



**Revisión de la formulación e implementación de la política pública de trata de personas en
Medellín entre 2016 y 2022: Una revisión desde el enfoque de gobernabilidad**

Carolina Soto Olarte

Artículo de investigación presentado para optar al título de Politólogo

Asesora

Andrea Ruiz Molina, Magíster (MSc) en Gobierno y Política Públicas

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Ciencia Política
Medellín, Antioquia, Colombia
2024

Cita	(Soto Olarte, 2024)
Referencia Estilo APA 7 (2020)	Soto Olarte, C. (2024). <i>Revisión de la formulación e implementación de la política pública de trata de personas en Medellín entre 2016 y 2022: Una revisión desde el enfoque de gobernabilidad</i> . [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.



Centro de Documentación Instituto de Estudios Políticos

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Agradecimientos

Quiero expresar mis más sinceros agradecimientos a la Universidad de Antioquia, por construir el SER humano que soy y darme las bases para la contribución a una sociedad de valor.

A mis Padres, Stella, Wilson y a mi hermano Daniel, por ser un soporte incondicional en este proceso.

A todos mis amigos por su respeto y admiración expresada en cada paso.

A mi asesora Andrea Ruiz Molina, por el aprendizaje compartido y su paciencia.

A todos los docentes que tuve el privilegio de encontrar en cada aula, su conocimiento, y sus palabras me llevan a culminar un proceso enriquecido con sus enseñanzas.

Tabla de contenido

Resumen6

Abstract7

Introducción8

1. Desarrollo.....14

 1.1 Verificación del diseño y formulación de la política pública.....14

 1.2 Chequeo de implementación de la política pública.....16

 1.3 Seguimiento y evaluación de la política pública25

Conclusiones34

Referencias36

Anexos.....39

Lista de figuras

Figura 1 Histórico de formulación de los planes de acción municipal23

Resumen

Este artículo realiza una revisión a las fases de formulación e implementación de la política pública de trata de personas en Medellín durante el periodo 2016-2022, con lo que se toman las dos últimas administraciones de la ciudad, de esta manera, dicha revisión va desde las fases de implementación hasta la ejecución, bajo una adaptación a la metodología de Evaluación y Seguimiento de Políticas Públicas de la Contraloría Distrital de Medellín, bajo el enfoque de gobernabilidad que permite un análisis más profundo de las acciones gubernamentales y de otros actores para el logro de los objetivos. Para esto se examinan las acciones ejecutadas, actores involucrados, características de la política a nivel normativo y de algunos elementos de la implementación, que en última instancia permita identificar algunos de los alcances de la formulación versus la implementación, permitiendo identificar efectos de la Política Pública.

Palabras clave: política pública, trata de personas, gobernabilidad, implementación, evaluación.

Abstract

This article reviews the formulation and implementation phases of the public policy on human trafficking in Medellin during the period 2016-2022, taking the last two administrations of the city, in this way, this review goes from the implementation phases to the execution, under an adaptation to the methodology of Evaluation and Monitoring of Public Policies of the District Comptroller of Medellin, under the governance approach that allows a deeper analysis of government actions and other actors for the achievement of the objectives. For this purpose, the actions executed, actors involved, characteristics of the policy at the normative level and some elements of the implementation are examined, which ultimately allows identifying some of the scope of the formulation versus the implementation, allowing the identification of the effects of the Public Policy.

Keywords: public policy, human trafficking, governability, implementation, evaluation.

Introducción

La trata de personas se comprende como el traslado de seres humanos de un lugar a otro con fines de explotación para obtener dinero o cualquier beneficio, así se describe este delito, por el Código penal colombiano, lo cual entiende por explotación:

El obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación. (Ley 599, 2000, Art. 188- A, párr. 2.)

Actualmente, la trata de personas es una de las principales problemáticas en las que se ve inmersa la sociedad medellinense, donde se estima que este fenómeno alcanza hoy dimensiones similares al tráfico de drogas y armas (Bocanument, 2011), y se considera que tiene como sus principales víctimas a mujeres, niños y niñas; además se estima que en Colombia el 85% de las víctimas son mujeres, a quienes se les explota en la industria del sexo, como mano de obra barata y en trabajos forzados. Información suministrada por el Ministerio de Interior a través del Observatorio de Delito de Trata de Personas para Colombia muestra que en el país la principal finalidad de este delito lo constituye la explotación sexual con un total de 408 desde 2013, seguido con trabajos forzados que corresponde con 134 casos y por último se categoriza el matrimonio servil con 48 casos (Ministerio del Interior, 2023).

De acuerdo con Bocanument (2011), las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas de trata de personas en el territorio se han vinculado con condiciones de pobreza, bajos niveles de educación, situación de violencia, falta de información sobre el problema, impunidad de los tratantes, existencia de grupos armados ilegales, estereotipo de las mujeres de Medellín y el culto al cuerpo y a la belleza, y falta de responsables institucionales para la atención de la problemática. Según datos brindados por el proyecto Pilares de la ONG PACT Colombia (2021), Antioquia tiene el mayor número de víctimas de trata interna a nivel nacional y que la procedencia principalmente de dichas víctimas son de este mismo departamento, Venezuela y Risaralda. Lo anterior plantea

una problematización del fenómeno por partida doble, que acoge apartando a una crisis social interna por factores económicos, educativos, entre otros, por una crisis de carácter migratoria y de refugiados.

Adicional a todo lo anterior, una de las cifras que preocupa a las organizaciones de lucha contra la trata en la ciudad de Medellín es que para el año 2020 se realizó un subregistro de diez posibles casos de trata, en los que la totalidad de casos involucra a las mujeres como víctimas de explotación sexual o prostitución forzada, según cifras emitida por la ONG municipal *Espacios de Mujer* (2021). Y respecto a que las mujeres son las principales víctimas, según la *Organización Internacional para las Migraciones OIM*, esta problemática se ha ido acrecentando en Colombia de manera progresiva con la situación migratoria, debido a inequidades socioeconómicas, de género y vulnerabilidad de esta población, y muestra que entre los años 2013 y primera mitad de 2020 un total de 686 casos de trata de personas registrados, de los cuales 86% corresponde a mujeres y el 18% hombres (2020). Sin embargo, no puede establecerse una relación directa entre las condiciones de escasez y el riesgo de ser víctima de trata, ya que puede afectar a cualquiera en sin diferenciación de estrato (Gobernación de Antioquia, s. f.), por lo que este delito se caracteriza susceptible de intervención por parte de los entes de control y administración pública.

Por lo anterior, la problematización de este delito en la sociedad actual requiere analizarse desde la respuesta y la capacidad institucional para dar trámite a una situación que atenta contra los Derechos Humanos y es cada vez más recurrente por los diversos fenómenos en los que Medellín, como punto central de estudio, refleja a través de sus prácticas económicas, de turismo y culturales, llevando a consideración la facilidad de rutas que conducen a la victimización y la poca acción que se encuentra reflejada por parte de la institución y el accionar político. Así, este fenómeno significa para los actores institucionales un reto de implementación, que requiere de una atención desde una lógica de integralidad con un sistema de prevención y atención, en el marco de resolución de conflictos, políticas sociales y planes de acción trazados dentro de la estrategia nacional por lo que es pertinente de dar inicio a esta reflexión con el aporte de Erazo donde afirma: “Las políticas públicas no son el resultado espontáneo del Estado, por el contrario, más bien se trata de un proceso de construcción social producto de la interacción entre el Estado y la sociedad que se encuentra mediado por la gobernabilidad”. (2015, p 21)

Por todo lo anterior, el objetivo de este artículo es explorar desde un enfoque de gobernabilidad las brechas entre los objetivos de formulación y los reales logros en la

implementación de la política pública de prevención y atención a las víctimas de trata de personas entre 2016-2022 lo que recoge dos periodos de gobierno de la administración municipal. Esto se realiza mediante la adaptación de la metodología para la evaluación y el seguimiento a las políticas públicas que tiene la Contraloría Distrital de Medellín, la cual permite en términos una revisión más minuciosa, sustentado en la rigurosidad teórica en contraste con el proceso de formulación e implementación.

De esta forma, el presente documento se encuentra dividido en cinco apartados así: el primero describe la metodología empleada. Seguido de una primera fase donde se verifica si la política pública desde la descripción teórica cumple los criterios para dicha denominación como “política pública”; luego le sigue el chequeo de implementación donde se realiza una revisión sobre cómo se ha venido desarrollando las acciones para dar atención al problema público y se mapean los actores que intervienen. Más adelante, se analiza la capacidad reflejada en acciones como instrumentos de respuesta y la manera en la que se aborda el problema de manera objetiva a través de la intervención de actores institucionales y sociales que han sido participes del proceso que la implementación ha ejecutado a través del papel asumido de gobernabilidad en el Municipio; para finalizar con un apartado de conclusiones.

Metodología

El presente artículo es producto de la adaptación de la “Metodología para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas de Medellín” que tiene la Contraloría Distrital de Medellín (2020), conocida durante el proceso de práctica académica, y que se soporta a su vez en las metodologías de INTOSAL, Sinergia y Reloj de Arena, sin embargo, se define como un instrumento original para hacer seguimiento y evaluación a la Política Pública y en este caso para ser aplicada a la Política Pública contra la Trata de Personas en la ciudad de Medellín durante el periodo 2016-2022 con el fin de proporcionar una comprensión más amplia del contexto político, institucional y social en el que se desarrolla y se implementa la política pública, lo que ayuda a identificar los desafíos y las oportunidades para mejorar la efectividad y la legitimidad de la política pública.

