públicos complejos* [Ponencia]. IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales organizado por el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México.
- Del Castillo, G. (2017). El estudio del cambio de políticas en el cambio de política pública. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 6(2), 53-66.
- Del Castillo, G. (2020). El cambio en el campo de la política pública. En G. del Castillo y M. Dussauge (Eds.), *Enfoques teóricos de las políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina* (pp. 209-238). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.
- Dena, M. (2018). *El epicentro del dolor: la trata sexual de adolescentes en Chihuahua* [Tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias Sociales]. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Repositorio Institucional UACJ. <https://erecursos.uacj.mx/items/7ab5b6da-98c5-476f-b7ad-e344ce32832e/full>
- Dena, M. A., Breceda, J. A., y Urenda, C. (2022). Trata de personas en el estado de Chihuahua durante la pandemia de COVID-19, 2020-2021. *Región y sociedad*, 34, e1633. <https://doi.org/10.22198/rys2022/34/1633>
- Dery, D. (1984). *Problem definition in policy analysis*. University of Kansas Press. <https://doi.org/10.1177/109821408600700308>
- Diario Oficial de la Federación. (2007). *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpstp/LPSTP\\_abro.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpstp/LPSTP_abro.pdf)
- Diario Oficial de la Federación. (2012). *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección*

*Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTTP.pdf>

Durand, J. (2014). Coordinadas metodológicas. De cómo armar el rompecabezas. En C. Oehmichen (Ed.), *La etnografía y el trabajo de campo en las ciencias sociales* (pp. 261-284). UNAM. [https://mmp.opr.princeton.edu/JorgeDurand/PDF/Durand\\_CoordenadasMetodolog%C3%ADcas.pdf](https://mmp.opr.princeton.edu/JorgeDurand/PDF/Durand_CoordenadasMetodolog%C3%ADcas.pdf)

End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes. (2014). *Informe de monitoreo de país sobre la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes*. Espacios de Desarrollo Integral, A. C. y ECPAT Internacional. <http://ecpatmexico.org.mx/pdf/publicaciones-editoriales/INFORME%20DE%20MONITOREO%20DE%20PAIS%20ESCNNA%20MEXICO.pdf>

Estévez, A., y Páez, A. (2020). El enfoque narrativo de políticas públicas. *Cuadernos del INAP*, 1(37). <http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/215>

Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019924264X.001.0001>

Flamtermesky, H. (2015). Descolonizar conocimientos y cuerpos. En M. Hurtado y A. Iranzo (Coords.), *Miradas críticas sobre la trata de seres humanos. Diálogos académicos en construcción* (pp. 37-70). Universidad de los Andes, Universidad de la Sabana.

Fontela, L., Tuana, A., y Dutra, D. (2021). Las violencias de género en el trayecto de las migraciones. La trata sexual de mujeres migrantes en Uruguay. En D. Bornschein (Coord.), *II Informe Regional del Sistema FLACSO. Una mirada sistemática sobre las migraciones en América Latina y el Caribe: el Estado y la economía como factores de influencia* (pp. 61-80). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. [https://www.academia.edu/58805056/UNA\\_MIRADA\\_SIST%C3%89MICA\\_SOBRE\\_LAS\\_MIGRACIONES\\_EN\\_AM%C3%89RICA\\_LATINA\\_Y\\_EL\\_CARIBE](https://www.academia.edu/58805056/UNA_MIRADA_SIST%C3%89MICA_SOBRE_LAS_MIGRACIONES_EN_AM%C3%89RICA_LATINA_Y_EL_CARIBE)

Fuentes, M., Banegas, I., Regules, R., Hernández, C., y Clavijo, D. (2016). Hacia la promoción de una sociedad pacífica e inclusiva: la trata de personas y la migración en la Agenda 2030. En R. Cordera y E. Provencio (Coords.), *Informe del desarrollo en México. Perspectivas del desarrollo a 2030* (pp. 335-383). Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.

