

IBERO
PUEBLA



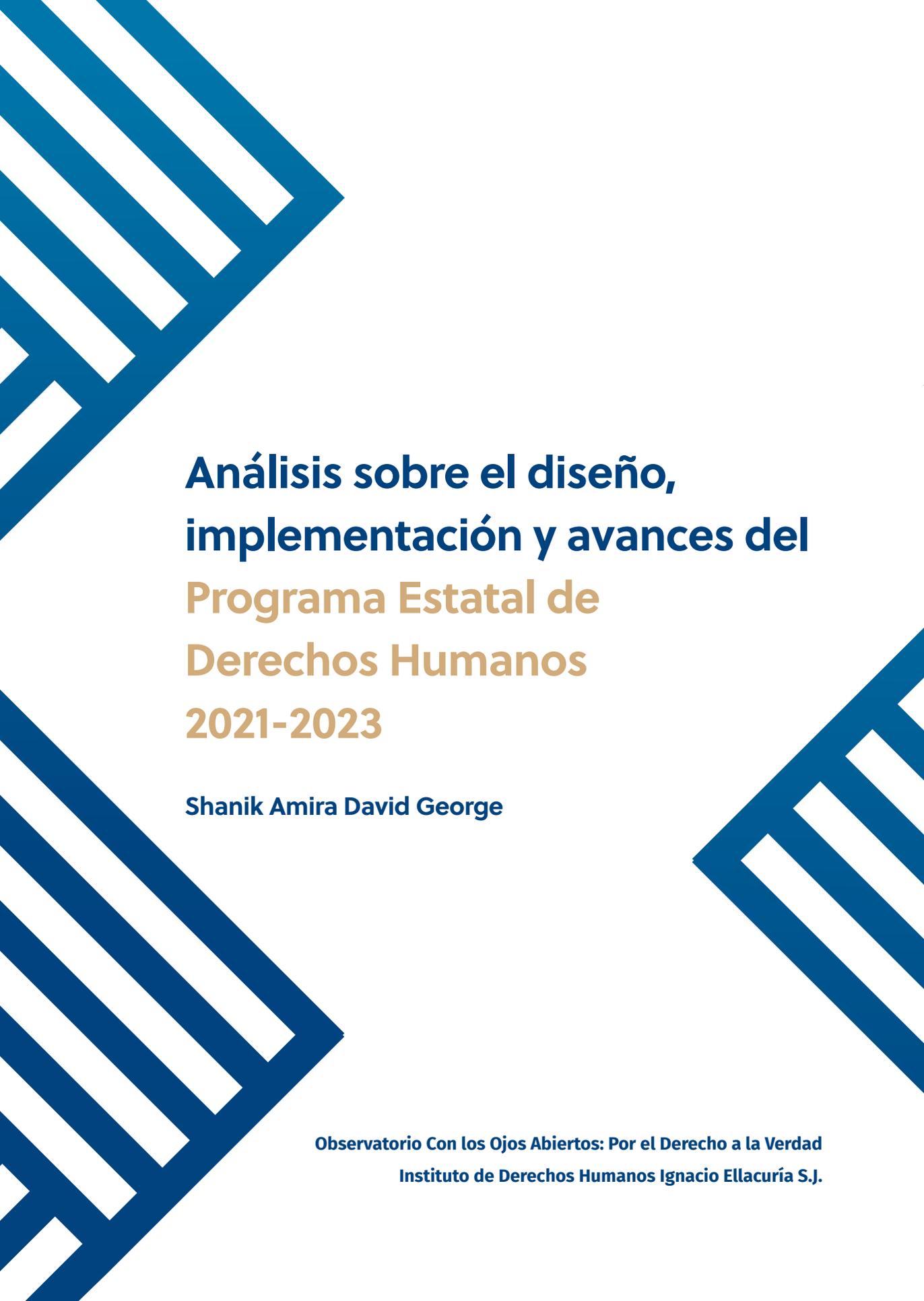
INSTITUTO DE
DERECHOS HUMANOS
IGNACIO-ELLACURÍA, SJ



Análisis sobre el diseño, implementación y avances del Programa Estatal de Derechos Humanos 2021-2023

Shanik Amira David George

Observatorio Con los Ojos Abiertos: Por el Derecho a la Verdad
Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría S.J.



Análisis sobre el diseño, implementación y avances del Programa Estatal de Derechos Humanos 2021-2023

Shanik Amira David George

**Observatorio Con los Ojos Abiertos: Por el Derecho a la Verdad
Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría S.J.**

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

Biblioteca Interactiva Pedro Arrupe SJ

Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación

David George, Shanik Amira, autora

Análisis sobre el diseño, implementación y avances del Programa

Estatal de Derechos Humanos 2021-2023 / Shanik Amira David George.

San Andrés Cholula Puebla, México : Universidad Iberoamericana Puebla :

Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ. : Observatorio con los Ojos Abiertos: Por el Derecho a la Verdad (OCLOA), 2024.

1. Derechos humanos – Puebla. 2. Derechos Humanos – México.
3. Derechos Humanos – Políticas públicas – Puebla. 4. Programa Estatal de Derechos Humanos – Puebla. I. Universidad Iberoamericana Puebla, entidad editora. II. Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ (Puebla), entidad editora.

JC 599.M62 D38.2024

Clasificación Dewey: 323.40972

ISBN: 978-607-8587-88-9

Primera edición, Noviembre 2024

DR. © Universidad Iberoamericana Puebla

Blvd. del Niño Poblano 2901, Reserva Territorial Atlixcáyotl,

San Andrés Cholula, Puebla, México. CP 72820

libros@iberopuebla.mx

“Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal de Derechos de Autor, y en su caso, de los tratados internacionales aplicables; la persona que infrinja esta disposición será acreedora a las sanciones legales correspondientes”.

Impreso en México

Printed in Mexico

Índice

01

Introducción / 07

Metodología / 09

02

1. Contexto / 13

1.1. Guías para la elaboración de programas estatales de derechos humanos / 15

1.2. Estándares internacionales / 19

03

2. Programa Estatal de Derechos Humanos / 27

3. Elaboración del PEDH / 35

3.1. Proceso de elaboración / 35

3.2. Alineación al Plan Estatal de Desarrollo / 36

3.3. Mecanismos de participación ciudadana / 39

3.4. Diagnóstico / 45

3.5. Temáticas, objetivos, estrategias y líneas de acción / 50

3.5.1. *Temática 1. Vinculación institucional* / 55

3.5.2. *Temática 2. Atención a víctimas* / 58

3.5.3. *Temática 3. Atención a grupos históricamente vulnerados* / 60

3.5.4. *Temática 4. Capacidad de gestión* / 64

3.5.5. *Temática 5. Capacitación de la administración pública* / 66

3.5. Instituciones responsables / 68

3.6. Indicadores / 70

04

4. Implementación del PEDH / 77

4.1. Sistema Estatal de Derechos Humanos / 80

05

5. Avances del PEDH / 85

5.1. Plan Anual de Trabajo / 85

5.2. Avance de los Indicadores / 88

Conclusiones y recomendaciones / 92

Referencias / 94

Anexo 1 / 103

Anexo 2 / 109

Anexo 3 / 112

Introducción

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 no sólo representó un cambio en la legislación a nivel nacional, sino que además trajo consigo una transición en la forma en cómo se elaboran políticas públicas en México, las cuales deben buscar garantizar los derechos fundamentales de la población, al ser esta es una obligación de las autoridades en todo el país.

Esto ha llevado al desarrollo de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, bajo el cual, las acciones institucionales deben alinearse a las obligaciones que tienen los Estados en la materia, poniéndolas en el centro para la definición de la actuación de gobierno.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) refiere que, bajo este enfoque, las políticas públicas deben verse desde una perspectiva intersectorial, es decir, que su cumplimiento le compete no solo a una institución, sino que debe ser el resultado de la participación de diferentes dependencias y órdenes de gobierno.

Lo anterior se incluye en el documento “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos”, en donde la Comisión subraya que

las políticas públicas con enfoque en derechos humanos orientan y coordinan la acción estatal con el objetivo de proteger y promover estos derechos, enfocadas a resolver problemáticas políticamente definidas dentro de un contexto social, económico, cultural y ambiental. El fortalecimiento institucional en derechos humanos es clave para el respeto y la implementación de los estándares interamericanos de derechos humanos (2018, p.37).

Por lo tanto, continúa el organismo, para analizar una política pública de este tipo se debe abordar cómo se caracteriza, conforma y articula esta.

Siguiendo esta premisa, desde el Observatorio Con los Ojos Abiertos: Con el Derecho a la Verdad, del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, nos dimos a la tarea de analizar el Programa de Derechos Humanos 2021-2024 del gobierno del estado de Puebla, al ser el que organiza e instrumenta la estrategia del gobierno actual en la materia.

El Programa se dio a conocer en diciembre de 2021, y a dos años, encontramos diferentes deficiencias no sólo en su implementación, sino también en su diseño y estructuración, pues no se consideró la propuesta de enfoque de derechos humanos para su elaboración, hubo escasa participación ciudadana y ha tenido pocos

avances a menos de un año de que termine el actual gobierno, lo cual deja ver una simulación por parte de las autoridades estatales para el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

El objetivo del presente documento no sólo es señalar las deficiencias o vacíos que se identificaron en la estructuración del Programa, sino también hacer puntualizaciones sobre posibles mejoras que podrían ser consideradas en ejercicios futuros, de modo que el siguiente programa de este tipo incorpore el enfoque de derechos humanos.

Para esto, en un primer apartado se presenta el contexto social, político y normativo en el que se generan este tipo de programas de derechos humanos a nivel nacional, así como las metodologías que se han sugerido desde el gobierno federal para que el desarrollo de estos cumpla con estándares en la materia.

Posteriormente se aborda el contenido en sí del Programa Estatal de Derechos Humanos vigente, para conocer cuáles son sus objetivos y temáticas. En el tercer apartado, que es el más extenso de este documento, se analiza el proceso de elaboración del Programa, desde las acciones institucionales que se llevaron a cabo para el mismo, los mecanismos de participación ciudadana y la forma en cómo se redactaron los objetivos y estrategias, ya que, en política pública, la claridad y precisión en el diseño de sus objetivos, es fundamental a fin de lograr un impacto a través de la actuación institucional.

En el cuarto apartado se presentan algunos datos con respecto a qué acciones se han tomado para la implementación del programa, y después se desarrollan los avances que se han tenido en el poco tiempo que éste ha estado vigente.

Cabe mencionar que mientras se llevaba a cabo la redacción de este documento, el gobierno del estado de Puebla modificó el Plan Estatal de Desarrollo, así como los programas derivados del mismo, por lo que en el Anexo 1 se hace un análisis resumido del nuevo Programa Estatal de Derechos Humanos, que reemplazó al vigente al momento de empezar la presente investigación.

Metodología

Para el presente análisis se realizó principalmente una investigación documental, para lo cual se consultaron diversas fuentes del gobierno federal y del estado de Puebla, así como estándares y recomendaciones de organismos internacionales.

En un primer momento, se revisó y analizó el Programa Estatal de Derechos Humanos (PEDH) 2021-2024 del gobierno del estado de Puebla, para caracterizar sus diferentes elementos y definir las primeras rutas que se podían tomar para su análisis. Además, se consultó el Programa Estatal de Derechos Humanos 2017-2018 para identificar semejanzas y diferencias.

Otro documento que se consultó fue el Plan Estatal de Desarrollo (PED), pues de este se derivan 10 programas especiales, incluido el de Derechos Humanos objeto del presente análisis; dado que cada uno de estos programas derivados abarcan temas prioritarios para la administración pública estatal, se hizo una revisión de estos, y de los lineamientos y documentos correspondientes a los comités y subcomités que se encargan de vigilar el cumplimiento de todas estas políticas públicas, con el fin de identificar cómo opera este sistema de planeación, organizacional y administrativo del gobierno de Puebla.

Adicionalmente, se consultaron documentos metodológicos propuestos por la Secretaría de Gobernación federal y de la Secretaría de Planeación y Finanzas estatal, al ser estos los que contienen los criterios que se debían seguir para la estructuración del Programa.

Con base en todo lo anterior, se presentaron 50 solicitudes de información a diferentes dependencias y entidades del gobierno del estado de Puebla, las cuales se analizaron y sistematizaron para mapear los pasos y acciones que se siguieron para el desarrollo del Programa y para el cumplimiento de las metas del mismo. Además, se presentaron otras 31 solicitudes a las secretarías de Gobernación de las entidades de la república para conocer en cuáles se tienen programas de este tipo vigentes.

También se consultaron documentos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de diferentes comités de la Organización de las Naciones Unidas para retomar recomendaciones que se han hecho en los últimos años al Estado mexicano, y se buscó información para actualizar los indicadores de cumplimiento que se establecen en el Programa¹.

1 En el Programa Estatal se establece que los indicadores de cumplimiento del mismo se tomarían de índices y estadísticas generadas por instituciones nacionales e internacionales, por lo que, para tener una idea del avance de los logros obtenidos desde su entrada en vigor, se buscaron los resultados más recientes de estos.

Con todos estos elementos, se analizan, desde una perspectiva de derechos humanos, cada una de las etapas de la elaboración e implementación del Programa, para determinar qué tanto se apega a las obligaciones que se tienen en la materia o si se trata de un documento cualquiera de política pública, sin un enfoque particular para la garantía y protección de los derechos humanos.

01. Contexto

Cuando hablamos de políticas públicas, acciones y programas gubernamentales en materia de derechos humanos en México, es indudable que el principal antecedente es la reforma constitucional de 2011.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un decreto por medio del cual se modificaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que se pasó de una concepción de garantías individuales a derechos humanos, se amplió el bloque de constitucionalidad para incluir tratados internacionales, se precisaron criterios con respecto a la no discriminación, derechos de personas en reclusión, entre otras cuestiones.

Un aspecto importante, es que en el tercer párrafo del artículo 1 se establecieron de manera textual las obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Esto trajo consigo que en los últimos años se hayan tomado diversas acciones institucionales para la protección, promoción y garantía de los derechos humanos, como fue la creación de organismos como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), así como diversas reformas legales para el reconocimiento y garantía de diversos derechos.

Como parte de la estrategia para fortalecer las políticas gubernamentales en la materia, el 30 de abril de 2014 se publicó en el DOF el primer Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2014-2018, el cual surgió como un documento derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND), alineado a los ejes y líneas de acción de este.

Posteriormente, con el cambio de administración federal, el 10 de diciembre de 2020 se publicó el PNDH 2020-2024, correspondiente al gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Es decir, durante un período de dos años, no se tuvo un documento que dirigiera la política institucional en materia de derechos humanos a nivel nacional.

Pese a esto, desde la Secretaría de Gobernación federal se generaron diversos documentos metodológicos y guías para que en las entidades federativas se replicaran estos programas de derechos humanos, apegados a los respectivos planes estatales de desarrollo.

Al respecto, se identificó que con corte a marzo de 2023 sólo 11 estados de la república contaban con un Programa de Derechos Humanos vigente emitido por el Poder Ejecutivo local: Baja California, Baja California Sur, Coahuila de Zaragoza, Durango, Guanajuato, México, Nuevo León, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz de Ignacio de la Llave. En el caso de Michoacán y Querétaro, reportaron que sus programas dejaron de estar vigentes en 2021. El resto de los estados informaron no tener documentos de este tipo, y algunos indicaron que los derechos humanos son un eje dentro de sus Planes Estatales de Desarrollo².

En el caso de Puebla, el primer Programa Estatal de Derechos Humanos que se elaboró fue durante la gubernatura de José Antonio Gali Fayad, la cual duró sólo 22 meses. En agosto de 2017 el entonces titular del Ejecutivo presentó dicho programa y se comprometió a cumplirlo antes de que concluyera su periodo en diciembre de 2018.

Para objeto del presente análisis, se revisó particularmente la metodología que se siguió para la elaboración de dicho Programa. Destaca que una primera acción de planeación se realizó durante el período de la campaña electoral de 2016, pues en el documento se indica que en los meses de mayo, junio y julio de ese año se realizó una encuesta a mil personas “de diferentes estratos sociales y de la más diversa formación académica, mayores de edad en las salas de espera de oficinas públicas, parques, universidades, así como usuarios y operadores de unidades de transporte público, entre otro” (2017, p.14), es decir, los trabajos empezaron desde antes del periodo de transición de gobierno.

Además, se indica que se realizaron acciones para socializar el Programa durante su elaboración “solicitando sugerencias, comentarios y observaciones a más de 20 instituciones de educación superior y más de 30 organizaciones de la sociedad civil, durante los meses de diciembre de 2016 y enero de 2017” (2017, p.14), y posteriormente se turnó a los otros poderes del Estado, a la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y a la Oficial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) para su retroalimentación.

Adicionalmente, similar al Programa Nacional y al programa estatal vigente, se incluye un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en el estado, el cual retoma diversas fuentes documentales.

El Programa se dividía en 10 Objetivos, que abordaban temas como armonización de la normativa estatal, protección a periodistas y a la libertad de expresión, atención a víctimas, erradicación de la discriminación en contra de las mujeres y personas de la comunidad LGBTTTI³, protección de las personas migrantes, garantizar

2 Se presentaron solicitudes de información a cada una de las entidades federativas en donde se preguntó de manera textual si contaban con un Programa Estatal de Derechos Humanos y que proporcionaran la versión digital del mismo.

3 Se usan las siglas como se presentan en el Programa.

los derechos de las personas con discapacidad, y la difusión de la cultura de los derechos humanos, por mencionar algunos puntos.

Este programa dejó de estar vigente en diciembre de 2018, cuando se dio el cambio de gobierno en la entidad, y fue hasta diciembre de 2021 que se emitió el actual Programa Estatal de Derechos Humanos, lo cual dejó un vacío de tres años, situación que, en parte, pudo responder al contexto político complejo que se tuvo durante la primera mitad de 2019⁴.

1.1. Guías para la elaboración de programas estatales de derechos humanos

Dado que los programas de derechos humanos surgieron como una respuesta a la reforma constitucional de 2011, desde el gobierno federal se han generado diversos documentos normativos que establecen criterios y una metodología sugerida para la elaboración de estos planes.

Si bien existen protocolos enfocados a la administración pública federal, en este caso nos interesan las recomendaciones hechas a las entidades federativas ya que estas serían las bases para la elaboración del actual Programa Estatal, sin embargo, como veremos más adelante, esto no es así.

Durante la administración de Enrique Peña Nieto se emitió la Guía Práctica para la Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos⁵, la cual divide el proceso de estos programas en: planeación, elaboración, implementación, monitoreo y evaluación⁶.

4 El 15 de diciembre de 2018 Martha Erika Alonso rindió protesta como gobernadora del estado de Puebla, pero falleció el 24 de diciembre siguiente en un accidente. En su momento el secretario de Gobernación, Jesús Rodríguez Almeida, quedó como encargado de despacho durante un mes, tras lo cual el Congreso del Estado nombró a Guillermo Pacheco Pulido como gobernador interino mientras se realizaba un proceso electoral extraordinario para la elección del nuevo titular del Ejecutivo local, el cual ganó Luis Miguel Barbosa Huerta, quien rindió protesta el 31 de julio de 2019, por lo que su gubernatura inició formalmente hasta el 1 de agosto de ese año. Estos cambios constantes generaron un retraso en la implementación de acciones y políticas públicas en diferentes rubros de la administración pública estatal.

5 El documento en sí no tiene fecha de expedición, pero se encuentra disponible en un apartado del portal de la Secretaría de Gobernación federal correspondiente a los Diagnósticos y Programas Estatales de Derechos Humanos, actualizado el 11 de octubre de 2018.

6 Este esquema es similar al que se sigue para la construcción en general de las políticas públicas.

Para la fase de Planeación se recomienda conformar un comité coordinador con participación de representantes de los tres órdenes de gobierno del estado, el organismo protector de derechos humanos estatal y miembros de la sociedad civil y academia. Este grupo debería tener entre sus obligaciones: elaborar el diagnóstico para identificar la situación de los derechos humanos en la entidad, coordinar los mecanismos de participación ciudadana, elaborar el documento del Programa, así como coordinar su implementación. Para todo esto, el comité debería contar con un presupuesto asignado y tener una metodología puntual de trabajo, según se indica en la Guía.

Uno de los puntos centrales de la Planeación es la elaboración del diagnóstico, ya que, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Guía, el primer paso

implica revisar las obligaciones internacionales contraídas por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos y verificar su cumplimiento. Para ello se deberán consultar tanto el sistema universal, es decir los tratados y recomendaciones emitidas por los órganos de las Naciones Unidas, así como el sistema interamericano, que incluye revisar los tratados del sistema, las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las sentencias de casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (p.6).

A la par se debe buscar información de diversas fuentes que ayuden a contextualizar la situación actual de la entidad, la cual puede provenir de fuentes oficiales o de organizaciones de la sociedad civil.

Una vez que se tienen estos insumos, el segundo paso consiste en verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos, por medio de la revisión del marco jurídico, el sistema institucional, el presupuesto y “el grado de conciencia y educación en derechos humanos con el que cuentan las y los servidores públicos en todos los niveles y la sociedad en general” (p.7).

Con esta información se elabora el diagnóstico, en el cual “se hará un bosquejo de priorización de temas y posibles acciones para la atención a la problemática” (p.7), de acuerdo con lo que se establece en la Guía.

Otro aspecto fundamental en esta fase de planeación es la generación de mecanismos de participación ciudadana, pues en la Guía se indica que “se deben hacer foros y consultas abiertas al público en general, en las que se incluya la participación de las víctimas de violaciones de derechos humanos” (p.8), actividades en las que se pueden recolectar datos importantes sobre la percepción de la ciudadanía sobre la situación en la entidad.

Posteriormente, se tiene la fase de Diseño del PEDH, para la cual se deben retomar los estándares internacionales en materia de derechos humanos analizados en los pasos anteriores, para así definir los objetivos, estrategias y líneas de acción, así

como establecer de manera clara las dependencias responsables de cada una de éstas y los plazos para su cumplimiento.

También se recomienda el establecimiento de indicadores para poder medir el cumplimiento de estas acciones; para esto, en la Guía se retoma la clasificación de indicadores, establecida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1.

Clasificación de indicadores para la medición de derechos humanos del OACNUDH

Tipo de indicador	Definición
Indicadores estructurales	<p>Ayudan a identificar la aceptación, intención y compromiso del Estado para aplicar medidas apegadas a las obligaciones en materia de derechos humanos.</p> <p>Reflejan la creación de marcos jurídicos o institucionales para cumplir con los estándares internacionales.</p> <p>Toman en cuenta medidas legislativas y políticas públicas para la protección de determinados derechos.</p>
Indicadores de proceso	<p>Evalúan el esfuerzo del Estado para convertir sus compromisos en materia de derechos humanos en resultados puntuales.</p> <p>En este rubro entran las más comunes usadas para la medición de acciones de gobierno, como indicadores de cobertura de programas sociales en determinados sectores, denuncias recibidas, mediciones sobre el funcionamiento de instituciones públicas, por mencionar algunos.</p>
Indicadores de resultados	<p>Evalúan los efectos de las acciones del Estado para la promoción de los derechos humanos, es decir, miden los cambios que se dan en las sociedades tras la aplicación de determinadas medidas.</p> <p>Pueden ser reducción en la tasa de analfabetismo, reducción de la pobreza, mejora en la proporción de víctimas de violaciones de derechos humanos que acceden a reparación del daño, entre otras.</p>

Nota. Elaboración propia con información del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Una vez que se cuenta con el documento elaborado, se procede a las fases de Implementación, Monitoreo y Evaluación, las cuales siguen modelos de procesos similares de cualquier otra política pública por lo que no se abunda al respecto.

Para diciembre de 2022, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación federal emitió una nueva Guía para la Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos, la cual contiene

elementos similares al documento descrito en páginas anteriores, pero con algunas particularidades⁷.

Adicional a la conformación del grupo responsable de la elaboración del Programa, en esta Guía se sugiere instaurar mecanismos de apertura gubernamental, los cuales pudieran realizar consultas públicas, recibir asesoría técnica de agentes externos, transparentar información sobre el programa y facilitar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión.

Otro aspecto es que en la nueva Guía se sugiere revisar el Programa de Derechos Humanos de la administración estatal previa, para identificar aspectos a los cuales se les podría dar continuidad. Este es un elemento importante, ya que representa dejar de lado diferencias partidistas o políticas y poner en el centro la necesidad de garantizar los derechos humanos, dando seguimiento a acciones puestas en marcha en años anteriores o fortaleciendo áreas de oportunidad que hayan quedado pendientes, esto como parte del cumplimiento del principio de progresividad.

