



Diagnóstico para el fortalecimiento a la rendición de informes de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas



Instituto de Investigaciones
Dr. José María Luis Mora



Comisión Nacional de los
Derechos Humanos



Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Quinta Visitaduría General
Programa contra la Trata de Personas

Primera edición: julio, 2019.

ISBN: 978-607-729-553-2

D.R. © Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Periférico Sur 3469,
Esquina Luis Cabrera,
colonia San Jerónimo Lídice,
C.P. 10200, Ciudad de México

Coordinación:

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
Carlos Domínguez Virgen

Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Edgar Corzo Sosa, Quinto Visitador General
Yuriria Álvarez Madrid, Directora General del Programa contra la Trata de Personas

Autora:

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
Sofya Dolutskaya

Apoyo en investigación: Esperanza Basurto Alcalde

Revisión:

Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Quinta Visitaduría General
Edgar Corzo Sosa
Yuriria Álvarez Madrid
Tuchee Gaona Gordillo

TABLA DE CONTENIDO

1. RESUMEN EJECUTIVO	6
2. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO	10
2.1. Marco normativo nacional: delitos en materia de trata de personas	11
2.1.1. Los requerimientos generales para la rendición de informes por la CITP	11
2.1.2. La evaluación del PNTP 2014-2018 como guía de contenido y metodología para los informes anuales de la CITP	17
2.2. Los estándares internacionales: delitos en materia de trata de personas	21
2.3. Marco normativo nacional: transparencia y acceso a la información pública	26
3. METODOLOGÍA	29
3.1 Definiciones normativas de los estándares de calidad para la información pública	30
3.2 Selección de los criterios de evaluación	31
3.3 Procedimiento de análisis	34
4. ANÁLISIS DE LOS INFORMES	35
4.1. INFORME 2013	35
Presentación	35
Metodología	35
4.1.1. Apartado 1: Avances legislativos referentes a la trata de persona	36
4.1.2. Apartado 2: Prevención, Difusión y Capacitación Relativos a la Trata de Personas	37
4.1.3. Apartado 3: Cooperación interinstitucional de las autoridades en materia de trata de personas	39
4.1.4. Apartado 4: Protección, asistencia, y atención a víctimas de trata de personas	40
4.1.5. Apartado 5: Persecución de los delitos en materia de trata de personas	41
4.1.6. Apartado 6: Cooperación internacional en materia de trata de personas	41
4.1.7. Observaciones generales al Informe 2013	42
4.2. INFORME 2014	44
Presentación	44
Metodología	44
4.2.1. Apartado 1: Avances legislativos referentes a la trata de personas	45
4.2.2. Apartado 2: Colaboración interinstitucional de las autoridades en la materia	46
4.2.3. Apartado 3: Prevención, difusión y capacitación relativos a la trata de personas	46
4.2.4. Apartado 4: Protección, asistencia y atención a víctimas de trata de personas	49

4.2.5. Apartado 5: Persecución de los delitos en materia de trata de personas	49
4.2.6. Apartado 6. Cooperación internacional en materia de trata de personas	50
4.2.7. Observaciones generales al Informe 2014	50
4.3. INFORME 2015	52
Presentación	52
Metodología	52
4.3.1. Apartado 1: Avances legislativos referentes a la trata de personas	53
4.3.2. Apartado 2: Colaboración interinstitucional de las autoridades en materia de trata de personas	54
4.3.3. Apartado 3: Prevención, difusión y capacitación relativas a la trata de personas	57
4.3.4. Apartado 4: Protección, asistencia y atención a víctimas de trata de personas	57
4.3.5. Apartado 5: Persecución de los delitos en materia de trata de personas	58
4.3.6. Apartado 6. Cooperación internacional en materia de trata de personas	59
4.3.7. Observaciones generales al informe 2015	59
4.4. INFORME 2016	61
Presentación	61
Metodología	61
4.4.1. Apartado 1: Avances legislativos referentes a la trata de personas	62
4.4.2. Apartado 2: Colaboración interinstitucional de las autoridades en materia de trata de personas	63
4.4.3. Apartado 3: Prevención, difusión y capacitación relativas a la trata de personas	64
4.4.4. Apartado 4: Protección, asistencia y atención a víctimas de trata de personas	64
4.4.5. Apartado 5: Persecución de los delitos en materia de trata de personas	64
4.4.6. Apartado 6. Cooperación internacional en materia de trata de personas	65
4.4.7. Observaciones generales al informe 2016	65
4.5. INFORME 2017	66
Presentación	66
Metodología	67
4.5.1. Apartado 1: Avances legislativos referentes a la trata de personas	67
4.5.2. Apartado 2: Colaboración interinstitucional de las autoridades en materia de trata de persona	68
4.5.3. Apartado 3: Prevención, difusión y capacitación relativas a la trata de personas	69
4.5.4. Apartado 4: Protección, asistencia y atención a víctimas de trata de personas	69
4.5.5. Apartado 5: Persecución de los delitos en materia de trata de personas	70
4.5.6. Apartado 6. Cooperación internacional en materia de trata de personas	70



5.5.7. Observaciones generales al informe 2017	70
5. RESULTADOS DEL ANÁLISIS: LOS INFORMES ANUALES 2013-2017	71
5.1. Tipos de información incluida y omitida	71
5.2. Metodología de la CITP: recolección y análisis de datos	73
5.3. Estructura	75
5.4. Calidad de información	78
5.4.1. Relación con los objetivos del PNPT 2014-2018	78
5.4.2. Congruencia entre informes	79
5.4.3. Comprensibilidad	80
5.4.4. Limitada tendencia a la mejoría	81
5.5 Accesibilidad	82
6. RECOMENDACIONES	82
ANEXOS	86
1. Siglas, acrónimos y abreviaciones	86
2. Bibliografía	87

1. RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (en adelante CITP o la Comisión Intersecretarial) se estableció con fundamento en el artículo 84 de la Ley General para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (LGTP).¹ Sus facultades y competencias se establecen en esta Ley General, en su Reglamento² y en el Reglamento Interno de la propia CITP.³

El presente diagnóstico forma parte de la evaluación general de la LGTP, su objetivo general es evaluar y fortalecer el cumplimiento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, su reglamento y el reglamento interno de la Comisión Intersecretarial en la materia, respecto a la rendición de información.

Sus objetivos específicos son:

- 1) identificar las obligaciones normativas que la LGTP, su Reglamento y el Reglamento Interno de la CITP establecen para la rendición de información pública a través de los informes anuales de la CITP;
- 2) evaluar la calidad de la información recabada y publicada por la CITP y su conformidad a estas obligaciones;

¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 2012. En línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTP_190118.pdf

² Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de septiembre de 2013. En línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGPSEDMTP.pdf

³ Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 2014. Fecha de consulta: 18.09.2018. En línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5330703&fecha=24/01/2014

3) emitir recomendaciones para mejorar el proceso de recolección y la calidad de la información contenida en estos informes anuales.

El diagnóstico evalúa la metodología y el contenido de los cinco informes anuales de la Comisión Intersecretarial que corresponden a los años de 2013 a 2017 en cuanto a su conformidad con los requerimientos de la calidad de información pública sobre delitos en materia de trata de personas. Para lograrlo, se analizaron los marcos normativos nacional e internacional en materias de: 1) delitos en materia de trata de personas y 2) transparencia y acceso a la información pública.

El presente documento se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, la sección 2 expone el marco normativo que rige tanto las acciones públicas para la prevención, sanción y erradicación de los delitos en materia de trata de personas, como los estándares mínimos de la información pública que las autoridades públicas participantes de la Comisión Intersecretarial deben presentar en sus informes periódicos. De este marco normativo, se escoge una lista de criterios para el análisis de la metodología y el contenido de los informes anuales de la CITP. Estos criterios se definen y se justifican en la sección 3: Metodología. La sección 4 presenta el análisis de los instrumentos de recolección de datos que la CITP ha utilizado para sus informes anuales y la evaluación detallada de cada informe anual según los criterios escogidos. La sección 5 contiene el análisis comparativo y transversal de los cinco informes; por último, la sección 6 concluye el diagnóstico con una serie de recomendaciones para fortalecer la rendición de informes por parte de la Comisión Intersecretarial.

A continuación, se resumen los principales hallazgos del estudio, detallados en la Sección 5.

1.1 Sobre las obligaciones normativas de la CITP en cuanto a la rendición de informes

La LGTP, su Reglamento y el Reglamento Interno de la CITP no proveen requerimientos suficientemente específicos para que la CITP pueda diseñar un método de recolección y análisis de datos que le permita cumplir con el principal objetivo de sus informes anuales (LGTP, artículo 93): reportar los avances en la implementación del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (en adelante, PNTP o Programa Nacional). El Programa Nacional 2014-2018⁴ vigente durante el período estudiado tampoco provee una metodología adecuada para la medición de los avances en el cumplimiento de sus objetivos: los cuatro indicadores que se proponen no captan la complejidad de las acciones públicas tomadas en respuesta a los delitos en materia de trata de personas en México.

El marco normativo tampoco deja claro si la obligación de la CITP como órgano colegiado se reduce simplemente a la publicación de la información provista por las autoridades participantes o debe incluir análisis e interpretación de esta información para evaluar de manera sistemática los avances de cada autoridad participante y el avance colectivo en cuanto a la implementación del PNTP.

En cuanto a la información sobre la persecución de los delitos en materia de trata de personas tipificados en los artículos 10-36 de la LGTP, el marco normativo no especifica si la obligación de publicar esta información corresponde directamente a las autoridades judiciales y ministeriales o a la CITP.

⁴ Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014. En línea: <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2274/1/images/PROGRAMA%20NACIONAL%202014-2018.pdf>

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁵ (LGTAIP) y sus Lineamientos Técnicos Generales⁶ proveen estándares de calidad de información pública que permiten evaluar de manera mucho más específica la metodología y el contenido de los informes anuales de la CITP.

1.2 Sobre la metodología utilizada por la CITP

La CITP no ha proporcionado información suficientemente clara y detallada sobre su manera de recolectar la información, analizarla y distribuirla entre los apartados temáticos del informe anual. El contenido del “instrumento de recolección de datos” (el cuestionario que la Secretaría Técnica de la CITP envía a cada dependencia integrante y participante) ha variado año con año. En los dos primeros años de su operación (2013 y 2014), esta Secretaría Técnica dejaba a la discreción de cada autoridad pública que tipos de información reportar. Desde 2015 en adelante, la Secretaría Técnica de la CITP utilizó dos diferentes tipos de cuestionarios, pero siguió agregando nuevas preguntas cada año, hecho que hace difícil la comparación de los datos proporcionados por cada autoridad participante a través de los años.

La descripción del proceso a través del cual la Secretaría Técnica de la CITP ha analizado y sistematizado la información recibida tampoco es suficientemente específica. La metodología de los cinco informes evidentemente se diseñó en respuesta a las obligaciones normativas en materia de trata de personas, no de rendición de cuentas y transparencia. Tampoco hay indicios de que los temas tratados responden a las demandas de las organizaciones y personas que se dedican al combate de la trata desde la sociedad civil.

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. En línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

⁶ Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, Acuerdo de modificación publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 2017. En línea: <http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-08.pdf>

1.3 Sobre la calidad de información contenida en los informes anuales de la CITP

La estructura de los informes anuales escogida por la CITP en 2013, antes de la adopción del PNTP 2014-2018, y mantenida en los informes subsecuentes no ha sido adecuada para reportar sus avances. Sólo tres de los seis apartados temáticos de los informes se refieren directamente a los objetivos del PNTP 2014-2018 (prevención y persecución de delitos y protección de víctimas), los apartados restantes (avances legislativos, colaboración interinstitucional y cooperación internacional) se refieren más bien a los medios y herramientas para lograr estos tres objetivos, lo que propicia duplicación de la información y su dispersión en el texto del informe.

Todos los informes anuales presentan evidencia de que la Secretaría Técnica de la CITP a veces simplemente transmite la información reportada por las autoridades públicas participantes y en otras ocasiones selecciona, analiza, e interpreta esta información. Por lo tanto, los informes no están centrados en el trabajo de la CITP como órgano colectivo y siguen siendo compendios de acciones de las autoridades participantes, reportadas de manera heterogénea e inconsistente.

Aunque los artículos 10-36 de la LGTP tipifican 26 delitos de trata de personas, los informes de la CITP no contienen información sistemática sobre las acciones públicas tomadas en respuesta a cada uno de estos delitos: es muy común ver referencias al “delito de trata de personas”.

2. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

A continuación, se analizan las obligaciones normativas de rendición de informes contenidas en la legislación nacional vigente en materia de trata de personas, así como la de transparencia y acceso a la información pública. También se incluye un

resumen de los estándares internacionales relevantes en materia de trata de personas.

2.1. Marco Normativo Nacional: Delitos en Materia de Trata de Personas

Según la LGTP, su Reglamento y el Reglamento Interno de la CITP, esta última tiene la obligación de elaborar, al menos, dos tipos de informes: uno a cargo de su Secretaría Técnica y otro, de su Subcomisión Consultiva. Sin embargo, estos documentos normativos no proveen requerimientos suficientemente específicos sobre el contenido de los informes anuales, ni sobre el método de recolección y análisis de datos que la CITP debería de emplear. El Programa Nacional 2014-2018 también resultó muy limitado como guía metodológica para recopilación y rendición de la información relevante.

2.1.1. Los requerimientos generales para la rendición de informes por la CITP

El primer tipo de informe que la Comisión Intersecretarial debe elaborar, según el artículo 93 de la LGTP (párrafo 2) y el artículo 13 del Reglamento Interno de la CITP, es un informe anual con base en la información recibida de “todas las dependencias participantes de los tres órdenes de gobierno”. Este mandato se detalla en los artículos 39 y 40 del Reglamento de la LGTP. La fracción IX del artículo 40 indica que la Secretaría Técnica es el área de la CITP que debe “solicitar a las autoridades competentes la información necesaria para auxiliar al Presidente en la integración del proyecto de informe anual [...]”. La fracción IV del artículo 39 señala que la Presidencia de la CITP tiene la atribución de “presentar el proyecto de informe anual [...] para la aprobación de la Comisión y una vez aprobado remitirlo al Presidente de la República y al Congreso de la Unión”. Posteriormente, los informes se hacen públicos a través de los medios de comunicación en todo el territorio nacional.

Cabe mencionar que, como requerimiento de rendición de información, la frase “todas las dependencias participantes” que utiliza el artículo 93 de la LGTP resulta

ambigua, debido a que, según la misma ley, la CITP tiene dos clases de participantes, con distintas atribuciones. Las obligaciones específicas de las quince “dependencias integrantes” de la CITP mencionadas en el Artículo 85 se detallan en el artículo 89. En cambio, la LGTP no especifica si las autoridades públicas con derecho a voz, pero sin derecho a voto mencionadas en su artículo 86 están obligadas a proveer información a la CITP ni señala los tipos de información que cada una de estas autoridades debe proveer para su inclusión en los informes anuales de la CITP.

El segundo tipo de informe que menciona el Reglamento de la LGTP y el Reglamento Interno de la CITP se elabora por la Subcomisión Consultiva de la CITP para rendir cuentas del Programa Nacional y de los Programas Permanentes. El Reglamento de la LGTP señala en su artículo 62, fracción III, que la Subcomisión Consultiva tendrá la función de “rendir un informe a la Comisión sobre el avance del Programa Nacional y los Programas Permanentes”. La Secretaría Técnica tiene la obligación de “presentar al Presidente [de la CITP] los informes sobre los avances y resultados obtenidos en la Subcomisión Consultiva y los Grupos de Trabajo”.⁷ Todas estas responsabilidades de rendición de informes por las diferentes áreas de la CITP se resumen a continuación en los Cuadros 1 y 2.

⁷ Reglamento Interno de la CITP, artículo 13, fracción VIII.

Cuadro 1. Tipos de informes posibles y responsabilidades según el marco legislativo

INFORME ANUAL

Art. 93. L. G.¹
Solicitada la información y elaborado por la Secretaría Técnica en auxilio de la Presidencia de la Comisión Intersecretarial que es quien presenta el informe a la Comisión.

INFORMES DE AVANCES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

Art. 42. R. L. G.
Los informes elaborados por los Grupos de Trabajo deberán ser aprobados por la Comisión a la que serán presentados a través de la Presidencia (Art. 11 fracc. X R.I.). La Secretaría Técnica será quien se lo entregue a la Presidencia (Art. 13, fracc. VIII R.I.)

INFORME DEL AVANCE DEL PROGRAMA NACIONAL Y LOS PROGRAMAS PERMANENTES

Art. 62. fracc. III R. L. G.²
Debe rendirlo la Subcomisión Consultiva a la Presidencia a través de la Secretaría Técnica.
La Secretaría Técnica debe apoyar y auxiliar a la Comisión en la elaboración, instrumentación y evaluación del Programa Nacional y evaluación de los Programas Permanentes; y debe solicitar información de todas las dependencias participantes de los tres órdenes de gobierno, para la elaboración del informe anual del Programa Nacional (Art. 13, fracc. II y III del R. I.³). Es responsabilidad de la Secretaría Técnica la difusión de esta información a través de una base de datos en una página web única (Art. 63, R. I.) Presidencia deberá someter a la aprobación de la Comisión este informe así como otros avances (Art. 11, R.I.).

INFORME DEL FONDO FEDERAL PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS

Art. 31. L. G.
Los Albergues, Casas de Medio Camino y Refugios que reciban recursos del Fondo deberán presentar ante la D.G.A.DD.HH.⁴ un informe anual sobre los recursos públicos. Éste será transmitido a la Comisión a través de la Secretaría Técnica.

¹. Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

². Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

³. Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

⁴. Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General y los reglamentos señalados.

