



Universidad Nacional de Rosario  
Facultad de Ciencia Política y RRH  
Licenciatura en Ciencia Política  
Tesina de Grado

***Programa de Lucha contra la Trata de Personas, Protección y  
Asistencia a la Víctima y su Familia del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.  
Análisis de su implementación desde la puesta en vigencia de  
la Ley Provincial N.º13.339 hasta nuestros días (2014-2019) y sistematización de  
una temática no relevada***

Alumna: **Laura Moya** - Director: **Hernán Cianiardo**

Febrero de 2020  
Rosario, Santa Fe, Argentina  
**moyalaura@yahoo.com.ar**

## **Dedicatoria**

*A mi abuela Elda por ser mi gran maestra.*

*A mi familia por su paciencia.*

*A mis compañeros/as/es por su confianza y su escucha.*

*A Hernán y a Maricel por su acompañamiento, vital en este proceso.*

*A Laura y a María Clara por sus sugerencias y su dedicación.*

*A todos/as por el tiempo, las palabras, la enseñanza y el afecto.*

*A quienes luchan y trabajan porque otro mundo sea posible.*

## Índice

|                                                                                                                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| - Glosario de siglas y abreviaturas.....                                                                                                                           | 5         |
| - Resumen.....                                                                                                                                                     | 6         |
| - Introducción.....                                                                                                                                                | 7         |
| <b>- Capítulo 1. Consideraciones metodológicas y teóricas-conceptuales.....</b>                                                                                    | <b>12</b> |
| 1.1. Estado de la cuestión.....                                                                                                                                    | 12        |
| 1.2. El paradigma y el marco metodológico.....                                                                                                                     | 15        |
| 1.3. Marco teórico-conceptual. La fase de implementación en el ciclo de la política pública...                                                                     | 20        |
| 1.3.1. La política pública y su ciclo.....                                                                                                                         | 21        |
| 1.3.2. La fase de implementación y sus modelos analíticos.....                                                                                                     | 24        |
| 1.3.3. La coordinación de la implementación y la trama de actores.....                                                                                             | 30        |
| 1.4. Trata de personas, una problemática compleja.....                                                                                                             | 32        |
| 1.4.1. La trata con fines de explotación sexual y laboral.....                                                                                                     | 37        |
| <b>- Capítulo 2. La institucionalización de la lucha contra la trata de personas. Desde el marco jurídico internacional hasta la Ley Provincial N.º 13339.....</b> | <b>40</b> |
| 2.1. Marco normativo internacional contra la trata de personas.....                                                                                                | 40        |
| 2.2. Marco normativo nacional. La historia socio-política, las agencias estatales y la construcción de un andamiaje jurídico .....                                 | 48        |
| 2.2.1. Del marco normativo al mecanismo estatal de implementación. Desde el rescate a la víctima hasta su asistencia .....                                         | 56        |
| 2.3. La Ley Provincial N.º 13.339: desde la articulación con el Gobierno Nacional hasta la asistencia a mediano y largo plazo .....                                | 60        |
| <b>Capítulo 3. Descripción y análisis de la asistencia a la víctima de trata y el rol de los actores en la misma .....</b>                                         | <b>67</b> |
| 3. 1. El rescate a la víctima y la asistencia inmediata .....                                                                                                      | 68        |

|                                                                                                                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.1.1. Programa Nacional de Rescate y acompañamiento a las personas damnificadas por el delito de trata (PNR) .....                                                          | 69         |
| 3.1.2. Agencia Provincial de Investigaciones sobre trata de personas .....                                                                                                   | 72         |
| 3.2. Asistencia de mediano y largo plazo. Programa Provincial de Lucha contra la Trata y Asistencia a la Víctima y su familia .....                                          | 78         |
| 3.3. Análisis del proceso de implementación del Programa de Lucha contra la Trata de Personas, Prevención y Asistencia a la Víctima y su familia desde el 2014 al 2019 ..... | 88         |
| 3.3.1. El marco jurídico en tensión con el proceso de implementación .....                                                                                                   | 89         |
| 3.3.2. Los/as implementadores/as entre el rol de la coordinación y la posición de los actores institucionales .....                                                          | 94         |
| <b>4. Consideraciones finales. Reflexión en torno a la hipótesis presentada .....</b>                                                                                        | <b>97</b>  |
| <b>- Bibliografía utilizada .....</b>                                                                                                                                        | <b>101</b> |

## Glosario de siglas y abreviaturas

### Siglas

#### *Organismos Internacionales*

- **CEDAW** Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
- **OIM** Organización Internacional para las Migraciones
- **ONU** Organización de las Naciones Unidas
- **OIT** Organización Internacional del Trabajo
- **UNICEF** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- **UNODC** Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

#### *Organismos Nacionales y Provinciales*

- **PROTEX** Procuraduría de Trata y Explotación de Personas
- **OM** Oficina de Monitoreo de publicación de avisos de oferta de comercio sexual
- **OFAVI** Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata
- **PNR** Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata
- **SENNAF** Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de Nación
- **CENAVID** Centro Nacional de Asistencia a las Víctimas de Delitos

#### *Partidos Políticos y otros*

- **PS – FPCS** Partido Socialista – Frente Progresista Cívico y Social
- **PRO** Propuesta Republicana
- **FPV – PJ** Frente Para la Victoria – Partido Justicialista
- **ARI** Afirmación por una República Igualitaria
- **LGTBIQ** Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales, Intersexuales y Queers
- **OSCs** Organizaciones de la Sociedad Civil
- **DDHH** Derechos Humanos

### Abreviaturas

- **Protocolo de Palermo** Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños
- **Programa de Lucha contra la Trata de Personas** Programa Provincial de Lucha contra la Trata de Personas, Protección y Asistencia a la Víctima y su Familia

## **Resumen**

La presente investigación analiza el proceso de implementación del Programa de Lucha contra la Trata de Personas, Protección y Asistencia a la Víctima y su Familia en la provincia de Santa Fe, desde el 2014 hasta el 2019. El Programa, creado por la Ley Provincial N.º 13.339 y enmarcado en la normativa nacional e internacional, tiene como función principal asistir a las víctimas rescatadas de este delito. La regulación establece que su mecanismo de implementación es a través de la articulación multinivel (vertical) e intragubernamental (horizontal), por lo tanto la identificación de actores, su rol y su cuota de poder se vuelven fundamentales para el fracaso o éxito de esta política. Identificar estos factores —además del rol de la coordinación del Programa— se presentan como insumos necesarios para el análisis.

Desde las herramientas que provee el método cualitativo, se construye el proceso de implementación del Programa y el accionar de todos los actores en juego, poniéndose en tensión con la normativa construida para tal fin.

Cabe añadir que, tanto la asistencia a víctimas de trata como el Programa bajo estudio, han sido poco abordados por el campo académico, por lo cual este trabajo se presenta como un aporte novedoso y un insumo teórico valioso para la dirigencia política a la hora de la toma de decisiones, debido a que contribuirá con información sistematizada.

## **Palabras claves**

Trata de personas – Derechos Humanos – Políticas públicas – Fase de implementación - Santa Fe

## Introducción

La presente tesina se sustenta en una doble motivación. Por un lado, en procurar construir un diálogo entre la formación académica recibida en la Facultad de Ciencia Política y RRH y la gestión cotidiana de lo público, producto del lugar de trabajo en el Estado Provincial, es decir: tender un puente entre teoría y praxis. Por otro, elaborar una producción teórica novedosa con información sistematizada para la dirigencia política a la hora de la toma de decisiones, para los/as trabajadores/as como antecedente de sus prácticas diarias, y para el historial de la institución: la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe.

Es desde esta dependencia pública, en el año 2015, que comienza nuestro acercamiento a la problemática de trata de personas, a partir de la asignación de funciones en la Dirección de Programas de Derechos Humanos, área que se dedicaba a gestionar diversas políticas, entre ellas el Programa de Lucha contra la Trata de Personas, Protección y Asistencia a la Víctima y su Familia.

Dicho Programa es fruto de una prolongada historia, de disputas por la regulación o persecución de este delito a escala provincial, nacional e internacional. Para indagar el modo en que el Estado se posiciona frente a una de las violaciones más graves de derechos humanos como es la trata de personas, se parte de considerar a la política pública como un conjunto de iniciativas que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permiten inferir la posición de este frente a una cuestión determinada (Oszlak, 1984).

En Argentina, la trata de personas comienza a reconocerse como problemática social a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, a partir de identificar un incremento del comercio de mujeres europeas para la prostitución en sintonía con la ola inmigratoria que atraía la prosperidad del modelo agroexportador (Schnabel, 2009; Della Penna, 2014; Gatti, 2013). Sin embargo, recién a partir del año 2002 —cuando se ratifica el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”<sup>1</sup>— el Estado

---

<sup>1</sup> En diciembre del año 2000, representantes de 80 países se reunieron en Palermo (Italia) para firmar un nuevo marco jurídico internacional a fin de combatir la delincuencia transnacional organizada. El mismo había sido adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el mes anterior. El “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños” es uno de los tres protocolos que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conjuntamente con el “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire” y el “Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones”. El Protocolo contra la trata entró en vigor en 2003, y al 10 de octubre de 2009 tenía 133 Estados partes (ONU, 2010:19). Argentina, en el mes de agosto del año 2002, sancionó y

Nacional comienza a darle a la problemática un trato sostenido y se incorpora a la trata de personas como parte de la agenda de gobierno (UNICEF, 2012).

Desde entonces, diversas políticas públicas, sobre todo aquellas vinculadas a la violencia contra las mujeres, han incorporado esta problemática.

En el año 2008 —bajo la presión de las organizaciones feministas, de familiares de víctimas de trata y la conmoción pública que había generado el caso de Marita Verón<sup>2</sup>— se sanciona la Ley Nacional N.º 26.364 de Prevención y Sanción de Trata de Personas y Asistencia a las Víctimas, modificada cuatro años después mediante la ley N.º 26.842. Las normativas que tipifican penalmente el delito y generan estructuras políticas focalizadas de prevención y asistencia a las víctimas de trata, colocan al país en concordancia con el derecho internacional. Además, permiten dotar al sistema legal de un marco preventivo, represivo y asistencial para hacer frente al delito con el fin de erradicarlo (Gatti, 2013) y crear diversas agencias y áreas gubernamentales para su implementación.

Concomitantemente, en el año 2013, la Provincia de Santa Fe sanciona la ley N.º 13.339 “Medidas para prevenir, detectar y combatir el delito de trata de personas”, y para su ejecución instituye dos autoridades de aplicación. Por un lado, la Secretaría de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que tendrá a su cargo la implementación del Programa Provincial de Lucha contra la Trata de Personas, Protección y Asistencia a la Víctima y su Familia (asignado en el capítulo II, artículo 10, en adelante el Programa de Lucha contra la Trata). Por el otro, la Secretaría de Prevención e Investigación de Delitos Complejos del Ministerio de Seguridad que tendrá bajo su órbita la Agencia Provincial de Investigación sobre trata de personas (asignada en el capítulo III, artículo 12) responsable de la prevención, investigación, erradicación de la trata y asistencia inmediata a las víctimas (Decreto reglamentario N°3874/14, art. N°1).

Asimismo, el Protocolo de Intervención y Asistencia a Víctimas del Delito de Trata de Personas, establecido en el decreto reglamentario N.º 3874/14, estipula el mecanismo y procedimiento de la asistencia. Es en el proceso de implementación de este Protocolo donde transcurre nuestro lugar de trabajo, permitiéndonos conocer desde la perspectiva de la gestión, cuáles son los mecanismos planificados para la restitución de derechos a las personas rescatadas y cómo, con qué, con quiénes y de qué forma se llevan adelante la

---

promulgó la ley N.º 25.632, mediante la cual se aprobó la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos adjuntos.

<sup>2</sup> María de los Ángeles Verón, conocida con el nombre de Marita, desapareció el 3 de abril de 2002 en la provincia de Tucumán. Desde entonces su madre, Susana Trimarco, inició una búsqueda incansable, convirtiéndose en una militante y referente en la lucha contra la trata.

efectividad de los mismos desde el Ejecutivo Provincial, además de dimensionar el accionar en las políticas de prevención y erradicación del delito.

Formar parte de la fase de implementación del ciclo de la política pública, es situarme —para observar y analizar— en el momento donde interactúan los objetivos establecidos con las acciones emprendidas para alcanzarlos. Desde aquí, desde este saber situado y compartiendo la posición del profesor Manuel Tamayo Sáez en cuanto considera que el análisis de las políticas públicas debe ser “investigación para la acción” con el fin de mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos (2007), es que nos proponemos llevar adelante la siguiente producción teórica.

En este marco, la presente tesina se plantea como problema de investigación el siguiente interrogante: *¿Cómo implementa la asistencia a las víctimas de trata el Gobierno de la provincia de Santa Fe desde el año 2014 hasta el año 2019?*

Para responder a dicho interrogante se establece como objetivo general analizar el proceso de implementación del Programa de Lucha contra la Trata del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, desde el año 2014 al año 2019, y como objetivos específicos se propone: a) Sistematizar las normas jurídicas en las que se basa la implementación del Programa de Lucha contra la Trata, b) identificar los actores, los roles que cumplen y las formas de implementación del marco normativo y, por último, c) analizar la implementación del Programa de Lucha contra la Trata en Santa Fe en relación al marco normativo establecido.

Ante el problema planteado, se parte de la siguiente hipótesis: durante el período 2014-2019, el proceso de implementación de la asistencia a las víctimas de trata de personas que ejecuta el gobierno de la provincia de Santa Fe está signado por el rol central que asumen “los burócratas al nivel de la calle”, desarrollando la política según sus criterios y recursos que tienen a su alcance, en detrimento de lo establecido por el marco normativo. Se advierte que el proceso de indagación y estudio derivó en la refutación de la misma.

Para interpelar la hipótesis expuesta, el trabajo realiza el siguiente recorrido:

- El primer capítulo desarrolla el marco metodológico, teórico y conceptual que posibilita el análisis de la implementación del Programa de Lucha contra la Trata. Se comienza describiendo el estado de la cuestión sobre la temática para dar paso al enmarque metodológico, donde se introducirán algunas claves del pensamiento complejo (Morin) para pensar la problemática de trata y la fase del ciclo de la política pública, además de las distintas herramientas del paradigma cualitativo utilizadas para llevar adelante el presente trabajo.

En lo respectivo al marco teórico conceptual, se sostienen dos núcleos: a) el que proviene del campo del análisis de las políticas públicas y permite desarrollar conceptos como política pública, el ciclo de la política pública y sus fases, la implementación y sus modelos, el entramado de actores, el rol de la coordinación en la política, entre otros; b) el que se enmarca en el enfoque de los derechos humanos y posibilita desarrollar el concepto de trata de personas, desde su definición hasta las particularidades de la problemática, desde los orígenes hasta el estado de situación de la problemática en Argentina.

- En el segundo capítulo se lleva a cabo una sistematización del marco legal internacional, nacional y provincial, desde cómo la problemática ingresa en la agenda política hasta la conformación del sistema jurídico en que se basa la asistencia a las víctimas de trata. Asimismo, se identifican, caracterizan y describen los actores institucionales que intervienen en el proceso de implementación de la asistencia a las víctimas de trata y los mecanismos estipulados de articulación para llevar adelante la misma.

- En el tercer capítulo se describe y analiza la implementación provincial del Programa de Lucha contra la Trata: la estructura técnico-administrativa que se dispuso en el período de estudio para la ejecución del mismo, el proceso de toma decisiones en el armado de cada intervención, la coordinación horizontal interministerial/ intersectorial y las respuestas de los actores designados para llevar adelante diversas tareas que concluyen en la asistencia a las víctimas. También se contrasta lo planificado según la normativa con el proceso de implementación.

- En el capítulo cuatro se presentan las conclusiones y algunas reflexiones finales producto de la hipótesis expresada.

Para finalizar, se debe considerar que estamos frente a una política pública poco explorada y analizada en Argentina. El desarrollo teórico en el ámbito académico y gubernamental se ha focalizado en el aspecto punitivo y en la evolución del andamiaje jurídico sobre esta problemática en desmedro de la asistencia a la víctima. Asimismo, la trata de personas ha sido abordada teóricamente en forma subsidiaria por aquellos estudios que giran en torno a la migración, la globalización y a la problemática de género.

Por tanto, se entiende que el presente estudio no solo constituirá un aporte novedoso por el análisis de la política en sí misma, sino que además lo hará por el recorte conceptual, el cual incorpora un abordaje de la trata a partir de sus dos fines más frecuentes: la explotación sexual y laboral. También debe destacarse la construcción de un recorrido histórico jurídico que aborda tanto el sistema normativo internacional como el nacional, y un proceso de sistematización de información que se hallaba dispersa.

Asimismo, cabe mencionar que esta tesina se inscribe en un contexto de deconstrucción y construcción de modos discursivos, con una impronta que direcciona la importancia acerca de nombrar lo que existe, y una disputa en torno a la igualdad de géneros y las formas inclusivas del lenguaje. Por lo tanto, se considera pertinente que el texto<sup>3</sup> incorpore las huellas de esas batallas a fin de que el mismo no quede "descontextualizado" del tiempo y el espacio en donde se produjo, aunque no existen certidumbres concretas de las reformulaciones que pueda hacer la lengua.

---

<sup>3</sup> Cuando nos referimos a personas adultas, por la proximidad en el campo de trabajo y por el conocimiento directo de las personas involucradas, se menciona solo el género masculino y femenino. Al enunciar las infancias, considerando que es una población de la que no se tiene conocimiento personal, se adiciona el género neutro.

## Capítulo 1. Consideraciones metodológicas y teórico-conceptuales

### 1.1. Estado de la cuestión

La asistencia a las víctimas de trata de personas en Argentina es una temática poco explorada por el mundo académico. Entre las escasas producciones teóricas que se encuentran, predominan las publicaciones provenientes de las ciencias jurídicas —donde se analiza la configuración del delito y la tipificación del mismo—, y en menor medida, del campo de la sociología e historia, las cuales se focalizan principalmente en la trata con fines de explotación sexual.

Asimismo, al indagar en torno la generación de estudios que analizan las políticas públicas en trata de personas, nos encontramos con la ausencia de un abordaje que integre las distintas formas de explotación que contempla la definición jurídica de trata<sup>4</sup> o, por lo menos, las dos formas de explotación más frecuentes que se evidencian: la trata con fines de explotación sexual y la trata con fines de explotación laboral. En este marco, se puede indicar que abordar el objetivo principal del Programa Provincial de Lucha contra la Trata —la asistencia a las víctimas— implica un desafío y una interpelación tanto al campo académico como a las diferentes áreas gubernamentales de los distintos niveles del Estado. Entre el material teórico disponible sobre el problema de investigación a nivel provincial, se identifican dos publicaciones. La primera es una compilación realizada por Matías Loja y Fernando Irisarri titulada *¿Qué pasa después?: aportes y desafíos para la construcción de derechos de víctimas de trata y explotación sexual* (2016). Si bien esta publicación centra su atención solo en trata con fines de explotación sexual (con mayor énfasis en la explotación sexual que en la trata de personas, identificando algunos pasajes donde se confunden y equiparan ambos delitos), se presentan artículos que resultan de interés por historizar el rol del estado provincial en la persecución del delito y en la asistencia a la víctima (Gloria Bonatto; Elisa Alarcón Izquierdo). Uno de ellos es “La prevención y asistencia de la Trata de Personas en Santa Fe: avances, debates y deudas pendientes” autoría del Ex secretario de DDHH de Santa Fe, Horacio Coutaz, en el cual se realiza un minucioso recorrido de la incidencia que tuvo la sanción de la Ley Nacional N.º 26.364 en la construcción del marco legal provincial y en la creación de políticas públicas y organismos para enfrentar el delito y asistir a las víctimas.

La segunda publicación provincial de interés data del año 2018, donde el Observatorio de

---

<sup>4</sup> Entiéndase las formas de explotación que contempla la ley nacional N.º 26.364, “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”.

Violencias de Género de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral realiza un informe titulado “La trata de personas en la ciudad de Santa Fe —a diez años de la primera Ley Nacional 26.364—” (Spina y otros, 2018). Dicho informe propone, entre sus objetivos secundarios, comprender los mecanismos de asistencia a víctimas de trata de personas por parte de los diferentes niveles del estado y de organizaciones de la sociedad civil; centrándose en la ciudad de Santa Fe y focalizándose en la trata con fines de explotación sexual. Hasta el presente (agosto de 2019), ha sido publicado solo un resumen ejecutivo de la investigación.

A nivel nacional, en el año 2013, se publica el libro *Trata de Personas: Políticas de Estado para su prevención y sanción* de Zaida Gatti, Coordinadora del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata, del Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación, desde el año 2010 hasta la actualidad (agosto 2019). Este estudio es considerado como uno de los más relevantes por ser el primero que analiza las políticas en prevención y sanción del Estado Nacional posterior a la ley N.º 26.364 y su modificatoria, donde la asistencia si bien es mencionada no ha sido objeto de análisis.

La otra publicación destacada es *¿Qué hicimos con la Trata? Un recorrido por las principales políticas públicas de trata sexual en Argentina*. Producido por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP, 2013), analiza las intervenciones estatales desde los marcos normativos hasta la asistencia luego del rescate de la víctima, no obstante, solo se focaliza en trata con fines de explotación sexual.

Esta exploración evidencia que la mayoría de los estudios centran su objeto en la trata con fines de explotación sexual. Podría inferirse que una posible causa es que este delito representa el 59% de los casos a nivel mundial donde las mujeres son las principales víctimas (70%) (UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2018*) y la Argentina no es una excepción. Este indicador muestra un fuerte sesgo de género, explicando por qué muchos estudios provienen de organizaciones feministas<sup>5</sup> (*Se trata de nosotras. La Trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual*, Las Juanas Editoras, 2009). Este recorte en el estudio se podría atribuir a la historia del delito, donde la trata de personas estuvo asociada a lo que antiguamente se denominaba “trata de blancas”, a la discusión del abolicionismo versus el reglamentarismo, y con ello a la prostitución.

Otra característica a destacar de los textos publicados es el predominio de la perspectiva

---

<sup>5</sup> Debe indicarse que las ONGs feministas son uno de los actores de presión más preponderantes a la hora de influenciar la agenda de gobierno.

punitiva. Los estudios realizados en el marco de diferentes áreas del gobierno nacional (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Justicia, Ministerio de Seguridad) se han centrado en la persecución del delito, en el avance de la institucionalización de la problemática a través de la tipificación legal del mismo y su implementación por parte de la justicia, y en menor medida, en las políticas preventivas.

En el plano nacional, esta perspectiva en clave penal se complementa con los informes anuales elaborados por la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas del Ministerio Público Fiscal (PROTEX), a partir de las denuncias recibidas a través de la línea telefónica gratuita N° 145 (línea de alcance nacional para denunciar supuestos casos de trata de personas, implementada a partir del año 2012) y su posterior tratamiento judicial -desde la investigación de la denuncia hasta la sentencia- que brindan información precisa y estadísticas sobre la problemática, permitiendo reconocer las particularidades y alcances del fenómeno.

En el marco regional, se observa la misma perspectiva punitiva en los estudios producidos por el organismo regional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Tal es el caso del informe “Relevamiento de instrumentos MERCOSUR en materia de trata” realizado por el Instituto de Políticas Públicas de DDHH del MERCOSUR en el año 2016, haciendo hincapié en los instrumentos legales y gubernamentales de Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay.

Además de predominar la mirada punitiva y el estudio sobre trata con fines de explotación sexual, existen otros temas que abordan la conexión con la trata, como son: la migración y la globalización. Estas dos problemáticas se han estudiado vinculadas a la trata de personas, así se evidencia en la bibliografía producida por el Grupo de Estudios sobre Población, Migración y Desarrollo del Instituto de Investigaciones Gino Germani (Nejamkis y Castiglione, Revista Población y Desarrollo: argonautas y caminantes, 2013; Castiglione, Jaramillo, Nejamkis y Novick en Strauss, Luciana (coord.) Colección Sociales en debate de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires nro. 4, 2013); por el Director General de Registro de Personas Desaparecidas del Ministerio de Seguridad de Buenos Aires, Dr. Raúl A. Schnabel, quien produjo el informe “Historia de la Trata en Argentina como persistencia de la esclavitud”, publicado en Plataforma Mercosur Social y Solidario, y lo producido por el Grupo de Estudio Antropología y Procesos Migratorios de la Universidad de Buenos Aires (Pacecca, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, REMHU Centro Scalabriniano de Estudos Migratorios, vol. 19, N.º 37, 2010; Pacecca, UNICEF, OIM, SENNAF, 2013; Pacecca, OIM, 2010).

Este recorrido bibliográfico colabora en mayor medida con la caracterización de la problemática de trata, la identificación de las políticas públicas y normas legales construidas para la erradicación, prevención y sanción del delito, pero es insuficiente para abordar y reflexionar en torno a la asistencia que debe construir el Estado para las personas que son rescatadas del mismo.

Un aporte en tal sentido son los estudios provenientes de organismos internacionales debido a que su producción, en parte, radica en la construcción de directrices destinadas a los Estados Nacionales con el fin de que puedan prestar asistencia a las víctimas de trata conforme al paradigma de derechos humanos. Por otro lado, son estos organismos los que mantienen anualmente una producción teórica, posibilitando así establecer comparaciones no solo a nivel estadístico sino también a nivel de las mutaciones y matices que va adquiriendo la problemática.

Entre los análisis destacados podemos indicar: “Manual para la Formulación de Políticas públicas de Lucha contra la Trata de Personas y el Diseño y Ejecución de Planes de Acción Departamentales, distritales y/o Municipales”, OIM, 2012; los Informes Globales sobre Trata de Personas 2016 y 2018 UNODC; Principios y Directrices recomendados sobre DDHH y trata de personas ONU, 2010; “Argentina: Informe sobre trata de personas 2018” de la Oficina para el Monitoreo y Lucha contra la Trata de personas del Departamento de Estado de Estados Unidos.

## 1.2. El paradigma y el marco metodológico

“El mundo está en el interior de nuestro espíritu, el cual está en el interior del mundo”

Edgar Morin, 1990:69

Si se considera que el **paradigma** es “un conjunto de conceptos teórico-metodológicos que el/la investigador/a<sup>6</sup> asume como un sistema de creencias básicas que determinan el modo de orientarse y mirar la realidad” (Dalle; Boniolo; Sautu y Elbert, 2005:34), comenzar por definir desde dónde se desarrolla este estudio y qué herramientas se utilizan para la construcción del conocimiento, se presenta como una tarea ineludible. En este sentido, la **perspectiva de la complejidad** desarrollada por Edgar Morin se constituye como un horizonte epistemológico que nos posibilita ampliar nuestro campo de comprensión acerca de los procesos necesarios para problematizar las políticas en trata de personas.

La elección de dicha perspectiva como orientadora se debe a la necesidad de analizar una problemática compleja, múltiple, en permanente mutación, y que presenta una

---

<sup>6</sup> La incorporación de ambos géneros en las citas de este capítulo es de autoría propia.

diversidad de vicisitudes que desafía invariablemente a la implementación de lo programado y planificado a nivel estatal. Al mismo tiempo, la fase del ciclo de la política pública que se estudia en el presente trabajo —es decir, “la fase de la implementación”— se considera también compleja por constituirse de múltiples y diversos actores, intereses y factores en juego, identificándose con un alto grado de imprevisibilidad y resultados inciertos.

A su vez, siguiendo el pensamiento de Morin en su libro *Introducción al pensamiento complejo* (1990), lejos de concebir la construcción de conocimiento como un acto desarticulado entre el sujeto pensante y la res extensa, es decir, el objeto (como lo pensó Descartes y luego se estableció como el paradigma de la modernidad), parte de considerar que existe una interrelación entre las dos partes para la producción del saber. Es decir, uno no existe sin el otro, son constitutivos uno del otro y, entre el sujeto y el objeto, la relación no es armoniosa sino perturbadora. Existe perturbación cuando algo/alguna cosa altera el orden, cuando se interpela un sentido que genera un movimiento.

El sujeto cognoscente/observador/perceptuador se encuentra atravesado no solo por unas “ideas-fuerzas obsesivas que determinan una concepción del mundo” (como define Holton a la palabra “paradigma” y es citado por Morin (Barberousse, 2008)) además, por su ambiente y su modo de vinculación con el mismo. Se piensa al sujeto como un sujeto social con historia, un sujeto interdependiente.

En segundo lugar, porque el autor entiende que el saber es complejo no completo, por lo que se debe incorporar las contradicciones, lo inesperado, la incertidumbre. En palabras de Morin, “la conciencia de la complejidad nos hace comprender que no podremos escapar jamás a la incertidumbre y que jamás podremos tener un saber total: “la totalidad es la no verdad” (1990:101). Asimismo, nos advierte que el “pensamiento complejo no rechaza, de ninguna manera, a la claridad, el orden, el determinismo. Pero los sabe insuficientes (...)” (1990:117), por considerar que la realidad es cambiante.

En tercer lugar, sostiene que la complejidad implica una mirada multidimensional, no totalitaria, y entiende que se sucede “cuando no se pueden separar los componentes diferentes que constituyen un todo (como lo económico, lo político, lo sociológico, lo psicológico, lo afectivo, lo mitológico) y cuando existe tejido interdependiente, interactivo e interretroactivo entre las partes y el todo, el todo y las partes” (Morin, 1999:14).

Se considera que el punto de vista que se asume a la hora de desarrollar el marco teórico-conceptual, analizar y reflexionar sobre el problema escogido, determina un modo de conocer, un procedimiento en su abordaje. En tal sentido, **las técnicas escogidas para obtener la información** a fin de alcanzar el objetivo propuesto provienen del **paradigma**

**cualitativo/humanista**, el cual según los autores Forni, Kreimer y Thomas posee las siguientes características:

“...sostiene la especificidad de las ciencias sociales. Rechaza el modelo metodológico de las ciencias naturales y aboga, en cambio, por el análisis de lo individual y lo concreto, por medio de la comprensión o interpretación de los significados intersubjetivos de la acción social (desde el punto de vista de la investigación social). El énfasis está puesto en la descripción, en el lenguaje y en los aspectos micro de la vida social” (U.5,S/F:1).

Entre las técnicas consideradas se encuentran: entrevistas en profundidad a actores claves de la asistencia, observación participante, fuentes primarias como son el registro taquigráfico de las sesiones donde se llevó adelante el tratamiento de la ley tanto a nivel provincial como nacional; las normativas provinciales, nacionales e internacionales; informes de organismos públicos nacionales e internacionales, noticias de portales digitales y de medios gráficos. Por último, fuentes secundarias, principalmente libros de investigación y artículos teóricos de revistas académicas.

