



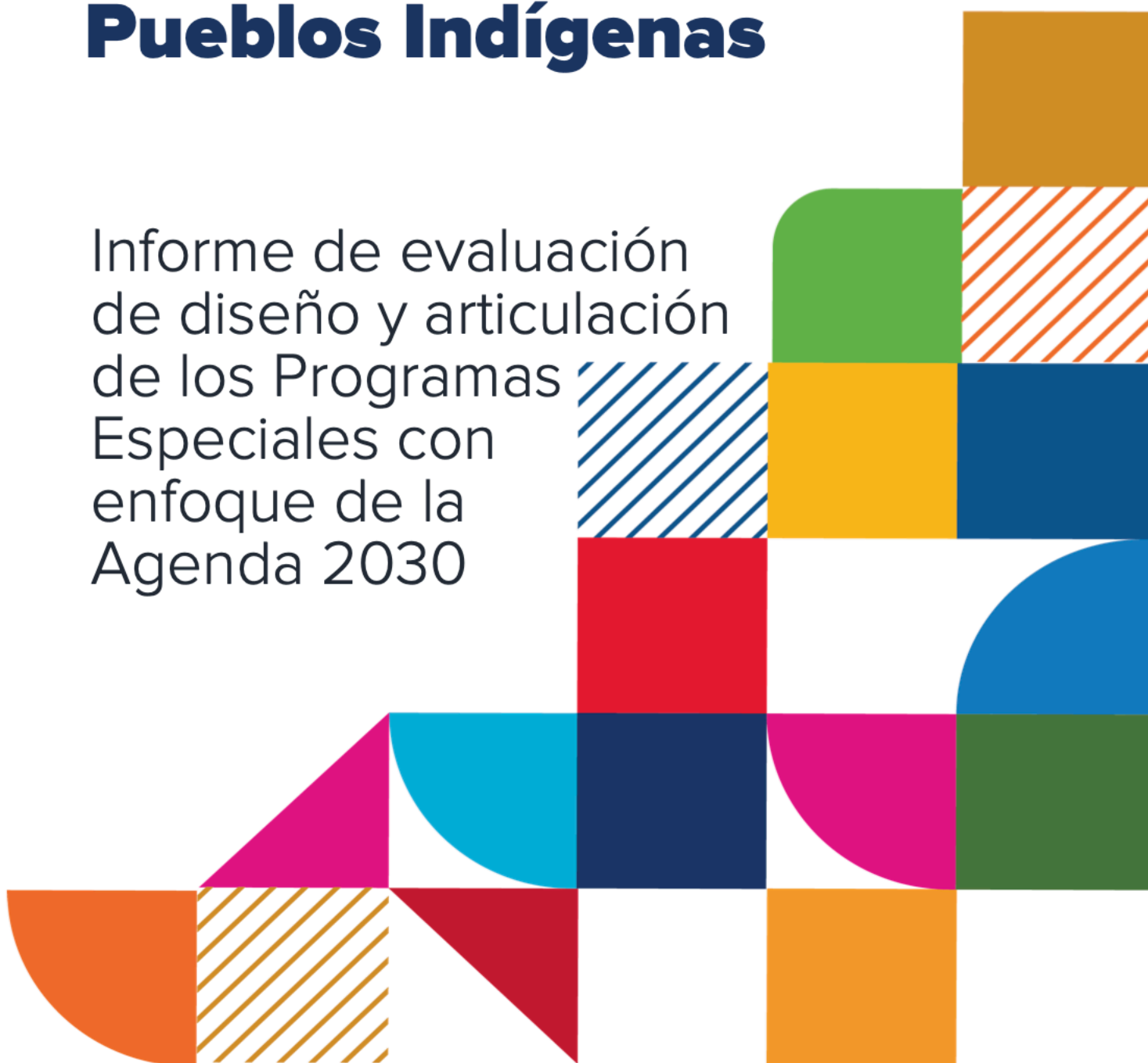
**Gobierno
de Puebla**

Hacer historia. Hacer futuro.