Para esto, la metodología se desarrolla en tres fases consecutivas e interdependientes. Así, la primera fase permite hacer una validación del rigor teórico y técnico de los acuerdos municipales, la segunda fase permite establecer la implementación, recursos y modelo de implementación; y la fase tres, realiza el control fiscal micro, bajo una auditoría transversal, lo que a la postre permitirá concluir sobre el desarrollo de la política pública, desde la gestión fiscal.

Partiendo de esta metodología, este artículo se soporta para algunas acciones de la revisión en el seguimiento de dichas fases y sus acciones consecuentes, sin embargo, el presente tiene como objetivo explorar desde un enfoque de gobernabilidad el proceso de implementación alcanzado versus los resultados previstos en etapa de diseño y formulación, diferente al enfoque de control fiscal que se aplica en la Contraloría Distrital de Medellín por su acción misional. De esta forma se establece este como gran punto diferenciador entre el análisis que se realiza desde la contraloría y el que aquí se propone, y para lo cual entenderemos como instrumento de Gobierno el enfoque de gobernabilidad, el cual posibilita reconocer las capacidades que han tenido las administraciones (bajo o alto) para mitigar y atender el fenómeno de la trata de personas de manera óptima.

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea un análisis en tres fases así: La primera fase consiste en revisar el Acuerdo Municipal y documentos oficiales de las discusiones previas a la aprobación, en este caso el Acuerdo 78 de 2009 “Por medio del cual se formula la política pública de prevención y atención a las víctimas de la trata de personas”, con el objetivo de verificar y definir si se puede denominar “política pública”, para esto se realizan seis preguntas según la

propuesta de la contraloría, las cuales son genéricas pero se adaptan según la política a analizar y que para el caso será el citado acuerdo 78 de 2009, así: ¿Se identifica un problema público a atender (u objetivo de intervención)?, ¿Están correctamente determinadas las causas del problema?, ¿Se identifican actores involucrados en la Política Pública?, ¿Se identifica la intervención de una autoridad?, ¿Se identifica un sector o grupo objeto beneficiario de la Política Pública? y ¿El objetivo de la Política Pública tiene correspondencia con los objetivos del sector? Esto es importante, ya que en el país este se ha convertido en moda y algunas normativas tienen esta denominación sin responder a lo que implica dicha denominación de “política pública” y por ende no cumpla los objetivos.

La segunda fase consiste en observar el estado de la implementación de la política pública, para esto se hace un rastreo de las acciones y recursos destinados, adicionalmente en este punto, desde la teoría de las políticas públicas se identifica el modelo de implementación, verificando si ha sido Top- down o Bottom-up según el análisis contrastado desde la teoría propuesta por Roth, (Roth, 2002) y en ese sentido, analizar el nivel de gobernabilidad que se presenta en el desarrollo de sus acciones. Para esto se utilizan los documentos oficiales de los seguimientos a los planes de acción anuales que reporta el municipio para el periodo 2016-2022, con lo que se abarca el periodo de dos administraciones, así como la revisión de otra normativa de nivel nacional e internacional. Este chequeo brinda idea de cómo fue o cómo está siendo implementada la política pública a través de sus planes, programas y los recursos invertidos. Esta revisión se condensa en una herramienta denominada “Matriz C”¹, donde se describen cada una de las acciones y de manera cuantitativa se presenta la categorización de elementos descriptivos que apunta a la información del proyecto, el programa, vigencia, descripción del avance, desempeño, presupuesto y los resultados obtenidos según las metas trazadas para atender la problemática, en este caso la de trata de personas en la ciudad de Medellín.

En una tercera fase se hace un vínculo de las dos fases previamente analizadas con el fin de resumir y presentar los datos de diseño e implementación de una manera más comprensible, teniendo en cuenta las acciones realizadas, los recursos destinados y la percepción de actores involucrados en la etapa de implementación. Esto se realiza por medio de fuentes de información

¹ “Matriz C” identificada como anexo.

primaria como las entrevistas a actores institucionales y de la sociedad civil² involucrados en el proceso de implementación e intervención, y de análisis a los resultados y sus efectos colaterales de intervención donde se recurre a la efectividad de dicha política pública, dando cuenta de efectos deseados o contemplados en el que se concibe un desarrollo descriptivo completo.

Este resultado logra referenciarse como un instrumento del análisis de gobernabilidad (“Entendida como la capacidad de gobiernos de administrar recursos dentro del sistema político, [Bobbio y Mateucci], 1998”) en donde se considera el papel que juega este enfoque de evaluador el cual permite evaluar la efectividad de acciones implementadas frente a la etapa de diseño y formulación. En esta fase se consideran finalmente los retos y oportunidades que se reflejan en la etapa de implementación, dando cuenta de la capacidad e intervención institucional, siendo este, el caso de una política pública específica.

Posteriormente, a manera de análisis final y conclusiones se tiene como objetivo comprender cómo se ejerce el poder, se toman decisiones y se implementan políticas en un sistema político determinado desde el modelo de gestión e implementación. Esta actividad apunta al cuestionamiento y análisis de un marco de acciones específicas, en donde se considera por medio de una adaptación metodológica, un enfoque teórico y de parámetros técnicos de las políticas públicas, si la capacidad institucional se ve debilitada o, si por el contrario, se fortalece más en un gobierno que en otro, a partir de seguimiento del accionar político y la toma de decisiones frente a una problemática específica, la cual considera que vulnera los derechos humanos y requiere prioridad en la agenda y pronta intervención desde la gestión pública.

² Se usa los nombres propios de los entrevistados bajo solicitud y aprobación de cada uno.

1. Desarrollo

1.1 Verificación del diseño y formulación de la política pública

El principal instrumento de la política es el Acuerdo 78 de 2009 “Por medio del cual se formula la política pública de prevención y atención a las víctimas de la trata de personas”, en esta primera fase se revisa su contenido, planeación y construcción, allí se identifican los actores involucrados y beneficiados en el proceso. También se analiza el problema público a intervenir, junto con las causas identificadas en la lectura de documentos oficiales como el proyecto de acuerdo y actas de los debates, todo esto en aras de dar respuesta a las preguntas previamente enunciadas en la metodología. Además, se examina la intervención, articulación y pertinencia de los actores definidos para la implementación, en el marco de los escenarios de coordinación, especialmente entre los actores institucionales según facultades otorgadas por la administración, resaltando de manera amplia la gobernabilidad entendida como capacidad.

La Política Pública de prevención y atención a las víctimas de la Trata de Personas, dentro del acuerdo entiende el problema público por atender, como la vulneración de derechos humanos que se presentan en las personas que son transportadas y trasladadas bajo el uso de la fuerza con fines de explotación, donde la ciudad de Medellín presenta un escenario que facilita la ocurrencia de estos casos, en tanto se concibe como epicentro de albergue migratorio, capital de turismo y productividad laboral. También se identifica que las causas del problema están bien delimitadas, pues en el proyecto de acuerdo se exponen casos puntuales en los que se tipifica el delito (Concejo de Medellín, Acuerdo 78 de 2009, art. 1) los cuales permiten identificar la victimización y la importancia de ejecutar una estrategia comunicacional que permita reducir o atender la problemática, con el objetivo que las víctimas puedan reconocer un momento oportuno de denuncia, ya que, los análisis judiciales que se presentan en los informes muestran que las denuncias por trata de personas no son efectivas debido al desconocimiento de una ruta de atención por parte de la víctima o temor de sus explotadores (UNODC, 2023).

Así mismo, producto del análisis se identifican los actores involucrados en el desarrollo de esta Política Pública: la Policía metropolitana, la Administración Municipal y las entidades sin ánimo de lucro provenientes de la sociedad civil enfocadas al apoyo a de víctimas, de la misma manera se encuentra un vínculo entre la Secretaría de Gobierno y el apoyo de las autoridades, a

partir de donde se crea un sistema de información y un comité de lucha contra la trata de personas, allí se señala la intervención de autoridades competentes y de actores involucrados en la fase de implementación. En la revisión de acciones y contrastación con fuentes primarias, se logra validar dicha intervención e influencia de estos dentro de los objetivos de la política pública respecto a lo propuesto en su diseño y formulación.

Respecto a los beneficiarios de esta política pública, estos pueden ser identificados través de la lectura del protocolo de las Naciones Unidas en donde se hace mención de las personas que han sido víctimas del delito, considerando de esta forma a quienes han padecido de abusos, transporte y captación, trasladadas bajo el uso de la fuerza u otras formas de coacción, engaño o fraude, las cuales se encuentran en situación de vulnerabilidad, recepción de pagos o beneficios con el fin de recibir consentimientos de una persona que posee sometimiento sobre otra en relación con fines de explotación sexual, laboral u otras.

Asimismo, se logra evidenciar que los objetivos principales del acuerdo municipal tienen correspondencia con los objetivos incluidos en la agenda política nacional, pues se identifica que la política pública frente a la trata de personas se constituye con la firma de tratados internacionales (como el Protocolo de Palermo) que obligan a las autoridades a velar por la dignidad, el respeto y la efectividad de los derechos humanos, tras la sanción y penalización del delito. Dichos tratados se convierten en una herramienta legal con la que se posibilita combatir cualquier tipo de delito que vulnere los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. Por lo anterior se ratifican instrumentos legales como la Ley 800 de 2003 y la Ley 985 de 2005, donde se reglamenta la implementación de medidas legales contra la trata de personas y las funciones delegadas al Comité Nacional para la lucha contra la trata de personas y sus obligaciones. Este apartado nos direcciona en la Fase II al chequeo de implementación de la política pública, donde se reconoce el enfoque de ejecución de esta “Top- Down”.

A partir del reconocimiento de los aspectos mencionados anteriormente con los que cumple el diseño y formulación del Acuerdo 78 de 2009, se tiene claro el grupo objeto, el problema público que se debe atender, las causas de la problemática determinadas, de la misma manera en la que se identifican los actores y autoridades a intervenir, se logra concluir en la Fase I de chequeo que se cumple con la totalidad de elementos requeridos en la metodología para ser llamada como “Política Pública”, lo que nos lleva al análisis de la siguiente fase “Fase II”.