Además, el proceso de diseño del programa es más puntual que en caso anterior, ya que sugiere 10 pasos: 1) identificación de asuntos prioritarios; 2) acopio y análisis de información; 3) definición del problema; 4) análisis del problema; 5) análisis del objetivo; 6) identificación de experiencias de intervención y recomendaciones del caso práctico; 7) selección de alternativas; 8) definición de actividades necesarias y suficientes; 9) estructuración del programa; y 10) integración del diagnóstico.

En este caso, llama la atención que el diagnóstico es lo último que se elabora ya que “esto es posible porque los pasos previos generan insumos que sirven para elaborarlo de manera coherente” (2022, p.51). Es decir, bajo este modelo el diagnóstico es un resultado del programa y no la base para la identificación de los problemas que se tienen en la entidad.

Como se ha visto, un Programa de Derechos Humanos debe seguir una metodología particular, pues deben ponerse en el centro los estándares internacionales en la materia para promover que el Estado cumpla con sus obligaciones y se garantice la protección de los derechos fundamentales de la población. Sin embargo, como se verá más adelante, en el caso del programa actual de Puebla, estos criterios no fueron tomados en cuenta.

7 Dado que este documento se emitió posterior a la elaboración del PEDH de Puebla, no se profundizará en él, ya que sus lineamientos y recomendaciones no aplican para la revisión del programa vigente en la entidad.

1.2. Estándares internacionales

Considerando que los programas de derechos humanos responden a las obligaciones que tiene el Estado mexicano en la materia, se considera fundamental retomar algunas recomendaciones y estándares que se han emitido a México en los últimos años, los cuales deberían ser tomados en cuenta en estos documentos de planeación.

Como ya se mencionó, en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar los casos en los que se violen éstos. Tomando como base a Salazar Ugarte (2014), podemos esquematizar estas obligaciones de la siguiente manera:

Tabla 2.

Definición de las obligaciones en materia de derechos humanos

Obligación	Definición
Promover	Se deben tomar acciones para concientizar a la sociedad en general para que ésta conozca cuáles son sus derechos y así pueda disfrutarlos y exigirlos.
Respetar	El Estado debe evitar realizar acciones que vulneren, limiten o pongan en riesgo los derechos de la población.
Proteger	El Estado debe tomar las acciones necesarias para evitar que se violen los derechos humanos en general, sin importar de dónde venga esta vulneración.
Garantizar	Las autoridades deben generar condiciones institucionales y materiales que ayuden no sólo a que se puedan ejercer y disfrutar los derechos humanos, sino además buscar formas de mejorar éstas de manera constante.
Prevenir	El Estado debe generar condiciones que inhiban hechos que puedan violar derechos humanos, y tomar medidas necesarias para proteger grupos o personas que sean más susceptibles a ser discriminados o violentados, con el objetivo de evitar que se den estos hechos.
Investigar	Las autoridades deben investigar todo hecho violatorio de derechos humanos de manera imparcial y efectiva para garantizar el acceso a la justicia de las personas afectadas.

Sancionar	Una vez que se tengan los resultados de las investigaciones de violaciones a derechos humanos se debe sancionar a los responsables para evitar hechos de impunidad.
Reparar	El Estado debe reparar el daño que se hayan sufrido por violaciones a los derechos humanos, ya sea restituyendo sus derechos o cualquier otro mecanismo que ayude a resarcir la afectación ⁸ .

Nota. Elaboración propia⁹

Si bien cada obligación tiene sus particularidades, el cumplimiento de sólo una de estas no es suficiente, sino que deben verse y acatarse en su conjunto, por ejemplo, de poco ayudaría una campaña de difusión sobre el derecho de las comunidades indígenas a contar con intérpretes en procesos judiciales (promover) si no hay disponibilidad de estos en las comunidades con una alta población hablante de una lengua indígena (garantizar).

Otro elemento que sirve de punto de partida para entender las obligaciones del Estado es el Capítulo I de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el Artículo 1 se establece que los Estados parte “se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”, sin discriminación alguna.

Además, en el Artículo 2 se determina que, si no se cuentan con medidas “legislativas o de otro carácter” que garanticen el ejercicio de los derechos y libertades establecidos en la Convención, las autoridades deben “adoptar, con arreglo a procesos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

Este segundo artículo merece especial mención, ya que deja ver que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial tienen la obligación del cumplimiento y respeto de los derechos humanos por medio de medidas de diferente tipo, dependiendo de sus facultades, ya sean administrativas, presupuestales, legislativas, de promoción y protección, de investigación y sanción, y de más acciones que sean necesarias. Es decir, existe una responsabilidad compartida de los tres poderes del Estado, por lo que deberían trabajar de forma coordinada.

Para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los gobiernos nacionales en materia de derechos humanos, de manera periódica diversos organismos internacionales

⁸ Dentro de la reparación del daño, desde una perspectiva de justicia transicional, se incluyen acciones en materia de verdad, justicia y memoria, sin embargo, para los fines del presente análisis sólo consideramos las obligaciones generales que se tienen en materia de derechos humanos.

⁹ Con datos del libro *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, de Pedro Salazar Ugarte (2014).

generan informes con recomendaciones puntuales¹⁰. Por ejemplo, el 20 de marzo de 2019 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó el resultado del Examen Periódico Universal que se hizo a México, en el cual se emitieron 264 recomendaciones al Estado mexicano¹¹, las cuales en términos generales se enfocaban en los siguientes temas:

- Fortalecer las instituciones que investigan y documentan la desaparición de personas.
- Generar condiciones para la protección a periodistas y defensores de derechos humanos.
- Combatir a la discriminación contra personas LGBTTTIQ+.
- Combatir la discriminación contra personas afrodescendientes y de comunidades indígenas.
- Atender las condiciones de niñas, niños y adolescentes.
- Prevenir y sancionar los casos de tortura o tratos inhumanos.
- Combatir y sancionar la trata de personas.
- Promocionar y garantizar el acceso a la salud y derechos sexuales y reproductivos.
- Mejorar condiciones educativas, principalmente en infraestructura y accesibilidad.
- Investigar y sancionar los feminicidios y la violencia de género.
- Reducir la pobreza en el país y la brecha salarial, así como garantizar el acceso al agua.
- Aplicar acciones y políticas que fomenten la inclusión de personas con discapacidad.
- Generar condiciones que garanticen los derechos de las personas migrantes en tránsito, particularmente mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Por otro lado, el Comité de Derechos Humanos de la ONU emitió a finales de 2019 observaciones con relación al sexto informe periódico de México y generó diversas recomendaciones, destacando, por ejemplo, la necesidad de generar reformas legislativas para incluir en el marco jurídico nacional las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues se identificaron criterios contrarios a éste.

10 Para efectos de este análisis sólo se tomarán algunas de las recomendaciones hechas por el Consejo de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de la ONU y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ya que son los que dan un panorama general de la situación de los derechos humanos en México, sin caer en cuestiones específicas como otros comités o relatorías que se enfocan a temas puntuales como mujeres, niñas, niños y adolescentes, comunidades indígenas, discapacidad, entre otros.

11 El informe del Grupo de Trabajo se presentó el 27 de diciembre de 2018, y para el 12 de febrero de 2019 el gobierno de México respondió al mismo aceptando casi la totalidad de las recomendaciones emitidas, excepto dos: ratificar las enmiendas de Kampala al Estatuto de Roma ya que esto seguía bajo consulta, y una hecha por la Santa Sede para proteger la vida desde la concepción, ya que esto “es inconsistente con el marco constitucional y la legislación penal mexicana, tanto a nivel federal como estatal, que regulan la terminación del embarazo, sin responsabilidad penal, en diversos supuestos, notablemente casos de violación”, según se indica en el acta A/HRC/40/8/Add.1 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Además, se planteó la urgencia de fortalecer a las instituciones encargadas de la atención a víctimas, y “garantizar, incluso mediante reformas legislativas, un trámite rápido y eficaz para lograr el reconocimiento legal de la calidad de las víctimas” (p.3).

Otro aspecto que se recomienda es generar protocolos de investigación de delitos cometidos en contra de personas de las poblaciones LGTBTTIQ+ con motivo de su orientación sexual y/o identidad de género, así como realizar esfuerzos para combatir la discriminación en contra de estos grupos.

También se señala la necesidad de intensificar los esfuerzos para prevenir y combatir la violencia de género por medio de la armonización del tipo penal de feminicidio y los protocolos de investigación a nivel nacional, fortalecer las instituciones responsables de la investigación de estos delitos y facilitar los procesos de denuncia.

Otros temas que se abordan es evitar la militarización en el país, tomar acciones para evitar el uso excesivo de la fuerza por parte de las corporaciones de seguridad, garantizar que la investigación inmediata de crímenes violentos y proteger a las víctimas, familiares y testigos de éstos, mejorar las condiciones de las instituciones encargadas del registro e investigación de la desaparición de personas, garantizar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo, mejorar las condiciones de los centros de reinserción social, proteger el derecho a la libertad de expresión y promover la realización de consultas informadas a las comunidades indígenas.

Por otra parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, aprobó en julio de 2018 las observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, en el que recomendó al gobierno mexicano tomar medidas urgentes para prevenir la desaparición de mujeres, así como simplificar y armonizar los procedimientos para la activación del Protocolo Alba y de la Alerta Amber, con el objetivo de “mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, como el feminicidio y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y trabajo forzoso” (p.9).

También se recomienda destinar recursos humanos, técnicos y económicos, y tener mecanismos y políticas públicas adecuadas para prevenir, investigar y sancionar la trata de personas, además de contar con programas y estrategias específicas para atender a las víctimas de este delito.

Otras observaciones proponen que se generen mecanismos para alentar la denuncia de violencia de género, promover la participación política de las mujeres y tomar acciones concretas para prevenir la mortalidad materna y la violencia obstétrica. En cuestiones legislativas, se refiere la necesidad de derogar “todas las disposiciones legislativas discriminatorias con las mujeres y las niñas, y armonice las definiciones jurídicas y las sanciones relativas a los actos de discriminación y violencia contra las mujeres” (p.4); y en cuestiones de acceso a la justicia se

recomienda capacitar “a los jueces, los fiscales, los defensores públicos, los abogados, los agentes de policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en los planos federal, estatal y local” (p.5).

Es decir, dentro de las recomendaciones del Comité no sólo se plantean acciones que correspondan sólo al Poder Ejecutivo, sino que se señala la necesidad de participación del Poder Legislativo y de las instituciones de procuración de justicia para la protección de los derechos humanos de las mujeres.

Otro documento que es importante retomar es el informe Situación de los Derechos Humanos en México 2015, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el cual se engloban las recomendaciones dirigidas al país en siete categorías: seguridad ciudadana; desapariciones y desapariciones forzadas; tortura; ejecuciones extrajudiciales; acceso a la justicia; personas en situación particular de vulnerabilidad; y acceso a la información.

De las recomendaciones hechas por el organismo, y que podrían ser consideradas por las autoridades en Puebla, por su alcance y periodicidad, podemos mencionar, por ejemplo, fortalecer a las corporaciones policíacas con base en los estándares internacionales en materia de derechos humanos; generar sistemas de información que recopilen datos sobre violencia y delitos cometidos en contra de grupos como mujeres, NNA, migrantes, personas LGTBTTIQ+, pueblos indígenas, por mencionar algunas poblaciones.

La Comisión además planteó establecer un mecanismo para la búsqueda inmediata de personas desaparecidas, particularmente de mujeres y niñas, contar con registros de esta problemática, así como uno de localización de restos no identificados, y fortalecer a las instituciones forenses.

Muchas recomendaciones tienen como objetivo garantizar el acceso a la justicia, por medio de la coordinación entre las instituciones para la investigación de delitos y combatir a la impunidad, además de que se brinde atención especial a las víctimas de éstos.

Se plantea además prevenir, investigar y sancionar los delitos contra de personas LGTBTTIQ+, investigar con debida diligencia los casos de violencia en contra de mujeres, proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes, particularmente en intervenciones policíacas, atender las necesidades de las personas migrantes, garantizar condiciones de verdadera reinserción social para las personas privadas de su libertad, y promover la presencia de traductores para personas de comunidades indígenas.

Con base en todo lo anterior, podemos señalar que los organismos antes mencionados coinciden en asuntos prioritarios de atención en derechos humanos tales como:

- Desaparición de personas
- Trata de personas
- Atención a víctimas
- Poblaciones LGTBTTIQ+
- Niñas, niños y adolescentes
- Violencia de género
- Uso excesivo de la fuerza
- Tortura y tratos crueles
- Periodistas y defensores de derechos humanos
- Personas con discapacidad
- Pobreza
- Comunidades indígenas y afrodescendientes

Además, en muchos rubros se habla de la necesidad de garantizar mejores condiciones en la investigación y sanción de delitos, como parte de una estrategia de combate a la impunidad, sin embargo, como se verá más adelante, dentro del Programa Estatal de Derechos Humanos (PEDH) no se considera la participación de la Fiscalía General del Estado o del Poder Judicial, ni del Congreso del Estado. El único organismo externo a la estructura de gobierno que se incluye es la Comisión de Derechos Humanos del Estado.

Si retomamos lo que se planteaba en la metodología propuesta por el gobierno federal para la elaboración de los programas estatales de derechos humanos, un insumo básico para este proceso son los estándares y recomendaciones emitidas por organismos internacionales, sin embargo, en el documento de Puebla no se hace mención de éstas, lo cual incluso podría representar un incumplimiento en las obligaciones que se tienen en la materia.

02.

**Programa
Estatal de
Derechos
Humanos**

Como se mencionó anteriormente, el 13 de diciembre de 2021 se presentó el Programa de Derechos Humanos 2021-2024 de la actual administración estatal. De acuerdo con un comunicado de prensa publicado en dicha fecha por el área de comunicación social del gobierno del estado, durante la presentación la entonces secretaria de Gobernación, Ana Lucía Hill Mayoral

destacó que con este proyecto, el estado de Puebla avanza en la protección y salvaguarda de los derechos humanos, mediante la promoción del respeto, tolerancia y la no discriminación, y precisa el diagnóstico actual en la entidad, a través del conocimiento, la experiencia y el sentir de diversos sectores de la sociedad que participaron de manera proactiva en su elaboración.

Sin embargo, de acuerdo con la información oficial, la participación social en la elaboración de este documento fue escasa, como se verá a lo largo de las siguientes páginas.

El PEDH es uno de los 10 Programas Especiales Derivados del Plan Estatal de Desarrollo (PED), los cuales abordan temas que son considerados como prioritarios por el titular del Ejecutivo, según se establece en la Metodología para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024¹², publicada por la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Tomando en cuenta esta definición, se observa un primer aspecto que vale la pena señalar: originalmente sólo eran ocho Programas Especiales, y el de Derechos Humanos no estaba en esta lista. Es decir, si nos apegamos al criterio que se establece en el documento metodológico, los derechos humanos no eran un tema prioritario de la administración pública estatal.

De acuerdo con el acta de la primera sesión ordinaria del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP) de 2020, se aprobó la creación de ocho Programas Especiales: Infraestructura; Pueblos Indígenas; Igualdad Sustantiva; Niñas, Niños y Adolescentes; Juventudes; Cuidado Ambiental y Atención al Cambio Climático; Desarrollo Energético Sostenible; y Gobierno Democrático, Innovador y Transparente.

Fue hasta la segunda sesión ordinaria de 2021, llevada a cabo el 25 de noviembre de ese año, que se aprobó el Programa Estatal de Derechos Humanos; posteriormente, el 24 de marzo de 2022 se validó el Programa Especial Anticorrupción.

Además, cabe precisar que los derechos humanos se incluyen en cinco líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo, y en el diagnóstico de la situación de la entidad que se incluye en este, se abordan diversos aspectos en la materia, como la violencia de género, las condiciones de los centros de reinserción social,

¹² En adelante se hará referencia a la “metodología estatal”

linchamientos y número de quejas por violaciones a derechos humanos, temas que son retomados en el Programa Estatal.

Tabla 3.

Líneas de Acción del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 donde se habla de derechos humanos

Ubicación en el PED	Línea de acción
Eje 1. Seguridad Pública, Justicia y Estado de Derecho Estrategia 1. Fortalecer la cultura de la legalidad en la sociedad para propiciar un entorno de paz	Línea de acción 4. Fomentar la cultura de respeto a los derechos humanos Línea de acción 6. Desarrollar una política de reinserción social para personas privadas de su libertad con apego a los derechos humanos
Estrategia Transversal. Pueblos Originarios Instrumentar mecanismos que propicien la disminución de las desigualdades sociales de los pueblos indígenas	Línea de acción 4. Impulsar esquemas de sensibilización respecto a los derechos humanos y sociales de los pueblos indígenas.
Estrategia Transversal. Igualdad Sustantiva Transversalizar la perspectiva de género e interseccionalidad para disminuir las brechas de desigualdad.	Línea de acción 2. Implementar programas de sensibilización dirigidos a las y los servidores públicos en perspectiva de igualdad sustantiva y de derechos humanos.
Enfoques Transversales	Línea de acción 13. Promover el ejercicio de los derechos humanos, así como el desarrollo de hábitos y costumbres en beneficio de los recursos naturales para mitigar los efectos del cambio climático.

Nota. Elaboración propia con información del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024

La ausencia de acciones concretas y de la integración de los derechos humanos como un eje transversal en el PED, refleja la falta de un enfoque los derechos humanos en el quehacer gubernamental, la poca atención que se le da a estos temas en la administración estatal y la simulación por parte de las autoridades que sólo abordan este tema en el discurso, lo cual además se observa en la metodología que se siguió para elaborar el Programa Estatal.

Si bien, como se explicó en páginas anteriores, existen recomendaciones de cómo se tienen que desarrollar este tipo de documentos, debido a las acciones concretas

que se requieren para la protección y promoción de los derechos humanos, el gobierno de Puebla no tomó en consideración estas particularidades y para la estructuración del PEDH siguió la metodología común de los demás Programas Especiales derivados del Plan Estatal de Desarrollo.

Este es un primer elemento que evidenciaría problemas con respecto a la elaboración del programa, ya que incluso la CIDH ha mencionado que para la elaboración de políticas públicas con enfoque de derechos humanos se requieren criterios especiales. Por ejemplo, el organismo refiere que, desde una visión tradicional del ciclo de políticas públicas, para la definición del problema a atender este ya debe representar una situación de particular interés para la sociedad, es decir se reacciona a una condición ya existente; en cambio, desde una perspectiva de derechos humanos, se debe incluir un “enfoque preventivo que supone que el accionar estatal no sólo actúa frente a hechos que ya han ocurrido y generado una violación de derechos sino que impulsa a los Estados a adoptar medidas para evitar tales riesgos” (2018, p.47).

Además, la CIDH refiere que

el establecimiento de políticas públicas requiere que los Estados realicen un análisis exhaustivo y permanente de sus obligaciones en materia de derechos humanos con el objetivo de generar las políticas necesarias para cumplir con la debida diligencia de promoverlos, protegerlos y garantizarlos (2018, p.47).

Es decir, el proceso de definición de las políticas públicas en cuestiones de derechos humanos debe tomar como base las obligaciones en la materia, para poder definir acciones claras para promover, respetar y garantizar los derechos de la población, por lo que seguir una metodología genérica, si bien cumple con cuestiones administrativas, genera vacíos para el cumplimiento de las responsabilidades del Estado.

Siguiendo la metodología estatal, y dado el origen de estos programas especiales, un punto que es importante señalar es que estos se tienen que alinear al PED, al Plan Nacional de Desarrollo y a los Objetivos de la Agenda 2030. Este es un primer obstáculo para la elaboración del PEDH ya que, como se planteó cuando se abordaron las metodologías federales, el primer criterio al que se deben apegar es a los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Incluso se puntualiza que los programas derivados deben incorporar los cuatro enfoques transversales del PED: infraestructura, pueblos originarios, igualdad sustantiva y cuidado ambiental y atención al cambio climático.

Un punto en el que esta metodología coincide con los documentos nacionales consultados, es en la importancia de incluir mecanismos de participación ciudadana considerando a diversos sectores sociales en la elaboración de estos programas,

para conocer cuáles son sus principales necesidades, además que “incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación en los Programas Derivados del PED, permite legitimar la ruta de acción a seguir durante la administración, además de generar esquemas de corresponsabilidad social” (p.12).

Los mecanismos propuestos son encuestas, foros de participación, mesas de trabajo con personas expertas, o cualquier otro esquema que facilite el acercamiento con la ciudadanía. Para estos se recomienda asegurar la participación de grupos en condiciones de vulnerabilidad, tener control sobre la información que se genere para contar con bases de datos que ayuden a regionalizar las problemáticas que se identifiquen, y procurar contar con la presencia de actores sociales clave, por lo que “la convocatoria debe ser lo más incluyente y paritaria posible” (p.18).

Para la elaboración de los Programas Derivados también se plantea la necesidad de un diagnóstico ya que debe existir una vinculación directa entre éste y los objetivos que se definan.

Dado que, como ya se ha mencionado, estos son programas que surgen del Plan Estatal de Desarrollo, los objetivos y estrategias deben “tomar los elementos previamente construidos, es decir, los objetivos de los programas retomarán las estrategias del PED, mientras que las estrategias de los programas retomarán las líneas de acción” (p.26).

Esto genera una limitación importante ya que, como se señaló en páginas anteriores, los derechos humanos son poco mencionados en el PED, por lo que apearse a éste dificultaría la definición de líneas de acción concretas que contribuyan a la protección, promoción, defensa y garantía de estos derechos.

En pocas palabras, siguiendo la metodología estatal, el PEDH debe poner en el centro el Plan Estatal de Desarrollo y no las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Por ejemplo, en la sección del Marco Jurídico del Programa Estatal se mencionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución estatal que establecen las obligaciones en materia de derechos humanos, así como algunas leyes estatales. Los únicos estándares internacionales que se mencionan son la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que “el Estado mexicano, como integrante de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha firmado y ratificado diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos” (p.6).

En términos generales, según se detalla en el Programa Estatal, este tiene como objetivo “la protección de los derechos humanos de los cuales gozan todas las personas, dirigiendo acciones en pro de diversas áreas de la vida en sociedad, teniendo como finalidad la atención y protección de estos derechos inherentes a todas las personas” (p.3). Para esto se divide en cinco temáticas, 24 estrategias y 82 líneas de acción.

Tabla 4.

Temáticas, objetivos y estrategias del Programa Estatal de Derechos Humanos 2021-2024¹³

Temática y objetivo	Estrategia
<p>Temática 1. Vinculación institucional</p> <p>Objetivo 1. Articulación de la Administración Pública en respuesta a la crisis de Derechos Humanos</p>	<p>Estrategia 1. Desarrollar un Sistema Estatal de Derechos Humanos para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado de Puebla y sus Municipios, en la materia</p>
	<p>Estrategia 2. Fortalecer los procesos interinstitucionales para prevenir violaciones graves de Derechos Humanos</p>
	<p>Estrategia 3. Fortalecer el cumplimiento de compromisos y recomendaciones nacionales e internacionales de Derechos Humanos</p>
	<p>Estrategia 4. Armonizar el marco normativo para la atención de los temas de Derechos Humanos en el Estado</p>
<p>Temática 2. Atención a víctimas</p> <p>Objetivo 2. Atención a las víctimas de violaciones graves de Derechos Humanos y del delito</p>	<p>Estrategia 1. Implementar medidas encaminadas a la construcción de paz y garantía de los derechos a la memoria, verdad, justicia, reparación y no repetición de violaciones graves de Derechos Humanos</p>
	<p>Estrategia 2. Brindar atención a las víctimas de violaciones graves de Derechos Humanos, en un nivel de intervención indicado, para que logren superar su condición crítica</p>
	<p>Estrategia 3. Atender las violaciones graves a Derechos Humanos, en un nivel de intervención focalizado, para asegurar su no repetición.</p>

¹³ No se incluyen líneas de acción porque estas se abordarán más adelante

<p>Temática 3.</p> <p>Atención a grupos históricamente discriminados</p> <p>Objetivo 3.</p> <p>Impulsar acciones focalizadas para garantizar los Derechos Humanos de los grupos históricamente discriminados</p>	<p>Estrategia 1. Implementar medidas para el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas</p>
	<p>Estrategia 2. Fortalecer el pleno desarrollo y bienestar de las personas con discapacidad</p>
	<p>Estrategia 3. Consolidar los Derechos Humanos de la comunidad LGBTTTIQ</p>
	<p>Estrategia 4. Consolidar acciones para el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de las niñas, niños, adolescentes.</p>
	<p>Estrategia 5. Implementar acciones para generar bienestar y mejora en la calidad de vida de las personas adultas mayores</p>
	<p>Estrategia 6. Fortalecer políticas públicas en beneficio de los Derechos Humanos de las mujeres, con perspectiva de género y de interseccionalidad</p>
	<p>Estrategia 7. Fortalecer las acciones de protección a favor de periodistas y defensores de Derechos Humanos</p>
	<p>Estrategia 8. Impulsar acciones que coadyuven a los procesos de reinserción en los centros penitenciarios</p>
	<p>Estrategia 9. Fortalecer las acciones de respeto a los Derechos Humanos de las personas en situación de migración</p>
	<p>Estrategia 10. Implementar medidas para la protección de los derechos a la tierra, el territorio y el medio ambiente sano, privilegiando la autonomía y la libre determinación de las comunidades</p>

<p>Temática 4. Capacidad de gestión</p> <p>Objetivo 4. Mejorar la capacidad de gestión y respuesta de la Administración Pública para la protección y garantía de los Derechos Humanos</p>	<p>Estrategia 1. Promover las asignaciones presupuestarias para eficientar (sic) la oferta de bienes y servicios de la Administración Pública en materia de Derechos Humanos</p>
	<p>Estrategia 2. Mejorar la integridad pública de la Administración Pública para la protección de los Derechos Humanos</p>
	<p>Estrategia 3. Colaborar con otros poderes y organismos para el fortalecimiento de las capacidades institucionales</p>
	<p>Estrategia 4. Colaborar con los municipios para ampliar las capacidades de atención y respuesta a las violaciones de Derechos Humanos</p>
	<p>Estrategia 5. Propiciar esquemas de participación ciudadana para el fortalecimiento de la Administración Pública en materia de Derechos Humanos</p>
<p>Temática 5. Capacitación a la Administración Pública</p> <p>Objetivo 5. Proporcionar herramientas y capacitación integral a las personas servidoras públicas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de Derechos Humanos</p>	<p>Estrategia 1. Desarrollar metodologías, programas y materiales de capacitación en materia de Derechos Humanos</p> <p>Estrategia 2. Elaborar, implementar y difundir protocolos en materia de Derechos Humanos orientados a mejorar la actuación de las y los servidores públicos</p>

Nota. Elaboración propia

Al hacer una revisión de las temáticas y estrategias en su conjunto, se observa que, si bien la mayor parte de los objetivos están enfocados a una cuestión de fortalecimiento institucional, hay propuestas para la atención a víctimas y grupos en condiciones de vulnerabilidad importantes; sin embargo, cuando abordemos las líneas de acción concretas y la implementación del programa detectaremos las deficiencias que se tienen en la materia.