Cada una de las técnicas de producción de datos mencionadas contribuyeron a la construcción del enmarque teórico, histórico y jurídico, el cual permitió llevar adelante el análisis del proceso de implementación del Programa de Lucha contra la Trata.

La entrevista en profundidad, definida como “una conversación sistematizada que tiene por objeto obtener, recuperar y registrar las experiencias de vida guardadas en la memoria de la gente” (Benadiba y Plotinsky en Dalle; Boniolo; Sautu y Elbert, 2005:48), se constituyó como una herramienta central para la presente investigación. Además de aportar información de los factores que condicionaron y/o posibilitaron la implementación del Programa en el período determinado, las mismas contribuyeron a la construcción del proceso de creación del mismo y la historización de la toma de decisiones.

Por tanto, se concertaron nueve entrevistas a actores claves, funcionarios y ex funcionarios/as políticos/as y a trabajadoras de diferentes niveles del Estado, responsables de la asistencia directa a las personas que fueron rescatadas del delito de trata. Los **actores institucionales entrevistados**, entre los meses de septiembre y octubre de 2019, fueron:

- Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata, Oficina Regional Santa Fe, del Ministerio de Justicia y DDHH de Nación.
- Agencia de Investigación de Trata de Personas perteneciente a la Secretaría de Delitos Complejos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.
- Programa Provincial de Lucha contra la Trata perteneciente a la Secretaría de DDHH del

Ministerio de Justicia y DDHH de Santa Fe.

- Dirección Provincial de Trabajo Decente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe.

- Dirección de Políticas de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Otro actor clave fue el Ministerio de Desarrollo Social de Santa Fe. Se procuró entrevistar a la persona designada para la asistencia a víctimas de trata, pero la respuesta fue esquivada, aduciendo que el Ministerio se constituía solo como colaborador contribuyendo a la demanda, pero que no tenía un rol activo. A posteriori, se sugirió entrevistar a la responsable de la Subsecretaría de Políticas de Género de Santa Fe. La razón por la cual no se llevó adelante esta última entrevista fue por considerar que las víctimas de trata de personas no son solo mujeres; este delito también afecta a hombres, niños/as/es y, en algunos casos, sobre todo en trata laboral, a familias, por lo que dicho organismo no podría responder por las diferentes situaciones mencionadas.

Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social, como lo establece la ley marco, es el encargado de proveer el alojamiento adecuado y/o los recursos necesarios para garantizarlo, además de brindar asistencia social y económica, y por lo tanto excede a las competencias de la Subsecretaría de Políticas de Género.

Por último, se entrevistó al ex secretario de DDHH de Santa Fe (2011-2015) por considerar que su actuación fue clave en la redacción y diseño del Decreto N.º 3874/14 que reglamenta la Ley Provincial N.º 13.339 y por haber coordinado el Programa de Lucha contra la Trata durante el primer año de su implementación (2014).

Las entrevistas semiestructuradas fueron individuales y grupales, a elección de los/as entrevistados/as, y los ejes que atravesaron a la mayoría de ellas —exceptuando al PNR que, por pertenecer al Poder Ejecutivo Nacional, se hizo mayor hincapié en su historización y las características de la articulación con la Provincia de Santa Fe— se dispusieron de la siguiente forma:

1. Perfil del/la entrevistado/a y del lugar de trabajo. Presentación del/la entrevistado/a, antecedentes y vinculación con la problemática de trata de personas, antigüedad en el cargo y descripción de las funciones del área de trabajo.
2. Relevamiento del *statu quo* previo a la ley N.º 13.339. Actores involucrados, modo de abordar la temática, organización establecida para la misma y factores que incidieron en el abordaje.
3. Proceso de implementación de la ley N.º 13.339. Descripción del proceso de

implementación. Organización, recursos humanos, materiales y económico-financieros. Actores involucrados, roles asumidos y articulación interinstitucional. Toma de decisiones: desde el mecanismo hasta donde radica la misma. Articulación multinivel, con diferentes poderes del Estado y con las organizaciones de la sociedad civil. Asistencia a las víctimas y respuesta de los organismos encargados de intervenir. Uso del Protocolo. Relevamiento de percepciones y propuestas de mejora.

Se ha decidido no realizar entrevistas a las personas que fueron asistidas por el Programa de Lucha contra la Trata, fundamentalmente para evitar prácticas revictimizantes y por haber asumido el compromiso de acceso y uso de la información confidencial preservando datos e identidades.

Por otra parte, la **observación participante**, entendiendo que en la misma “el/la investigador/a debe formar parte de la vida cotidiana del grupo estudiado” (Forni, Kreimer y Thomas, U.5, S/F:3), también se constituyó como una herramienta fundamental de conocimiento debido a que, desde el año 2016, por asignación de funciones laborales, integramos el equipo de trabajo del Programa Provincial de Lucha contra la Trata, hecho que nos ha permitido tener un acercamiento a su funcionamiento, al proceso de articulación con otros organismos, observar el rol que asumió cada uno de los ministerios, al armado de la estrategia de restitución de derechos a las víctimas de trata, entre otras cuestiones, las cuales contribuyeron a la descripción de la implementación y al análisis del mismo. De igual modo, este período de observación nos ha posibilitado escuchar a las víctimas y a las profesionales que estuvieron involucradas en la función de asistencia, y así lograr un acercamiento a la opinión que las mismas tienen en torno al Programa.

El resto de las herramientas seleccionadas, particularmente las **fuentes primarias y secundarias**, nos aportaron información, historización y análisis de la lucha contra la trata, posibilitándonos arribar al conocimiento de las herramientas que el Estado ha creado para enfrentar la problemática.

Es preciso advertir que se evitó el uso de **estadísticas** por considerarse que, tanto el mecanismo de recolección de datos de los organismos nacionales, así como también la producción de datos a nivel provincial, carecen de precisión. En el ámbito nacional, es la SENNAF el organismo encargado de recolectar semestralmente la cantidad de víctimas que los diferentes puntos focales han asistido a partir de la siguiente información: cantidad de casos por tipo de explotación (laboral o sexual), por sexo (varones y mujeres) y por edad (adultos y niños/as/es). En dicha planilla no se especifica si lo que se debe registrar son los casos ingresados durante ese semestre particular o si son los casos efectivamente

trabajados durante ese período de tiempo; no se detalla cómo debe ser el registro de los/as/es niños/as/es en el marco de la asistencia a un grupo familiar; tampoco posibilita registrar simultáneamente los dos tipos de explotación cuando así sucede; entre otras cuestiones que contribuyen a la poca fiabilidad de la estadística. De igual modo sucede a nivel judicial, siendo que parte de este Poder considera que las penas establecidas son muy altas, dificultando así la tipificación del delito como trata, y produciendo una derivación del caso a la Justicia Provincial como delito conexo.

Paralelamente, se pudo observar que la trata de personas estuvo históricamente ligada a lo que se denominó “trata de blancas”, sesgo que se evidencia en el imaginario social hasta hoy en día, y al cual el Poder Judicial no es ajeno. Por tanto, desde la sanción de la ley, las investigaciones judiciales continúan con ese recorte de la problemática en detrimento de los otros fines que comprende la trata.

Recién en los últimos años se ha empezado a vislumbrar un crecimiento de casos de trata con fines de explotación laboral, tal como expresa el informe “La trata de personas con fines de explotación laboral. Estrategias para la detección e investigación del delito” elaborado por la PROTEX,

“en el año 2011, tres años después de la entrada en vigencia de la ley que tipificó el delito de trata de personas en la Argentina, no se registraban causas en trámite por trata de personas con fines de explotación laboral, y mucho menos sentencias condenatorias” (2017:1),

y desde ese año hasta el 2017 se dictaron 37 sentencias condenatorias por este delito.

Finalmente, se entiende oportuno recordar que la trata de personas es un delito que sucede en total clandestinidad, cuestión que contribuye a que los datos sean generalmente subregistrados cuando se expresa la dimensión del delito de trata y la cantidad de personas afectadas por el mismo.

### **1.3. Marco teórico-conceptual. La fase de implementación en el ciclo de la política pública.**

Considerando que la presente tesina persigue como objetivo analizar el proceso de implementación del Programa Provincial de Lucha contra la Trata, se hace necesario construir un marco teórico que brinde claves para pensar la implementación como parte del ciclo de la política pública: los diferentes modelos de implementación existentes, las condiciones materiales, humanas, contextuales y políticas que inciden en la puesta en marcha, los actores involucrados, el rol que asumen y el que tienen asignado cada uno por

normativa, la toma de decisiones, entre otras cuestiones.

Por tanto, desarrollar el marco teórico-conceptual implica el ejercicio de describir la puerta por donde se ingresa a problematizar y profundizar nuestro objeto de estudio y, dada la temática, se vuelve necesario para establecer un mismo lenguaje que posibilite la comprensión e indagación del/a lector/a ante el recorrido teórico que propone el presente trabajo.

### 1.3.1. La política pública y su ciclo

El enmarque teórico utilizado parte de entender a la **política pública (o política estatal)** como

“un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. La política estatal no es un acto reflejo ni una política aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O'Donnell, 1984:112).

La política pública se cristaliza en **programas y proyectos**. Fernández Arroyo y Schejtman definen ambos conceptos como: el programa es “una construcción técnica (que no niega el componente político), con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema” (2012:14), donde se establecen las prioridades de intervención, a través de identificar y organizar los proyectos que lo conforman, asignar el marco institucional y los recursos necesarios. Por otra parte, el proyecto es la unidad mínima de ejecución de recursos para el logro de uno o más objetivos.

Tanto la política pública como los programas y los proyectos, según Aguilar Villanueva, deben pensarse para su estudio como un “proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras” (1993a:15). Bajo esta lógica de pensar la política como proceso, o lo que el autor denomina **policy process**, se debe advertir que se está frente a una propuesta teórica que ordena el proceso y análisis de la política pública y donde las etapas o fases no son compartimentos estancos, sino que tienden a superponerse, mezclarse y desdibujarse.

Distintos autores (piénsese, Aguilar Villanueva, 1993a; Subirats, 1992; Parsons, 2007) han

estructurado el **ciclo de la política pública** en un número mayor o menor de fases, en el presente trabajo se mencionan las consideradas vitales en el proceso: identificación y definición del problema; formulación de las alternativas de solución; adopción de una alternativa; implementación de la alternativa seleccionada; monitoreo y evaluación de los resultados obtenidos (Tamayo Sáez, 2007).

Hablar de políticas públicas nos induce a pensar en estrategias específicas para transformar o modificar aquello que es visualizado como un problema. No todos los asuntos, demandas y necesidades que la comunidad o parte de la misma consideran que deben ser atendidos u obtener respuesta del estado, se suceden, es decir, se convierten en una “cuestión”.

Para que un problema se transforme en primer lugar en una **cuestión pública** y luego ingrese a la agenda de gobierno, tiene que existir, por parte de los gobernantes, “la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción” (Aguilar Villanueva, 1993a:29). Por otra parte, los actores sociales tienen que tener la capacidad de generalizar su tema, de hacer que su interés particular se transforme en interés general. Este momento, Cobb y Elder lo nombraron “agenda sistémica”, “pública”, “constitucional”, y consideraron que la misma está compuesta por “todos los temas percibidos por los miembros de una comunidad política como asuntos que merecen la atención pública y que entrañan cuestiones pertinentes a la legítima jurisdicción de la autoridad gubernamental en funciones” (Parsons, 2007:158).

En general, las cuestiones forman parte de la **agenda sistémica** antes de ingresar a lo que los autores denominaron “agenda institucional”, “gubernamental” o “formal”, definiendo la misma como “un conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar Villanueva, 1993a:29). La agenda formal de gobierno no solo está configurada por las fuerzas sociales, también los gobiernos intervienen para moldearlas en el marco de sus posibilidades de actuar.

Es así como la **agenda de gobierno** cristaliza quiénes son los que definen y justifican los problemas públicos, qué grupos tienen la capacidad de lograr convertir sus demandas en prioridad de gobierno y quiénes son los decisores de gobierno siempre dispuestos a responder a estos grupos. Es decir que la agenda de gobierno “revela cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política” (ídem, 1993a:27).

Como lo afirma el autor, “la agenda de gobierno expresa la vitalidad o la flojedad de la

vida pública en un sistema político dado” (ídem, 1993a:26) y las discrepancias entre esta y la agenda sistémica intensifica y aumenta la frecuencia de conflictos dentro del sistema político. Luego que el problema “llamó la atención” del gobierno, se vuelve necesaria la definición del mismo, considerando que los problemas se construyen. Como mencionamos anteriormente, esa construcción y la forma en que se estructura el problema habla de los grupos sociales y/o gubernamentales con capacidad de incidencia en el planteamiento y su definición, de las correlaciones de fuerzas, de la estructura de poder, del poder de los medios de comunicación, así como refleja los valores sociales y una lectura de la realidad. Al mismo tiempo, dicha definición condiciona el proceso de elaboración de las políticas, las opciones de acción y configura los instrumentos, modos y objetivos. Sintetizando este momento en: “quién define es quién decide” (ídem, 1993a:52).

Siguiendo a Aguilar Villanueva, por “**definición del problema**” se entienden

“los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptables provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias” (1993a: 52).

Como sostiene Peter J. May, para cada problema no existe una única solución. Sin embargo, la decisión por una política pública específica debe entrañar la posibilidad de su eficacia, entendiendo por esto, no la capacidad de resolver enteramente un problema, sino de transformarlo en uno de menor magnitud. Por eso, la estructuración del problema debe ser “aceptable, soluble, legal y políticamente sostenible, fiscal y administrativamente viable” (Aguilar Villanueva, 1993a:59).

Debido a que los problemas definen las soluciones, la **formulación de la política pública** plantea diferentes alternativas de acción y posibles impactos. Frente a la cuestión se plantean “opciones de políticas que no son más que hipótesis tentativas acerca de cuáles cursos de acción, pueden conducir a resolver los diferentes aspectos de los problemas existentes, de modo que en el resultado final las condiciones experimenten un avance sustancial respecto de las condiciones iniciales” (May,1993:237).

Siguiendo a May, es importante desde el principio poder pensar estrategias coherentes de acción con el fin de alterar los distintos aspectos del problema, esto llevará a una interacción entre la política y la cuestión. Para construir esas estrategias, propone intervenciones factibles localizando y conceptualizando desde el principio los factores que

pueden ser manipulados y modificados al enfrentar uno o más aspectos del problema. Esto lleva a identificar las variables de la política y la posibilidad de incidir en cada una de ellas, dando como resultado la construcción de opciones de políticas frente a un mismo problema (1993).

Una vez que el poder político, sea Legislativo o Ejecutivo, toma la **decisión** de que algo hay que hacer sobre un asunto, diseña la política pública que dará respuesta y la ejecuta, es decir, la pone a andar. Entendiendo esta instancia como un “proceso por el cual las decisiones públicas se convierten en acciones públicas tangibles” (Dussauge Laguna, 2018:1).

En tanto el presente trabajo se propone analizar la implementación de una política pública, se considera que esta etapa del ciclo de la política merece un apartado especial.

Las últimas fases mencionadas del ciclo de la política son el **monitoreo y la evaluación**, considerando que

“el monitoreo constituye un proceso continuo de análisis, observación y elaboración de sugerencias de ajustes que aseguren que el proyecto esté encaminado hacia el objetivo propuesto. Por su parte, la evaluación permite la formulación de conclusiones acerca de lo que se observa a una escala mayor, aspectos tales como el diseño del proyecto y sus impactos tanto aquellos previstos como no previstos” (Di Virgilio, y Solano, 2012:45).

Mientras que el primero es un proceso continuo y permanente llevado adelante por el equipo de trabajo involucrado, el segundo se realiza en un momento determinado y generalmente está a cargo de un equipo externo, ya que se considera que de este modo se garantizaría una mayor independencia de análisis.

En síntesis, la política pública es producto de múltiples factores y expresa una relación de fuerza en un momento histórico y en un contexto determinado. Dicha característica no imposibilita pensarla como un proceso con sus etapas, sus atribuciones, sus actores y su dinámica. Este ordenamiento teórico (*policy process*) facilita el presente estudio de implementación.

### **1.3.2. La fase de implementación y sus modelos analíticos**

Los estudios sobre la fase de implementación de las políticas públicas registran sus orígenes en la década de los años '70, a raíz de que, en el período anterior, durante las administraciones demócratas (Kennedy - Johnson) en los Estados Unidos, se diseñaron políticas sociales (“guerra contra la pobreza”, “ciudades modelos”, “educación

compensatoria”, entre otras) muy bien ponderadas por el campo académico, pero con magros resultados. Este devenir de las políticas implicó que analistas comenzaran a centrar la atención en la post-formulación, como diría Tamayo Sáez “comenzó a pensarse que quizás la calidad de la decisión no era el único factor determinante en el éxito de las políticas públicas” (2007:300).

Hasta esa década, la gran mayoría de los analistas políticos se habían focalizado en el estudio de la toma de decisiones y la formulación de las políticas, es decir, en la parte más racional de las fases del ciclo de la política pública. Los mismos no consideraban relevante evaluar el impacto de la burocracia y de los proveedores de servicios en la efectividad de la política debido a que pensaban que las decisiones públicas tomadas por el poder político eran simplemente acatadas al pie de la letra por el aparato burocrático. En tanto, los fracasos y errores de la política se atribuían al desconocimiento de las decisiones y/o a la incompetencia e irresponsabilidad de los/as empleados/as públicos/as.

Cuando los analistas empiezan a hacer foco en la fase de implementación, crean diferentes modelos analíticos para “recomponer, hipotéticamente al menos, todos los factores susceptibles de influir en el rendimiento político-administrativo del sistema” (Subirats, 1992:108), es decir, construyen marcos que permiten analizar e identificar el proceso de la política. Siguiendo el estudio de Tamayo Sáez (2007), se describen los modelos más relevantes y los cuales se considera nos posibilitan pensar y analizar la política pública estudiada en el presente trabajo:

a. El **modelo top down** (“administrativo”, “racional weberiano”) parte de considerar que es necesario separar la esfera política de la esfera administrativa, atribuyéndole a la política la decisión y formulación de las alternativas, y a la burocracia la función de implementar la decisión obedientemente. Existe una especialización de roles donde quien cumple un rol no cumple el otro, pero el decisor es el protagonista.

De este modo, jerarquiza el estudio de las decisiones y considera que si la decisión es correcta la política alcanzará sus objetivos; por ende, se debe mejorar la calidad de la decisión.

Asimismo, sostiene que el fracaso o éxito de la implementación de una política depende de las siguientes variables: 1. Objetivos claramente especificados y transmitidos para facilitar la labor de ponerlos en práctica. 2. Cantidad de recursos que se dispone o que se pueden movilizar. 3. Comunicación interorganizativa y capacidad de control. Cuanto mejores sean los canales de comunicación entre las áreas de gobierno afectadas en la ejecución, más uniforme será la información y simplificará el proceso de implementación. 4. La

ambiental, es decir, condiciones económicas, políticas y sociales que deberían ser estables o verse poco afectadas por la implementación de la política. 5. Conocer la percepción de los implementadores, debido a que no es lo mismo si son neutrales, adeptos o rechazan la tarea que tienen que desempeñar (Subirats,1992).

Los fracasos de la política se relacionan con problemas de comunicación y capacidad de control, pero si eso no sucede y todas las variables son óptimas los resultados finales serán los mejores.

**b. La implementación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados.** Entre la literatura producida en la década del setenta, la investigación más relevante y de mayor impacto fue la realizada por Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky (1973), quienes consideraron a la implementación como algo muy diferente al simple acto de ejecutar una orden dada, la definieron como el proceso de interacción entre objetivos y resultados. Es un proceso, no un momento, la implementación es inescindible de la decisión debido a que en el acto de ejecutar permanentemente se está decidiendo.

“La implementación será entonces la secuencia programada de acciones (“la cadena subsiguiente de casualidad”) que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos (financiamiento y subsidios públicos) producir el evento aspirado como fin” (Aguilar Villanueva,1993:46).

El éxito de la política depende de la capacidad de los distintos actores para llegar a acuerdos e intercambiar recursos. La implementación se vuelve así como un campo de negociación política en la que actores con la misma legitimidad establecen las condiciones iniciales que permiten implementar la política y luego mantienen su compromiso para que la misma se pueda desarrollar.

Los autores sostienen que es fundamental diferenciar qué son y qué no son problemas de implementación. Si la política ni siquiera comienza a andar, no es un problema de implementación sino de formulación o de decisión política.

Es un problema de implementación cuando la política es defectuosa. En este caso puede existir un error en la formulación y, como “todas las políticas no son más que una hipótesis causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados” (Tamayo Sáez, 2007:301), ese defecto se puede explicar por esa causalidad.

También representa un problema de implementación si se retrasa o fracasa en su objetivo. Las dificultades de la implementación surgen por la **complejidad de la acción conjunta** y por la complejidad del programa. Gestionar con otros supone adaptar el

programa a las capacidades e intereses de los participantes. Mientras más actores sean necesarios en un proceso de implementación, menor será la posibilidad de que la misma se ajuste al diseño inicial. La complejidad de la acción conjunta implica retrasos porque permanentemente se introducen modificaciones al programa, se intercambia información, se generan estrategias para convencer y motivar a los actores. Asimismo, la complejidad de un programa se mide por el número de decisiones que es necesario adoptar para que este se mantenga en funcionamiento. Cuanto más elevado es el número de actores y de decisiones, más difícil es el control del proceso (Tamayo Sáez, 2007).

Por lo expuesto, los autores proponen pensar las fases de formulación y de implementación interdependientes, por un lado, y, por el otro, simplificar el diseño de la política con el fin de disminuir la posibilidad de fracaso de la misma. Estas propuestas se realizan a sabiendas de sostener que no hay implementación ni política perfecta: “la complejidad, el desencuentro, el conflicto, la imprevisibilidad, el error... son características de la política y, mejor dicho, características de la vida social misma” (En Aguilar Villanueva, 1993b:59).

c. **La implementación como proceso de ensamblaje**, es a partir del aporte teórico que realiza Eugene Bardach (1980) donde entiende este proceso, eminentemente político como la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos de una política. Estos elementos, que incluyen desde recursos económicos, humanos, normativa hasta decisiones, se encuentran en manos de diferentes personas que tienen sus objetivos e intereses.

Esto lleva a entender la implementación como un juego, y bajo esa lógica propone pensar estrategias y técnicas de interacción con actores semiautónomos que tienen bajo su control algún componente necesario para la materialización de la política y que buscarán maximizar sus intereses minimizando el nivel de sus aportes. La describe como

“el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa... que se encuentran en manos de diferentes partes que... son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control” (En Aguilar Villanueva, 1993b:62).

Como el éxito de la política dependerá, en parte, de las contribuciones que hace cada uno de los actores, estos, por separado, intentarán apropiarse de las contribuciones del resto y sacar provecho. Las estrategias vertidas en el proceso de implementación generan efectos negativos como los que se mencionan a continuación:

- Derroche de los recursos. Los mismos se utilizan para otros fines, hecho que produce un

aumento de los costos de la política.

- Disipación de los objetivos. Esto puede suceder sobre todo si los objetivos no son claros, produciendo que los actores manipulen o modifiquen los objetivos para hacerlos coincidir con sus propios intereses. Esto puede generar una sobrecarga en la política o que la misma quede totalmente desdibujada y desvirtuada.

- Resistencia al control. Los mecanismos estrictos de control pueden llevar a que los actores decidan no participar o lo hagan sin compromiso, por tanto, tiene que existir un beneficio que opere de contrapeso. Debido a que hay actores que, por los elementos que tienen bajo su poder, no son posibles de reemplazar, lo cual podría imposibilitar la puesta en marcha de la política.

- La pérdida de energía. Debido a que se destina mucha energía en este juego, construyendo estrategias y pensando en el movimiento del resto de los jugadores, esto repercute en el proceso de implementación debido a que distrae la atención.

Bardach propone considerar estos juegos que se suceden en el proceso de implementación cuando se diseña la política pública. Además, agrega construir escenarios futuros donde se visualice la implementación “cuáles son los elementos claves, qué actor o actores los controlan, qué disposición a participar les suponemos, cómo podemos vencer sus resistencia y qué habremos de hacer en el caso de que no quieran compartir los recursos que poseen” (Tamayo Sáez, 2007:304).

d. El **modelo bottom-up**, o implementación desde abajo (Williams, Elmore, Berman, fines de 1970), a contraposición de la teoría *top-down*, sostiene que cuanto más rígida es la estructura jerárquica, más reglas y controles existen, hay mayores oportunidades para la desviación, retraso y solicitud constante de orientación hacia los superiores por subyacer la desconfianza en el criterio y capacidad de los hacedores de las políticas para resolver problemas.

Por tanto, coloca la mirada en la acción de lo que denomina “burócratas a nivel de la calle”, es decir, los/as operadores/as concretos/as que prestan los servicios gubernamentales al público en una agencia u organismo local y que generalmente suelen ocupar los niveles más bajos en la estructura jerárquica administrativa. Es en ese nivel donde se considera que la política se consume o se frustra, aun la que se encuentra perfectamente diseñada. Los considera verdaderos/as hacedores/as de la política en su área de trabajo.

En este nuevo enfoque se busca rendimiento más que subordinación, entendiendo que la “implementación debería ser el desarrollo realista de la decisión de acuerdo con las

condiciones locales. En la situación ideal, los encargados de la implementación deberían tomar la idea básica y modificarla según las condiciones locales específicas” (Williams en Aguilar Villanueva, 1993b:82).

En esta sintonía y jerarquizando lo local, lo territorial, Paul Berman contribuye con el concepto de macro y micro implementación, como forma de explicar y analizar la política. Por la primera, entiende

“el proceso de generación y cumplimiento de las condiciones necesarias para que una política pueda ser puesta en práctica en el ámbito determinado de una localidad”; y la segunda la define como el “proceso concreto de prestación de servicios, ordenado por una política y que las organizaciones y agentes locales llevan a cabo con sus patrones particulares de gestión y rendimiento para una población determinada” (ídem, 1993b:82).

El éxito de una política depende de lo que denomina un proceso de “adaptación mutua”, es decir, cómo se adecúa la agencia local al programa diseñado desde lo abstracto, respondiendo a los intereses de los directivos y de los operadores locales. Esta adaptación es decisiva para que desde lo local se preste un buen servicio, acción fundamental para una buena consideración de la política.

Este enfoque desde abajo hacia arriba, también propone reconstruir la política desde sus impactos, desde los resultados (previstos y no previstos) a la decisión. Ellos podrán explicar cuáles provienen de actuación de las agencias de gobierno, cuáles de causas externas.

En síntesis, todos los modelos expresados permiten pensar la fase de implementación como una fase compleja y cada una lleva adelante una contribución analítica que posibilita reflexionar y poner en tensión la implementación de la política que nos convoca. Aunque son el modelo del *top down* y del *bottom-up* los que se consideran más pertinentes para analizar el proceso de implementación del Programa Provincial de Lucha contra la trata. El primero porque nos permite establecer una tensión con la Mesa Interjurisdiccional de prevención y lucha contra la trata, que es el espacio que la normativa destina para la toma de decisiones. Por otro lado, el segundo modelo nos posibilita analizar el proceso de implementación de la asistencia a las víctimas de trata de personas donde los/as ejecutores/as de la política tienen un rol central. Los/as “burócratas al nivel de la calle”, como se los denomina, son la cara visible del estado, quienes se instituyen como referencia ante las víctimas que el Programa asiste, quienes construyen y alimentan la red interinstitucional, quienes deciden.

La fase de implementación, como las fases del ciclo de la política pública, nos obligan a considerar en nuestro análisis la trama de actores, las autoridades y su legitimación, los

mecanismos de negociación y persuasión, la capacidad organizativa y los recursos materiales, financieros, humanos, entre otros.

### **1.3.3. La coordinación en la fase de implementación y la trama de actores**

En el proceso implementador existe una constante reformulación y redefinición de la política pública, consecuencia de las múltiples influencias que ya se ha mencionado en el apartado anterior. Considérese: la relación con otras dependencias administrativas o financieras, las relaciones intergubernamentales, los grupos de interés, los recursos humanos, materiales y económicos disponibles, la comunidad afectada, la incertidumbre o cambios en el contexto, entre otros.

Al igual que otras fases de la política pública, la implementación comprende múltiples sujetos, que se ven involucrados frente a una política determinada y constituyen lo que se ha denominado *policy network* o *policy community*, es decir, “un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico” (Subirats, 1992:119).

La relación entre estos actores gubernamentales y/o no gubernamentales se establece dependiendo de los recursos que los mismos posean y de lo que se pretenda obtener de la articulación. Cada unidad de gestión posee ciertos recursos y cierta cuota de poder. “Los recursos que más ordinariamente están en juego son autoridad, dinero, legitimación política (o recursos políticos), información y capacidad organizativa” (ídem, 1992:122).

Al tener que responder a problemas cada vez más complejos y multicausales, en concordancia con el pensamiento de Fleury en cuanto a que “la complejidad de los procesos administrativos en un medio ambiente cuya dinámica impide que cualquier actor aislado controle los procesos y la velocidad de los cambios” (2002:224), las políticas empezaron a pensarse a partir de la articulación de diversos actores y a través de la interdependencia organizacional, o sea la negociación, el acuerdo o la neutralización de actores pasaron a ser los mecanismos a utilizar para concretar los objetivos de la misma. Por tanto, la coordinación —que debiera constituirse del componente político y del técnico, de ese modo trascender el mero acto operativo y darle un sentido— asume un rol vital en el diseño y puesta en marcha de una política integral.

Por coordinación se entiende “el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su

preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales o informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto” (Repetto, 2012:41). Es decir, la coordinación implica un mecanismo de integración de los actores necesarios con sus recursos para ejecutar una política concreta, y en ese transcurrir generar incentivos para que los actores prioricen los objetivos de la política por sobre sus intereses individuales.

El rol de la coordinación entre actores posibilita mucho más que llevar adelante una política integral, colabora en relevar las diferentes visiones frente a una realidad cada vez más compleja, garantiza la estabilidad de las políticas frente a la incertidumbre y los cambios del ambiente, aúna actores acorde a la creciente diversidad social. Asimismo, la coordinación contribuirá a evitar o minimizar superposiciones en las políticas, asegurar prioridades, atenuar conflictos, entre otros.