Sin embargo, se debe mencionar que en la revisión del Acuerdo Municipal uno de los primeros hallazgos da cuenta de la distinción de los tres objetivos que se definen para atender el problema público: control, prevención y atención a la trata de personas. Iniciando con la identificación de las múltiples modalidades y conductas en las que se tipifica el delito y la estrategia de comunicación política que se da alrededor de la misma. Además, se logra resaltar que las estrategias de sensibilización y el diálogo con la ciudadanía tienen el objetivo de identificar la victimización de este delito y una ruta de atención especial para quienes han padecido el delito de trata de personas.

1.2 Chequeo de implementación de la política pública

Esta fase de chequeo se sitúa en el cruce entre la necesidad de abordar una problemática específica y comprenderse desde el análisis de cómo se ejerce el poder y se toman decisiones en un contexto político específico. Para esto, se recurre a la revisión enfoque de gobernabilidad, el cual proporciona un marco conceptual invaluable para comprender los múltiples aspectos involucrados en este fenómeno complejo. Al examinar la trata de personas desde esta perspectiva, se puede explorar cómo los diferentes actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, interactúan tanto en la formulación como en la implementación de políticas diseñadas para combatir este flagelo. De esta manera, al integrar la teoría de gobernabilidad en la revisión de la política pública de trata de personas, se puede obtener una comprensión más profunda de los desafíos y las oportunidades para mejorar la respuesta del Estado y la sociedad ante este fenómeno.

Es importante comprender que la gobernabilidad involucra los procesos que experimenta el Gobierno como respuesta a las demandas externas, que requieren la coordinación sostenida y coherente entre diversos actores con propósitos diferentes en el ámbito político, tales como: figuras políticas, instituciones, organizaciones transnacionales, intereses corporativos y sociedad civil entre otros. De esta manera, en el presente trabajo se aborda el concepto de gobernabilidad como el proceso de gobierno dentro del manejo de lo público (Pierre, 2000). Procesos por medio de los cuales se busca la transformación de una situación concreta de la realidad, que se considera perjudicial y requiere intervención inmediata por parte del accionar político. Para esto, se apoya en instrumentos que viabilizan la implementación de políticas públicas, es decir, de acciones que dan

respuesta o solución concreta a una problemática, y que pueden ser operativizadas mediante planes, programas, proyectos y/o reglamentaciones (Grupo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de la Contraloría General de Medellín, 2021).

Entonces, la toma de decisiones en la fase diseño y las acciones implementadas mediante actores son consideradas un resultado tangible de decisiones políticas que determina un nivel de gobernabilidad en un entorno de administración pública. Por lo anterior, esta fase se hace susceptible de contrastar el propósito por el que se formuló el Acuerdo municipal en su etapa de diseño, dentro de lo cual, es detenidamente analizar los pasos dados por los actores mediante las acciones ejecutadas e instrumentalizadas en respuesta a una problemática específica, esto con el fin de situar la capacidad de mediación, que establecen objetivos claros y jerarquizados de la acción política en el marco de la gobernabilidad.

La gestión administrativa en la política pública busca corresponder a través de este artículo el análisis de la capacidad de los gobiernos en la separación entre una situación idealizada y la realidad de la implementación como nuevo camino que inicia en la fase de formulación. Por consiguiente, esta fase posterior al examen y chequeo del marco del diseño centra su análisis en las acciones realizadas y en el rastreo y caracterización de los actores que participan en la realización de dichas acciones, el estado de la política pública, verificando si se encuentra en implementación, abandonada o finalizada y el enfoque bajo el cual se ha dado su ejecución.

Para definir el enfoque desde donde se comprende los procesos de implementación que es “donde las decisiones públicas son convertidas en acciones públicas tangibles” (Dussaugge, 2018, p. 1), es necesario recordar que desde la teoría de las políticas públicas se abordan dos enfoques de trabajo en los que se gesta este proceso de interacción e intervención pública: Por un lado, se tiene el enfoque de “Top- Down” donde se asume una perspectiva de verticalidad que surge desde quien la implementa, de acuerdo con (Roth, 2002) allí se reconoce que el éxito de la política o programa público depende de la capacidad de control las acciones desde el punto de vista de quien diseña, y ejecuta el conjunto de actividades a desarrollar o desde donde se toman las decisiones. Por otra parte, el enfoque “Bottom-up” cuyo enfoque contempla que las acciones tomadas desde los actores que intervienen son precisamente para responder a ciertas presiones o exigencias que surgen desde los ciudadanos y los objetivos públicos.

Al analizar la política pública de trata de personas encontramos que el enfoque referente para la implementación ha sido “Top-Down”, que corresponde a la concepción tradicional de

trabajo administrativo que se da en una jerarquía de arriba hacia abajo. Este modelo desarrolla una inclinación hacia la clara separación tanto conceptual como temporal de la decisión política y la implementación de las decisiones (Roth, 2002). Así, esta forma de administración describe un sistema unitario, el cual tiene definidos sus objetivos y reglas de juego en un contexto de control administrativo que funciona de modo perfecto y poco ambiguo, su interacción con los destinatarios puede ser nula, ya que de manera uniforme busca el cumplimiento de las normas y objetivos planteados inicialmente.

El enfoque "Top-Down" en la política pública de atención contra la trata de personas en Colombia se justifica por la necesidad de una respuesta integral y coordinada que solo puede ser facilitada por la acción del Estado y sus instituciones, junto con la cooperación internacional, esto se evidencia desde el Protocolo de Palermo (2000), donde se vincula a los estados la coordinación y cooperación entre sí desde la voluntad política de abordar un problema mundial con una reacción mundial.

En este marco, Sabatier y Mazmanian (1981), identifican tres factores éxito para el modelo de implementación de las políticas públicas: la tratabilidad del problema, la capacidad de la norma para estructurar el proceso de implementación y las condiciones socioeconómicas, políticas y tecnológicas que afecten en proceso de los actores al logro de los objetivos normativos. Lo que es claro en la política pública de trata de personas, donde se identifica cómo la autoridad se ve concentrada en un nivel de gobierno superior y descendiente, vinculando los niveles intermedios e inferiores como las administraciones locales, entidades sociales y la ciudadanía en general, y se identifica la toma de decisiones desde la concesión de tratados nacionales, hasta las unidades de ejecución mínima como lo puede ser el acuerdo municipal.

Todo lo anterior se observa con mayor claridad con la identificación de los actores participantes y su delegación de funciones, así encontramos que en el acuerdo se señala a: la Secretaría de Gobierno con el apoyo de la Policía Metropolitana y el Comité de lucha contra la trata de personas, el cual cuenta con la participación de las secretarías del Gobierno Municipal que trabajan con víctimas de trata de personas: Secretarías de Gobierno, Salud, Educación, Cultura, Mujeres, Desarrollo Social, Bienestar Social, Metrojuventud y diferentes autoridades y entidades como la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, Departamento Administrativo de Seguridad, SIJIN, CTI, GAULA, Fiscalía de Medellín, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio

de la Protección Social, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Procuraduría, Defensor/a Regional del Pueblo, Personería (UNODC, s.f).

Tal como lo indica el Acuerdo Municipal, se destaca inicialmente la Secretaría de Gobierno como el principal actor encargado de generar acciones que mitiguen la trata de personas. Sin embargo, la información suministrada desde la Subsecretaría de Derechos Humanos (2023), señala que la Secretaría de Gobierno en los inicios de la implementación de la política pública contó con un solo funcionario encargado de la coordinación y gestión del componente de atención a las víctimas, donde se evidencia el aislamiento de los otros dos enfoques objeto de la política pública; prevención y control. Y solo hasta 2020 se ve un verdadero logro en materia de atención y prevención a las víctimas de trata de personas con la reestructuración en la organización operativa de la política que trabaja desde la acción, la mitigación, atención y control, pues se reconoce que en los planes de desarrollo anteriores no había sido incluido el enfoque de trata de personas y, por lo tanto, no hay un presupuesto destinado específicamente para atender la problemática (Entrevista a Subsecretaría de Derechos Humanos, 2023).

Otro actor que se detecta como principal en la implementación es la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos humanos, que vinculado con la Subsecretaría de Derechos Humanos tiene a su cargo dos ejes de trabajo específicos; la trata de personas y el reclutamiento, los cuales son tratados de manera conjunta desde el Comité de Lucha contra la Trata de Personas, donde se asignan recursos y talento humano a nivel interinstitucional, que permiten el incursionar la política pública desde el aprestamiento, diseño y formulación. Aunque se detecta que no se destina un presupuesto específico para cada una de las problemáticas, violencias sexuales, reclutamiento y trata de personas, según la información recolectada, se reconoce que a nivel interadministrativo se cumple con una función específica desde el “hacer institucional” por una responsabilidad que surge desde el llamado compromiso social que tienen las mesas de trabajo de la subsecretaría de derechos humanos. Asimismo, se hace validación desde la herramienta “Matriz C” donde se evidencia desde el rastreo a las acciones de 2016 donde se condensan actividades que van desde la sensibilización hasta la atención de víctimas de violencias sexuales y víctimas de trata de personas por la “reivindicación de los derechos humanos”.