En las siguientes páginas, haremos una revisión del proceso de elaboración en sí del PEDH, con base en la metodología estatal para identificar cuáles fueron los elementos que se tomaron en consideración para su estructuración, y abordaremos los obstáculos y retrasos que se han tenido en su implementación.

03. **Elaboración del PEDH**

Para el análisis de la elaboración del Programa Estatal de Derechos Humanos tomamos como base la metodología estatal que se describió en la sección anterior, por lo que se considerarán los siguientes criterios: alineación al Plan Estatal de Desarrollo; mecanismos de participación ciudadana; contenido del diagnóstico; definición de temáticas, objetivos, estrategias y líneas de acción; la distribución entre las dependencias de gobierno de las acciones a realizar, y la definición de los indicadores de cumplimiento.

3.1. Proceso de elaboración

De acuerdo con la información de la Secretaría de Gobernación (Segob), la elaboración del PEDH duró de septiembre de 2020 a noviembre de 2021, sin embargo, no hay claridad con respecto a qué actividades se realizaron durante los 14 meses que se desarrollaron estos trabajos.

En respuesta a una primera solicitud de acceso a la información pública (SAIP)¹⁴, la dependencia informó que se conformó un grupo de trabajo para la elaboración del Programa en el que participaron seis personas de la secretaría, dos representantes de la Consejería Jurídica, dos de la Secretaría de Planeación y Finanzas y cuatro de la Secretaría de Gobernación federal.

Este grupo empezó a trabajar el 15 de septiembre de 2020, y se tuvieron tres reuniones con el personal de la administración pública federal que acompañó el proceso: una que se llevó a cabo en la citada fecha, y las otras dos el 26 de octubre y el 24 de noviembre del mismo año; además la secretaría precisó que “durante el año 2020, se realizaron diversas reuniones operativas en las instalaciones de las dependencias que se sumaron, así como las que brindaron acompañamiento durante el proceso de elaboración del programa de mérito”¹⁵.

Ante esto, se presentó una segunda SAIP¹⁶ con la que se pidió a la Secretaría un listado de las actividades o acciones realizadas en el período del 15 de septiembre de 2020 al 21 de noviembre de 2021 para la elaboración del programa¹⁷. En la respuesta proporcionada se incluye un listado de 73 acciones, de las cuales tres

14 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000719

15 Esto lo informó en respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000857, con la que se pidió la lista completa de las reuniones de trabajo que se tuvieron para la elaboración del programa, pero sólo se informaron de las tres donde participaron los representantes de la Secretaría de Gobernación federal.

16 Con número de folio 211204423000925

17 En la solicitud de precisó “por ejemplo, las reuniones de trabajo que se tuvieron, la elaboración y aplicación de la encuesta para el diagnóstico, las reuniones sostenidas por el grupo de trabajo que se conformó para la elaboración del programa, etcétera”.

son las reuniones del grupo de trabajo antes mencionado, así como la aplicación de una encuesta vía internet, sobre la cual se profundizará más adelante.

Las 69 acciones restantes correspondieron al envío de oficios a dependencias y entidades estatales, a autoridades municipales y organizaciones de la sociedad civil. En concreto, el 30 de noviembre de 2020 se enviaron oficios a los ayuntamientos “para designar enlace municipal en materia de derechos humanos”; adicionalmente el 02 de diciembre de ese año se turnaron 24 oficios a dependencias y organismos del gobierno del estado para nombrar a enlaces para la elaboración del Programa, y otros 44 por medio de los cuales se solicitó a instituciones de gobierno y organizaciones sociales que apoyaran respondiendo la mencionada encuesta.

Es decir, con base en lo indicado por la Segob, para redactar el PEDH sólo hubo tres reuniones de trabajo formales y el envío de oficios, lo cual representa un incumplimiento en cuanto a la metodología descrita anteriormente.

Otro aspecto que vale la pena mencionar que la Secretaría indicó¹⁸ que no se destinó un presupuesto en especial para la elaboración de este documento, y que este “se elaboró con el recurso humano y material con el que contó este Sujeto Obligado al momento de su producción”.

Esta falta de asignación de recursos para este procedimiento va en contra de lo establecido en la Guía Práctica para la Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos, en la cual se señala que “es fundamental destinar recursos para cada etapa del desarrollo del PEDH, es decir, planear y designar presupuesto para la elaboración y difusión del documento, así como para la implementación, seguimiento y evaluación del mismo” (p.5), presupuesto que debería considerar los gastos en reuniones de trabajo, mecanismos de participación ciudadana y difusión del documento.

3.2. Alineación al Plan Estatal de Desarrollo

Como ya se señaló, el primer criterio que debe cumplir el PEDH, de acuerdo con la metodología que se siguió para su diseño, es estar alineado al Plan Estatal de Desarrollo, la cual se precisa de manera general en el documento del programa, con lo cual elaboramos la Tabla 5 para tener claridad al respecto.

18 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000720

Tabla 5.

Alineación de las Temáticas del PEDH a los Ejes del PED.

Eje Plan Estatal de Desarrollo	Temática 1. Vinculación Institucional	Temática 2. Atención a Víctimas	Temática 3. Atención a Grupos Históricamente Discriminados	Temática 4. Capacidad de Gestión	Temática 5. Capacitación a la Administración Pública
Eje 1. Seguridad pública, justicia y Estado de Derecho					
Eje 2. Recuperación del campo poblano					
Eje 3. Desarrollo Económico para todas y todos					
Eje 4. Disminución de las desigualdades					
Eje Especial. Gobierno democrático, innovador y transparente					
Enfoque transversal. Pueblos originarios					
Enfoque transversal. Igualdad sustantiva					
Enfoque transversal. Cuidado ambiental y atención al cambio climático					
Enfoque transversal. Infraestructura					

Nota. Elaboración propia con información del Programa Estatal de Derechos Humanos 2021-2024

Un primer punto que se observa, es que sólo la Temática 5 se apega a todos los Ejes del PED, lo cual responde a que ésta busca generar estrategias de capacitación y difusión de los derechos humanos al interior de la administración pública; por ejemplo, algunas de sus líneas de acción son coordinar la generación de metodologías de capacitación, sensibilizar en materia de derechos humanos, promover acciones de articulación que generen “un ambiente adecuado para que las personas servidoras públicas desempeñen sus actividades con conocimiento de los protocolos en materia de derechos humanos” (p.48), fortalecer procesos de difusión, entre otros.

Es decir, al tratarse de acciones generales para capacitar a la gente que labora en la administración pública estatal y difundir los derechos humanos, por lo que, al no tener un enfoque a un tema o grupo o particular, se considera que se alinea a todos los objetivos del PED.

Además, la Temática 3 Atención a Grupos Históricamente Discriminados se alinea con varios rubros del Plan Estatal de Desarrollo, lo cual se debe, en parte, a que ésta es la más amplia de todo el programa, ya que incluye acciones para la atención de personas indígenas y afromexicanas, personas con discapacidad, comunidad LGBTTTIQ, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, mujeres, periodistas y personas defensoras de derechos humanos, personas privadas de su libertad, migrantes y la protección a los derechos a la tierra, el territorio y el medio ambiente sano.

Sin embargo, las Temáticas 1 y 4 sólo se alinean con el Eje Especial Gobierno democrático, innovador y transparente, y con los Ejes Transversales de Pueblos Indígenas e Igualdad de Género¹⁹, es decir, son las que menos apego tiene al PED; estas dos corresponden a acciones concretas de fortalecimiento y colaboración institucional, lo cual incluye la creación de un Sistema Estatal de Derechos Humanos y la coordinación con los municipios para la promoción y protección de estos derechos.

Por lo anterior podemos señalar que, si bien el PEDH sí cumple con criterios del Plan Estatal de Desarrollo, las acciones que más se alinean van en torno a la capacitación de las personas que integran la administración pública.

19 Estos tres ejes tienen sus propios Programas Especiales

3.3. Mecanismos de participación ciudadana

En todas las metodologías consultadas se encontró que uno de los puntos que se consideran fundamentales para la elaboración de este tipo de programas es la participación ciudadana, ya que es la forma de poder detectar claramente las necesidades de la población e integrarlas a estos documentos de planeación.

Por ejemplo, en el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 se indica que se realizaron 44 foros en todas las regiones del estado, en los cuales se recabaron 448 propuestas; además se aplicó una encuesta a cuatro mil 66 habitantes de la entidad, la cual se realizó de forma presencial y por internet, y los resultados se sistematizaron por cada una de las regiones en las que se divide el territorio poblano, lo cual ayudó a identificar las necesidades en cada una de estas áreas.

En el caso del PEDH, la participación ciudadana se vio limitada, ya que sólo se realizó una encuesta que “fue aplicada de manera virtual a través de formulario de google, derivado de las medidas de distanciamiento físico para evitar la propagación del virus SARS CoV2 (covid-19) (sic)”, según informó la Segob²⁰; además, señaló que se tuvo una muestra representativa del 0.0074 por ciento de la población de la entidad “la cual contempla a personas que por su propia condición tienen acceso a las herramientas tecnológicas en las cuales se aplicó dicha encuesta”; en total, respondieron la encuesta 49 mil 121 personas, de las cuales 64.4 por ciento eran mujeres y 35.6 por ciento hombres.

En el PEDH se indica que las personas que respondieron la encuesta se encuentran distribuidas en las 32 regiones del estado, sin embargo, al preguntar de qué manera se corroboró esta cobertura, tomando en consideración que se trató de un ejercicio vía internet la dependencia reconoció que “no se cuenta con un mecanismo de verificación”, pero que para la difusión de ésta se pidió el apoyo a la subsecretaría de Educación Superior, la cual tiene presencia en todo el estado; además se envió la información a organizaciones de la sociedad civil para que también aportaran sus comentarios.

Al respecto, cabe precisar que la dependencia proporcionó²¹ el listado de las 18 organizaciones de la sociedad civil a quienes se les envió la encuesta, las cuales en su mayoría están en la capital del estado²².

20 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000685

21 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000720

22 Este listado coincide con el reporte de oficios que se enviaron para la elaboración del Programa que se proporcionó en respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000925, y que se abordó en páginas anteriores

Un primer aspecto que es importante señalar es que la encuesta, la cual tenía como objetivo generar un canal para acercarse “con organizaciones de la sociedad civil que realizan la labor de la defensa de los derechos humanos y de tal manera conocer su sentir, sus demandas primordiales, así como su percepción respecto a la protección de sus derechos humanos”, sólo estuvo disponible para ser contestada del 02 al 09 de diciembre de 2020. Es decir, las organizaciones y demás personas que recibieron el vínculo tuvieron sólo una semana para responder el cuestionario.

Para abundar sobre el proceso en cómo se llevó a cabo esta encuesta, se contactó a algunas de las organizaciones incluidas en el listado de participantes de la misma que proporcionó la Secretaría de Gobernación.

Sobre este tema, el presidente de la organización No Dejarse es Incluirse A.C. (Vida Plena), refirió no haber recibido el oficio de invitación para responder la encuesta²³, y mencionó que durante la administración de Luis Miguel Barbosa Huerta no tuvieron comunicación con las autoridades de la Secretaría de Gobernación para ningún tipo de proyecto²⁴.

Describió que durante el período de José Antonio Galí Fayad fueron invitados a formar parte del Observatorio de Derechos Humanos que se creó en cumplimiento del Programa Estatal de Derechos Humanos 2017-2018, cuya actividad fue escasa, pero desde entonces no han sido convocados por la Secretaría de Gobernación para el desarrollo de proyectos en materia de derechos humanos. “Desgraciadamente sólo ha sido para cumplir con una meta, no creo que se tomen muy en serio esta situación de los derechos humanos, nosotros no teníamos conocimiento de este programa del gobierno actual”.

Por otro lado, la directora Educativa del Instituto Poblano de Readaptación A.C. (IPODERAC), organización especializada en la atención de menores de edad en condiciones de vulnerabilidad, señaló que sí recordaba haber contestado la encuesta, la cual recibieron vía correo electrónico, pero que no venía anexo ningún oficio o documento oficial, y que la información venía en el cuerpo del correo²⁵.

Sobre el contenido en sí de la encuesta, señaló que el abordaje que se hacía en esta sobre los derechos de la niñez era “escueto pero un buen intento para empezar a trabajar algo”, y explicó que el enfoque que las preguntas reflejaban la situación de un “niño normal”, es decir, no tomaba en consideración las condiciones de menores en

23 En el listado de acciones realizadas en el proceso de elaboración del PEDH, la Secretaría de Gobernación menciona que se envió el oficio SG/SPDDH/900-18/2020 a No Dejarse es Incluirse.

24 Preciso que sólo se había tenido diálogo con la Secretaría de Salud por los temas de atención de personas con VIH/SIDA.

25 En el listado de acciones realizadas en el proceso de elaboración del PEDH, la Secretaría de Gobernación menciona que se envió el oficio SG/SPDDH/900-11/2020 a IPODERAC

situaciones de vulnerabilidad²⁶, pues en el listado de los derechos de niñas, niños y adolescentes, sólo se mencionaban: a tener un hogar, a la educación, de atención médica gratuita y de calidad, a un sano desarrollo integran y a la alimentación; a decir de la directora, faltó considerar las condiciones de violencia que llegan a vivir los y las menores en el hogar.

Además, la representante de IPODERAC comentó que, aunque contestaron la encuesta, nunca recibieron alguna comunicación adicional por parte de las autoridades, por lo que desconocían la existencia del PEDH.

Otro sector al que se le hizo llegar la encuesta fue a integrantes de la comunidad educativa, como se asienta en el oficio SG/SPDDH/898/2020, enviado el 02 de diciembre de 2020 por la Subsecretaría de Prevención del Delito y Derechos Humanos a la Subsecretaría de Educación Superior²⁷, en el cual se requiere que “se difunda ampliamente entre el personal administrativo, académico y estudiantil de las Instituciones públicas y privadas del nivel superior que integran el Sistema Educativo Estatal, la encuesta para la construcción del Programa Estatal de Derechos Humanos”, y se establecía como fecha límite el 04 de diciembre de 2020 para informar “el número total de alumnas y alumnos que respondieron la multicitada encuesta, adjuntando la evidencia que considere idónea para ello”.

Para tener claridad del número de personas del sector educativo que contestaron la encuesta, se presentó una SAIP²⁸ a la Secretaría de Educación, en la que se pidió la versión pública del oficio por medio del cual se dio contestación a esta petición, pero notificó que “no generó oficio alguno de respuesta al oficio SG/SPDDH/898/2020, por lo que este Sujeto Obligado se ve imposibilitado a brindar lo solicitado”, por lo que no se sabe si estudiantes respondieron la encuesta o no.

Sin embargo, no todas las personas que respondieron la encuesta eran integrantes de la sociedad civil ya que, como se mencionó en páginas anteriores, el 02 de diciembre de 2020 se enviaron oficios a diversas dependencias y entidades del

gobierno estatal por medio de los cuales se les pidió circular ésta entre su personal, quienes debían contestar la misma a más tardar el 04 de diciembre de 2020.

26 En la encuesta sólo se incluían cuatro preguntas sobre derechos de niñas, niños y adolescentes, correspondientes a si la persona conocía qué instancia brinda protección a NNA, si sabe de la existencia de programas para la atención de este grupo, y si conoce cuáles son sus derechos.

27 El cual se obtuvo en respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000685

28 Con número de folio 211200423000268

Al respecto, se presentaron SAIPs a cada una de las instituciones públicas señaladas en el listado que proporcionó la Segob²⁹, y se identificó que fueron al menos mil 574 personas servidoras públicas las que contestaron la encuesta³⁰.

Esto significa que el 3.1 por ciento de quienes participaron en este ejercicio trabajan en diferentes áreas de la administración pública estatal, principalmente la Secretaría de Movilidad y Transportes y el Instituto Estatal de Educación para Adultos, sin embargo, el número podría ser mayor pues no todas las dependencias brindaron detalles al respecto.

Tabla 6.

Número de personas servidoras públicas que respondieron la encuesta para la elaboración del PEDH, desglose por dependencia o entidad a la que pertenecen

Dependencia / Entidad	Respuestas a la encuesta
Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	4
Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla	32
Instituto Estatal de Educación para Adultos	258
Instituto Poblano de la Juventud	20
Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas	62
Secretaría de Administración	26
Secretaría de Bienestar	12
Secretaría de Cultura	6
Secretaría de Desarrollo Rural	142
Secretaría de Educación	135
Secretaría de Igualdad Sustantiva	79
Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial	126
Secretaría de Movilidad y Transporte	404
Secretaría de Planeación y Finanzas	68

29 En respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 211204423000925

30 La descripción del proceso que se siguió para la obtención de esta información y las respuestas que se obtuvieron por parte de las diferentes dependencias y entidades del gobierno del estado se describen en el Anexo 1.

Secretaría de Seguridad Pública	15
Secretaría de Turismo	6
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla	179
TOTAL	1,574

Nota. Elaboración propia

En cuanto al cuestionario en sí³¹, este tenía 50 preguntas, de las cuales sólo tres correspondían a datos que pudieran identificar a la persona que respondía el mismo, en las cuales se preguntaba el género, edad y nivel educativo, sin que se incluyera algún cuestionamiento sobre el sector al que representaba o el municipio o región en la que vivía.

El resto de las preguntas son de opción múltiple, y abordan cuestionamientos sobre si la persona conoce qué son los derechos humanos, si considera que sus derechos han sido violados, los grupos a los que considera que más se violan sus derechos, quien considera que viola más los derechos humanos, así como preguntas generales sobre los derechos de las personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes, mujeres, migrantes, pueblos indígenas, personas adultas mayores, personas LGTBTTIQ, víctimas, así como cuestiones sobre medio ambiente y cultura de paz.

Esto en sí ya representa un incumplimiento a los lineamientos establecidos en la metodología estatal, pues se indica que en los mecanismos de participación ciudadana se debe tener un buen manejo de la información con la que “se pueda generar una base de datos y catalogar las intervenciones, las cuales estarán encaminadas a identificar y/o proponer alternativas a problemáticas específicas de cada región”. Dado que no se incluyeron preguntas sobre la ubicación concreta de las personas o datos que ayuden a la caracterización de quienes participaron en este ejercicio, no se pueden generar este tipo de reportes.

Además, en concreto sobre las encuestas se plantea que la muestra “debe ser representativa en todas las regiones con el fin de legitimar el proceso de consulta, se debe considerar la participación equitativa de mujeres y hombres, así como con representativa de los pueblos indígenas (sic)”, lo cual tampoco se cumplió debido a que se trató de un instrumento que se difundió en línea, bajo el argumento de la contingencia por la covid-19.

Otro punto que vale la pena señalar es que en la metodología se “sugiere tener campos de respuesta abierta donde se asegure que la población pueda plasmar su propuesta u opinión respecto al tema abordado en la encuesta, generando criterios

³¹ El cual se obtuvo por medio de la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 21120442200662

para la categorización de la información que permita el análisis agregado”. Como ya se mencionó, sólo se tuvieron preguntas de opción múltiple por lo que no hubo la posibilidad de que se hicieran planteamientos concretos.

De los datos que se recabaron con la encuesta y que se presentan en el PEDH³², destacan que los derechos que se señalaron como los más vulnerados son a la justicia (33 por ciento), a la igualdad (25.4 por ciento) y a la integridad personal (15.9 por ciento), y que la Policía³³ es la que más viola derechos humanos, seguido por los Ministerios Públicos. Este dato genera especial preocupación ya que, a pesar de que fue uno de los elementos que se tuvieron como base para la elaboración del Programa, como se verá más adelante, no se incluyó a la Fiscalía General del Estado en este, pese a que es señalada como una de las autoridades que más vulnera los derechos de las personas.

En el documento del programa además se indica que el 44.1 por ciento de las personas encuestadas “considera que las autoridades del Estado sí están tomando las medidas necesarias para la difusión, promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos de la ciudadanía” (p.97).

En otros temas, se indica que el 43.8 por ciento de las personas no sabe qué autoridad es la responsable de atender las denuncias de violencia en contra de las mujeres, y el 49.4 por ciento no sabe qué instancia es la responsable de brindar atención a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Pese a la detección de estas necesidades, dentro de las líneas de acción que se incluyen en el Programa no se consideran medidas enfocadas a la difusión y promoción de las instituciones que existen para la protección y defensa de los derechos de las personas, ni se proponen acciones para fortalecer los mecanismos de denuncia.

Cabe señalar que, de los 10 Programas Especiales Derivados del Plan Estatal de Desarrollo de Puebla³⁴, el PEDH y el Programa Especial Gobierno Democrático, Innovador y Transparente son los únicos para los cuales se realizó solamente una encuesta; para los ocho restantes se hicieron mesas de trabajo, reuniones con expertos, encuestas presenciales y foros en todas las regiones del estado. Esto se

32 En la solicitud de información con número de folio 21120442200662 se pidió el reporte de los resultados de la encuesta y se notificó que sólo se tiene lo que publicó dentro del programa

33 En el cuestionario sólo se incluye la opción “policía” sin distinguir entre estatal, municipal o federal.

34 En páginas anteriores se explicó en páginas anteriores, como parte de los procesos de planeación del gobierno de Puebla, se prevé la creación de Programas Especiales derivados del Plan Estatal de Desarrollo, los cuales abordan temas que son considerados como prioritarios por el titular del Ejecutivo, entre los que se encuentra el PEDH.

debe a que la mayoría de estos programas se elaboraron previo a la contingencia sanitaria por el brote de covid-19.

Es importante puntualizar el caso del Programa Especial Anticorrupción, el cual se aprobó en la primera sesión ordinaria de 2022 del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP), llevada a cabo el 24 de marzo de 2022. Sin embargo, al consultar el documento de este programa, se encontró que se realizaron mecanismos de participación ciudadana desde 2019, de manera textual se indica: “Entre los meses de mayo y junio de 2019, se llevaron a cabo una serie de “Conversatorios Anticorrupción” con diferentes actores, entre ellos: académicos, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), representantes de gobiernos municipales, servidores públicos y organismos empresariales” (p.72).

En concreto fueron cuatro conversatorios que se llevaron a cabo, pero considerando las fechas, éstas fueron acciones que se realizaron previo a que iniciara la actual administración, lo cual demuestra que desde el período de campaña electoral el tema anticorrupción ya estaba en la agenda de gobierno, a diferencia de la promoción de los derechos humanos, que quedó en un segundo plano.

3.4. Diagnóstico

Dentro de la Metodología para la elaboración de los programas derivados del PED se destaca la importancia de realizar diagnósticos puntuales que permitan identificar las problemáticas que se tienen en la entidad, pues “debe existir una vinculación entre el diagnóstico y la definición de los objetivos del programa” (p.21).