Cuadro 2. Responsabilidades en cuanto a elaboración de informes según el marco legislativo

PRESIDENCIA
<p>R.L.G Art. 39. Fracc. IV. Deberá presentar el informe anual (Art. 93 L.G.) para la aprobación de la Comisión.</p>
<p>R. I. Art. 11. Fracc. X Deberá someter a la aprobación de la Comisión los informes relativos a los avances del Programa Nacional, los Programas Permanentes así como otros. Art. 11 Fracc. XI. Deberá coordinar la difusión.</p>
SECRETARÍA TÉCNICA
<p>R. L. G. Art. 40. Fracc. IX. Encargada de solicitar información necesaria para auxiliar a la Presidencia en la elaboración del informe anual y la elaboración de la base de datos. Art. 40. Fracc. X. Debe realizar la difusión por cualquier medio e las actividades, eventos inermes y acciones que haya realizado la comisión.</p>
<p>R. L. G. Art. 63. Encargada de operar y actualizar una página web en la cual se implemente una base de datos única que permita registrar y dar seguimiento al Programa Nacional e incluirá las actividades realizadas a nivel federal y en su caso a entidades federativas y municipios.</p>
<p>R. L. G. Art. 63. Con la información contenida en la base de datos la Secretaría Técnica debe realizar indicadores que permitan evaluar el logro de los objetivos del Reglamento de la Ley General.</p>
<p>R. L. G. Art. 65. "La Secretaría, a través del sistema de información de la Plataforma México, recabará la información relacionada con los delitos en materia de trata de personas, con la finalidad de actualizar dicho sistema".</p>
MIEMBROS
<p>R.L.G Art. 41. Fracc. V Deben presentar la documentación correspondiente a los temas a tratar en las sesiones de la comisión y la que le sea requerida por ésta o la Secretaría Técnica.</p>
SUBCOMISIÓN CONSULTIVA
<p>R. L. G. Art. 62. Fracc. III. Debe rendir un informe a la Comisión sobre el avance del Programa Nacional y los Programas Permanentes. Fracc. IV. Debe presentar a la Comisión los estudios e informes que le requiera.</p>
<p>R. L. G. Art. 62. Con el apoyo del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas podrá coadyuvar en la traducción a lenguas indígenas y sus variantes la legislación y documentos en materia de trata de personas. Así mismo, coadyuvará on el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de Personas con Discapacidad para la traducción de documentos en materia de trata.</p>
GRUPOS DE TRABAJO
<p>R.L.G Art. 42. La Comisión podrá crear grupos de trabajo en temas específicos (...) Los estudios, opiniones e informes que elaboren los grupos de trabajo deberán ser aprobados por la Comisión.</p>
<p>R.L.G Art. 64. "Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría y la instancia competente de atención de víctimas que participen en los programas que se refiere la Ley, están obligadas a proporcionar la información solicitada en el plazo establecido por la Secretaría Técnica de la comisión para el cumplimiento de la Ley.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la LGTP, el Reglamento de la LGTP y el Reglamento Interno de la CITP.

Otras obligaciones de la CITP relevantes para la rendición de información contenidas en la LGTP incluyen:

- “Adoptar políticas y programas que incluyan la cooperación de organizaciones civiles, a fin de coordinar la recopilación y el intercambio de datos de los delitos previstos en esta Ley” (Art. 88, IV).
- “Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Procuradores y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en materia de los delitos previstos en esta Ley, con la finalidad de publicarlos periódicamente. Dicha información debe contener de manera desagregada el número de víctimas, su sexo, estado civil, edad, nacionalidad o lugar de origen, forma de reclutamiento, modalidad de victimización, lugares de destino [...] rutas y métodos de transportación” (Art. 88, VIII).
- “En coordinación con la Secretaría [de Gobernación], monitorear y vigilar de manera permanente que los anuncios clasificados que se publiquen por cualquier medio, conforme a los lineamientos que emitirá para este efecto.” (Art. 88, XV)
- “Junto a la SEGOB y la PGR, corresponderá a la Comisión [Intersecretarial] la evaluación de avances y resultados de los programas para la prevención, combate y sanción de los delitos previstos en esta Ley, y de la protección y asistencia a las víctimas.” (Art. 94)
- Las atribuciones de la Comisión Intersecretarial, en materia de transparencia y acceso a la información pública, también incluyen la elaboración de una “página web en la cual se implementará una base de datos única que permita dar seguimiento al Programa Nacional” y donde “se describirán las

actividades [públicas] para la prevención de los delitos relacionados con la trata de personas”.⁸

Este marco normativo no deja claro si la obligación de la CITP como órgano colegiado se reduce simplemente a la publicación de la información provista por las “dependencias participantes” (LGTP, artículo 93, párrafo 2) o debe incluir análisis e interpretación de esta información para evaluar de manera sistemática los avances de cada autoridad participante y el avance colectivo en cuanto a la implementación del Programa Nacional vigente. El término “análisis” no se utiliza en la LGTP, pero ésta menciona en varias ocasiones la “evaluación”, sin precisar siempre qué se tiene que evaluar y qué autoridad pública es responsable de hacerlo. La fracción IV del artículo 84 establece la evaluación, junto con la rendición de cuentas y la transparencia como un objetivo clave de la CITP. Sin embargo, otros artículos de la LGTP también atribuyen esta obligación a otras autoridades públicas que participan en la CITP. En este sentido, llama la atención el artículo 94: “corresponderá a la Comisión Intersecretarial, a la Secretaría [de Gobernación] y a la Procuraduría [General de la República], en el ámbito de sus competencias, la evaluación de avances y resultados de los programas para la prevención, combate y sanción de los delitos previstos en esta Ley, y de la protección y asistencia a las víctimas.” (énfasis agregado) La pregunta que surge respecto a este texto es cuál será precisamente la división de trabajo en cuanto a “la evaluación de avances y resultados de los programas” entre la CITP como órgano colegiado, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Procuraduría General de la República (PGR) siendo éstas dos dependencias participantes de la CITP.

Finalmente, en cuanto a la información sobre la persecución de los delitos en materia de trata de personas tipificados en los artículos 10-36 de la LGTP, el marco normativo no especifica claramente si la obligación de publicar esta información

⁸ Reglamento de la LGTP, Artículo 63.

corresponde directamente a las autoridades judiciales y ministeriales o a la CITP. El artículo 88 en el que se detallan las obligaciones de la CITP, incluye la tarea de “coordinar la recopilación y el intercambio de datos de los delitos previstos en esta Ley” (fracción IV-d). Su fracción VIII obliga a la CITP a “recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Procuradores y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en materia de los delitos previstos en esta Ley, con la finalidad de publicarlos periódicamente” (énfasis agregado). El segundo párrafo del artículo 93 dice que “las autoridades judiciales y ministeriales darán a conocer a la sociedad los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la evolución nacional y estatal de los delitos previstos en esta Ley, así como su prevención, combate y sanción”.

2.1.2. La evaluación del PNTP 2014-2018 como guía de contenido y metodología para los informes anuales de la CITP

El Artículo 93 de la Ley General de Trata de Personas señala como el principal objetivo de sus informes anuales reportar los avances en la implementación de la versión vigente del Programa Nacional. Este mandato fue especificado a mayor detalle en el Reglamento de la Ley General en los artículos 39 y 40. A continuación, el PNTP 2014-2018 se analiza con respecto a sus requerimientos sobre el contenido de los informes anuales de la CITP y los métodos de recolección y análisis de la información incluida en ellos.

Los cuatro objetivos principales del PNTP 2014-2018 y los indicadores que el PNTP proponía para medir el progreso hacia cada objetivo se resumen en el Cuadro 3.

Cuadro 3: Objetivos e indicadores del PNTP 2014-2018.

Objetivo	Indicador
1. Visibilización del fenómeno de trata de personas y prevención de delitos correspondientes	Porcentaje de servidores públicos capacitados en materia de trata de personas
2. Atención, protección y asistencia integral para las víctimas de trata de personas	Porcentaje de entidades federativas que cuentan con un protocolo de atención a víctimas de trata de personas
3. Efectiva procuración, investigación y persecución de los delitos en la materia	Porcentaje de consignaciones por el delito de trata de personas
4. Creación de sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información en la materia	Porcentaje de avance en el diseño y la implementación del Sistema Informático para Integrar Datos Asociados a la Trata de Personas (SINTRA)

Fuente: PNPT 2014-2018, Capítulo III.

El PNTP 2014-2018 no provee una metodología adecuada para la medición de avances en sus cuatro objetivos. Los indicadores propuestos no captaron la complejidad de las acciones públicas tomadas en respuesta a los delitos de la trata de personas en México y no sirvieron de adecuada guía metodológica para la CITP en el proceso de elaboración de sus informes anuales 2013 a 2017.

Para empezar, el Capítulo IV del PNTP 2014-2018 sólo propuso un indicador por objetivo, mientras que su Capítulo III explicó que cada objetivo se desglosa en varias estrategias específicas y cada estrategia, en varias líneas de acción concretas. Lo lógico sería definir los indicadores básicos de progreso al nivel más específico (las líneas de acción) y después diseñar indicadores compuestos para cada estrategia y objetivo. Sin embargo, el PNTP 2014-2018 definió sólo un indicador por objetivo,

lo que resultó en una medición incompleta de avances. Por ejemplo, el indicador que corresponde al objetivo 1 es “el porcentaje de servidores públicos capacitados en materia de trata de personas”. Este indicador corresponde a la estrategia 1.3 (generar programas de capacitación dirigidos a servidores públicos) y sus respectivas líneas de acción, pero no permite medir los avances en otras estrategias del objetivo 1, por ejemplo, la sensibilización de la población al fenómeno de trata de personas (1.1), diseño e implementación de campañas de prevención (1.2) o mejoramiento de la colaboración y coordinación interinstitucional (1.5).

Un problema más profundo con los indicadores escogidos es que, aun cuando éstos se pueden relacionar con una estrategia o una línea de acción concreta, no son suficientemente sofisticados para medir los avances relevantes. Por ejemplo, el indicador que corresponde al objetivo 2 (el porcentaje de entidades federativas que cuentan con un protocolo en materia de atención a víctimas de trata de personas) se relaciona con la línea de acción 2.1.3 (diseñar protocolos diferenciados para la atención y protección a las víctimas que operen en los tres órdenes del gobierno), pero, ya que se limita a verificar la existencia de protocolos a nivel estatal, no es una medida completa de los avances relevantes para esta línea de acción.

Asimismo, el método para calcular el indicador del objetivo 1 no proporciona ninguna definición de un “servidor público capacitado en materia de trata de personas” que se basara en un programa de capacitación aceptado como mínimamente adecuado (con sus temas obligatorios, mínimo número de horas, mínima calificación aprobatoria etc.). Más aún, como lo argumenta el estudio de la Comisión contra la Trata del Senado de la República,⁹ para lograr el objetivo de la prevención, cada tipo de servidores públicos debe capacitarse en acciones específicas que les corresponde desempeñar, y estas acciones son diferentes para cada autoridad pública que participa en las labores de la CITP. No hay evidencia de que la CITP

⁹ Presidencia de la Comisión contra la Trata de Personas, 2017, p.14.

haya dedicado atención a establecer los criterios para la capacitación de las y los servidores públicos cuyas funciones inciden en el problema de trata de personas.

Es más, algunos de los indicadores escogidos no se vinculan directamente con ninguna estrategia o línea de acción específica dentro del objetivo correspondiente. Éste es el caso del indicador del objetivo 3 (el porcentaje de las consignaciones remitidas ante la autoridad competente respecto al total de las averiguaciones previas iniciadas en materia de trata de personas) que además representa sólo una de varias posibles estadísticas que medirían “la efectiva procuración, investigación y persecución” de los delitos relevantes. Este indicador ha sido criticado por enfocarse en una etapa intermedia de la procuración de justicia en vez de sus resultados finales, como sería, por ejemplo, un indicador que mediría el porcentaje de sentencias condenatorias.¹⁰

El indicador del objetivo 4 (porcentaje de avance en el diseño e implementación del sistema informático para integrar datos asociados a la trata de personas) refleja la falta de claridad respecto al carácter (público o reservado) y contenido del sistema de información que se menciona en las líneas de acción 4.2.2 y 4.2.5. Por un lado, se habla de la importancia de reportar (de manera estandarizada) los datos sobre el fenómeno de trata (tipos de víctimas y perpetradores, medios de transporte, rutas de trata etc.), por otro lado, se establece la necesidad de reportar los resultados de las acciones públicas contra los delitos en materia de trata de personas. El texto del PNTP 2014-2018 no dejó claro si toda esta información tenía que publicarse en el mismo portal electrónico y si este había de tener un sistema de acceso diferenciado a la información (por ejemplo, una versión pública limitada para las y los ciudadanos y una versión más completa para las y los servidores públicos que incluyera información reservada sobre el proceso de persecución de delitos y las víctimas). El desarrollo del Sistema Nacional de Información en materia de Trata de Personas

¹⁰ Presidencia de la Comisión contra la Trata de Personas, 2017, p.29.

(SINTRA) refleja esta ambigüedad: hasta la fecha este portal informativo no tiene una interfaz pública y la línea de acción 4.2.4 (establecer mecanismos que faciliten el acceso a la información por parte de la ciudadanía) aún no se ha concretado.

Ya que ni el marco normativo nacional ni el Programa Nacional 2014-2018 en materia de trata de personas proveen suficiente nivel de detalle para guiar a la CITP en la elaboración de sus informes anuales, el presente estudio incluye un breve análisis de dos cuerpos normativos adicionales con el propósito de identificar los elementos que pudieran servir de pautas para la metodología y el contenido de estos. A continuación, se presenta el resumen de los estándares de información pública e informes contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos y las recomendaciones de sus organismos garantes hacia México, seguido por el análisis de la legislación nacional mexicana sobre la transparencia y el acceso a la información pública.

2.2. Los Estándares Internacionales: Delitos en Materia de Trata de Personas

El marco normativo internacional en materia de trata de personas incluye los tratados e instrumentos señalados en el Cuadro 4. Entre estos, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUCDOT) y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo) son los instrumentos de mayor trascendencia internacional.¹¹

Tanto la CNUCDOT como el Protocolo de Palermo incluyen referencias a la importancia de generar y difundir la información en materia de trata de personas. En concreto, el Artículo 27 de la Convención enfatiza el rol de la cooperación internacional en la prevención y combate a la trata de personas dado que ésta es un fenómeno transnacional e indica que el intercambio seguro y rápido de

¹¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, Resolución 55725 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 15 de noviembre de 2000. En línea: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> Fecha de consulta: 12.09.2018.

información son la base para dicha cooperación internacional en materia de trata de personas. Del mismo modo, el Protocolo de Palermo concibe el acceso a la información como herramienta básica para la prevención de la trata de personas.¹²

Cuadro 4. Marco normativo internacional en materia de trata de personas y delitos relacionados

Convenio sobre el trabajo forzoso (núm. 29) de la OIT, 1930;

Convención Relativa a la Esclavitud, 1935 y su Protocolo, 1954;

Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, 1956;

Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (núm. 105) de la OIT, 1959;

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966;

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966;

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000;

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), 2000;

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979;

La Convención sobre los Derechos del Niño, 1989;

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2000;

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990;

El Protocolo de 2014 (núm. 29) relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso de la OIT (México aún no lo ha ratificado).

Fuente: Elaboración propia

¹² Ibid., Protocolo de Palermo, Artículo 9, inciso 2.

El Protocolo no establece ningún mecanismo de vigilancia específico que supervise su aplicación. No obstante, el instrumento al que complementa, la CNUCDOT establece una Conferencia de las Partes que tiene la facultad de solicitar y recibir información de los Estados Partes sobre la aplicación del Protocolo.¹³

Un instrumento internacional importante que, sin ser vinculante, genera recomendaciones relevantes respecto al derecho a acceso a la información en el caso concreto de la trata de personas son los Principios y Directrices de la Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en materia de trata de personas¹⁴, con su respectivo Comentario.¹⁵ Dentro de ellos, las siguientes directrices hacen referencias directas al derecho al acceso a la información:

La *Directriz 3* sobre Investigación, análisis, evaluación y difusión, que expresa que “una estrategia eficaz y realista de lucha contra la trata de personas debe tener como base información, experiencia y análisis fidedignos y al día.”

La *Directriz 7* sobre la Prevención de la trata de personas, que especifica que “una estrategia eficaz de prevención debe tener como base la experiencia adquirida e información fidedigna”.

Aunque, como señalábamos, el Protocolo de Palermo no establece ningún mecanismo para una regular rendición de informes de los Estados parte, México es parte de múltiples tratados internacionales que obligan a realizar reportes periódicos en materia de derechos humanos¹⁶. Esta obligación puede tenerse en cuenta a la

¹³ ACNUDH (2014). *Los derechos humanos y la trata de personas*, Folleto Informativo N° 36, Nueva York y Ginebra. En línea: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36_sp.pdf

¹⁴ ACNUDH (2002). *Principios y Directrices Recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas*. Documento HR/PU/02/3, Nueva York y Ginebra. En línea: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Trafficking_sp.pdf

¹⁵ ACNUDH (2010). *Comentario a los Principios y Directrices Recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas*. Documento HR/PU/10/2, Nueva York y Ginebra. En línea: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf

¹⁶ Dichos instrumentos incluyen la Convención para 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 y su Protocolo Facultativo; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación racial; la Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares; la Convención sobre los Derechos del Niño y

hora de realizar los informes nacionales, evitando la duplicidad de esfuerzos. Según las Directrices del Comité contra la Desaparición Forzada, los Estados partes “deben considerar que el proceso de presentación de informes [...] no solo es un medio para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, sino también una oportunidad para entender plenamente la situación de la protección de los derechos humanos en su jurisdicción.”¹⁷

Dado que la CNUCDOT y su Protocolo no incluyen requerimientos específicos para la elaboración de informes periódicos, las recomendaciones planteadas hacia México por los organismos garantes de este tratado no incluyen sugerencias detalladas en cuanto al contenido de los informes elaborados por la CITP y el proceso de su elaboración. Ante ello, se analizaron las recomendaciones de varios organismos multilaterales para México en materia de trata de personas y temas conexos (tales como la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes y personas migrantes) para identificar las sugerencias específicas sobre la elaboración de informes gubernamentales. Los hallazgos relevantes incluyen:

1) la recomendación que el Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED) planteó a México en 2015,¹⁸ instándole a incluir a la sociedad civil en la elaboración de informes gubernamentales;

2) la recomendación formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en 2003, en la que se insta al Estado Mexicano a mejorar la

sus Protocolos Facultativos y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Los reportes realizados por México se encuentran compendiados en línea:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=MEX&Lang=SP

¹⁷ Comité contra la Desaparición Forzada (2012). *Directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en virtud del artículo 29 de la Convención, aprobadas por el Comité en su segundo período de sesiones (26 a 30 de marzo de 2012)*. Documento CED/C/2, 8 de junio de 2012. Introducción general, fracción A-3.