Programa Especial de Pueblos Indígenas

Informe de evaluación
de diseño y articulación
de los Programas
Especiales con
enfoque de la
Agenda 2030



INFORME DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO Y ARTICULACIÓN DEL PROGRAMA ESPECIAL DE PUEBLOS INDÍGENAS

Gobierno del Estado de Puebla y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México

<http://www.mx.undp.org/>

Copyright © 2022

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Montes Urales 440, Col. Lomas de Chapultepec, Del. Miguel Hidalgo C.P.
11000, Ciudad de México.

Elaborado y publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con la revisión de la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF) del Gobierno del Estado de Puebla y el Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas (IPI). Esta publicación fue realizada en el marco del proyecto 00118876 – “Iniciativas Gerenciales”, a través del proyecto 00111181 – “Implementación de la Agenda 2030 a nivel subnacional”.

Las opiniones, análisis y recomendaciones aquí expresadas no reflejan, necesariamente, las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros.

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación, ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas, mediante cualquier sistema transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

DIRECTORIO

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Lorenzo Jiménez de Luis
Representante Residente

Sandra Sosa
Representante Residente Adjunta

Ana del Toro
Asociada de Comunicación

Coordinación

Cynthia Martínez
Oficial Nacional de Desarrollo Social y Económico

Alejandra Martínez
Coordinadora del proyecto Implementación de la Agenda 2030 a Nivel Subnacional

Desarrollo de contenidos

Virginia Leal
Especialista en metodologías y generación de evidencia para el desarrollo

Rocío Villafaña
Especialista en análisis cualitativo y Gestión Basada en Resultados

Jesús Pacheco
Especialista en Políticas de Desarrollo Local

Sandra Cruz
Consultora externa

Administración

Dominique Rodríguez
Administradora de proyecto

Diseño editorial

Gabriela Estrada
Especialista en comunicación y diseño gráfico

Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla

María Teresa Castro Corro
Secretaria de Planeación y Finanzas

Alejandro González Roldán
Subsecretario de Planeación

Enrique Altamirano Flores
Director de Planeación y Desarrollo

Saúl Oropeza López
Director de Evaluación

Bárbara Bernés Fentanés
Analista Especializado Consultivo

Jorge Rubén Huitzil Tepanecatl
Subdirector de Seguimiento

Luis Enrique Pérez Zamora
Jefe de Departamento de Evaluación

Instituto Poblano de Pueblos Indígenas

Rafael Bringas Marrero
Director General

Serafín Germán Solís Carrera **Director de Desarrollo con Identidad**

ÍNDICE

Introducción	6
Marco Normativo de las Evaluaciones	8
Datos Generales del Programa Especial de Pueblos Indígenas	9
Apartados de la Evaluación	11
Apartado I: Evaluación de diseño con el enfoque de la Agenda 2030 para el Programa Especial de Pueblos Indígenas	13
Sección I.1. Diagnóstico	13
Sección I.2. Congruencia	16
Sección I.3. Pertinencia.....	28
Sección I.4: Alineación e instrumentación.....	35
Sección I.5: Medición de resultados.....	45
Apartado II: Evaluación y análisis de la articulación de los Programas Especiales	55
Sección II.1. Diseño de articulación.....	56
Sección II.2. Vinculación de programas y acciones	60
Sección II.3. Implementación por medio de las instituciones responsables	63
Sección II.4. Sobre la coordinación en las acciones.....	69
Sección II.5. Sobre el seguimiento por parte de la entidad coordinadora	75
Sección II.6. Presupuesto transversal.....	77
Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	81
Valoración general	85
Hallazgos y recomendaciones	86
Conclusiones	93
Bibliografía	97
Anexos	101



SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APE	Administración Pública Estatal
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPPI	Instituto Poblano de Pueblos Indígenas
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PE	Programa Especial
PED	Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024
PEPI	Programa Especial de Pueblos Indígenas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Programas Presupuestarios
SIAF	Sistema Integral de Administración Financiera
SPED	Seguimiento a la Planeación y Evaluación del Desarrollo el Estado de Puebla
SPF	Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Puebla