Al hacer la revisión del diagnóstico del PEDH, se encontró que se abordaron diversos temas sobre la situación del estado, los cuales se detallan en la Tabla 7.

Tabla 7.

Temas que se desarrollan en el diagnóstico del Programa Estatal de Derechos Humanos

Temáticas		
Vinculación interinstitucional y capacidad de la Administración Pública en Derechos Humanos	Desarrollo rural	Alerta de violencia de género
Capacidad de gestión para garantía de los Derechos Humanos	Trabajo	Trata de personas

Pobreza	Atención a grupos históricamente discriminados	Periodistas y defensores de derechos humanos
Población ocupada	Pueblos indígenas	Reinserción social
Participación económica de las mujeres	Discapacidad	Migrantes
Sistema policial	LGBTTIQ+	Agua
Linchamientos	Niñas, niños y adolescentes	Carreteras
Salud	Trabajo infantil	
Educación	Personas adultas mayores	

Nota. Elaboración propia

Si bien podemos ver algunas coincidencias entre los puntos que se incluyen en el diagnóstico y los temas de las recomendaciones de organismos internacionales, destaca en primer lugar que no se menciona la desaparición de personas como uno de las problemáticas en materia de derechos humanos en la entidad³⁵.

Tampoco se aborda la tortura o tratos crueles y degradantes, que es considerada como una grave violación de derechos humanos de acuerdo con los estándares internacionales, e incluso, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla reportó³⁶ que de 2012 a 2021 se registraron dos mil 678 quejas por este tipo de hechos. Otros temas ausentes son la tortura sexual, las detenciones arbitrarias, la criminalización de la protesta social y las agresiones en contra de personas defensoras del territorio.

En cuanto a los otros temas, se encontró que fueron abordados de manera superficial y, en algunos casos, de forma parcial. Por ejemplo, en el caso de trata de personas se habla principalmente del trabajo forzoso, y se indica que son los hombres quienes son las principales víctimas de este delito, esto a pesar de los estudios y estándares internacionales que señalan con preocupación la feminización de la trata de personas en particular con fines de explotación sexual.

También preocupa que, si bien se incluye el tema “alerta de violencia de género”, sólo se detalla de manera general la declaratoria que se emitió en 2019 para la entidad, y que estas acciones buscan “hacer frente a la violencia de feminicidio que persiste en el estado (sic)” (p.86), siendo la única mención de “feminicidio” en todo el documento del PEDH.

35 De acuerdo con información de la FGE, en respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 210421523000860, en 2019 se reportaron mil 508 personas desaparecidas; en 2020 fueron mil 540; para 2021 se tuvo información de mil 461; y en 2022, mil 713.

36 En respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 210448323000084

En el caso del rubro de periodistas y defensores de derechos humanos, sólo se hace una descripción de los mecanismos que existen a nivel nacional para la protección de estos, sin mencionar cómo está la situación de violencia en contra de estos grupos en la entidad³⁷.

Con respecto al tema de “salud” sólo se presentan dos párrafos en donde se habla de salud en niñas, niños y adolescentes, y se enfatiza que la gingivitis es una de las principales morbilidades para este sector; esto genera preocupación ya que se trata de un abordaje parcial de un tema que tiene diferentes puntos que son necesarios atender, por ejemplo, no se consideran a las personas con discapacidad y que requieren atención especializada, ni se menciona la situación del acceso a los servicios de salud, violencia obstétrica o cualquier otro problema que se tiene en el estado en esta materia.

En cambio, bajo el rubro de niños, niñas y adolescentes sólo se presentan datos sobre embarazos adolescentes, sin dar mayores detalles sobre las condiciones de la niñez en el estado, con énfasis en la violencia que se ejerce en su contra, el acceso a sus derechos humanos, y la relación de la niñez con graves violaciones a derechos, como son la desaparición, los feminicidios y la trata de personas.

Sobre la temática “sistema policial” sólo se retomaron datos de percepción de inseguridad y de victimización, sin que se detallen aspectos concretos sobre la situación de las corporaciones policíacas en la entidad y las presuntas violaciones a derechos humanos que cometen. Además, en el caso de “migrantes”, solo se aborda desde la perspectiva de migrantes en retorno, y no de las personas en tránsito por el territorio poblano, quienes son más vulnerables a agresiones y abusos y particularmente si se trata de mujeres, niñas, niños y adolescentes, como lo establece el Examen Periódico Universal.

En términos generales, el diagnóstico sólo presenta datos generales con una escasa perspectiva de derechos humanos, que es el tema central del programa. Los únicos rubros que se contextualizaron con este enfoque fueron inserción social, periodistas y defensores de derechos humanos, personas adultas mayores, educación, vinculación interinstitucional y capacidad de la Administración Pública en Derechos Humanos y capacidad de gestión para garantía de los Derechos Humanos.

Esta contextualización desde un enfoque de derechos humanos podría aclarar el por qué incluir diferentes rubros referentes a temas laborales, como población ocupada y participación económica de las mujeres, los cuales si bien forman parte de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), en el análisis no se incluye esta perspectiva lo cual genera dudas con respecto a la vinculación de estos temas con el PEDH.

37 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 210421523000283, la FGE informó que de 2018 a 2022 se han abierto 89 carpetas de investigación por delitos cometidos en contra de periodistas y personas defensoras de derechos humanos: 2 en 2018, 12 en 2019, 17 en 2020, 29 en 2021 y 29 en 2022.

Otro punto que deja ver las deficiencias en la elaboración de este diagnóstico es que se detectaron partes que fueron plagiadas de otros programas derivados del PED. Los más evidentes son los apartados correspondientes a “agua e infraestructura”, los cuales fueron tomados textualmente del Programa Especial de Infraestructura. Incluso, el diagnóstico no hace mención del derecho humano de acceso al agua y sólo plantea que “el agua es un líquido vital para el desarrollo integral de un Estado, la distribución equitativa de este bien ayuda a cerrar la brecha de marginación entre las diferentes regiones, incrementando la productividad y competitividad” (p.94)³⁸. Lo mismo se identificó con las secciones de “pueblos Indígenas”, que fue retomada del Programa Especial de Pueblos Indígenas, y la de “participación económica de las mujeres” que es idéntica a lo que se presenta en el Programa de Igualdad Sustantiva³⁹.

Ante las deficiencias que se detectaron en el contenido en sí del Diagnóstico, se presentó una SAIP⁴⁰ a la Secretaría de Gobernación en donde se preguntaron aspectos generales sobre el proceso de elaboración del mismo, desde la selección de los temas que se analizaron, hasta el número de personas que participaron en la redacción. Sin embargo, la respuesta que brindó la dependencia no aclara ninguno de estos elementos.

Por ejemplo, indicó que el Diagnóstico se elaboró entre septiembre de 2020 y noviembre de 2021, lo cual significaría que la construcción de esta sección, que con base en los documentos metodológicos vigentes debería ser la base del PEDH, se llevó a cabo de manera paralela a la reacción del Programa en su totalidad⁴¹.

También se preguntó a la secretaría sobre el número de personas que colaboraron en este proceso, y señaló que, se llevaron a cabo “diversas reuniones operativas en las instalaciones de las dependencias que se sumaron, así como las que brindaron acompañamiento durante el proceso de elaboración del diagnóstico” pero que no se tenía registro del número de participantes en estas, porque “al ser reuniones operativas, en las mismas no se realizaron minutas de trabajo o listas de asistencia”.

38 Sobre este punto, llama la atención no sólo que el tema del agua se aborde desde una perspectiva económica, dejando de lado las afectaciones a los mantos acuíferos por el extractivismo y sobreexplotación o incluso los pendientes que tiene el gobierno del estado en el cumplimiento de la recomendación 10/2017 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) sobre la falta de saneamiento del río Atoyac.

39 Los Programas Especiales de Infraestructura, de Pueblos Indígenas y de Igualdad Sustantiva, fueron aprobados en la segunda sesión ordinaria de 2020 del COPLADEP, es decir, un año antes que el PEDH.

40 Con número de folio 211204423001126

41 En el apartado 3.1. Proceso de Elaboración se precisa que la construcción del PEDH se llevó a cabo de septiembre de 2020 a noviembre de 2021.

Con respecto al proceso que se siguió para la elaboración de Diagnóstico, la secretaria señaló que esto se dio con apego a lo establecido en la Metodología para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, del cual se habló en páginas anteriores. Pese a esto, al revisar este documento se observa que las indicaciones que se brindan se enfocan a cuestiones de la redacción y la presentación de la información.

Además, con respecto a la selección de las temáticas que se abordan en este apartado, sólo se indicó: “Los temas inmersos se eligieron con base a los resultados arrojados por el Diagnóstico” y con los procedimientos establecidos en la Metodología referida en el párrafo anterior y la Guía Práctica para la Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos del gobierno federal. Esto implica que fue como parte del proceso de elaboración del Diagnóstico que surgieron los temas que se analizan en el mismo, sin que hubiera una caracterización previa de cuáles eran los temas prioritarios en materia de derechos humanos en la entidad.

Otro punto que genera preocupación es que, ante la pregunta sobre cómo se seleccionaron las fuentes para el acopio de información para este Diagnóstico, la dependencia puntualizó que fue “en función de las informaciones estadísticas necesarias para justificar las narrativas establecidas en el programa, así como para utilizar dichas informaciones en la toma de decisiones por cuanto hace al contenido del programa”.

Al respecto, queda la duda con respecto a cuáles son las narrativas a las que hace alusión la autoridad estatal y porqué se deberían justificar, ya que, con base en lo que refiere la multicitada Metodología que se siguió para la elaboración del Diagnóstico: “la construcción del diagnóstico debe estar sustentado en fuentes de información serias, verificables y actualizadas que permitan identificar y dar seguimiento al estado actual del estado respecto al tema de competencia de cada programa (sic)” (p.22). Es decir, con base en el documento que se tomó como base para este proceso, los datos deben dar cuenta de las problemáticas de la entidad y no justificar una narrativa.

Con base en lo anterior, podemos considerar que, el diagnóstico no da un panorama real de la situación de los derechos humanos en el estado de Puebla, ya que no se tiene un enfoque puntual sobre cómo los problemas que se describen se vinculan o relacionan con estos derechos, pues incluso no se tomaron en consideración las observaciones hechas por los organismos internacionales que se mencionaron en páginas anteriores⁴².

⁴² Al respecto, vale hacer la precisión que en ningún apartado del PEDH se hace mención de las recomendaciones o informes de los organismos internacionales, lo cual representa no sólo una visión parcial de los temas que se consideran prioritarios en el programa, sino que representaría un incumplimiento a las obligaciones que tiene el Estado en la materia.

Además, el hecho de que no se tenga claridad sobre cómo fue el proceso de elaboración del mismo representa un tema de preocupación, ya que deja ver deficiencias en la selección de las temáticas y problemáticas que se deberían considerar como prioritarias dentro del propio Programa.

Esto, como veremos más adelante, se ve reflejado en que hay temas que se señalan en el diagnóstico, pero no en los objetivos o líneas de acción del programa, e incluso temas que sí se incluyen en las estrategias pero que no se abordan en este apartado, como son las graves violaciones a derechos humanos y los derechos de las víctimas.

3.5. Temáticas, objetivos, estrategias y líneas de acción

De acuerdo con la Metodología estatal, “para la construcción de objetivos de cada programa, aparte de retomar las estrategias del PED, se abordarán aquellas problemáticas identificadas en el diagnóstico y el proceso de participación ciudadana” (p.27), de ahí la importancia que estos dos insumos se elaboren de manera adecuada, pues son la base de las acciones que se tomarán.

La parte sustantiva del programa, es decir, las medidas concretas que se plantean se estructuran de la siguiente manera:



Es decir, una temática tiene un solo objetivo, y para alcanzarlo se definen estrategias puntuales que a su vez pueden tener diversas líneas de acción, como se ve en la Tabla 4⁴³.

En primer lugar, en la Metodología se establecen criterios claros sobre cómo se deben estructurar los objetivos, ya que estos delinean qué es lo que se quiere alcanzar, por lo que cada objetivo debe “estar orientado a resultados, estar bien construido, ser una idea singular, poder ser logrado y poder ser medido” (p.27).

Para medir la “calidad” de los objetivos, en la Metodología se propone una matriz de preguntas, con la cual podemos tener una primera aproximación para identificar si los objetivos del PEDH cumplen con lo establecido⁴⁴.

Tabla 8.

Aplicación de las preguntas de calidad a los objetivos del PEDH

Pregunta	Objetivo 1. Articulación de la Administración Pública en respuesta a la crisis de Derechos Humanos	Objetivo 2. Atención a las víctimas de violaciones graves de Derechos Humanos y del delito	Objetivo 3. Impulsar acciones focalizadas para garantizar los Derechos Humanos de los grupos históricamente discriminados
¿Está definido claramente el propósito, estado esperado, producto final o logro a ser alcanzado?			
¿Incluye un verbo en infinitivo, un elemento a ser medido y área de enfoque?, conforme a las reglas de sintaxis			

⁴³ Presentada en el apartado 2

⁴⁴ Sin embargo, cabe mencionar que las preguntas en sí tienen algunas particularidades que dificultan hacer una valoración en sí de la calidad de los objetivos, en particular la que dice “¿su progreso puede ser medido u observado?” ya que el hecho de medir un progreso y observarlo representa análisis distintos, pues medir implica resultados cuantitativos y observar cualitativos, por lo que lo correcto sería dividir esta pregunta en dos cuestionamientos diferentes.

¿Constituye una idea principal o área de logro? (en vez de tocar muchos conceptos en cada oración)			
¿Se puede lograr?			
¿Su progreso puede ser medido u observado?			

Pregunta	Objetivo 4. Mejorar la capacidad de gestión y respuesta de la Administración Pública para la protección y garantía de los Derechos Humanos	Objetivo 5. Proporcionar herramientas y capacitación integral a las personas servidoras públicas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de Derechos Humanos
¿Está definido claramente el propósito, estado esperado, producto final o logro a ser alcanzado?		
¿Incluye un verbo en infinitivo, un elemento a ser medido y área de enfoque?, conforme a las reglas de sintaxis		
¿Constituye una idea principal o área de logro? (en vez de tocar muchos conceptos en cada oración)		
¿Se puede lograr?		
¿Su progreso puede ser medido u observado?		

Nota. Elaboración propia

Con base en lo anterior podemos observar que los Objetivos 1 y 2 presentan deficiencias, ya que no establecen qué quieren lograr y sólo son enunciativos de una idea genérica sin definir algún punto de mejora y de avance. Además, si recordamos

la Tabla 5⁴⁵, donde se presentó la alineación de las Temáticas con los ejes del PED, la Temática 1, correspondiente al Objetivo 1, es la que presenta un menor grado de apego al Plan Estatal, lo cual podría explicar las deficiencias en su redacción.

Un aspecto que llama la atención del Objetivo 2, es que se enfoca a la atención de víctimas de graves violaciones a derechos humanos, a pesar de que ni en el mecanismo de participación ciudadana (en la encuesta sólo se preguntó sobre los derechos de las víctimas en general), ni en el diagnóstico se abordaron este tipo de violaciones a derechos humanos, como pueden ser la desaparición de personas, la tortura o la trata de personas en todas sus modalidades. Es decir, aunque se reconoce el que se incluya este rubro, no existe un antecedente que lo justifique.

Como ya se mencionó, por alcanzar estos Objetivos se definen estrategias puntuales, las cuales deben tener claro “el cómo y no el qué se va a alcanzar” (p.28), para lo cual en la Metodología se retoma una propuesta de sintaxis planteada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):

Gráfico 1.

Sintaxis para los objetivos del PEDH



Al respecto, como parte del desarrollo del presente análisis se consideró importante analizar cómo la redacción de los objetivos de un programa o política pública es fundamental para tener claridad de las estrategias y líneas de acción que se realizarán para cumplir con los mismos. Sobre este punto, vale la pena retomar a Jiménez y España (2013), quienes, al explicar las características del enfoque deliberativo para el análisis de políticas públicas, puntualizan que el discurso, además de ser un lenguaje en el ámbito político

45 En la página 23

también incluye una identificación común de los problemas fundamentales que hay que resolver, y, posiblemente, operacional y estratégica, para ayudar a resolver los problemas públicos identificados, es decir “una coalición de Discurso” compuesta por actores que comparten un modo particular de concebir el problema en cuestión (2013, p.101).

Es decir, el lenguaje o discurso que se emplea al momento de diseñar una política pública sirve para definir el problema en cuestión y las acciones que se tomarán para hacerle frente o, como mencionan los autores “el lenguaje forma realidad”; de tal modo que una redacción poco clara impacta en la forma en cómo se planea y orienta la actuación institucional.

Aunque en términos generales la mayoría de las Estrategias cumplen con esta sintaxis, algunas no precisan el qué es lo que se quiere alcanzar, el porqué de la misma o para quién están dirigidas, lo cual significa que no delimitan las rutas de acción ni metas claras, por ejemplo:

Tabla 9.

Estrategias del PEDH que no cumplen con la sintaxis propuesta en la metodología

Temática	Estrategia
Temática 1. Vinculación institucional	Estrategia 3. Fortalecer el cumplimiento de compromisos y recomendaciones nacionales e internacionales de Derechos Humanos Estrategia 4. Armonizar el marco normativo para la atención de los temas de Derechos Humanos en el Estado
Temática 3. Atención a grupos históricamente discriminados	Estrategia 2. Fortalecer el pleno desarrollo y bienestar de las personas con discapacidad Estrategia 3. Consolidar los Derechos Humanos de la comunidad LGBTTTIQ Estrategia 6. Fortalecer políticas públicas en beneficio de los Derechos Humanos de las mujeres, con perspectiva de género y de interseccionalidad Estrategia 7. Fortalecer las acciones de protección a favor de periodistas y defensores de Derechos Humanos Estrategia 9. Fortalecer las acciones de respeto a los Derechos Humanos de las personas en situación de migración
Temática 5. Capacitación a la Administración Pública	Estrategia 1. Desarrollar metodologías, programas y materiales de capacitación en materia de Derechos Humanos

Nota. Elaboración propia

Por otro lado, las líneas de acción, “deberán reflejar las actividades prioritarias y concretas que las dependencias y entidades realizarán durante la administración; asimismo, deberán ser congruentes y estar vinculadas a las estrategias del programa” (p.29), es decir, éstas deben decir de manera puntual qué es lo que se va a hacer en el marco de la estrategia en cuestión. La estructura sugerida es “Verbo + medio para llevarla a cabo”.

En general, las 82 líneas de acción que se proponen en el PEDH cumplen con esta estructura formal, sin embargo, es necesario analizar si cumplen con tres preguntas de calidad claves que se establecen en la Metodología: ¿Está orientada al cumplimiento del objetivo?, ¿Contribuye a la estrategia?, ¿Es sistemática, de mediano o largo plazo? Ante esto, en las siguientes páginas se hará una revisión de las acciones planteadas en cada una de las Temáticas del Programa, para tener mayor claridad sobre qué es lo que se plantea en el mismo.

3.5.1. **Temática 1. Vinculación Institucional**

Como se mencionó en páginas anteriores, con base en el marco jurídico internacional, los tres poderes del Estado tienen obligaciones particulares en la materia, por lo que es fundamental que existan canales de coordinación entre estos para generar las disposiciones y acciones necesarias para alcanzar este fin.

En este contexto, es que se considera importante que dentro del PEDH se incluya una Temática específica para la vinculación institucional, sin embargo, como se verá a continuación, las líneas de acción se enfocan principalmente a la coordinación entre las instituciones que conforman el Poder Ejecutivo.

Tabla 10.

Contenido de la Temática 1 del Programa Estatal de Derechos Humanos

Temática 1. Vinculación institucional

Objetivo 1. Articulación de la Administración Pública en respuesta a la crisis de Derechos Humanos

<p>Estrategia 1. Desarrollar un Sistema Estatal de Derechos Humanos para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado de Puebla y sus Municipios, en la materia</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Instalar el Sistema Estatal de Derechos Humanos• Establecer un mecanismo para homogeneizar los saberes en materia de Derechos Humanos• Articular la Coordinación entre la Federación, el Estado y los Municipios con el objeto de impulsar la protección de los Derechos Humanos• Homogeneizar el marco normativo estatal y municipal para la debida articulación del Sistema Estatal de Derechos Humanos• Establecer los convenios necesarios entre los tres poderes, los órganos autónomos y los municipios para la eficaz articulación del Sistema Estatal de Derechos Humanos• Instaurar mecanismos de atención a los requerimientos, solicitudes, colaboraciones en materia de Derechos Humanos que realicen los organismos oficiales estatales, nacionales e internacionales de Derechos Humanos
<p>Estrategia 2. Fortalecer los procesos interinstitucionales para prevenir violaciones graves de Derechos Humanos</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Generar diagnósticos que determinen las causas de prevención, investigación, sanción y reparación del daño a las víctimas de violación a los Derechos Humanos• Coordinar las acciones de prevención de violaciones graves a Derechos Humanos• Coordinar los mecanismos de difusión dentro de la Administración Pública en materia de violaciones graves a los Derechos Humanos• Revisar los resultados de los mecanismos de difusión para la prevención de violaciones graves a Derechos Humanos por parte de las y los servidores públicos estatales y municipales

<p>Estrategia 3. Fortalecer el cumplimiento de compromisos y recomendaciones nacionales e internacionales de Derechos Humanos</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Integrar procesos de atención a víctimas con enfoque intersectorial • Fomentar la colaboración entre estado y municipios para el registro, ejecución y seguimiento de las recomendaciones • Consolidar el Registro Estatal de Víctimas a fin de analizar los índices y diagnósticos para la prevención y su impacto en el cambio institucional
<p>Estrategia 4. Armonizar el marco normativo para la atención de los temas de Derechos Humanos en el Estado</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantener actualizado el marco jurídico de actuación para brindar certeza jurídica con enfoque intersectorial • Adecuar el marco legal de los municipios conforme a las nuevas directrices en materia de Derechos Humanos con enfoque intersectorial • Mejorar la coordinación entre los tres órdenes de Gobierno en materia de legalidad y seguridad

Nota. Elaboración propia

Un primer punto que se debe señalar es que el Objetivo de esta Temática es un enunciado genérico que no establece lo que se quiere alcanzar, lo cual ya representa un elemento que da ambigüedad. Incluso, llama la atención que se habla de una “crisis de derechos humanos”, pero con base en el diagnóstico y la herramienta de participación ciudadana no se tienen elementos que reflejen esta situación en la entidad.

La Estrategia 1 y sus líneas de acción, establecen medidas concretas que se buscan realizar para la “articulación de la administración pública estatal”, por medio de reformas y el establecimiento de un Sistema Estatal de Derechos Humanos, el cual, pese a ser uno de los puntos centrales del Programa, podría no concretarse, como se verá más adelante.

Por otro lado, la Estrategia 2 se enfoca a las graves violaciones a derechos humanos en la entidad lo cual, como ya se dijo, no es un tema que se aborde en el diagnóstico, ya que incluso asuntos como la trata de personas se planteó con un enfoque superficial⁴⁶.

De la Estrategia 3 vale la pena hacer dos precisiones. Por un lado, esta tiene como título “Fortalecer el cumplimiento de compromisos y recomendaciones nacionales e internacionales de Derechos Humanos”, a pesar de que en ninguna parte del Programa se hace referencia las observaciones hechas por los organismos especializados en la materia, e incluso al leer las líneas de acción, en estas tampoco se

⁴⁶ De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como graves violaciones a la tortura, la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales, la trata de personas, la tortura sexual, entre otras.

hace mención de estas. A esto se suma que la línea de acción “integrar procesos de atención a víctimas con enfoque intersectorial”⁴⁷, ya que esto no es una medida concreta o medible que se pueda realizar.

La Estrategia 4 tampoco se alinea a los temas que se identificaron en el diagnóstico o la encuesta, ya que se enfoca a la necesidad de reformas y ajustes al marco normativo, sin que se hiciera un análisis previo de cuáles son los temas en materia de derechos humanos que son necesarios agregar al marco jurídico de la entidad.

En términos generales, esta Temática planea acciones que fortalecerían la estructura administrativa para protección de los derechos humanos, sin embargo, la redacción de su objetivo e incluso las estrategias y acciones que proponen no responden a las necesidades que se plantearon en el diagnóstico o en la encuesta.

3.5.2. Temática 2. Atención a víctimas

En México se cuenta con diferentes instituciones y leyes enfocadas a la atención a víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos, las cuales surgieron de demandas ciudadanas derivadas del incremento de la violencia en el país por la Guerra contra el Narcotráfico.