Existen grados de coordinación, es decir, no debemos pensar este proceso como una cuestión binaria “hay coordinación o no hay coordinación”. En el libro *Coordinación de políticas, programas y proyectos*, Repetto siguiendo el pensamiento de Peters, propone pensar en cuatro grados o escalones de coordinación (2012):

1. Coordinación negativa. Cuando se trabaja de forma independiente y se evita cualquier tipo de intersección
2. Coordinación positiva. Existe un reconocimiento mutuo entre los actores. Se acuerda entre los actores las formas para ejecutar el trabajo conjuntamente. Cada actor no se compromete con el trabajo más allá de sus propios límites, son redes operativas.
3. Integración de políticas. Los organismos trabajan en acuerdos previos (negocian políticamente) para la intervención articulada. Muchas veces esa articulación surge desde los cargos jerárquicos del Poder Ejecutivo o desde el Legislativo.
4. Estrategia de gobierno. Se refiere al enmarque más general donde el trabajo conjunto es desde el diseño hasta la ejecución de la política y la coordinación debe implicarse en todo el ciclo. También existe una idea de compartir recursos, responsabilidades y acciones. A este grado se lo denomina “coordinación prointegralidad”.

Estos escalones o grados avizoran la importancia de quien asume esa función, ya que se enfrenta a una diversidad de objetivos, de intereses y de procedimientos, por tanto, se vuelve imprescindible el atributo de la capacidad organizativa y de la gestión (Morata, 1990).

Es así como la coordinación de los actores, sea esta con sectores intragubernamentales (coordinación horizontal) o con diferentes niveles del estado (coordinación vertical), implica un proceso complejo de integración para generar valor público.

Llevar adelante esta tarea requiere contar con ciertas cuotas de poder (los recursos públicos son de carácter político, económico, administrativo e ideológico) y autoridad, con diferentes grados e intensidad en la tarea.

#### **1.4. Trata de personas, una problemática compleja**

El presente trabajo analiza una política pública que se encuentra enmarcada en tres sistemas legales: el provincial, el nacional y el internacional, lo cual fuerza a comenzar el análisis de la trata de personas desde una mirada jurídica con enfoque en derechos humanos. Sin embargo, se considera fundamental enunciar las múltiples perspectivas o posturas teóricas que intentan abordar la trata de personas, dado que solo así se evidencia la densidad y la complejidad de la problemática a la que se enfrenta la política y la acción del Estado.

El artículo escrito por Cortes Nieto, Becerra Barbosa y otros, titulado “¿Cuál es el problema de la trata de personas? Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata”, (2011) describe seis aproximaciones teóricas, demostrando los diferentes puntos de vista con que se ha trabajado la temática; entre las que se pueden mencionar: política criminal, derechos humanos, seguridad humana, feminista, teoría de la globalización y estudios culturales. Este universo de perspectivas o de cruces conceptuales, se explican en parte porque se está frente a un fenómeno pluricausal, dinámico y multidimensional.

La definición de trata de personas, que ha sido consensuada internacionalmente y que los instrumentos jurídicos en Argentina la legitiman a partir de introducirla en ellos, es la instituida por el Protocolo de Palermo. El mismo entiende a la trata de personas como:

“la captación, el traslado, el transporte, la acogida o la recepción de una persona 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” (art.3).

Esta definición muestra el consenso que hay respecto a que la trata representa mucho más que el desplazamiento organizado de personas con un fin de lucro. El factor que distingue a la trata del contrabando de migrantes —conocido también como **el tráfico ilícito**

**de personas**— es la presencia de fuerza, coacción o engaño en todo el proceso o en alguna etapa de él y, a su vez, que dicho acto debe ser cometido con fines de explotación. Estas diferencias representan los tres elementos que deben estar presentes para que se configure la trata de personas:

- una **acción** que se relaciona con la captación, el traslado, la acogida o la recepción;
- un **medio** por el que se lleva a cabo la acción, que podría ser: amenazas, uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, engaño, abuso de poder, concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra;
- un **fin** de la acción, se relaciona con los diferentes tipos de explotación.

Si bien el concepto se acuña en el siglo XXI, la trata de personas es una práctica que responde al sistema esclavista propio de la Edad Media y, como tal, está fundado en el principio de propiedad. Es decir, las víctimas son propiedad de sus captores o red delictiva y, es a partir de esta relación, que se genera un sistema que funciona de manera organizada y permanente, garantizado por la explotación que se instituye como “trabajo” (UNICEF, 2012).

La trata de personas es una de las actividades que más lucro genera al delito organizado transnacional. Se considera que es el tercero, después de la venta de armas y de la venta de drogas. Della Penna en el artículo “Aspectos fundamentales de la trata de personas. Algunas particularidades del caso argentino” lo explica con el siguiente ejemplo:

“la droga se vende una vez, se obtiene el beneficio y concluye el negocio, pero una persona puede venderse en más de una ocasión, con lo cual su rédito económico es aún mayor y también hay que tener en cuenta que, al ser explotada diariamente, la ganancia para el tratante aumenta cada día” (2014:31).

La globalización y la integración regional han contribuido a la expansión de este fenómeno. En un sistema global regido por una dinámica capitalista que busca optimizar la ganancia con base en el menor costo posible, la trata de personas se vuelve un subsistema del sistema mundo capitalista, dentro de él, pero al margen de la ley.

“En esta lógica las personas que son tratadas son las principales depositarias de la transferencia de costos. A ellas, a su energía vital, a sus cuerpos, a su dignidad se transfieren la mayor parte de los costos que producen ganancias a partir de su explotación. Las pequeñas inversiones que se realizan en ellas para la reproducción de su vida (vivienda, salud, vestidos, aspecto físico, empleo semi-remunerado, alimentación y sustento familiar) son otorgados a la persona como líneas de crédito que deben pagar con su trabajo y la explotación de sus

cuerpos” (Castro Soto, 2016:131).

Esta mirada nos invita a pensar que la trata no es un hecho aislado, no es una excepción, es funcional a un sistema de consumo y descarte, por un lado, y por el otro, compatibiliza con unos de los pilares del sistema capitalista como son la maximización de ganancias y la acumulación del capital. Esa relación entre sistema y el subsistema se puede evidenciar a través de la naturalización de la industria del entretenimiento, del sexo, de la industria textil, la producción agropecuaria, entre otros; donde la sociedad prioriza el derecho a consumir por sobre los derechos que están siendo vulnerados en ese acto.

La permanente proliferación de la trata de personas se sostiene por un mercado que demanda mano de obra barata, irregular y explotable, es así como, según Gabriel Tokatlian “en la medida en que existan bienes y servicios demandables por el público y que, sin embargo, permanezcan prohibidos o sean declarados ilegales, siempre existirán los incentivos, las oportunidades y las condiciones para que prosperen modalidades de criminalidad (...)” (Della Penna, 2014:30).

Este sistema económico que posibilita esta práctica es acompañado por la construcción devaluada y deshumanizada del **otro**, y la construcción del **nosotros** como virtuosos y como la representación de la norma. Desde ese mirarnos, la explotación se racionaliza como parte de la cultura del **otro** —ese otro que por su condición consiente el abuso— y **nosotros** como altruistas dispuestos a ayudar a personas cuya vida no ha sido generosa. Esta mirada del otro opera a través de múltiples dimensiones, como la raza, el género, la etnicidad, la clase, la casta, la cultura y la geografía (Cortes Nieto, Becerra Barbosa y otras, 2011).

Esta mirada de la **otredad** que aportan los estudios culturales, permite la persistencia de las inequidades sociales que convierten a ciertos grupos más vulnerables. Reconocer una imagen real del **nosotros** y del rol en la explotación de ciertos grupos de población implicaría visibilizar la tolerancia y la promoción de condiciones que facilitan la trata.

En esta construcción de sociedad se ejercen distintos modos de dominación, que se apoyan en conceptos patriarcales dominantes, donde se construyen los cuerpos que importan, a diferencia de aquellos cuerpos “que pueden ser sometidos”, tal como afirma Judith Butler (UNICEF, 2012:8).

La dominación expresa una relación de poder y en lo que respecta a la trata es una de las relaciones de poder que se caracteriza por ser de extrema violencia.

El riesgo de ser víctima de una red de trata no es para toda la población en igual condición, se considera que el estado de vulnerabilidad generado por múltiples factores, entre los que podemos destacar los económicos, sociales y culturales, colocan los cuerpos a

una mayor indefensión.

En los informes estadísticos anuales de la UNDOC (2018:76) se evidencia que el cuerpo tiene género, así en Sudamérica más del 80 por ciento de los casos de trata son de sexo femenino, de bajo nivel socio-económico (siendo 51 % mujeres adultas y el 31 % niñas), el destino de esos cuerpos/objetos es la explotación sexual en un 58 % y la explotación laboral en un 32 %.

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

“Las mujeres están más afectadas por la violencia y la discriminación de género en la educación, la inequidad laboral, caracterizada por la segregación ocupacional y una representación desproporcionada en los sectores informales de empleo. Todo ello trae como consecuencia una muy particular vulnerabilidad, así como una enorme inseguridad económica y por lo tanto la propensión a migrar, generalmente en forma irregular, a pesar de los riesgos e implicancias que conlleva” (UNICEF, 2012:24).

Por todo esto se considera que la trata es una de las formas de violencia basada en género.

Argentina hace cinco años que está considerada como un país de origen, tránsito y destino para hombres, mujeres y niños/as/es sujetos a la trata sexual y laboral; que de todos los modos de explotación que contempla la legislación, estos dos son los más frecuentes.

Nuestro país tiene un alto porcentaje de trata interna, un “negocio” que se encuentra sustentado por tres ideas básicas (Gatti, 2013):

- Posee zonas que funcionan como focos de origen, que representan una gran cantidad de víctimas potenciales.
- El mercado sexual se encuentra en aumento permanente, sostenido por una incesante demanda.
- Las organizaciones delictivas mantienen el control sobre la situación y cuentan con una gran disponibilidad financiera que les permite moverse constantemente, trasladando a las víctimas por diversos lugares a lo largo de todo el territorio nacional.

La mayor cantidad de casos de trata sexual se suceden al interior del país, es decir, lejos está de mediar secuestros, de la gran banda delictiva transnacional, de todos esos imaginarios sociales en torno a esta problemática. La mayoría de los casos son personas engañadas, que persiguen una mejor oportunidad para su vida, y caen víctimas de estas redes. También sucede que son las propias familias o vecinos o conocidos que ofrecen y venden los cuerpos que, como dijimos anteriormente, son en su gran mayoría de mujeres y

niñas. Al pensar en trata sexual se debe considerar: prostitución forzada, pornografía (películas, fotos, internet), pedofilia, turismo sexual, agencias matrimoniales, embarazos forzados (OIM, 2006).

En lo que respecta a la trata laboral, hombres, mujeres y niños/as/es son sometidos a trabajo forzoso en una variedad de sectores, por nombrar los más relevantes, considérese, talleres textiles, agricultura, venta ambulante, producción de carbón y ladrillos, trabajo doméstico y pequeñas empresas. Asimismo, se debe contemplar dentro de este modo de explotación la mendicidad y los vientres de alquiler (OIM, 2006).

La trata de personas por su propia naturaleza se hace invisible y difícil de dimensionar, siendo de las conductas menos reconocidas y mal interpretadas tanto por la funcionalidad al sistema que se menciona en los párrafos anteriores, así como también por la falta de conocimiento de los/as agentes estatales para identificarla y por costumbres culturales instaladas. Tal es el caso del discurso de la prostitución como una de las profesiones más antiguas del mundo y de las afirmaciones “está ahí porque quiere” o “le gusta el dinero fácil”, haciendo referencia a la explotación sexual.

La Oficina para el monitoreo y lucha contra la trata de personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos, producto de un convenio de colaboración, realiza anualmente un informe sobre el avance que realiza Argentina en su lucha contra la trata. En el informe del año 2018 menciona que el Ministerio de Seguridad argentino informa que funcionarios federales registraron 3130 investigaciones preliminares de trata durante el período 2017-2018, y la PROTEX abrió 237 investigaciones en 2017. Las autoridades procesaron a 63 personas sospechadas del delito de trata (35 con fines de explotación sexual y 24 con fines de explotación laboral). Cuatro de las 63 personas se relacionaron con el matrimonio forzado. El gobierno obtuvo la condena de 38 tratantes en 2017 (33 con fines de explotación sexual y 5 con fines de explotación laboral). La condena promedio fue de 5 años de cárcel y cerca del 70 % de las mismas derivaron en penas privativas de la libertad de cumplimiento efectivo que en su mayoría excedieron el año (2018).

Si bien el informe reconoce que Argentina cumple con los estándares internacionales mínimos, indica que

“la cantidad de investigaciones y condenas disminuyeron; la asistencia brindada a las víctimas en el mediano y largo plazo, incluido el alojamiento para víctimas de sexo masculino, siguieron siendo inadecuados; y la identificación de víctimas en las poblaciones vulnerables continuó siendo insuficiente. La complicidad oficial en materia de delitos relacionados con la trata de personas

continuó coartando los esfuerzos en materia de aplicación de la ley” (2018:1).

A modo de conclusión se puede afirmar que la definición de trata de personas incorporada a nuestro marco legal, nos permite comprender que estamos frente a un fenómeno complejo, compuesto de diferentes acciones y diferentes actores necesarios para configurar el término. El concepto de trata de personas incorpora la noción de que las personas son captadas y trasladadas con fines de explotación, donde estos fines son diversos: laboral, sexual, matrimonio forzado, extracción de órganos, entre otros. A pesar de esta multiplicidad de fines, tal como lo expresan los informes de los organismos internacionales, los más frecuentes son trata laboral y trata sexual.

#### **1.4.1. La trata con fines de explotación sexual y laboral**

Luego de definir lo que en el presente trabajo se entiende por trata de personas, desarrollar los múltiples factores que constituyen y facilitan la reproducción de este delito, y describir brevemente el estado de situación en nuestro país al solo efecto de contribuir a dimensionar el fenómeno, se considera necesario conceptualizar algunos términos que suelen mezclarse y confundirse.

Si bien la definición de trata contempla diversos fines, la explotación laboral y la sexual son las que suceden con mayor frecuencia, tal como consta en los informes producidos por la Oficina para el monitoreo y lucha contra la trata de personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2018) y en los informes que anualmente publica la UNODC.

Se debe recordar que estamos frente a un concepto, pero también a una categoría jurídica, ya que nuestra normativa la incorpora y a partir de esa definición tipifica el delito y por lo tanto cobra importancia.

La necesidad de desarrollar estos conceptos se debe a establecer un lenguaje común para facilitar la lectura de los próximos capítulos ya que los mismos serán utilizados y son conceptos que generalmente se conciben como sinónimos. En particular, se hace referencia a que, comúnmente se asocia trata de personas directamente con trata con fines de explotación sexual y, esta última, con prostitución. Una situación similar sucede cuando se habla de trata con fines de explotación laboral, trabajo forzoso, esclavitud, y precarización laboral.

Lo expuesto obliga a realizar las distinciones correspondientes.

La explotación sexual o la prostitución es “la venta de servicios sexuales a cambio de dinero u otra retribución” (Oliva, Elizari, Arnold e Iocca, 2011:181), la misma puede ocurrir por voluntad propia de la persona o por ser sometida y obligada por otro.

En Argentina no se encuentra penado el ejercicio de la prostitución propia, si lo está la explotación de la prostitución ajena, apareciendo así la figura del proxeneta o lo que en el lunfardo se llama fiolo, cafisho, matrona. Es decir, son aquellas personas que por ánimo de lucro, para la obtención de beneficios materiales o para satisfacer deseos ajenos promueven o facilitan la prostitución de otra persona mediando engaño, abuso de una relación de dependencia o de poder, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción (art. N° 125 al 127 del Código Penal).

En lo que corresponde a “trata de personas con fines de explotación sexual”, la explotación sexual es el fin (se vea consumado el mismo o no) y además debe mediar la acción (captar, trasladar, acoger o recibir) y el medio (amenazas, uso de la fuerza, rapto, engaño, abuso de poder, entre otros). Por ser un delito complejo se considera que lo lleva adelante más de una persona, por lo que generalmente se habla de redes de trata.

La configuración de la “trata de personas con fines de explotación laboral” posee las mismas características que la anterior, es decir, para que se configure debe existir una acción, un medio y un fin. Siendo el fin en este delito el **trabajo forzoso, la esclavitud y la servidumbre**.

El informe “La trata de personas con fines de explotación laboral. Estrategias para la detección e investigación del delito”, realizado conjuntamente entre la PROTEX y la OIT, define al **trabajo forzoso**

“como el servicio que se le exige a alguien bajo la amenaza de una pena cualquiera, o bien el trabajo para el que el individuo no se ofrece voluntariamente. Esta amenaza no solo alude a sanciones penales, sino también a diversas formas de coerción como puede resultar la cesación de pago de salarios, la manipulación de deudas, entre otros” (2017:32).

Es la coerción, la violación del derecho a la libertad, lo que termina diferenciando el trabajo forzoso de otras irregularidades en la relación laboral, considérense: salarios por debajo de lo establecido en el convenio laboral, jornadas laborales extendidas, ausencia de medidas de seguridad y salud en el trabajo, informalidad o precariedad laboral, entre otras.

La OIT en el informe “Trata de seres humanos y trabajo forzoso como forma de explotación. Guía sobre la legislación y su aplicación” (2006:20) identifica seis elementos que pueden constituir una situación de trabajo forzoso:

- Violencia física o sexual; puede incluir también la tortura emocional, por insultante; ejemplo, el chantaje, la condena y el uso de lenguaje.
- Restricción de movimientos a una zona limitada o reclusión en el lugar de trabajo.

- Servidumbre por deudas/trabajo servil. Cuando la persona pasa a ser garantía de un préstamo
- Retención de los salarios o negativa a pagar.
- Confiscación de pasaportes y documentos de identidad, de modo que el trabajador no pueda marcharse o acreditar su identidad y su situación;
- Amenaza de denuncia a las autoridades, esta situación se da principalmente cuando las personas son inmigrantes y su situación es ilegal. Cuando nos referimos a **esclavitud**, se considera el hecho de reducir a una persona al estado o condición de objeto respecto de la cual se ejercen todos o parte de los poderes atribuidos al derecho de propiedad. En este caso las personas quedan absolutamente desubjetivadas, sin ningún derecho.

Entre las prácticas análogas a la esclavitud se encuentran la **servidumbre por deudas y la servidumbre de la gleba**, entendiendo a la primera como aquella situación en que una persona se compromete a prestar sus servicios como garantía de una deuda, pero el valor razonable de labor no se aplica a la disminución de la misma. Cuando hablamos de servidumbre de la gleba nos referimos a

“la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios sin libertad para cambiar su condición” (Grupo de trabajo sobre la trata de personas, 2010: 8)

Para finalizar, se procuró en este apartado desarrollar un marco teórico conceptual que nos permita analizar el proceso de implementación como parte del ciclo de la política pública situado en una problemática determinada, como es la trata de personas. Entendemos que la trata de personas es un delito complejo que persigue obtener lucro mediante la explotación, principalmente, laboral o sexual. Sus víctimas son generalmente personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad (económica, social, educativa, afectiva, psicológica, por género) y a través del engaño o la coerción quedan presas de una situación violenta que arrasa con sus derechos humanos.

## Capítulo 2. La institucionalización de la lucha contra la trata de personas. Desde el marco jurídico internacional hasta la Ley Provincial N.º 13339

### 2.1. Marco normativo internacional contra la trata de personas

“Si la delincuencia atraviesa las fronteras,  
lo mismo ha de hacer la acción de la ley”  
Kofi A. Annan (1994)

A partir de la abolición de la esclavitud en el siglo XIX<sup>7</sup>, se inicia el comercio ilegal de personas con fines de explotación y, paralelamente, los acuerdos multilaterales o bilaterales entre Estados para erradicarlo. Daniel O'Donnell, en su libro *Derecho internacional de los DDHH: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, sostiene que “la prohibición de la esclavitud puede considerarse el primer paso en la construcción del derecho internacional de los derechos humanos” (2004:239) e identifica como los primeros acuerdos internacionales al **Tratado de París de 1814** entre Francia e Inglaterra, donde Francia se compromete a abolir gradualmente la esclavitud; a la **Declaración de 1815** (Tratado de Viena) relativa a la abolición de la trata de esclavos; y, al **Acta de Bruselas de 1890**, sobre el derecho a allanar buques como medidas para controlar y prevenir la trata de esclavos. Estos acuerdos internacionales son fruto de un cambio de época constituido sobre la base de la doble revolución, como la denomina Eric Hobsbawm en el libro *La era de la Revolución: 1789-1848*, haciendo referencia a la Revolución Industrial Inglesa (1760-1830) y a la Revolución Francesa (1789-1799) principalmente. La primera introdujo un nuevo modelo de acumulación a partir de la incorporación de la máquina a vapor en el proceso productivo y, la segunda, un nuevo modelo político a partir de la democracia parlamentaria con sus correspondientes libertades.

La Revolución Industrial Inglesa, si bien “fue financiada por el capital acumulado por la trata de esclavos y por la esclavitud de negros” (2011), tal como sostiene Eric Williams en su libro *Capitalismo y esclavitud*, fue el propio desarrollo y maduración de ese capitalismo lo que llevó entre otros motivos a abolir el comercio de esclavos en 1807. Decisión influida por el movimiento humanitarista, pero sobre todo porque se había vuelto ineficiente el sistema, la producción comenzó a pasar por la industria algodonera y no por el comercio de esclavos para la producción de azúcar en las Antillas. El espíritu que había en la clase media

---

<sup>7</sup> En nuestro continente el primer país en abolir la esclavitud fue Haití en el año 1802 y Brasil fue el último en el año 1888. Argentina abolió la esclavitud con el art. N.º 15 de la Constitución Nacional de 1853. Previamente a que se aboliera la esclavitud, el comercio de esclavos era legal, y lo que por entonces se denominaba “trata de esclavos” refería a la evasión impositiva, es decir a la comercialización de esclavos evadiendo impuestos.

industrial inglesa en esa época, se expresa en las palabras de Adam Smith

“el trabajo hecho por esclavos, aunque parezca que solo cuesta su manutención es, a fin de cuentas, el más caro de todos. Una persona que no pueda adquirir propiedad alguna, no puede tener otro interés que el de comer lo más posible y trabajar lo menos posible” (Williams, 2011:32).

Por otro lado, la Revolución Francesa transformó el orden social y político tradicional poniendo fin al Antiguo Régimen, al absolutismo y al feudalismo. Como afirma Hobsbawn,

“esta gran transformación estuvo signada por un individualismo secular, racionalista y progresivo que dominaba el pensamiento ilustrado. Su objetivo principal era liberar al individuo de las cadenas que le oprimían: el tradicionalismo ignorante de la Edad Media que todavía proyectaba sus sombras sobre el mundo; la superstición de las iglesias (tan distintas de la religión “natural” o “racional”); de la irracionalidad que dividía a los hombres en una jerarquía de clases altas y bajas según el nacimiento o algún otro criterio desatinado” (2009:29).

Este espíritu se materializa en uno de los documentos más influyentes que proclamó la Revolución Francesa como fue la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano” (1789), donde expresa en su primer artículo que “Los hombres nacen y viven libres e iguales bajo las leyes”, si bien recién unos años después, en 1794, propone abolir la esclavitud. Ese proceso revolucionario se vio coartado por el golpe de estado de Napoleón Bonaparte en 1799, quien restaura la esclavitud en Francia, la cual se vuelve a abolir, luego de la abdicación del Emperador y por presión de Inglaterra.

Las instituciones que estaban contenidas en la esclavitud hasta el Siglo XIX se fragmentaron según las distintas formas de explotación en el siglo siguiente; y la respuesta de la comunidad internacional fue crear instrumentos jurídicos específicos que respondan a cada problemática (Gómez, 2016). Asimismo, se siguió produciendo un marco normativo internacional con el fin de erradicar la esclavitud.

Debido a la complejidad que presenta el delito de trata y a la especificidad que tienen cada uno de los instrumentos jurídicos internacionales que van comprometiendo a la comunidad mundial en la persecución, prevención, erradicación de este fenómeno e implicando al Estado como garante de los derechos, es que se vuelve necesario enumerar los diferentes tratados y pactos según la problemática específica.

- A partir del 1900, y profundizándose en los períodos de las guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945), **la trata de mujeres**, particularmente el comercio de europeas para la

prostitución o concubinato a países árabes, africanos y asiáticos en mayor medida y en menor medida a países como Argentina (Gatti, 2014), toma relevancia y se vuelve un interés para el concierto de naciones. El primer instrumento internacional que se crea en torno a este delito es el “Acuerdo internacional para asegurar una protección eficaz contra el tráfico criminal denominado trata de blancas” (París, 1904). El mismo estaba centrado solo en la investigación (art. N.º2) para la identificación de la víctima y la repatriación de la misma a su país (art. N.º 3 y 4).

En el año 1910, se firma en París el “Convenio internacional para la represión de la trata de blancas”, por el cual se obliga a los países a castigar a los proxenetas e incorpora no solo la trata externa (como lo contemplaba el Acuerdo de 1904) sino también la trata interna.

A los dos años de encontrarse establecida la Sociedad de Naciones —organismo internacional creado luego de la Primera Guerra Mundial con el fin de promover la cooperación internacional, mantener la paz y la seguridad—, en 1921 se aprueba la “Convención internacional para la supresión de la trata de mujeres y menores” (Ginebra) que, abandonando el término “trata de blancas” por excluir a mujeres de otras razas, se centraliza en la sanción del delito.

Unos años más tarde (1933), se adopta el “Convenio internacional para la represión de la trata de mujeres mayores de edad”, que obliga a los Estados firmantes a castigar a las personas que ejercían la trata de mujeres adultas con independencia de su consentimiento.

A pesar de los esfuerzos realizados por los Estados hasta mediados del siglo XX se evidencian escasos avances, o, como dice Laura Gianelli Dublanc “ninguno de ellos ha sido totalmente efectivo” (2016:8).

Luego de la segunda guerra mundial, el sistema internacional se reestructura a partir de la articulación de un conjunto de instituciones de carácter internacional, y comienzan a generar legislación acorde a los principios de la carta de Naciones Unidas. Es en este contexto que se firma la **Declaración Universal de los DDHH** proclamada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 10 de diciembre de 1948, donde se prohíbe en todas sus formas la esclavitud y la servidumbre (art. N.º 4) y, en correlato, se establece que nadie podrá ser “sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes” (art. N.º5).

Al año siguiente (1949) Naciones Unidas aprueba la “Convención para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena”. Este convenio unifica las convenciones anteriores<sup>8</sup> relativas a la trata de blancas y al tráfico de mujeres y niños/as/es,

---

<sup>8</sup> Nos referimos a las Convenciones de los años 1904, 1910, 1921 y 1933.

y define como delito el hecho de que una persona concierte la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de esta. A partir de la misma, el consentimiento de la víctima carece de importancia. Siguiendo el pensamiento de Staff Wilson (2009), si bien la Convención adjudica carácter delictivo al tráfico del sexo y a los actos relacionados con la prostitución, la misma no logró describir el fenómeno en su totalidad ni generar mecanismos de control ni gran adhesión internacional. En este período, desde 1949 a 1979, no se ha producido ningún acuerdo de carácter internacional que se centre en trata de personas con fines de explotación sexual.

Recién en el año 1979 se elabora en el marco de ONU la “Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW), de carácter vinculante para los países firmantes donde se obliga a las partes a tomar las medidas necesarias para suprimir la trata de mujeres y la explotación de la prostitución (art. N.º 6) (Ghezzi, 2013). En el año 1999, se aprueba el Protocolo Facultativo de la CEDAW, en el cual los Estados partes reconocen la competencia del Comité de la CEDAW para recibir

“las comunicaciones que podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas” (art. N.º2).

- En **lo que respecta a la esclavitud**, en el año 1926, la Sociedad de Naciones aprueba la “Convención sobre la esclavitud” y define dicho término como aquella situación mediante la cual se ejerce sobre un individuo atributos del derecho a la propiedad (art. N.º 1). Declara a esta práctica como ilegal y crea un mecanismo internacional para perseguir a quienes la ejercen.

Treinta años más tarde, en 1956 —luego de haberse conformado la ONU y establecido la Declaración Universal de los DDHH, la cual prohíbe expresamente la esclavitud— se aprueba la “Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud”. Por primera vez se obliga a los Estados a adoptar acciones tendientes a prohibir las denominadas “prácticas análogas a la esclavitud”, es decir, la servidumbre por deudas, la servidumbre de la gleba, el matrimonio forzado, la mujer transmitida por herencia y la venta de menores de 18 años para la explotación (art. N.º1). Asimismo, se solicita a los Estados que impongan penas severas a quienes transporten personas en situación de esclavitud (art. N.º 2).

Una década más tarde, el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (aprobado

el 16 de diciembre de 1966 y en vigencia a partir del año 1976<sup>9</sup>), en el artículo N.º 8, prohíbe la esclavitud y la trata de esclavos. Debido a que la condición de migrante pone en estado de vulnerabilidad a las personas y facilita la comisión del delito de trata, la **migración** se vuelve de interés para este tema. Por tanto, se destaca lo legislado en la materia como es la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus familias”, adoptada por ONU en 1990, donde se establece un piso mínimo de derechos a los trabajadores migrantes y su familia. Y, el Convenio N.º 143 de OIT “Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)” (1975) donde se obliga a los Estados que lo suscriben implementar acciones a fin de facilitar el acceso al trabajo de los/as migrantes.

- En la temática **laboral**, la OIT aborda, a través de diferentes convenios, la erradicación del trabajo forzoso. El Convenio N.º 29 “Convenio sobre trabajo forzoso” del año 1930 se obliga a los países firmantes la supresión de dicha práctica y solo se admite en forma transitoria cualquier servicio o trabajo que se exija en los siguientes marcos (art. N.º2): a) “en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar”; b) parte de las “obligaciones cívicas normales de los ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo”; c) “en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial”; d) “en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenaza de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias”, etc.; y por último, e) “pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma”.

El mismo es complementado en el año 1957 por el Convenio N.º 105 “Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso” que suprime todas las formas de trabajo forzoso. En el año 2014, a partir del Protocolo sobre Trabajo Forzoso se actualizan los convenios comprometiendo gobiernos, empleadores y empleados.

En lo que respecta al trabajo infantil se encuentra el Convenio N.º 182 sobre “Eliminación de las Peores Formas de Trabajo infantil”, donde declara ilegal a la esclavitud infantil, la explotación sexual y el trabajo peligroso, incluido el reclutamiento forzoso de niños para ser utilizados en conflictos bélicos.