Lo cual permite identificar que la implementación en cabeza del Comité de Lucha contra la Trata de Personas, que inicialmente se registra como el sistema de monitoreo de violencias sexuales, se crea a través de un enlace de transversalización desde las secretarías encargadas, que,

aunque se reconoce, vincula partes de cada mesa de trabajo dentro del comité se desarrolla con dificultad por parte de los funcionarios, ya que, en temas de análisis y seguimiento de las políticas públicas no hay una unidad específica que se encargue del tema de informes y seguimiento por una cuestión específica de carácter presupuestal. Esto da respuesta al por qué no existen acciones específicas destinadas únicamente a la trata de personas, pues el pliego de acciones derivadas en la fase de implementación es netamente vinculativo entre las partes integradas, lo que identifica que existe una labor desde la responsabilidad y posibilidad de la parte operativa de cada uno de los funcionarios, comités y mesas de trabajo.

En ese sentido, se destaca la normativa nacional donde se destaca el Decreto 1818 de 2020, el cual ha sido utilizado como punto de partida y orientación, así desde el Comité de Lucha a nivel municipal, se plasma la estrategia con 10 ejes de trabajo y 10 enfoques, centrado en temas de prevención, atención y generación de conocimiento, pues se identifica que aún no se establecen a nivel local, los lineamientos y la política pública como tal, el decreto es quien ha guiado el trámite que se le ha dado a la problemática desde el ámbito municipal.

La Secretaría de Gobierno debe acogerse a los lineamientos de la estrategia nacional sin necesidad de una política pública incluida en el Plan de Desarrollo de manera específica. Por lo anterior, se identifica que se asume el lineamiento de forma vinculante, aunque no se destine un presupuesto específico para la formulación de los parámetros. Según el Informe de Estudio Descriptivo con el Delito de Trata de Personas (2015) se considera a la articulación interinstitucional insuficiente para hacer frente al fenómeno, aunque ya sea reconocido como delito del crimen organizado. Esto debido a que para el Plan de Desarrollo Nacional 2014- 2018 solo hay una meta relacionada con la prevención, atención y judicialización de la trata de personas. Este objetivo limita la operacionalización de los comités nacionales encargados de realizar una gestión eficiente, al tiempo que se considera insuficiente y precaria la acción institucional en temas de presupuestos destinados a actividades de mitigación y prevención.

Lo anterior, permite ver que desde la teoría el enfoque Top Down se percibe a partir del juego de roles que demanda la verticalidad con la que se plantea la lógica “de arriba hacia abajo” sin embargo, el análisis de esta implementación arroja que existe una verticalidad que no se asume completamente desde el origen vinculativo a nivel municipal (La Secretaría de Gobierno). Si bien, se entiende que, el origen de esta política pública corresponde a los objetivos de carácter internacional en un plano de Derechos humanos, también se evidencia que, cuando la política se

territorializa al nivel municipal pierde su rumbo en fase de implementación ya que la destinación de recursos o la prioridad con la que cuente el programa será proporcional a los intereses de la administración de turno, como se pudo evidenciar en 2016 y 2020.

La trata de personas, en este artículo se evalúa desde el enfoque “Top Down” debido a los factores como: La necesidad de la coordinación institucional para mitigar el problema, un marco legal normativo que requiere solidez para su persecución y protección de víctimas, el compromiso internacional que impulsa la implementación de políticas y acciones gubernamentales y se vincula con los estándares internacionales en la lucha contra la trata de personas, como los establecidos por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, considerando que el Estado colombiano tiene la capacidad de movilizar recursos financieros, tecnológicos y humanos para abordar la trata de personas desde un enfoque coordinado y estratégico. Esto incluye la asignación de presupuesto para programas de prevención, persecución y protección de las víctimas desde el ámbito nacional, departamental y municipal. El enfoque "Top Down" permite garantizar la seguridad y el bienestar de las víctimas, y ofrecerles acceso a servicios de atención integral y protección especializada mediante programas gubernamentales y de cooperación internacional.

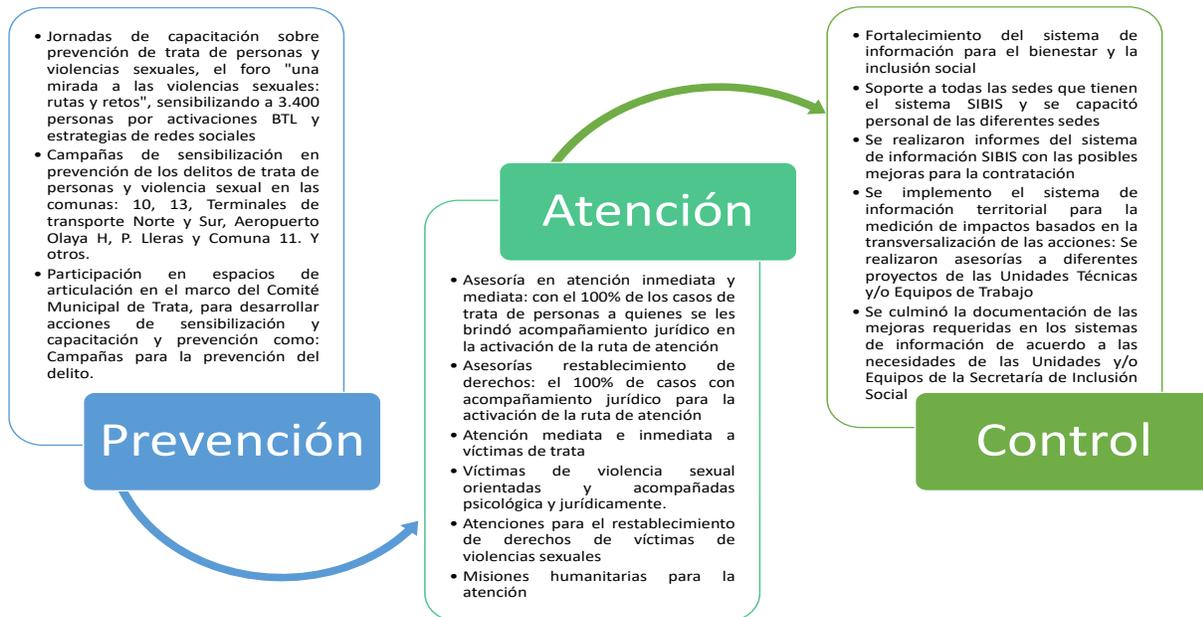
Por otro lado, desde el marco de análisis de implementación es posible inicialmente contrastar las acciones ejecutadas con el objetivo que se expone dentro del acuerdo municipal, por lo que es claro reconocerlo por medio del cual se formula la política pública de prevención y atención a las víctimas de la trata de personas. Según enunciados en la sesión plenaria ordinaria del Acta 118, se valida que la estrategia de lucha contra esta problemática parte desde la prevención, atención y control del tráfico ilegal de personas con fines de explotación sexual, laboral y demás acciones que tipifican este delito (Concejo de Medellín, 2016, p. 36).

Tras la revisión de acciones y de documentos oficiales es posible dar cuenta, que a partir de noviembre del año 2009 se vienen generando acciones pertinentes por parte del Ministerio de Interior que dirigen a las administraciones locales, sin embargo, es posible detectar que el acuerdo oficial solo incluye la intervención de la Policía metropolitana y la Secretaría de Gobierno, luego del año 2011 se crea el Comité Municipal de Lucha de Contra la Trata de personas en la ciudad de Medellín tras el Decreto Municipal 1624, se incluye la responsabilidad y potestad de gestionar y administrar por parte de la Secretaría de Mujeres y la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos en todo lo que concierne a la prevención, asistencia y persecución de este delito

(Concejo de Medellín, 2016). Para el año 2022, se detecta que, solo la Secretaría de Inclusión Social es la responsable de la fase de implementación y de la ejecución de acciones que corresponden al objetivo de la política pública.

Las acciones nombradas desde el gobierno nacional Decreto 1036 de 2016 se reconoce como “Estrategia nacional de lucha contra la trata” y se define que sus acciones se desarrollan a través del objetivo de prevención, atención y control, donde no se enfatiza puntualmente en acciones que giren en torno a la sanción, penalización ni persecución de este delito, lo que se estima que debería ser pertinente en un marco de competencias bajo las cuales se ha sido reglamentada la política pública evaluada. Esta revisión también permite dar cuenta que la existencia y vigilancia de normas para la atención oportuna de las víctimas de este delito, donde se busca principalmente proteger los derechos humanos que pueden ser vulnerados.

Este análisis permite realizar una clasificación de acciones (**Figura 1**), recordando que las acciones son consideradas herramientas las cuales se derivan de la revisión detallada de los planes de acción entre los años 2016 y 2022 con el fin de identificar la concordancia con el objetivo principal y la prioridad bajo las cuáles se abordaron los programas, proyectos y reglamentaciones de política pública:

Figura 1*Histórico de formulación de los planes de acción municipal*

Nota Fuente Elaboración propia- información sintetizada a partir de planes de acción desde 2016- 2022 (Alcaldía de Medellín) <https://www.medellin.gov.co/es/plan-de-desarrollo/plan-de-accion/>

Por medio de la elaboración del Plan de Acción Territorial frente a esta problemática se buscó principalmente fortalecer el marco de acciones gubernamentales las cuales vinculan prevención, atención, rehabilitación, investigación y judicialización del delito de la trata de personas. Mediante un proceso de coordinación y apoyo de los diferentes sectores e instituciones involucradas se busca la mitigación y no ocurrencia de este delito y se pretende dar respuesta a la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas 2013- 2018, donde se toman en cuenta enfoques de derechos, de género y protección integral, asistidos bajo los principios de subsidiariedad, coordinación y complementariedad (2015).