INTRODUCCIÓN

Introducción

Este documento presenta el Informe de Resultados de la Evaluación de Diseño y Articulación del Programa Especial de Pueblos Indígenas (PEPI), del Gobierno del Estado de Puebla, con enfoque de la Agenda 2030. El PEPI forma parte de la estrategia transversal derivada del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 (PED). En este sentido, la presente evaluación se encuentra alineada conforme a lo señalado en el Artículo 8, de la Ley de Planeación de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, que indica que la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF) tiene entre sus atribuciones coordinar la implementación del Sistema Estatal de Planeación Democrática y el proceso de planeación; así como establecer en el marco del Sistema Estatal de Información, los indicadores para el seguimiento y evaluación del PED y los documentos que de este se deriven, tal es el caso de los Programas Especiales como el PEPI.

El PED 2019-2024 de Puebla es el documento rector de la planeación a nivel estatal, el cual contempla la contribución de los ejes de gobierno a los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** de la **Agenda 2030** para visibilizar el compromiso del gobierno estatal de sumarse al esfuerzo global de erradicación de la pobreza, protección del planeta y el aseguramiento de la prosperidad para todas y todos. Es así como el PEPI, coordinado por el Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas (IPPI), juega un papel de gran importancia para el gobierno estatal.

Asimismo, la metodología desarrollada para la presente evaluación resulta un ejercicio novedoso, tanto en materia de las evaluaciones a los Programas Transversales de la Administración Pública, como a la integración a las metodologías de evaluación del enfoque de la Agenda 2030, que se basa en la visión de transformar nuestro mundo, hacía una realidad incluyente, sostenible, pacífica y próspera, que pone énfasis en el principio de “no dejar a nadie atrás”. En este contexto, el PEPI, como instrumento de política pública dirigido a atender a un grupo social que históricamente ha sufrido injusticia, marginación, discriminación y exclusión, enfrenta grandes retos en la transversalización del enfoque de pueblos indígenas en la APE del Gobierno del Estado de Puebla. Por ello, una evaluación sobre su diseño y articulación a etapas tempranas de su implementación constituye un ejercicio valioso para identificar áreas de mejora en cuanto sus objetivos, estrategias y líneas de acción (diseño del programa), y sobre su coordinación, supervisión e implementación (articulación), para contar con recomendaciones puntuales que deriven en su mejora como Programa Especial.

Objetivo de la evaluación

El objetivo es contribuir al fortalecimiento del PEPI con base en la revisión y valoración de los instrumentos que lo conforman, así como de su correspondencia con el diseño e implementación de una estrategia transversal de los Programas Presupuestarios (PP) del Gobierno del Estado de Puebla.



Alcances de la evaluación

La evaluación se realizó, en mayor medida, con trabajo de gabinete y se complementó con la aplicación de entrevistas grupales conducidas vía remota, y siguiendo la metodología propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD), misma que fue validada por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla.

Metodología de evaluación

La metodología de evaluación considera un enfoque vertical y un enfoque horizontal para analizar el PEPI. El enfoque vertical analiza las relaciones del PEPI, tanto a nivel ascendente como descendente. En el nivel ascendente la metodología evalúa las relaciones con los instrumentos considerados superiores, como el PED, el Plan Nacional de Desarrollo y la propia Agenda 2030; por su parte, en el nivel descendente la metodología analiza la integralidad del PEPI con los Programas Presupuestarios (PP). De manera complementaria, el enfoque horizontal permite considerar las relaciones PEPI con otros Programas Derivados del PED.