En el caso particular de Puebla, en 2019 entró en vigor la Ley de Víctimas del Estado⁴⁸, en la cual se establecen los principios básicos sobre cómo tiene que darse la atención a las personas que han sufrido alguna afectación en sus derechos humanos. Por ejemplo, se precisa que las víctimas tienen derecho a la asistencia y atención, la cual se tiene que brindar con enfoque de género y “diferencial”⁴⁹. Por lo tanto, ya existen criterios y estándares a nivel estatal que deben ser tomados en cuenta en materia de atención a víctimas.

47 De manera recurrente en las líneas de acción se habla de un enfoque intersectorial el cual implica la participación de diferentes instituciones, sin embargo, falta la inclusión de un enfoque interseccional, el cual significa la identificación de las diferentes características y necesidades que tiene un determinado grupo, para garantizar que se le brinde una atención integral.

48 Y en marzo de 2020 entró en operaciones la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas.

49 Esto se establece en el artículo 8 de la mencionada Ley, en donde se explica que asistencia es “el conjunto integrado de mecanismos, procedimientos, programas, medidas y recursos de orden político, económico, social y cultural, entre otros, a cargo del Estado, orientados a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política”, mientras que por atención se entiende “la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas, con el objeto de facilitar su acceso a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral, cualificando el ejercicio de los mismos”

Tabla 11.

Contenido de la Temática 2 del Programa Estatal de Derechos Humanos

Temática 2. Atención a víctimas

Objetivo 2. Atención a las víctimas de violaciones graves de Derechos Humanos y del delito

<p>Estrategia 1. Implementar medidas encaminadas a la construcción de paz y garantía de los derechos a la memoria, verdad, justicia, reparación y no repetición de violaciones graves de Derechos Humanos</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Coordinar las instancias involucradas en el sistema de atención a víctimas para su adecuado funcionamiento• Consolidar la reparación integral del daño a las víctimas de violaciones graves de Derechos Humanos• Impulsar dentro de la administración Pública Estatal la cultura de la Paz• Fomentar la prevención de abusos por parte de autoridades estatales y municipales, a fin de evitar violaciones graves de Derechos Humanos• Fortalecer la cultura de paz, legalidad y respeto a los Derechos Humanos para prevenir el fenómeno de linchamiento
<p>Estrategia 2. Brindar atención a las víctimas de violaciones graves de Derechos Humanos, en un nivel de intervención indicado, para que logren superar su condición crítica</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Fomentar el acceso a la justicia y a la verdad, así como aquellas medidas de carácter simbólico y de carácter público con la finalidad de reconocer la dignidad de la víctima• Fortalecer los procedimientos de atención, asistencia y protección a las víctimas de violaciones graves de Derechos Humanos• Coordinar las acciones para el restablecimiento, en la medida particular de cada caso, de la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o la violación a sus Derechos Humanos
<p>Estrategia 3. Atender las violaciones graves a Derechos Humanos, en un nivel de intervención focalizado, para asegurar su no repetición.</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Promover programas que brinden atención oportuna a las víctimas de violaciones graves de Derechos Humanos• Coordinar la atención con enfoque intersectorial a las víctimas de violaciones graves de Derechos Humanos y a las víctimas indirectas• Fomentar la adopción de medidas de carácter particular y general para la no repetición del hecho victimizante• Coordinar los protocolos de actuación coordinada entre las autoridades para brindar atención a víctimas de violaciones graves de Derechos Humanos

Nota. Elaboración propia

Al igual que en la Temática 1, en este caso el objetivo se plantea como un enunciado simple, sin establecer lo que se quiere alcanzar. Una tendencia general en las líneas de acción de las tres estrategias, es que éstas son ambiguas, ya que sólo se

habla de fomentar, promover, coordinar, fortalecer e impulsar diversas medidas para la atención de víctimas y prevención de violaciones a derechos humanos, pero no se establece cómo se haría esto, es decir, si sería por medio de talleres, campañas de difusión, convenios o alguna acción que sea realizable, palpable y medibles.

Pese a este ser un tema necesario en la entidad, la forma en cómo se plantea dentro del Programa deja muchos vacíos ya que no hay forma de saber qué es lo que se busca hacer realmente para la atención a víctimas, además que, así como en la Temática 1, se habla de forma recurrente de las graves violaciones a derechos humanos, sin que haya una explicación sobre cuáles son éstas.

Al respecto, cabe mencionar que el tipo de afectaciones que tiene una persona que sufre una grave violación a derechos humanos es diferente a la que puede tener alguien que es víctima de una violación de derechos humanos o de un delito, por lo que requiere atención especializada con un enfoque psicoemocional e interseccional, los cuales están ausentes en esta Temática.

5.3.3. Temática 3. Atención a grupos históricamente discriminados

Esta es la Temática más amplia de todo el programa, ya que se enfoca a la atención de grupos “históricamente discriminados”, es decir, aquellos en condiciones de vulnerabilidad, como son pueblos y comunidades indígenas, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y comunidades LGBTTTIQ, por mencionar algunas.

Cada uno de estos grupos tiene necesidades particulares, por lo que para su atención es necesario contar con enfoques de derechos humanos, interseccional, de género, y pluricultural, de modo que se garantice que se les atienda de forma integral y adecuada a sus particularidades.

Tabla 12.

Contenido de la Temática 3 del Programa Estatal de Derechos Humanos

Temática 3. Atención a grupos históricamente discriminados

Objetivo 3. Impulsar acciones focalizadas para garantizar los Derechos Humanos de los grupos históricamente discriminados

<p>Estrategia 1. Implementar medidas para el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Impulsar la ampliación de la red carretera para incrementar la conectividad y el acceso a rutas comerciales y de servicios en las regiones• Promover en beneficio de las comunidades indígenas y afroamericanas el acceso a los servicios básicos en materia de bienestar, con enfoque intersectorial• Promover la formación de especialistas en traducción e interpretación para acompañar la atención de la población indígena dentro de la administración pública• Generar condiciones para la inserción y profesionalización de personal indígena en instancias de atención a la población originaria
<p>Estrategia 2. Fortalecer el pleno desarrollo y bienestar de las personas con discapacidad</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Impulsar el acceso de personas con discapacidad a financiamientos estatales• Impulsar las acciones para que las personas con discapacidad gocen del más alto nivel posible de salud, rehabilitación y habilitación sin discriminación por motivos de discapacidad con enfoque intersectorial• Impulsar acciones para promover el derecho al trabajo y empleo de las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades y equidad, que les otorgue certeza en su desarrollo personal, social y laboral• Promover en beneficio de las personas con discapacidad el acceso a los servicios básicos en materia de bienestar, con enfoque intersectorial
<p>Estrategia 3. Consolidar los Derechos Humanos de la comunidad LGBTTTIQ</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Impulsar las políticas públicas para promover y proteger el derecho a la igualdad y a la no discriminación de comunidad LGBTTTIQ• Promover en beneficio de la comunidad LGBTTTIQ el acceso a los servicios básicos en materia de bienestar, con enfoque intersectorial

<p>Estrategia 4. Consolidar acciones para el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de las niñas, niños, adolescentes.</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover en beneficio de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes el acceso a los servicios básicos en materia de bienestar, con enfoque intersectorial • Impulsar acciones para la concientización a padres de familia sobre la importancia de la prevención en la salud desde la primera y segunda infancia, así como de la adolescencia • Impulsar acciones para prevenir, atender y dar seguimiento a los programas en materia de erradicación de sustancias tóxicas en niñas, niños y adolescentes • Fortalecer los programas que incluyan información para tener una vida sexual responsable con el objetivo de evitar embarazos en adolescentes y prevenir la violencia en el noviazgo • Fortalecer los programas que incluyan inserción y capacitación en materia del trabajo para jóvenes
<p>Estrategia 5. Implementar acciones para generar bienestar y mejora en la calidad de vida de las personas adultas mayores</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover en beneficio de las personas adultas mayores el acceso a los servicios básicos en materia de bienestar, con enfoque intersectorial • Promover el acceso a una atención geriátrica oportuna y de calidad a las personas adultas mayores en las diferentes regiones del estado de Puebla • Promover la creación de programas de turismo y esparcimiento dirigidos a personas adultas mayores
<p>Estrategia 6. Fortalecer políticas públicas en beneficio de los Derechos Humanos de las mujeres, con perspectiva de género y de interseccionalidad</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar acciones para disminuir todos los tipos y modalidades de violencia de género contra las mujeres • Impulsar los mecanismos de coordinación interinstitucional en el tema de trata de personas • Fortalecer los programas de empoderamiento a favor de las mujeres que disminuyan las brechas de desigualdad
<p>Estrategia 7. Fortalecer las acciones de protección a favor de periodistas y defensores de Derechos Humanos</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las acciones de protección a favor de periodistas y defensores de Derechos Humanos • Fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional que brinden protección a periodistas y defensores de derechos humanos
<p>Estrategia 8. Impulsar acciones que coadyuven a los procesos de reinserción en los centros penitenciarios</p>	<p><i>Línea de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la promoción del respeto a los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad

<p>Estrategia 9. Fortalecer las acciones de respeto a los Derechos Humanos de las personas en situación de migración</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la promoción del respeto a los Derechos Humanos de las personas migrantes en el Estado • Fortalecer la coordinación para la atención de las personas migrantes con instancias federales
<p>Estrategia 10. Implementar medidas para la protección de los derechos a la tierra, el territorio y el medio ambiente sano, privilegiando la autonomía y la libre determinación de las comunidades</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Propiciar la consulta libre, informada y previa a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente • Promover mecanismos de regularización de la tenencia de tierra en los Pueblos y Comunidades indígenas que favorezca la conservación de los recursos naturales • Promover la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente, en el territorio Estatal • Promover el aprovechamiento de las fuentes de energía renovable y el uso de tecnologías limpias y sustentabilidad energética, que fortalezca las cadenas productivas locales • Proponer la declaración de reservas territoriales para el desarrollo de proyectos de energía en general, mediante la homologación de criterios en la autorización de uso de suelo y permisos de construcción • Impulsar el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales

Nota. Elaboración propia

Como se mencionó anteriormente, las Estrategias 2 y 3, referentes a personas con discapacidad y de la comunidad LGBTTTIQ respectivamente, sólo hablan de la población que se busca atender, pero no qué se haría para mejorar sus condiciones, siendo las dos más ambiguas. Sin embargo, es importante precisar que las Estrategias sí están alineadas a los temas que se abordaron tanto en el diagnóstico como en la encuesta.

Un punto que es importante señalar es que la primera línea de acción que se establece en la Estrategia 1 es: “Impulsar la ampliación de la red carretera para incrementar la conectividad y el acceso a rutas comerciales y de servicios en las regiones”, sin que se precise cómo esto beneficia los derechos humanos de estas poblaciones y más bien se refiere a cuestiones comerciales. Hay que recordar que, dado que el PEDH es un programa derivado del PED debe incluir acciones alineadas a los enfoques transversales de éste, siendo uno Infraestructura. Es decir, esta línea de acción más allá de responder a una cuestión de derechos humanos podría ser la forma en cómo se buscó cumplir con la inclusión de este enfoque.

Por otro lado, se identifica que, parecido a lo que se observó en la Temática 2, las líneas de acción se refieren a promover, impulsar y fortalecer, pero en este caso la mayoría tiene una redacción más puntual y define qué es lo que se busca.

Sin embargo, al analizar con detenimiento las estrategias enfocadas a personas LGBTTTIQ, migrantes e internas en centros de reinserción social, que además son las que menos acciones tiene propuestas, no es claro el tipo de labores que se buscan promover.

Además, si bien en el título de la Estrategia 10 se habla de la autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas, las líneas de acción no reflejan esta perspectiva, pues, aunque se hace mención al cuidado del equilibrio ecológico, no se reconocen las luchas de las comunidades indígenas en contra de los proyectos extractivistas⁵⁰, ni se establecen acciones para la protección de los sistemas normativos, políticos y sociales de los pueblos.

5.3.4. Temática 4. Capacidad de gestión

La atención, protección y garantía de los derechos humanos requiere que las autoridades cuenten y aprovechen al máximo todos los recursos posibles, ya sean humanos, económicos o materiales, ya que se debe tener una capacidad de gestión amplia para poder responder a las problemáticas y necesidades que se presenten, por lo que tienen la obligación de administrarlos de forma responsable; ante esto, es necesario analizar si las acciones previstas en esta Temática promueven un uso adecuado de las herramientas con las que cuentan las instituciones públicas en la entidad.

50 En una de las líneas de acción incluso se habla del “uso de tecnologías limpias y sustentabilidad energética, que fortalezca las cadenas productivas locales”, lo cual refleja una orientación hacia la productividad y no de la protección de los territorios de las comunidades y pueblos indígenas

Tabla 13.

Contenido de la Temática 4 del Programa Estatal de Derechos Humanos

Temática 4. Capacidad de gestión

Objetivo 4. Mejorar la capacidad de gestión y respuesta de la Administración Pública para la protección y garantía de los Derechos Humanos

<p>Estrategia 1. Promover las asignaciones presupuestarias para eficientar (sic) la oferta de bienes y servicios de la Administración Pública en materia de Derechos Humanos</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Impulsar la cultura de información de Derechos Humanos a las y los servidores públicos encargados de los procesos presupuestarios• Analizar la planeación de los recursos para el cumplimiento de Derechos Humanos específicos, y en su caso, la cantidad de recursos necesarios para cumplirlos• Evaluar los recursos presupuestarios, humanos y administrativos que se destinan a la prevención, protección y respeto de los Derechos Humanos
<p>Estrategia 2. Mejorar la integridad pública de la Administración Pública para la protección de los Derechos Humanos</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Promover los acuerdos interinstitucionales y multidisciplinarios entre los tres poderes, organismos autónomos y municipios para la protección de Derechos Humanos• Promover que en las reuniones del Sistema Estatal de Derechos Humanos se aborden los ajustes interinstitucionales para la protección de los Derechos Humanos• Impulsar por parte de los órganos del Estado y Municipios la prevención a la violación de los Derechos Humanos por parte de las personas servidoras públicas• Impulsar mecanismos de detección oportuna de conductas que impliquen la aquiescencia, anuencia u omisión de las y los servidores públicos en la prevención de la violación a los Derechos Humanos
<p>Estrategia 3. Colaborar con otros poderes y organismos para el fortalecimiento de las capacidades institucionales</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Impulsar las reglas de responsabilidad de la actividad institucional por no realizar sus funciones con enfoque de prevención de violación de Derechos Humanos• Promover la capacitación a las y los servidores públicos de la Administración Pública Estatal y Municipal en los contenidos e implicaciones en materia de Derechos Humanos
<p>Estrategia 4. Colaborar con los municipios para ampliar las capacidades de atención y respuesta a las violaciones de Derechos Humanos</p>	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Impulsar las reglas de responsabilidad de la actividad institucional por no realizar sus funciones con enfoque de prevención de violación de Derechos Humanos• Promover la capacitación a las y los servidores públicos de la Administración Pública Estatal y Municipal en los contenidos e implicaciones en materia de Derechos Humanos

Estrategia 5. Propiciar esquemas de participación ciudadana para el fortalecimiento de la Administración Pública en materia de Derechos Humanos

Líneas de acción

- Promover los diálogos dentro del Sistema Estatal de Derechos Humanos con los organismos no gubernamentales de Derechos Humanos y con las instituciones educativas que tengan líneas de investigación en la materia
- Promover el análisis de los resultados del Sistema Estatal de Derechos Humanos mediante foros y academias con organizaciones no gubernamentales

Nota. Elaboración propia

Esta Temática es similar a la número 1, que se describió en páginas anteriores, pues ambas buscan el fortalecimiento y vinculación institucional, por lo que se vuelve reiterativo; el punto que distingue a esta es que se plantean acciones relacionadas con la asignación presupuestal para el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

Sin embargo, en este rubro también se emplean expresiones como impulsar o promover, lo cual genera ambigüedades en las acciones propuestas. Por ejemplo, se plantea “impulsar mecanismos de detección oportuna de conductas que impliquen la aquiescencia, anuencia u omisión de las y los servidores públicos en la prevención de la violación a los Derechos Humanos”, el sentido de esta medida sería otro si se cambiara el verbo inicial por “generar” o “crear”, pues esto comprometería a las autoridades a llevar a cabo una acción concreta y no sólo “impulsarla”.

5.3.5. Temática 5. Capacitación a la administración pública

Cuando se habla de derechos humanos y de atención a grupos en condiciones de vulnerabilidad, una de las acciones primordiales que proponen las autoridades es la capacitación de las personas que laboran en las diferentes áreas de la estructura de gobierno, lo cual, si bien busca promover el respeto a estos derechos, en ocasiones no se ve reflejado en una verdadera mejora en las condiciones y atención de la población.

Tabla 14.

Contenido de la Temática 5 del Programa Estatal de Derechos Humanos

Temática 5. Capacitación a la Administración Pública

Objetivo 5. Proporcionar herramientas y capacitación integral a las personas servidoras públicas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de Derechos Humanos

Estrategia 1. Desarrollar metodologías, programas y materiales de capacitación en materia de Derechos Humanos	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Coordinar el desarrollo de programas metodológicos para la capacitación en materia de Derechos Humanos• Impulsar la capacitación especializada en materia de Derechos Humanos• Desarrollar modelos que permitan adquirir las competencias, conocimientos y técnicas acerca de los derechos humanos y los mecanismos para su protección• Sensibilizar en materia de Derechos Humanos con base en instrumentos internacionales, principios y metodologías en la materia
Estrategia 2. Elaborar, implementar y difundir protocolos en materia de Derechos Humanos orientados a mejorar la actuación de las y los servidores públicos	<p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Coordinar la elaboración de diagnósticos sobre las causas de violación a los Derechos Humanos para adoptar medidas que atiendan de fondo las causas que la originan• Promover acciones, procedimientos y medidas de articulación que generen, a nivel estatal y municipal un ambiente adecuado para que las personas servidoras públicas desempeñen sus actividades con conocimiento de los protocolos en materia de Derechos Humanos• Fomentar la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones y personas del servicio público, como instrumento clave de prevención, identificación y calificación de la eficacia de los protocolos en materia de Derechos Humanos• Fortalecer los procesos de difusión de los protocolos de actuación vigentes en materia de Derechos Humanos• Identificar las áreas de oportunidad entre los integrantes del Sistema Estatal de Derechos Humanos para la elaboración de Protocolos en la materia

Nota. Elaboración propia

Al llegar a este punto, podemos observar que esta Temática es la tercera que se enfoca cuestiones meramente administrativas, aunque, en comparación de las otras dos, esta tiene una redacción más clara, con acciones concretas en cada una de sus estrategias.

Aunque la capacitación en materia de derechos humanos no fue un tema que se haya abordado textualmente en el diagnóstico o en la encuesta, la necesidad de este tipo de acciones se refleja en el número de quejas que se presentan ante la

Comisión de Derechos Humanos del Estado, las cuales han ido al alza en los últimos años⁵¹, lo cual revela la necesidad de profesionalizar a las personas servidoras públicas de la administración pública estatal y municipal, además de que es una cuestión transversal para la protección de los derechos humanos.

En síntesis, después de esta revisión de cada uno de los componentes del PEDH, podemos observar que, si bien se abarcan la mayoría de los temas que se analizaron en el diagnóstico y en la encuesta, también se identificaron deficiencias.

Destaca que en algunas Estrategias se hace mención de las graves violaciones a derechos humanos o la crisis en materia de derechos humanos en la entidad, pero con base en lo que se incluye en el Programa, no se tiene claro cuáles son éstas, por lo que tampoco hay acciones concretas que se hayan planteado para atenderlas, tal es el caso de la ausencia de acciones para atender a familiares de personas desaparecidas, para la prevención de la trata de personas, e incluso para la prevención de linchamientos, pese a que este fue uno de los temas que sí se consideraron en el diagnóstico⁵².

Además, destaca que tres de las cinco temáticas están enfocadas a cuestiones de fortalecimiento de la administración pública, y sólo dos buscan generar acciones de atención directa a la población, lo cual genera una diversidad de acciones que podrían complicar el cumplimiento de los objetivos del Programa, lo cual se pudo evitar con una mejor definición de objetivos y líneas de acción para su cumplimiento.

Lo anterior puede responder a dos posibilidades: las deficiencias en la planeación del propio PEDH o el uso de algunos temas y conceptos como “graves violaciones a derechos humanos”, como parte de un discurso que busca simular interés por parte de las autoridades para responder a estos temas, sin que haya propuestas concretas al respecto.

3.5. Instituciones responsables

Al revisar el PEDH, un aspecto preocupante es que no se establece qué instituciones públicas son las responsables del cumplimiento de las líneas de acción, lo cual abona a la ambigüedad del documento y la inoperancia del programa.

51 De acuerdo con los informes anuales de labores de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, en 2019 se recibieron y calificaron mil 710 quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, en 2020 fueron cinco mil 997, en 2021 cinco mil 775, en 2022 nueve mil 31, y al primer semestre de 2023 sumaban cuatro mil 391.

52 En el Anexo 2 se incluye una tabla donde se pueden identificar los temas del diagnóstico y la encuesta y cuáles se estos se reflejan en las Temáticas, Objetivos y Estrategias del programa

Ante esto, se presentó una SAIP⁵³ a la Segob en donde se le requirió el listado de las dependencias y organismos que participan en el Programa, y qué acciones les corresponden, las cuales se enlistan en la Tabla 15.

Tabla 15.

Autoridades responsables de cumplir el PEDH

Autoridad o autoridades	Número de líneas de acción asignadas
Pendiente de designación de área responsable	28
Secretaría de Gobernación	22
Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas	4
Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	4
Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial	4
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	4
Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	3
Secretaría de Igualdad Sustantiva	3
Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia / Procuraduría de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	2
Instituto Poblano de Asistencia al Migrante	2
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla / Secretaría de Gobernación	1
Secretaría de Infraestructura	1
Secretaría de Trabajo	1
Secretaría de Igualdad Sustantiva / Instituto de la Discapacidad del Estado de Puebla	1
Secretaría de Seguridad Pública	1
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	1

Nota. Elaboración propia

Observamos, en primer lugar, que 28 acciones no tienen alguna autoridad responsable de su cumplimiento lo que representa una tercera parte del total de medidas

53 Con número de folio 211204423000845

planteadas en el programa. En cambio, la Segob tiene la mayor carga para el cumplimiento del Programa.

Además, si bien entre las líneas de acción propuestas se incluyen modificaciones a las leyes locales, no se incluye al Congreso del Estado en el Programa, ni a la Fiscalía General del Estado o el Poder Judicial, autoridades que juegan un papel muy importante para el combate de la impunidad y para garantizar el acceso a la justicia a las víctimas.

Es importante señalar que la Temática 2, relacionada con la atención a víctimas, es la que presenta el mayor vacío en este aspecto, pues de las 12 líneas de acción que la conforman, nueve no tienen a una autoridad responsable⁵⁴.

En una situación parecida se encuentra la Temática 4, enfocada a mejorar la capacidad de gestión, pues siete de sus 13 líneas de acción no tienen institución responsable asignada, particularmente aquellas que tienen que ver con el manejo de recursos públicos para la prevención, protección y respeto de los derechos humanos, y actividades relacionadas con el Sistema Estatal de Derechos Humanos, lo cual podría responder a la ausencia de éste.

Esta falta de definición de instituciones para llevar a cabo las acciones establecidas, así como el hecho de que no se integren a los otros poderes del Estado y en particular a la Fiscalía General del Estado son factores que demuestran una posible debilidad en la planeación del Programa ya que, como se planteó cuando se abordaron los estándares internacionales, es necesario que haya colaboración de todas las autoridades para poder implementar acciones que ayuden a proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos.

3.6. Indicadores

Como se describió en el apartado 2 del presente documento⁵⁵, dentro de la Metodología estatal se establece que los Programas Derivados del PED “deben incorporar indicadores mediante los cuales se le dará seguimiento y permitirá evaluar el alcance de los objetivos, estrategias y líneas de acción” (p.31), y que deben ser claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados.

54 Por ejemplo, “promover programas que brinden atención oportuna a víctimas de violaciones graves de Derechos Humanos”, “fomentar la adopción de medidas de carácter particular y general para la no repetición del hecho victimizante” y “coordinar las instancias en el sistema de atención a víctimas para su adecuado funcionamiento”, por mencionar algunas

55 Donde se describen los documentos metodológicos que se siguieron para la elaboración del PEDH.

Sin embargo, se indica que, dado que estos Programas Derivados tienen su fundamento en el PED, los indicadores deben retomarse principalmente de éste, lo cual representa un obstáculo en la medición en temas de derechos humanos, considerando que este es un tema ausente en el Plan.