Tras el rastreo de actores y acciones y su clasificación según correspondencia con cada objetivo, se resalta una serie de conclusiones desarrolladas durante el análisis de la Fase II. Por una parte, se identifica que desde el mapeo de actores y roles que se analizan en la fase de implementación, se caracteriza que, el Comité de Lucha contra la Trata de Personas está compuesto por muchas entidades donde cada uno aporta a través de su objetivo misional una oferta social, el

cual depende de la necesidad que requieren los casos analizados desde los ejes violencia sexual, reclutamiento o trata de personas. La vinculación que se hace dentro de estos tres ejes como una transversalización de acciones se sustenta en la variable que describe las violencias sexuales contra la mujer (principal víctima) y reclutamiento como una forma directa de trata de personas, pues para el año 2020 se constituye el indicador en el Plan de Desarrollo de “prevención y atención a violencias sexuales y a la trata de personas”.

Mediante el rastreo de actividades se identifica que, las acciones realizadas en temas de prevención recurren a estrategias comunicacionales como la mejor forma de mitigar un fenómeno, donde se hace énfasis a la prevención mediante estrategias de sensibilización y capacitación a la sociedad civil, sin embargo, se reconoce que este tipo de actividades tienen diferentes sectores beneficiados tales como: víctimas de homicidios, de violencias sexuales y de trata de personas.

Esta lectura también permite dar cuenta que, las acciones a las cuales se ha otorgado mayor prioridad, reforzando el sentido de gobernabilidad y capacidad institucional, están dirigidas al marco de acciones que se desarrollan en torno a la atención del delito, estas acciones indican que son las dirigidas específicamente a las víctimas de este delito en la que se caracteriza una ruta de atención específica y la acción de los actores competentes junto con sus mecanismos de intervención y capacidad.

Por el contrario, en la revisión del tercer indicador de los objetivos, no se hace validación de unas estrategias claras de control, más que aportar a un sistema de información y monitoreo el cual aborda diferentes categorías de análisis de datos e información de todo tipo que confiere dentro de la administración municipal, incluyendo la trata de personas. Esto da a entender que la capacidad de asumir el control como un mecanismo de no recurrencia y vigilancia ha sido completamente nulo en el proceso de intervención por parte de los ejecutores de la política pública.

En este punto se hace necesaria la revisión de fuentes primarias, las cuales con una mirada más objetiva desde el funcionamiento y la marcha de las acciones que se desarrollan alrededor de la política pública, logran esclarecer cuestionamientos acerca de la capacidad que refleja la administración municipal en cuanto a cuestiones que requieren acciones inmediatas y efectivas de planeación e intervención.

1.3 Seguimiento y evaluación de la política pública.

Con el objetivo de describir e identificar acciones ejecutadas frente a la problemática de la trata de personas, se analiza la implementación a través de la perspectiva de actores institucionales y de la sociedad civil que han estado presentes en el proceso de trámite, gestión y ejecución de la política, con el fin de destacar el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos específicos que la política definió en su fase de diseño. Así, luego de plasmar y analizar información que se referencia en los documentos oficiales, actas de implementación y reglamentaciones en los apartados anteriores, es necesario analizar las perspectivas construidas frente lo deseado y lo logrado en el marco de la mitigación, prevención y atención del problema público. En este sentido, esta fase desagrega información suministrada por diferentes actores, internos y externos, que conciernen en el punto central de este análisis y que contrasta con los hallazgos obtenidos con el análisis documental de los planes de acción ejecutados.

De este modo, se recurre a fuentes primarias mediante entrevistas a: tres funcionarias de la Subsecretaría de Derechos Humanos, como entidad encargada de ejecutar las acciones en el marco de la implementación de la política pública y que para esta investigación son la voz desde la institucionalidad; y otra entrevista a Camilo Zapata, sociólogo de la Universidad de Antioquia, investigador de la problemática y ex integrante de una ONG que opera en pro de la defensa de los derechos humanos (la cual se omite su nombre por la solicitud del entrevistado), y que para este proceso funge como la visión desde la sociedad civil. Con lo cual se intenta dar equilibrio a las voces de los actores, permitiendo concretar este proceso, en el que se generan consideraciones objetivas de la capacidad estatal y la respuesta a través de acciones e instrumentos articulados a la gobernabilidad y gestión pública.

En este proceso, desde la entrevista a la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Alcaldía de Medellín se encuentra un reconocimiento a la gestión en el desarrollo de la implementación frente a la problemática, ya que se destaca la labor de dicha subsecretaría en el cumplimiento de su objetivo misional, definido como “liderar la promoción, prevención y protección de los derechos de los ciudadanos a través del diseño e implementación de programas, proyectos y estrategias que garanticen su goce efectivo por parte de los y las habitantes del Distrito de Medellín” (Alcaldía de Medellín, 2023, párr. 1), pero también se identifica que esto se da con el apoyo de las mesas, organizaciones y comités en Derechos Humanos. Por su parte, la postura desde la sociedad civil

con respeto al proceso de implementación y la gestión de acciones frente a la trata de personas en la voz del investigador y sociólogo, inicia con la comprensión de lo que significa visibilizar la trata de personas como un foco de vulneración de derechos humanos y en este sentido se logra evidenciar que la intervención desde las ONG que aborda desde dicha comprensión y por ende puede ser más integral.

Otro punto, señala que través de la intervención institucional se hace reconocimiento de un gran vacío en la identificación de actores responsables, esto se evidencia desde la asignación de recursos y la delegación a una sola persona como encargada desde la Secretaría de Gobierno para encaminar acciones dirigidas a la atención y prevención y control frente al delito y no se define una formulación específica para dar pie a la instrumentalización de Política pública (Entrevista a la Subsecretaría de Derechos Humanos, 2023). Desde el inicio de la falta de un presupuesto específico en los Planes de Desarrollo vigentes para generar recursos hacia entidades y funcionarios vinculados directamente a la mitigación y atención de esta problemática, reconocen las funcionarias que no se designen un presupuesto específico. En este sentido, Zapata (2023), plantea que la falencia de la implementación parte desde el ejercicio profesional, y en específico desde los actores institucionales que hacen parte Comité de trata de personas en las asambleas departamentales, pues se logra visibilizar una debilidad común en la mayoría de participantes y funcionarios que radica en el desconocimiento o mínima importancia que se brinda al delito y a sus formas de abordarlo para la atención y prevención, desde este punto es que se considera que flaquea la estructura estatal en respuesta de un problema público que requiere asistencia estatal que corresponda a las necesidades de las víctimas y la ciudadanía en general.

Partiendo de lo anterior, es posible validar que la política municipal de atención y prevención a la trata de personas desde la Secretaría de Gobierno se ha visibilizado como un foco de intervención aparentemente aislado de otra política pública que esté incluida en los planes de desarrollo municipal, pues se logra diferir que no ha sido prioridad o lo suficientemente urgente para abordar desde la institución, que demande la inversión y la asignación de recurso humano, que posibilite a los actores y entidades competentes brindar gestión oportuna de trámites para las víctimas y la ciudadanía en materia de prevención.

Sin embargo, un avance que se encontró es que desde 2016 surge en la Secretaría de Gobierno la necesidad condensar en el Plan de Desarrollo los indicadores de La formulación de la política pública de Derechos Humanos, y el monitoreo para la política pública de Violencias

Sexuales, en donde se posibilita visibilizar ciertas problemáticas como la de trata de personas, pues como ya se mencionó, muchas de las personas son trasladadas con fines de explotación sexual. En este sentido, esto cobra relevancia cuando entendemos que las violencias sexuales y la trata se consideran delito en los términos judiciales y se caracterizan punibles dentro de la constitución política de Colombia, por lo que esta integración logra dar cuenta que las acciones específicas destinadas a la prevención y atención a la trata de personas son vinculativas con otros delitos que si bien no se tipifican en similitud con la trata de personas, también atentan contra los derechos fundamentales.

Como se puede evidenciar en la herramienta de apoyo del análisis y que se denominada “Matriz C”³ es posible dar cuenta que, para los años en los que se hizo el rastreo de acciones desarrolladas para la implementación, encontramos actividades que se articulan problemáticas como reclutamiento, violencias sexuales y trata de personas, donde se identifica que estas problemáticas hacen parte de los mismos programas y proyectos de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. Allí se valida que acciones enfocadas a la prevención de los tres delitos hacen parte del programa de “Prevención y atención de violencias sexuales y la trata de personas” donde se encuentran proyectos como Prevención y atención de las violencias sexuales y trata de personas, como se mencionó en el apartado anterior.

Lo anterior da cuenta que, si bien la trata de personas no se ha focalizado en planes de desarrollo con inversión directa de recursos, el rastreo realizado da cuenta de la transversalización de tres problemáticas propensas en la misma tipificación del delito puede desarrollarse mediante acciones e instrumentos que trabaje en pro de atención, prevención y control, obteniendo de esta manera, un cierto grado de inversión directa y presupuesto destinado según los planes de ejecución financiera y proyección (esto logra verse reflejado en nuestro instrumento de información “Matriz C”). Relacionado con esto, Zapata (2023) reconoce la transversalización de delitos, y que esta triada puede hacer parte de la misma problemática, pero también se hace distinción de un desconocimiento ciudadano por estas problemáticas, y percibe esto como uno de los retos a los que se enfrenta la institucionalidad. Pero así mismo, advierte una negligencia o desaciertos por parte de las funciones que se perciben desde la esfera pública, en primera instancia se cuestiona la capacidad que tiene la acción comunicativa desde la prevención y sensibilización para el abordaje

³ Este nombre se conserva de la metodología de la Contraloría Distrital de Medellín, que fue la seguida para este análisis.

de la problemática desde la sociedad y así mitigar el problema, y segunda instancia se duda del alcance que se tiene tanto de la estrategia de comunicación, como de rutas de atención o tipificación del delito y formas de caracterizarse como víctima.