Estructura de la evaluación

La Evaluación de diseño y articulación del Programa Especial de Pueblos Indígenas (PEPI) se encuentra estructurada en ocho apartados. El primero corresponde a la presente introducción que describe la justificación, objetivo y alcances de la evaluación. El segundo apartado, corresponde el marco normativo estatal en el que se desarrolla la presente evaluación. Posteriormente, el apartado tercero expone los datos generales del PEPI señalando sus objetivos y líneas de acción, su población objetivo, su alineación al PED y a la Agenda 2030, así como los indicadores propuestos para su seguimiento. El cuarto apartado contiene los resultados de la evaluación realizada al PEPI y se subdivide en dos apartados, el primero de ellos, corresponde al diseño del PEPI, por lo que describe el análisis realizado de acuerdo con los siguientes temas: 1) diagnóstico, 2) congruencia, 3) pertinencia, 4) alineación e instrumentación, y 5) medición de resultados. El segundo, se refiere a la articulación del PEPI, por lo que aborda los siguientes temas: 1) diseño de la articulación, 2) vinculación de programas y acciones, 3) implementación por parte de las instituciones responsables, 4) coordinación de las acciones, 5) seguimiento por parte de la coordinación y 6) presupuesto transversal. El quinto apartado contiene el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas derivado de la evaluación del PEPI. El sexto apartado presenta una valoración general y el séptimo apartado presenta los principales hallazgos y recomendaciones justificados a lo largo de la evaluación. En el octavo apartado, se presentan las conclusiones de la evaluación. Finalmente, se presenta la bibliografía utilizada para el desarrollo de la evaluación y los anexos.



Marco Normativo de las Evaluaciones

El artículo 8 de la **Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla** indica que la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF) tiene entre sus atribuciones coordinar la implementación del **Sistema Estatal de Planeación Democrática y el proceso de planeación**; así como establecer en el marco del **Sistema Estatal de Información**, los indicadores para el seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y los documentos que de este se deriven, tal es el caso del Programa Especial de Pueblos Indígenas (PEPI).

Por otra parte, el artículo 15 de la **Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla** menciona que se debe promover el uso del Sistema Estatal de Información para el Control, Seguimiento y Evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de los Programas Sectoriales, Especiales y Regionales. A su vez, los **Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación de los Documentos Rectores y Programas Presupuestarios de la Administración Pública del Estado de Puebla**, que en sus artículos 46 al 55 se refieren al seguimiento y evaluación de las estrategias estatales como el PEPI.

La Evaluación de diseño y articulación con enfoque de la Agenda 2030 del PEPI, cumple con la normativa señalada anteriormente, al tener como objetivo contribuir al fortalecimiento del Programa Especial con base en una revisión y valoración de los instrumentos que lo conforman, así como de su correspondencia con el diseño e implementación como una estrategia transversal de los principales PP del Gobierno del Estado de Puebla.



Datos Generales del Programa Especial de Pueblos Indígenas

EL PEPI se deriva de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, con la visión de lograr un estado aliado estratégico de los Pueblos Indígenas en el ejercicio pleno de sus derechos, construyendo un desarrollo con identidad, en el marco de los mandatos internacionales, nacional y estatal. El documento del PEPI se estructura en **cuatro apartados**: 1) regionalización, 2) alineación al PED y su contribución a la visión nacional y a la Agenda 2030, 3) temáticas del programa, e 4) indicadores y metas.

Respecto a la **regionalización**, el PEPI identifica 32 regiones al interior del Estado de Puebla con presencia indígena. El 37.2% de la población se considera población indígena, de este porcentaje el 58.6% habla una lengua indígena y se concentran principalmente en la región norte del estado. De acuerdo con el PEPI, el 12.9% de la población indígena no cuenta con instrucción escolar y el 22% de sus viviendas carecen de agua entubada y electricidad.