Pese a esto, vale la pena retomar algunos criterios establecidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el documento *Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la Medición y Aplicación*, en donde se explica la dificultad de generar estadísticas o criterios para evaluar el cumplimiento o avance en el cumplimiento de los derechos humanos. En este, se refiere que “los indicadores se consideran un medio útil para articular y hacer avanzar las demandas ante los garantes de derechos y para formular políticas y programas públicos que faciliten la realización efectiva de los derechos humanos” (p.2), por lo que la selección de éstos tiene que hacerse de manera precisa y con fundamentos conceptuales claros, particularmente por lo complejo que puede ser traducir las premisas de los derechos humanos en acciones o cuestiones tangibles.

Al respecto, se plantea que se pueden definir indicadores que hablen directamente de los derechos que debe proteger el gobierno y acciones concretas para el cumplimiento de esta obligación, pero que también “podría haber muchos otros indicadores, como las estadísticas socioeconómicas de uso común [...] que podrían reunir, al menos implícitamente, todos los requisitos señalados para constituir un indicador de derechos humanos” (p.19).

Además, en este documento se propone la clasificación de indicadores que ya se abordó en páginas anteriores -estructurales, de proceso y de cumplimiento-56, la cual retomaremos para el análisis de los instrumentos de medición del PEDH.

En el Programa se incluyen nueve indicadores para medir el cumplimiento de los objetivos establecidos, los cuales están relacionados con incidencia delictiva, cumplimiento de recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, población que confía en las autoridades e índices generados por organizaciones internacionales.

Sin embargo, estos se presentan de forma general sin que se especifique qué buscan medir, por lo que se presentó una SAIP⁵⁷ por medio de la cual se pidieron a la Segob los documentos que contuvieran la justificación para el uso de estos, sin embargo sólo respondió: “Se informa que los indicadores fueron determinados en función de los objetivos, estrategias y líneas de acción que constituyen el programa, estos derivados, a su vez, de los resultados arrojados por el diagnóstico”.

56 Tabla 1, página 9

57 Con número de folio 211204423000848

Pese a esto, por medio de otra SAIP, se obtuvo información relativa al proceso de definición de estos indicadores⁵⁸, lo cual, si bien no brinda una explicación sobre la selección de éstos, sí precisa cómo se alinean a cada una de las Temáticas del Programa.

En la Tabla 16 se sintetiza la información referente a los indicadores, es decir, el listado de estos, cómo se alinean al PEDH y qué clasificación les corresponde con base en la propuesta del Alto Comisionado⁵⁹.

Tabla 16.

Indicadores del PEDH

Indicador	Fuente	Temática que mide	Tipo de indicador
Índice de Estado de Derecho	World Justice Project (WJP), Índice de Estado de Derecho en México	Temática 1. Vinculación institucional	Estructural
Porcentaje de personas en situación de Pobreza	CONVEVAL	Temática 1. Vinculación institucional	De resultados
Porcentaje de recomendaciones aceptadas y cumplidas	CDH Puebla	Temática 1. Vinculación institucional	De proceso
Tasa de Incidencia Delictiva	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Temática 2. Atención a víctimas	De resultados
Posición del Estado de Puebla respecto al Índice de Paz México	Instituto para la Economía y la Paz (IEP). Índice de Paz México	Temática 2. Atención a víctimas	Estructural
Población que declaró haber sido discriminada	INEGI. Encuesta Nacional sobre Discriminación	Temática 3. Atención a grupos históricamente discriminados	De proceso

⁵⁸ Por medio de la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000847 se pidió el Formato para el Establecimiento de Indicadores, que es parte de la Metodología para la elaboración de los Programas Derivados del PED

⁵⁹ Esta valoración no es oficial, es parte del análisis que se hace de los mismos

Porcentaje de la población que confía en el Gobierno Estatal	INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental	Temática 4. Capacidad de gestión	De proceso
Tasa de delitos cometidos por personas servidoras públicas	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva del Fuero Común	Temática 4. Capacidad de gestión	De resultados
Recomendaciones emitidas por la CDHP en contra de autoridades estatales	CDH Puebla	Temática 5. Capacitación a la Administración Pública	De resultados

Nota. Elaboración propia

La mayoría de los indicadores antes mencionados son claros con respecto a lo que miden, por ejemplo, incidencia delictiva, población discriminada y número de recomendaciones emitidas; en cambio, en primera instancia puede no ser claro qué aspectos abarcan el Índice de Estado de Derecho y el Índice de Paz en México, por lo que vale la pena explicar los rubros de cada uno de estos para tener claridad sobre su relación con los derechos humanos.

En el reporte del Índice de Paz México de 2023, se detalla que este mide cinco indicadores que retoma del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP): Homicidio, delitos con violencia, crímenes de la delincuencia organizada⁶⁰, delitos cometidos con armas de fuego y personas privadas de su libertad en centros de reinserción social sin sentencia.

En cambio, el Índice de Estado de Derecho toma en consideración ocho factores: límites al poder gubernamental, es decir, la presencia de contrapesos en la entidad; ausencia de corrupción; gobierno abierto; derechos fundamentales; orden y seguridad; cumplimiento regulatorio; justicia civil; y justicia penal.

Si bien estos dos índices sí incluyen elementos que podrían ayudar a determinar el avance o retroceso en temas de derechos humanos en la entidad, algunos de los indicadores seleccionados para el PEDH no cumplen con este criterio. Por ejemplo, se incluye la medición de pobreza hecha por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), pero, como se observa en la Tabla 16, este indicador está asignado a la Temática 1, a pesar de que es en la Temática 3 donde se incluyen acciones para ampliar el acceso a servicios públicos -lo cual si

⁶⁰ Para el cual se consideran las denuncias presentadas por extorsiones, delitos mayores, narco-
menudeo, secuestro y trata de personas.

bien es un factor que ayuda a combatir la pobreza, no es el único⁶¹, además que llama la atención que se incluye este criterio para medir el PEDH, pero en éste no tiene participación la Secretaría de Bienestar estatal, que es la dependencia con mayor participación en las políticas de combate a las carencias sociales.

Además, se incluyen dos indicadores relacionados con las recomendaciones de la CDH Puebla, lo cual puede llegar a ser repetitivo, y se pudieron concentrar en uno solo, al igual que las tasas de incidencia delictiva. En cambio, considerando que uno de los temas del Programa es la atención de personas internas en los centros de reinserción social, no se consideró el Diagnóstico Penitenciario que realizan anualmente tanto la CDH Puebla como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En la sección de Avances retomaremos estos indicadores, pues con base en estos, y otra información relativa a las acciones implementadas por las autoridades estatales, se analizará el grado de cumplimiento de los objetivos del PEDH.

Para cerrar este apartado, hay que señalar que después de esta revisión de los diferentes componentes del PEDH, podemos observar algunos puntos de preocupación, por ejemplo, la participación ciudadana en la elaboración de este fue limitada a una encuesta, la cual incluso fue respondida por personas servidoras públicas, además que el diagnóstico no consideró las violaciones graves a derechos humanos.

También se identificó que no todas las acciones propuestas responden directamente al diagnóstico y al mecanismo de participación, lo cual genera dudas con respecto a cómo se definieron éstas o a qué necesidades particulares responden.

Con respecto a la participación de instituciones si bien preocupa el hecho de que no todas las líneas de acción tienen asignadas a una dependencia responsable, esto es sólo un elemento que deja ver la falta de articulación institucional, lo cual se aborda en el siguiente apartado, en donde se analizará la conformación de grupos interinstitucionales para el seguimiento del PEDH y las deficiencias en su operación.

Estas faltas que se identificaron en el proceso de elaboración del PEDH pueden servir para aportar a las siguientes administraciones para reforzar los mecanismos que se pongan en marcha para el desarrollo de programas futuros, ya sea fortaleciendo la participación ciudadana, verificando que la redacción de objetivos, estrategias y líneas de acción sea clara, y definiendo desde un inicio qué instituciones colaborarían para alcanzar las metas establecidas, pues esto ayudaría a que los programas se apliquen de manera adecuada, y no queden como meras propuestas en papel.

61 Para mayores detalles al respecto, ver lo presentado en la sección correspondiente a la Temática 3, la cual se describe en páginas anteriores.

04.

**Implementación
del PEDH**

Dentro de la normativa correspondiente a la puesta en marcha del Plan Estatal de Desarrollo, y sus programas derivados, se establece que el COPLADEP puede crear los subcomités que sean necesarios para cumplir con los objetivos establecidos.

De acuerdo con el artículo 17 de los *Lineamientos para el Funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla*, estos subcomités, que son órganos auxiliares del Comité, tienen entre sus facultades: definir las prioridades derivadas del PED y de los Programas Derivados, colaborar en la definición de los objetivos y metas que surja de estos documentos, así como realizar los trabajos para cumplir los mismos, elaborar un Plan Anual de Trabajo y rendir informes correspondientes a este, proponer mejoras en su funcionamiento y “difundir los objetivos y metas establecidas dentro del Plan y Programas Derivados, entre las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, para impulsar el desarrollo del estado y de la sociedad” (p.10) por mencionar algunas de sus obligaciones.

Es decir, estos organismos son los responsables de coordinar las acciones necesarias para cumplir no sólo lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo, sino también en el Programa Derivado que les corresponde.

Para el PEDH se creó el Subcomité Especial de Derechos Humanos, que se instaló el 9 de noviembre de 2022, lo que significa que durante 11 meses el programa estuvo inoperante, ya que si bien en éste se definen estrategias concretas, no se tenía al organismo responsable de su coordinación, lo cual, sumado a la falta de definición de las instituciones públicas encargadas del cumplimiento de las líneas de acción que ya se explicó en páginas anteriores, deja ver una falta de articulación para el cumplimiento de lo establecido en este documento de planeación.

A este retraso se suman algunas dudas con respecto a su conformación. Al consultar el portal institucional donde se encuentra la información correspondiente a los documentos de planeación estatal⁶², en la sección correspondiente al Subcomité Especial de Derechos Humanos, se presenta una imagen con los logos de las dependencias y organismos que forman parte de éste; sin embargo, en el acta de la sesión de instalación del mismo se incluye una lista de integrantes diferentes. A esto se suma que se invitaron a otras instituciones a dicha sesión, como se observa en los oficios de convocatoria⁶³.

⁶² <https://planeader.puebla.gob.mx/>

⁶³ Los cuales fueron proporcionados por la Secretaría de Gobernación en respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000716

Tabla 17.

Integrantes del Subcomité Especial de Derechos Humanos

Portal institucional	Acta de sesión de instalación	Oficios de convocatoria a la sesión
Secretaría de Gobernación	Secretaría de Gobernación	Secretaría de Gobernación
Secretaría de Igualdad Sustantiva	Secretaría de Igualdad Sustantiva	Secretaría de Igualdad Sustantiva
Secretaría de Seguridad Pública	Secretaría de Seguridad Pública	Secretaría de Seguridad Pública
Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial	Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial	Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla
Sistema Estatal para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de Puebla	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla
Secretaría de Planeación y Finanzas	Secretaría de Administración	Secretaría de Administración
Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas	Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas	Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación
Secretaría de Infraestructura	Secretaría de Infraestructura	Secretaría De Educación
Consejería Jurídica	Secretaría de Trabajo	Secretaría de Trabajo
Fiscalía General del Estado	Instituto Poblano de Asistencia al Migrante	Instituto Poblano de Asistencia al Migrante
LXI Legislatura del Congreso del Estado de Puebla	Instituto de la Discapacidad del Estado de Puebla	Instituto de la Discapacidad del Estado de Puebla
Poder Judicial	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Puebla	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas

Sector Privado	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla
Sector Social		
Otros invitados		

Nota. Elaboración propia

Como podemos ver en la Tabla 17 si bien hay coincidencias en estos tres listados, las diferencias que hay entre los tres deja ver la falta de coordinación con otros sectores. Sólo la lista que corresponde al portal institucional incluye a los poderes Legislativo y Judicial, así como a la Fiscalía General del Estado, los cuales, como ya se había mencionado anteriormente, juegan un papel importante para garantizar y proteger los derechos humanos de la población; es más, de cumplirse con esta integración habría una participación activa de la sociedad en la vigilancia y coordinación del Programa, sin embargo, como se ve en el acta de la sesión de instalación, se cerró esta puerta a la ciudadanía.

Otra diferencia que vale la pena señalar es que se convocó a la Secretaría de Educación Pública a la sesión de instalación del Subcomité, pero no se respondió al llamado, por lo que quedó fuera⁶⁴.

Tres ausencias en cualquiera de los listados que son necesarias señalar son la Secretaría de Bienestar y la de Salud, y la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla (CBPEP). Las primeras dos ya que, si recordamos las líneas de acción y estrategias del PEDH, hay un enfoque particular en el combate a las condiciones de pobreza y desigualdad social, por lo que estas dependencias jugarían un papel importante. Con respecto a la CBPEP, su falta de integración, y en general la ausencia de una estrategia en el programa para la atención del problema de la desaparición de personas genera preocupación, pues podría responder a un desinterés o no asumir la responsabilidad que tiene el gobierno del estado para responder a esta problemática.

Dentro de las facultades del Subcomité está el generar un Plan Anual de Trabajo (PAT), el cual debe estar enfocado a cumplir con los objetivos del PEDH. Dado que este grupo se conformó a finales de 2022, sus actividades se programaron para 2023, es decir, hasta principios de ese año se comenzaron a realizar las acciones para cumplir con el Programa.

⁶⁴ De acuerdo con el Oficio No. SEGOB/2418/2022, la invitación no fue dirigida a una persona en particular y sólo se remitió a la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, en papel de Vocal del Subcomité Especial de Derechos Humanos, y fue recibida el 3 de noviembre de 2022.

Un aspecto que es importante señalar del PAT es que no incluye acciones concretas sobre la operación del Subcomité y más bien integra acciones que deben realizar las instituciones que forman parte de éste, muchas de las cuales responden a sus actividades comunes. Por ejemplo, entre las actividades que se establecen para el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) está la realización de jornadas de salud bucal en planteles educativos, mientras que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla se comprometió a dar capacitaciones a personas servidoras públicas, lo cual es parte de sus atribuciones sustantivas y lo hace de forma ordinaria.

En cambio, al revisar los Planes Anuales de Trabajo de otros Subcomités vigentes, se detectó que en estos se detallan acciones concretas para la operación de estos órganos de trabajo, como el realizar sesiones, generar estrategias para socializar los programas que les corresponden e incluso hacer aportes sobre sus temáticas particulares para la elaboración de los informes de labores del Ejecutivo estatal o par la definición de enfoques transversales para los presupuestos públicos.

Es decir, el PAT del Subcomité Especial de Derechos Humanos no establece qué debe hacer este grupo, sino más bien concentra las acciones que realizarán las dependencias que lo conforman para cumplir con los objetivos del Programa Estatal de Derechos Humanos.

Una de las acciones que se proponen en el PAT y la cual vale la pena detallar a profundidad es “coordinar todas las acciones administrativas y legales para la instalación del Sistema Estatal de Derechos Humanos”; como se describió en páginas anteriores, este sistema es una de las acciones centrales que se establecen en el PEDH, ya que incluso se le asignó una estrategia en particular, sin embargo, su conformación es un tema que, posiblemente, no se concretará.

4.1. Sistema Estatal de Derechos Humanos

La conformación de este Sistema responde no sólo al PEDH, sino que está establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla desde el 6 diciembre de 2019, fecha en la que se publicó un decreto por medio del cual se modificaron diversos artículos de la citada Ley.

Entre los cambios que se hicieron en esa fecha, se reformó la fracción XXXI del artículo 32 de la Ley, para incluir entre las facultades de la Secretaría de Gobernación “articular el funcionamiento del sistema estatal en materia de derechos humanos, a fin de fortalecer su promoción y defensa, con perspectiva de género”. Esto sig-

nificaría que dos años previos a la entrada en vigor del Programa, la Secretaría ya tenía la obligación de conformar el Sistema Estatal de Derechos Humanos.

Dentro de PEDH, es en la Estrategia 1 de la Temática 1 que se refiere: “Desarrollar un Sistema Estatal de Derechos Humanos para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado de Puebla y sus Municipios, en la materia”; para esto se proponen acciones como generar mecanismos de articulación, hacer reformas normativas y establecer convenios de colaboración para concretar su instalación, e incluso en otras temáticas se plantea integrar a los municipios.

Sin embargo, no hay claridad con respecto a quiénes formarían parte de este Sistema o sus obligaciones, por lo que se presentó una SAIP⁶⁵ a la Segob en la que se pidió información sobre la instalación de este y qué instituciones lo integraban, pero sólo se respondió que “se encuentra en proceso de instalación el Sistema Estatal de Derechos Humanos. Por tal razón este sujeto obligado se encuentra imposibilitado para pronunciarse respecto al fondo de la solicitud de mérito”⁶⁶. Lo que evidencia la dilación de por lo menos cuatro años en su instalación.

Esta respuesta contrasta con el acta de la primera sesión del Subcomité, con fecha del 9 de noviembre de 2022, ya que en esta, además de aprobar el Plan Anual de Trabajo 2023, se aprobó fusionar el Subcomité con el Sistema Estatal, bajo el argumento de que se detectaron coincidencias en cuanto a sus objetivos e integración, por lo que “para facilitar y dar eficiencia a los procesos de toma de decisiones” (p.8) se propuso integrarlos en un solo organismo. De acuerdo con lo que se describe en el acta, el Sistema tiene como objetivo el contribuir en el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

a través de la realización de varias atribuciones, tales como promover la articulación dentro de la Administración Pública del Estado de Puebla como medida de respuesta para resolver la crisis en materia de derechos humanos, favorecer mecanismos de difusión en materia de violaciones graves de derechos fundamentales y ser auxiliar en la generación de diagnósticos para determinar las causas de prevención, investigación, sanción y reparación del daño a las víctimas de violaciones de sus derechos humanos (p.8).

En cambio, el Subcomité tiene como finalidad el cumplimiento del Programa Estatal de Derechos Humanos por medio de la coordinación institucional, generando estrategias para la atención a víctimas y brindando capacitación a las personas servidoras públicas.

A pesar de que la fusión de ambos órganos colegiados se aprobó desde noviembre de 2022, hasta junio de 2023 no se tenía claridad sobre cómo se concretó esta, es

65 Con número de folio 211204423000684

66 La respuesta se emitió el 3 de marzo de 2023

decir, si el Sistema absorbió al Subcomité o a la inversa, pues, se presentó una segunda SAIP⁶⁷ a la Segob para conocer el avance en la instalación del Sistema y el 1 de junio de 2023 se respondió: “Aún no se encuentra instalado el Sistema Estatal de Derechos Humanos; por tal razón este sujeto obligado se encuentra imposibilitado para pronunciarse respecto al fondo de la solicitud de mérito”. Sin embargo, en una respuesta a otra SAIP⁶⁸ emitida el 31 de mayo de 2023, se proporcionó la versión digital de uno de los oficios que se emitieron para convocar a la Primera Sesión Ordinaria del Subcomité Especial de Derechos Humanos, que estaba programada para el 27 de marzo de 2023.

Es decir, en dos respuestas generadas por la Secretaría de Gobernación en las mismas fechas se hace referencia tanto al Sistema como al Subcomité, sin que quede claro cuál de los dos es el que está en funciones después de que se aprobó el integrarlos en solo órgano.

Como se puede observar, la implementación del PEDH ha tenido diversos obstáculos, en primer lugar, por los retrasos en la instalación del Subcomité que se debería encargar de coordinar las acciones para su cumplimiento. Genera especial preocupación el hecho de que haya sido hasta enero de 2023 que éste empezó a operar, ya que esto significa que se tienen menos de dos años antes de que termine la administración actual para cumplir las metas establecidas.

Además, el incumplimiento en la instalación del Sistema Estatal de Derechos Humanos parece responder a una tendencia de la actual administración estatal, ya que no es el único órgano interinstitucional mandatado por una ley para atender temas de derechos humanos que no se ha concretado, ya que en una situación similar se encuentra el Sistema Estatal de Atención a Víctimas⁶⁹.

67 Con número de folio 211204423000883

68 Con número de folio 211204423000850.

69 Dentro de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 6 de diciembre de 2019 se incluía la creación de un Sistema Estatal de Atención a Víctimas, sin embargo, hasta febrero de 2023 éste no se había conformado, según confirmó la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas en respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212669823000008.

05.

Avances del PEDH

Como ya se mencionó en la sección anterior, la puesta en marcha del PEDH presenta algunos retrasos debido a que tardó un año la instalación del Subcomité que coordina su implementación. Ante esto, para hacer un análisis sobre los logros que se han tenido, se tomaron dos bases: el Plan Anual de Trabajo y los indicadores que se establecieron en el Programa.

5.1. Plan Anual de Trabajo

Para 2023, en el Plan Anual de Trabajo del Subcomité Especial de Derechos Humanos incluía 126 acciones distribuidas entre las instituciones públicas que forman parte de este órgano de trabajo, las cuales fueron enlistadas en la sección anterior; estas giran en torno a capacitaciones, generación de documentos normativos y operativos, vinculaciones gubernamentales, mejoramiento de infraestructura, por mencionar algunas.

Dado que estas acciones se tienen previstas para todo el año, para el presente análisis se consideraron sólo aquellas que tuvieron que haberse puesto en marcha durante el primer trimestre del año, y se pidió información a las autoridades responsables de éstas para determinar su avance⁷⁰.

Tabla 18.

Acciones reportadas durante el primer trimestre de 2023 en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del Subcomité Especial de Derechos Humanos

Institución	Acciones reportadas en el primer trimestre
Secretaría de Gobernación ⁷¹	<p>Se lanzó una campaña de difusión de los derechos humanos en Facebook y Twitter del 28 de febrero al 31 de marzo.</p> <p>Se realizaron 463 audiencias para asesorar a autoridades municipales sobre el correcto ejercicio de sus funciones y 67 reuniones conciliatorias con autoridades y actores políticos, sociales y civiles.</p> <p>Además, se dieron 45 capacitaciones a autoridades de 199 municipios y 64 juntas auxiliares sobre el Protocolo de Actuación para Casos de Intento de Linchamientos en Estado de Puebla y 15 más sobre la Ley Orgánica Municipal a representantes de 70 Municipios.</p>

⁷⁰ Para fines del presente análisis se pidieron indicadores generales sobre las labores desempeñadas en el marco del Plan Anual de Trabajo para hacer una valoración de la implementación del mismo en cuestiones de ejecución y no de los procesos de fondo cualitativos

⁷¹ En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000882

<p>Secretaría de Seguridad Pública⁷²</p>	<p>Se tienen 31 programas en operación relacionados con atención a las condiciones de las personas privadas de su libertad en los centros de reinserción social del estado, que van desde actividades deportivas, prevención de tortura hasta becas para continuar sus estudios.</p>
<p>Secretaría de Igualdad Sustantiva⁷³</p>	<p>9 capacitaciones a personas servidoras públicas de la administración estatal sobre igualdad sustantiva, perspectiva de género. Además, se dieron cinco capacitaciones a representantes de ayuntamientos.</p> <p>Se brindaron 574 atenciones psicológicas y 236 jurídicas a mujeres víctimas de violencia.</p> <p>89 mujeres fueron canalizadas a la Secretaría de Trabajo para su inclusión laboral.</p> <p>Difusión de gacetas informativas en el portal de la secretaría y trabajo coordinado con el Banco de Alimento para la gestión de apoyos a usuarias.</p>
<p>Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de las Familias⁷⁴</p>	<p>El SEDIF incluyó en el PAT acciones que lleva a cabo de forma ordinaria, como son impartición de pláticas en materia de salud y de prevención de violencia en planteles educativos, atención a denuncias por maltrato de menores de edad, apoyos y servicios especializados a personas adultas mayores o en condiciones de vulnerabilidad y servicios en materia de adopciones, por mencionar algunas. Por esta razón reportó avances en estas acciones que responden a sus responsabilidades y facultades legales.</p>
<p>Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Puebla⁷⁵</p>	<p>Cuatro capacitaciones, dos conferencias, un taller, un foro y una especialidad, sobre diversos temas, por ejemplo, fundamentos de los derechos humanos, violencia en la era digital, nuevas masculinidades, derechos humanos de las mujeres y el Protocolo de Actuación para Casos de Intentos de Linchamientos en el Estado de Puebla, por mencionar algunos, con un total de 310 participantes.</p>
<p>Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas⁷⁶</p>	<p>Difusión de los derechos de las víctimas a través de la participación en siete jornadas de Martes Ciudadano en Casa Agua-yo, donde se brindaron servicios de asesoría jurídica.</p> <p>Actualización de la página oficial de la Comisión https://atencionavictimas.puebla.gob.mx/</p>

72 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204223000190

73 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212301723000036

74 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204923000056

75 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 2110448323000083

76 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212669823000041

<p>Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla⁷⁷</p>	<p>Se impartieron tres capacitaciones con las temáticas: Transparencia, Integridad y Rendición de Cuentas; Obligaciones de Transparencia; y Transparencia, Integridad y Rendición de Cuentas, que tuvieron una participación total de 240 personas funcionarias públicas correspondientes a 74 sujetos obligados.</p>
<p>Instituto Poblano de Atención al Migrante⁷⁸</p>	<p>Se realizaron siete jornadas informativas en municipios al interior del estado⁷⁹ en donde se distribuyeron materiales sobre derechos de las mujeres, de las personas migrantes, y <i>flyers</i> sobre trámites administrativos.</p> <p>Se canalizó a una mujer que pidió apoyo para el traslado de una persona enferma, lo cual se llevó a cabo con el apoyo de la Secretaría de Salud del estado.</p>
<p>Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas⁸⁰</p>	<p>Se iniciaron dos investigaciones sobre las comunidades indígenas del estado.</p> <p>Se inscribió al instituto Instituto Nacional de la Economía Social para conformar nodos de economía social y solidaria.</p> <p>Se brindado apoyo a las instituciones responsables de la consulta para la elaboración de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas y la Ley de Educación.</p> <p>Se está en proceso de elaboración de la “Propuesta de protocolo para la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de la guía de actuación para otorgar asistencia jurídica y atención a las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal”.</p>
<p>Instituto para la Discapacidad del Estado de Puebla⁸¹</p>	<p>Se dieron 89 certificados de discapacidad.</p> <p>Cuatro personas fueron canalizadas para apoyos técnicos, cuatro para valoración médica y cuatro recibieron terapias de lenguaje.</p> <p>En materia de inclusión laboral, se canalizaron a 16 personas “para ser incluidas laboralmente” y se realizaron tres eventos del programa Mercado Incluyente.</p>

Nota. Elaboración propia

Con respecto a las acciones reportadas en la Tabla 18 vale la pena hacer algunas precisiones. En primer lugar, no se incluyeron a las Secretarías del Trabajo y de Infraestructura, a pesar de que éstas tenían actividades programadas para el primer trimestre de año, ya que éstas eran generales y no con un enfoque de derechos

77 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 210448423000581

78 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 210421223000015

79 Chignahuapan, Tepeyahualco, Tlacotepec de Benito Juárez, Libres, Acatlán, Santiago Miahuatlán y Tochimilco

80 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212627723000012

81 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212655723000011

humanos, por ejemplo, impartir “talleres para buscadores de empleo” y “conservar, rehabilitar y ampliar la red carretera pavimentada del Estado de Puebla”.