Así, tanto las voces desde Secretaría como Zapata (2023), concuerdan en la falta de voluntad política para la inversión de recursos y la distribución de funcionarios, donde se destaca que el tema de desconocimiento de la ciudadanía en prevención se da por el poco alcance que tiene la estrategia comunicativa y otros asuntos de difusión que convierten la mitigación de este delito en un problema estructural, donde se carece de veracidad en la información que se difunde, acompañado de subregistros en sus sistemas de control centrales, lo que se evidencia en la medida que se identifica que en las ONG las cifras de casos atendidos por año son mucho más elevadas que los reportes oficiales. Por esto, se evidencia debilitada la capacidad gubernamental en este tema, ya que se percibe, que la institucionalidad en ciertas ocasiones remite los casos de trata de personas a ONG, cuando claramente debería ser la ONG quien atienda y remita directamente los casos de victimización a la intervención jurídica y de apoyo institucional (Zapata, 2023).

Lo expuesto se contrasta con la perspectiva institucional, ya que se hace distinción de un apoyo que vincula a entidades privadas y sin ánimo de lucro, que recurren a la colaboración articulada para una atención más efectiva en el momento que se perciben presuntos casos de trata de personas. El éxito que manifiestan desde la Subsecretaría de Derechos Humanos (2023), en el caso de intervención a la problemática de trata de personas se basa en la excelencia de su protocolo en la ruta de atención a las víctimas mediante un acompañamiento técnico e interdisciplinar que siempre está acompañado de los oficios del marco jurídico y la psicología. Con este protocolo, el Centro Operativo Anti Trata de Personas (COAT), busca el restablecimiento de los Derechos Humanos junto con las garantías que se acompañan a través de un marco normativo. En este sentido, la ruta de atención a las víctimas de trata de personas tiene como objetivo añadir un enfoque diferencial a cada ruta según su población (migrante/ género), se busca la asignación de albergue y pese a las barreras que surgen al momento de entablar denuncias, se busca recurrir en la mayoría de los casos a la Fiscalía General de la Nación, además se busca un vínculo laboral en el que se tiene como aliados entidades como: SENA, CESDE, UNIMINUTO, los cuales son interventores en un sistema de cooperación. Así se cuenta con un tiempo de acompañamiento estimado de 9 meses, hasta que la víctima logre su mayor autonomía, sin embargo, se logra resaltar

que a cada caso se le hace un acompañamiento permanente frente a la vida personal de cada víctima y su estado actual, destacando que el recurso para este proceso surge de una obligación estatal.

Unos de los aciertos que manifiestan las integrantes de la Subsecretaría de Derechos Humanos (2023), es el fortalecimiento mediante la vinculación entre los funcionarios que trabajan en el objetivo específicamente de atención a las víctimas trata de personas, donde si bien no se logra el consenso de un protocolo dentro del presupuesto, se ha identificado que el trámite más completo dentro de lo que se considera hace parte de la implementación, es la atención a las víctimas de trata de personas a través de las rutas de acompañamiento. También se reconoce que la necesidad de prevenir a través de las acciones formativas y de sensibilización se ejecuta mediante charlas y la acción comunicativa que aborda el reclutamiento, las violencias sexuales y la trata de personas, lo que apunta una mínima individualización de cada problemática, donde se contemplan acciones previas a la denuncia.

Esta perspectiva institucional da cuenta que, pese a que no existe un presupuesto específico destinado a la atención de la problemática, se asumen los lineamientos de manera vinculante de la estructura y su orientación con la estrategia nacional. Allí se logra dar cuenta de la necesidad de abarcar la problemática en temas de prevención, atención y generación de conocimiento. Esta intervención valida la necesidad de atender la problemática por un objetivo misional que se tiene desde la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos y sus divisiones (derechos humanos, grupos poblacionales y secretaría técnica).

El éxito de la ruta de atención a la víctima se evidencia por la recepción de distinción internacional que logró la Secretaría en el presente año, al mejor Protocolo de Atención y Acompañamiento a las Víctimas, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo en Guatemala.

Este reconocimiento tiene que ver sobre todo en la forma que está diseñado el sistema con enfoque de derechos humanos y el actuar bajo un objetivo misional que tiene cada comuna en la ciudad y el apoyo desde los líderes sociales quienes por su trabajo de mediadores, tienen conocimiento de los sectores vulnerables en cada comuna y los casos de este delito, por su relación estrecha con la comunidad y sectores de su zona, los cuales tienen una ruta identificada para abordar este delito y activar la ruta de atención, esto se percibe también desde el sector del turismo, el cual se ha visto inmerso en temas de sensibilización desde esta Secretaría, sus funcionarios y mesas de trabajo.

Por otra parte, la necesidad que surge desde el sector social es de intensificar la lectura y problematización de la trata de personas se da por la existencia de barreras dentro de la fiscalía que no permiten una correcta segmentación de las víctimas, y, por el contrario, generan una revictimización, bajo nivel de confianza en la institución y el accionar político. Se distingue que el sistema de información institucional no realiza un registro diferenciado de género (solo hombres y mujeres en la mayoría de los casos) lo que dificulta un buen canal de atención dentro de las ONG que trabajan con grupos poblacionales diferenciados de género (Entrevista a Camilo Zapata, 2023).

Si bien, desde el sector social surge la necesidad de considerar los grupos diferenciados de género con respecto a los subregistros y casos de trata de personas reportados, existe una interpretación social variada la cual dificulta el reconocimiento del género con el que la víctima autodenomina su orientación de género, es por ello, como lo expresa Mauricio Albarracín (2013):

La población LGBTI no es homogénea en la definición de su identidad sexual ni en su reconocimiento público. Por ende, cualquier aproximación a estas víctimas debe ser sensible a las formas de identidades autodefinidas y a las dificultades de revelar la orientación sexual o identidad de género en escenarios que son inseguros no solo por el conflicto armado, sino también por las condiciones socioculturales de las comunidades. (p 13).

Esta intervención da cuenta que hay un largo camino para que el tema de prevención y atención a la trata de personas se posicione en la opinión pública, ya que hay un reconocimiento que se inclina más hacia el trabajo realizado desde la sociedad civil que de la institucionalidad. Se distingue que, desde la labor ONG se enaltece una consciencia más grande y considerada del impacto de este delito, en donde se identifica que desde la sociedad se abanderan los informes de DDHH y se posicionan espacios formativos de ciudad. Esto se traduce en acciones que, aunque no van en pro de una atención inmediata/mediata, se dirigen a posicionar el tema, visibilizándose como medio de difusión y por ende de prevención.

Según lo descrito y característico del proceso de implementación, vinculado al marco conceptual de este análisis se permite retomar al enfoque de gobernabilidad a una serie de elementos teóricos que según su definición: “proceso de gobierno dentro del manejo de lo público (Pierre, 2000)” vinculan el análisis de revisión en cómo se ejerce el poder, se toman decisiones y se implementan políticas en un sistema político determinado, este proceso de gobierno entiende la gobernabilidad como la capacidad de formular y emplear elementos instrumentalizados como políticas públicas en el marco de su operativización.

Para este análisis es pertinente recurrir a O'Donnell (2010) y su modelo de análisis sobre la gobernabilidad donde presenta un enfoque analítico el cual se centra en entender cómo interactúan ciertos elementos para configurar el funcionamiento de los sistemas políticos y la calidad de la democracia.

Los elementos teóricos que permite este análisis los cuales determinan la capacidad institucional son:

- **Actores:** Este paso permite identificar los diferentes actores que participan en el proceso de formulación, implementación de la política pública, así como las relaciones entre ellos. La vinculación que se logra identificar mediante este análisis exploratorio desde el marco conceptual es la verticalidad que se asume desde la institución para la tratabilidad de la problemática frente a una atención oportuna hacia las víctimas de este flagelo. Desde una integración del marco normativo institucional, el cual se refleja en la toma de decisiones desde organismos internacionales y la creación de decretos, acuerdos y todo el pliego normativo que vinculan los órganos competentes para dar respuesta al proceso de implementación incluyendo secretarías de gobierno, policía, entidades sociales y organizaciones internacionales. Los actores gubernamentales y no gubernamentales convergen su percepción que parte de una insuficiencia en el recurso humano institucional para trabajar en pro de los tres objetivos: atención, prevención y control.
- **Instituciones y Reglas del Juego:** Al analizar las instituciones políticas y las reglas formales e informales que estructuran el proceso político se logra determinar quién tiene autoridad, quién toma decisiones y cómo se toman esas decisiones. A través de este análisis en la Fase II, empleada para el chequeo de implementación, Se reconoce la importancia de fortalecer la coordinación interinstitucional y garantizar la asignación adecuada de recursos para abordar eficazmente el problema de la trata de personas, pues se evidencia que no hay una claridad frente a quien toma decisiones o impone reglas de juego. Se señalan varios desafíos en la implementación de políticas contra la trata de personas, incluyendo la falta de recursos, la coordinación insuficiente entre actores y la necesidad de una mayor articulación entre niveles de gobierno. Además, se destaca que en la política pública de trata de personas se ha seguido principalmente el enfoque "Top-Down", lo que implica una administración jerárquica con una clara separación entre la toma de decisiones y la implementación, lo que supone una alta

participación de las instituciones y su alineación con los objetivos de la política pública y la toma de decisiones.