- En lo que respecta a la **niñez**, existen numerosos instrumentos de protección, se considera relevante la “Convención sobre los Derechos del Niño” (ONU, 1989) donde se obliga a los Estados firmantes a impedir el secuestro, la venta o la trata de niños/as/es para

---

<sup>9</sup> Argentina adhiere al pacto mediante la Ley N.º23.313 de 1986. Luego, con la reforma constitucional del año 1994, el Pacto y la Declaración Universal de los DDHH adquieren jerarquía constitucional conjuntamente con otros pactos y tratados internacionales a través del artículo N.º 75 inciso 22.

cualquier fin o en cualquier forma, así como a garantizar, a las personas, que han sido víctimas de la explotación, un tratamiento apropiado para su recuperación y reintegración social. Asimismo, existe el Protocolo facultativo sobre la venta de niños/as/es, la prostitución infantil y la utilización de niños/as/es en la pornografía que solicita a los Estados partes a incorporar estos delitos en sus legislaciones penales.

- En el **ámbito interamericano**, se destaca la “Convención Americana sobre DDHH” (también llamada “Pacto de San José de Costa Rica”, 1969) la cual prohíbe la esclavitud, la trata de esclavos y de mujeres en todas sus formas y el trabajo forzoso (art. N° 6, inc. 1°). Por otro lado, la “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer” (1994), más conocida como la “Convención de Belém do Pará”, dispone en sus artículos 3° y 4° el derecho de todas las mujeres a vivir una vida libre de violencia y el derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y libertades consagradas por normativa regional e internacional competente.

En los años noventa, con el final de la guerra fría, la trata de personas adquiere mayor visibilidad en la agenda internacional debido a la creciente presencia de mujeres provenientes de países de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en prostíbulos de Italia, Austria, Grecia y Países Bajos (OIM, 2001), donde también se encuentran mujeres nigerianas, colombianas, chinas y dominicanas. El ingreso clandestino a los países europeos, el reclutamiento, el traslado y la coacción evidencian la presencia de organizaciones criminales importantes y con poder económico suficiente como para asegurar la impunidad (Pacecca, 2013).

La dimensión que toman estos hechos promueve los debates en los foros internacionales y, en 1998, la ONU solicita la conformación de un Comité especial para elaborar instrumentos contra la delincuencia organizada transnacional (Resolución 53/111, 9/12/1998).

Luego de dos años de intensos debates donde participaron organizaciones de la sociedad civil, en el año 2000, en Palermo (Italia), la comunidad internacional aprueba la **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional** y sus dos protocolos complementarios: el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños” y el “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire”<sup>10</sup>. El “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de

---

<sup>10</sup> En algunos textos se mencionan tres protocolos y no dos, debido a que se contabiliza el “Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes” que se debía introducir como complemento de la Convención. Esto no pudo suceder ya que el mismo no estuvo terminado para el 15 de noviembre de 2000, fecha en que se aprobaron estos instrumentos contra el delito transnacional organizado,

personas, especialmente mujeres y niños”, también conocido como “Protocolo de Palermo”, es el instrumento internacional más relevante sobre trata de personas y de mayor influencia en la agenda mundial. El mismo entra en vigor en el año 2003, y, a diciembre de 2017, ya cuenta con 176 países firmantes (UNTC, 2019). El Protocolo establece la primera definición unificada de trata de personas que, posteriormente, será utilizada por la normativa jurídica regional y nacional, además de promover la cooperación entre Estados para la lucha contra este flagelo y establecer acciones de asistencia y protección a las personas que han sido objeto de la misma.

Concebido bajo el enfoque de derechos humanos, el Protocolo coloca a la asistencia como una prioridad. Considera que la misma debe pensarse a largo plazo y planificarse de manera integral y multidisciplinaria. La persona es considerada como un sujeto de derecho y el Estado como garante del mismo.

Tanto la Convención contra la Delincuencia Organizada Internacional (art. 25) como el Protocolo establecen que los Estados deben adoptar medidas apropiadas para asistir y proteger a las víctimas de intimidación o amenazas, así como indemnizarlas y restituirles sus derechos. Además, el Protocolo obliga a los Estados a preservar la privacidad y la identidad de las víctimas, informar y asesorar sobre los procedimientos judiciales y administrativos, posibilitar la expresión de las opiniones y preocupaciones de las víctimas en las actuaciones penales, adoptar medidas para prever la recuperación física, psicológica y social; proveer de alojamiento adecuado, asistencia médica, psicológica y material, oportunidades de empleo, educación y capacitación.

En el año 2002, la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH elabora los “Principios y Directrices recomendados sobre los DDHH y la Trata de Personas”, constituyéndose una orientación normativa de tipo práctica, una guía no vinculante que sirve de apoyo para conducir a la comunidad internacional en sus acciones dirigidas a impedir la trata de personas y proteger los derechos de quienes son objetos de la misma.

Los principios<sup>11</sup> —nucleados en 17 ítems— definen el objeto y los parámetros de la intervención, se organizan en cuatro apartados: primacía de los DDHH; prevención de la trata de personas; protección y asistencia; y, por último, penalización, penas y reparación. Las directrices, por su lado, se sintetizan en 11 puntos que operan como una orientación práctica a fin de que los principios se traduzcan en respuestas efectivas y realistas.

---

sino que se concluyó el 31 de mayo de 2001, y recién en esa fecha se agregó a la Convención.

<sup>11</sup> Los 17 principios y las 11 directrices se encuentran detallados en el Anexo del documento de la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH, Principios y Directrices recomendados sobre los DDHH y la Trata de Personas. Comentario, en pág. 263 a 276. ONU, 2010.

A los fines de este trabajo se destaca la Directriz 6, que considera una asistencia y protección libre de discriminación a toda víctima de trata, procurándose a través de la cooperación de diversas áreas del Estado y de organizaciones no gubernamentales. El contenido de la Directriz 6 detalla aquello que se debería considerar: ofrecer alojamiento seguro y adecuado que atienda a las necesidades de las víctimas de trata de personas, sin depender de que la misma declare en el proceso penal; prestar atención primaria de salud y atención psicológica; informar el derecho a establecer contacto con la embajada o el consulado en el caso que la víctima fuera extranjera, para lo cual sugiere la capacitación al personal de esas oficinas a fin de que puedan responder adecuadamente frente a un caso; proveer de asistencia letrada e información en un idioma que la víctima comprenda; proteger a las víctimas de daños, amenazas o actos de intimidación por parte de los tratantes y personas asociadas a ellos, entre otras medidas, resguardando su identidad. Si la víctima desea regresar a su lugar de origen, disponer el regreso en condiciones seguras.

Por otro lado, la Directriz 8 señala medidas especiales para los/as/es niños/as/es víctimas de trata de personas. Hace referencia a que los/as/es niños/as/es deben tener un tratamiento individualizado y una atención especial y diferente del previsto para los/as adultos/as. Entre las medidas especiales se encuentran: identificar y localizar a familiares y/o tutores/as, siempre y cuando eso redunde en beneficio de la víctima; garantizar el derecho del niño/a/e de opinar libremente especialmente respecto de las decisiones acerca del posible regreso a su familia.

Si bien existen observaciones de las organizaciones de la sociedad civil sobre lo que el Protocolo de Palermo no ha profundizado ni definido —como por ejemplo, qué entiende por explotación laboral y sexual, abuso y vulnerabilidad, debiendo recurrir a otros instrumentos para precisar su alcance—, el mismo ha influenciado la agenda política nacional a tal punto que, desde su aparición, se pueden enumerar una cantidad de acciones generadas en todos los niveles del Estado y en todos los poderes públicos.

En síntesis, al llevar adelante este proceso de historización del sistema legal internacional en lo que respecta a todas las aristas que cruzan a la trata de personas, se observa, por un lado, el esfuerzo y la dificultad de la comunidad mundial para ir generando normativas que contribuyan a disminuir o erradicar esta problemática donde hay prácticas que recién se han logrado suprimir a fines del siglo XX. Por otro lado, se evidencia el carácter evolutivo del derecho, que da como resultado, recién en este nuevo siglo, un instrumento específico como es el Protocolo de Palermo.

Asimismo, en todos los pactos, tratados y convenios internacionales se advierte un gran

ausente: “el cliente”, “el consumidor”. Esa demanda —que en la cuestión de la explotación sexual está personificada, fundamentalmente en la figura del hombre, en lo respectivo a la trata con fines de explotación laboral se ve difusa— no se encuentra ni penada, ni regulada, ni desincentivada. Como advertimos en el apartado anterior, mientras haya demanda siempre existirán “los incentivos, las oportunidades y las condiciones para que prosperen modalidades de criminalidad(...)” (Della Penna, 2014:30).

## **2.2. Marco normativo nacional. La historia socio-política, las agencias estatales y la construcción de un andamiaje jurídico**

La Constitución Nacional Argentina de 1853 establece en el artículo N.º 15 que

“En la Nación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución; y una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración. Todo contrato de compra y venta de personas es un crimen de que serán responsables los que lo celebrasen, y el escribano o funcionario que lo autorice. Y los esclavos que de cualquier modo se introduzcan quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República”.

El primer intento del Estado argentino por frenar la trata de personas con fines de explotación sexual, llamada por entonces “trata de blancas”, data del año 1913. Durante ese año se aprueba la ley N.º 9.143, conocida como “Ley Palacios” por ser el diputado Alfredo Palacios del PS quien impulsó la misma. La “Ley contra la trata de blancas, la prostitución de niñas y adolescentes y el proxenetismo” colocó al país a la vanguardia de la lucha contra este delito por haber sido la primera normativa a nivel mundial y su importancia se refleja en haber escogido el día de su aprobación, 23 de septiembre, como del Día Internacional contra la Explotación Sexual y la Trata de Personas<sup>12</sup>. Además, se debe destacar que la ley fue innovadora por no considerar el consentimiento de las víctimas para el ejercicio de la prostitución y por las altas penas para los tratantes. Aunque nunca se aplicó y unos años más tarde, en el año 1921, fue derogada por la ley N.º 11.179, puso el tema en agenda pública, produjo un cambio en el ejercicio de la explotación y la sociedad civil se involucró creando en Buenos Aires la Asociación Nacional Argentina contra la Trata de Blancas, cuyo rol consistió en conseguir hogares transitorios para mujeres rescatadas, empleos y controlar los avisos engañosos en los diarios (UNICEF, 2012).

---

<sup>12</sup> Este día fue instaurado por la Conferencia Mundial de la Coalición Contra el Tráfico de Personas en coordinación con la Conferencia de Mujeres que tuvo lugar en Dhaka, Bangladesh, en enero de 1999.

En diciembre de 1936 se sanciona la ley N.º 12.331 de “Profilaxis de enfermedades venéreas”, con la intencionalidad de perseguir a los proxenetas y a los tratantes de blancas. La ley prohibía los lugares para el ejercicio de la prostitución (art. N.º15), además de sancionar a quienes los administren de manera clandestina (art. N.º17). Siguiendo el pensamiento de Horacio Coutaz, en su artículo “La prevención y la asistencia de la trata de personas en Santa Fe: avances, debates y deudas pendientes” (2016), se observa que si bien la legislación fue de avanzada, no tuvo correlato con una efectiva persecución del delito, ni con una decisión política de erradicar al mismo.

Este avance en la materia tiene su revés con el Decreto N.º 10.638 del año 1944, el cual a través de modificar los artículos N.º 15 y N.º 17 de la Ley N.º 12.331, permitía instalar prostíbulos en zonas militares o navales. Este decreto es posteriormente ratificado a través de la ley N.º 12.912 del año 1946.

Esta postura, contraria al abolicionismo, en parte se debe a la importancia que el peronismo le otorgó a la política sanitaria. Siguiendo el pensamiento de Di Liscia y Rodríguez en el artículo “El cuerpo de la mujer en el marco del Estado de Bienestar en la Argentina. La legislación peronista. (1946-1955)”, se puede observar cómo el gobierno peronista, con motivo de erradicar las enfermedades venéreas, implementó una legislación compulsiva y punitiva que obligaba a la población a declarar su estado de salud y a someterse a un tratamiento en caso de haber contraído una enfermedad. Se evaluaba que la ley de profilaxis no solo no había disminuido la enfermedad, sino que había aumentado el contagio, en parte por la falta de control al interior del país y el aumento de la apertura de prostíbulos clandestinos. Por tanto, la reglamentación de la prostitución no solo preveía la instalación de prostíbulos en zonas “apartadas” sino también un conjunto de medidas profilácticas, desde exámenes médicos periódicos, libreta sanitaria hasta consultorios en los barrios donde se instalarían las casas de tolerancia (Di Liscia y Rodríguez, 2004).

Por otro lado, el gobierno peronista consideraba que el ejercicio de la prostitución era consecuencia de cuestiones económicas, por lo que generó estrategias de inclusión social que abarcaban desde políticas de empleo hasta internados en colegios para las adolescentes de escasos recursos.

En el segundo gobierno de Perón, algunos autores sostienen que esta postura reglamentarista se debió a la enemistad con la Iglesia Católica, y esto devino en que en el año 1954 se otorgue a las provincias la autorización de la instalación de prostíbulos en sus territorios y, un año después, mediante el decreto N.º 4633/55, se reglamentó el funcionamiento de los mismos. Ese mismo año, en el mes de septiembre, el Gral. Juan D.

Perón fue destituido mediante un golpe cívico militar conocido como la Revolución Libertadora, la cual derogó la normativa, siendo publicada en el Boletín Oficial cuatro años más tarde (Fontenla, 2010).

Por otro lado, en materia laboral, se destaca<sup>13</sup> que en el año 1944, cuando el Gral. Perón se encontraba al frente de la Secretaría de Trabajo y Previsión, se sanciona el Estatuto del peón rural (Decreto - Ley N.º 28.160/44, Ley N.º 12.921/46) generando condiciones dignas para los trabajadores del campo, considérese: establece un salario mínimo (art. 4), el derecho al descanso durante la jornada (art. 8), descanso dominical obligatorio (art. 9), alojamiento y alimentación adecuada (art. 11), obligación de proveer una parcela para huerta y cría de animales (art. 14), asistencia médica (art.18), estabilidad laboral (art. 23), vacaciones pagas (art. 22), entre otros. Perón, en el marco de la sanción del decreto, declara:

“La situación del peón en el país es de extraordinario desmedro para los hombres que trabajan en el campo. La Constitución del ‘53 abolió la esclavitud, pero lo hizo teóricamente porque no es menor la esclavitud de un hombre que en el año ‘44 trabajaba para ganar 12, 15 o 30 pesos por mes. Y esa es la situación del peón. Se encuentra en una situación peor que la del esclavo, porque a este el amo tenía la obligación de guardarlo cuando viejo, hasta que se muriera; en cambio al peón, cuando está viejo e inservible le da un chirlo como al mancarrón para que se muera en el campo o en el camino. Es una cuestión que ningún hombre que tenga sentimientos puede aceptar...” (Conferencia de prensa, 17/11/1944).

Fue un período de avance de derechos en materia laboral, social, educativa y política, derechos que se verán instituidos en la Constitución de 1949, materializado a través de las políticas públicas y visualizado en el ascenso social de los sectores más humildes de la población. Con el golpe de Estado de 1955, el dictador Pedro Eugenio Aramburu interviene los sindicatos, anula derechos laborales conquistados y, el 27 de abril de 1956, deroga la Constitución Nacional vigente y reinstaura la Constitución Nacional de 1953.

Luego de atravesar una década de políticas que tendían a entender que la erradicación del delito de trata pasaba en parte por reglamentar la explotación sexual, la lucha contra la trata a través de la penalización vuelve a la agenda gubernamental en el año 1957 cuando se adhiere al Convenio para la represión de la trata de personas y la explotación de la

---

<sup>13</sup> Se destaca los avances de derechos de los trabajadores rurales por ser uno de los principales rubros productivos donde la trata con fines de explotación laboral subsiste hasta hoy en día.

prostitución ajena (ONU, 1949), y unos años después, en el año 1964 el país ratifica la Convención Supletoria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud (ONU, 1956).

Los años setenta y principios de los ochenta estuvieron signados por el terrorismo de estado, donde no solo se militarizó la sociedad sino que además se la desarticuló mediante el crimen y el terror (Vasallo, 2011). Con el fin de disciplinar a los sectores populares, principalmente a la clase obrera, la dictadura cívico militar implementó mecanismos represivos basados en la sospecha personal generalizada, la desaparición y la persecución política, la clausura de los canales de participación popular y la atomización social. Con el mismo sentido, y con la necesidad de consolidar el poder de la clase dominante, se estructuró un plan económico que debía invertir las condiciones socio-económicas imperantes: la sociedad era heterogénea por arriba y homogénea por abajo (Villarreal, 1985).

La dictadura cívico militar mutó la estructura social del país a través de una doble estrategia: unificar los intereses de la clase dominante y fragmentar los de la clase trabajadora. Para el logro de la unificación de intereses, desarrolló una política de concentración, hegemonía y representación. La concentración fue fruto de la centralización del capital, el eficientismo en el aparato productivo y el fortalecimiento de poder en la cúspide; la hegemonía pasó por el predominio del sector financiero; y la representación, constó en la defensa por parte de los militares de los intereses de los grandes sectores propietarios. Por otro lado, la heterogeneización se obtuvo a través de la estrategia de fragmentación, rearticulación e individualización. Para la cual implementó una política desindustrializadora que trajo aparejada la reducción del peso del obrero industrial, el crecimiento del cuentapropismo, y la expansión de la tercerización produciendo un aumento en la marginación de los trabajadores. A esto se sumó la clausura sindical, la estratificación salarial, la diferenciación sectorial y la ruptura de los mecanismos tradicionales de solidaridad social. En ese marco de esas medidas, el Estatuto del Peón Rural es derogado y sustituido el 7 de octubre de 1980 por la Ley de facto N.º 22.248 Régimen Nacional del Trabajo Agrario, donde entre otras modificaciones elimina la limitación de la jornada laboral.

A mediados de los años ochenta, Argentina recupera el estado de derecho y mediante la Ley N.º 23.313 de 1986, adhiere al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que prohíbe la esclavitud y la trata de esclavos.

Comienza un proceso de institucionalización y fortalecimiento de la democracia cuyo cenit se alcanza en el año 1994 con la reforma de la Constitución Nacional. En dicha carta

magna, Argentina eleva a jerarquía constitucional tratados y pactos internacionales que son de importancia para la lucha contra la trata y para la vigencia de los derechos humanos, y que han sido mencionados en el apartado anterior. Entre ellos pueden mencionarse: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de DDHH, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas y la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (art. 75, inc. 22) (Della Penna, 2014).

En el año 2002, mediante la ley N.º 25.632, el Estado argentino ratifica la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional y sus tres protocolos, entre ellos, el Protocolo de Palermo dedicado específicamente a la trata de personas. Este protocolo constituye un enmarque fundamental para todas las acciones y decisiones políticas que se impulsaron en torno a este flagelo, ya que el mismo determina un parámetro para el marco jurídico nacional.

Para su ejecución, el Gobierno argentino designa a la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito (OFAVI), perteneciente al Ministerio Público Fiscal, como punto focal en la lucha contra este flagelo. En Argentina, los puntos focales se constituyen como referencias tanto a nivel nacional como provincial con el fin de articular, sensibilizar y monitorear la adecuación de las normativas a los estándares de la Convención y la modificación de las políticas en relación a este delito.

Durante ese mismo año, la OIM implementa el Programa de Asistencia a las Víctimas de Trata (AVOT), basado en una estrategia de intervención múltiple, con asistencia y protección a las personas rescatadas de este delito y el apoyo para el retorno voluntario al país de origen (UNICEF, 2012) y Argentina se constituye como contraparte para la ejecución del mismo.

El ingreso de la lucha contra la trata en la agenda gubernamental también tiene su correlato en la sociedad civil. Un hecho de gran trascendencia mediática marcó un hito en el tema: el secuestro de María de los Ángeles Verón, conocida como “Marita”, el 3 de abril de 2002. La joven tenía 23 años cuando fue secuestrada y desaparecida en la ciudad de San Miguel de Tucumán. Desde entonces, su madre Susana Trimarco<sup>14</sup> lleva adelante una lucha

---

<sup>14</sup> El 19 de octubre del 2007 crea la Fundación María de los Ángeles para brindar asistencia integral a las

incansable para encontrar a su hija. En esa búsqueda, se introdujo en diversos prostíbulos logrando salvar a otras víctimas, poniendo al descubierto las redes delictivas y transformándose así en una referente internacional en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual.

En 2003 nace la red No a la Trata, que articula organismos nacionales, provinciales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y personas físicas, y la ONG Luz de Infancia (Puerto Iguazú, Misiones) dedicada a niñas y niños víctimas de prostitución. En 2005, surge en la ciudad de Posadas (Misiones), la Coalición Alto a la Trata y a la Explotación Sexual Comercial Infantil, cuya tarea se ha centrado en el monitoreo de los artículos clasificados de los diarios. Asimismo, esta coalición ha confeccionado el Código de Ética Hotelera contra la Trata y la Explotación Sexual Comercial Infantil, con apoyo gubernamental.

En el año 2006, como producto de la presión de las organizaciones, el Ministerio del Interior presenta un proyecto ley que incluye un Programa de Prevención, Erradicación de la Trata de Personas y Asistencia a sus víctimas mediante el Programa Las Víctimas contra las Violencias (Boletín oficial N.º 31253 4/10/2007). En concordancia, el Senado de la Nación presenta un proyecto de ley de trata de personas, el cual se transforma, en el año 2008, en la ley N.º 26.364, “Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas”.

La Ley N.º 26.364 establece la definición de trata de personas (art. N.º2 y N.º3) y de explotación (art. N.º4), enumera los derechos de las víctimas (art. N.º 6 al N.º 9), tipifica penalmente el delito y regula las penas (art. N.º10 al N.º 17). Ergo, la ley coloca al país en concordancia con el derecho internacional, dota al sistema legal de un marco preventivo, represivo y asistencial para hacer frente al delito con el fin de erradicarlo (Gatti, 2013: 2).

Dicha norma es impulsada por el Ministro de Justicia de la Nación, Dr. Aníbal Fernández, y tiene como trasfondo la lucha de Susana Trimarco, quien mantuvo la problemática en la agenda social y política.

La ley logra ser aprobada a pesar de las críticas de las organizaciones feministas y de diferentes bloques opositores. A la misma se le objetaba las penas bajas (art. N.º10. de 3 a 6 años y de 4 a 10 años si existe vínculo con la víctima) y el consentimiento para las personas mayores de 18 años de edad (art. N.º 2), es decir la persona mayor de edad debía demostrar que no consintió estar bajo explotación (Rodríguez, 2008).

Producto de la sostenida movilización de las organizaciones de mujeres y de familiares

---

víctimas de trata así como también recibir denuncias, ofrecer contención y asesoramiento a familiares. En julio de 2008 inaugura el primer refugio especializado del país en Tucumán. De este proyecto se han replicado los protocolos de asistencia en Buenos Aires y Córdoba.

(<http://www.fundacionmariadelosangeles.org/fundacion-maria-de-los-angeles.htm>)

de víctimas de trata, que el tercer<sup>15</sup> día de cada mes se reunían frente al Congreso de la Nación reclamando “Justicia por Marita Verón y por todas las víctimas de trata de mujeres y niñas para la prostitución”; sumado al polémico fallo que absolvió a los trece imputados por la desaparición y promoción de la prostitución de Marita, que impactó fuertemente en la opinión pública y en el Ejecutivo Nacional, a pedido de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, la reforma a la ley de trata —que tenía media sanción de Cámara Alta— logra ser incluida en el temario de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Nación.

El 19 de diciembre de 2012, se sanciona la ley N.º 26.842, según palabras de la diputada María Luisa Storani al diario Página 12:

“La ley mejora fundamentalmente tres aspectos. En primer lugar, se elimina la necesidad de que las víctimas mayores de 18 años tengan que probar que no dieron el consentimiento para estar en esa situación; en segundo lugar, hay un capítulo especial dedicado a la protección de los derechos de las víctimas. Hasta ahora tenían protección de la Oficina de Rescate durante el tiempo que duran los juicios y después lo que sucedía es que volvían a su casa, y resulta que los proxenetas viven en el mismo barrio, y terminaban, sin otras opciones laborales, cayendo nuevamente en sus redes. En tercer lugar, se amplían las figuras como la del rufianismo y se incorporan agravantes, por ejemplo, si la víctima estaba embarazada o era discapacitada” (Carbajal, 2012).

Aparte de los cambios producidos en la configuración del delito propiamente dicho (art. N.º 1 al N.º 5) y la ampliación de las penas (art. N.º 21 al N.º 26); a nivel institucional, la modificación de la ley crea dos organismos nacionales destinados a la formulación de políticas públicas en la materia:

- En primer lugar, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, se crea el Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas y su Familia (art. N.º 7 al N.º 10), con la función de diseñar y coordinar las acciones que posibiliten la implementación de la ley en todo el territorio nacional. El Consejo deberá constituirse con representantes de los tres poderes del Estado<sup>16</sup>, de los distintos organismos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; del Consejo Federal de Niñez; del Consejo Federal de la Mujer y de tres organizaciones no gubernamentales con

---

<sup>15</sup> El día 3 se escogió en alusión al día en que desapareció Marita Verón, 3 de noviembre de 2002. En la ciudad de Tucumán la convocatoria a las movilizaciones era impulsada por Susan Trimarco mientras que en Buenos Aires por la organización “La Casa del Encuentro”.

<sup>16</sup> Del Poder Ejecutivo, los Ministerios integrantes son: Ministerio de Justicia y DDHH.; Ministerio de Seguridad; Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

actividad específica o de interés en la temática<sup>17</sup>.

- En el art. N.º 11 se funda, también bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete, el Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. En funcionamiento desde septiembre de 2013, se le asigna la tarea de impulsar y fortalecer las políticas públicas del gobierno nacional. Este organismo deberá ser integrado por representantes de distintos organismos del gobierno nacional: Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia y DDHH, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

La reforma establece un Sistema Sincronizado de Denuncias sobre Delitos de Trata y Explotación de Personas en el ámbito del Ministerio Público Fiscal (art. N.º 23), a través de la asignación de un único número telefónico gratuito (N.º 145) con alcance en todo territorio nacional, disponible las 24 horas y los 365 días del año, a fin de recepcionar denuncias sobre este delito, las cuales podrán ser anónimas.

Desde que Argentina ha adherido al Protocolo de Palermo hasta el año 2015, el Frente para la Victoria —coalición de partidos de centro izquierda cuyos integrantes varían según el distrito electoral, pero la fuerza principal que la integra es el Partido Justicialista (PJ)<sup>18</sup>— estuvo a cargo del ejecutivo nacional. Durante ese período, como se puede evidenciar a través de lo escrito anteriormente, ha existido una firme decisión política de profundizar la lucha contra la trata y todo lo que esa acción demande.

En diciembre de 2015, asume el poder una nueva fuerza política, Cambiemos —una coalición de partidos de centro derecha integrada por Propuesta Republicana (PRO), Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica ARI, entre otros—. Este nuevo gobierno continúa con el proceso de institucionalización de la lucha contra la trata de personas.

Desde el día 23 de junio de 2016 que el gobierno inaugura, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el funcionamiento del Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas y su Familia, dicho organismo se ha reunido en diez oportunidades: en Ushuaia en noviembre de 2016; en La

---

<sup>17</sup> Se habilitará un registro en el que se inscribirán las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos o con actividad específica en el tema, que acrediten personería jurídica vigente y una existencia no menor a tres años. De manera rotativa y por períodos iguales no superior a un año, las organizaciones inscriptas integrarán el Consejo Federal.

<sup>18</sup> El Frente para la Victoria es integrado por: el Partido Humanista, el Frente Grande, el Partido Comunista de la Argentina (Congreso Extraordinario), el Partido Intransigente, el Partido de la Victoria, Proyecto Popular, el Partido Verde, Convergencia K, entre otras. Existen partidos que lo conformaron durante un período, tal es el caso del ARI (lo conformó desde el 2003-2005, solo en Ciudad Autónoma de Buenos Aires), el Conservador Popular (2003-2013), el Movimiento Libres del Sur (2007-2009) y el Partido Demócrata Cristiano (2007-2009). (La Fuente; Repetto; Shore y Turner, 2015)

Plata en el marzo de 2017; en Córdoba en mayo de 2017; en La Rioja en julio de 2017; en San Juan en diciembre de 2017; Neuquén en abril de 2018; en Puerto Iguazú en agosto de 2018; en Puerto Madryn en diciembre de 2018; en CABA en mayo de 2019 y en Jujuy en noviembre de 2019.

En el año 2018, el Comité Ejecutivo presenta el Primer Plan Nacional Bianual de Lucha Contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las víctimas (2018-2020) (contemplado en el art.12 inc. "I" de la ley N.º 26.842) con el fin de mejorar la eficacia de la respuesta estatal a estos delitos, tanto para su prevención y erradicación como para la protección y asistencia.

Un año después, el 23 de junio de 2019, la Cámara de Diputados de la Nación sanciona la Ley N.º 27.508 de creación del Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata y Explotación de Personas. Dicha ley entra en vigencia a través del decreto N.º 508/2019, el cual determina que el dinero y los fondos provenientes de la venta de los bienes decomisados en causas relacionadas con el delito de trata y explotación de personas, se destinen directamente a la asistencia a las víctimas de estos delitos, así como también permite que las víctimas reciban una reparación económica.

La continuidad en la decisión política del Estado argentino frente a este delito y la cercanía política del Ejecutivo con el gobierno de los Estados Unidos, llevó a que en los años 2018 y 2019, la Oficina para Monitorear y Combatir la Trata de Personas de los Estados Unidos, califique al país en la categoría Tier 1, es decir, que el país cumpla plenamente con los estándares mínimos para la erradicación de la trata de personas<sup>19</sup>.

En síntesis, con una postura activa y a fin de implementar la normativa, el Gobierno Nacional crea múltiples programas y áreas en el marco de las diferentes carteras ministeriales e instancias multiniveles y multiactorales para abordar la problemática, constituyéndose así la temática no solo en parte de la agenda gubernamental sino también en una temática planificada desde un abordaje multiagencial.

### **2.2.1. Del marco normativo al mecanismo estatal de implementación. Desde el rescate a la víctima hasta su asistencia**

En el año 2015 mediante la Resolución N.º 1280, la Jefatura de Gabinete, a cargo del Dr.