De las dependencias que se incluyeron algunas también tuvieron sus particularidades, por ejemplo, la Segob tenía programadas acciones que arrancarían durante el primer trimestre del año, sin embargo, al responder la solicitud no brindó datos sobre nueve de éstas, argumentando, principalmente, que al ser metas anuales, estaban en proceso de planeación. Es decir, pese a ser la dependencia que tiene la mayor responsabilidad con respecto al cumplimiento del PEDH, las acciones desarrolladas han sido pocas.

Otro caso que vale la pena mencionar es el de la Secretaría de Seguridad Pública, ya que durante los primeros tres meses sólo tenía planeado “instruir programas en lo relativo a la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad”, por lo que la información que se pidió en la SAIP fue el listado de estos programas.

En la mayoría de los casos, como ya se mencionó, las acciones que se incluyeron en el PAT correspondían a actividades ordinarias, como fue el caso del SEDIF, que planteó pláticas preventivas de salud bucal y de prevención de violencia y de embarazo adolescente, apoyos a personas en condiciones de vulnerabilidad y otras gestiones que realiza en su día a día.

En cuanto a la Secretaría de Igualdad Sustantiva, que es una de las dependencias con más acciones programadas para este período, con 14, sólo se tuvieron avances claros en siete de éstas, pues otras estaban en proceso.

Es decir, aunque sí se ha cumplido con gran parte de lo planteado en el Plan Anual de Trabajo del Subcomité, el hecho de que éste concentre acciones que las dependencias e instituciones públicas realizan de manera normal, y no necesariamente tienen un enfoque de derechos humanos, por lo que en términos puntuales no se puede medir el impacto que tienen en el cumplimiento del PEDH.

5.2. Avance de los Indicadores

En páginas anteriores se detallaron cuáles fueron los indicadores que se establecieron en el PEDH para medir su cumplimiento, y cómo estos se alinean a las Temáticas del mismo. Para dar una aproximación a los avances que se han tenido los objetivos del Programa, se buscó información para actualizar los indicadores⁸².

82 Es importante mencionar que en el portal del Sistema de información para el Seguimiento a la Planeación y Evaluación del Desarrollo (SPED) de la Secretaría de Planeación y Finanzas se presenta un reporte de los indicadores de cumplimiento de todos los Programas Derivados del Plan Estatal de Desarrollo, incluido el de Derechos Humanos, sin embargo, en éste los datos tenían corte a diciembre de 2022, por lo que se hizo un análisis propio de los indicadores que requerían actualización.

En algunos casos, como el Índice de Estado de Derecho, el Índice de Paz México, Población que declaró haber sido discriminada, Porcentaje de la población que confía en el Gobierno Estatal y el porcentaje de población en situación de pobreza, se tomaron los reportes actualizados publicados por las organizaciones responsables de estos análisis⁸³.

En cambio, para el Porcentaje de Recomendaciones aceptadas y cumplidas y el número de recomendaciones emitidas en contra de autoridades estatales se retomaron los datos publicados por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla en su portal oficial para obtener información actualizada a junio de 2023. Un ejercicio similar se realizó para medir la Tasa de Incidencia Delictiva y la Tasa de delitos cometidos por personas servidoras públicas, pues se retomaron los reportes publicados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se contrastaron con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo).

Tabla 19.

Avance en los indicadores de cumplimiento del PEDH

Indicador	Fuente	Tendencia	Base	Meta 2024	Avance 2023
Índice de Estado de Derecho	World Justice Project (WJP), Índice de Estado de Derecho en México	Mayor es mejor	0.35 (2018)	0.43	0.38 ⁸⁴
Porcentaje de personas en situación de Pobreza	CONVEVAL	Menor es mejor	62.4% (2020)	55.46%	54% ⁸⁵
Porcentaje de recomendaciones aceptadas y cumplidas	CDH Puebla	Mayor es mejor	66.67% (2018)	70%	33% (A junio de 2023)

⁸³ La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de INEGI se actualizó en mayo de 2022; la Encuesta Nacional sobre Discriminación y el Índice de Paz México en mayo de 2023; el Índice de Estado de Derecho en México en junio de 2023; y la Medición Multidimensional de Pobreza, en agosto 2023

⁸⁴ Índice de Estado de Derecho en México 2022-2023, publicado en mayo de 2023

⁸⁵ Porcentaje registrado en la Medición Multidimensional de Pobreza 2022, publicado por CONEVAL en agosto 2023

Tasa de Incidencia Delictiva	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Menor es mejor	944.18 (2018)	843	400
Posición del Estado de Puebla respecto al Índice de Paz México	Instituto para la Economía y la Paz (IEP). Índice de Paz México	Menor es mejor	8 (2018)	6	13 ⁸⁶
Población que declaró haber sido discriminada	INEGI. Encuesta Nacional sobre Discriminación	Menor es mejor	28.4% (2017)	28%	30.6% ⁸⁷
Porcentaje de la población que confía en el Gobierno Estatal	INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental	Mayor es mejor	31.6% (2019)	31.6%	43.5% ⁸⁸
Tasa de delitos cometidos por personas servidoras públicas	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva del Fuero Común	Menor es mejor	0.99 (2018)	10	5.17
Recomendaciones emitidas por la CDHP en contra de autoridades estatales	CDH Puebla	Menor es mejor	5 (2018)	9	12 (a junio de 2023)

Nota. Elaboración propia

Se puede observar que, si bien ha habido algunos avances en los indicadores, esto ha sido mínimo. Por ejemplo, se avanzó en el Índice de Estado de Derecho, pero sólo en 0.03 puntos, lo cual pone a la entidad lejos de la meta que se tiene fijada para el próximo año.

⁸⁶ Índice de Paz México 2023, publicado en mayo de 2023

⁸⁷ Encuesta Nacional sobre Discriminación 2022, publicada en mayo de 2023

⁸⁸ Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021, publicada en mayo de 2022

Otro aspecto positivo es el porcentaje de población que confía en las autoridades estatales, sin embargo, al analizar el resultado de la encuesta del INEGI se observa que con el 43.5 por ciento, el gobierno del estado ocupa la séptima posición de las instituciones en las que menos confía la ciudadanía⁸⁹. Es decir, aunque hay un avance, falta identificar cuáles son los factores que llevan a esta desconfianza por parte de los habitantes de la entidad.

Genera especial preocupación el aumento en el número de recomendaciones emitidas por la CDH Puebla y el grado de cumplimiento de las mismas, lo cual deja ver la necesidad de reforzar las acciones de capacitación dirigidas a las personas servidoras públicas las cuales, como ya se ha mencionado, está establecido en las líneas temáticas del PEDH. Sin embargo, más allá de las actividades formativas, se necesita un cambio estructural para combatir los abusos cometidos por las autoridades, por lo que se deben generar estrategias que sensibilicen y atiendan de raíz estas prácticas, además que se establezcan mecanismos que combatan la impunidad.

Si bien estos datos permiten ver un panorama de las acciones implementadas por las autoridades en cumplimiento del PEDH, no se puede hacer una afirmación certera sobre el impacto positivo o negativo de estas, ya que el Programa lleva poco tiempo de haberse puesto en marcha y los cambios que se generarían en caso de que se cumpla a cabalidad no se darán de un día para el otro.

⁸⁹ Las instituciones o actores sociales que considera el INEGI, por nivel de confianza en Puebla son: familiares, universidades públicas, escuelas públicas de nivel básico, compañeros de trabajo, Ejército y Marina, Vecinos, Hospitales Públicos, Guardia Nacional, Organismos Autónomos Públicos/Descentralizados, instituciones religiosas, comisiones de derechos humanos, ONG's,, medios de comunicación, institutos electorales, gobierno federal, gobiernos municipales, servidores públicos, empresarios, **gobiernos estatales**, jueves y magistrados, ministerios públicos, sindicatos, policías, cámara de Diputados y Senadores, partidos políticos.

Conclusiones y recomendaciones

Como se observó a lo largo del presente análisis, el diseño, elaboración e implementación del PEDH no ha cumplido ni con las recomendaciones que se han hecho para la estructuración de programas de este tipo, ni con la propia metodología del gobierno estatal, lo cual deja ver una simulación por parte de la administración del estado para responder a la situación en materia de derechos humanos.

Un punto que genera especial preocupación, es la desvinculación que hay entre los planteamientos del Programa y las necesidades y problemas que hay en materia de derechos humanos en la entidad, lo cual responde a un diagnóstico que no abordó de manera adecuada las violaciones a derechos humanos, una escasa participación ciudadana y la falta de integración de las recomendaciones hechas por organismos internacionales en la materia. De contarse con estos elementos se hubiera podido diseñar un documento que reconociera las diferentes problemáticas que se tienen en Puebla, con acciones concretas para su atención.

Además, se identificó que se carece de un enfoque de derechos humanos, con base en lo propuesto por la CIDH, ya que no se incluyen a todas las instituciones u organizaciones que tienen participación en la atención y protección de los derechos humanos, y el enfoque preventivo que se propone es muy general y sin abordar de manera puntual las causas que llevan a la vulneración de los derechos humanos.

Es decir, el programa se elaboró como una política pública genérica, sin consideraciones a los puntos específicos que se necesitan para la atención de los derechos humanos, lo cual se refleja además en que las pocas acciones que se han propuesto y desarrollado son las actividades propias de la administración pública estatal, sin que se tenga claridad de cómo estas buscarían fortalecer la protección de los derechos humanos.

Al acercarse el cierre de la actual administración estatal, es lamentable que se haya perdido la oportunidad de atender las diferentes necesidades que se tienen en temas de derechos humanos en la entidad, lo cual se ha visto con el distanciamiento que ha mantenido el Ejecutivo estatal con organizaciones y sectores que han buscado aportar para la construcción de instituciones y políticas públicas cercanas a la ciudadanía.

Por lo anterior se recomienda:

1. Difundir de forma desglosada, completa, continua, permanente y accesible las acciones que desarrolle el Sistema Estatal de Derechos Humanos o el Subcomité Especial de Derechos Humanos, como una forma de rendición

- de cuentas sobre el impacto y alcance del PEDH.
2. Diseñar una metodología especial para el diseño de los programas estatales de derechos humanos, en la que se retomen las recomendaciones hechas por el gobierno federal y la CIDH para este tipo de políticas públicas, y tomar en consideración las recomendaciones, informes y observaciones hechas por organismos internacionales, con especial énfasis en la etapa de diagnóstico.
 3. Generar mejores mecanismos de participación ciudadana, desde una perspectiva de gobierno abierto⁹⁰ para incluir a diferentes sectores de la sociedad tanto para el diseño del Programa como para la evaluación e implementación del mismo.
 4. Incluir a la Fiscalía General del Estado y al Poder Judicial en los programas estatales de derechos humanos y en los órganos que se generen para el seguimiento de estos.

90 De acuerdo con el INAI (s.f.) el gobierno abierto “es un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos, con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia proactiva y la participación ciudadana en cocreación como criterios básicos, para generar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social. Gobierno Abierto es un enfoque que propone una forma particular de entender los procesos de gobierno, a partir de principios como los de la transparencia proactiva y la participación ciudadana en cocreación”.

Referencias

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (s.f.). Recomendaciones y Conciliaciones CDH Puebla. [sitio web]. https://www.cdhpuebla.org.mx/micrositios/Recomendaciones_y_Conciliaciones_CDHP/ResumenGeneral.php

Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 2110448323000083

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 210448323000084

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212669823000008

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212669823000041

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212669823000048

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Situación de los Derechos Humanos en México. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>

Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. (4 de diciembre de 2019). CCPR/C/MEX/CO/6. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México. <https://uhri.ohchr.org/Document/File/2129274d-eacb-4973-970e-5ee398387309/CEEE8FF-B024-4BB5-ACDD-23D793C695BF>

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. (14 de mayo de 2020). Acta de la Primera Sesión Ordinaria de 2020

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. (25 de noviembre de 2021). Acta de la Segunda Sesión Ordinaria de 2021

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. (24 de marzo de 2022). Acta de la Primera Sesión Ordinaria de 2022

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. (17 de julio de

2023). Acta de la Primera Sesión Ordinaria de 2023

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. (22 de septiembre de 2023). Acta de la Primera Sesión Extraordinaria de 2023

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. (18 de diciembre de 2023). Acta de la Segunda Sesión Ordinaria de 2023

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU. (25 de julio de 2018). CEDAW/C/MEX/CO/9. Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/238/03/PDF/N1823803.pdf?OpenElement>

Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. (27 de diciembre de 2018). A/HRC/40/8. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, México. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/447/02/PDF/G1844702.pdf?OpenElement>

Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. (12 de febrero de 2019). A/HRC/40/8/Add.1. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. México. Adición. Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/030/25/PDF/G1903025.pdf?OpenElement>

Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. (20 de marzo de 2019). A/HRC/DEC/40/105. Decisión adoptada por el Consejo de Derechos Humanos el 14 de marzo de 2019 40/105. Resultado del examen periódico universal: México. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/073/15/PDF/G1907315.pdf?OpenElement>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2023). Resultados de pobreza en México 2022 a nivel nacional y por entidades federativas. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>

Consejo Nacional de Población. (s.f.). Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas 2016-2050. Puebla. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Cuadernillos/21_Puebla/21_PUE.pdf

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Presidencia de la República]. 10 de junio de 2011. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011#gsc.tab=0

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. [Presidencia de la República]. 30 de abril de 2014. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343070&fecha=30/04/2014#gsc.tab=0

Ejecutivo del Estado. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211200123000513

Fiscalía General del Estado de Puebla Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 210421523000283

Fiscalía General del Estado de Puebla Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 210421523000860

Gobierno del Estado de Puebla. (s.f.) Lineamientos para el Funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. <https://planeader.puebla.gob.mx/PDF/Lineamientos%20para%20el%20Funcionamiento%20del%20COPLADEP.pdf>

Gobierno del Estado de Puebla. (s.f.) Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024. <http://giep.puebla.gob.mx/Documentos/2018/trtrrt/PlanEstataldeDesarrollo2019-2024.pdf>

Gobierno del Estado de Puebla. (2017). Programa Estatal de Derechos Humanos. <https://cdhpuebla.org.mx/pdf/difusion/PEDHP.pdf>

Gobierno del Estado de Puebla. (2020). Programa Especial de Igualdad Sustantiva. <https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/ProgramasEspeciales2020/03%20Programa%20Especial%20Igualdad%20Sustantiva.pdf>

Gobierno del Estado de Puebla. (2020). Programa Especial de Infraestructura. <https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/ProgramasEspeciales2020/01%20Programa%20Especial%20de%20Infraestructura.pdf>

Gobierno del Estado de Puebla. (2020). Programa Especial de Pueblos Indígenas. [https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/ProgramasEspeciales2020/02%20Programa%20Especial%20de%20Pueblos%20Indigenas%20\(1\).pdf](https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/ProgramasEspeciales2020/02%20Programa%20Especial%20de%20Pueblos%20Indigenas%20(1).pdf)

Gobierno del Estado de Puebla. (2021). Programa Estatal de Derechos Humanos. <https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/ProgramasEspeciales2020/Anexo%201.%20Programa%20Estatal%20de%20Drechos%20Humanos.pdf>

Gobierno del Estado de Puebla. (13 de diciembre de 2021). Presenta SEGOB Programa Estatal de Derechos Humanos 2021-2024. <https://www.puebla.gob.mx/index.php/noticias/item/7623-presenta-segob-programa-estatal-de-derechos-humanos-2021-2024>

Gobierno del Estado de Puebla. (2022). Programa Especial Anticorrupción. <https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/ProgramasEspeciales2020/1.%20Programa%20Especial%20Anticorrupci%C3%B3n.pdf>

Gobierno del Estado de Puebla. (2023). Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 [modificado]. https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/modificacion_adequacion_PED_2019_2024.pdf

Gobierno del Estado de Puebla. (2023). Programa Especial de Derechos Humanos. https://planeader.puebla.gob.mx/PDF/DerivadosMod/Especial/Programa%20Especial_Derechos%20humanos.pdf

Gobierno del Estado de Puebla. (2023). Programa Sectorial Justicia Social y Fortalecimiento del Estado de Derecho. https://planeader.puebla.gob.mx/PDF/DerivadosMod/Sectorial/Programa%20Sectorial_Justicia%20social%20y%20fortalecimiento%20del%20estado%20de%20derecho.pdf

Instituto de la Discapacidad del Estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212655723000011

Instituto de la Discapacidad del Estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212655723000035

Instituto Estatal de Educación para Adultos. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211200023000023

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales del Estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 210448423000581

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021. Principales Resultados Puebla. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/21_puebla.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2022. Presentación de Resultados. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2022/doc/enadis2022_resultados.pdf

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (s.f.). Gobierno Abierto. <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/>

Instituto para la Economía y la Paz. (2023). Índice de Paz México 2023. <https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dcb548e9dd5da/t/647041b-385d0307a47a4573a/1685078486067/ESP-MPI-2023-web.pdf>

Instituto Poblano de Atención al Migrante. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 210421223000015

Instituto Poblano de Asistencia al Migrante. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 210421223000024

Instituto Poblano de la Juventud. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212645723000023

Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212627723000012

Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212627723000015

Jiménez, H. D. y España G., M. (2013). Enfoque deliberativo para el análisis de las políticas públicas. Una perspectiva de Maarten Hajer. Forum. Revista Departamento de Ciencia Política, (4), 95-112. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/43745>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la Medición y Aplicación. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. 30 de abril de 2014. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014#gsc.tab=0

Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024. [Secretaría de Gobernación]. 10 de diciembre de 2020. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020#gsc.tab=0

Salazar Ugarte, P. (coord.) (2014). La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3815/18.pdf>

Secretaría de Administración. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212261723000692

Secretaría de Bienestar. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211200323000077

Secretaría de Desarrollo Rural. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 210423423000043

Secretaría de Economía. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 210423323000047

Secretaría de Educación. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211200423000268

Secretaría de Educación. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211200423000326

Secretaría de Gobernación. (s.f.). Guía Práctica para la Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394014/2. Gu a Practica para la Elaboraci n de Programas Estatales de Derechos Humanos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394014/2_Guia_Practica_para_la_Elaboracion_de_Programas_Estatales_de_Derechos_Humanos.pdf)

Secretaría de Gobernación. Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Sociodemografico>

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 21120442200662

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000684

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000685

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000716

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000719

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000720

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000845

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000847

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000848

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000850

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000857

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000882

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000883

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423000925

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423001027

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204423001126

Secretaría de Igualdad Sustantiva. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212301723000036

Secretaría de Igualdad Sustantiva. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212301723000049

Secretaría de Infraestructura. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 210423523000103

Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212101823000160

Secretaría de Movilidad y Transporte. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212325723000240

Secretaría de Planeación y Finanzas. (s.f.). Metodología para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024. <https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/metodologiaderivados/METODOLOG%C3%8DA%20PARA%20LA%20ELABORACI%C3%93N%20DE%20LOS%20PROGRAMAS%20DERIVADOS%20DEL%20PLAN%20ESTATAL%20DE%20DESARROLLO.pdf>

Secretaría de Planeación y Finanzas. (2023). Metodología para la modificación y adecuación de Programas Derivados del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024. https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/derivadosmod/Metodologia%20Modificacion_Adecuacion%20Pderivados.pdf

Secretaría de Planeación y Finanzas. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211200523000233

Secretaría de Salud. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211200723000669

Secretaría de Seguridad Pública. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204223000190

Secretaría de Seguridad Pública. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204223000274

Secretaría de Trabajo. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212405723000070

Secretaría de Trabajo. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 212255723000262

Secretaría de Turismo. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204323000043

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (Mayo 2023). Incidencia Delictiva del Fuero Común 2023. <https://drive.google.com/file/d/1VKQ-J87N3LAYkjUV7FbCAAdMeEfiYmgIIv/view>

Sistema de Información para el Seguimiento a la Planeación y Evaluación del Desarrollo. (s.f.). Indicadores del Programa Estatal de Derechos Humanos. https://sped.puebla.gob.mx/secciones_ped/programa_especial.php?variable=RGVyZWNo-3MgSHVtYW5vcw==

Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de las Familias. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204923000056

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 211204923000081

Subcomité Especial de Derechos Humanos. (s.f.). Conformación. <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/Especial16.html>

Subcomité Especial de Derechos Humanos. (9 de noviembre de 2022). Acta de la Primera Sesión Ordinaria y de Instalación del Subcomité Especial de Derechos Humanos del Estado de Puebla. <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/HistoricoEspecialDerechos.html>

Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración. (2020). Programa Nacional de Derechos Humanos PNDH 2020-2024 Documento Marco de Política Pública Nacional de Derechos Humanos. http://derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/PNDH/Documentos/Documento_Marco_PNDH.pdf

Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración. (2022). Guía para la Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos. http://www.derechos-humanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/DGPPDH/pdf/GUIA_DE_PROGRAMAS_final.pdf

World Justice Project. (2023). Índice de Estado de Derecho en México 2022-2023. https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2023/06/IEDMX-2022-2023_Digital.pdf

Anexo 1.

Modificación y actualización del Programa Especial de Derechos Humanos

Mientras se llevaba a cabo la elaboración del presente Análisis, el gobierno de Puebla determinó modificar muchos de los documentos de planeación institucional que se abordan en el mismo, particularmente el Programa Estatal de Derechos Humanos, por lo que en las próximas páginas describiremos de forma breve estos cambios.

Actualización del PED

El 17 de julio de 2023, el gobernador Sergio Salomón Céspedes Peregrina⁹¹, participó en la sesión del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP), en donde, además de presentar los proyectos prioritarios de su gestión⁹², instruyó la modificación del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2019-2024, decisión que fue aprobada por unanimidad por los integrantes del organismo.

Como parte de este proceso de actualización, del 16 al 24 de agosto del mismo año, se llevaron a cabo siete foros regionales y uno especializado⁹³, para identificar los temas prioritarios y propuestas de la sociedad para ser integrados al nuevo PED; a la par se aplicaron encuestas físicas y digitales para obtener datos estadísticos, según se detalla en el Anexo 4 del Plan Estatal de Desarrollo, donde se describen los mecanismos de participación ciudadana que se aplicaron.

En dicho documento se precisa que se aplicaron cuatro mil 350 encuestas, de las que tres mil 164 fueron vía un formulario en *Google Forms*⁹⁴. El cuestionario constaba de 22 preguntas, de las cuales sólo una era abierta y el resto eran cerradas de opción múltiple, en donde se preguntaba sobre temas como seguridad, medio ambiente, infraestructura, movilidad, desarrollo económico, disminución de las desigualdades y gobierno⁹⁵.