¹⁸ Comité contra la Desaparición Forzada (2015). *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del Artículo 29, párrafo 1 de la Convención*. Documento CED/C/DEU/CO/1, 1 de julio de 2015. En línea:

<http://www.hchr.org.mx/images/CED/Observaciones%20Finales%20Comite%20Desaparicion%20Forzada%20MX2015.pdf>

detección, el registro y la elaboración de informes sobre la violencia contra la mujer;¹⁹ y

3) las observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México²⁰ que el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) emitió en julio de 2018, en las que el Comité expresa su preocupación por "el escaso uso de datos desglosados por sexo y edad sobre las víctimas de la trata y el alcance de este fenómeno en el Estado parte, en particular para fines distintos de la explotación sexual" y recomienda al Estado mexicano "mejorar su capacidad de detección del trabajo forzoso, la trata de personas y los delitos conexos contra las mujeres y las niñas, y recopilar y analizar sistemáticamente los datos desglosados por sexo y edad sobre la trata de personas", así como "el intercambio de información y la armonización de los procedimientos con los países de origen y destino" de las víctimas de trata de personas.

Entre las publicaciones de organismos multilaterales en la materia que incluyen recomendaciones sobre la elaboración de reportes se encuentra la guía publicada por el ACNUDH en 2016.²¹ En ella se señala, entre otras recomendaciones, la importancia de realizar un informe anual, la actualización constante de una base de datos y la recolección de información de múltiples fuentes. Otro texto especializado que analiza la importancia de la recolección y acceso a los datos públicos en el área específica de la trata de personas es el publicado por la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático junto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*. Documento OEA/Ser.L/V/II.117, 7 de marzo de 2003. Fecha de consulta: 23.10.2018. En línea: <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm> . Para una lista completa de las recomendaciones emitidas hacia México en materia de derechos humanos, véase el portal electrónico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y del ACNUDH, disponible en: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/buscador>

²⁰ Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (2018). *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*. Documento CEDAW/C/Mex/CO/9, 25 de julio de 2018. En línea: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/MEX/CO/9&Lang=En

²¹ ACNUDH (2016). *Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento. Estudio de la Colaboración de los Estados con los Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos*. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_Study_sp.pdf

titulado *Asean and Trafficking in Persons. Using Data as a Tool to Combat Trafficking in Persons*.²² En él se establecen cuatro principios básicos para la recolección de información sobre trata de personas: 1) Para ser útiles, los datos tienen que ser relevantes con base en los objetivos; 2) Los datos necesitan ser regulares y confiables; 3) Los datos personales tienen que estar protegidos; 4) Los datos tienen que transformarse en información y conocimiento. Es en éste último punto en el que se sitúa la elaboración de informes, análisis y evaluaciones por parte de los organismos públicos garantes de la legislación en la materia, donde se situarían los informes que aquí analizamos.

2.3. Marco Normativo Nacional: Transparencia y acceso a la información pública

El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el derecho “al libre acceso a información plural y oportuna”.²³ A este derecho humano fundamental corresponde la obligación de todos los organismos del Estado mexicano de “documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones” y hacer esta información disponible para los ciudadanos guiándose por el principio de máxima publicidad²⁴. Esta obligación constituye la motivación normativa fundamental para la elaboración y la difusión de los informes anuales, incluyendo los informes de la CIP analizados en el presente diagnóstico.

La LGTAIP²⁵ reglamenta el artículo 6º constitucional y operacionaliza el derecho humano de acceso a la información a través de un conjunto de obligaciones gubernamentales que tienen su origen en el marco teórico de transparencia y de rendición de cuentas. Estas obligaciones de transparencia atañen a los sujetos

²² David, Fiona, coord. (2007). *ASEAN and Trafficking in Persons: Using Data as a Tool to Combat Trafficking in Persons*. OIM. Disponible en: <https://publications.iom.int/es/books/asean-and-trafficking-persons-using-data-tool-combat-trafficking-persons>

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2018. Artículo 6, párrafo 2.

²⁴ Ibid., artículo 6, apartado A-I.

²⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. En línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

obligados²⁶, un conjunto muy amplio de instituciones y actores que incluye al personal de la SEGOB, en la que se sitúa la Secretaría Técnica de la CITP.

El artículo 24 de la LGTAIP sintetiza el mandato que todos los sujetos obligados deberán cumplir. Para el tema que nos compete las secciones más relevantes son las siguientes:

VIII. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que, en materia de transparencia y acceso a la información, realicen los Organismos garantes y el Sistema Nacional [de Transparencia];²⁷

X. Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos;

XII. Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia;

XII. Difundir proactivamente información de interés público.

La elaboración de los informes anuales forma parte de un conjunto más amplio de obligaciones gubernamentales que se denomina la rendición de cuentas.²⁸ Según Schedler (2004), el proceso de rendición de cuentas tiene tres dimensiones esenciales: informativa, justificativa y punitiva. En otras palabras, el funcionariado público obligado a rendir cuentas tienen que 1) informar al público sobre sus acciones y decisiones (pasadas y futuras), 2) justificarlas y 3) someterse a las sanciones correspondientes en caso de mala conducta.²⁹

²⁶ El artículo 6º constitucional incluye en este conjunto a “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal”. CPEUM, artículo 6, apartado A-I.

²⁷ Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en adelante Sistema Nacional de Transparencia).

²⁸ Izunza Vera, Ernesto y Olvera Rivera, Alberto, coords. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México: Universidad Veracruzana y Editorial Porrúa.

²⁹ Schedler, Andreas (2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de transparencia*, IFAI; p.16.

Las primeras dos dimensiones resultan especialmente relevantes para la evaluación de los informes gubernamentales y se tomarán como guía en el presente estudio.³⁰ La dimensión informativa se basa en el ya mencionado principio constitucional de máxima publicidad³¹ que obliga a las y los servidores públicos a documentar sus acciones y decisiones y a hacer esta documentación públicamente disponible. La dimensión justificativa implica que, además de reportar sus acciones y decisiones a la sociedad, las y los servidores públicos tienen que proveer argumentos y razones para justificar lo que ya hicieron o están por hacer, para que la ciudadanía pueda evaluar la calidad de las decisiones y las acciones públicas examinadas.³²

Los estándares mínimos de calidad para la información que los sujetos obligados deben hacer pública se detallan en los Lineamientos Técnicos Generales de la LGTAIP.³³ Su Capítulo I, inciso segundo contiene las características de los datos abiertos, mientras que el Capítulo II, inciso sexto detalla las características de toda información pública. Estas dos listas contienen algunos elementos en común y pueden combinarse en una sola lista de criterios relevante para el análisis de los informes gubernamentales.

El Anexo I de estos Lineamientos Técnicos Generales provee las definiciones de cada criterio de transparencia, establecidos con base en el artículo 70 de la LGTAIP. La fracción V de este Anexo requiere la incorporación de “los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social.” Este término clave se define en el artículo 3, fracción XII de la LGTP) como “aquellos temas que

³⁰ La dimensión punitiva (la imposición de sanciones a los servidores públicos por violaciones al derecho al libre acceso a la información) no se considera en el presente diagnóstico ya que sus objetivos se limitan al análisis del texto de los informes anuales y del proceso de su elaboración.

³¹ CPEUM, artículo 6, apartado A-I; Schedler (2004), op. cit., p.28.

³² Sobre la rendición de cuentas por las dependencias del poder ejecutivo, véase Pardo, María del Carmen, abril 2010. “Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo del gobierno”, CIDE, documento de trabajo núm. 245. En línea: <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-245.pdf>

³³ *Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia*, Acuerdo de modificación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2017. En línea:

<http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-08.pdf>

son relevantes o beneficiosos para la sociedad y cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.”

La definición de “temas de interés público o trascendencia social” que provee el Anexo I de los Lineamientos Técnicos Generales de la LGTAIP se refiere a la vez a dos dimensiones de rendición de cuentas – la informativa y la justificativa. Según esta definición, la dimensión informativa incluye dos diferentes obligaciones: 1) informar a las y los ciudadanos sobre “los temas relevantes y beneficiosos para la sociedad”, o sea, describir el contexto y proveer las estadísticas generales sobre el problema público relevante;³⁴ y 2) proveer la información completa y detallada sobre las acciones públicas emprendidas que permita valorar sus resultados “de acuerdo con su misión, objetivos y/o atribuciones”.

Esta segunda obligación conecta las dimensiones informativa y justificativa. La dimensión justificativa consiste en proveer toda la información pública de la manera que permite entender, por qué se emprendieron las acciones públicas reportadas, y evaluar sus resultados en términos de su relevancia y su impacto sobre el problema público que los motivó.

3. METODOLOGÍA

De los instrumentos normativos revisados en la sección anterior, el marco provisto por la LGTAIP y sus Lineamientos Técnicos Generales resulta el más detallado y operacional para evaluar la metodología y el contenido de los informes anuales de la CIP. El presente estudio utiliza los estándares de calidad para la información pública contenidos en los Capítulos I y II de los Lineamientos Técnicos Generales de la LGTAIP. Estos estándares concuerdan con las dos dimensiones de rendición de cuentas – la informativa y la justificativa – que son relevantes para el análisis de los informes anuales de la CIP.

³⁴ LGTAIP, Art. 24-XII también obliga a “difundir proactivamente información de interés público”

La Sección 3.1 presenta la lista completa de estos estándares y luego cada uno de ellos se analiza en la Sección 3.2 como criterio de evaluación para los informes estudiados.

3.1 Definiciones normativas de los estándares de calidad para la información pública

Los estándares de calidad para la información pública se presentan en orden alfabético, con sus respectivas definiciones referenciadas a las fuentes normativas correspondientes.

Accesible: la información se encuentra “disponible para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito”³⁵ y “presentada de tal manera que todas las personas pueden consultarla, examinarla y utilizarla independientemente de sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas”.³⁶

Actual: el sujeto obligado proporciona la última versión disponible de la información sobre sus actividades.³⁷

Comprensible: la información es “sencilla, clara y entendible para cualquier persona”.³⁸

Confiable: “creíble, fidedigna y sin error [...] proporciona elementos y/o datos que permiten la identificación de su origen, fecha de generación, de emisión y difusión.”³⁹

Congruente: la información reportada “mantiene relación y coherencia con otra información generada, utilizada y/o publicada por el sujeto obligado”.⁴⁰

³⁵ Lineamientos Técnicos de la LGTAIP, Capítulo I, inciso segundo, apartado IV-a).

³⁶ Ibid., Capítulo II, inciso sexto, apartado VII.

³⁷ Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, Acuerdo de modificación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2017; Capítulo II, inciso sexto, apartado VI.

³⁸ Ibid., Capítulo II, inciso sexto, apartado VIII.

³⁹ Ibid., Capítulo II, inciso sexto, apartado II.

⁴⁰ Capítulo II, inciso sexto, apartados I y IV.

Integral: el sujeto obligado “proporciona todos los datos [...] necesarios” para que la información sobre sus actividades esté “completa” o sea “global”;⁴¹ describe el tema “a detalle, con los metadatos necesarios”⁴² y el máximo nivel de desagregación posible”.⁴³

Oportuna: la información “se publica a tiempo para preservar su valor y utilidad para la toma de decisiones de los usuarios”⁴⁴ y es “actualizada periódicamente, conforme se genera”.⁴⁵

Permanente: la información “se conserva en el tiempo; las versiones históricas relevantes para uso público se mantienen disponibles con identificadores adecuados al efecto”.⁴⁶

Veraz: la información es “exacta y [...] manifiesta siempre la verdad respecto de lo generado, utilizado o publicitado por el sujeto obligado en ejercicio de sus funciones o atribuciones”.⁴⁷

Verificable: “es posible comprobar [su] veracidad, así como examinar el método por el cual el sujeto obligado la generó”.⁴⁸

3.2 Selección de los criterios de evaluación

La presente evaluación se limita a los instrumentos de recolección de información utilizados por la Secretaría Técnica de la CITP para la elaboración de los cinco informes anuales y a los textos de estos; no se han consultado otras publicaciones de la CITP y de las dependencias participantes, ni otros tipos de fuentes que permitirían corroborar los contenidos de los informes anuales (reportes de los medios de comunicación, estudios académicos, informes de las asociaciones civiles

⁴¹ Ibid., Capítulo II, inciso sexto, apartado V.

⁴² Ibid., Capítulo I, inciso segundo, apartados IV-b)

⁴³ Ibid., Capítulo I, inciso segundo, apartado IV-h); LGTAIP, Artículo 70-XXX.

⁴⁴ Ibid., Capítulo II, inciso sexto, apartado III.

⁴⁵ Ibid., Capítulo I, inciso segundo, apartado IV-f).

⁴⁶ Ibid., Capítulo I, inciso segundo, apartado IV-g).

⁴⁷ Lineamientos Técnicos de la LGTAIP, Capítulo II, inciso sexto, apartado I.

⁴⁸ Ibid., Capítulo II, inciso sexto, apartado IX.

mexicanas y de los organismos internacionales etc.). Por lo tanto, el presente estudio no puede evaluar los informes de acuerdo a los criterios de veracidad y verificabilidad. En particular, la posibilidad de evaluar la verificabilidad de la información es muy limitada, porque la CITP no provee suficientes detalles sobre su metodología y sólo contamos con una descripción muy general y bastante incompleta de cómo la CITP colectó y analizó la información recibida de sus informantes.

A continuación, se presenta el análisis de los estándares seleccionados como criterios de evaluación para los informes estudiados:

Accesible: este criterio merece una mención aparte, ya que, de las dos definiciones normativas disponibles, ninguna resulta muy fácil de interpretar y de operacionalizar. La primera definición podría evaluarse en términos comparativos: de dos tipos de información, ¿cuál podría servir a una mayor diversidad de usuarios para una mayor diversidad de propósitos? Sin embargo, su interpretación específica en relación con los informes en materia de trata de personas es un asunto complejo que se encuentra más allá de los objetivos del presente estudio. La segunda definición podría parecer muy ambiciosa, ya que el legislador no provee definiciones ni maneras de establecer cuáles son las relevantes “capacidades técnicas, cognitivas y físicas” y cómo se podrían medir. Por lo tanto, la interpretación de esta definición requiere de una discusión más amplia y compleja de la que permite el presente diagnóstico.

Actual, oportuna y permanente: sólo es posible evaluar estos aspectos de manera global. La información se consideró actual en tanto corresponde al año del informe y oportuna si se reportó dentro del año que sigue al año del informe (con base solamente en la fecha de publicación). Finalmente, la información se consideró

permanente hasta la fecha, dado que los cinco informes siguen disponibles en el portal electrónico de la SEGOB, aunque en distintos apartados.⁴⁹

Comprensible: tiene componentes globales y específicos. El componente global tiene que ver con la disponibilidad de los informes únicamente en español y en medios electrónicos. El componente específico (analizado dentro de cada informe) tiene que ver con la calidad de redacción del texto, su claridad y coherencia.

Como resultado, se seleccionaron cuatro criterios según los cuales se analiza la información presentada en cada informe, apartado por apartado (Secciones 4.1-4.5). Estos criterios se interpretan de la siguiente manera:

Confiable: se analiza si el reporte presenta referencias suficientemente completas a las fuentes de la información para que las personas usuarias puedan corroborarla usando otras fuentes. Este requerimiento implica la disponibilidad de referencias bibliográficas suficientemente completas cuando se trata de documentos, y datos básicos sobre la fecha, el lugar, el nombre del evento y la institución organizadora cuando se trata de eventos públicos.

Congruente: se analiza si la información presentada por la misma dependencia o sobre la misma acción pública dentro de cada informe y entre informes es consistente.

Integral: se analiza si la información reportada sobre cada acción pública es suficientemente completa para entender cuáles actores participaron, en qué consistió la acción, con qué propósitos, dónde, cuándo y cómo se llevó a cabo. Este aspecto constituye un prerrequisito para poder corroborar la confiabilidad y la

⁴⁹ Los informes para 2017 y 2018 se encuentran en: <https://www.gob.mx/segob/documentos/informe-anual-de-la-comision-intersecretarial-contra-la-trata-de-personas>; el informe para 2016 en: <https://www.gob.mx/segob/documentos/informe-anual-de-la-comision-intersecretarial-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-los-delitos-en-materia-de-trata-de-personas-2016>; el informe para 2015 en: <https://www.gob.mx/segob/documentos/informe-anual-de-la-comision-intersecretarial-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-los-delitos-en-materia-de-trata-de-personas-2015>; el informe para 2014 en: <https://www.gob.mx/segob/documentos/informe-anual-de-la-comision-intersecretarial-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-los-delitos-en-materia-de-trata-de-personas-2014>; y el informe para 2013 en: [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2386/1/images/SEGOB_Informe_Trata_de_personas_\(22-OCT-2014\).pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2386/1/images/SEGOB_Informe_Trata_de_personas_(22-OCT-2014).pdf).

veracidad de la información: sólo la información integral puede evaluarse respecto a estos dos criterios.

Relevante: Este criterio no se menciona directamente ni en la LGTAIP, ni en sus Lineamientos Técnicos Generales, se desarrolla con base en el concepto de la “información de interés público y trascendencia social”: los “temas que son relevantes o beneficiosos para la sociedad y cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados”.⁵⁰ Se analizaron dos aspectos: 1) si la información presentada incluye indicadores e información de interés público⁵¹ dentro del tema del informe (es decir, los datos sobre los delitos en materia de trata de personas); 2) si la información se encuentra en el apartado temático que le corresponde.

3.3 Procedimiento de análisis

Los instrumentos de recolección de datos utilizados por la CITP entre los años 2013 y 2018 se consiguieron a través de una solicitud de transparencia.⁵² Esto fue necesario, porque las secciones de Metodología de los propios informes no describen adecuadamente los métodos utilizados para la recolección y análisis de datos y la recopilación del informe. Estos instrumentos se analizaron de manera comparativa para identificar tanto el método de recolección y análisis de datos que la Secretaría Técnica de la CITP utilizó cada año, como para detectar los cambios en estos métodos año con año.