---

<sup>19</sup> El informe justifica la calificación por el incremento en el número de investigaciones, juicios y condenas, incluso de funcionarios cómplices y por brindar asistencia a más víctimas. Asimismo, identifica que “no asignó un presupuesto específico para su plan de acción nacional ni tampoco prestó a las víctimas, asistencia integral, especializada y completa a mediano y largo plazo, inclusive a las víctimas de sexo masculino” (Oficina para el monitoreo y lucha contra la trata de personas del Departamento de Estado de Estados Unidos, 2019:1).

Aníbal Fernández, aprueba el Protocolo Único de Articulación, en donde se inscribe el mecanismo de implementación de la ley nacional contra la trata, desde la recepción de denuncias hasta la asistencia a la víctima. Asimismo, se incorpora el Protocolo Nacional de Asistencia a la Víctima que había sido aprobado en el marco de la Sesión VIII del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (6 de noviembre de 2008) y publicado en el Boletín Oficial del 29 de diciembre de 2008.

El circuito de implementación consta de diferentes etapas:

- La primera etapa, denominada de “**detección y denuncia**”, contempla la recepción de denuncias por distintas vías. La principal es la línea telefónica N.º 145, que crea la ley contra la trata. La misma es gratuita con alcance nacional y posibilita el anonimato del/a denunciante. Una vez que la línea recepciona la denuncia, la deriva a los organismos correspondientes para su posterior intervención, ellos son: el Ministerio de Seguridad de la Nación, la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX), la Oficina de Monitoreo de publicación de avisos de oferta de comercio sexual (OM), el Poder Judicial y/o el Ministerio Público Fiscal.

Una segunda vía es a través de la inspección realizada por la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El/la inspector/a, ante la constatación de uno o más indicadores de la posible existencia del delito de trata de personas, tiene la obligación de comunicar de inmediato a las autoridades judiciales (juez o fiscal federal) y a los cuerpos policiales y/o fuerzas de seguridad federales.

Otra vía contemplada es a partir de un operativo de rutina llevado adelante por las fuerzas de seguridad, en el caso de que se hallen personas en situación de trata. El Ministerio de Seguridad ha desarrollado protocolos de actuación en esos casos.

- La segunda etapa es de “**judicialización y persecución del delito**”. Se llevan adelante investigaciones a raíz de las denuncias derivadas y judicializadas. Esta tarea la desempeña el Poder Judicial con colaboración de las fuerzas de seguridad. A partir de que se determina una posible situación de trata, se pasa al **rescate de la víctima**.

Luego de la sanción de la ley N.º 26.364, en agosto de 2008 se crea la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata (OFAVI) (según resolución MJSyDH N.º 2149/08), que unos años más tarde se convierte en el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata (en adelante, PNR) (resolución MJyDH N.º 713/12). El PNR se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Justicia y DDHH de Nación y, con el fin de actuar en forma

inmediata, abre oficinas regionales en diferentes puntos del país. Hasta el año 2018, se contabilizan las oficinas de Santa Fe, Chaco, Mendoza, Neuquén, La Pampa, Entre Ríos y La Rioja.

Si bien el PNR centraliza múltiples funciones<sup>20</sup>, a los fines de nuestro estudio nos interesa describir la función de acompañar y asistir psicológica, social, médica y jurídicamente a las víctimas, desde el momento del rescate en los lugares de explotación hasta la declaración testimonial.

El PNR lleva adelante la “**asistencia inmediata**”, mencionada también como “en la emergencia” o “de corto plazo”, es decir,

“el apoyo y protección a la víctima desde el momento en que se libera de la explotación o cuando la misma víctima pone en conocimiento su caso frente a las autoridades competentes, hasta que logra estabilizarse física y emocionalmente y se recupera de su crisis inicial” (INECIP, 2013:31).

El PNR inicia su intervención a pedido de la Justicia Federal o de la Fiscalía Federal.

Al momento de llevar a cabo el rescate, participan las fuerzas de seguridad federales especializadas en la temática, y creadas en el 2008 para tal fin, conjuntamente con el equipo interdisciplinario de profesionales<sup>21</sup> que integran el PNR.

La participación conjunta —contemplada en el artículo N.º 6 del decreto reglamentario N.º 111/15 de la ley nacional de trata— persigue garantizar que las víctimas declaren en condiciones especiales de protección y cuidado. Por tanto, durante el operativo, se procura que la psicóloga y la trabajadora social del PNR entrevisten en forma confidencial e individual a las víctimas y les ofrezcan asistencia (Gatti, 2014).

Si el procedimiento es realizado en la provincia de Buenos Aires y con consentimiento de la víctima, se la traslada a la Casa Refugio perteneciente al PNR hasta el momento de la declaración testimonial en sede judicial. En caso de que el procedimiento sea realizado en otra parte del territorio nacional, se procede al resguardo de la víctima en un lugar de alojamiento eventual, acompañadas en forma permanente por el equipo técnico del Programa. Si la persona rescatada fuera menor de edad, la autoridad judicial será quien determine la conveniencia del traslado a la Casa Refugio o al alojamiento eventual.

La **asistencia en la etapa de emergencia** implica brindar alojamiento temporal,

---

<sup>20</sup> El PNR está encargado de llevar adelante tareas de prevención mediante el dictado de capacitaciones y el diseño de estrategias de sensibilización y concientización para todo el territorio nacional. Asimismo, participa en las conferencias y grupo de trabajo sobre trata de personas de la UNODC y del Mercosur. En el ámbito del PNR funciona la línea telefónica 145.

<sup>21</sup> Se encuentra integrado por psicólogas, trabajadoras sociales, politólogas, médicos, abogados y personal policial especializado.

asistencia material, médica, psicosocial y jurídica, condiciones de seguridad y los recursos necesarios si la víctima desea regresar al país o a su lugar de origen (INECIP, 2013). Entre las obligaciones que le competen al Estado, se incluye garantizar que la víctima reciba información sobre los derechos que le asisten en su idioma y en forma accesible a su edad y madurez, de modo tal que se asegure el pleno acceso y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales que le correspondan.

Una vez concluida la primera declaración en sede judicial, está estipulado que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, específicamente el Área para la Prevención de las Peores Formas de Vulneración de Derechos, de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), lleve adelante la articulación con la provincia<sup>22</sup> correspondiente para la derivación de la/s víctima/s para que la misma continúe con la asistencia integral hasta la restitución efectiva de sus derechos y el armado de un proyecto de vida. En caso que la víctima fuera de nacionalidad extranjera, esta será el rea encargada de llevar adelante la asistencia mediata.

Siendo el Área para la Prevención de las Peores Formas de Vulneración de Derechos el organismo que cumple la función de punto focal nacional, cada provincia debe determinar qué área específica de su gobierno cumplirá la función de punto focal provincial y notificárselo a la misma. En el caso de Santa Fe, se determinó que el punto focal sea la Secretaría de DDHH, dependiente del Ministerio de Justicia y DDHH, mediante el Programa Provincial de Lucha contra la Trata que funciona bajo su órbita.

Tal como se encuentra definido en el documento de Directrices para la Articulación de la Asistencia a Víctimas de Trata de Personas, los **puntos focales** son “los encargados de articular las acciones de protección y promoción en su jurisdicción, es decir, de poner en funcionamiento el Protocolo Nacional de Asistencia, sin que ello signifique que sean los encargados directos de la misma” (2012:1).

En el **Protocolo Nacional de Asistencia** se encuentran establecidos los derechos y los criterios que deben ser garantizados e imperar en la **asistencia mediata o de largo plazo** a las víctimas de trata.

La asistencia se divide en dos momentos: una primera etapa que consta en “brindar refugio, alimentación, vestimenta, provisión de medicación, gestión de documentación en caso de ciudadanos/as argentinos/as y regularización de la documentación migratoria en caso de ciudadanos/as extranjeros/as” y una segunda etapa donde “se orienta la asistencia

---

<sup>22</sup> La persona rescatada de la trata no tiene la obligación de regresar a su lugar de origen, puede decidir en qué lugar desea rehacer su proyecto de vida.

hacia la reconstrucción del proyecto de vida” (Resolución N.º 1280/2015).

Se debe aclarar que las personas rescatadas no están obligadas a volver a su país ni a su lugar de origen como tampoco a recibir la asistencia que brinda el Estado. El Estado argentino debe garantizar que las personas tengan pleno conocimiento de sus derechos, que se encuentran contemplados en el artículo N.º 6 de la ley N.º 26.842.

En síntesis, el mecanismo de articulación creado para la implementación de la ley y el resguardo de los derechos de las víctimas, se lleva adelante de la siguiente manera: recepción de denuncias (principalmente de la línea 145 de alcance nacional, pero también puede provenir de una inspección del Ministerio de Trabajo o de un procedimiento policial, entre otros); judicialización e investigación de la denuncia recepcionada; rescate de las víctimas por las fuerzas de seguridad con acompañamiento del PNR; asistencia de emergencia; derivación hacia otras provincias a fin de que continúen con la asistencia a las víctimas hasta el armado de su proyecto de vida y la restitución plena de sus derechos.

### **2.3. La ley Provincial N.º 13.339: desde la articulación con el Gobierno Nacional hasta la asistencia a mediano y largo plazo**

A fines de 2006, y en concordancia con el curso que venía tomando la problemática de trata en la agenda nacional, el gobierno santafesino (a cargo del Partido Justicialista), a través del entonces Ministro de Gobierno, Justicia y Culto, el Dr. Roberto Rosúa, emite la Resolución N.º 1653<sup>23</sup> por la cual se crea la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Prevención y Lucha contra la Trata de Personas.

El primer encuentro de la Mesa, que comienza a funcionar ocho días después de su creación, cuenta con la presencia de varias reparticiones del gobierno provincial, la Defensoría del Pueblo, representantes de otros poderes del Estado, y referentes de numerosas organizaciones sociales y entidades civiles vinculadas con la problemática<sup>24</sup>. La misma persigue, en palabras del Ministro Rosúa, “ser “el punto de partida de acciones multidisciplinarias”, en las que el Estado y la sociedad civil puedan abordar el “crítico y acuciante” tema de la trata de personas, que tiene grandes variantes” (Mesa de Trabajo por la Trata (23/12/2006). Diario El Litoral)

El 18 de mayo de 2007, se produce el segundo encuentro donde, entre distintas acciones, el Ministro Rosúa propone la creación de una División Unidad Especial de Apoyo y

---

<sup>23</sup> La Resolución está fechada el 14 de diciembre de 2006

<sup>24</sup> Entre las que se mencionan: el Instituto de Género, Derecho y Desarrollo; la Casa de la Mujer; Amar (Asociación de Meretrices), Movimiento Los Sin Techo, Liga de Amas de Casa, CGT, Asociación Conciencia y Asamblea Permanente por los DDHH.

Coordinación para la Prevención y Lucha contra la Trata de Personas dependiente de la Policía de la Provincia, la cual se concreta bajo la Resolución N.º 04/2007.

Ese mismo año, a través del llamado a elecciones a gobernador, llega al poder (el 10 de diciembre) otra fuerza política, el FPCS<sup>25</sup>, encabezada por el Dr. Hermes Binner (2007-2011) del PS.

El Partido Socialista (PS), que gobernó la ciudad de Rosario desde el año 1989 hasta la actualidad (2019), cuenta con una amplia trayectoria en políticas de género. En el libro *Una ciudad en la marea. Rosario, 30 años de políticas públicas de género*, la periodista Sonia Tessa (2018) hace un recuento de todas las políticas que se han implementado, entre las que se pueden mencionar: la creación del Departamento de la Mujer (Ordenanza N.º 4367/1989) y del teléfono verde para recepcionar denuncias de violencia familiar (ord. 1241/90); provisión gratuita de anticonceptivos (desde 1991); apertura de un hogar de tránsito para mujeres en situación de calle (año 1994); creación de un Programa de Procreación Responsable; transversalización del enfoque de género a todos los equipos que trabajan en asistencia a víctimas de violencia; creación del Plan de Igualdad de Oportunidades y del Plan de Salud Integral de la Mujer (1998); aplicación del protocolo de Interrupción Legal del Embarazo por ordenanza desde 2007 (entonces como aborto no punible); la construcción de una maternidad pública modelo en parto respetada en 2017, entre otras acciones.

El reconocimiento de las políticas públicas a favor del derecho de las mujeres llevadas adelante por el Partido Socialista se evidenció en la discusión por la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo desarrollada en el Anexo de la Cámara de Diputados durante el mes de abril y mayo del año 2018, donde no solo han participado funcionarios relatando la experiencia de Rosario sino que la misma fue mencionada reiteradamente por representantes y referentes de organizaciones de la sociedad civil que expusieron en defensa del proyecto.

Las primeras medidas que toma el gobierno socialista al frente del Ejecutivo Provincial en relación a la trata de personas fue emitir el decreto N.º 1421/09 dando origen al Programa Integrando Redes dedicado a la prevención, monitoreo, control y asistencia a las víctimas de graves sometimientos por su situación de vulnerabilidad, y el decreto N.º 2282/09 creando la Mesa Interjurisdiccional para la Prevención y Lucha contra la Trata de Personas, reemplazando así a la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Prevención y Lucha contra la

---

<sup>25</sup> El Frente Progresista Cívico y Social es una alianza política, surgida en el año 2006, integrada por el Partido Socialista, Libres del Sur, el partido Creo (ex Coalición Cívica ARI Santa Fe), un sector de la Unión Cívica Radical, un sector del GEN y el partido SI (Solidaridad e Igualdad).

Trata de Personas, con el fin de fortalecer la prevención y la lucha contra este flagelo.

El territorio santafesino no se ha mantenido ajeno a la demanda y la presión de las organizaciones feministas ni del contexto nacional, es así como el proyecto-ley contra la trata, autoría de la diputada Alejandra Vucasovich del partido Unión Pro, fue tratado y aprobado en la Cámara Baja en mayo de 2012. En ese mismo mes, el Ejecutivo Provincial, mediante el Decreto N.º 1369, modifica el nombre División Unidad Especial de Apoyo y Coordinación para la Prevención y Lucha contra la Trata de Personas que dependía de la Policía de la Provincia, y la eleva de rango a Dirección Especial de Prevención y Sanción del Delito de Trata de Personas, pasando la misma a depender operativamente del Ministro de Seguridad de la Provincia y administrativamente del Jefe de Policía.

El gobernador Dr. Antonio Bonfatti (PS, 2011-2015) lo remite para que se trate en sesiones extraordinarias, y el 25 de abril del 2013, la Cámara de Senadores convierte el proyecto en la ley N.º 13.339. La misma contempla las múltiples dimensiones que abarca la problemática de trata de personas, es decir, desde medidas y estrategias de difusión y prevención, pasando por detección, investigación y erradicación del delito, hasta la protección y asistencia integral a la víctima y su familia.

La normativa —que reitera en sucesivos artículos la necesidad de promover la colaboración y articulación multiactoral, interministerial y multinivel— crea en el capítulo II, artículo N.º 10, el Programa Provincial de Lucha contra la Trata de Personas, Protección y Asistencia a la Víctima y su Familia que, como su nombre lo indica, tiene a su cargo la protección y asistencia integral de las víctimas y su familia, así como la prevención, capacitación y divulgación sobre la problemática. Asimismo, en el capítulo III, artículo N.º 12, crea la Agencia Provincial de Investigación sobre Trata de Personas que se responsabilizará de la recepción de denuncias, la prevención, investigación, erradicación de la trata y asistencia inmediata a las víctimas.

Con fecha 3 de noviembre de 2014, y por Decreto N.º 3874, se reglamenta la ley provincial N.º 13.339 “de lucha contra la trata de personas”. La reglamentación determina que, a los fines de dar cumplimiento a la ley, las autoridades de aplicación serán: la Secretaría de DDHH, dependiente del Ministerio de Justicia y DDHH, que se hará responsable de implementar el Programa Provincial de Lucha contra la Trata, y la Secretaría de Prevención e Investigación de Delitos Complejos, dependiente del Ministerio de Seguridad, que alojará a la Agencia Provincial de Investigación sobre trata de personas (en adelante, “la Agencia”).

El decreto establece que la coordinación de las políticas públicas en torno a la trata debe

ser llevada adelante por la Mesa Interjurisdiccional para la Prevención y Lucha contra la Trata. La misma, que deberá reunirse con una frecuencia mensual, estará compuesta por el Secretario de Seguridad Pública, el Secretario de Trabajo y Seguridad Social y el Secretario de DDHH (art. N.º 2 del Decreto N.º 2282/09). También habilita que, en el caso de ser necesario, los integrantes de la Mesa podrán convocar a participar a representantes de otros organismos gubernamentales y no gubernamentales, considérese: Defensoría del Pueblo; Ministerio Público; Cámara de Diputados y de Senadores; Municipios y Comunas (art. N.º 3); y, Organizaciones de la Sociedad Civil (art. N.º 4).

El decreto dota de estructura, recursos materiales, financieros y humanos a la Agencia, mientras que el Programa para su funcionamiento deberá hacer uso de la infraestructura y recursos de la Secretaría de DDHH.

A lo largo del texto, el decreto describe funciones, procedimientos, atribuciones y responsabilidades tanto de un organismo de intervención como de otro.

En cuanto a la distribución de competencias, mientras que el Programa Nacional de Rescate como la Agencia tienen a su cargo lo que describimos en el apartado anterior como “asistencia inmediata”, el Programa es el responsable de lo que se clasifica como “asistencia de mediano y largo plazo” o “de construcción y/o reconstrucción de oportunidades y lazos sociales”.

A fin de establecer criterios comunes a la hora de llevar adelante la asistencia, el Decreto Reglamentario N.º 3874, en su Anexo II, introduce el Protocolo de Intervención y Asistencia a Víctimas del Delito de Trata de Personas (en adelante Protocolo de Intervención), el cual es tenido como referencia al momento de la elaboración del Protocolo Nacional de Asistencia a la Víctima, según indicó Horacio Coutaz, Secretario de DDHH durante la gestión de Antonio Bonfatti.

Es en el Protocolo de Intervención donde se establece que la asistencia a las víctimas deberá ser integral, basada en enfoque de derechos y producto de un esfuerzo y acuerdo inter-institucional. Este modo de llevar adelante el abordaje de la problemática lo introduce en dos etapas: en el momento de tomar decisiones sobre cada caso y de la implementación de las mismas.

La primera etapa es cuando se determina que se deberá conformar un equipo interdisciplinario con personal de la Secretaría de DDHH, el Centro de Asistencia Judicial (CAJ), la Dirección Provincial de Políticas de Género, la Subsecretaría de Niñez Adolescencia y Familia, la Secretaría de Salud, la Dirección Provincial de Salud Mental y el Ministerio de Trabajo. Este equipo tendrá la función de contactarse con la víctima una vez

derivada de la asistencia brindada por la Agencia o el PNR, y determinar las medidas de intervención correspondientes. Esta etapa podría señalársela como el momento de la toma de decisiones, las cuales son específicas dependiendo de la demanda de cada caso y siempre garantizando una atención disponible las 24 horas del día y los 365 días del año.

La segunda etapa que reclama esta interinstitucionalidad se relaciona con las responsabilidades de cada área de gobierno provincial a la hora de llevar adelante la asistencia integral. Es en el punto 6 del Protocolo que asigna diferentes responsabilidades a cada área:

“1-La Secretaría de Coordinación de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social deberá proveer de alojamiento adecuado y/o los recursos necesarios para garantizarlo y asistencia social y económica (relevamiento de situación familiar y socio económica);

2- La Secretaría de Salud y la Dirección de Salud Mental del Ministerio de Salud proveerán asistencia médica integral y atención psicológica;

3- El CAJ del Ministerio de Justicia y DD.HH. brindará asistencia jurídica;

4- La Secretaría de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad garantizará las condiciones de seguridad;

5- El Ministerio de Gobierno, a través del área pertinente, brindará la movilidad necesaria para los traslados de los equipos interdisciplinarios y/o de las víctimas” (Decreto N.º 3874/14, Anexo II, p.3)

Si la explotación ocurrió en el territorio santafesino, y la/s víctima/s son oriunda/s de otra provincia u otro país y desean regresar a su lugar de origen, es el/la director/a del Programa quien deberá encargarse de articular la asistencia con el punto focal<sup>26</sup> de la provincia de destino o con la SENNAF. El Programa es responsable del traslado de la víctima hasta su provincia de origen, en caso que la víctima sea extranjera se la deberá trasladar hasta Ciudad Autónoma de Buenos Aires quedando bajo responsabilidad de la SENNAF, quien llevará adelante la articulación y el traslado hasta el país respectivo.

La asistencia mediata o de largo plazo se divide en tres etapas:

- La primera etapa, descrita en los párrafos anteriores, implica desde el primer contacto del equipo interviniente con la víctima, pasando por la toma de decisiones sobre en qué y

---

<sup>26</sup> En el apartado anterior se definió lo que se entiende por “punto focal”, aun así se considera relevante mencionar que no todas las provincias tienen Programas ni áreas que aborden la problemática de la trata específicamente, por ende, el punto focal en esos casos es la persona de contacto que cada ejecutivo provincial designe como responsable de articular las medidas de asistencia que propone nuestro marco normativo. En el caso de la provincia de Santa Fe esa persona es el/la Director/a del Programa.

cómo intervenir en el caso, hasta procurar que cada área asuma las responsabilidades que le fueron asignadas por decreto.

- La segunda etapa abarca el acompañamiento a la víctima. Si la misma decide tener un rol activo en la causa, el CAJ ofrecerá desde un asesoramiento legal hasta la constitución de una querrela. En el caso de que la víctima no lo desee por cualquier circunstancia, se deberá marcar una temporalidad en la asistencia sea del tipo que sea, y si la situación lo requiere se podrá derivar a otra área del estado para que se continúe con la intervención.

- La última etapa consiste en la construcción y/o reconstrucción de lazos y oportunidades sociales. Para lo cual se debe trabajar con el entorno familiar, los lazos de pertenencia y generar las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos. Llevar adelante tal proceso requiere articular no solo con las áreas ministeriales mencionadas en la primera etapa, sino que se considera fundamental la participación de los Ministerios de Educación, Producción y Trabajo, a fin de procurar la inclusión educativa, formación y capacitación laboral, primer empleo y todas aquellas políticas sociales que se visualicen como necesarias para garantizar el goce pleno de los derechos.

El Protocolo establece una serie de principios que son fundamentales considerar a la hora de implementar las decisiones adoptadas. Entre los principios esbozados destacamos: la celeridad en las medidas, evitar un daño mayor, asistencia individualizada y temporalidad y especificidad en las intervenciones.

Durante la gestión de Miguel Lifschitz (PS) al frente del gobierno provincial (2015-2019), el Programa de Lucha contra la Trata pasa a depender de la Dirección de Programas en D.HH. El Director del programas introduce dos medidas:

La primera consiste en conformar un equipo de asistencia en la sede Rosario de la Secretaría de DDHH para asistir a toda la zona sur de la Provincia.

La segunda consiste en acotar el universo de intervención del Programa a aquellos casos que tienen curso en la Justicia Federal, es decir que estén configurados como delito de trata. Sin embargo, existen excepciones que por tener determinadas características se resuelve que el Programa siga teniendo incumbencia. Esta determinación deja afuera todos los casos comprendidos en delitos conexos a la trata que son la mayoría, ya que comprende la explotación sexual comercial.

Esta decisión se encuentra expresada en la Resolución N.º 1 de 2017, que establece criterios de implementación y administrativos.. Luego se pueden mencionar: el armado de los equipos interministeriales para el abordaje de los casos, el modo de comunicación con los ministerios y con las víctimas, y por último un período de asistencia de 30 días con

posibilidad de extenderse por 90 días si así lo evalúa el equipo interviniente con anuencia del Director del Programa.

La resolución no solo procura fijar criterios para la asistencia y establecer reglas burocráticas administrativas, además pretende unificar un método de trabajo entre los equipos intervinientes de Santa Fe y de Rosario.

En conclusión, el recorrido del marco jurídico permite observar dos cuestiones que consideramos relevantes. La primera es la alta regulación normativa, en concordancia con la legislación internacional, que posee la lucha contra la trata y la asistencia a la víctima y su familia.

Por otro lado, la política se ha estructurado bajo lo que se denomina *policy network*, es decir una red de actores que responden a la problemática. Por esta característica, llevar a cabo esta política exige que quien esté al frente de la misma tenga la capacidad de articular estos múltiples actores, y procurar que los mismos dispongan de los recursos necesarios y respondan en tiempo y forma a la hora de la asistencia a la víctima.

En la implementación de la misma y en el rol de los actores se evalúa la voluntad política del Estado que se expresa, más allá del discurso, sobre todo en recursos humanos, materiales y económicos.

### **Capítulo 3. Descripción y análisis de la asistencia a la víctima de trata y el rol de los actores en la misma**

La descripción de la asistencia a las víctimas de trata por parte de la Provincia de Santa Fe se realiza, en el presente capítulo, siguiendo el mecanismo de derivación de la/s persona/s que fue/fueron rescatada/s de este delito hasta su egreso del Programa Provincial de Lucha contra la Trata. La elección de esta secuencia responde al orden que se utiliza en la gestión del Programa, posibilitando así poner en tensión y analizar los diferentes momentos con la normativa establecida.

Se identifican dos etapas: un primer momento, que se relaciona con el rescate de la/s víctima/s y la asistencia inmediata a las mismas, donde interviene el PNR y/o la Agencia Provincial de Investigación sobre trata de personas; y, un segundo momento, relacionado a la asistencia de mediano y largo plazo, cuyo organismo a cargo es el Programa Provincial de Lucha contra la Trata y toda la red de agencias de los diferentes niveles del Estado que se evalúan necesarias para llevar adelante la misma.

En cada uno de esos momentos, se identifican los actores en juego, el rol que desempeñan, los recursos humanos y económicos con que cuentan para llevar adelante esa función, con qué actores articulan, en dónde radica la toma de decisiones, las áreas reconocidas como conflictivas o problemáticas y la percepción que los actores tienen sobre cómo podría mejorar su trabajo.

Se debe advertir que en el período escogido, desde que se reglamentó la ley N.º 13.339 (año 2014) hasta el año 2019, transcurrieron dos gobiernos nacionales de improntas políticas partidarias antagónicas, sobre todo en la temática de derechos humanos (el Gobierno de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner del Frente para la Victoria – Partido Justicialista y el Gobierno del Ing. Mauricio Macri del PRO - Cambiemos) y dos gobiernos provinciales (Gobierno del Dr. Antonio Bonfatti y Gobierno de Ing. Miguel Lifschitz) del mismo partido político (PS-FPCS) aunque de diferentes tendencias.

Asimismo, se considera relevante la descripción de la Mesa Interjurisdiccional para la Prevención y Lucha contra la trata de personas, por ser el ámbito que el Decreto Reglamentario de la ley provincial determina para la “coordinación de las políticas públicas destinadas a prevenir, detectar, combatir la trata de personas y a la asistencia de la víctima y su familia” (art. N.º1, Anexo 1), y la mayoría de los/as entrevistados/as la identifican como una instancia fundamental de articulación para el funcionamiento del Programa.

### **3. 1. El rescate a la víctima y la asistencia inmediata.**

En esta etapa de rescate a la víctima donde se produce el primer contacto y se brinda la primer asistencia, o lo que también se denomina “asistencia inmediata”, se identifican dos actores estatales que llevan adelante esta función: **el Programa Nacional de Rescate y acompañamiento a las personas damnificadas por el delito de trata (PNR) y la Agencia Provincial de Lucha contra la Trata (“la Agencia”).**

Existen otros actores en esta etapa como son las fuerzas de seguridad que ocupan un rol indispensable en el acto de rescate, debido a que son quienes irrumpen en los allanamientos y resguardan no solo a las víctimas sino también al personal del PNR y/o de la Agencia, y el Poder Judicial Nacional o Provincial, que tiene a cargo la investigación y el poder de impartir medidas como es el rescate a las víctimas, la seguridad física de las personas rescatadas y/o solicitar al organismo competente que brinde asistencia a las mismas.

Si bien se considera necesario mencionarlos dado su rol en el proceso, no se hará foco en estos actores por diversos motivos que enunciaremos a continuación.

En lo que respecta a las fuerzas de seguridad, las mismas ocupan un rol subordinado en lo referente a la asistencia inmediata y, generalmente, actúan solo en el momento del rescate.

Por su parte, tanto el Poder Judicial Federal como el Provincial son actores que por su accionar dispar no es posible analizarlos como un todo, la dinámica que toman las causas dependen de cómo se involucran los/as magistrados/as y del grado de sensibilidad con la problemática de cada juez o fiscal, además de qué intereses se vean afectados con el avance de las mismas.

Se entiende que el análisis de la relación de estos actores con el proceso descripto abre una nueva línea de investigación que no puede ser abarcada por la presente tesina junto a preguntas básicas como por ejemplo, cuáles son los criterios para allanar y con ello iniciar el proceso, qué protocolo o procedimiento rige al Poder Judicial Federal para llevar adelante la investigación de las causas de trata de personas, entre otras.

La trabajadora del PNR de la Oficina Regional Santa Fe, ante la pregunta “¿cómo es la relación en torno a la problemática con la Justicia Federal de Santa Fe?” califica la relación con este poder de la siguiente manera,

“Mal, aunque hay excepciones. No voy a decir mal en todos. Hay algunas excepciones con algunas personas en particular que trabajan muy bien, que están muy comprometidas con la causa, que saben de qué se trata la trata.

Porque también ocurre con algunos juzgados federales que ni siquiera saben acerca de la ley” (Trabajadora del PNR, comunicación personal, 12 de septiembre de 2019).

El relato de la trabajadora refuerza la concepción de que no se puede pensar al Poder Judicial como una estructura monolítica, constituyéndose así como una materia pendiente a indagar.

### **3.1.1. Programa Nacional de Rescate y acompañamiento a las personas damnificadas por el delito de trata (PNR)**

En el año 2012, el Programa Nacional de Rescate inaugura la **Oficina Regional Santa Fe**, cuyo radio de intervención se conforma por las provincias de Corrientes, Chaco, Misiones, Formosa, Córdoba, Santiago del Estero y Santa Fe. Además de las provincias mencionadas, la Oficina Regional interviene en otras provincias en el caso de que se registren víctimas santafesinas.

Desde su apertura, el equipo de trabajo está conformado por dos profesionales —una psicóloga y una trabajadora social— que están a disposición del PNR las 24 horas del día y los 365 días del año, excepto por licencia médica o por licencia anual ordinaria.

La trabajadora del PNR lo describe como “un trabajo en emergencia”, donde no existen horarios, ni días, es un “estado de guardia permanente”, “¡Es ya!”.

El trabajo que realiza el equipo del PNR, primeramente se sucede en el allanamiento,

“Primero lo que llega a nosotras es un oficio de un determinado juzgado federal en el que nos informan que puede haber un allanamiento.