Cabe señalar que ninguna de estas preguntas tocaba el tema de derechos humanos como tal, y sólo en dos se mencionan estos como opciones de respuesta. Por ejemplo, dentro de la pregunta “¿qué ayuda a que persista un clima de paz?”, se in-

⁹¹ Quien fue nombrado gobernador sustituto el 15 de diciembre de 2022 tras el fallecimiento de Luis Miguel Barbosa Huerta.

⁹² La cual concluye en diciembre de 2024.

⁹³ En este participaron grupos prioritarios de atención: niños, niñas y adolescentes; jóvenes; migrantes; mujeres; personas con discapacidad; población y comunidades indígenas y afro-mexicanas; personas adultas mayores; y representantes del sector empresarial.

⁹⁴ Similar al ejercicio que se realizó para la elaboración del Programa Estatal de Derechos Humanos

⁹⁵ Además se incluyeron preguntas sobre la identidad geográfica y sociodemográfica de los y las participantes.

cluyó como respuesta “fortalecer los derechos humanos”, siendo la opción menos elegida por las personas encuestadas, con el 26.14 por ciento. En el primer lugar se encontró el “diálogo permanente”, con el 48.79 por ciento de las respuestas.

Además, ante la pregunta “¿qué se requiere para mejorar el bienestar social?” sólo 112 personas eligieron “mayor difusión de los derechos humanos”, mientras que 253 optaron “por apoyo para la vivienda”.

Por otro lado, respecto a los foros regionales, en el PED se indica que participaron mil 166 personas, y se identificaron 763 problemáticas, tales como: inseguridad, trámites burocráticos, falta de apoyo para campesinos, malas condiciones de las calles y carreteras y deficiencias en el sector salud.

Con base en esta información, se hicieron los ajustes al PED, el cual fue presentado en la sesión extraordinaria del COPLADEP el 22 de septiembre de 2023; es decir, la actualización de este documento se llevó a cabo en poco menos de dos meses. Una vez aprobado el Plan Estatal de Desarrollo modificado, se ordenó hacer lo propio con sus programas derivados, incluido el de Derechos Humanos.

Con estas modificaciones se pasó de 11 a cinco Programas Sectoriales; de 11 a seis Programas Especiales; de 57 a seis Programas Institucionales; y de 22 a un Programa Regional.

La actualización de los Programas Derivados se aprobó en la sesión ordinaria del COPLADEP del 18 de diciembre de 2023, lo que significa que estas modificaciones se hicieron de forma acelerada en menos de tres meses, lo cual se ve reflejado en la calidad de los documentos⁹⁶.

Programa Especial de Derechos Humanos

El proceso de actualización del Programa Especial de Derechos Humanos⁹⁷ es poco claro, ya que sólo se detalla que “se siguió la Metodología para la Modificación y Adecuación de los Programas Derivados del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2019-2024” (p.18). Sin embargo, al consultar dicho documento metodológico, se observa que contiene recomendaciones generales sobre cómo estructurar los Programas, pero sin dar detalles concretos de los procedimientos a seguir; es más, este documento es similar al que se analizó en el apartado 2 del presente Análisis⁹⁸.

Un primer elemento necesario de señalar, es que se empleó como Mecanismo de

⁹⁶ En el caso del Programa Especial de Derechos Humanos se identificaron diversas faltas de ortografía, como la mención de “derecos de la población indígena” (sic), así como problemas de sintaxis y redacción.

⁹⁷ Este es el nombre del nuevo Programa.

⁹⁸ El cual inicia en la página 16.

Participación Ciudadana para esta actualización del PEDH la encuesta que se aplicó del 16 al 24 de agosto de 2023, lo cual ya pone en evidencia algunos problemas con respecto a esta actualización ya que, como se mencionó, en el cuestionario no se abordaron de forma concreta temas relacionados con los derechos humanos. Al respecto, si bien se tomaron en cuenta los resultados de los foros regionales y el especializado, en el reporte de resultados de estas acciones incluidas en el PED, no se precisan los rubros en la materia que fueron planteados.

Ahora bien, con respecto al Diagnóstico de este nuevo Programa, se incluyen pocos temas, a diferencia del documento anterior, pero estos son desarrollados de forma general. Por ejemplo, con respecto a los derechos de la comunidad LGTBTTIQ+, niñas, niños y adolescentes, y personas adultas mayores, sólo se dan cifras de las personas en Puebla que forman parte de estos grupos, sin mencionar cuáles son sus necesidades concretas en materia de derechos humanos. En el caso de derechos de las personas periodistas y defensoras de derechos humanos, se habla de la importancia que tiene su labor, pero no se da un panorama o algún dato que refleje la condición de riesgo en que se encuentran.

Además, similar a lo que se identificó en el programa original, el tema de migración se aborda desde la perspectiva de migrantes en retorno, y no de las personas que se encuentran en tránsito por el estado, quienes son las que se encuentran en mayor riesgo; esto a pesar que, como parte del foro regional especializado, según se indica en el PED modificado, se mencionaron los riesgos de la población migrante y la necesidad de atender las “denuncias de trata, tráfico y desaparición forzada de migrantes que se da en el trayecto al país del norte, principalmente” (p.37).

Sobre la estructura del Programa, se identificaron cambios mínimos con respecto al anterior, pues sólo se eliminaron las Temáticas 4 y 5⁹⁹, las cuales fueron resumidas para quedar como la Estrategia 10 de la Temática 3 “Atención a Grupos Vulnerables”¹⁰⁰. El resto de las Temáticas, Objetivos, Estrategias, Líneas de Acción e Indicadores se mantuvieron sin cambios mayores, sólo ciertas modificaciones de verbos o algunas frases, pero manteniendo el mismo sentido.

Uno de los pocos cambios que se hicieron fue que las Temáticas señalan a la institución responsable y los programas o proyectos estratégicos, quedando de la siguiente manera.

99 Referentes a Capacidad de Gestión y Capacitación a la Administración Pública, respectivamente

100 Con lo cual se pasó de 22 líneas de acción a siete.

Tabla 20.

Temáticas, responsables, programas y proyectos del PEDH

Temática	Responsable	Programas y proyectos
1. Vinculación Interinstitucional	Secretaría de Gobernación	Sistema Estatal de Derechos Humanos
2. Protección de los Derechos Humanos de Personas Víctimas de Delitos	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	Sistema Estatal de Atención a Víctimas
3. Atención a Grupos Prioritarios	Secretaría de Gobernación	Programa de Educación a Distancia Conéctate Programa continuo de capacitación y formación en materia de derechos humanos, llevado a cabo en coordinación con CON-APRED.

Nota. Elaboración propia con información del Programa Especial de Derechos Humanos

En este punto es importante señalar algunos aspectos. En primer lugar, para las Temáticas 1 y 2 se menciona que los proyectos estratégicos son dos sistemas que, hasta mediados de mayo de 2024 no habían sido instalados¹⁰¹; además, para la atención de los grupos prioritarios, que incluye a poblaciones indígenas y afro-mexicanas, comunidad LGBTTTIQ+, infancias y mujeres, por mencionar algunos, sólo se hace referencia a programas de capacitación en línea, lo cual podría no ser suficiente para abarcar las necesidades de estos grupos.

Centros de reinserción social y búsqueda de personas, fuera del PEDH

Entre los puntos que se modificaron del PEDH y que merece especial mención, es que se eliminó la Estrategia 8 de la Temática 3 “Impulsar acciones que coadyuven a los procesos de reinserción en los centros penitenciarios”, y, con esto, se quitaron de este programa las acciones en materia de atención a personas privadas de su libertad.

Este cambio responde a que dentro del PED uno de los temas prioritarios es el Sistema Penitenciario, el cual se convirtió en la Temática 2 del Eje 1. Justicia Social y Fortalecimiento del Estado de Derecho; en este se incluyen acciones para reforzar la vigilancia en los centros de reinserción social, garantizar los derechos humanos de las personas internas, particularmente mujeres embarazadas, y brindarles asesoría.

Si bien estas líneas de acción podrían alinearse al PEDH, el tema del Sistema Penitenciario fue integrado al Programa Sectorial Justicia Social y Fortalecimiento del

¹⁰¹ El caso del Sistema Estatal de Derechos Humanos se aborda en páginas anteriores.

Estado de Derecho; lo cual deja ver la ausencia de una perspectiva de derechos humanos para la atención de las personas internas en centros de reinserción social. Es más, en este programa se incluye la atención a víctimas de delito, pese a que es un tema que se aborda en el PEDH, y las acciones de búsqueda de personas desaparecidas.

Este Programa Sectorial se divide en tres Ejes: Seguridad Pública, que aborda sistema policial y prevención del delito; Sistema Penitenciario; y Gobernanza y Paz Social, que incluye las temáticas de Gobierno y Estabilidad, Protección Civil y Gestión del Riesgo del Desastre, Paz Social y Protección de los Derechos Humanos, Registro e Identificación de la Población, Certeza Jurídica y Cultura de la Legalidad, Atención a Víctimas del Delito, y Búsqueda de Personas.

Como se observa, el Eje 3 abarca diferentes temas cuya única relación entre sí es que son competencia de la Secretaría de Gobernación; preocupa, particularmente, que en esta categoría se incluya la atención a víctimas y la búsqueda de personas desaparecidas, y que no hayan sido integrados al PEDH, ya que esto los desvincula de una estrategia general y focalizada de atención a las graves violaciones a derechos humanos latentes en la entidad.

Es más, este Programa Sectorial incluye información parcial que podría buscar minimizar el problema de la desaparición de personas en el estado de Puebla. Esto, pues en el Diagnóstico se menciona que “de acuerdo con la CNB, en el año 2007 se registraron 3 personas desaparecidas, mientras que para el 2022 se registraron 38 personas desaparecidas de nacionalidad mexicana. En suma, de 2007 a 2022 se registraron mil 443 personas desaparecidas” (p.21).

Sin embargo, con base en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), de 2007 a 2022 se reportaron siete mil 996 desapariciones en Puebla; al cierre de ese periodo mil 600 personas seguían sin ser localizadas. Tan sólo en 2022 se registró la desaparición de 527 personas, de cuales 95 no han sido localizadas. Es decir, los datos reportados dentro del programa no coinciden con el Registro Nacional.

Conclusión

Como se mencionó en las páginas anteriores, la modificación del PED, y en consecuencia de sus programas derivados, respondió a una decisión política del gobernador Céspedes Peregrina, la de alinear los documentos de planeación estatal con las prioridades de su gestión; si bien esta decisión podría ser justificable, no se puede considerar que factible u operable, tomando en cuenta que los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales sólo estarían vigentes por menos de un año, considerando la fecha de su aprobación.

Sobre el PEDH, se observó que los cambios que se hicieron fueron mínimos, y consistieron principalmente en una reducción de líneas de acción. Así mismo, pese a

la actualización del programa, se mantienen muchos de los problemas que fueron identificados y analizados en este documento; por ejemplo, tener un diagnóstico deficiente, acciones y estrategias genéricas, e indicadores que podrían no reflejar la realidad en materia de derechos humanos.

En este sentido, preocupa especialmente que se haya dejado fuera del Programa de Derechos Humanos la atención de personas privadas de su libertad y las acciones de búsqueda de personas desaparecidas. Por un lado, el tema de las personas internas en centros de reinserción social necesita un enfoque de derechos humanos, tal como se establece en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰²; además, hay que tomar en consideración las condiciones en las que se encuentran las personas internas que las pone en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos.

Por otro lado, las acciones de búsqueda de personas están relacionadas directamente con una grave violación a los derechos humanos como es la desaparición forzada, a lo cual se suma la situación en las cuales se encuentran las familias buscadoras, quienes requieren medidas de protección especiales por la situación de riesgo asociado a sus acciones de búsqueda e investigación.

Además, no se justifica que haya una duplicidad en las medidas para la atención de víctimas, lo cual más allá de beneficiar, podría diluir el impacto de estas estrategias.

Ante este escenario, se reiteran las recomendaciones hechas en el presente documento, de modo que los próximos programas en la materia se elaboren con apego a estándares y recomendaciones de organismos nacionales e internacionales, se realice un diagnóstico que sí refleje la realidad que se vive en la entidad, y que la construcción de este documento se haga de la mano de la ciudadanía para responder a sus necesidades.

102 El cual dice: “El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.

Anexo 2.

Como se describe en el análisis, la Secretaría de Gobernación reportó en respuesta a la solicitud de acceso a la información pública (SAIP) con número de folio 211204423000925 que envió oficios a 44 instituciones sociales y de gobierno para que respondieran la encuesta para la elaboración del Programa Estatal de Derechos Humanos.

En concreto, fueron 24 dependencias, entidades y áreas de gobierno a las que se les envió la encuesta, por lo que se presentaron sendas SAIPs por medio de las cuales se les cuestionó a cada una el número de personas servidoras públicas que respondieron la encuesta, y se les pidió la versión digital del oficio por medio del cual atendieron el requerimiento de la Secretaría.

Tabla 21.

Registro de solicitudes de acceso a la información pública presentadas para identificar el número de personas servidoras públicas que respondieron la encuesta

Sujeto obligado	Folio de la SAIP
Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	212669823000048
Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla	211204423001027
Ejecutivo del Estado	211200123000513
Instituto de la Discapacidad del Estado de Puebla	212655723000035
Instituto Estatal de Educación para Adultos	211200023000023
Instituto Poblano de Asistencia al Migrante	210421223000024
Instituto Poblano de la Juventud	212645723000023
Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas	212627723000015
Secretaría de Administración	212261723000692
Secretaría de Bienestar	211200323000077
Secretaría de Cultura	212405723000070
Secretaría de Desarrollo Rural	210423423000043
Secretaría de Economía	210423323000047
Secretaría de Educación	211200423000326
Secretaría de Igualdad Sustantiva	212301723000049

Secretaría de Infraestructura	210423523000103
Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial	212101823000160
Secretaría de Movilidad y Transporte	212325723000240
Secretaría de Planeación y Finanzas	211200523000233
Secretaría de Salud	211200723000669
Secretaría de Seguridad Pública	211204223000274
Secretaría de Trabajo	212255723000262
Secretaría de Turismo	211204323000043
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla	211204923000081

Nota. Elaboración propia

Si bien la mayoría de las instituciones brindaron la información requerida¹⁰³, vale la pena hacer algunas precisiones con respecto a algunos casos particulares. En primer lugar, la Secretaría de Salud informó que no contestó la encuesta, ya que cuando intentaron acceder al link que les hizo llegar la Subsecretaría de Prevención del Delito y Derechos Humanos, este marcaba error.

En cambio, el Instituto de la Discapacidad del Estado de Puebla indicó en la respuesta a la SAIP que se presentó que no respondió el formulario dado que, en las fechas en que estuvo disponible “ya se contaba con la personalidad jurídica pero no la presupuestal por lo que no se tenía personal adscrito a ella”.

Otro caso que es necesario señalar es el del Instituto Poblano de Asistencia al Migrante, el cual informó que su Comité de Transparencia emitió un acuerdo por medio del cual declaraba inexistente los documentos solicitados, es decir, la respuesta que se emitió al oficio de la subsecretaría y el número de personas que respondieron la encuesta.

Algo similar informó la Secretaría de Trabajo, que declaró inexistente la información relativa al número de personas que respondieron la encuesta. Sin embargo, en la respuesta a la solicitud presentada, la Unidad de Transparencia de la secretaría proporcionó los oficios por medio de los cuales se dio respuesta a la Subsecretaría de Prevención del Delito y Derechos Humanos, en uno de los cuales se menciona que “se remite evidencia respecto al requerimiento del OFICIO SG/SP-DDH/899-3/2020”; además, se incluye una tarjeta informativa que envió el Director General de Información Laboral al entonces titular de la dependencia en donde se refiere que “se entregó una matriz con los datos de las y los servidores públicos

¹⁰³ La cual está detallada en la Tabla 6 del apartado 3.3. Mecanismos de Participación Ciudadana

de la Secretaría de Trabajo que realizaron dicha encuesta a la Subsecretaría de Prevención del Delito y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación”. Es decir, sí hay documentos que contienen la información requerida.

Por lo tanto, se presentó un recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (ITAIPIUE)¹⁰⁴; sin embargo, en su resolución el órgano garante sólo le ordenó a la dependencia a emitir la declaratoria de inexistencia formal que correspondía con base a lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla, la cual fue enviada vía correo electrónico el 26 de enero de 2024.

En cuanto a la Secretaría de Educación es necesario hacer varios señalamientos. En primer lugar, en la respuesta a la SAIP que se presentó, la dependencia informó que, si bien le dio difusión a la encuesta por medio de la generación de oficios internos, “no se tiene registro del número exacto de personas que participaron, por lo cual se está imposibilitado a proporcionar la información solicitada”. Sin embargo, adjunto a la respuesta se incluyeron oficios de la Directora de Programas Federales, la Directora de Educación para Adultos y el Director de Asuntos Jurídicos, en los que se indica el número de personas que respondieron el formulario. Además, se adjuntó el oficio EP-1.0.2-OCS/2219/2020 firmado por el Jefe de la Oficina del Secretario, en el cual se circuló la encuesta a las diversas áreas de la dependencia, y se pidió que se remitiera “evidencia del número de servidoras y servidores públicos que respondieron la misma, lo que significa que sí se cuenta con el número de personas que contestaron esta. Fue hasta el 19 de febrero de 2024, en un cumplimiento a una resolución emitida por el ITAIPIUE que dio en dato concreto del número de personas que contestaron la encuesta.

Por otro lado, al Ejecutivo del Estado se le preguntó sobre el número de personas adscritas a la Consejería Jurídica que respondieron la encuesta, pues fue a esta área que se le remitió el link correspondiente. En su respuesta, el sujeto obligado indicó que no se dio respuesta a la petición hecha por la Secretaría de Gobernación por lo que “no cuenta con un registro o relación de personas servidoras públicas que hayan dado respuesta a la encuesta”.

Por último, las secretarías de Administración, Economía y de Infraestructura, sólo proporcionaron los oficios con los que se dio respuesta a la petición de la Subsecretaría, pero no se precisa el número de personas servidoras públicas que contestaron la encuesta. Aunque se presentaron recursos de revisión ante el ITAIPIUE en contra de estas respuestas, en los casos de las dos últimas se confirmó la información proporcionada por las dependencias, y hasta abril de 2024 no se había resuelto el otro.

104 Que quedó registrado con el número de expediente RR 5142/2023

Anexo 3.

Tabla 22.

Alineación de las Temáticas del PEDH con el Diagnóstico y la Encuesta

Diagnóstico	Encuesta	Programa (Estrategias, objetivos)
	Conocimiento sobre derechos humanos	
	Operación CDH Puebla	
		<p>Temática 5. <i>Capacitación a la Administración Pública</i></p> <p>Objetivo 5. Proporcionar herramientas y capacitación integral a las personas servidoras públicas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de Derechos Humanos</p> <p>Estrategia 1. Desarrollar metodologías, programas y materiales de capacitación en materia de Derechos Humanos</p> <p>Estrategia 2. Elaborar, implementar y difundir protocolos en materia de Derechos Humanos orientados a mejorar la actuación de las y los servidores públicos</p>
Vinculación interinstitucional y capacidad de la Administración Pública en Derechos Humanos		<p>Temática 1. Vinculación institucional</p> <p>Objetivo 1. Articulación de la Administración Pública en respuesta a la crisis de Derechos Humanos</p> <p>Estrategia 1. Desarrollar un Sistema Estatal de Derechos Humanos para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado de Puebla y sus Municipios, en la materia.</p> <p>Estrategia 2. Fortalecer los procesos interinstitucionales para prevenir violaciones graves de Derechos Humanos</p> <p>Estrategia 3. Fortalecer el cumplimiento de compromisos y recomendaciones nacionales e internacionales de Derechos Humanos</p> <p>Estrategia 4. Armonizar el marco normativo para la atención de los temas de Derechos Humanos en el Estado</p>

Capacidad de gestión para garantía de los Derechos Humanos		<p>Temática 4. Capacidad de gestión</p> <p>Objetivo 4. Mejorar la capacidad de gestión y respuesta de la Administración Pública para la protección y garantía de los Derechos Humanos</p> <p>Estrategia 1. Promover las asignaciones presupuestarias para eficientar la oferta de bienes y servicios de la Administración Pública en materia de Derechos Humanos</p>
Pobreza		
Población ocupada		
Participación económica de las mujeres		
Sistema policial		
Salud		No se considera como una Estrategia, pero en la Temática 3, dos líneas de acción abordan temas de salud: “Impulsar las acciones para que las personas con discapacidad gocen del más alto nivel posible de salud, rehabilitación y habilitación sin discriminación” e “Impulsar acciones para la concientización a padres de familia sobre la importancia de la prevención en la salud desde la primera y segunda infancia, así como de la adolescencia”.
Educación		
Desarrollo rural		
Trabajo		
Atención a grupos históricamente discriminados		<p>Temática 3. Atención a grupos históricamente discriminados</p> <p>Objetivo 3. Impulsar acciones focalizadas para garantizar los Derechos Humanos de los grupos históricamente discriminados</p>
Pueblos indígenas	Pueblos indígenas o comunidades afromexicanas	<p>T3. 03. Estrategia 1. Implementar medidas para el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas</p>
Discapacidad	Discapacidad	<p>T3. 03. Estrategia 2. Fortalecer el pleno desarrollo y bienestar de las personas con discapacidad</p>

LGBTTTIQ+	LGBTTTIQ	T3. 03. Estrategia 3. Consolidar los Derechos Humanos de la comunidad LGBTTTIQ
Niñas, niños y adolescentes	Niñas, niños y adolescentes	T3. 03. Estrategia 4. Consolidar acciones para el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de las niñas, niños, adolescentes
Trabajo infantil		
Personas adultas mayores	Adultos mayores	T3. 03. Estrategia 5. Implementar acciones para generar bienestar y mejora en la calidad de vida de las personas adultas mayores
Alerta de violencia de género		
Trata de personas		
Periodistas y defensores de derechos humanos		T3. 03. Estrategia 7. Fortalecer las acciones de protección a favor de periodistas y defensores de Derechos Humanos
Reinserción social		T3. 03. Estrategia 8. Impulsar acciones que coadyuven a los procesos de reinserción en los centros penitenciarios
Migrantes (en retorno)	Migrantes	T3. 03. Estrategia 9. Fortalecer las acciones de respeto a los Derechos Humanos de las personas en situación de migración
Agua		
Carreteras		T3. 03. No se incluye como Estrategia, pero se tiene la línea de acción “Impulsar la ampliación de la red carretera para incrementar la conectividad y el acceso a rutas comerciales y de servicios en las regiones”
	Violencia contra la mujer	T3. 03. Estrategia 6. Fortalecer políticas públicas en beneficio de los Derechos Humanos de las mujeres, con perspectiva de género y de interseccionalidad

	Medio ambiente	<p>T3. 03. Estrategia 10. Implementar medidas para la protección de los derechos a la tierra, el territorio y el medio ambiente sano, privilegiando la autonomía y la libre determinación de las comunidades</p>
	Cultura de Paz	<p>No se incluye como una Estrategia pero dentro de la Temática 2 se incluye la línea de acción: “Fortalecer la cultura de paz, legalidad y respeto a los Derechos Humanos para prevenir el fenómeno de linchamiento.</p>
	Derechos humanos y empresas	
	Derechos de las víctimas	<p>Temática 2. Atención a víctimas</p> <p>Objetivo 2. Atención a las víctimas de violaciones graves de Derechos Humanos y del delito</p> <p>Estrategia 1. Implementar medidas encaminadas a la construcción de paz y garantía de los derechos a la memoria, verdad, justicia, reparación y no repetición de violaciones graves de Derechos Humanos</p> <p>Estrategia 2. Brindar atención a las víctimas de violaciones graves de Derechos Humanos, en un nivel de intervención indicado, para que logren superar su condición crítica</p> <p>Estrategia 3. Atender las violaciones graves a Derechos Humanos, en un nivel de intervención focalizado, para asegurar su no repetición.</p>

El *Análisis sobre el diseño, implementación y avances del Programa Estatal de Derechos Humanos 2021-2023*, de Shanik Amira David George se publicó en noviembre de 2024, siendo rector de la Universidad Iberoamericana Puebla, Mario Ernesto Patrón Sánchez y coordinador del Área de Publicaciones y Librería Universitaria, Rogelio Zamora Martínez. La revisión editorial estuvo a cargo de Ma. Del Rosario Arrambide González y Jessica Adali Utrera Capetillo, la corrección de Dayra Linaldi, el diseño, portada y formación editorial es de Adriana Caso Domínguez. En su composición tipográfica se utilizaron tipos de la familia Fira Sans y Soleil en sus diferentes variantes.