Los cinco informes elaborados por la Secretaría Técnica de la CITP, correspondientes a los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, se analizaron y se evaluaron en detalle con base en los criterios escogidos en Sección 3.2. Los resultados de este trabajo se exponen en la Sección 4 de este diagnóstico. Ésta contiene una evaluación individual y detallada de cada informe y concluye con una

⁵⁰ LGTAIP, Artículo 3-XII.

⁵¹ LGTAIP, Artículos 3-XII y 24-XII.

⁵² Solicitud de transparencia número 0000400256018, presentada ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) 14 de noviembre de 2018.

evaluación comparativa y transversal. El análisis de los informes individuales se estructura por los apartados temáticos, pero también considera la presentación y la metodología de cada informe y concluye con observaciones generales sobre el informe como entidad completa y una tabla de evaluación para los cinco criterios evaluados en detalle. Los resultados generales y comparativos de este análisis se reportan en la Sección 5 y abarcan la evolución de la metodología, estructura, contenido y calidad de los informes en el tiempo y analiza sus deficiencias generales.

4. ANÁLISIS DE LOS INFORMES

4.1. INFORME 2013

Presentación

Dado que este informe⁵³ es el primero que produjo la CITP, la explicación y la justificación de las conexiones entre sus contenidos y el marco normativo relevante resulta especialmente necesaria. Sin embargo, su presentación es una sección muy breve que incluye una lista de leyes que contienen las obligaciones de la CITP en cuanto a las acciones públicas a su cargo y la elaboración de los informes anuales y enumera los artículos relevantes de estas leyes, sin desglosar, cuál obligación aparece en qué artículo y cómo estas obligaciones se reflejan en la estructura y el contenido del informe. Cabe señalar que para entonces aún no se había publicado el Programa Nacional.

Metodología

El principio de esta sección no está bien marcado, así que la presentación y la metodología constituyen un solo texto de dos páginas. El documento no incluye ninguna descripción específica del cuestionario que la Secretaría Técnica de la

⁵³ Secretaría de Gobernación, 2014. *Informe Anual 2013: Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. Fecha de publicación: 22.10.2014. En línea: [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2386/1/images/SEGOB_Informe_Trata_de_personas_\(22-OCT-2014\).pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2386/1/images/SEGOB_Informe_Trata_de_personas_(22-OCT-2014).pdf) Fecha de consulta: 12.09.2018.

CITP utilizó para solicitar información de las dependencias participantes. Los autores se limitaron a citar los artículos relevantes de las leyes que formaron la base para el cuestionario, sin desglosar su contenido. Los apartados temáticos del informe se enumeran sin ninguna explicación de cómo la información recibida se distribuyó entre ellos.

4.1.1. Apartado 1: Avances legislativos referentes a la trata de personas

En principio, la información reportada en esta sección es **verificable**, ya que en la mayoría de los casos se trata de promulgaciones legislativas disponibles en medios electrónicos. Sin embargo, la **accesibilidad** de esta información es limitada, ya que las dependencias informantes a menudo no incluyen un enlace web o una referencia bibliográfica de consulta para facilitar el acceso al público al documento original. En este sentido, el Estado de Nayarit destaca como un ejemplo positivo, dado que su reporte sí incluye los enlaces web necesarios.

La mayor parte de la información reportada es **relevante** al tema principal del informe (trata de personas). No obstante, lo aportado por algunas de las dependencias públicas no es suficientemente específica: se reportan acciones más generales en materia de derechos humanos en vez de acciones específicamente dirigidas a la prevención, combate y sanción de los delitos en materia de trata de personas.

En cuanto a la **integralidad** de la información, es difícil evaluarla, porque el apartado no menciona a todas las autoridades públicas federales y estatales miembros de la Comisión. Las personas lectoras no están en posición de determinar, si esto se debe a que no todas las autoridades relevantes aportaron datos a la Secretaría Técnica de la Comisión o a que sólo se incluyó la información sobre las autoridades públicas que tuvieron avances legislativos a reportar durante el año 2013.

Cabe señalar el desigual estilo utilizado por los informantes; la calidad y la profundidad de la información reportada también son muy dispares. Los reportes de

los Estados de Nayarit (apartado 1.3.9) y de Querétaro (apartado 1.3.10) proveen un ejemplo muy característico de esta disparidad.

4.1.2. Apartado 2: Prevención, Difusión y Capacitación Relativos a la Trata de Personas

El grado de verificabilidad y confiabilidad de la información presentada en este apartado es muy variable. Se podría considerar que aquella sobre los eventos públicos es en principio verificable, ya que una persona interesada podría buscar los datos sobre estos en los medios de comunicación masiva. Sin embargo, no todos los eventos son reportados con suficientes detalles (nombre, fecha, lugar) para hacer posibles y viables este tipo de búsquedas.⁵⁴ En la misma línea, en el caso de publicaciones y material de difusión no se proporciona a las personas usuarias un enlace web o una dirección física en los que acceder rápidamente a un repositorio que los salvaguarde, excepto en el caso de la Secretaría de Turismo que destaca por incluir enlaces a páginas web e imágenes de material de difusión. A falta de un repositorio digital o físico estable, queda la duda sobre la permanencia de la información presentada.

En general, la información reportada es relevante en relación con la materia de trabajo de la Comisión Intersecretarial, la prevención, combate y sanción de los delitos en materia de trata de personas, pero no siempre se encuentra en el apartado temático correcto. Así, este apartado incluye información que corresponde a otros apartados temáticos del informe (avances legislativos, cooperación interinstitucional y cooperación internacional). Los ejemplos de esta confusión incluyen la información reportada por el Estado de Chiapas (p. 65) sobre la publicación de la normatividad oficial y el Programa Estatal en materia de trata de personas.

⁵⁴ No queda claro, si estas omisiones en la información sean la responsabilidad de la autoridad pública que reportó los sobre los eventos o del personal de la CITP que integró el informe anual.

En este apartado destacan la falta de integralidad de la información presentada, así como el incumplimiento del criterio de máxima desagregación de datos: muchos reportes no describen de manera suficientemente específica las acciones públicas relevantes para los potenciales usuarios del informe. Por ejemplo, el párrafo relativo al Estado de Aguascalientes (página 64, inciso 2.4.1) reporta que:

“Se establecieron programas y políticas encaminados a desalentar la demanda y consumo que originan y fomentan cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, mismas que se realizan a través de diversas acciones en las que intervienen de manera directa y permanente el DIF Estatal, el Instituto Aguascalentense de las Mujeres y la Secretaría de Seguridad Pública, a fin de prevenir dicho delito”.

Este enunciado permite identificar actores involucrados en el combate a los delitos en materia de trata de personas, pero no facilita información sobre cómo éstos llevan a cabo su labor.

Los términos clave “sensibilización” y “capacitación” no se definen con precisión, a pesar de que cada uno de ellos abarca un amplio abanico de acciones y resultados. Ésta indefinición metodológica impide que el lector pueda evaluar la relevancia y la efectividad de las acciones públicas reportadas.

En varios casos se recurre al uso de tablas o cuadros para sintetizar la información y volverla más comprensible; sin embargo, la calidad de estos dispositivos es muy variable. Algunos, como el Cuadro 3 presentado por la Policía Federal (p. 25), no definen claramente las variables reportadas; otros, como el Cuadro 12 de la SEGOB (p. 44) y el Cuadro 15 de la Secretaría de Salud (p. 45) dan información muy limitada. También hay tablas y cuadros bastante completos, como el Cuadro 5 de la Secretaría de Turismo (p. 30) o el Cuadro 18 de la CNDH (pp. 58-63).

4.1.3. Apartado 3: Cooperación interinstitucional de las autoridades en materia de trata de personas

No es posible determinar el grado de la veracidad y la confiabilidad de la información reportada, ya que los informantes no incluyen referencias a las fuentes de sus datos ni exponen el método utilizado para generarlos.

Relevancia: no toda la información reportada se refiere al tema del apartado (la cooperación interinstitucional). Hay dos tipos de información que no corresponden a éste: 1) la información que correspondería a otras secciones del informe, tales como las actividades de difusión, los avances legislativos y la cooperación internacional (pp.104-105); y 2) la información general que no es relevante para este informe, por ejemplo, la exposición de las funciones y objetivos de la Secretaría de Desarrollo Social (apartado 3.1.2, pp. 94 y 95).

Integralidad: La información reportada es muy heterogénea: no es posible determinar, cuáles criterios fueron utilizados por los informantes para seleccionar la información que se reporta y su grado de detalle o cuáles fueron los criterios de la SEGOB para reportar o no alguna acción registrada por las instituciones. Muchos reportes no parecen completos y sólo presentan datos agregados, sin desglosar detalles relevantes. Por ejemplo, el informe del Estado de Aguascalientes consiste de una sola oración: “Se establecieron acciones en las que intervinieron de manera directa y permanente la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Estado, con la finalidad de prevenir y sancionar la trata de personas, así como para la atención a las víctimas de ese delito”, que no provee información alguna sobre el carácter de estas acciones, su duración, fechas, números de participantes etc. En el otro extremo se encuentra el reporte de la Secretaría de Desarrollo Social (apartado 3.1.2) que es demasiado extenso y contiene información irrelevante al informe de la Comisión.

Las referencias generales a la colaboración con organizaciones públicas y privadas, sin mencionarlas por nombre, constituyen una omisión recurrente. Así, en la información de varias entidades federativas aparece reportada su colaboración con organizaciones de la sociedad civil sin especificar sus nombres, el vínculo establecido o el tipo de actividades llevadas a cabo (pp. 100, 103, 104 y 109), sin que podamos saber si fue desde las entidades o durante el proceso de compilación por parte de la SEGOB donde tuvo lugar dicha omisión.

Un importante ejemplo de la falta de desagregación de datos es el reporte del Sistema Nacional de Seguridad Pública (apartado 3.1.6, pp. 100-102) que incluye datos estadísticos sobre los orígenes geográficos de las víctimas y de los presuntos responsables de los delitos en materia de trata de personas en México, pero agrupa todos los datos bajo un solo rubro “trata de personas”, en vez de desagregarlos según los 26 tipos penales en materia de trata de personas especificados en los artículos 10-36 de la LGTP.

4.1.4. Apartado 4: Protección, asistencia, y atención a víctimas de trata de personas

En esta sección se observa una mayor correspondencia entre el tema abordado y la información reportada, reduciéndose el volumen de información cuyo vínculo con los delitos en materia de trata es menos directo. Sin embargo, sigue presente la información más pertinente a otros apartados, como la que reporta en el inciso 4.1.2. la PGR concerniente a cooperación internacional. El contenido resulta comprensible para quienes tienen la posibilidad de leer en español, aunque plantea de nuevo dificultades de tecnicismos propios de la materia y conceptos no definidos. Destaca la falta de integralidad del contenido, no cumpliendo ningún apartado con la presentación de todos los datos, aspectos, partes o referentes necesarios para estar completa la información respecto a las obligaciones del sujeto informante. Tampoco se han incluido referencias externas, como enlaces web, repositorios físicos o citas

completas en el caso de publicaciones, que faciliten la rápida verificación de la información mostrada.

Pese a que destaque la falta de integralidad, el reporte realizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (pp. 115-118) puede señalarse como ejemplo positivo en lo que refiere a este atributo de la información, dado que la muestra desagregada por diferentes variables y genera un breve análisis a partir de ella. Una vez más es evidente la falta de uniformidad entre la información reportada. Ejemplo de ello es la diversidad de estilos y contenidos albergados en el subapartado 4.2. Entidades Federativas (pp. 129-136). Estados como Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca o Querétaro sintetizan en un párrafo datos totales que impiden cualquier tipo de análisis que requiera cifras desagregadas y criterios unificados.

4.1.5. Apartado 5: Persecución de los delitos en materia de trata de personas

La principal deficiencia de este apartado es que los datos no se desagregan por el tipo penal. Mientras que los artículos 10-36 de la LGTP tipifican 26 diferentes delitos en materia de trata de personas, el texto del informe habla de un solo “delito de trata de personas”. Sin tener acceso a los datos originalmente reportados a la CITP por las autoridades ministeriales y judiciales es imposible determinar si esta agregación inadecuada sea la responsabilidad de las autoridades públicas informantes o del personal de la Secretaría Técnica de la CITP que integró el informe. En ningún caso, con la excepción del Estado de Tabasco, se proporcionan los números de expedientes, lo que permitiría solicitar más datos sobre las averiguaciones previas reportadas. Esta omisión impide analizar la veracidad y confiabilidad de los datos presentados. La información es accesible y comprensible para personas lectoras en español con un nivel básico de comprensión de datos y estadística.

4.1.6. Apartado 6: Cooperación internacional en materia de trata de personas

Previo al análisis de contenido, cabe señalar la falta de título de este apartado en el índice del documento. A continuación, resulta llamativo la brevedad del apartado

(pp. 159-164) en comparación con los anteriores. El texto únicamente incluye acciones de tres instituciones del Gobierno Federal: la Secretaría de Relaciones Exteriores, la PGR y de la entonces Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (hoy Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas –CEAV-), sin especificar información que justifique la ausencia del resto de entidades participantes en la Comisión Intersecretarial. El estilo y el grado de detalle en los reportes es desigual. La Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos informa sobre el estatus de tres de los cuatro proyectos reportados, lo que permite medir la actualidad de la información. Sin embargo, no todas las descripciones de los proyectos incluyen esta información.

En cuanto a la integralidad de la información, las características que en la mayoría de las actividades se citan son fecha y lugar. La duración, participantes y citas a elementos de referencia (documentos de trabajo, pronunciamientos públicos, transcripciones de ponencias) no son incluidos. Finalmente, cabe recordarse que varias acciones contenidas en otros apartados se enmarcaban con mayor precisión en el enunciado de éste apartado que en los que fueron reportadas, lo que incrementaría la congruencia al contenido del Informe respecto a su estructura.

4.1.7. Observaciones generales al Informe 2013

La información reportada es actual, ya que corresponde a las acciones tomadas durante el período del informe (el año 2013), y oportuna, ya que se publicó durante el año que sigue, sin mayores retrasos.

La explicación de la metodología utilizada para producir el Informe 2013 es vaga. En particular, no se especifica, qué criterios fueron utilizados para seleccionar la información incluida. Tampoco se señala el número total de autoridades públicas que tenían la obligación de reportar cada tipo de información ni se especifica, cuáles autoridades reportaron y cuales, no. Diferentes autoridades reportan la información con diferente orden, estructura y grado de detalle; en algunos casos, la información

no es relevante para el rubro en el que se presenta. El informe no provee un espacio donde cada autoridad pública responsable de prevenir y combatir los delitos en materia de trata de personas podría especificar sus objetivos y estrategias, así como presentar su análisis de la situación y relacionarlo con las actividades llevadas a cabo. Algunas autoridades intercalan el análisis del problema e información sobre sus objetivos intercalados con el reporte de sus actividades.

El informe no incluye un glosario con las abreviaciones utilizadas y las definiciones de términos clave (difusión, capacitación, operativo, servicios integrales etc.).

Cuadro 5. Evaluación del Informe 2013

Criterio	Ap. 1	Ap. 2	Ap. 3	Ap. 4	Ap. 5	Ap. 6	General
Comprensible	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange
Confiable	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey
Congruente	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange
Integral	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Relevante	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange
Nivel:	Óptimo (Green)	Medio (Yellow)	Bajo (Orange)	Muy bajo (Red)	No medible (Grey)		

Fuente: Elaboración Propia

4.2. INFORME 2014⁵⁵

Presentación

La sección introductoria del informe no hace ninguna referencia al PNPT 2014-2018 que fue publicado precisamente en 2014 y evidentemente constituye una influencia muy importante sobre la estructura y el contenido del informe: cuatro de sus seis apartados temáticos tienen que ver directamente con sus objetivos y estrategias.

La novedad de este informe en comparación con el anterior es la introducción de algunas estadísticas agregadas sobre la prevención, la protección de víctimas y la persecución de los delitos. Estos tipos de acciones corresponden a tres de los objetivos principales del PNPT, pero el texto no los menciona como tales.

Metodología

Se introdujeron las descripciones del contenido temático de los seis apartados. Sin embargo, estas descripciones son muy difíciles de entender debido a su estilo de redacción y no dan información suficientemente específica sobre los tipos de información que debe contener cada apartado.

Apenas se explica la estructura del cuestionario que la CITP utilizó para recabar la información de las dependencias integrantes y participantes consultadas: "El instrumento de recolección de datos, constó de 64 reactivos y nueve cuadros que se solicitó requisitar [sic] información homologada en formatos preestablecidos, en cada uno de los apartados señalados con antelación."⁵⁶ Esta descripción es muy críptica e incompleta y no permite a los lectores entender cuáles han sido las preguntas específicas o los tipos de información solicitados a cada dependencia.

La Secretaría Técnica de la CITP reporta que "la información se recabó en dos momentos: en el primero, se contempló el lapso comprendido del 1° de enero al 30

⁵⁵ Secretaría de Gobernación, 2015. *Informe Anual 2014: Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. Fecha de publicación: 10.12.2015. En línea: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37490/INFORME_2014_COMISION_INTERSECRETARIAL.pdf

⁵⁶ Ibid., p.12.

de septiembre, y el segundo, que cubrió el periodo del 1° de octubre al 31 de diciembre de 2014."⁵⁷ No se provee ninguna explicación de por qué se optó por la recolección de la información en dos partes ni tampoco las fechas en las que se envió el cuestionario.

4.2.1. Apartado 1: Avances legislativos referentes a la trata de personas

Este apartado presenta un cierto contraste con el resto del informe en cuanto a la confiabilidad de la información, ya que provee más referencias que los otros apartados y estas referencias son más completas. Como ejemplos positivos, podemos citar las dos referencias a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la página 15 y la nota 7 al pie de la página 17, en la que la SEGOB reporta la fuente de los criterios para evaluar el grado de la armonización legislativa con la LGTP en las entidades federativas.

Integralidad: Igual que en el año anterior, el grado de detalle y de calidad en la información aportada por las entidades federativas es muy disparejo.