Nosotras vamos al allanamiento, primero ingresa la fuerza federal que es la que realiza el allanamiento, que puede ser: Gendarmería, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Policía Federal o Prefectura. Esas son las cuatro fuerzas. La Agencia de Trata nos ha convocado en la Provincia de Santa Fe en algunas oportunidades. Hemos realizado allanamientos donde el Juzgado Federal de Santa Fe los convoca a ellos para que hagan el allanamiento y a nosotras para hacer las entrevistas en los lugares, que puede ser trata laboral o puede ser trata sexual.

Nosotras esperamos que las fuerzas realicen el allanamiento, que es ingresar al lugar, se generan ciertas cuestiones de seguridad y en el Programa tenemos policías federales que trabajan con nosotras, o sea que son parte del programa,

que no parecen policías. Ellos ingresan después y ven que estén dadas todas las condiciones de seguridad para nosotras y ahí ingresamos.

Lo que les pedimos a la fuerza que interviene en los allanamientos es que separe a las víctimas de —si es un allanamiento por trata sexual, posibles clientes prostituyentes o, si fuese trata laboral, de posibles dueños del lugar o encargados del lugar—. O sea, poder identificar primero bien quiénes pueden llegar a ser las víctimas del delito” (Trabajadora del PNR, comunicación personal, 12 de septiembre de 2019).

Una vez que las víctimas se encuentran identificadas y separadas del/ los/as explotador/es/as se lleva adelante la entrevista,

“Nos presentamos con estas víctimas, les decimos de dónde venimos, quiénes somos, por qué estamos ahí y después les tomamos entrevistas individuales a cada una de las personas. Las entrevistas básicamente consisten en hacer el recorrido del delito, o sea, cómo llegó al lugar, de dónde es, cómo son sus condiciones laborales en el lugar, o sea, hacer todo un recorrido de su historia de vulnerabilidad y, en caso de que sean mayores de edad, les consultamos si tienen posibilidades de irse a otro lugar, si tienen familias, si tienen medios para salir del lugar, sino fuera así los/as dejamos al resguardo del Programa. En caso que sean menores de edad, no preguntamos nada, no hay chance ahí. Si sos menor de edad te quedás bajo tutela y después se hacen las derivaciones pertinentes”(Trabajadora del PNR, comunicación personal, 12 de septiembre de 2019).

En el caso de que las víctimas no puedan regresar a su hogar y acepten recibir el acompañamiento, el PNR ofrece alojarlas en una casa refugio propia en Buenos Aires o, por urgencia y distancia, también cuenta con la posibilidad de alojar a la/s víctima/s en un hotel e inmediatamente hacer la derivación al Punto Focal Provincial correspondiente. Aparte del alojamiento, desde hace un tiempo, no se están cubriendo otros derechos debido a que “no hay dinero en el programa para ofrecer cosas que antes si podíamos ofrecer” (Trabajadora del PNR, comunicación personal, 12 de septiembre de 2019).

La **asistencia inmediata**, desde la asunción de Cambiemos al frente del gobierno nacional (diciembre de 2015), se vio fuertemente deteriorada por la quita de recursos económicos. Se tomaron medidas que incluyeron desde desafectar la flota de autos del PNR para asistir a los allanamientos o traslados necesarios; eliminar el denominado “sobre víctimas”, es decir, un sobre con un monto de dinero por persona rescatada para la compra

de comida, ropa, alojamiento, elementos de aseo personal necesarios para asistir la urgencia; hasta suprimir el pago de viáticos para que las trabajadoras del PNR puedan desarrollar sus funciones. La trabajadora del PNR lo sintetizó diciendo: “cuestiones económicas que comienzan a poner trabas en lo laboral”, entre otras restricciones.

A este achicamiento de recursos económicos se sumaron dos cuestiones más:

- la reducción de recursos humanos en otras oficinas regionales, cuestión que implica que cualquiera de las dos profesionales asignadas a la Oficina de Santa Fe deba reemplazar esas ausencias cuando sea necesario y

- la incorporación del PNR, en el año 2017, a la CENAVID (Centro Nacional de Asistencia a las Víctimas de Delitos) significó para las trabajadoras una diversificación laboral, debido a que este organismo tiene como objetivo asistir a las víctimas de cualquier violación de derechos humanos en situaciones de discriminación, violencia de género, violencia doméstica, abuso sexual infantil, entre otros, además de trata de personas. En tal sentido, el organismo ha debido ampliar su campo de intervención sin adicionar personal para las nuevas funciones asumidas por el Estado.

He de aquí que,

“La CENAVID nos pidió que nosotras acompañemos a las víctimas del ARA San Juan. Vos me preguntarás: “¿qué sé yo de submarinos?” Nada. “¿Qué sé yo de la Marina?” Nada. Pero bueno, sé que puedo acompañar a alguien en un momento doloroso. Que es de trata, no, no es de trata.

El accidente que hubo hace poco en Tucumán, de los jubilados, del colectivo que murieron no sé cuántas personas. Ahí también fuimos a acompañar a los familiares víctimas de ese accidente, o sea, muy alejado de la temática para la cual me convocaron” (Trabajadora del PNR, comunicación personal, 12 de septiembre de 2019)

A esta situación de pérdida de recursos económicos, humanos e incremento de funciones para la Oficina Regional del PNR, se le debe adicionar dos variables que son inciertas:

- el grado de compromiso que asuma el Poder Judicial ante cada causa de trata, y, dependiendo de este, la inmediatez de las medidas,

- por otro lado, cuál es el grado de compromiso político de los puntos focales provinciales.

Debido a que el PNR solo tiene competencia hasta el momento de la declaración testimonial de la víctima en sede judicial, en muchas oportunidades los juzgados competentes, “después del allanamiento, no toman la declaración. Y no solamente un mes, a veces pasan años”. (Trabajadora del PNR, 12 de septiembre de 2019).

Dicha demora judicial, sumada a la falta de recursos del PNR anticipa la derivación al punto focal. Si bien la trabajadora del PNR manifiesta que Santa Fe es “una de las pocas provincias y de los pocos puntos focales que funciona perfectamente, funciona a la letra”, advierte que muchos puntos focales se han desmantelado y ejemplifica lo sucedido en la provincia de Corrientes, donde el personal se ha jubilado y no se ha reemplazado, como tampoco se ha designado alguna persona o área responsable con quien establecer contacto a la hora de tener que realizar una derivación.

En lo que respecta a la articulación del PNR con la provincia de Santa Fe para la derivación, se comunica al Programa de Lucha contra la Trata sobre la posible realización de un allanamiento, “la zona donde puede llegar a ser y cuántas víctimas puede llegar a haber para que ellos vayan organizando el laburo posterior” (Trabajadora del PNR, comunicación personal, 12 de septiembre de 2019), es decir, alojamiento, atención médica, transporte, alimentación, entre otros.

Según la entrevistada, el buen funcionamiento de esta articulación, a pesar del cambio de autoridades en el gobierno provincial a fines de 2015, en parte se debe a que el personal con que se articula sigue siendo el mismo “y tiene la misma vocación de trabajo”, y por otro lado la entrevistada destaca, la “muy buena predisposición para responder y para gestionarnos” del director del Programa a cualquier hora y cualquier día.

Una vez que se deriva el caso, la Oficina Regional de Santa Fe del PNR no realiza un seguimiento del mismo: “eventualmente si nos encontramos con Silvina o Sara (trabajadoras del Programa Provincial de Lucha contra la Trata de Santa Fe) les preguntamos por algún caso puntual que nos haya sido sensible, porque hay casos que te quiebran” (Trabajadora del PNR, comunicación personal, 12 de septiembre de 2019).

### **3.1.2. Agencia Provincial de Investigaciones sobre trata de personas**

Previo a la creación de la Agencia de Trata (2014), existía en el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe la Dirección Especial de Prevención y Sanción del Delito de Trata de Personas, desde el año 2012. La misma contaba con dos delegaciones, una en la ciudad de Santa Fe y la otra, inaugurada un tiempo después en la ciudad de Rosario, entendiendo de esta forma la división del territorio santafesino en norte y sur. En esta última, según palabras de la ex funcionaria del organismo “éramos re poquitos, éramos tres. No teníamos lugar, nada, se crea la dirección sin recursos” (Ex Directora de la Agencia de Trata Zona Sur, comunicación personal, 4 de octubre de 2019).

La planta reducida de trabajadores/as y la voluntad de las autoridades políticas de la delegación sur de procurar la garantía de derechos de las potenciales víctimas en los allanamientos, fundamenta la decisión de articular con otros actores que contaban con más recursos. Tal es el caso de la articulación con el equipo interdisciplinario (compuesto por profesionales de la psicología y de trabajo social) de la Defensoría del Pueblo y, con menor frecuencia, con los/as profesionales de la Fundación María de los Ángeles o del Instituto de la Mujer de la Municipalidad de Rosario.

Esta articulación ha implicado que la intervención conjunta con otros organismos garantizara mayor seguridad y confianza a las víctimas en el momento del rescate, partiendo de considerar que la irrupción en un domicilio o en un local por parte de las fuerzas de seguridad —rol desempeñado por las Tropas de Operaciones Especiales (TOE)— se presenta como una situación violenta para todos/as los/as implicados/as.

A partir de la sanción de la ley N.º 13.339, el traspaso de Dirección a Agencia (2014) conlleva a la jerarquización del área, hecho que trajo aparejado mayores competencias y acceso a más recursos humanos y económicos. Se observa, a modo ejemplificador, que en la Delegación Rosario se logra constituir un equipo interdisciplinario de diez personas para toda la región sur de la provincia, incorporándose desde personal policial hasta profesionales de la psicología, abogacía y de trabajo social.

Además de las dos delegaciones existentes, se crea una más en la ciudad de Rafaela. La ex directora define ese momento de la siguiente manera:

“había toda una decisión judicial, política, policial de llevar adelante esas causas y de crear esa Unidad específica en la persecución del delito. (...) Había toda una movida de todos, de impulsar, de poner en agenda, de visibilizar lo que era antes la prostitución, que antes estaba naturalizada...” (comunicación personal, 4 de octubre de 2019).

Conformada la estructura del organismo, se vuelve necesario describir cómo se construye la tarea de investigar el delito de trata de personas y los delitos conexos. Una profesional del área entrevistada relata el proceso de la siguiente manera:

“Esa investigación se inicia o por denuncias que llegan directamente a la Agencia o a través de alguna comunicación que hace el Poder Judicial, ya sea la Justicia Federal por el delito de trata específicamente o la Fiscalía Provincial por los delitos conexos. A raíz que llega esa comunicación se empieza a hacer una investigación al respecto” (comunicación personal, 11 de octubre de 2019)

Como auxiliares de la justicia, la Agencia estructura su trabajo a partir de los elementos probatorios que la misma le va requiriendo para identificar la existencia de un delito: la identificación de las personas involucradas en el mismo, la cantidad de víctimas y edades, entre otras cuestiones. Esta información se recolecta desde escuchas telefónicas, personal encubierto hasta por medios informáticos como es la búsqueda de datos por web.

El Poder Judicial es el órgano con potestad de ordenar un allanamiento, en esa medida la Agencia implementa la asistencia inmediata.

Un allanamiento se puede llevar a cabo porque se evalúa que existen elementos probatorios suficientes, ya sea los recolectados por la Agencia, por una investigación desarrollada por otro organismo o por una situación de urgencia. Cuando el allanamiento se da en el marco de una investigación, la Agencia tiene un conocimiento aproximado de la situación con que se va a encontrar en ese momento:

“Suponte, que a lo mejor es un departamento privado, vos cuando vas ya tenés identificado el lugar exacto y quiénes pueden llegar a estar en ese lugar. Por ejemplo, si ya sabés que va a haber víctimas, tenés que ir con un equipo que pueda asistir a esa víctimas en el momento y, por ejemplo, si sabés que puede haber clientes, también hay que ir con personal masculino para que pueda contener un poco más la situación, más que nada si son locales nocturnos puede haber consumo de alcohol, por ahí si es entrada la noche puede haber cierta resistencia, también por la medida en sí. De repente llegan al lugar una cantidad de personas y no sabés que está ocurriendo, genera cierta confusión en el momento” (Trabajadora de la Agencia de trata, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

En caso de haber detectado la existencia de víctimas a la hora del allanamiento, la primera asistencia la lleva adelante el equipo interdisciplinario de la Agencia y, en algunas ocasiones, se requiere la participación de otros organismos que trabajan en colaboración. Dependiendo de las particularidades que presente cada caso, se producen articulaciones con diferentes agencias estatales, a saber:

- Si la situación es con fines de explotación sexual, se solicita colaboración al equipo de profesionales especializados en esta problemática del Instituto Municipal de la Mujer de Rosario, debido a que las mismas cuentan con herramientas para abordar estas situaciones, llevar adelante el primer contacto y la primera entrevista con las personas rescatadas.
- En los casos de explotación laboral, la articulación se produce con personal del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno de Santa Fe, que tienen experiencia en

identificar cuando se está frente a una situación de trata, trabajo forzoso, servidumbre u otros modos análogos.

- La probable presencia de niños/as/es y adolescentes en el lugar a allanar requiere la articulación con la Secretaría de Niñez del Ministerio de Desarrollo Social de Santa Fe.
- Cuando se está frente a una situación que implica la presencia de personas extranjeras, se solicita la colaboración de la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.

La profesional de la Agencia describe en qué consiste esa asistencia inmediata:

“Es importante el primer abordaje inmediato porque hay que conocer la situación concreta de cada persona que está ahí. En general, cuando se trata de delitos conexos que no es trata de personas y son mujeres mayores de edad o varones mayores de edad, dependiendo de qué situación se trate, se les consulta si tienen dónde ir, qué es lo que desea hacer.

Si hay alguna situación que amenace o que atente posiblemente con su integridad psico-física muchas veces las mismas víctimas te dicen “no, yo tengo mi casa, me quiero ir a mi casa”. “Y con quién vivís”, se le pregunta. Se le consultan todas estas cuestiones para ver si es una víctima que se encuentra en riesgo.

Si decide quererse ir a su domicilio se le hace la primera asistencia, se le registran sus datos y se la/o acompaña a su domicilio.

Si hay otra situación por la que no puede volver a su domicilio o que sea una víctima menor de edad, también se articula con otros organismos para que tenga un alojamiento, en general, como es así en lo inmediato con políticas de género o con el equipo de la Municipalidad que tienen las casas de amparo de mujeres víctimas de violencia. También hemos articulado con las monjas oblatas que tienen un centro residencial para mujeres específicamente en situación de explotación sexual. Y si es niñez también coordinamos previamente para que tengan un alojamiento apropiado” (Trabajadora de la Agencia de Trata, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

La Agencia de Investigaciones interviene mayormente cuando existen delitos conexos a la trata, tales como promoción, facilitamiento y explotación de la prostitución, pornografía infantil y *grooming*, con competencia en la Justicia Provincial, en contraposición del delito de trata de personas con incumbencia del Foro Federal. Por tanto, la mayor cantidad de

personas rescatadas por este organismo no están enmarcadas en el Programa Provincial de Lucha contra la Trata.

El decreto reglamentario N.º 3874/14 le atribuye al Director del Programa la decisión de tener intervención en casos que no se configuren como una situación de trata, aunque exista situación de sometimiento y explotación por su condición de vulnerabilidad.

Como se mencionó en el capítulo 2 del presente trabajo, la gestión que asume en el año 2015 al frente del Programa resolvió solo intervenir en casos de trata específicamente, es decir, los casos que se encuentran judicializados y caratulados bajo este delito.

Asimismo, cuando interviene en casos de trata, y a diferencia del PNR, la Agencia no tiene la responsabilidad de asistir a la víctima hasta su declaración en sede judicial, lo que conlleva la derivación al Programa de manera inmediata.

“Es bastante importante la cuestión de la articulación sobre todo la asistencia posterior a la víctima porque si bien nosotros estamos para lo inmediato siempre lo mejor es que haya alguien que se pueda ocupar del recorrido más a largo plazo de la víctima, en ese caso es el Programa de Asistencia a las víctimas” (Trabajadora de la Agencia de Trata, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

En el marco de la sanción de la ley, tal decisión política posibilita la asignación presupuestaria, el armado de una estructura burocrática y recursos financieros para la implementación de la Agencia, así como también la predisposición de otros organismos a la articulación. Pero, a medida que fue saliendo de agenda la problemática de la trata de personas e ingresando, según palabras de la ex funcionaria de la Delegación Zona Sur, el tema del narcotráfico, el organismo se ha ido desjerarquizando y en el año 2016 (ver decreto 0493/2017), la Agencia de Investigación en Trata de personas queda a cargo de los Centros de Orientación a la Víctima de Violencia Familiar y Sexual, anteriormente llamados Comisaría de la Mujer.

“...lo que anteriormente se llamaban Comisarías de la mujer empezaron a depender de la Agencia de Trata. Con eso ya se abre un montón el abanico de otras situaciones, que si bien son áreas específicas que se abocan a determinadas cuestiones, no pueden dejar de interrelacionarse y de compartir de alguna manera recursos.

Particularmente cuando las Comisarías de la Mujer empiezan a depender de la Agencia de Investigación sobre trata de personas y violencia de género, como

se llama ahora, supusimos que a lo mejor iba a haber mayor asignación de recursos.

De lo que he vivenciado dentro de la agencia no lo he visto, sobre todo a las Comisarías de la Mujer que se les prometió mayores recursos, en el sentido de mejoras edilicias, de equipos interdisciplinarios, de otra modalidad de trabajo” (Trabajadora de la Agencia de trata, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Si bien esta decisión política desdibuja el rol de la Agencia, en primer lugar, por la diversificación temática y, en segundo lugar, por reducir simbólicamente la trata de personas a una cuestión de género, para las Ex Comisarías de la Mujer ha significado lo opuesto, a pesar del no otorgamiento de recursos. Este reacomodamiento es la respuesta del Gobierno al crecimiento y a la trascendencia que tomaron las demandas del movimiento feminista en los últimos años frente al crecimiento del femicidio y la violencia sexista.

Este proceso de desjerarquización de la Agencia también se visualiza en el cambio de sede. Cuando se abre la Delegación Rosario, la misma es instalada en el segundo piso de la Sede de la Gobernación (Santa Fe 1950, Rosario).

“¿Y sabes por qué funcionaba ahí adentro? La policía estaba muy descreída entonces era como que tenían todos arreglos con los prostíbulos. Entonces vamos a proteger la implementación de esta nueva manera de trabajo y nos resguardaron dentro de lo que era la gobernación, era una manera de decir, están resguardados por nosotros” (Ex Directora de la Agencia de Trata zona sur, comunicación personal, 4 de octubre de 2019).

En el mes de junio de 2017, la sede de la Agencia es trasladada a la planta alta de la Comisaría 6ta, ubicada en San Luis 3253 de la ciudad de Rosario. Un espacio compartido con una comisaría, lejos del edificio central del poder político y con condiciones edilicias deficientes. Estas cuestiones surgen en la entrevista a la trabajadora, quien lo manifiesta como una necesidad de mejora,

“...el lugar donde está la agencia actualmente es un lugar bastante precario, a nivel edilicio. Por ejemplo, a lo mejor si tenés que llevar alguna víctima o alguna situación para entrevistar o demás es importante tener un lugar en condiciones para poder brindar todas las cuestiones más dignas posibles ante esa situación...” (Trabajadora de la Agencia de trata, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Para concluir, se observa que los dos organismos intervinientes en la asistencia inmediata han sufrido el impacto de la disminución de la relevancia política del tema. Traduciéndose esto en mantener iguales y en ocasiones menores recursos humanos, materiales y económicos, pero debiendo cumplir mayores y diversas funciones. Este proceso podría describirse como un deterioro de los organismos que impactan en las estrategias de intervención planificada por los protocolos y la garantía de los derechos establecidos en la normativa. La gestión termina dependiendo del compromiso del personal del Estado —es decir, de los burócratas a nivel de la calle—, quienes, con su trabajo y la disposición para hacer jugar su capital social, deben gestionar la colaboración de otros organismos y optimizar sus propios recursos para llevar adelante el trabajo.

### **3.2. Asistencia de mediano y largo plazo. Programa Provincial de Lucha contra la Trata y Asistencia a la Víctima y su familia.**

Antes de que la provincia de Santa Fe tuviera ley propia contra la trata y por tanto un mecanismo de intervención y áreas específicas que abordaran el tema, la anuencia del poder político provincial con lo establecido por la normativa nacional (año 2008) derivó en el armado de diferentes estrategias para responder ante la aparición de los diferentes casos. En ese lapso, existieron dos organismos que llevaron adelante la asistencia de mediano y largo plazo: la Defensoría del Pueblo mediante el Centro de Asistencia a la Víctima, y la Secretaría de DDHH a través del Programa Integrando Redes y de la Mesa Interjurisdiccional para la prevención y lucha contra la trata de personas.

Describir esta etapa previa, sobre todo en lo que respecta al Ejecutivo Provincial, se vuelve de interés por ser el antecedente y contrapunto de análisis que ha precedido al diseño de los mecanismos de intervención y al armado de redes multiactorales necesarias para llevar adelante la asistencia.

Desde el año 2012, la Mesa Interjurisdiccional es el espacio articulador de decisión y planificación de las políticas de prevención y asistencia a la víctima. El Secretario de DDHH, Dr. Horacio Coutaz, a cargo de la coordinación de la misma, ha llevado a cabo los encuentros mensuales establecido por Protocolo, convocando a múltiples actores de todos los poderes del Estado, dos representantes de cada organismo, un/a representante político/a y un/a trabajador/a profesional de planta.

Según describen los profesionales del Programa, la impronta asignada por la Jefatura política a la Mesa es la siguiente,

“Convocaba a cada integrante representante de cada ministerio y apunta a una cabeza política y la cabeza política iba acompañado de un profesional de planta. Venían dos por institución ministerial. La armó con esa lógica. Y muchas veces de un Ministerio, de dos o tres áreas. Eran mesas de una vez al mes, eran multitudinarias pero estaban muy bien coordinadas, muy bien armadas y participaban todos los ministerios incluyendo el de Transporte, el de Trabajo, Educación, Salud, Desarrollo Social, Salud Mental, el Área de la Mujer, Servicio de Acción Social. Después participaban en la misma mesa, los juzgados federales. Entonces, se llegó a una forma de trabajo donde se empezó a articular de manera tal, donde había toda una red. Donde vos a la una, a las dos, tres, cuatro de la mañana, en cualquier emergencia, a dónde llamaban, inmediatamente, a partir de la agencia o de la unidad de rescate, al centro focal que éramos nosotras que teníamos la guardia. Teníamos toda una red armada de teléfonos donde llamar para dar alojamiento, asistencia económica, la movilidad, tenía el recurso, teníamos un circuito de articulación ya establecido. Eso se perdió” (comunicación personal, 12 de septiembre de 2019).

Ese mismo año, la Secretaría de DDHH se establece como punto focal para ser la referente de trata ante el Gobierno Nacional y ante el resto de las provincias, y el Gobernador le asigna por decreto la coordinación del Programa Integrando Redes, para lo cual se conforma un equipo de asistencia solo en la Delegación Centro-Norte, asentada en la ciudad de Santa Fe, por contar con más personal en la repartición. En principio, el equipo es integrado por dos profesionales, trabajadoras sociales de formación, que además cumplían otras funciones; unos años más tarde se incorporan dos trabajadoras, de las cuales una es abogada, ninguna de las trabajadoras con dedicación exclusiva al Programa.

Desde que se comienza a abordar la trata de personas, la Secretaría de DDHH no ha recibido recursos económicos ni la posibilidad de incorporar recursos humanos específicos para llevar adelante dicha tarea. En parte el Ex Secretario de DD.HH., Horacio Coutaz, argumenta que, en aquel momento, no lo consideraba necesario por el rol asignado al equipo de trabajo, reducido a gestionar y a monitorear las respuestas de los diferentes ministerios al requerimiento que se les hacía frente a cada caso. Sin embargo, cuando se le consulta sobre las mejoras para el Programa, entre distintas ideas, enuncia como fundamental contar con un fondo, y destaca que el mismo no provenga de la Provincia sino de Nación. En síntesis, lo que el Dr. Coutaz reclama es la implementación de la ley nacional de modo integral, ya que la misma contempla un fondo para víctimas de trata.

En el marco de la Mesa se crea el Protocolo de Asistencia, que más tarde se incorpora al Anexo II del Decreto Reglamentario de la ley provincial N.º 13.339. Desde ese momento se pone en funcionamiento el modo de trabajo protocolizado. Por tanto, según las trabajadoras, la ley no ha modificado ni cambiado nada en lo que respecta a su forma de abordar los casos, el cambio lo identifican a partir de la nueva gestión, que consideran posee otra predisposición política y otro modo de entender la implementación.

En el año 2015, producto del cambio de autoridades en el gobierno provincial, asume una nueva gestión en la Secretaría de DDHH, la cual decide tomar medidas relevantes: la primera de ellas es inscribir al Programa de Lucha contra la Trata bajo la órbita de la Dirección de Programas en DDHH, a cargo de Ramiro Guevara Erra, dejando así de depender directamente de la Secretaria de DDHH, María Josefa Dal Dosso<sup>27</sup>.

Una vez tomada esa decisión, se conforma un equipo de trabajo en la delegación sur de la Secretaría (situada en la ciudad de Rosario), se genera un fondo mensual para el funcionamiento del Programa y se estructura un circuito administrativo: un mecanismo de implementación que establece límites temporales de la intervención y un modo de procedimiento con el fin de igualar la asistencia brindada en las dos sedes de la Secretaría, Santa Fe y Rosario.

Al equipo de la sede de Santa Fe, aparte de las cuatro profesionales que venían trabajando el tema, se le incorpora una psicóloga, mientras que el equipo de Rosario se conforma con una abogada contratada, con carga horaria reducida y afectada a otras tareas dentro de la Secretaría, quien describe la situación de la oficina de la siguiente manera:

“la realidad es que no hay un equipo, sino que fijo hay una persona; que si aparece una situación está esa persona y después se va viendo con quien más se puede trabajar. Pero, por ejemplo, ese “equipo” no tiene una psicóloga, con lo importante que sería, por ejemplo para una primera entrevista contar con alguien especializado en víctimas de situaciones traumáticas. Eso es como una falencia que tiene el Programa acá en Rosario” (trabajadora del Programa, comunicación personal, 03 de octubre de 2019).

A pesar de las medidas establecidas, que en cierta forma han fortalecido al Programa, se abandona el trabajo de articulación con todos los actores necesarios para la asistencia, una actividad estratégica que había permitido y facilitado su implementación, y la ejecución del Programa comienza a centrarse en los tres actores que el Protocolo ordena que se deben

---

<sup>27</sup> La Dra. María Josefa Dal Dosso estuvo a cargo de la Secretaría de DDHH el primer año de gestión, luego asume el cargo el Dr. Marcelo Trucco hasta fin de mandato (2019).

reunir en la Mesa: Secretaría de DDHH, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, y Secretaría de Seguridad Pública. A esta decisión política se le debe adicionar que a los encuentros dejaron de asistir los/as Secretarios/as, comenzando a participar funcionarios de menor rango, aunque involucrados directamente en la temática, y que del encuentro mensual se pasó a encuentros trimestrales a semestrales hasta contactos informales.

Por tanto, se puede afirmar que en el período 2015-2019 los actores principales fueron la Agencia de Trata por el Ministerio de Seguridad, la Dirección de Trabajo Decente por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Programa de Lucha contra la Trata de la Secretaría de DDHH, como hacedores de la política de prevención y asistencia a las víctimas de trata. El resto de los actores no tuvo un involucramiento directo, lo cual no significa que no hayan respondido a las peticiones cuando se las solicitó, pero esa desafección política repercutió negativamente a la hora de llevar adelante la asistencia.

En el período de referencia, la asistencia a las personas víctimas de trata comienza a partir de la derivación de un caso. El mismo puede provenir de la derivación de un punto focal (es decir de otra provincia), del PNR, de la Justicia Federal o, en menor medida, de la Agencia de Trata. El proceso de derivación, según una de las profesionales entrevistadas del Programa sucede de la siguiente forma:

“la mayoría de las veces es mediante un llamado telefónico al director del Programa a quien le avisan que hay una situación y que hay “equis” cantidad de víctimas a las cuales hay que asistir. En ocasiones, si viene derivada, le avisan unos días antes y, bueno, ha pasado también durante el mismo día que va a estar arribando la víctima y debería acompañarse con un informe, que no en todos los casos ese informe se acompaña, como para tener una idea de la situación. Después ha pasado que la Justicia Federal ha solicitado a la Secretaría mediante oficio la asistencia, son menos los casos que la derivación se hace de esa manera” (comunicación personal, 3 de octubre de 2019).

Cuando se realiza el traslado de la/s persona/s víctima/s de una situación de trata, el Protocolo establece el acompañamiento de algún/a profesional del organismo que lleva adelante la derivación, además de un informe Formulario VOT (víctima de la trata de personas) donde constan los datos de la causa judicial, de la/s víctima/s y un breve relato del proceso de trata.

Si bien esto es lo pautado, escasas veces sucede así, debido a que no todas las provincias tienen acompañamiento ni todos los organismos de derivación envían el VOT. Entonces se informa telefónicamente que viajará una o más víctimas, en un determinado

transporte interurbano, y que arribará en un horario determinado en la terminal de ómnibus para que se lleve a cabo la recepción de la/s misma/s.

El contacto previo con algún/a profesional que brindó la asistencia inmediata o primaria o el envío de un VOT se vuelve fundamental para que, quienes lleven adelante la asistencia mediata, no generen un proceso de revictimización solicitando a la persona el relato de lo ocurrido y que vuelva a recordar momentos extremadamente dolorosos y traumatizantes.

El primer contacto con la víctima es a través de una entrevista que lleva adelante el equipo de trabajo:

“generalmente es en la sede de la Secretaría ese contacto, salvo que por alguna cuestión particular nos tengamos que trasladar nosotras, que ha pasado una que otra vez, en el lugar que se encuentra la víctima, sea dentro de la misma ciudad o en localidades cercanas. Se hace una entrevista de conocimiento de las personas y también para que la víctima pueda empezar a tener referencia con alguien del equipo. Se trata en lo posible de tener siempre el mismo contacto para no generarle a la persona confusión respecto de las personas interviniendo” (trabajadora del Programa, comunicación personal, 3 de octubre de 2019).

Luego de ese primer encuentro, el equipo de trabajo del Programa elabora una estrategia de abordaje y se comparte la misma con las autoridades, a las cuales se les informa el caso y los motivos que la justifican.