- **Capacidad Estatal:** Para este reconocimiento es menester evaluar la capacidad del Estado para diseñar, implementar y gestionar políticas públicas de manera efectiva. Esto implica considerar aspectos como recursos humanos, financieros y tecnológicos, así como la calidad de las instituciones administrativas y su capacidad para responder a las demandas de la sociedad. Esta parte del análisis lleva a concluir que hay una baja calidad estatal (incluso tras recorrer por dos periodos de administración pública) la cual responde a diferentes ámbitos de la sociedad: en primer lugar, a la falta de recursos para un pliego de actividades independientes que correspondan directamente a las necesidades del grupo objetivo y la ciudadanía en general y sean incluidas en un Plan de Desarrollo Municipal, en segunda instancia esta característica es latente debido a que no hay sincronía en los actores y sus funciones asignadas, los cuales operan a través de una “responsabilidad de roles”, así también como el presupuesto destinado se hace de manera voluntaria y varía a partir de los intereses y líneas de trabajo que tenga cada gobierno de turno, lo que hablaría de un nivel bajo de capacidad.
- **Transparencia y Rendición de Cuentas:** En este análisis se examina la transparencia en la formulación de políticas y los mecanismos de rendición de cuentas que aseguran que los responsables de tomar decisiones sean responsables ante la sociedad. Para ello recurrimos a nuestro elemento de revisión fiscal sugerido por la Contraloría Distrital de Medellín (2020) “Matriz C” la cual permitió en términos de revisión y extracción de información detallada de las actividades dentro de los planes de acción, responsables de ejecución y alcance logrado frente a la proyección financiera de cada una de las acciones ejecutadas en este proceso de revisión.
- **Legitimidad y Confianza:** Esta parte de análisis sugiere identificar el grado en que las políticas públicas son percibidas como legítimas y confiables por parte de la población y otros actores importantes. Por lo tanto, se puede diferir, que según la perspectiva ciudadana frente a esta problemática y su tratabilidad refleja una poca confianza frente al proceso de capacidad que se busca analizar a través de este desarrollo. A través del poco conocimiento de este delito que presentan muchos de los ciudadanos, se logra dar cuenta que la estrategia comunicativa que prima en Acuerdo Municipal como parte central en las estrategias de prevención, ha deslegitimado actividades que van en pro de sensibilización, añadiendo que en Medellín no

existe un amplio conocimiento que esté al alcance de todos frente a las rutas de atención que reporten casos de trata de personas. Asimismo, a esta parte del desarrollo se añade la percepción en las que las Organizaciones No Gubernamentales enfocadas en la protección de Derechos Humanos, perciben la incompetencia de la institucionalidad frente al tratamiento de la problemática a tal punto que no haya vinculación entre todas entidades no gubernamentales e institucionales, las cuales albergan otro tipo de rutas frente a la prevención y atención de la trata de personas.

Conclusiones

A partir de los elementos teóricos propuestos desde el enfoque de gobernabilidad se logra concluir que es posible realizar una revisión exhaustiva de las políticas públicas que permita comprender mejor el contexto político, institucional y social en el que se desarrollan y se implementan las políticas, identificar desafíos y oportunidades, y proponer recomendaciones para mejorar la efectividad y la legitimidad de las políticas públicas.

Si bien por el lado de la formulación de la política pública, se cumplen los parámetros básicos para categorizar el Acuerdo Municipal como política pública y los focos requeridos para mitigar esta problemática como la prevención, atención y control. No se tiene concordancia de acuerdo con la información disponible en el proceso de implementación, pues pese a los esfuerzos de los actores institucionales por prevenir y mitigar el delito en todas sus modalidades, existe un desconocimiento general por parte de los ciudadanos, en cuanto a la caracterización del flagelo, la posible victimización y que cualquier ser humano es susceptible de serlo y las rutas de atención que se ofrecen dentro de la oferta institucional.

En este desarrollo se puede resaltar que las acciones sobre el presupuesto de la política pública (fortalecimiento a sistemas de información, prevención, atención y fortalecimiento institucional) no se han vinculado de manera armónica con la solución del problema público, que consiste en que las posibles víctimas recurran a las entidades encargadas de apoyar los procesos de intervención y acompañen, en que se prevenga y controle la comisión del delito en sus diferentes modalidades. Esto sugiere una necesidad de que existan entidades y funcionarios responsables que armonicen sus funciones, presupuesto e inversión destinadas a una atención oportuna de quienes solicitan un respaldo institucional.

Uno de los hechos que dificulta esta problemática y se constituye como falencia institucional, es la poca seguridad con la que cuentan quienes denuncian ser víctimas del delito de trata de personas, pues se evidencia que, a nivel municipal, no existen acciones que garanticen la seguridad de denunciantes, esto dificulta desde la institucionalidad, una tratabilidad al problema con obstáculos y brechas de garantías que cumplan principalmente la función de judicializar y procesar a los victimarios que se lucran de este delito.

Es fundamental exaltar la necesidad de distinción que surge mediante el enfoque de género diferenciado y el requerimiento de caracterizar las víctimas en un espectro más amplio que la

diferenciación sexual (masculino/femenino). Sin embargo, la variable notoria que se evidencia en la introducción, mediante cifras emitidas en documentos institucionales, se logra confirmar que “las víctimas de trata de personas son mayoritariamente mujeres y niñas (Balance, 2019. p. 87).

Aunque para la visión institucional no exista una financiación específica de dicha política pública, no es necesario que se destine un presupuesto directo incluido en los Planes de Desarrollo, pues es posible dar cuenta de que una política pública puede financiarse con recursos externos. Además, existe un presupuesto de acciones que se articula con la política pública y se financian algunas acciones articuladas que apuntan a la solución del problema. Lo que difiere con la perspectiva institucional en cuanto se afirma que no existe política pública por presupuesto destinado en el Plan de Desarrollo.

Para analizar la etapa de implementación, hay que recurrir al desarrollo descriptivo de actores, donde se resalta que las personas son insuficientes para atender el problema, considerando la incidencia de esta en el Municipio y los riesgos de los ciudadanos y ciudadanas de Medellín. Se convierte en un foco de este análisis que la implementación esté concentrada en la Secretaría Municipal de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, mientras que los actores que sí se incluyeron en el Acuerdo Municipal no generan acciones para minimizar el problema, como es el caso, la policía metropolitana, que por su nivel territorial tendría que participar en la etapa de implementación.

Finalmente, es importante que se garantice una periodicidad en la publicación de cifras e información que permitan la facilidad de recolección de información para que el proceso de exploración y seguimiento de la política pública sea flexible. Asimismo, se hace énfasis en la recomendación de continuar campañas de sensibilización y educación en el tema donde la estrategia de información tenga un alcance mayoritario y se abarque un conocimiento más amplio por parte de la ciudadanía en general y los mismos actores involucrados desde la institución para que las personas puedan identificar el delito de trata y las rutas de atención existentes junto con la respectiva oferta institucional y de otros sectores.

Referencias

- Acuerdo Municipal 78 de 2009: “Por medio del cual se formula la política pública de prevención y atención a las víctimas de la trata de personas,” (2011).
- Albarracín, M., Juan, C., & Rincón, C. (2013). De las víctimas invisibles a las víctimas dignificadas: los retos del enfoque diferencial para la población LGBTI en la Ley de Víctimas. *Revista de Derecho Público*.
- Alcaldía de Medellín. (2015). Estudio descriptivo del delito de trata de personas que victimiza a niñas y mujeres en Medellín. In *Edición Nro* (Vol. 1).
https://www.unodc.org/documents/colombia/2015/Diciembre/cartilla_estudiodescriptivo.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2020). *Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023*.
<https://www.medellin.gov.co/es/plan-de-desarrollo/>
- Alcaldía de Medellín. (2023, November 23). *Subsecretaría de Derechos Humanos de Medellín*.
<https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-de-inclusion/subsecretaria-de-derechos-humanos/>
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1993). *Diccionario de Política*.
https://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/10ECP_Bobbio_Unidad_1.pdf
- Bocanument-Arbeláez, M. (2011). Prevención, atención y protección de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas por parte del municipio de Medellín*. In *Opinión Jurídica* (Vol. 10).
<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/506/458>
- Camilo Zapata. (2023). *Entrevista a Camilo Zapata*.
- Código Penal Colombiano. Ley 599 de 2000, Artículo 188-A del 29 de agosto de 2005.
- Corporación SerVoz. (2019). *IV Balance de la implementación de las políticas anti-trata en Colombia*.
<https://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/IV-BALANCE-2019.pdf>
- Decreto Municipal 1624, (2011).
- Decreto 1036 de 2016, (2016).
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=73676
- Decreto 1818 de 2020, (2020).
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=154426>
- Dussauge, M. (2018). *Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones académicas* (Colección Coyuntura).
- Erazo, L. C. (2015). Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación de André-Noël Roth Deubel. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 19(53), 201.
<https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1849>
- Espacios de Mujer. (2019). *PROTOCOLO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA*. <http://www.espaciosdemujer.org>
- Grupo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. (2021). *ESTADO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON MUJERES EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN*.

Ley 800 de 2003, (2003). https://www.oas.org/dil/esp/convencion_onu_trata_de_personas_colombia.pdf

Ley 985 de 2005, (2005).

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1981). *La implementación de la política pública: un marco de análisis*. 323–372.

Ministerio del Interior. (2023, July 28). “De qué trata la Trata”, la campaña de Ministerio del Interior para luchar contra el flagelo de trata de personas. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/de-que-trata-la-trata-la-campana-de-ministerio-del-interior-para-luchar-contra-el-flagelo-de-trata-de-personas/#:~:text=Entre%202022%20y%2030%20de,casos%20no%20se%20tienen%20registro.>

Molina, A. R., Torres García, D. C., Montoya Atehortúa, W. A., Valencia Medina, E., Molina Valencia, S., Pérez Hincapié, M. I., & Navarrete Betancur, J. C. (2021). Metodología para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas de Medellín. *Control Visible*, 1(1), 25–38. <https://orcid.org/0000-0003-4512-8238>

O'Donnell, G. A. (2010). *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo libros.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México. (2023, January 24). *Informe Mundial de UNODC sobre trata de personas: las crisis cambian los patrones de la trata de personas y dificultan la identificación de las víctimas*. <https://www.unodc.org/lpomex/es/noticias/enero-2023/informe-mundial-de-unodc-sobre-trata-de-personas-las-criisis-cambian-los-patrones-de-la-trata-de-personas-y-dificultan-la-identificacin-de-las-vctimas.html>

Organización Internacional para las Migraciones. (2020, October 31). *6 datos relevantes sobre la trata de personas en Colombia*. <https://colombia.iom.int/es/news/6-datos-relevantes-sobre-la-trata-de-personas-en-colombia>

PACT. (2021, August 12). *Antioquia con mayor número de víctimas de trata interna en Colombia*. <https://pactcolombia.org/antioquia-con-mayor-numero-de-victimas-de-trata-interna-en-colombia/>

Pierre, Jon. (2000). *Debating governance Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press.