Comprensibilidad: en este apartado se hace un intento de sintetizar la información recibida de las entidades federativas y de evaluar el grado de armonización de sus marcos normativos con la LGTP según la escala de siete posiciones elaborada por la Cátedra Extraordinaria de Trata de Personas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a petición de la CITP. Esta escala se utiliza dentro de tres dispositivos gráficas (p. 22) con ejes claramente marcados y el contenido fácil a entender. Como resultado, el lector puede apreciar mejor la situación de cada entidad federativa en relación con el resto y también el progreso general a nivel nacional.

⁵⁷ Idem.

4.2.2. Apartado 2: Colaboración interinstitucional de las autoridades en la materia

Relevancia: Aunque la mayor parte de la información reportada se refiere al tema del apartado, se incluyeron algunos reportes más pertinentes para el Apartado 3 (prevención, difusión y capacitación). Véanse, por ejemplo, los reportes del Estado de Sinaloa (inciso 2.2.13, pp. 34-35) sobre sus programas de prevención comunitaria y las campañas de sensibilización en los centros de trabajo.

Integralidad: Para algunas actividades que se reportan no se incluye la lista de los actores participantes, lo que hace difícil entender cuál fue la naturaleza de la colaboración reportada. Los ejemplos de esta deficiencia incluyen el reporte sobre un desfile contra la trata de personas organizado por el gobierno estatal de Sinaloa en dos escuelas rurales dentro de la campaña *Corazón Azul*.

La información sobre los eventos públicos reportados a menudo no incluye las fechas, el lugar y los objetivos del evento ni tampoco los tipos del público participante. Lo anterior limita la posibilidad de corroborar esta información en los medios de comunicación y otras fuentes independientes, reduciendo así su **confiabilidad**.

4.2.3. Apartado 3: Prevención, difusión y capacitación relativos a la trata de personas

Integralidad: Para la mayor parte de los eventos públicos reportados, faltan por lo menos uno de los siguientes datos clave: la fecha, el lugar o el título del evento. La información reportada no está suficientemente desagregada para ser útil a la persona usuaria. Casi todas las dependencias participantes reportan las cifras totales de acciones y de personas que fueron capacitadas y/o impactadas, sin explicar el método de sus cálculos.

Accesibilidad: Se mencionan publicaciones y materiales de difusión, pero no se proporcionan los enlaces web o direcciones físicas de los repositorios que los

salvaguarden. En un par de ocasiones se incluyen enlaces a direcciones web, siendo ejemplos de excepciones positivas, que incrementan la accesibilidad de la información.

Relevancia: Tratándose de un apartado dedicado a un objetivo temático claramente definido, la información que se reporta resulta mayormente relevante.

En comparación con el informe anterior, el estilo de redacción ha sido homologado; también se incorporaron cuadros sobre difusión y/o capacitación por cada Institución del Gobierno Federal y Entidad Federativa informante, por lo que el texto presenta unidad visual. Es evidente que la información ha pasado por una revisión para ser uniformada, sin embargo, por las claras diferencias de contenido, pareciera que este cambio es más de forma que de minuciosidad metodológica en la recolección. Es posible que en la unificación se decidiera no mostrar información de posible relevancia para las personas usuarias del informe, como son las fechas y ubicaciones de las actividades que, como mencionábamos, son elementos cuya ausencia resulta llamativa. Además, se han descartado prácticamente todas las características de quienes participan en las actividades (edad, sexo, y en el caso de servidoras y servidores públicos el área de trabajo al que pertenecen), señalando únicamente si se trata de personal del servicio público o público general. Para ejemplificar lo anterior puede verse la información del apartado 3.2.9., procurada por el Estado de México (p. 55):⁵⁸

“El Gobierno del Estado reportó, por lo que hace a la capacitación y sensibilización, que implementó durante el periodo del presente informe 138 eventos, donde sobresalieron las Pláticas de Trata de Personas y Prevención de la Trata de Personas, esta última realizada en el marco del Foro Estatal sobre Trata de Personas con un Enfoque de Derechos de la Infancia; se realizó el Seminario Prevención de la Violencia y la Delincuencia, Prevención de Delitos de Alto Impacto,

⁵⁸ La redacción y el uso de cursivas reproducen el texto original.

así como la realización del Foro “Con la Trata no se Trata”. De todos estos eventos se beneficiaron 2,071 servidores públicos y 9,654 personas de la población en general. El total de personas atendidas en capacitación se concentra en el siguiente cuadro:

Eventos	No. de personas capacitadas	
138	11,725	
	Servidores públicos	Público en general
	2,071	9,654

Fuente: Informe 2014

Esta forma de reportar impide comprobar el método utilizado para recabar la información, así como los cálculos numéricos realizados. Otro inconveniente de la agregación de las cifras es que impide observar si esas acciones ya fueron reportadas anteriormente en el Informe en los apartados 1 y 2, algo que es posible si se tiene en cuenta que, cuando se realizan actividades en colaboración entre dos o más entidades, las Instituciones del Gobierno Federal y/o Entidades Federativas involucradas las reportan como actividades en sus apartados correspondientes. Esta posible duplicidad al momento de reportar es imposible de detectar si únicamente se indican cifras agregadas por órgano informante.

Del mismo modo, cuando se indican actividades de manera poco concisa se impide todo tipo de análisis. Un ejemplo de ello se observa, entre múltiples casos, en el apartado 3.2.8. del entonces Distrito Federal (p. 55), donde se señala que:

“Entre las acciones de prevención del delito de trata de personas, implementadas en la Ciudad de México, se brindaron pláticas a niñas, niños y adolescentes, proyectó videos relativos al tema, que muestran las formas en que los tratantes enganchan, captan, trasladan, reciben y explotan a menores de edad, en las diversas modalidades del delito de trata de personas”.

Las actividades a las que se aluden carecen de datos específicos que posibiliten tanto su verificación como su trabajo estadístico. En cuanto a las características de las mismas, no se mencionan fechas, títulos, número y características de las personas participantes, ubicación, duración, objetivos específicos o material utilizado y acceso al mismo. Mucho menos se mencionan efectos derivados de su realización ni de una evaluación al respecto.

Por lo anterior, aunque resulta positivo el intento de análisis llevado a cabo en el apartado final “Conclusión”, se observa que es imposible realizar un cálculo estadístico con la información señalada en los apartados previos.

4.2.4. Apartado 4: Protección, asistencia y atención a víctimas de trata de personas

En esta sección existe correspondencia entre el tema abordado y la información reportada. La mayoría de la información incluida resulta comprensible para quienes tienen la posibilidad de leer en español, aunque plantea de nuevo dificultades de tecnicismos propios de la materia y conceptos no definidos. Destaca la diferencia de estilos y contenido al reportar (o al transcribir la información), pese a que se perciba un intento por unificar la misma. Se observan faltas ortográficas y gramaticales en la redacción y, de manera llamativa, la falta de integralidad del contenido, no cumpliendo ningún apartado con la presentación de todos los datos, aspectos, partes o referentes necesarios para que la información este completa respecto a las obligaciones del sujeto informante. Tampoco se han incluido referencias externas, como enlaces web, repositorios físicos o citas completas en el caso de publicaciones, que faciliten la rápida verificación de la información mostrada.

4.2.5. Apartado 5: Persecución de los delitos en materia de trata de personas

Se halla unidad en los criterios de análisis mostrados. Los datos están limitados a cifras totales, careciendo de información que permita observar las distintas

características de los mismos, lo que resta integralidad al texto. Alrededor de la mitad de las entidades federativas informantes incluyen tablas con rubros similares, no idénticos. Sin embargo, todas éstas refieren a averiguaciones previas sobre el delito de trata de personas, siendo éstas el elemento común reportado. En ningún caso se proporciona información adicional, como enlaces web o referencias bibliográficas para poder identificar o solicitar más datos sobre las averiguaciones previas reportadas en todo el apartado, imposibilitando analizar la veracidad y confiabilidad de lo presentado. La información es accesible y comprensible para personas lectoras en español con un nivel básico de comprensión de datos y estadística.

4.2.6. Apartado 6. Cooperación internacional en materia de trata de personas

Persiste el problema de agregación de datos por tipo penal detectado en el informe anterior. El estilo y los contenidos de lo reportado por diferentes autoridades públicas siguen muy diversos, lo que impide análisis y comparación. Para la mayoría de las actividades sólo se reportan su fecha y lugar. La duración, el número de participantes y las referencias (a documentos de trabajo, pronunciamientos públicos, transcripciones de ponencias) no se incluyen, lo que dificulta la verificación.

4.2.7. Observaciones generales al Informe 2014

En comparación con el informe de 2013, el informe de 2014 presenta varios intentos de mejorar la calidad de la información reportada. En este sentido, destaca la introducción de conclusiones con contenido analítico y dispositivos gráficos (mapas, barómetros etc.) al final de los apartados temáticos. Sin embargo, no es posible realizar análisis estadísticos precisos con la información reportada debido a la falta de definiciones claras para cada acción pública (por ejemplo, en el Apartado 3 resulta imposible distinguir la difusión de la capacitación) y la ausencia de la información específica sobre el método de compilación de los datos.

El texto cumple con el criterio de actualidad, en tanto la información reportada refiere al periodo estipulado (el año 2014). No obstante, dado que el informe se publicó el 30 de diciembre de 2015, los datos publicados ya no eran oportunos porque apareció con retraso de un año o más. La veracidad y la confiabilidad de la información reportada no se pueden evaluar debido a que la mayor parte de ésta no es fácilmente verificable: el texto no referencia suficientes repositorios físicos y/o digitales de documentos con los que cotejar su contenido. Por último, cabe señalar que tampoco incluye un glosario con las abreviaciones utilizadas y las definiciones de términos clave.

Cuadro 6. Evaluación del Informe 2014

Criterio	Ap. 1	Ap. 2	Ap. 3	Ap. 4	Ap. 5	Ap. 6	General
Comprensible	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange
Confiable	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey
Congruente	Orange	Orange	Orange	Yellow	Yellow	Orange	Orange
Integral	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Relevante	Orange	Orange	Orange	Yellow	Yellow	Orange	Orange
Nivel:	Óptimo (Green)	Medio (Yellow)	Bajo (Orange)	Muy bajo (Red)	No medible (Grey)		

Fuente: Elaboración Propia

4.3. INFORME 2015⁵⁹

Presentación

En la sección introductoria de este informe se incluyen los objetivos del PNPT 2014-2018 lo que parece idóneo, dado que tres de los apartados de éste responden a tres de los cuatro objetivos principales de este Programa Nacional. Sin embargo, falta una explicación más directa de cómo la estructura del informe responde a las diferentes obligaciones de la CITP en materia de trata de personas y de transparencia. En efecto, los autores no dan ninguna explicación de cómo el contenido del informe aporta al cumplimiento del Objetivo 4 del PNPT: promover los sistemas de la rendición de cuentas y del acceso a la información en la materia. Finalmente, tampoco se mencionan los indicadores que el PNPT utiliza para medir el cumplimiento de sus objetivos.

Metodología

La descripción del proceso de recolección de datos es suficientemente detallada para demostrar que hubo cambios en el contenido del cuestionario que la CITP envía a las dependencias participantes: éste ahora contiene “187 reactivos y 19 cuadros”. Sin embargo, esta descripción no dice nada específico sobre los temas abordados en el cuestionario ni los tipos de información que la CITP solicitó. Por primera vez, la SEGOB explica en el documento que la información incompleta en los apartados temáticos se debe a la falta de respuesta de las entidades consultadas.

El proceso de análisis de datos se describe de manera más extensa que en los informes anteriores, pero resulta muy difícil de entender. No queda claro cuáles técnicas específicas de análisis y clasificación se describen en las siguientes frases

⁵⁹ Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas, 2016. *Informe Anual 2015: Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. Fecha de publicación: 30.12.2016. En línea: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177655/1606_16_SEGOB_INFORME_ANUAL_INTERIOR.PDF

en página 11: 1) “Concluida la confronta de datos, se realizó un análisis descriptivo de la información por cada una de las dependencias” o 2) “se realizaron sumatorias por cada una de las acciones reportadas por las entidades federativas y dependencias, desagregando datos para poder cuantificar las clasificaciones que se reportan dentro de los seis apartados.”

4.3.1. Apartado 1: Avances legislativos referentes a la trata de personas

Se trata de una sección breve en la que se muestra la información específica a los avances legislativos en materia de trata de personas, por lo que el contenido es acorde al objetivo señalado.

Carencias de integralidad: La información sobre propuestas de leyes y otros avances en proceso no está completa: faltan datos desagregados sobre los actores participantes, las fechas de reuniones de trabajo y las características específicas de las acciones emprendidas. La información básica completa (nombre del instrumento, fecha y lugar de su publicación) se proporciona para los instrumentos normativos ya publicados (leyes, reglamentos y programas), aunque en ningún lugar se mencionan los enlaces web a los repositorios digitales de estos documentos. Las notas al pie de página se limitan a las citas directas de los artículos específicos mencionados en el texto principal.

Comprensibilidad: Al final del apartado se incluye una clasificación de todas las entidades federativas según el grado de armonización de su marco normativo con la LGTP (p.17). En una nota al pie de página se menciona que esta clasificación de siete posiciones fue elaborada por la Cátedra Extraordinaria sobre Trata de Personas de la UNAM. Es la misma herramienta de análisis que se utilizó en el Informe 2014. Todas las entidades federativas permanecen exactamente en las mismas posiciones; es decir, la gráfica no aporta ninguna nueva información comparado con el informe anterior.

4.3.2. Apartado 2: Colaboración interinstitucional de las autoridades en materia de trata de personas

En el segundo apartado del Informe 2015 destaca la falta de criterio unificado a la hora de reportar, presentando a la persona lectora un texto desordenado, con faltas de ortografía y significativas carencias de contenido. No alcanza a cumplir un nivel intermedio de ningún parámetro de medición de la calidad de la información, situándose en un nivel bajo en prácticamente todos. En primer lugar, se observa que la información presentada plantea dificultades sustanciales de accesibilidad y comprensibilidad, como la falta de una redacción correcta gramaticalmente y la correspondencia entre título y contenido. Múltiples párrafos (situados en las pp. 27, 28, 29, 30, 31 y 35) están fuera de lugar, no hacen referencia a ninguna acción señalada como colaboración institucional y/o se enmarcan dentro de enunciados de otros apartados del Informe.

Tampoco se puede sostener que la información mostrada sea oportuna ya que se basa en las minutas de reuniones, con proyección de acciones en vez de evaluación de éstas. Esto último se relaciona directamente con la falta de permanencia de la misma dado que al momento de acceder a ella resulta ya obsoleta para quienes la lean. Todo lo anterior apunta hacia una falta de integralidad de la misma, algo evidente cuando se observa que la mayoría de información se expone agregada, en cifras totales o en rúbricas indivisibles, faltando, entre otras características, fechas en las que se llevaron a cabo actividades, ubicaciones y número y particularidades de las y los participantes.

En el mismo sentido, la falta de referencias externas con las que cotejar y verificar la información, sean fuentes oficiales, repositorios, enlaces web a bases de datos o a documentos públicos, entre otras, impide verificar la información, quedando sin posibilidad de medición la veracidad y confiabilidad de la misma. A continuación, se exponen algunos ejemplos que constatan el análisis aquí presente.

El apartado inicia en la página 19 con tres párrafos introductorios. El tercero de esos párrafos es idéntico a uno presente en la página 25 del Informe 2014. Acto seguido, se observa que se ha incluido dentro del sub apartado 2.1.1. de la SEGOB, información correspondiente a los grupos de trabajo de la Comisión Intersecretarial, algo novedoso de esta edición del Informe. Entonces, al revisar la información que contiene, se observa que es muy limitada y que cuenta con una redacción que dificulta su lectura. Véase que en la página 21 se señala que únicamente se incluye información en relación a los grupos “de aquellos que se obtuvieron resultados materiales”. Así, los tres primeros grupos se relacionan con documentos de trabajo presentados en la Sesión Plenaria del 27 de julio de 2015 de la CITP (el Modelo de Asistencia y Protección a Víctimas del Delito de Trata de Personas; el Protocolo de Rescate y Atención a Víctimas del Delito de Trata de Personas y los Lineamientos Generales para la Construcción, Operación y Funcionamiento de Albergues, Refugios y Casas de Medio Camino). Sin embargo, se incluye información sobre otros dos grupos de trabajo, el Grupo VIII que señala una cuarta publicación no mencionada al inicio, los Lineamientos para la Vigilancia y Monitoreo de Anuncios Clasificados e información derivada del monitoreo y detección de los mismos (p. 22); y el Grupo IX en cuyos dos párrafos descriptivos no se incluye ninguna información de actividades, publicaciones ni reuniones de trabajo. Al leer esto último, información imprecisa sobre el grupo IX que no realizó ninguna publicación, se vacía de sentido la justificación planteada como criterio de selección de la información mostrada. No se entiende por qué los otros cuatro grupos de trabajo cuyo título no se menciona, más allá de que no realizaran ninguna publicación, no presentan actividades. Sea como fuere, la información presentada dentro de este sub-apartado asignado a la SEGOB, carece de integralidad, faltando importantes características de la información reportada y siendo ejemplo de la confusión que genera una redacción deficiente.

Con independencia de lo anterior, es importante señalar que, a diferencia de las otras instituciones que reportan acciones propias, estos grupos de trabajo que en el Informe aparecen reportados por la SEGOB, se conforman en el marco de la CIPT, con la participación de distintas entidades y dependencias. Cabría plantearse si éstos debieran presentarse como una acción de la SEGOB, o si, por el contrario, deberían presentarse como acciones del mecanismo interinstitucional.

Más adelante, la sección incluye información sobre otras instituciones del Gobierno Federal donde se encuentran datos que carecen de relevancia para el público y para realizar cualquier tipo de estudio o evaluación sobre el trabajo desempeñado con base en el Informe. Igualmente, no se justifica la ubicación de algunas actividades dentro de la colaboración institucional, reportando algunas en las que no se especifica ningún tipo de acción o convenio con otros organismos para llevarse a cabo, como, entre otras, las inspecciones a campos agrícolas manifestadas por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) en la página 26.

Finalmente, el sub-apartado 2.2. Acciones realizadas por las entidades federativas (pp. 28 - 35) presenta una amalgama de acciones llevadas a cabo por las comisiones intersecretariales o afines de las Entidades Federativas y acciones aisladas de Secretarías de algunos Estados. No existe un criterio común para reportar: hay entidades con comisiones sobre este tema que no reportan sus actividades y Estados que únicamente reportan un listado de los acuerdos a los que llegaron en una reunión de su comisión. Esto último plantea una incongruencia metodológica pues se están presentando como actividades reportadas acuerdos que no hay forma de verificar, mediante el contenido del Informe, si fueron llevadas a cabo.