En una segunda entrevista con la víctima, se conversa sobre la importancia de comenzar un tratamiento psicológico, el mismo es considerado vital para que la persona pueda llevar adelante un proceso de reconstrucción de su proyecto de vida. Además, se ofrece la posibilidad de un control médico integral. Exceptuando que surja en esta instancia como una demanda de la víctima, la cuestión laboral y/o educativa se comienza a pensar conjuntamente luego de un tiempo de acompañamiento.

Para la planificación de la asistencia se vuelve fundamental si la persona logra regresar a su lugar de origen —como puede ser su casa, la casa de algún familiar o vínculo cercano— o si, por diversas circunstancias, la persona no puede volver a su casa y depende del **alojamiento** que le brinde el Programa.

Cuando se planifica la asistencia, tener un domicilio estable y seguro posibilita articulaciones institucionales que se constituyan como referencia, no solo para el Programa sino también para la víctima, a mediano y largo plazo. A partir del domicilio se contactan las instituciones territoriales cercanas como ser los centros de salud o SAMCOs, las escuelas,

centros de día, entre otras, para facilitar la reconstrucción del proyecto de vida de la víctima y su familia.

Cuando el alojamiento no está resuelto, todo se vuelve temporario, ya que el cambio de domicilio implica con frecuencia volver a armar las diferentes asistencias, lo cual se complejiza aún más si la asistencia se brinda a un grupo familiar.

La respuesta del Programa para abordar este tema es el siguiente:

“se resuelve como una cuestión de manera urgente con los alojamientos que existen para mujeres víctimas de violencia, los alojamientos para infancias, y cuando ya tenemos una familia o varones adolescentes o adultos se complica mucho más y a veces no queda otra que resolverlo con un hotel. Y un hotel no es una respuesta ni a mediano ni a largo plazo” (trabajadora del Programa, comunicación personal, 3 de octubre de 2019).

Es a través de la articulación con el Ministerio de Desarrollo Social que se brinda el alojamiento. La Subsecretaría de Políticas de Género tiene a su cargo la Red de Casas de Protección y Fortalecimiento para Mujeres en situación de Violencia, donde las mujeres pueden estar alojadas como máximo tres meses, si bien pueden existir excepciones. Las profesionales de la sede Centro Norte han manifestado muchas dificultades para articular con la Subsecretaría de Políticas de Género,

“Nosotras con Género, qué coordinamos, yo particularmente nada. Porque la vez que llamé, la respuesta fue no se puede, no corresponde, no es el perfil, no hay que hacer esto, no mandame (...). Nos han llegado a decir: que la trata no es un problema de violencia de género” (comunicación personal, 12 de septiembre de 2019).

Cuando no son mujeres las víctimas de trata sino varones, también es el Ministerio de Desarrollo Social que provee el alojamiento en un hotel o pensión. Al exceder esa temporalidad trimestral, en cualquiera de los casos, el Estado en ninguno de sus tres niveles puede ser garante para el alquiler de una vivienda. Por tanto, el modo que se ha encontrado es a través de un subsidio mensual por un tiempo a definir y que la víctima resuelva la vivienda en forma particular. Se deja librado a la víctima la resolución de ese derecho sin garantías y sin trabajo estable, exponiéndola a condiciones abusivas del mercado inmobiliario clandestino.

Si bien esta situación del alojamiento presenta dificultades, en cada caso se procura armar las redes institucionales para brindar la asistencia integral establecida.

Al respecto de los **recursos económicos**, el Programa los gestiona ante el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia y ante las áreas sociales de las localidades, para destinarlo a comida, vestimenta, artículos de higiene personal, entre otras cosas que se vuelven necesarias para llevar adelante la vida diaria. Si la persona se encuentra en un alojamiento, parte de esas necesidades están cubiertas. Asimismo, el Ministerio de Justicia y DDHH de Santa Fe ha puesto a disposición del Programa un fondo económico mensual que, generalmente, es utilizado durante los primeros días para abordar el caso, hasta tanto se gestionen los subsidios económicos ante el Ministerio de Desarrollo Social de Santa Fe.

Otra arista relevante que tiene la asistencia integral, y que se visualiza como fundamental es el **acceso a la salud integral**, sobre todo, como mencionamos anteriormente, a la asistencia psicológica. La asistencia médica se articula con el centro de salud o el SAMCO, dependiendo de donde se encuentre la víctima. En general, las personas solicitan el/la profesional que quieren consultar dependiendo de alguna dolencia o molestia física. Los/as profesionales del Programa se entrevistan con el/la responsable a cargo de la Institución de salud a fin de establecer la prioridad de atención de la víctima.

En lo que respecta a la **atención psicológica**, la misma debería ser garantizada a partir de la articulación con el Ministerio de Salud, a través de la Secretaría de Salud Mental, pero se observa una baja predisposición:

“no hemos podido obtener de parte de la Secretaría de Salud disposición de profesionales que puedan atender una situación a personas que sufrieron trata, de manera rápida y efectiva, lo cual en algunos casos nos llevó a recurrir a organismos donde, hasta las personas han sido atendidas por gente que no era profesional de la psicología. Lo cual es bastante grave” (trabajadora del Programa, comunicación personal, 3 de octubre de 2019).

Entonces, las víctimas de trata no tienen una atención diferencial respecto a cualquier persona que desee atenderse en un centro de salud o institución de salud pública en el territorio provincial, por tanto la asistencia que reciba, al no ser especializada, dependerá de cómo el profesional se involucre en la atención y en el acompañamiento de la misma. La representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la Mesa considera que la importancia de “la salud mental se debe a que suele ser el eje que permite ordenar todo lo demás por el tipo de víctimas y por el impacto que ha tenido en la vida” (comunicación personal, 5 de septiembre de 2019).

Cuando se evalúa que la persona puede empezar a sostener alguna actividad o expresa querer realizar un trabajo, se articula con la Dirección Provincial de Trabajo Decente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Este organismo pone a disposición un programa de **inclusión laboral** denominado Programa Nexo Empleo. Este programa surge en el año 2017, por requerimiento del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el objetivo de incluir a la población joven de 16 a 35 años que formaba parte del Programa Nueva Oportunidad. Al momento de formularse el Nexo Empleo, se decide incluir a la población objetivo con la que se encontraba trabajando la Dirección: un abanico de personas de alta vulnerabilidad tales como: personas con discapacidad, colectivo LGTBIQ, víctimas de trata, pueblos originarios, personas que han tenido conflicto con la ley penal y personas en recuperación de adicciones.

Según el Director de Políticas de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Lic. Mariano Giunta, el Programa Nexo Empleo “es un entrenamiento laboral donde la persona hace unas prácticas en el lugar de trabajo, 4 horas por día, 5 días a la semana, en una institución” (comunicación personal, 18 de septiembre de 2019). La duración de la misma es de seis meses con posibilidad de renovarse por igual período, siempre que la empresa, ONG o cooperativa y el practicante estén de acuerdo. Por esa práctica, el trabajador o la trabajadora recibe en concepto de beca una suma de dinero —la cual no llega a representar ni la tercera parte del salario mínimo, vital y móvil— y, si bien la paga la realiza la institución, es abonada por el Estado. El objetivo final es que, al concluir la práctica, la persona pueda ser empleada por la empresa o por la institución donde haya realizado el entrenamiento.

La articulación con el Nexo Empleo presenta diversas dificultades. Según Mariano Giunta, el problema se debe, por un lado, a que los tiempos de cada caso suelen ser más urgentes que la velocidad que funciona el Nexo. Y, por el otro, a la existencia en las localidades pequeñas de un rechazo social a la reinserción de la víctima, que se traduce en la imposibilidad de encontrar una institución que acepte esa incorporación.

Para las profesionales del programa de trata, el Nexo solicita muchos requerimientos a la víctima y a la empresa, y su aplicación suele dificultarse mucho más debido a que gran cantidad de casos son de localidades del interior de la provincia —por fuera de Rosario y Santa Fe—, lo que hace aún más dificultoso encontrar una institución privada donde reinsertar a la víctima (comunicación personal, 12 de septiembre de 2019). Además de

considerar que el monto de la beca es muy bajo y eso no permite que la persona se pueda proyectar a mediano y largo plazo (comunicación personal, 03 de octubre de 2019).

En la problemática de la trata de personas, cada caso presenta particularidades, hecho que incide en una planificación artesanal frente a toda situación que se presenta. Según la representante del Ministerio de Trabajo ante la Mesa,

“Sabemos que los casos son diferentes y que cada uno requiere el diseño artesanal de un dispositivo diferente cada vez, donde Desarrollo Social tiene siempre una presencia o una participación importante, ya sea a través de la Subsecretaría de Políticas de Género u otro tipo de asistencia. También sabemos que el tema de vivienda ha sido y es un desafío enorme porque reconstruir la vida de una víctima de trata implica todas estas cosas: la subsistencia, la autonomía económica, el lugar para vivir y todo lo que hace a reconstruir una vida” (comunicación personal, 5 de septiembre de 2019).

Se considera que el trabajo, la vivienda y la asistencia psicológica son los derechos a garantizar en la gran mayoría de los casos cuando se hace asistencia de mediano y largo plazo.

Existen otros derechos que con menor frecuencia se han abordado, tal es la **inclusión educativa**.

Generalmente, la articulación con las instituciones educativas se ha hecho necesaria en casos donde las víctimas de trata rescatadas han sido un grupo familiar, entonces fue prioritario la inserción escolar de los/as/es niños/as/es donde, por cuestiones de seguridad, se solicitó a la institución la preservación de los datos ante el registro centralizado. Sobre la articulación con áreas educativas para la inclusión escolar de la víctima de trata, la profesional del Programa relata:

“fueron escasos los momentos en que abordamos la cuestión educativa. Una arista que quizás sea para profundizar a futuro. No se ha articulado prácticamente con las áreas de educación ni locales ni a nivel provincial. Incluso una de las víctimas que comenzó nuevamente la escuela lo ha hecho por voluntad propia, no es algo que el Programa haya incentivado” (comunicación personal, 3 de octubre de 2019).

La estrategia de intervención consensuada con la víctima tiene su temporalidad, aunque la mayoría de las ocasiones no concuerda con lo que sucede ni con lo que establece el Programa.

**El egreso de la intervención del Programa** puede ocurrir por múltiples factores. A continuación se describen los más frecuentes:

1) Debido a que la víctima es originaria de otra provincia o de otro país y manifiesta el deseo de regresar a su lugar de origen, por lo que el equipo del Programa se contacta con el punto focal correspondiente, y una vez garantizada su salud física y psicológica, se arbitran los medios para el regreso.

2) Otra situación diferente es cuando la persona reside en alguna localidad del territorio provincial, entonces en ese caso se planifica un proceso de restitución de derechos a mediano y largo plazo donde probablemente ese egreso lleve un largo tiempo, meses o años hasta tanto se evalúe que se fueron cumpliendo las metas planificadas.

3) También puede suceder que la persona egrese del Programa porque el Juez determina que no se está frente a un caso de trata sino frente a un caso de delito conexo y derive la causa a la Justicia Provincial.

4) Por último, existe la posibilidad del egreso voluntario del Programa por disconformidad, en esos casos se evidencia que los tiempos del Programa para restituir derechos no han sido concomitantes con los tiempos de las personas.

La asistencia a mediano y largo plazo depende exclusivamente de la articulación con diferentes organismos del Estado, por tanto el trabajo del fortalecimiento de la interministerialidad y con los multiniveles se vuelve clave. El abandono de una mesa con actores cuyos roles son prioritarios a la hora de restituir derechos ha llevado a que, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia (en este último gobierno) adoptara una posición pasiva frente al Programa y se constituya solo como proveedor de recursos económicos y financieros.

El grado de no involucramiento se evidencia frente al pedido de una entrevista a la funcionaria designada por el Ministerio de Desarrollo Social para responder los pedidos del Programa, donde su respuesta fue que la competencia en el tema corresponde a Políticas de Género, reduciendo la cuestión de las víctimas de trata solo a víctimas mujeres. Al mismo tiempo, se evidencia que dicho ministerio asume el rol de atender la demanda concreta y no formar parte de la estrategia de intervención. Esta situación quedó manifestada en palabras de la propia funcionaria: “Nosotras venimos trabajando de acuerdo a los operativos o demandas concretas que nos hacen desde derechos humanos” (comunicación telefónica, 5 de septiembre de 2019).

Para las profesionales que están en la asistencia, el fortalecimiento de la interinstitucionalidad se vuelve fundamental:

“esa famosa red que una tanto habla es que alguien te levante un teléfono cuando vos llamás y te dé algún tipo de respuesta. No digo que salga todo el mundo corriendo y que estén todos los recursos 24 horas, y que esté todo servido en bandeja, porque no estoy hablando de eso. Sino a que alguien del otro lado en algún momento te atienda y entienda lo que le estás diciendo” (trabajadoras del Programa, comunicación personal, 12 de septiembre de 2019).

A la hora de pensar en las mejoras necesarias para el Programa, todos los/as entrevistados/as, desde funcionarios/as, ex funcionarios/as y trabajadoras, coinciden en el fortalecimiento de la Mesa con más actores y representantes de mayor peso político, en la necesidad de respetar la frecuencia de encuentros establecida por Protocolo y en que la garantía del funcionamiento de la Mesa depende del rol de la coordinación para el armado de un temario específico que sea de utilidad al diseño de las políticas públicas, preventivas y reparatorias de derechos como así al abordaje de casos complejos. Asimismo, se considera que la Mesa debería poder generar esa red de contactos necesarios a la hora de asistir un caso.

Se visualiza como necesario generar una política constante de fortalecimiento de las relaciones con los gobiernos locales, sobre todo con los del centro norte de la provincia y con el Poder Judicial Federal.

En lo que respecta a la estructura necesaria para la asistencia de mediano y largo plazo, los/as entrevistados/as consideran que en cada delegación se deberían constituir equipos interdisciplinarios compuestos por profesionales de la psicología, abogacía y trabajo social, con exclusividad en la temática, para que cumplan la función de la asistencia, prevención y generación de información (estadísticas, contenidos educativos, etc.).

Por último, en cuanto a recursos económicos y financieros, se considera la necesidad de que el Poder Ejecutivo Nacional implemente la ley de trata en su totalidad, la cual implica un fondo económico reparatorio para víctimas de trata (cabe aclarar que el mismo ya se encuentra legislado a la fecha no se ha puesto en funcionamiento), así como también la continuidad del fondo económico para urgencias que posee el Programa.

### **3.3. Análisis del proceso de implementación del Programa Provincial de Lucha contra la Trata desde el 2014 al 2019**

Una vez descripto el proceso de armado de la política de asistencia en el período 2014-2019, tanto inmediata como de mediano y largo plazo, identificados los actores institucionales en juego y el rol que los mismos desempeñan, así como su lugar en la

articulación y la coordinación de la política, se vuelve necesario llevar adelante un análisis del proceso de implementación del Programa de Lucha contra la Trata, que posibilite en clave teórica poner en tensión la normativa establecida con lo que ha sucedido efectivamente en el período escogido.

Se observa a nivel nacional que el cambio de orientación política del gobierno en el año 2015 ha incidido fuertemente en el Programa Provincial de Lucha contra la Trata.

En primer lugar, se debe considerar que el giro a la centro derecha que tuvo el gobierno central a partir de la asunción de la alianza Unión Pro, liderada por el Presidente Ing. Mauricio Macri, ha impactado en el funcionamiento del PNR, dado que este fue alcanzado por las políticas de achicamiento de lo que el gobierno nacional ha considerado como “gasto social”. Esto se tradujo en la disminución de recursos humanos, económicos y materiales sumado a la diversificación de funciones del equipo de trabajo, hecho que ha implicado un abandono de parte de las responsabilidades fijadas por Protocolo.

Este parcial retiro del Estado Nacional produjo que el Programa Provincial de Lucha contra la Trata debiera asumir diferentes funciones enmarcadas en la “asistencia inmediata” antes de lo estipulado. De tal manera, desde el Programa se facilitaron vehículos para el traslado del equipo del PNR a los allanamientos y a las víctimas, alojamiento y recursos financieros para la adquisición de bienes necesarios para llevar adelante la asistencia, entre otras cuestiones.

Como desarrollamos en el apartado anterior, la intervención del PNR concluye cuando las víctimas declaran en sede judicial, debido a que en el Protocolo Único de Articulación no tiene contemplada la temporalidad en que debiera suceder la misma, en tanto la ausencia de recursos económicos complejiza la capacidad de brindar asistencia cuando esos tiempos se dilatan.

Por ende, se puede concluir que el Poder Ejecutivo Nacional —sin un marco legal instituido—, durante el período 2015-2019 produjo tácitamente una descentralización de funciones, sin una descentralización de recursos. En contraposición, el Ejecutivo Provincial puso en preeminencia los derechos de las víctimas por sobre las competencias de los diferentes niveles del Estado y, desde esta posición, asumió las tareas de la asistencia inmediata ante el cuasi retiro del organismo nacional.

### **3.3.1. El marco jurídico en tensión con el proceso de implementación**

Como se ha descripto en los apartados anteriores, tanto el Estado Nacional como el Provincial han sido grandes productores de normativas jurídicas en lo respectivo a la

erradicación del delito y la asistencia a las víctimas, bajo la impronta de la legislación internacional garante del enfoque y el resguardo de los derechos humanos, como también del reaseguro de que las políticas no queden totalmente expuestas al vaivén de los cambios de gobiernos democráticos.

El marco legal da cuenta de la importancia del mismo, pero también de sus límites. Al ponerlo en tensión con la implementación, se observan múltiples factores que obstruyen o complejizan el logro de los objetivos planteados por el sistema legal.

Considerando la lógica del *top down*, se pueden sistematizar y realizar aproximaciones a los objetivos oportunamente desarrollados.

Esta lógica fragmenta la política pública en dos momentos, el de la “esfera de la política”, cuya función radica en la decisión, en la etapa más racional, que sería la planificación y/o formulación, y el de la “esfera de los/as administradores/as”, que son los/as operadores/as que ejecutan y llevan adelante esa decisión.

En lo que esta perspectiva denomina la esfera de la política, se encuentra como órgano de decisión, elaboración y de coordinación de las políticas la Mesa Interjurisdiccional para la Prevención y Lucha contra la Trata de Personas.

La Mesa se diseñó involucrando a tres actores claves (Secretaría de DDHH, Agencia de Investigaciones de Lucha contra la Trata y Secretaría de Trabajo y Seguridad Social); en la misma debían participar sus máximas autoridades, aunque también abrió la posibilidad de incluir a otros actores en caso de que los participantes así lo requirieran.

Las dos gestiones que estuvieron a cargo de la coordinación de la Mesa tomaron decisiones diferentes.

Desde el año 2011 al año 2015, el Secretario de DDHH consideró que tenían que hacerse presentes múltiples actores de diferentes organismos públicos, del Ejecutivo y del Poder Judicial, asumió la coordinación de la Mesa y convocó a funcionarios políticos con poder de decisión y también a operadores/as de carrera, o lo que en la teoría del *bottom up* se denomina “burócratas al nivel de la calle”. El nivel de concurrencia a los encuentros le otorgó legitimidad a la mesa y dejó traslucir que el tema de la trata de personas era un asunto de importancia en la agenda de los organismos participantes. Esta aseveración surge a partir del relato de las trabajadoras y del Ex Secretario de DDHH, quienes manifestaron que en aquel momento contaban con una red de instituciones y de contactos con capacidad de dar respuesta, hecho que facilitaba llevar adelante la asistencia.

Lo expuesto evidencia que la construcción de un escenario donde la toma de decisiones se planificó con la clase política y con los/as operadores territoriales, posibilitó la materialización de la política.

En contraposición, durante el período 2015 a 2019, la coordinación de la Mesa estuvo a cargo del Director de Programas en DDHH y participaron de la misma solo los tres organismos que el Decreto establecía, acudiendo a las reuniones personal político de menor rango y con escaso poder de decisión. No se estableció una frecuencia de reunión, concretándose un promedio de dos reuniones anuales, y el trato sostenido entre los actores durante este período fue predominantemente por canales informales. Esta decisión incidió en que los distintos ministerios involucrados para la asistencia por normativa, desconocieran sus obligaciones. De tal manera, los diferentes casos pasaron de enmarcarse bajo principios de “celeridad, asistencia individualizada, etc.” a abordarse como meros “casos sociales”. Esto puede evidenciarse en reiteradas oportunidades en donde no se logró obtener una asistencia psicológica adecuada ni la inserción en el Nexo Empleo, entre otros ejemplos que se podrían mencionar.

Asimismo, el proceso de desjerarquización manifiesto tanto en la agenda pública como en la agenda gubernamental puede traducirse a nivel institucional en el desplazamiento de la coordinación a un funcionario de menor rango e impactando en el resto de los ministerios que le otorgaron una menor jerarquía o directamente no ingresaron el tema en sus agendas.

El presente cuadro comparativo, de elaboración propia a partir de las entrevistas en profundidad, de la observación participante y del análisis de la normativa vigente, pretende reflejar cómo las diferentes concepciones del armado de la política impactan en los resultados, donde la normativa se erige solo como posibilitadora del hacer pero la implementación de la misma se permea dependiendo del perfil de los/as funcionarios/as a cargo, de su poder construido y legitimado, del interés del gobernante traducido en decisión política y recursos, del contexto socio-político y de la capacidad de los grupos de presión para ingresar o mantener el tema en agenda.

| Cuadro N.º 1. Implementación de la Mesa Interjurisdiccional para la Prevención y Lucha contra la Trata de Personas |                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                         |                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Indicadores                                                                                                        | Decreto N.º 2282/08<br>Decreto N.º 3874/14                                                                                                                                                                            | Período 2011 – 2015                                                                                                                                                                     | Período 2015-2019                                                                                    |
| Actores institucionales participantes                                                                              | Ministerio de Justicia y DDHH, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Seguridad y con posibilidad de invitar a participar otros actores gubernamentales o de organizaciones de la sociedad civil | Ministerio de Justicia y DDHH, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Seguridad, Ministerio de Desarrollo, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Salud, Ministerio | Ministerio de Justicia y DDHH, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Seguridad |

|                                                                                       |                         |                                       |                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                       |                         | de la Producción, PNR, Poder Judicial |                                                                                      |
| Cargo político de los asistentes por organismo del Ejecutivo Provincial               | Secretarios/as          | Secretarios/as y Directores/as        | Directores/as y representante del Ministerio sin cargo ejecutivo (asistente técnico) |
| Poder de decisión política de los asistentes a la Mesa *                              | Mayor poder de decisión | Mayor poder de decisión               | Menor poder de decisión                                                              |
| Participación de administradores/as                                                   | no                      | si                                    | No                                                                                   |
| Coordinación de la Mesa                                                               | Sin especificación      | Secretario de DDHH                    | Director de Programas en DDHH                                                        |
| Frecuencia                                                                            | mensual                 | mensual                               | Sin frecuencia establecida                                                           |
| Impacto de la Mesa frente a la demanda a los organismos establecidos por Protocolo ** | alta                    | alta-media                            | media-baja                                                                           |

\* La calificación propuesta fue: “mayor poder de decisión” siendo la más alta, “menor poder de decisión”, o “nulo poder de decisión” siendo la calificación más baja.

\*\* El nivel de impacto se calificó de la siguiente forma: alta, media-alta, media, media-baja, baja y nula

El cuadro N.º 1 nos muestra que a mayor cantidad de organismos involucrados, mayor cargo jerárquico de los/as participantes, una frecuencia determinada, la incorporación de los/as implementadores/as en las decisiones, y una alta capacidad en el/la promotor/a y coordinador/a de la misma, incrementa el logro de los objetivos establecidos o creados en ese marco. Es importante destacar que en el momento de elaboración del decreto reglamentario de la ley, los organismos involucrados formaron parte de la toma de decisiones, lo que contribuyó a que la asunción de las responsabilidades se vea reflejado tanto en una participación activa en la Mesa como en una alta respuesta a la hora de la asistencia a las víctimas.

De este modo y en relación a este caso de estudio, se puede considerar que la importancia de la resolución en la “esfera de la política” disminuye el margen de improvisación y el poder de acción de los/as implementadoras —quienes, mediando la voluntad y la aceptación de la existencia de una estructura jerárquica burocrática— verían facilitado el desarrollo de su trabajo al encontrarse los mecanismos de articulación contruidos políticamente.

Asimismo, y contrarrestando el modelo weberiano racional, la decisión no reside solo en “la esfera de la política” sino también en “la esfera de la administración”, por lo que la participación de los/as implementadores/as en la Mesa contribuyó al proceso de articulación para la asistencia y le otorgó trascendencia a la misma.

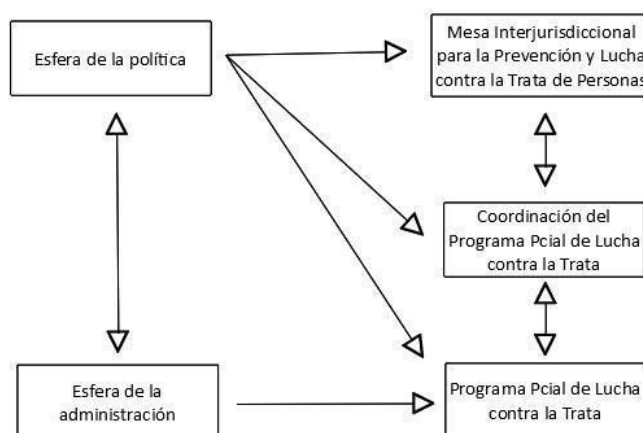
Se debe advertir que incluso en los mejores escenarios, siempre hay un margen para lo no planificado, lo no pensado y no previsto, más si consideramos la temática abordada,

donde cada caso de trata tiene sus particularidades en relación al fin de la explotación, al género, la experiencia de vida previa, la asistencia individual o familiar, ocasionando que muchas veces las decisiones deban tomarse tanto en las esferas política como administrativa (burócratas a nivel de la calle).

Siguiendo el pensamiento de Pressman y Wildavsky, quienes sostienen que en el acto de ejecutar permanentemente se está decidiendo, en el proceso de implementación del Programa Provincial de Lucha contra la Trata se considera que la decisión sobre cómo intervenir en cada caso debería ser conjunta entre los/as burócratas a nivel de la calle y el Director del Programa, por tanto se reconoce que hay poder y capacidad de decisión en las “dos esferas”.

El siguiente cuadro procura ser ordenador del análisis de la implementación donde la decisión se encuentra en los/as participantes de la Mesa, en el Coordinador y en quienes implementan el Programa, es decir la decisión se encuentra en cada acto. Al mismo tiempo pone en relieve la dependencia de cada uno de los actores para el proceso de implementación y el logro de la política.

Cuadro N.º 2. Lugar de la decisión e interdependencia



En conclusión, pueden vislumbrarse diferentes aspectos cuando se ponen en tensión las normativas con la implementación de la misma. En lo respectivo a la Mesa, se observa que para el logro de los objetivos que se propone la normativa los encuentros deberían incluir a actores considerados imprescindibles para la asistencia e incorporar a los burócratas al nivel de la calle. En tal sentido, consideramos como superador el momento en el cual la mesa se constituía con representantes tanto de la esfera política como de la administrativa.

En lo respectivo a los objetivos que el Programa se propone en la asistencia, se destaca la necesidad de un funcionamiento participativo de la Mesa, ya que en el proceso de

implementación se evidenció que la falta de compromiso de los organismos (sobre todo en el segundo período y por las diferentes razones expuestas) ha incidido en que la asistencia no haya podido brindarse según los criterios establecidos, ni se hayan logrado restituir los derechos establecidos por la ley.

### 3.3.2. Los/as implementadores/as entre el rol de la coordinación y la posición de los actores institucionales

Como se señaló en el apartado anterior, cuando los/as funcionarios/as políticos/as o los/as “decisores/as” no construyen la *policy network*, son los/as implementadores/as quienes asumen esa función, tal como se evidencia en el segundo período de estudio (2015-2019). La política de lucha contra la trata y asistencia a la víctima no se ha planificado ni se puede implementar sin esa red.

Las distintas áreas de gobierno encargadas de llevar adelante la asistencia integral presentaron entre un mediano y un bajo nivel de respuesta, dependiendo de cada ministerio tal como se visualiza en el Cuadro N.º 3. En el período 2015-2019 se presentó una disminución de nivel de respuesta en todos los organismos, como producto de haber asumido un rol de colaborador con las funciones del Programa y no como una obligación impartida por una ley. Esta actitud asumida se manifiesta en una falta de compromiso hacia el caso y en un tratamiento del mismo no individualizado, como se encuentra establecido. La percepción de los/as implementadores/as sobre el nivel de respuesta de los diferentes organismos se visualiza en el siguiente cuadro.

| Cuadro N.º 3. Nivel de respuesta en la asistencia por responsabilidad *                                                             |                     |                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------|
| Responsabilidad por área de gobierno (Decreto N.º3874/14)                                                                           | Período 2011 – 2015 | Período 2015-2019 |
| Ministerio de Desarrollo Social - alojamiento adecuado y/o los recursos necesarios para garantizarlo, asistencia social y económica | Media alta          | Media             |
| Ministerio de Salud - asistencia médica integral y atención psicológica                                                             | Media               | Media baja        |
| Ministerio de Justicia y DDHH - asistencia jurídica                                                                                 | Media alta          | Media             |
| Ministerio de Seguridad – condiciones de seguridad                                                                                  | Media baja          | Baja              |
| Ministerio de Gobierno – movilidad                                                                                                  | Baja                | Nula              |
| Ministerios de Producción y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - programas de capacitación o primer empleo o similares        | Media baja          | Media baja        |
| Ministerios de Educación                                                                                                            | Media alta          | Media             |

\* Se calificará el nivel de respuesta de la siguiente forma: alta, media-alta, media, media-baja, baja y nula

A esta escasa observación de la norma por parte de las autoridades políticas y de sus responsabilidades, se suma que el rol de coordinación, siguiendo la categorización de Peters, ha pasado de tener un perfil de “coordinación pro-integralidad” a una “coordinación positiva” con un cierto dejo de “coordinación negativa”. Esta calificación se atribuye a que en el primer período, quien asumió el rol de coordinador diseñó conjuntamente con los diferentes actores las responsabilidades que cada uno asumiría y los recursos que cada uno pondría a disposición de la política. En cambio, en el período siguiente, quien asumió el rol de coordinador restringió la participación de todos los actores que debían intervenir en la asistencia, reduciendo así la función a encuentros operativos con los participantes de la Mesa. En tanto, con el resto de los actores se coordinó de forma independiente, realizándose reuniones con cada ministerio de forma separada frente a la planificación de la asistencia del caso.