Resolución 152 de 2020 “Por medio de la cual se crea el Grupo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en la Contraloría General de Medellín y se determina la formulación de la metodología para evaluar las Políticas Públicas del Municipio de Medellín”, (2020).

Rodríguez, V. (2011). ¿QUÉ ES LA GOBERNABILIDAD? AULA VIRTUAL. *Más Poder Local*, 48–49. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3765995>

Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación* (Ediciones Aurora). https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf

Subsecretaría de Derechos Humanos. (2023). *Entrevista a Subsecretaría de Derechos Humanos*.

Texto del Acta 118, (2016).

UNODC United Nations Office on Drugs and Crime. (n.d.). *La Alcaldía de Medellín instaló el Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas*. Retrieved December 5, 2023, from <https://www.unodc.org/colombia/es/tratamedellin.html>

Anexos

Anexo 1. “Matriz C”

Nota: Documento original Archivo Excel.

VIGENCIA	Programa	Año	No. Proyecto	Proyecto
2016-2019	Promoción de los derechos humanos	2016	120145	Orientación y atención
2016-2019	Prevención y atención de violencias sexuales y la trata de per	2017	160308	Prevención y atención
2016-2019	Prevención y atención de violencias sexuales y la trata de per	2017	160308	Prevención y atención
2016-2019	Prevención y atención de violencias sexuales y la trata de per	2017	160308	Prevención y atención
2016-2019	Implementar el sistema de información territorial para la me	2017	160307	Fortalecimiento del si
2016-2019	Implementar el sistema de información territorial para la me	2018	160307	Fortalecimiento del si
2016-2019	Implementar el sistema de información territorial para la me	2018	160307	Fortalecimiento del si
2016-2019	Prevención y atención de violencias sexuales y la trata de per	2018	160308	Prevención y atención
2016-2019	Prevención y atención de violencias sexuales y la trata de per	2018	160308	Prevención y atención
2016-2019	Implementar el sistema de información territorial para la me	2019	160307	Fortalecimiento del si
2016-2019	Implementar el sistema de información territorial para la me	2019	160307	Fortalecimiento del si
2016-2019	Prevención y atención de violencias sexuales y la trata de per	2019	160308	Prevención y atención
2016-2019	Prevención y atención de violencias sexuales y la trata de per	2019	160308	Prevención y atención
2016-2019	Prevención y atención de violencias sexuales y la trata de per	2019	160308	Prevención y atención
2020-2023	Promoción y protección de los Derechos Humanos	2020	160308	Prevención y atención
2020-2023	Promoción y protección de los Derechos Humanos	2020	160308	Prevención y atención
2020-2023	Promoción y protección de los Derechos Humanos	2021	200224	Fortalecimiento de la
2020-2023	Promoción y protección de los Derechos Humanos	2022	200224	Fortalecimiento de la

RESPONSIBLE	Descripción del Avance	Tipo Indicador	Cantidad	Eficacia	Ejecución
Secretaría de Inclusión Social, Far IS45DF	Per. sensi preve violencias sexual/trata	Número	16478	206%	0.94
Secretaría de Inclusión Social, Far IS08AA	Campañas de sensibilización	Número	2	100%	0.5
Secretaría de Inclusión Social, Far IS08AB	Asesoría en atención inmediata y mediata	Porcentaje	100	100%	0.5
Secretaría de Inclusión Social, Far IS08AC	Asesorías restablecimiento de derechos	Porcentaje	100	100%	0.5
Secretaría de Inclusión Social, Far IS07AI	Sistema sibis fortalecido	Número	1	100%	1
Secretaría de Inclusión Social, Far IS07AJ	Sed ext con sop-ase en fun- mejo sibis	Número	4	133%	0.73
Secretaría de Inclusión Social, Far IS07AK	Informe de posibles mejoras al sibis	Número	5	100%	0.73
Secretaría de Inclusión Social, Far IS08CM	Atención mediata inmediat victimas trata	Porcentaje	100	100%	0.51
Secretaría de Inclusión Social, Far IS08CN	Aseso restable dchos victima violen sexu	Porcentaje	100	100%	0.51
Secretaría de Inclusión Social, Far IS07AR	Sedes con sop-ase en fun- mejo sis d inf	Número	9	100%	0.94
Secretaría de Inclusión Social, Far IS07AS	Info d posib mejoras a los sist de infor	Número	5	100%	0.94
Secretaría de Inclusión Social, Far IS08CM	Atención mediata inmediat victimas trata	Porcentaje	100	100%	1
Secretaría de Inclusión Social, Far IS08CN	Aseso restable dchos victima violen sexu	Porcentaje	100	100%	1
Secretaría de Inclusión Social, Far IS08CO	Campañas sensibi preven trata y viol sex	Número	3	100%	1
Secretaría de Inclusión Social, Far IS08CP	Eventos de participación realizados	Número	4	133%	0.94
Secretaría de Inclusión Social, Far IS08CQ	Misiones humanitarias realizadas	número	7	140%	0.94
Secretaría de Inclusión Social, Far IS24BG	Misiones humanitarias realizadas	Número	7	100%	0.93
Secretaría de Inclusión Social, Far Servicio de prevención a violaciones de Derechos Hum:		Número	7	43%	0.92

Política Pública	Iniciativa	Ejecución (\$)	% Ejecucion (\$)
	Iniciativa Institucional	\$ 575.00	100%
78-2009 - Trata de Personas	Iniciativa Institucional	\$ 934.17	82,03%
78-2009 - Trata de Personas	Iniciativa Institucional	\$ 934.17	82,03%
78-2009 - Trata de Personas	Iniciativa Institucional	\$ 934.17	82,03%
102-2018 - Igualdad de género	Iniciativa Institucional	\$ 559.16	94,04%
102-2018 - Igualdad de género	Iniciativa Institucional	\$ 559.16	94,04%
102-2018 - Igualdad de género	Iniciativa Institucional	\$ 559.16	94,04%
78-2009 - Trata de Personas	Iniciativa Institucional	\$ 934.17	82,03%
78-2009 - Trata de Personas	Iniciativa Institucional	\$ 934.17	82,03%
102-2018 - Igualdad de género	Iniciativa Institucional	\$ 559.16	94,04%
102-2018 - Igualdad de género	Iniciativa Institucional	\$ 559.16	94,04%
78-2009 - Trata de Personas	Iniciativa Institucional	\$ 934.17	82,03%
78-2009 - Trata de Personas	Iniciativa Institucional	\$ 934.17	82,03%
78-2009 - Trata de Personas	Iniciativa Institucional	\$ 934.17	82,03%
	Iniciativa Institucional	\$ 357.00	94.0%
	Iniciativa Institucional	\$ 357.00	94.0%
	Iniciativa Institucional	\$ 9,796.00	93.0%
	Iniciativa Institucional	\$ 9,991.00	92%

PLAN DE MONITOREO	OBSERVACION
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Número- Cantidad Ejecutada: 16487 - Eficacia Actividad: 206%	Se realizaron jornadas de capacitación sc
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Número - Cantidad Ejecutada: 2 - Eficacia Actividad: 100%	
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Porcentaje - Cantidad Ejecutada: 100 - Eficacia Actividad: 100%	El 100% corresponde a 43 casos de trata
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Porcentaje - Cantidad Ejecutada: 100 - Eficacia Actividad: 100%	El 100% de estos casos corresponde a 31
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Número - Cantidad Ejecutada: 1 - Eficacia Actividad: 100%	
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Número - Cantidad Ejecutada: 4 - Eficacia Actividad: 133%	Durante la vigencia 2018 se realizó sopo
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Número - Cantidad Ejecutada: 5 - Eficacia Actividad: 100%	Durante el año se realizaron 5 informes
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Porcentaje - Cantidad Ejecutada: 100 - Eficacia Actividad: 100%	El 100% corresponde a la atención de 21
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Porcentaje - Cantidad Ejecutada: 100 - Eficacia Actividad: 100%	El 100% corresponde a la atención, orier
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Número - Cantidad Ejecutada: 9 - Eficacia Actividad: 100%	Se realizaron asesorías a diferentes proy
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Número - Cantidad Ejecutada: 5 - Eficacia Actividad: 100%	En el mes de diciembre culminó la docur
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Porcentaje - Cantidad Ejecutada: 100 - Eficacia Actividad: 100%	En el año se realizaron 15 atenciones me
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Porcentaje - Cantidad Ejecutada: 100 - Eficacia Actividad: 100%	Se realizaron 65 atenciones para el rest
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Número - Cantidad Ejecutada: 3 - Eficacia Actividad: 100%	Se realizaron 3 campañas
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Número- Cantidad Ejecutada: 4 - Eficacia Actividad: 133%	Corresponde a acciones de promoción y
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Número- Cantidad Ejecutada: 7- Eficacia Actividad: 140%	Corresponde a: 1. Atención inmediata de
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Número- Cantidad Ejecutada: 7- Eficacia Actividad: 100%	Corresponde a la activación de las sigue
PLAN DE ACCIÓN. - Unidad de medida: Número- Cantidad Ejecutada: 3- Eficacia Actividad: 43%	Se realizaron las siguientes atenciones: 2