4.3.3. Apartado 3: Prevención, difusión y capacitación relativas a la trata de personas

Esta tercera sección inicia con la repetición de los párrafos introductores del Informe 2014 (p. 41 del Informe 2014 y p. 37 del Informe 2015). El apartado ejemplifica las mismas carencias en todos los parámetros de medición de la calidad de la información observadas en el resto del documento. No obstante, es la sección con mayor apariencia de unidad, tanto visualmente como metodológicamente, derivada del uso de cuadros en los que se contabiliza la población sensibilizada y/o capacitada y las actividades y materiales empleados para ello. Lo que se observan son números cuyo método de contabilización se desconoce, poniendo en cuestionamiento que derive de un trabajo de análisis de la información reportada de manera desagregada a la Secretaría Técnica, dado que esta información pormenorizada no se presenta. De hecho, la información carece de integralidad, siendo en su mayoría títulos de actividades, o en muchos casos, únicamente temas de actividades no precisadas.

Puede verse, como ejemplo, el reporte del sub apartado 3.1.2. de la Secretaría de Desarrollo Social en el que, pese a la bastedad de cifras aportadas, no es posible observar el método de contabilización de la capacitación, mientras que su reporte sobre sensibilización consiste en dos largos listados de títulos de actividades y un cuadro con un total de personas sensibilizadas. Esta manera de informar basada en señalar números agregados impide conocer cualquier información de interés respecto a las actividades, imposibilitando cualquier análisis, evaluación y verificación de éstas.

4.3.4. Apartado 4: Protección, asistencia y atención a víctimas de trata de personas

En esta sección se refleja el intento por presentar información que permita la realización de estadísticas, unificando la información sobre el número de víctimas

atendidas y lo que se denomina el motivo de atención, es decir, el modo en que la víctima llegó a recibir los servicios de las instancias y entidades informantes. La información se presenta ordenada y acorde al título en el que se enmarca, facilitando el acceso a ella, y, por tanto, cumple con los criterios de accesibilidad, y comprensibilidad para personas que lean en español. La información está actualizada, señalándose que se muestra la última versión correspondiente al periodo analizado.

No obstante, se observa una insuficiencia en la información mostrada, tanto por la falta de instituciones y entidades federativas reportando como por la ausencia total de información acerca de características de las víctimas más allá del sexo (edad, nacionalidad, ubicación, entre otras). Tampoco se explican en qué consisten los servicios prestados bajo un criterio común y únicamente algunas entidades federativas señalan las modalidades del delito del que fueron víctimas. Además, el énfasis en la medición cuantitativa pierde de vista dimensiones cualitativas a las que no se está teniendo acceso. Del mismo modo, la unidad de criterios puede estar limitando información específica de algunos entes. Por último, se reconoce el incremento de accesibilidad derivado de la incorporación de ligas a páginas web de los documentos citados al inicio de la sección. No obstante, en esa misma introducción se observa una falta de congruencia interna del informe pues dichos documentos ya habían sido reportados de manera similar, excepto por la incorporación del enlace web, en el apartado 2 sobre colaboración interinstitucional (pp. 20-22).

4.3.5. Apartado 5: Persecución de los delitos en materia de trata de personas

Aunque la sección se ha visto ampliada respecto a informes previos, persiste el problema principal de la agregación por tipo penal señalado para los informes anteriores. Se incluye un análisis estadístico básico de la información mostrada, incluyendo varias gráficas y cuadros. Aunque se han incluido algunas fuentes y citas

a pie de página, la posibilidad de verificar la información mostrada es limitada, lo que impide medir su veracidad y confiabilidad.

4.3.6. Apartado 6. Cooperación internacional en materia de trata de personas

Se trata de la sección más breve del documento, conformándose la mitad de ésta de actividades reportadas por la SEGOB. Inicia con una introducción idéntica a la del Informe 2014 (véanse p. 97 Informe 2014 y p. 95 del Informe 2015). En términos generales, se observa una confusión entre cooperación internacional y reuniones con actores internacionales. La SEGOB reporta la construcción de indicadores de impacto sobre la trata de personas en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delitos (UNODC) e incorpora inmediatamente después un subapartado sobre el Proyecto del SINTRA, sin que se especifique con quién está realizándolo para que se trate de un proyecto de cooperación internacional. Es posible dilucidar su relación con UNODC porque se le alude al hablar de la licitación del proyecto, pero en ningún momento se explicita lo que limita la comprensibilidad de la información.

Únicamente tres instituciones más del Gobierno Federal reportan actividades en este rubro, una cada una, y no se incorpora información de ninguna entidad federativa, pese a que en los apartados 2 y 3 del informe se identificaron actividades de cooperación internacional. Se visualiza como un apartado incompleto, con información inconexa. Las referencias a las actividades reportadas no incluyen toda la información que pudieran contener, careciendo de integralidad.

4.3.7. Observaciones generales al Informe 2015

Desde el apartado 1 sobre legislación ya se observa una gran diferencia de estilo y calidad de redacción. Esto no concuerda con lo señalado en la Metodología: “Una vez recibida la información, se revisó, sistematizó por rubro, clasificó por dependencia administrativa del Gobierno Federal y por entidades federativas; posteriormente, se dispuso por cada uno de los seis apartados a desarrollar y se

validó que la captura fuera congruente con la fuente” (p. 11). Pareciera que la sistematización y disposición por apartado consiste en copiar la información recibida de cada dependencia y trasladarla, tal cual, al informe, sin una revisión integral del documento en su conjunto, con excepción de algunas correcciones en casos y apartados concretos.

La introducción del apartado 2 (p. 19) incluye los objetivos de la Comisión Intersecretarial, información que pertenece más bien a la introducción general del informe que también debería incluir los objetivos de las demás autoridades participantes de la CITP. Del mismo modo, esta introducción general podría incluir un glosario de términos, para proveer definiciones consistentes de conceptos clave reiterados a lo largo del informe, tales como la difusión y la capacitación.

La falta de una regla operativa para diferenciar entre acciones de cooperación interinstitucional y de difusión se hace evidente cuando acciones cuya temática es la prevención, o su objetivo es la difusión, se reportan como cooperación interinstitucional y viceversa. Como resultado, este tipo de acciones se reportan en ambos lugares, posiblemente duplicando la cuenta de las acciones públicas y aumentando sin necesidad el volumen del informe. La calidad de la información reportada, el estilo de redacción y el grado de análisis varían mucho entre los apartados. Los Apartados 2 y 3 son de la más baja calidad, mientras que el 5 es el mejor, tanto en calidad de información, como en redacción y nivel de análisis.

Este informe incluye un glosario con una lista de abreviaciones utilizadas, pero no con las definiciones de los conceptos clave.

Cuadro 7. Evaluación del Informe 2015

Criterio	Ap. 1	Ap. 2	Ap. 3	Ap. 4	Ap. 5	Ap. 6	General
Comprensible							
Confiable							
Congruente							

Criterio		Ap. 1	Ap. 2	Ap. 3	Ap. 4	Ap. 5	Ap. 6	General		
Integral		Red	Red	Red	Red	Orange	Red	Red		
Relevante		Orange	Orange	Red	Yellow	Yellow	Orange	Orange		
Nivel:	Óptimo	Green	Medio	Yellow	Bajo	Orange	Muy bajo	Red	No medible	Grey

Fuente: Elaboración Propia

4.4. INFORME 2016⁶⁰

Presentación

El resumen de resultados no está claramente estructurado; se infiere que lo quisieron organizar por objetivo del PNPT 2014-2018, pero esto no se hizo de manera sistemática: faltan los rubros de persecución de delitos y rendición de cuentas, mientras que el reporte sobre el monitoreo de los anuncios clasificados no se conecta con ninguno de los objetivos del PNPT.

Metodología

Se hizo un cierto esfuerzo de mejorar las descripciones del contenido de cada uno de los seis apartados temáticos (p.19). Desgraciadamente, las descripciones de los Apartados 1 y 2 siguen siendo muy incompletas y a la vez muy difíciles de entender. Para justificar la selección de la información incorporada en el informe, se hace una referencia a su "sustento jurídico" (p. 18). Sin embargo, esta fundamentación jurídica se limita a los números de artículos y a los nombres de las leyes relevantes, sin desglosar, qué información se incorpora con base en qué obligación específica.

⁶⁰ Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas, 2018. *Informe Anual 2016: Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. Fecha de publicación: 08.03.2018. En línea: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/306870/Informe_2016_CITDP_010318.pdf Fecha de consulta: 14.09.2018.

4.4.1. Apartado 1: Avances legislativos referentes a la trata de personas

Integralidad: Se observa un intento de avisar al lector de los cambios que se introducen en el contenido del informe. Por ejemplo, en la página 22, se menciona la introducción del material sobre las acciones de inconstitucionalidad que no se reportaba en los años anteriores. Sin embargo, no todos los cambios que se anuncian acaban incorporados al texto del informe. Así, en la misma página se menciona que para evaluar el grado de armonización de la legislación local con la LGTP, los informes de 2014 y 2015 utilizaron un “semáforo legislativo” elaborado por la Cátedra Extraordinaria de Trata de Personas de la UNAM y que en 2016 este semáforo se reemplazó con una variable binaria, ya que “resultó ser confuso”. Sin embargo, esta variable binaria (legislación armonizada / no armonizada) no se usa en la clasificación de las entidades federativas que aparece en la página 27 y utiliza un mapa con un código de tres colores.

No se puede decir de manera definitiva que la información presentada en este apartado es más completa que la de los apartados equivalentes de los informes anteriores. Por un lado, a diferencia de todos los demás informes, éste incluye resúmenes de las recomendaciones de la CNDH y de una sentencia de la CoIDH (pp.41-42). Sin embargo, los autores no explican, a qué se debió la decisión de incluir esta información en el apartado de los avances legislativos; el informe de 2017 ni incluye esta información, ni explica, por qué se volvió a omitir. Por otro lado, al igual que el Informe 2015, el Informe 2016 ya no incluye las iniciativas relevantes del Congreso de la Unión, información que sí fue reportada en los Informes 2013 y 2014. No queda claro, si esta información dejó de incluirse debido a que en 2015 y 2016 no hubo iniciativas relevantes para reportar o a que el equipo encargado de recopilar el informe tomó la decisión de no incluir este tipo de información a partir de 2015.

Confiabilidad: En comparación con los informes anteriores, se nota una mayor atención a este aspecto, ya que el informe proporciona los números de documentos

(para las acciones de inconstitucionalidad y las recomendaciones de la CNDH) y las fechas de publicación y nombres de los nuevos instrumentos normativos. Sin embargo, sólo las recomendaciones de la CNDH y de la CoIDH se acompañan con los enlaces a las versiones digitales a los documentos correspondientes.

4.4.2. Apartado 2: Colaboración interinstitucional de las autoridades en materia de trata de personas

La relevancia de algunas acciones reportadas es difícil de evaluar, porque los reportes no incluyen suficiente información sobre las dependencias públicas que actuaron de manera colaborativa. Por ejemplo, los Estados de Campeche, Chihuahua y Coahuila reportan la elaboración de varios protocolos sin mencionar a las dependencias públicas participantes (pp.59, 61). Por otro lado, la información general sobre la política y las prioridades de la CNDH en materia de trata de personas resulta demasiado general y poco relevante para este apartado.

Comprensibilidad: El uso de las fotografías para comprobar los eventos públicos reportados en este y otros apartados del informe no es adecuado, ya que las fotografías carecen de leyendas que indiquen en que evento fueron tomadas.

Integralidad: Igual que en los informes anteriores, el grado de detalle reportado por diferentes dependencias y entidades federativas es muy dispar. En general, las entidades federativas que tienen organismos intersecretariales en materia de trata de personas presentaron reportes mucho más detallados que las entidades que carecen de estos. Los Estados de Baja California, Chiapas y México y de la Ciudad de México reportan detalles específicos sobre los actores públicos y privados que participaron en esfuerzos colaborativos, mientras que los reportes de los Estados de Campeche, Chihuahua, Coahuila y Puebla carecen de esta información específica. La tabla de los indicadores en la página 43 no incluye el año 2016 y, por lo tanto, no está actualizada. Es probable que esta omisión se debió a un problema

de formato y que la última columna de la tabla que correspondería al año 2016 simplemente no cupo en la página.

5.4.3. Apartado 3: Prevención, difusión y capacitación relativas a la trata de personas

La principal deficiencia de este apartado es la extrema heterogeneidad y baja integralidad de la información reportada. La información incompleta hace muy difícil de medir la confiabilidad de estos datos. La redacción de la introducción (p.69) es muy difícil de entender, ya que consiste de oraciones exageradamente largas y complejas.

5.4.4. Apartado 4: Protección, asistencia y atención a víctimas de trata de personas

La información se resume en tablas con variables homologadas entre las dependencias. Los datos son relevantes; se hace un esfuerzo de desglosarlos por nacionalidades de las posibles víctimas y por la modalidad del delito de trata de personas.

5.4.5. Apartado 5: Persecución de los delitos en materia de trata de personas

La información relevante se resume en tablas que en los informes 2014 y 2015 se incluían como separatas estadísticas. La inclusión de estos datos y su breve presentación en el texto principal del Apartado constituyen una mejora en la integralidad de la información comparado con los tres años anteriores. Sin embargo, los datos siguen agregados por un solo tipo penal. Ya que los datos son reportados por las dependencias ministeriales y de seguridad pública, no hay ningún tipo de referencias a las fuentes públicamente disponibles, por lo cual la confiabilidad de esta información no se puede medir.

5.4.6. Apartado 6. Cooperación internacional en materia de trata de personas

Relevancia: Es el apartado más corto del informe (4.8% del volumen total) y toda la información que se reporta es relevante al tema de la cooperación internacional.

Sólo se detectaron dos defectos: uno de comprensibilidad y otro, de integralidad.

Comprensibilidad: El reporte sobre las acciones conjuntas con la OIM resulta difícil de entender, ya que menciona el “seguimiento a la capacitación a personal migratorio en 14 Estados de la República para la correcta implementación del protocolo que se estuvo desarrollando”. No queda claro, a qué acciones específicas se refiere esta frase, en particular, qué quiere decir “seguimiento a la capacitación”.

Integralidad: En el reporte sobre la reunión internacional del trabajo para decidir si México debe adherirse a la iniciativa Dignity Partnership, está ausente la información sobre el resultado de las deliberaciones: no queda claro, si se ha tomado alguna decisión o si se decidió continuar con las discusiones al respecto.

5.4.7. Observaciones generales al Informe 2016

La información contenida en este informe no llegó a las personas usuarias de manera oportuna, ya que su publicación tardó hasta marzo de 2018.⁶¹

Los recopiladores de este informe consideraron necesario incluir al final una fe de erratas del Informe 2015. Este tipo de sección no se ha incluido en ningún otro de los cinco informes, lo que nos deja con la duda de si la decisión de compilar una fe de erratas para el Informe 2015 se debió a la calidad especialmente baja de este informe o si durante la elaboración de los demás informes simplemente no hubo tiempo para este tipo de trabajo.

⁶¹ Los demás informes se publicaron dentro del año calendario que sigue, normalmente en el mes de diciembre.

Cuadro 8. Evaluación del Informe 2016

Criterio	Ap. 1	Ap. 2	Ap. 3	Ap. 4	Ap. 5	Ap. 6	General
Confiable	Yellow	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange
Congruente	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey
Comprensible	Orange	Orange	Orange	Yellow	Yellow	Orange	Orange
Integral	Orange	Red	Red	Orange	Yellow	Red	Orange
Relevante	Orange	Red	Orange	Yellow	Yellow	Orange	Orange
Nivel:	Óptimo (Green)	Medio (Yellow)	Bajo (Orange)	Muy bajo (Red)	No medible (Grey)		

Fuente: Elaboración Propia

4.5. INFORME 2017⁶²

Presentación

La introducción al informe es bastante más coherente y analítica que las de los informes anteriores. En la página 12, se hace un intento de analizar la dinámica en cuanto a las nacionalidades de las víctimas de los delitos en materia de trata personas atendidas por las autoridades mexicanas: se menciona que, además de las personas mexicanas, se atendieron personas de 9 nacionalidades distintas y se nota un incremento en el número de víctimas de nacionalidad venezolana. También se reporta que las víctimas son predominantemente mujeres y que entre los grupos de edad destaca el de 13-18 años.

⁶² Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas. *Informe Anual 2017: Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. Fecha de publicación: 25.10.2018. En línea: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/405557/Informe_Anual_2017.pdf
Fecha de consulta: 06.11.2018.

La presentación de logros se estructura según los seis ejes temáticos del informe, pero éstos no aparecen en el mismo orden que se utiliza en el índice: los datos sobre la colaboración interinstitucional (sección 2) vienen antes de los avances legislativos (sección 1) y los de la colaboración internacional (sección 6) aparecen antes de los que corresponden a las secciones 1, 3, 4 y 5. El monitoreo de los anuncios clasificados se reporta en una sección aparte y no se relaciona claramente con los seis ejes temáticos.

Metodología

La misma información sobre el contenido de cada uno de los seis apartados temáticos que se utilizó en el Informe 2016 ahora aparece en forma de una tabla (p.23). Se hizo un esfuerzo de corregir los errores de redacción cometidos en el Informe 2016 y de utilizar oraciones más cortas y claras. Sin embargo, las descripciones de los Apartados 1 y 2 siguen siendo incompletas y vagas. No queda claro, si el Apartado 1 ha de incluir los protocolos de actuación, las propuestas de nuevas leyes, los instrumentos normativos en proceso de revisión, las acciones de inconstitucionalidad y las recomendaciones de organismos internacionales y nacionales de derechos humanos. Según la tabla, el Apartado 2 "materializa la recopilación y la descripción de la rendición de cuentas sobre las acciones que realiza el Estado Mexicano [...] con el propósito de implementar acciones de enlace y coordinación." Esta descripción es difícil de entender y no aclara qué tipos de colaboración se reportan en este Apartado.