En parte, este rol que asume la coordinación se puede explicar por no contar con ciertas cuotas de poder ni autoridad, que siguiendo el pensamiento de Francesc Morata, debería ser atributo de quien desarrolla esa tarea.

Frente al rol que asume esta coordinación y los actores institucionales, el rol de los/as implementadores/as toma centralidad para la ejecución de la política pública. Ante la necesidad de dar respuesta, por estar en relación directa con el caso, los/as implementadores/as ponen a disposición del Programa el capital social construido durante la estancia en la administración pública, considérese: desde redes de contactos con otros/as trabajadores/as del Estado hasta redes personales para la obtención de recursos que permitan llevar a cabo la asistencia en mejores condiciones.

La asistencia de los casos exige la permanente toma de decisiones y los tiempos de las víctimas lejos están de ser los tiempos de la administración pública, es por tal motivo que este trato diario presiona para que los/as trabajadores/as estén en permanente movimiento en búsqueda de las respuestas.

Al tomar el rol de “colaborador”, los diferentes organismos nunca se erigen como la cara del Estado frente a la víctima, este rol está destinado a quienes llevan adelante la implementación del Programa y se convierten en mediadora/es entre las víctimas y los diversos organismos del Estado; recolectan las demandas que surgen, asisten a tribunales para conocer el estado de la causa, procuran y gestionan desde turnos en los centros de salud, hasta los alojamientos, subsidios, el Programa Nexa Empleo, entre otros.

La teoría del *bottom-up* toma entidad en personas que conocen su función, los mecanismos burocráticos del Estado, el personal burocrático de cada ministerio, el tiempo y

los recursos posibles y con ello se hacen de una cuota de poder. Solo que en este caso particular, y como lo hemos observado en el apartado anterior, no obturan las decisiones políticas ni las obligaciones del Estado frente a las víctimas, sino que las posibilitan y las materializan, demostrando que se está frente no a una voluntad, sino a un voluntarismo.

En síntesis, de las múltiples variables que el modelo racional considera para el éxito de la política, solo se identifica el de poseer criterios establecidos claros y procedimientos legibles para todos los actores involucrados en la misma, pero dista de contar con el resto de las variables, entre las que se podrían mencionar, recursos humanos, financieros, económicos, capacidad de control, comunicación interorganizativa, y la complejidad de la acción conjunta, como la denomina Pressman y Wildavsky. Frente a esas ausencias, y fundamentalmente en el segundo período estudiado, adquieren un rol central “los burócratas a nivel de la calle” y en ellos/as reside el éxito o el fracaso de la política.

#### **4. Consideraciones finales. Reflexión en torno a la hipótesis presentada**

Al desarrollar el presente estudio se observa que las políticas en asistencia a víctimas de trata de personas en Argentina han sido poco abordadas por el campo académico. Lo producido teóricamente está relacionado con la construcción de la trata como delito y a la persecución del mismo, focalizado en la trata con fines de explotación sexual en detrimento de la laboral, y en varios estudios se concibe a la trata como sinónimo de la explotación sexual comercial.

El primer desafío fue, por un lado, construir un marco teórico conceptual común que posibilite el entendimiento del concepto de trata de personas con las finalidades que la misma contempla en el Protocolo de Palermo y en el sistema jurídico argentino, haciendo especial hincapié en los fines de explotación sexual y laboral. La dificultad de llevar adelante dicha tarea se debió a que existen escasas publicaciones que abordan ambos fines, en general son dos fenómenos que se estudian individualmente y, de este modo, también lo aborda el Estado en todos sus poderes y sus organismos competentes. Por tanto el proceso de sistematización realizado se puede entender como uno de los aportes más relevante que realiza el presente trabajo.

Por el otro lado, el desafío consistió en desarrollar las razones que explican el porqué se está frente a un fenómeno complejo, requiriendo así introducir las problemáticas sociales que colaboran en la reproducción del delito, en pos de evidenciar que no todos/as estamos expuestos/as de igual modo al mismo y cuán funcional es este delito al sistema capitalista transnacionalizado.

Por ser la trata un delito complejo y transnacional, la comunidad internacional organizada tiene una historia de lucha en el intento de erradicarlo y perseguirlo, la cual ha impactado en nuestra estructura jurídica nacional. Por tanto, se requirió sistematizar todo ese esfuerzo en un apartado.

El apartado sobre el recorrido histórico jurídico internacional dio cuenta de la antigüedad de esta problemática y de los intentos y esfuerzos realizados por la comunidad internacional para construir un marco común en pos de prevenir y erradicar este delito. Asimismo, la importancia de conocer este marco normativo está relacionada también a la jerarquía constitucional que alcanzaron los pactos y tratados internacionales a partir de la reforma constitucional de 1994 y, particularmente, en lo respectivo a la trata de personas por la adhesión al Protocolo de Palermo y la incorporación de sus principios en la legislación argentina.

En el momento de la reconstrucción del marco jurídico nacional, se encontraron vacíos históricos en la bibliografía utilizada, entre los que se pueden mencionar: el período del peronismo (1943-1955) y de la última dictadura militar (1976-1983). La búsqueda de esa información, el trabajo de selección de la misma en clave de “trata de personas” y la posterior integración a un recorrido histórico derivó en una nueva línea de investigación que excede los objetivos del presente trabajo: ¿cómo abordó el peronismo la problemática de trata de personas tanto con fines de explotación laboral como sexual y qué impactos tuvo en el territorio provincial?<sup>28</sup>.

Luego de los antecedentes internacionales y el recorrido histórico jurídico nacional, la legislación para la prevención, erradicación y asistencia a víctimas de trata de personas demuestra que, si bien el fenómeno es antiguo, recién a partir del año 2008 es considerado un delito y se comienzan a instrumentar políticas para abordarlo. Es a partir de esa fecha que se crean múltiples organismos e instancias de articulación para la prevención, persecución, erradicación y asistencia a las víctimas y su familia en todo el territorio nacional.

En concordancia, la Provincia de Santa Fe sanciona su propia normativa y crea dos instancias de implementación: la Agencia Provincial de Investigación sobre Trata de Personas y el Programa Provincial de Lucha contra la Trata de personas, Protección y Asistencia a la Víctima y su Familia”. Cada una con sus funciones protocolizadas, los actores y sus responsabilidades identificadas, y los criterios a observar establecidos. También le asignó a la Mesa Interjurisdiccional para la Prevención y Lucha contra la Trata de Personas, creada unos años antes, la coordinación de todas las políticas vinculadas a la temática.

Por tanto, el logro del objetivo específico “a” nos permitió contextualizar y comprender los factores que incidieron en la construcción del mecanismo de implementación del Programa Provincial de Lucha contra la Trata y en el proceso de definición del mismo.

Una vez construido el marco legal, considerando que se está frente a una política altamente regulada, se procuró identificar lo sucedido en el andar de la política en las diferentes etapas de la implementación del Programa, cuáles fueron las respuestas de los diversos actores, por dónde transitó la toma de decisiones, con qué recursos se contó a la hora de la asistencia, cómo funcionaron los mecanismos de articulación, es decir, todo lo sucedido en el proceso de implementación.

---

<sup>28</sup> Si bien el concepto trata de personas es posterior a este período histórico existen hechos como la ley Palacios que los estudios lo abordan en clave de este concepto.

Esta descripción permitió construir otra fase de la política y abrir una nueva línea de investigación, la cual demuestra la ausencia de un actor clave en el ingreso de la problemática de la trata de personas en la agenda de gobierno: las organizaciones de la sociedad civil, principalmente organizaciones feministas. Por tanto, el interrogante que se abre es: ¿cuál es el rol que asumen las OSCs luego de la sanción de la ley N.º 13.339 en la provincia de Santa Fe?

La descripción de la implementación de la ley permitió analizar las diferencias existentes con el marco normativo y llegar a concluir que:

- Para que la implementación respete los criterios y lo determinado por el marco regulatorio debería reducirse el mecanismo de articulación de los actores con responsabilidades en intervenir, es decir, simplificarse el diseño de la política, ya que demasiados actores participantes complejizan el proceso y lo hacen más propenso al fracaso, sobre todo si es multinivel ya que los Ejecutivos podrían tener diferentes posiciones políticas frente a la cuestión.

- Los cambios de escenarios políticos incidieron fuertemente en el proceso de implementación debido a que tendieron a reducir los recursos humanos y económicos y diversificar e incrementar las funciones de los equipos de trabajo. Esta reducción de recursos, producto de la pérdida de compromiso político con la temática, dificultó la posibilidad de que la implementación de la asistencia a las víctimas de trata respetara la normativa establecida. A esto se debe sumar que la agenda de las OSCs, sobre todo del movimiento feminista, estuvo enfocada predominantemente en el femicidio y el aborto, en detrimento de la trata de personas.

- En el espacio de toma de decisiones, la Mesa Interjurisdiccional, a diferencia de otras instancias, mientras contó con mayor cantidad de miembros participantes de diferentes ministerios, demostró mayor compromiso y afectación con el Programa, aumentando el nivel de respuesta. Esto se evidenció cuando el número de actores convocados a las reuniones de la Mesa fue mayor, a diferencia de la gestión 2015-2019 donde hubo un apego a la normativa y se convocó solo a los tres actores que la misma consideraba prioritarios.

- La coordinación cumplió un rol clave en el armado multiactoral de la política, en la puesta en funcionamiento del Programa y en el nivel de respuesta de los organismos. Así como en gran parte del período estudiado, durante el gobierno Lifschitz (2015-2019) la coordinación paso de la “pro-integralidad” a una “coordinación positiva” con un cierto dejo de “coordinación negativa”, disminuyendo así el rol de respuesta de los actores y la asistencia del Programa.

- El análisis permitió refutar la hipótesis planteada ya que podemos considerar que: el proceso de implementación del Programa Provincial de Lucha contra la Trata, durante el período 2014 – 2019, no responde al modelo del *bottom-up* debido a que la toma de decisiones no solo residió en los “burócratas al nivel de la calle” sino además en toda la cadena de actores que intervienen en la misma, es decir, en cada acto radicó una decisión. La esfera política posibilitó la decisión compartida.

La construcción de la hipótesis es producto de los años transitados en la Secretaría de DDHH, espacio que nos posibilitó adquirir una mirada parcial del proceso de implementación del Programa de Lucha contra la Trata. El estudio del proceso, la escucha de otros actores y el análisis teórico nos permitió ampliar la mirada, complejizarla, y entender que las decisiones también radican en la jefatura política, desde la orden dada y desde el “laissez faire” (dejar hacer).

## Bibliografía utilizada

- Abramovich, V. (2006). Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales. *Anuario de Derechos Humanos* N.º 2, pp. 13-51. Consultado el 10 de marzo de 2019. Disponible en: <https://anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/13370/13641>
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993a). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa Grupo Editor.
- Aguilar Villanueva, L.F. (1993b). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa Grupo Editor.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1994). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa Grupo Editor.
- Chiarotti, S. (2003). *La trata de mujeres. Sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos*. Chile: CEPAL.
- Cortés Nieto, J. del P.; Becerra Barbosa, G.A.; López Rodríguez, L.S. y Quintero, R.L. (2011). ¿Cuál es el problema de la trata de personas?. Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata. *Revista Nova et Vetera* Vol. 20 N.º64. Colombia. Consultado el 10 de marzo de 2019. Disponible en: [https://www.academia.edu/1856547/\\_CuC3%A1l\\_es\\_el\\_problema\\_de\\_la\\_trata\\_de\\_personas\\_revisi%C3%B3n\\_de\\_las\\_posturas\\_te%C3%B3ricas\\_desde\\_las\\_que\\_se\\_aborda\\_la\\_trata](https://www.academia.edu/1856547/_CuC3%A1l_es_el_problema_de_la_trata_de_personas_revisi%C3%B3n_de_las_posturas_te%C3%B3ricas_desde_las_que_se_aborda_la_trata)
- Dalle, P.; Boniolo, P.; Sautu, R. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: Editor CLACSO.
- De Isla, M. de las M. y Demarco L. (comp). (2009). *Se trata de Nosotras: la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual*. Buenos Aires: Las Juanas Editora, 2da Ed..
- Della Pena, C. (2014). *Aspectos fundamentales de la trata de personas. Algunas particularidades del caso argentino*. Publicado en URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios en Seguridad, N.º14, pp. 28-47.
- Di Liscia, M.H. y Rodríguez, A.M. (2004). *El cuerpo de la mujer en el marco del estado de bienestar en la Argentina. La legislación peronista (1946-1955)*. Publicado en Boletín Americanista N.º 54. Reviste Científiques de la Universitat de Barcelona. pp.63-85.
- Di Virgilio, M.M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPECC.
- Dussauge Laguna, M. (2018). Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones académicas. En André-Noel Roth (ed.). *Implementación de políticas públicas y construcción de paz*.(s/p). Bogotá. Consultado el 11 de marzo de 2019. Disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/328343614\\_Implementacion\\_de\\_Politicas\\_Publicas\\_Una\\_mirada\\_a\\_45\\_anos\\_de\\_discusiones\\_academicas/link/5bc75feb299bf17a1c563b23/download](https://www.researchgate.net/publication/328343614_Implementacion_de_Politicas_Publicas_Una_mirada_a_45_anos_de_discusiones_academicas/link/5bc75feb299bf17a1c563b23/download)

- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires. Fundación CIPPEC.
- Fleury, S.(2002). El desafío de gestión de las redes de política. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13, pp. 221-247.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. (2012). *Trata de Personas. Una forma de esclavitud moderna. Un fenómeno mundial que afecta principalmente a niños, niñas y adolescentes*. Argentina.
- Fontenla, M. (2010). "Marco Legislativo". Caride, M.C (coord). *Explotación Sexual: Evaluación y tratamiento*. (32-58) Buenos Aires: Librería Mujeres Editoras.
- Gatti, Zaida ... [et. al.]. (2013) "*Trata de Personas: Políticas de Estado para su prevención y sanción*". Buenos Aires: Editorial Infojus.
- Hobsbawm, E. (2009). *La era de la Revolución:1789 – 1848*. Buenos Aires: Editorial Crítica.
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). ( 2013). *¿Qué hicimos con la Trata?. Un recorrido por las principales políticas públicas de trata sexual en Argentina*. La Plata. Consultado el 10 de marzo de 2019. Disponible en: <http://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Que-hicimos-con-la-trata.pdf>
- Lafuente, Á.; Repetto, A; Shore, W. y Turner, B. (2015). *Coaliciones kirchneristas. Entradas, salidas y desafíos. ¿Unidos y Organizados?*. Ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política. Mendoza. Consultado el 20 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.coalicionescgicp.com.ar/wp-content/uploads/2015/10/Lafuente-Repetto-Shore-Turner.pdf>
- Loja, M. y Irisarri, P.(comp.). (2016). *¿Qué pasa después?: aportes y desafíos para la construcción de derechos de víctimas de trata y explotación sexual*. Rosario: UNR Editora.
- May, P. J. (1993a). Claves para diseñar opciones de políticas. En Aguilar Villanueva,L. "*Problemas públicos y agenda de gobierno*".(pp.235-256). México. Porrúa Grupo Editorial.
- Morata, F.(1991). *Políticas públicas y relaciones intergubernamentales*. Documentación Administrativa N.º 224-225, pp.153-166.

- Morin , E. (2002). *“La cabeza bien puesta. Repensar la reforma. Reformar el pensamiento”*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión .
- Morin, E. ( 2005). *“Introducción al pensamiento complejo”*. Barcelona: Gedisa Editorial,
- Navarro Sanchez, Q. y Galicia Saldaña, M. T. (2016) *“Perspectivas críticas en torno a la trata de personas: una mirada sociojurídica”*. México: Editado por el Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat de la Universidad Autónoma de San Luis de Potosí.
- Nejamkis, L. y Castiglione, C. (2013). Apuntes críticos a la trata de personas como problema contemporáneo. *Revista Población y Desarrollo: Argonautas y Caminantes*, Vol. 9. Consultado el 10 de marzo de 2019. Disponible en:  
[https://www.academia.edu/5929956/Revista\\_de\\_Poblac%C3%B3n\\_y\\_Desarrollo\\_Argonautas\\_y\\_Caminantes\\_Vol\\_9](https://www.academia.edu/5929956/Revista_de_Poblac%C3%B3n_y_Desarrollo_Argonautas_y_Caminantes_Vol_9)
- Nejamkis, L.... [et.al.]. (2013) Trata de Personas. *Sociales en debate N.º4*. Buenos Aires. Consultado el 10 de marzo de 2019. Disponible en:  
<http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/Socialesendebate-4-FINAL.pdf>
- Nirenberg, O.(2010). Enfoques para la evaluación de políticas públicas. En Paula Amaya y otros... [et.al.]. *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina*. La Plata: Universitaria de La Plata.
- O’ Donnell, D.(2004). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Normativa, Jurisprudencia y Doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Bogotá: Editorial Tierra Firme.
- Oliva, R.B; Elizari, M.; Arnold, I.C. e Iocca, N. (2011). Prostitutas sí. Desaparecidas no. Estudio empírico sobre percepciones de género en torno de la prostitución y la trata de mujeres para explotación sexual en Buenos Aires. *Revista Nova et Vetera* 20(64), pp. 179-194.
- Oszlak, O. y O' Donnell, G.(1984). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de Investigación*. Alcalá de Henares: INAP
- Pacecca, M. I. (2013). *33 historias. La explotación sexual y laboral de la niñez y la adolescencia en Argentina. Experiencias en la asistencia*. Buenos Aires: UNICEF, OIM, SENNAF. Consultado el 14 de abril de 2019. Disponible en [http://www.unicef.org/argentina/spanish/resources\\_10849.htm](http://www.unicef.org/argentina/spanish/resources_10849.htm)
- Pacecca, M. I. (2011). Trabajo, explotación laboral, trata de personas. Categorías en cuestión en las trayectorias migratorias. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana – REMHU, del Centro Scalabriniano de Estudos Migratorios*, 19 (37), pp. 147-174.

- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pautassi, L. (coord). (2010). *Perspectivas de derechos, políticas públicas e inclusión social: debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Ed. Biblos.
- Schnabel, R. A. (2009). *Historia de trata de personas en Argentina como persistencia de la esclavitud*. Argentina: Dirección General de Registro de Personas Desaparecidas del Ministerio de Seguridad de Buenos Aires. Consultado el 10 de marzo de 2019. Disponible en :  
<http://www.mercosursocialsolidario.org/valijapedagogica/archivos/hc/1-aportes-teoricos/2.marcos-teoricos/2.documentos/3.Argentina-Historia-de-laTrata-Dr.RaulA.Schnabel.pdf>
- Staff Wilson, M. (2009). *Recorrido histórico sobre la trata de personas*. Panamá: Programa Andino de Derechos Humanos (PADH).. Consultado el 26 de julio de 2019. en:  
<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalis2/violenciasyderechoshumanos/staff.pdf>
- Subirats, J. (1992). *“Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Subirats, J. *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*. En Revista Gestión y Política Pública, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.
- Tamayo Sáez, M. (2007). *El análisis de las políticas públicas*. En Bañon, R. y Carrillo E. (comp.) *La nueva administración pública*. Madrid. Alianza Editorial.
- Tessa, S. (2018). *Una ciudad en la marea. Rosario, 30 años de políticas públicas de género*. Instituto Municipal de la Mujer. Municipalidad de Rosario.
- Williams, E. (2011). *Capitalismo y Esclavitud*. Madrid: Edición Traficantes de Sueños.

## **Informes**

- Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. “Informe Anual 2018”. Consultado el 22 de agosto de 2019. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_if-2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_if-2018.pdf)
- Grupo de trabajo sobre la trata de personas. (2010). *Análisis de algunos conceptos básicos del Protocolo contra la trata de personas*. Viena. Consultado el 22 de agosto de 2019. Disponible en:  
[https://www.unodc.org/documents/treaties/organized\\_crime/2010\\_CTOC\\_COP\\_WG4/WG4\\_2010\\_2\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/2010_CTOC_COP_WG4/WG4_2010_2_E.pdf)

- Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur. *“Relevamiento de instrumentos MERCOSUR en materia de trata de personas”*. Buenos Aires, 2016.

Consultado el 10 de marzo de 2019. Disponible en:

[http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/08/Instrumentos\\_Mercosur\\_trata\\_de\\_personas.pdf](http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/08/Instrumentos_Mercosur_trata_de_personas.pdf)

- Memoria del *“IV Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas. Tejiendo redes, voces y miradas para decidir y actuar. Bolivia, 2015”*. Bolivia, 2016. Consultado el 26 de julio de 2019.

<http://opps.umsa.bo/documents/573337/0/MEMORIA+IV+CONGRESO.pdf/f6ed0e20-66cc-44ab-96e6-617dbc01b3a2>

- Observatorio de Violencias de Género FCJS/UNL. Resumen Ejecutivo: *“La trata de personas en la ciudad de Santa Fe -a diez años de la primera Ley Nacional 26.364-”*. Santa Fe, 2018. Consultado el 01 de marzo de 2019. Disponible en:

<https://www.fcjs.unl.edu.ar/investigacion/wp-content/uploads/sites/6/2019/02/FCJS-Observatorio-de-Violencias-de-Genero-Informe-Trata-de-Personas-en-Santa-Fe-2018.pdf>

- Oficina para el monitoreo y lucha contra la trata de personas del Departamento de Estado de Estados Unidos. *“Argentina: Informe sobre trata de personas 2018”*. Consultado el 01 de marzo de 2019. Disponible en:

[https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/Informe\\_2018\\_sobre\\_Trata\\_de\\_Personas.pdf](https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/Informe_2018_sobre_Trata_de_Personas.pdf)

- Oficina para el monitoreo y lucha contra la trata de personas del Departamento de Estado de Estados Unidos. *“Argentina: Informe sobre trata de personas 2019”*. Consultado el 26 de agosto de 2019. Disponible en:

<https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/Informe-sobre-Trata-de-Personas-2019-Arentina.pdf>

- Organización Internacional para las migraciones (OIM). *“Manual de abordaje, orientación y asistencia a víctimas de trata de personas con enfoque de género y derechos”*. Colombia, 2012.

- Organización Internacional para las migraciones (OIM). *“Manual para la formulación de políticas públicas de lucha contra la trata de personas y el diseño y ejecución de planes de acción departamentales, distritales y/o municipales”*. Colombia, 2012. Consultado el 01 de marzo de 2019. Disponible en:

<https://publications.iom.int/es/books/manual-para-la-formulacion-de-politicas-publicas-de-lucha-contra-la-trata-de-personas-y-el>

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *“Trata de seres humanos y trabajo forzoso como forma de explotación. Guía sobre la legislación y su aplicación”* Ginebra, 2006. Consultado el 02 de febrero de 2019. Disponible en: [http://white.lim.ilo.org/ipec/documentos/guia\\_trata\\_forzoso.pdf](http://white.lim.ilo.org/ipec/documentos/guia_trata_forzoso.pdf)
- Procuraduría de Trata y Explotación de Personas del Ministerio Público Fiscal *“Informe anual sobre Trata de Personas 2018”*. Buenos Aires, 2019. Consultado el 10 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2019/02/INFORME-ANUAL-2018.pdf>
- Procuraduría de Trata y Explotación de Personas del Ministerio Público Fiscal y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) *“La trata de personas con fines de explotación laboral. Estrategias para la detección e investigación del delito”*. Buenos Aires, 2017. Consultado el 10 de marzo de 2019. Disponible en: [https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2018/02/Informe\\_Protex\\_Trata\\_de\\_personas\\_2018.pdf](https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2018/02/Informe_Protex_Trata_de_personas_2018.pdf)
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *“Global report on trafficking in persons 2018”*. United Nations publication. Viena, december, 2018. Consultado el 03 de abril de 2019. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP\\_2018\\_BOOK\\_web\\_small.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP_2018_BOOK_web_small.pdf)

#### **Páginas webs y periódicos online**

- Mesa de Trabajo por la Trata (23/12/2006). Diario El Litoral. Consultado el 16 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2006/12/23/politica/POLI-02.html>
- Rodriguez, Carlos. (10/04/2008). Ley para combatir la trata. Diario Página 12. Consultado el 16 de abril de 2019. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-102178-2008-04-10.html>
- Carbajal, Mariana. (19/12/2012). Todos de acuerdo para cambiar la ley de trata. Diario Página 12. Consultado el 16 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-210202-2012-12-19.html>
- United Nations Treaty Collection. Chapter XVIII. Penals Matters. 12.a. Consultado el 29 de julio de 2019. Disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en)
- Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas y su Familia. Consultado el 01 de diciembre de 2019. <https://www.argentina.gob.ar/consejo-federal-para-la-lucha-contra-la-trata>

## **Legislación provincial, nacional e internacional**

- Constitución Nacional Argentina. Consultada el 19 de agosto de 2019. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Decreto Nacional N.º111. Reglamenta la ley N.º26.364 y su modificatoria de la ley N.º26.842, “Prevención y sanción de la Trata de Personas y asistencia a sus víctimas. Año 2015. Consultado el 19 de agosto de 2019. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241357/norma.htm>
- Decreto provincial N.º1421. “Crea el Programa Integrando Redes. Prevenir, monitorear y asistir a víctimas de graves sometimientos”. Santa Fe, 2009. Consultado el 19 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/normativa/item.php?id=44229&cod=5c2d4f006f24e23987b59e5af521d6fe>
- Decreto provincial N.º2282. “Crea la mesa interjurisdiccional para la prevención y lucha contra la trata de personas integrada por secretarios y representantes de diversos organismos gubernamentales”. Santa Fe, año 2009. Consultado el 19 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/normativa/item.php?id=43460&cod=971102f226765a2b0e65690466063130>
- Decreto provincial N.º3874, reglamenta la ley provincial N.º13.339. Santa Fe, año 2014. Consultado el 19 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/normativa/item.php?id=114299&cod=275c2335ffbbc2fe526e62b290857666>
- Ley Nacional N.º26.842. Ley modificatoria de la Ley Nacional N.º26364. Año 2012. Consultado el 10 de marzo de 2019. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206554/norma.htm>
- Ley Nacional N.º26.364. “Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus víctimas”. Año 2008. Consultado el 10 de marzo de 2019. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/140100/norma.htm>
- Ley Provincial N.º 13.339. “Prevenir, detectar y combatir el delito de trata de personas, y asistir a las víctimas y su familia”. Santa Fe, año 2013. Consultado el 10 de marzo de 2019. Disponible en:

<https://www.santafe.gob.ar/normativa/getFile.php?id=224835&item=109805&cod=0358471f68fd1bf6224c151a83c38a29>

- Organización de las Naciones Unidas (ONU) “Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional”. Año 2000. Consultado el 13 de junio de 2019. Disponible en:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-s.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas (ONU) “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”. 2000. Consultado el 1 de marzo de 2019. Disponible en:

[https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf)

- Organización de las Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. “Comentario: Principios y Directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas”. Nueva York y Ginebra, 2010. Consultado el 1 de marzo de 2019. Disponible en:

[https://www.ohchr.org/documents/publications/commentary\\_human\\_trafficking\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/commentary_human_trafficking_sp.pdf)

- Protocolo Nacional de Asistencia a víctimas del delito de trata de personas y Explotación Sexual Infantil. 2008. Consultado el 2 de marzo de 2019. Disponible en:

[http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos\\_gobierno/actosdegobierno29-12-2008-2.htm](http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno29-12-2008-2.htm)

- Resolución 1280/2015. Jefatura de Gabinete de Ministros. Protocolo Único de Articulación. Consultado el 2 de marzo de 2019. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/252982/norma.htm>

## **Entrevistas**

Para la realización de la presente tesina se entrevistó a nueve actores de distintos organismos tanto nacionales como provinciales, quienes desempeñaron un rol clave en el diseño e implementación de la asistencia a víctimas de trata de personas. Entre los mismos se encuentran funcionarios/as políticos/as que ocuparon cargos directivos y trabajadores/as responsables de la implementación de la misma.

Con el propósito de que la entrevista se convirtiera en un insumo fundamental para este trabajo y a fin de que el/la entrevistado/a se sienta cómodo/a y en confianza para expresar su pensamiento, se consideró de vital importancia no hacerlas públicas y así evitar que las mismas trajeran aparejada algún tipo de perjuicio a quienes todavía continúan en relación de dependencia.

Esta decisión de no publicitar las entrevistas también se debió a que en cada equipo de trabajo de los diferentes organismos el personal es reducido, siendo fácil dilucidar de quién se trata en caso de preservar la identidad.

Realizada esta salvedad, se identifica al personal político entrevistado:

- **Lic. Ramiro Guevara Erra**, Director de Programas en DDHH a cargo del Programa Provincial de Lucha contra la Trata (Secretaría de DDHH del Ministerio de Justicia y DDHH de Santa Fe) durante el período 2015-2019. Entrevista realizada el día 18 de septiembre de 2019.
- **Dr. Horacio Coutaz**, Secretario de DDHH (Ministerio de Justicia y DDHH de Santa Fe) durante el período 2011-2014. Entrevista realizada el día 10 de octubre de 2019.
- **Lic. Marcela Muñoz**, Directora de la Agencia de Investigación de Trata de Personas Zona Sur (Secretaría de Delitos Complejos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe) durante el período 2014 – 2016. Entrevista realizada el día 4 de octubre de 2019.
- **Psi. Silvina Devalle**, personal político de la Dirección Provincial de Trabajo Decente (Subsecretaría de Políticas de Empleo y Trabajo Decente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe) durante el período 2015-2019. Entrevista realizada el día 5 de septiembre de 2019.
- **Lic. Mariano Giunta**, Director de Políticas de Empleo y Formación Profesional (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) durante el período 2017-2019. Entrevista realizada el día 18 de septiembre de 2019.

En lo que respecta, a quienes llevan adelante la implementación de la asistencia se realizaron las siguientes entrevistas:

- Equipo de trabajo del Programa Provincial de Trata zona norte, quienes se desempeñaron en la asistencia durante el período 2012-2019. La entrevista fue realizada el día 12 de septiembre de 2019.
- Trabajadora del Programa Provincial de Trata zona sur, quien se desempeñó en la asistencia durante el período 2016-2019. La entrevista fue realizada el día 3 de octubre de 2019
- Trabajadora de la Agencia de Investigación de Trata de Personas Zona Sur desde el año 2014-2019. La entrevista fue realizada el día 11 de octubre de 2019.
- Trabajadora del PNR- Oficina Regional Santa Fe desde el año 2012-2019 . La entrevista fue realizada el día 12 de septiembre de 2019.