- Global Rights. (2005). *Guía anotada del Protocolo Completo de la ONU contra la Trata de Personas*. [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/trata\\_de\\_personas\\_29.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/trata_de_personas_29.pdf)
- Hathaway, J. C. (2008). The human rights quagmire of 'Human Trafficking.' *Virginia Journal of International Law*, 49(1), 1-59. <https://repository.law.umich.edu/articles/296/>
- Hernández-León, R. (2012). La industria de la migración en el sistema migratorio México-Estados Unidos. *Trace*, 61, 41-61. <http://journals.openedition.org/trace/1147>
- Hispanics in Philanthropy. (2021). *Trata de personas en México 2. Segunda mirada desde organizaciones de la sociedad civil*. HIP. [https://hipfunds.org/wp-content/uploads/2021/07/Informe-Trata-de-personas-HIP\\_compressed.pdf](https://hipfunds.org/wp-content/uploads/2021/07/Informe-Trata-de-personas-HIP_compressed.pdf)
- Hoppe, R. (2010). *The governance of problems. Puzzling, powering and participation*. Polity Press.
- Hughes, D. (2000). The "Natasha" trade: The transnational shadow market of trafficking in women. *Journal of International Affairs*, 53(2), 625-651.
- Hurtado, M., e Irazno, A. (2015). *Miradas críticas sobre la trata de seres humanos. Diálogos académicos en construcción*. Universidad de los Andes, Universidad de la Sabana.
- Jones, M. D., y McBeth, M. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), 329-353. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>
- Joshi, A. (2002). The face of human trafficking. *Hastings Women's Law Journal*, 13(1), 19-20. <https://repository.uclawsf.edu/hwlj/vol13/iss1/5>
- Kempadoo, K. (2016). Countering human trafficking: Introduction. *Social and Economic Studies*, 65(4), 1-4. <http://www.jstor.org/stable/26380245>
- Kingdon, J. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies*. Pearson.
- Lantia Intelligence. (2018). *Panorama general de la trata de personas en México*. <https://lantiaintelligence.com/storage/document/14/Panorama%20gene->

ral%20de%20la%20trata%20de%20personas%20en%20Me%CC%81xico,%20Lantia%20Intelligence%20[febrero%202018].pdf

- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.
- Lasswell, H. (2007a). Orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79-103). Porrúa.
- Lasswell, H. (2007b). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105-117). Porrúa.
- Le Goff, H., y Weiss, T. L. (2011). *La trata de personas en México: diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*. Organización Internacional de las Migraciones. [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full\\_Report\\_1945.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_1945.pdf)
- Lee, M. (2011). *Trafficking and global crime control*. Sage
- Lindblom, C. (1965). *The intelligence of democracy. Decision making through mutual adjustment*. Free Press.
- Mahoney, J. (2010). After KKV: The new methodology of qualitative research. *World Politics*, (62)1, 120-47.
- McBeth, M. K., y Lybecker, D. L. (2018). The narrative policy framework, agendas, and sanctuary cities: The construction of a public problem. *Policy Studies Journal*, 46(4), 868-893. <https://doi.org/10.1111/psj.12274>
- McBeth, M. K., y Shanahan, E. (2004). Public opinion for sale: The role of policy marketers in Greater Yellowstone policy conflict. *Policy Sciences*, 37(3), 319-338. <https://doi.org/10.1007/s11077-005-8876-4>
- Meny, I., y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Editorial Ariel.
- Montiel, O. (2018). El ciclo vital de las mujeres en situación de prostitución y el sistema proxeneta. *Nueva antropología*, 31(88), 31-51. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-06362018000100031&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362018000100031&lng=es&tlng=es)

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2000). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. UNODC. [https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_proto\\_prev\\_repri\\_y\\_sanci\\_trata\\_pers\\_espe\\_muje\\_y\\_ni%C3%B1o\\_compl\\_conve\\_nu\\_contr\\_deli\\_org\\_trans.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_prev_repri_y_sanci_trata_pers_espe_muje_y_ni%C3%B1o_compl_conve_nu_contr_deli_org_trans.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos*. UNODC. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2010). *Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas*. ACNUDH. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary\\_Human\\_Trafficking\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf)
- Paris, M. D. (2013, 18 de septiembre) *La trata de personas, enganche y explotación. Una entrevista con la Dra. Dolores Paris*. El Colegio de la Frontera Norte. <https://www.colef.mx/estemes/la-trata-de-personas-enganche-y-explotacion-una-entrevista-con-la-dra-dolores-paris/>
- Payán, T. (2011). *Ciudad Juárez: la tormenta perfecta*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- Peterson, H. L., y Jones, M. D. (2016). Making sense of complexity: the narrative policy framework and agenda setting. En N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of public policy agenda setting* (pp. 106-131). Edward Elgar Publishing Limited.
- Ramírez, G. (2018). *Informe sombra de Ciudad Juárez, Chihuahua, en seguimiento al informe producido por el comité CEDAW bajo el artículo 8° del Protocolo Facultativo de la Convención y de las recomendaciones a México*. Red Mesa de Mujeres, Unesco, UNAM.
- Rietig, V. (2014). Prevent, protect, and prosecute human trafficking in Mexico: Policy and practical recommendations. *International Migration*, 53(4), 9-24. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12179>
- Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Durham and London, Duke University Press.