El PEPI se describe como un Programa Especial (PE), totalmente **alineado al PED** al abordar sus 5 ejes rectores: a) Seguridad Pública, Justicia y Estado de Derecho, b) Recuperación del Campo Poblano, c) Desarrollo Económico para Todas y Todos, d) Disminución de las Desigualdades, y e) Gobierno Democrático, Innovador y Transparente. Estos objetivos se alinean al **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**, además de que buscan contribuir a la Agenda 2030 a través de los siguientes ODS:

- ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
- ODS 2. Poner fin al hambre
- ODS 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
- ODS 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
- ODS 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
- ODS 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
- ODS 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna
- ODS 8. Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos
- ODS 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación
- ODS 10. Reducir la desigualdad en y entre los países
- ODS 11. Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles
- ODS 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles



ODS 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

ODS 15. Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

ODS 16. Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas

El PEPI tiene **8 objetivos específicos** que son: 1) Seguridad y Justicia, 2) Campo y Desarrollo Económico, 3) Mujeres y Juventudes, 4) Patrimonio Cultural, 5) Salud, 6) Educación Intercultural y 8) Medio Ambiente. Los objetivos cuentan con 78 líneas de acción específicas que buscan disminuir las desigualdades existentes en la población indígena. En el anexo 1 de esta evaluación se presentan las 78 líneas de acciones agrupadas por estrategia y objetivo.

Por último, el PEPI cuenta con **8 indicadores para el seguimiento y monitoreo de cada uno de sus objetivos**. El siguiente cuadro presenta los indicadores con su respectivo valor de línea base y de meta al 2024. Estos indicadores dan cuenta de las carencias y limitaciones con las que vive la población indígena en el Estado de Puebla, por lo que el PEPI tiene el objetivo de buscar que los Pueblos Indígenas cuenten con mecanismos favorables para el ejercicio de sus derechos, y con ello eliminar las desigualdades en las que viven en el Estado de Puebla.

CUADRO 1. INDICADORES Y METAS DEL PEPI

Indicador	Valor del indicador (%)	
	Línea base 2016	Meta 2024
1) Viviendas indígenas con piso de tierra	14.1	3.5
2) Viviendas indígenas con agua entubada	90.2	95.5
3) Viviendas indígenas con drenaje	78.7	93.0
4) Viviendas indígenas con energía eléctrica	97.1	99.0
5) Viviendas indígenas que utilizan leña o carbón para cocinar	63.4	30.0
6) Población indígena analfabeta	20.2	10.2
7) Población indígena derechohabiente de servicios de salud	83.2	95.0
8) Población indígena que no percibe ingresos	10.0	5.0

Fuente: (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2020)

Finalmente, el PEPI está coordinado por Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas (IPPI), un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, así como autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa. El IPPI fue creado el 15 de enero de 2020 en el marco de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.



Apartados de la Evaluación

El PEPI se compone de 8 objetivos, 8 estrategias y 78 líneas de acción que, en su conjunto, contribuyen a 58 metas de los ODS (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2020). Para valorar su transversalización en los instrumentos de política pública del Gobierno del Estado de Puebla, y con ello, el logro de sus objetivos, el presente Informe de resultados de la evaluación considera dos apartados.

El primero, aborda el diseño del PEPI analizando el diagnóstico hecho para su formulación, la congruencia entre la problemática y los objetivos, la pertinencia y claridad de los objetivos, estrategias y líneas de acción para, efectivamente, contribuir a resolver el problema público identificado, la alineación e instrumentación por parte de los PP y finalmente los indicadores definidos como parte de la medición de resultados del PEPI.

El segundo apartado valora en qué medida se ha podido efectivamente llevar a cabo la articulación del PEPI; para ello, se realizó la valoración del diseño de la articulación, la vinculación con otros los Programas Especiales y Sectoriales, la implementación por medio de las dependencias de la Administración Pública Estatal (APE), la coordinación de las acciones por parte del IPPI, el seguimiento y el presupuesto transversal.

Como se mencionó antes, la metodología utilizada para la presente evaluación forma parte de un ejercicio novedoso, desarrollado por el PNUD México, en colaboración con la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla.