4.5.1. Apartado 1: Avances legislativos referentes a la trata de personas

Integralidad: El grado de detalle sobre cada avance legislativo es suficiente para que un lector interesado pueda buscar información adicional en el Internet de manera independiente.

Comprensibilidad: La claridad y la calidad de la información en este apartado son mayores que las de la información sobre los avances legislativos reportada en los

años anteriores. Para medir el grado de armonización de las leyes locales con la Ley General de Trata, en vez del “semáforo legislativo”, se utiliza una clasificación de las entidades federativas en cuatro grupos, con cada grupo claramente definido y con los resultados presentados en un mapa (p.30). La información sobre las acciones de inconstitucionalidad contra las leyes locales se presenta de manera comparativa en una tabla (p.29).

Relevancia: La información sobre los Estados de Campeche y Morelos (p.31) es idéntica a la que fue reportada en el informe de 2016. Esta información podría haber sido reemplazada con una nota de que en estos dos Estados no hubo avances en 2016 ni en 2017.

4.5.2. Apartado 2: Colaboración interinstitucional de las autoridades en materia de trata de personas

Relevancia: Este apartado incluye mucha información que corresponde a otros apartados. Su introducción expone varios fundamentos normativos para las diferentes obligaciones de la CITP que no son relevantes para el apartado, pero omite la obligación de promover la cooperación interinstitucional.

La PGR reporta su colaboración con los gobiernos estatales para "mejorar los instrumentos jurídicos y procedimentales" (leyes, reglamentos y protocolos en Coahuila y Jalisco p.50). Esta información más bien pertenece al Apartado 1, pero ahí no se reportó. Quizá los autores decidieron que en 1 sólo se reportan los instrumentos publicados y que el trabajo en proceso no debe aparecer ahí. Sin embargo, en los años anteriores este no era el caso: en 2016, se reportó un proyecto de ley para el Estado de Guerrero (p.23), en 2013, se reportó un proyecto de ley para Chihuahua y diversas reuniones de trabajo para reformar las leyes estatales contra la trata de personas en Durango, México y Michoacán (p.17).

Deficiencias de integralidad: La Secretaría de Turismo reporta que "implementó el Distintivo México sin Trabajo Infantil" sin dar ningún dato pertinente que ayudaría al

lector a entender, qué tipo de acción pública se hizo y dónde y a quién se otorgó el distintivo. A su vez, el Instituto Nacional de Migración (INM) reporta dos colaboraciones (en Michoacán y en Guerrero, pp.50-51) y para ninguna otorga datos completos: con qué dependencias colaboró, en qué fechas y lugares se llevaron a cabo los eventos organizados en conjunto.

Repetición y dispersión de datos: en las pp.46-47 se reporta la información sobre la creación de las comisiones interinstitucionales contra la trata de personas a nivel estatal. Parte de esta información se repite en la p.55, en la sección de conclusiones. Hay dos gráficas hechas con base en el mismo material. El apartado contiene dos reportes de la instalación de la comisión interinstitucional de Sonora (p.46 y 54), con dos diferentes fechas y con diferente nivel de detalles en cada reporte.

5.5.3. Apartado 3: Prevención, difusión y capacitación relativas a la trata de personas

Una vez más, la principal deficiencia sigue siendo la extrema heterogeneidad en la calidad y el grado de detalle de la información presentada. Faltan leyendas para las fotos, explicando a qué eventos se refieren. Se incluyen, como prueba de producción de materiales de difusión, fotos de documentos y capturas de pantalla de baja resolución que no se leen.

5.5.4. Apartado 4: Protección, asistencia y atención a víctimas de trata de personas

El resumen de datos reportados en tablas es muy similar en formato y calidad al que encontramos en el Informe 2016. Algunas dependencias desglosaron los datos adicionalmente por meses del año. Al final del apartado se agregó un resumen estadístico de todos los datos reportados por las dependencias participantes, así como mapas y cuadros de datos elaborados por la CITP. En estos dispositivos

gráficos aparecen por primera vez los desgloses por “género”⁶³ y grupos de edad de las posibles víctimas atendidas.

5.5.5. Apartado 5: Persecución de los delitos en materia de trata de personas

En su estructura y tipos de contenido, el apartado parece mucho al apartado correspondiente del Informe 2016. Los datos estadísticos reportados son relevantes, pero incompletos y siguen agregados por el tipo penal; sus fuentes, igual que en los años anteriores, no son públicas. Igual que en el Apartado 4, se introdujo el desglose de datos sobre las posibles víctimas por grupos de edad y sexo (categoría que erróneamente aparece como “género”).

5.5.6. Apartado 6. Cooperación internacional en materia de trata de personas

La información reportada es *relevante*, ya que se refiere a la participación de la CITP y sus miembros en actividades de nivel internacional (diversas reuniones, cumbres y congresos), así como la firma de acuerdos con actores internacionales y la entrega de informes y aportación de datos a los organismos internacionales.

En cuanto a la *integralidad*, destacan los reportes de la SEGOB y la Secretaría de Turismo que proveen todos los datos básicos (fechas, lugar, organizadores, nombre resultados) para cada evento internacional reportado. En los reportes de otras dependencias (Comisión Nacional de Seguridad, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, y PGR), son frecuentes las omisiones del lugar de los eventos.

5.5.7. Observaciones generales al Informe 2017.

Aunque con deficiencias evidentes, se observa una mejoría en la información reportada tal y como se expone a continuación:

⁶³ Error conceptual de los informes, la categoría adecuada para el análisis sería el sexo.

Cuadro 9. Evaluación del Informe 2017

Criterio	Ap. 1	Ap. 2	Ap. 3	Ap. 4	Ap. 5	Ap. 6	General
Confiable	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange
Congruente	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey
Comprensible	Orange	Orange	Orange	Yellow	Yellow	Orange	Orange
Integral	Yellow	Red	Orange	Orange	Yellow	Yellow	Orange
Relevante	Orange	Orange	Orange	Yellow	Yellow	Orange	Orange
Nivel:	Óptimo	Medio	Bajo	Muy bajo	No medible		

Fuente: Elaboración Propia

5. RESULTADOS DEL ANÁLISIS: LOS INFORMES ANUALES 2013-2017

5.1. Tipos de información incluida y omitida

La persona que quiera utilizar los informes anuales de la CITP analizados en este diagnóstico para entender mejor el problema de los delitos en materia de trata de personas en México y las acciones públicas que se toman en respuesta, la información reportada produce la impresión de ser poco sistemática e incompleta. En parte, este resultado se debe a que como lo demuestra la Sección 2.1, el marco normativo nacional en materia de trata de personas no está suficientemente bien definido para lograr estos propósitos. Sin embargo, el análisis de estos informes aporta evidencia de que las autoridades públicas participantes en la CITP tampoco cumplen con todos los requerimientos de reportar información de manera suficientemente específica y detallada.

El más notorio ejemplo de esta omisión son las constantes referencias de los informes a las acciones públicas en respuesta al “delito de trata de personas”, mientras que los artículos 10-36 de la LGTP establecen 26 diferentes tipos penales o “delitos en materia de trata de personas”. La Secretaría Técnica de la CITP no ha desglosado los datos de esta manera en ninguno de sus cinco informes anuales examinados en este diagnóstico. Sin tener acceso a las respuestas originales de las autoridades participantes, es imposible saber con certeza, si todas estas autoridades han reportado los datos sin desagregar y la CITP simplemente publicó la información tal y como la recibió, o si algunas de las autoridades participantes han elaborado y reportado estadísticas desagregadas por tipo penal y la Secretaría Técnica de la CITP las agrupó durante la elaboración de los informes. Dado que la CITP ha empezado a introducir los elementos de análisis sólo en los últimos dos informes y ha reportado la mayor parte de la información recibida sin agregarla sistemáticamente, todo hace suponer que las autoridades participantes no han reportado datos desagregados por tipo penal. Asimismo, parece que la CITP como órgano colegiado aún no ha establecido el requerimiento de producir las estadísticas y reportar las acciones públicas desagregadas por tipo penal como una obligación común para todos sus participantes.⁶⁴

Por otro lado, los informes de la CITP reportan casi exclusivamente las acciones públicas en materia de trata de personas, omitiendo la información de interés público sobre los delitos relacionados con trata de personas en México. Estos informes no explican a la ciudadanía cuál es el estado actual del problema público relevante y por ello no satisfacen por completo la dimensión informativa de la rendición de cuentas. La dimensión justificativa también está ausente: ya que los informes no

⁶⁴ Sin embargo, la comparación del contenido de los apartados sobre la persecución de los delitos con los cuestionarios que la CITP ha enviado a las autoridades judiciales (la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal) sugiere que la Secretaría Técnica de la CITP ha recibido mucha más información de la que ha publicado en sus informes. La calidad cuestionable de la información sobre la persecución de delitos en materia de trata de personas contenida en los informes anuales de la CITP ha sido reportada por la Comisión sobre la Trata de Personas del Senado de la República (2017).

proveen información suficiente sobre el problema público que las autoridades públicas deben resolver ni definen las prioridades de acción pública en respuesta a este problema, tampoco resulta posible evaluar el impacto de las acciones reportadas. Por lo tanto, es evidente que la CITP no diseñó estos informes con referencia a los tipos y las características de información pública que la obligan a reportar *las leyes de transparencia y acceso a la información pública*.

5.2. Metodología de la CITP: recolección y análisis de datos

Las causas de estas y otras omisiones se entienden mejor al examinar los instrumentos de recolección y análisis de datos (2013-2018)⁶⁵ que la Secretaría Técnica de la CITP ha utilizado. En cuanto al método de recolección de datos, la Secretaría Técnica en 2013 con una solicitud muy genérica de proporcionar “información correspondiente a las acciones llevadas a cabo en los ámbitos de prevención, combate, sanción, erradicación y atención a las víctimas de los delitos en materia de trata de personas” que se enviaba por oficio a todas las autoridades públicas. En 2014, se utilizó un cuestionario único en el que cada autoridad llenó los apartados que le corresponden. Por lo tanto, en los dos primeros años de su operación, la Secretaría Técnica dejó a la discreción de cada autoridad pública que tipos de información reportar.

Desde 2015, se han utilizado cuatro cuestionarios: 1) para las dependencias de la Administración Pública Federal y Entidades Federativas; 2) para los organismos públicos autónomos de defensa de derechos humanos; 3) para la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (Conatrib) y 4) para el Consejo de la Judicatura Federal. El propósito de los primeros dos cuestionarios era recabar información sobre las acciones de prevención de delitos de trata de personas y de protección a las víctimas; los otros dos cuestionarios reúnen la información sobre la persecución de los delitos en materia de trata de personas.

⁶⁵ Solicitud de transparencia número 0000400256018, presentada ante el INAI 14 de noviembre de 2018.

En resumen, la Secretaría Técnica de la CITP ha ido modificando su método de recolección de datos cada año y no ha provisto una justificación específica ni para los diferentes métodos que ha utilizado ni para los cambios en estos métodos. Así, el grado de cumplimiento del PNTP 2014-2018 sólo empieza a evaluarse de manera explícita a partir de 2016, pero no toda la información reportada es relevante para este propósito: los informes incluyen muchos datos sobre las acciones que no son específicas a la erradicación y prevención de los delitos en materia de trata de personas. La información relevante no siempre se ha reportado con un grado adecuado de detalle, mientras que los informes contienen mucha información irrelevante. Esto sucede a pesar de que la Secretaría Técnica ha ido refinando sus preguntas para inducir a las autoridades encuestadas a reportar información más específica y relevante.

El hecho de que la Secretaría Técnica de la CITP ha ido cambiando el contenido de sus cuestionarios hace difícil la comparación de los datos proporcionados por cada autoridad a través de los años. Desde 2015 utilizó dos diferentes tipos de cuestionarios, pero siguió agregando nuevas preguntas cada año. Del mismo modo, ha variado, año con año, la lista de las autoridades públicas a las que enviaba solicitudes de información. Mientras que las 15 dependencias integrantes mencionadas en el artículo 85 de la LGTP, la CNDH, las dos cámaras del Senado de la Unión, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los 32 gobiernos de las Entidades Federativas han recibido cuestionarios en todos los años, la Secretaría Técnica también ha solicitado información de manera esporádica a otras autoridades, sin justificar la inclusión u omisión de cada una tanto en los instrumentos de recolección de información, como en los mismos informes anuales.

La información sobre los métodos de análisis, sistematización e interpretación de los datos recibidos por la Secretaría Técnica de las autoridades participantes resulta aún más inaccesible: la respuesta a la solicitud de transparencia hecha

expresamente para este estudio no contiene datos al respecto. La información que la Secretaría Técnica proporciona en la sección de Metodología de sus informes anuales tampoco es suficientemente específica. El informe de 2013 no provee ningún detalle al respecto; los de 2014 (p.12) y 2015 (p.11) se limitan a comentar que la información “se revisó, sistematizó por rubro, clasificó por dependencia administrativa del Gobierno Federal y por entidades federativas; posteriormente, se dispuso por cada uno de los seis apartados a desarrollar y se validó que la captura fuera congruente con la fuente.” La descripción que provee el informe de 2016 es la más detallada de todos, pero no deja de ser vaga: “información fue validada y sistematizada por eje [...] Concluida la confronta de datos, se realizó un análisis cuantitativo y descriptivo de la información sistematizada.” El alegato de que la información recibida fue “sistematizada” no se comprueba con el contenido de los apartados temáticos, en los que se observa una gran heterogeneidad de información reportada, así como de su grado de detalle.

5.3. Estructura

La falta de claridad metodológica de cómo clasificar la información recibida de las dependencias participantes produce una estructura poco coherente. Aunque los seis apartados temáticos que fueron establecidos en el Informe 2013 se han conservado en todos los informes subsecuentes,⁶⁶ en ninguno de los cinco informes se ha logrado una distribución lógica, coherente e inequívoca del material entre estos seis apartados.

La distribución del contenido entre los seis apartados resulta problemática, porque en cada informe hay dos tipos de apartados: 1) tres apartados (3, 4 y 5) que se refieren a los principales objetivos temáticos del PNTD (Objetivo 1 - prevención, Objetivo 2 - protección de víctimas y Objetivo 3 - persecución del delito) y el apartado

⁶⁶ Con los Apartados 2 y 3 cambiados de lugar, en cuanto a su contenido temático, en los Informes 2014 y subsecuentes. En el Informe 2013, el apartado 2 se refiere a “la prevención, difusión y capacitación”, mientras que el apartado 3 trata de la “cooperación interinstitucional de las autoridades”. En todos los demás informes, el orden de estos dos apartados es revertido.

1 que aborda la armonización legislativa (que corresponde a la Estrategia 3.1 del Objetivo 3) y 2) dos apartados (2 y 6) dedicados a las acciones colaborativas (con otras instancias públicas y a nivel internacional). En el primer grupo de apartados, la información se clasifica según el objetivo temático de las acciones públicas; en el segundo, según el número y la naturaleza de los actores que participan, aparte de las dependencias miembros de la CITP. Ya que las actividades conjuntas que se reportan en los apartados 2 y 6 normalmente sirven para atender uno de los objetivos temáticos, estas acciones también son potencialmente reportables en las secciones que corresponden a estos objetivos. Esta situación lleva tanto a dobles reportes de las mismas actividades (a menudo con diferente grado de detalle y precisión) como a la falta generalizada de congruencia sobre cuáles acciones públicas reportar en qué apartado.

Los Informes 2014 y subsecuentes intentaron remediar este problema, al proveer en sus secciones de Metodología una descripción del contenido de cada apartado. Desgraciadamente, no todas las descripciones son suficientemente claras y detalladas para servir de guía a los lectores y a los mismos compiladores de estos informes. Las descripciones de los apartados se elaboraron en el Informe 2014 y permanecieron sin cambios en el Informe 2015. En 2016, se hizo un esfuerzo de mejorar estas descripciones, pero también se encontró mucha información reportada fuera de su lugar. Por ejemplo, las actividades de la OIM se reportaron en el apartado 6 (cooperación internacional) en 2016, pero aparecen en el apartado 2 (colaboración entre las autoridades mexicanas) del Informe 2017.

Otra dificultad metodológica surge en cuanto a los reportes de las actividades realizadas por varias dependencias de manera colaborativa. Así, en el informe de 2013 (p. 23) se reportan las actividades que el INM realizó en colaboración con la PGR. Al cotejar esta información con la reportada por la PGR (p. 49), encontramos coincidencias en las fechas de algunos talleres, pero resulta imposible corroborar

estos datos, dado que esta autoridad no desagrega la información sobre las actividades y sólo reporta el número total de participantes.

La extensión de los apartados también es muy desigual. El Apartado 3 que reporta acciones de capacitación y sensibilización es el más extenso en todos los informes examinados: ocupa entre 42% (Informe 2013) y 34% (Informe 2016) del volumen total del texto. Este volumen (excesivo en relación con los demás apartados) podría ser el resultado de que prácticamente todas las dependencias participantes tienen entre sus obligaciones la capacitación, la difusión y la sensibilización,⁶⁷ mientras que otros dos tipos de acciones principales reportados en los informes (protección a las víctimas y persecución de delitos) son mandatos menos universales.

El orden de la presentación de la información dentro de cada apartado ha sufrido múltiples cambios: es común que los sub apartados no aparezcan en el mismo orden año tras año o que aparezcan nuevos sub apartado y desaparezcan algunos existentes, sin ninguna justificación ni explicación al respecto. El Apartado 1 provee ejemplos característicos de esta inconsistencia: el trabajo de las Comisiones sobre la trata de personas en el Congreso de la Unión que se reportó en años 2013 y 2014 dejó de reportarse en los años subsecuentes; las recomendaciones del organismo nacional e internacional de derechos humanos se incluyeron en el Informe 2016, pero volvieron a omitirse en el Informe 2017. El único cambio que se justificó fue la adición del sub apartado sobre las acciones de inconstitucionalidad en los Informes 2016 y 2017.

⁶⁷ El número de dependencias que reportan este tipo de acciones y el número de acciones reportadas por dependencias son más altos en este apartado que en los demás.

5.4. Calidad de información

5.4.1 Relación con los objetivos del PNPT 2014-2018

Ninguno de los cinco informes explica de manera explícita y detallada, cuáles son los principales tipos de obligaciones que se reportan y cuál es la conexión de cada una de estas obligaciones con el PNPT 2014-2018.