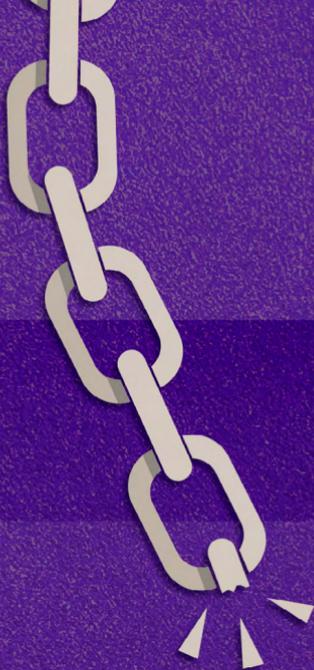
- Ruiz, M., y Álvarez, S. (2019). Excluir para proteger: la “guerra” contra la trata y el tráfico de migrantes y las nuevas lógicas de control migratorio en Ecuador. *Estudios sociológicos de El Colegio de México*, 37(111), 689-725. <https://doi.org/10.24201/es.2019v37n111.1686>
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, (21)2/3, 129-168. <http://www.jstor.org/stable/4532139>
- Salt, J. (2000). Trafficking and human smuggling: A European perspective. *International Migration*. 38(3), 31-56. <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/8525728.pdf>
- Silva, S. (2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1), 66-83. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol1/iss1/4>
- Skrobanek, S., Boonpakdi, N., y Janthakeero, C. (1997). *Tráfico de mujeres. Realidades humanas en el negocio internacional del sexo*. Nancea, S. A. de ediciones.
- Sosa, L. (2019, 21 de julio). *Encabeza Juárez casos de trata en el estado*. El Diario. mx. <https://diario.mx/juarez/encabeza-juarez-casos-de-trata-en-el-estado-20190720-1541753.html>
- Sotelo, M. T. (2016). Vulnerabilidad, trata, tráfico y otras formas de esclavitud análoga. En S. Rodríguez, N. González, M. Pérez y M. Macías (Coords.), *Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes* (pp. 275-287). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13105>
- Stewart, J. (2009). *Public Policy Values*. Palgrave Macmillan.
- Stone, D. (2021). *La paradoja de las políticas públicas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gaceta Sanitaria*, 15(3), 259-264. [https://doi.org/10.1016/S0213-9111\(01\)71557-9](https://doi.org/10.1016/S0213-9111(01)71557-9)

- Tapella, E. (2007). *El mapeo de actores claves. Documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario*. Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- Taylor, I., y Jamieson, R. (1999). Sex trafficking and the mainstream of market culture. *Crime, Law and Social Change*, 32, 257-278. <https://doi.org/10.1023/A:1008302724190>
- Turnbull, N. (2006). How should we theorise public policy? Problem solving and problematicity. *Policy and Society*, 25(2), 3-22. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(06\)70072-8](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(06)70072-8)
- Turnbull, N. (2013). The questioning theory of policy practice: Outline of an integrated analytical framework. *Critical Policy Studies*, 7(2), 115-131. <https://doi.org/10.1080/19460171.2013.776501>
- Velasco Yáñez, D. (2014). Sentencias incumplidas: simulación del Estado a resoluciones de la Corte Interamericana. 5a. Parte. *Xipe Totek*, 23(90), 171+. <https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA541288850&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=18702694&p=IFME&sw=w&userGroupName=anon%7E2620df94&aty=open+web+entry>
- Velasco, M. (2016). Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 54, enero 2016, 149-157.
- Velázquez, M. S. (2011, 11-13 de abril). *Desplazamientos forzados: migración y violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, México* [Ponencia]. Foro Bial Iberoamericano de Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México. <https://riedesarrollo.org/memorias/2011/pdf/M4-4.pdf>
- Villalpando, W. (2011). La esclavitud, el crimen que nunca desapareció. La trata de personas en la legislación internacional. *Invenio*, 14(27), 13-26. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87722114001>
- Warren, K. (2015). Problematizar la dicotomía víctima/tratante en los esfuerzos por combatir la trata de personas. En M. Hurtado y A. Iranzo (Coords.), *Miradas críticas sobre la trata de seres humanos. Diálogos académicos en construcción* (pp. 19-36). Universidad de los Andes, Universidad de la Sabana.

Williams, P. (1998). Transnational criminal networks. En J. Arquilla y D. Ronfeldt (Eds.), *Networks and netwars: The future of terror, crime and militancy* (pp. 61-98). Rand Corporation. [https://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR1382.html](https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1382.html)

Zahariadis, N. (2016). Setting the agenda on agenda setting: Definitions, concepts and controversies. En N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of public policy agenda setting* (pp. 1-24). Edward Elgar Publishing Limited.

Trata. Agenda, discursos y políticas públicas  
terminó de editarse en formato digital en Ciudad Juárez, Chihuahua,  
México, en el mes de octubre de 2024.  
La producción editorial estuvo a cargo de Publicaciones  
y Difusión de El Colegio de Chihuahua.



El Colegio de  
Chihuahua

Institución Pública de Investigación y Posgrado