Por ejemplo, el Informe 2014 (el año en el que fue elaborado el Programa Nacional 2014-2018) estructura su Presentación (pp. 7-10) de acuerdo a los tres primeros objetivos de este Programa Nacional, pero deja sin exponer la información del Objetivo 4, el que se refiere precisamente a la rendición de cuentas y a la calidad de la información reportada. Los informes de 2016 (pp.40-45) y 2017 (pp.41-44) describen de manera muy detallada la creación, los objetivos y los indicadores del Programa Nacional 2014-2018, pero lo hacen dentro del Apartado 2, no en la Presentación que sería el lugar más apropiado para ello. Las personas usuarias se llevan por tanto la impresión de que sólo empezando en el año 2016 la CITP comenzó a darle importancia a la medición del cumplimiento de los objetivos del PNTP 2014-2018 y de que este programa se ha estado implementando de manera muy limitada.

Ningún informe se limita a reportar las actividades específicamente relacionadas con el tema principal (delitos en materia de trata de personas); todos incluyen otras acciones, relacionadas con temas vinculados y/o más generales (por ejemplo, la violencia contra las mujeres y niños, niñas y adolescentes, protección de las personas migrantes y otros grupos en situación de vulnerabilidad). Por lo tanto, es muy difícil determinar, cuáles de las acciones públicas reportadas se diseñaron específicamente en respuesta al PNTP 2014-2018 y cuáles tienen su origen en otros mandatos y programas.

5.4.2. Congruencia entre informes

Al juzgar los datos reportados sobre las acciones de cada dependencia participante a la CITP se observa que no ha sido consistente año con año. Por ejemplo, en 2013 la Secretaría de Turismo reportó en el apartado de “prevención, difusión y capacitación” tanto sobre la promoción de un código de conducta para los hoteles y otros negocios de turismo, como sobre la elaboración y la distribución de materiales didácticos alusivos a la trata de personas. En los años 2016 y 2017, la misma Secretaría reporta exclusivamente las actividades relacionadas con el código de conducta, sin mencionar nada sobre la producción y la distribución de los materiales didácticos. El contenido de los informes no permite saber si estas actividades continuaron sin ser reportadas o fueron descontinuadas y, en este último caso, las razones para ello.

Las iniciativas y actividades que duran más de un año tampoco se han reportado de manera continua y congruente. Por ejemplo, el Informe 2013 reporta un decreto en promulgación para el Estado de Chihuahua y varias iniciativas de ley para el Estado de México (ambos en página 17). Sin embargo, no hay manera de trazar la evolución de estas iniciativas en los informes subsecuentes ya que la información no se acompaña de referencias a ningún documento específico. Del mismo modo, muchos miembros de la CITP reportan entre sus acciones de “colaboración interinstitucional” la firma de convenios con otras dependencias públicas y/o con asociaciones civiles, pero resulta imposible detectar qué acciones se tomaron en este marco. Por ejemplo, el informe de 2016 (p.51) menciona once convenios firmados aquel año por la Secretaría de Desarrollo Social con asociaciones civiles, mientras que el informe de 2017 no presenta datos específicos sobre las acciones conjuntas que llevó a cabo con estas organizaciones.

Otra incongruencia notable tiene que ver con los Grupos de Trabajo de la CITP, dado que la información referente ha cambiado año con año, sin que los informes expliquen claramente su evolución. El Informe 2014 (pp.27-28) reporta la creación

de nueve grupos de trabajo; en 2015 sólo se reportan las actividades de seis. Para el año 2016, sólo quedan cuatro grupos de trabajo, pero los nombres de estos grupos no corresponden a los que estaban activos en 2014 y 2015. El Informe 2017 es el único de los cinco que sigue reportando las actividades de los cuatro grupos de trabajo mencionados en el informe anterior (2016) y además anuncia y explica la creación de un grupo adicional (“Atención a víctimas”, a cargo de la CEAV).

En ocasiones, los informes reportan información que no corresponde a su período de referencia. Por ejemplo, en el Informe de 2016 (p.9), la CITP reporta que solicitó a la UNODC la elaboración del diagnóstico que fue publicado a finales del 2013. No queda claro, por qué esta información se reporta en ese año. En otros casos, se registra información pasada que no fue reportada en su momento. En el Informe 2016 (p. 40) se reporta un foro de consulta que se llevó a cabo en febrero de 2014, mientras que el Informe de 2014 no lo menciona. Se identifican múltiples casos de copiado directo entre los informes de diferentes años. Los Informes de 2016 (p.28) y 2017 (p.31) incluyen información idéntica sobre los avances legislativos en los Estados de Campeche y Morelos. Párrafos enteros de la introducción al Apartado 1 del Informe 2016 (pp. 21 y 23) vuelven a aparecer con mínimos cambios en el mismo apartado del Informe 2017 (p.25).

5.4.3. Comprensibilidad

La calidad de redacción es muy variable: la voz pasiva y las frases impersonales se utilizan de manera excesiva, hay oraciones demasiado largas y complicadas que resultan difíciles de entender, errores de puntuación y ortografía. Es evidente que las y los servidores públicos de la Secretaría Técnica que elaboraron los informes han utilizado frecuentemente el pegado directo de los escritos entregados por las autoridades públicas participantes y no han editado el texto para homologar el estilo y la calidad de redacción. Esta heterogeneidad de estilos de redacción y de presentación confirma la hipótesis de que el grado de “análisis, agregación y sistematización” de la información por parte de la Secretaría Técnica ha sido mínimo

en todos los informes, excepto el de 2017, y que la mayor parte de los datos se han publicado tal cual fueron reportados por las autoridades participantes.

5.4.4 Limitada tendencia a la mejoría

No obstante, los informes demuestran cierta tendencia de mejora. El primer informe anual (publicado en 2013) presenta mayores defectos, por razones obvias al ser el piloto. Los cambios menores implementados en el Informe de 2014 persisten en 2015 y 2016. El Informe de 2017 empieza a reportar la información de manera más analítica y sintética en comparación con los anteriores. Por ejemplo, la información sobre las acciones de inconstitucionalidad por parte de las entidades federativas está presentada en una tabla comparativa en 2017 (p.29), mientras que en 2016 estas acciones se reportaban de manera separada para cada Estado, sin ningún intento de análisis comparativo (pp.24-26).

Es evidente que los equipos de las y los servidores públicos que elaboraron cada uno de los cinco informes analizados han tomado cada uno sus propias decisiones en cuanto a la relevancia de los diferentes tipos de información: entre los cinco informes analizados, no hay dos que incluyan exactamente el mismo conjunto de datos. Sin embargo, estas decisiones de incluir nuevos tipos de información y omitir algunos casi nunca se justifican en los instrumentos de recolección de datos ni en el texto de los informes. En algunas ocasiones, como sucedió en el Informe 2015 que por primera vez incluyó información sobre las publicaciones producidas por los grupos de trabajo de la CITP, el reporte se hizo de una manera tan limitada y en un lenguaje tan difícil de entender que esta nueva información no resulta ser de calidad para el público usuario. En general, el esfuerzo por sintetizar la información e introducir datos más relevantes ha producido una serie de informes que no son directamente comparables y también ha ocasionado omisiones de información potencialmente relevante.

5.5. Accesibilidad

Todos los informes examinados resultan accesibles para las personas con las siguientes características: 1) capacidad visual suficiente para leer en pantalla o en página impresa; 2) dominio del español escrito; 3) acceso a una computadora u otro dispositivo electrónico con conexión a Internet de suficiente velocidad para poder descargar los informes en el formato pdf.

Ninguno de los informes menciona la disponibilidad de sus contenidos 1) en el alfabeto de Braille o formato audio, 2) en lenguas indígenas habladas en México ni da dirección de 3) repositorio alguno donde las personas interesadas pudieran solicitar una versión impresa (no electrónica). Los informes tampoco proporcionan una dirección física, un número telefónico o un correo electrónico en los que las personas interesadas pudieran comunicarse con un representante de la CITP en caso de dudas, preguntas y solicitudes de información adicional.

Como se señaló al inicio, las versiones digitales de los cinco informes de la CITP están disponibles en el portal electrónico de transparencia de la SEGOB, pero se accede a ella desde diferentes secciones o *URLs* distintas, sin que desde una misma se pueda acceder a la información completa de forma rápida.

6. RECOMENDACIONES

Como señala el diagnóstico de la CNDH,⁶⁸ múltiples deficiencias generales del Estado de derecho contribuyen a la trata de personas en sus diferentes modalidades. Entre ellos se encuentran la corrupción, la impunidad y las prácticas administrativas deficientes. Los informes gubernamentales publicados por la CITP podrían ser una herramienta que propicie la revisión periódica y el monitoreo ciudadano tanto de las acciones públicas llevadas a cabo por la Comisión Intersecretarial y sus integrantes, como del contexto institucional más amplio en el

⁶⁸ CNDH (2013). *Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México*. Ciudad de México. En línea: http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/Diagnostico_Trata.pdf

que estas acciones públicas toman lugar. De ahí la importancia de que los informes se publiquen de manera oportuna, incluyan información de calidad y que las acciones públicas que ahí se reportan puedan someterse a las evaluaciones externas.

A partir del trabajo realizado, se destacan las siguientes recomendaciones con el objetivo de coadyuvar al fortalecimiento a la rendición de informes de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

- 1) Aprovechar el marco de la rendición de cuentas y transparencia (concentrado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública) para establecer los criterios de calidad de información pública que ayudarían a mejorar el contenido de los informes anuales de la CITP y de los informes del PNTP.
- 2) Aprovechar la necesidad de elaborar un nuevo PNTP para desarrollar una metodología e indicadores que reconozcan los distintos delitos en materia de trata de personas tipificados en la LGTP, planteen acciones públicas en respuesta a éstos y presenten congruencia entre objetivos y la evaluación de su medición.
- 3) Promover una discusión sobre la necesidad de reformular la manera de trabajar de la CITP para enfatizar su carácter colegiado; pensar en posibles reformas de la LGTP, su Reglamento y el Reglamento Interno de la CITP que promuevan este cambio y definan mejor las obligaciones de rendición de información para los diferentes tipos de autoridades públicas participantes en la CITP.
- 4) Rediseñar la estructura de los informes anuales de la CITP para enfocarlos más en la evaluación de los avances hacia el cumplimiento de los objetivos del

PNTTP vigente y presentar de una manera más sistemática tanto las acciones individuales de cada autoridad participante, como las acciones colectivas de la CITP como órgano colegiado. Definir con más precisión los tipos de información que debe reportar cada autoridad participante.

5) Ante la ambigüedad del marco normativo respecto a las autoridades responsables de reportar la información sobre la persecución de los delitos, reforzar la obligación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad (art. 89 fracción IV) de generar un banco de datos desagregado para cada uno de los delitos establecidos en la LGTP. Abrir una discusión sobre la necesidad y pertinencia de incluir estos datos en los informes anuales de la CITP.

6) Desarrollar un método de recolección y análisis de datos estable en el tiempo, cuyo objetivo principal sea la medición de los avances del PNTTP y garantizar el acceso a dicha información para toda la ciudadanía.

7) Difundir los informes de manera sistematizada y accesible a la ciudadanía, agrupándolos en un mismo portal electrónico, favoreciendo su divulgación por todos los medios posibles y con las adaptaciones y traducciones que fueran necesarias para garantizar su accesibilidad.

8) Fortalecer la identificación de los indicadores de evaluación para el análisis de los avances anuales en los ámbitos relacionados con la prevención, persecución, coordinación interinstitucional, cooperación internacional, armonización legislativa y atención a víctimas de los delitos en materia de trata de personas.

9) Homologar los criterios para solicitar información a las diversas autoridades a fin de facilitar la sistematización de la misma.

- 10) Intensificar el análisis de la información obtenida para realizar productos que brinden una evaluación cualitativa de los avances en la materia evitando quedarse en una recopilación.
- 11) Fortalecer los recursos económicos y humanos para llevar a cabo los trabajos de la Comisión Intersecretarial.

ANEXOS

1. SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

ACNUDH – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

CEAV – Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

CITP – Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas

CoIDH – Corte Interamericana de los Derechos Humanos

CNDH – Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CNUCDOT – Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

INM – Instituto Nacional de Migración

LGTAIP – Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

LGTP – Ley General para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos

OIM - Organización Internacional para las Migraciones

PGR – Procuraduría General de la República

PNTTP 2014- 2018/ Programa Nacional – Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018

Protocolo de Palermo - Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños

SEGOB – Secretaría de Gobernación

UNAM - Universidad Nacional Autónoma de México

2. BIBLIOGRAFÍA

Informes anuales de la CITP

Secretaría de Gobernación, 2014. Informe Anual 2013: Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Fecha de publicación: 22.10.2014. En línea:

[http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2386/1/images/SEGOB_Informe_Trata_de_personas_\(22-OCT-2014\).pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2386/1/images/SEGOB_Informe_Trata_de_personas_(22-OCT-2014).pdf) Fecha de consulta: 12.09.2018.

Secretaría de Gobernación, 2015. Informe Anual 2014: Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Fecha de publicación: 10.12.2015. En línea:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37490/INFORME_2014_COMISION_INTERSECRETARIAL.pdf Fecha de consulta: 13.09.2018.

Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas, 2016. Informe Anual 2015: Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Fecha de publicación: 30.12.2016. En línea:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177655/1606_16_SEGOB_INFO_RME_ANUAL_INTERIOR.PDF Fecha de consulta: 13.09.2018.

Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas, 2018. Informe Anual 2016: Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Fecha de publicación: 08.03.2018. En línea:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/306870/Informe_2016_CITDP_010318.pdf Fecha de consulta: 14.09.2018.

Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas, 2018. Informe anual 2017: Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Fecha de publicación: 25.10.2018. En línea:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/405557/Informe_Anual_2017.pdf

Fecha de consulta: 06.11.2018.

Instrumentos normativos nacionales e internacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2018. En línea:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

Fecha de consulta: 27.09.2018

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, Resolución 55725 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 15 de noviembre de 2000. En línea:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> Fecha de consulta: 12.09.2018.

Ley General de transparencia y acceso a la información pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. En línea:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Fecha de consulta: 12.09.2018.

Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012. Fecha de consulta: 12.09.2018. En línea:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTP_190118.pdf

Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, Acuerdo de modificación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2017. En línea:

<http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-08.pdf> Fecha de consulta: 20.09.2018.

Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014. En línea:

<http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2274/1/images/PROGRAMA%20NACIONAL%202014-2018.pdf>

Reglamento de la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2013. En línea:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGPSEDMTP.pdf

Fecha de consulta: 18.09.2018.

Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2014. Fecha de consulta: 18.09.2018. En línea:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5330703&fecha=24/01/2014

Diagnósticos sobre trata de personas

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México*, diciembre de 2013. Fecha de consulta: 12.09.2018. En línea:

http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/Diagnostico_Trata.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe Anual 2017*, enero de 2018. Fecha de consulta 4. 10.2018. En línea:

http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México, 2014. En línea:

http://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico_trata_de_personas.pdf Fecha de consulta: 12.09.2018

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH/OHCHR) (2014). *Los Derechos Humanos y la Trata de Personas*. Folleto Informativo N° 36. En línea: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36_sp.pdf Fecha de consulta: 12.10.2018

Presidencia de la Comisión contra la Trata de Personas, 2017. *Análisis y Evaluación del Informe de la Comisión Intersecretarial Contra la Trata de Personas 2015*. Senado de la República. En línea:

http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/presentacion.pdf

Fecha de consulta: 12.09.2018

Trabajos de investigación sobre la rendición de cuentas

Izunza Vera, Ernesto y Olvera Rivera, Alberto, coords. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México: Universidad Veracruzana y Editorial Porrúa.

Pardo, María del Carmen (2010). “Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo del gobierno”, CIDE, documento de trabajo núm. 245, abril 2010. En línea: <http://www.libreriacide.com/libros/pdf/DTAP-245.pdf>

Schedler, Andreas (2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?”, Cuadernos de transparencia, Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Fecha de consulta: 21.10.2018. En línea:

http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/que_es_la_rendicion_de_cuentas.pdf

Documentos internacionales

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 2002. *Principios y Directrices Recomendados*. Documento HR/PUB/02/3, Nueva York y Ginebra. En línea: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingssp.pdf> Fecha de consulta: 14.10 2018.

ACNUDH (2010). Comentario a los Principios y Directrices Recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas. Documento HR/PU/10/2, Nueva York y Ginebra. Fecha de consulta: 15.10.2018. En línea:

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_s_p.pdf

ACNUDH (2014). Los derechos humanos y la trata de personas, Folleto Informativo N° 36, Nueva York y Ginebra. Fecha de consulta: 20.10.2018. En línea:

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36_sp.pdf

ACNUDH (2016). Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento. Estudio de la Colaboración de los Estados con los Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos. Fecha de consulta: 05.11.2018. En línea:

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_Study_sp.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2003). Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación. Documento OEA/Ser.L/V/II.117, 7 de marzo de 2003. Fecha de consulta: 23.10.2018. En línea:

<http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>

Comité contra la Desaparición Forzada (2012). Directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en virtud del artículo 29 de la Convención, aprobadas por el Comité en su segundo período de sesiones (26 a 30 de marzo de 2012). Documento CED/C/2, 8 de junio de 2012.

Comité contra la Desaparición Forzada (2015). Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del Artículo 29, párrafo 1 de la Convención.

Documento CED/C/DEU/CO/1, 1 de julio de 2015. Fecha de consulta: 20.10.2018.

En línea:

<http://www.hchr.org.mx/images/CED/Observaciones%20Finales%20Comite%20Desaparicion%20Forzada%20MX2015.pdf>

Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (2018). Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México.

Documento CEDAW/C/Mex/CO/9, 25 de julio de 2018. En línea:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/MEX/CO/9&Lang=En Fecha de consulta: 09.11.2018.

David, Fiona, coord. (2007). ASEAN and Trafficking in Persons: Using Data as a Tool to Combat Trafficking in Persons. Organización Internacional para las Migraciones. Fecha de consulta: 05.11.2018. En línea:

<https://publications.iom.int/es/books/asean-and-trafficking-persons-using-data-tool-combat-trafficking-persons>