Evaluación de Diseño



Apartado I: Evaluación de diseño con el enfoque de la Agenda 2030 para el Programa Especial de Pueblos Indígenas

En este apartado se aborda el diagnóstico de las problemáticas y/o áreas de oportunidad que atiende el PEPI, con base en la guía metodológica propuesta para la evaluación de diseño y articulación que busca identificar los elementos mínimos relativos al proceso de planeación y alineación a la Agenda 2030. El análisis utiliza como fuente de información el Diagnóstico que se encuentra como anexo en el documento oficial del PEPI (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2020). De acuerdo con la guía de evaluación, el PEPI debe de contar con al menos 9 elementos que se consideran base en su relación con el proceso de planeación y alineación al enfoque de la Agenda 2030.

SECCIÓN I.1. DIAGNÓSTICO

1. En el diagnóstico de las problemáticas y/o áreas de oportunidad¹ que atiende el Programa Especial se identifican los siguientes elementos mínimos relativos al proceso de planeación y la alineación con el enfoque de la Agenda 2030:
 - i. Una identificación clara y acotada de los problemas y/o áreas de oportunidad que pretende atender el programa.

El PEPI tiene como problemática a resolver que *“Los Pueblos Indígenas no cuentan con mecanismos favorables para el ejercicio de sus derechos”* y el documento señala que tales derechos se encuentran señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla, además de los tratados internacionales a los que el país se ha suscripto, como el caso del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración de las Naciones Unidas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Si bien cada uno de estos fundamentos legales no se contraponen, de ellos se deriva un listado diferente de derechos para los pueblos indígenas, señalado en el PEPI. En ese sentido, **no se tiene claridad en la definición de cuáles son los derechos cuyo ejercicio busca fomentar el PEPI y, en consecuencia, no se encuentran acotados.** Por ejemplo, se mencionan la desigualdad, la pobreza, la marginación, el rezago social, la erosión cultural y la discriminación como derechos, cuando en realidad son el resultado de la falta de acceso y ejercicio del derecho a la salud, la educación, la vivienda digna, a un empleo

¹ Las problemáticas se refieren a los obstáculos que presenta el subtema abordado que, de no atenderse, comprometen el desarrollo del sector, mientras que las áreas de oportunidad se refieren a las posibilidades de desarrollo que la información muestra y que deben ser aprovechadas y potenciadas como ventajas que son (SPF, 2019).



e ingreso dignos. Este listado de derechos es el que hace falta definir con claridad en el Diagnóstico.

- ii. Un análisis integral de las causas y consecuencias del problema tomando en cuenta los ámbitos sociales, económicos, ambientales, políticos e institucionales.

Si bien el diagnóstico aborda el tema social y económico en el que se encuentra la población indígena en el Estado de Puebla y la compara respecto a la situación a nivel nacional, **no se hace un análisis sobre las causas y consecuencias del problema**, ni de forma agregada, ni individual para cada uno de los derechos que se consideran deben ser ejercidos por la población indígena. El Diagnóstico describe el indicador de pobreza, el rezago educativo, la carencia por acceso a la vivienda y a la alimentación sin mencionar las principales causas que puedan explicar la situación actual de los pueblos indígenas. Adicionalmente, no se mencionan los ámbitos ambientales, políticos e institucionales.

- iii. Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema.

En este caso se tiene una situación similar a la anterior. El documento no presenta información sobre las causas y efectos del por qué la población indígena no ejerce sus derechos. **Si bien se describen de forma agregada las condiciones en las que se encuentra esta población, la información no se encuentra vinculada a las causas y efectos de los problemas referidos**

- iv. Ubicación territorial de la población a la que se dirige.

El Diagnóstico **no presenta un análisis territorial de la ubicación de la población indígena en el Estado de Puebla**. Si bien en el documento del PEPI hay un apartado de regionalización, éste no se encuentra asociado con el diagnóstico y solamente refiere información general sobre aspectos socioeconómicos de la población indígena. Un análisis territorial debe mostrar los problemas comunes entre regiones y, a la vez, sus diferencias. Por ejemplo, el acceso a servicios educativos o de salud no es homogéneo en el Estado de Puebla, y el análisis territorial debe mostrarlo.

- v. El problema o los problemas centrales del programa se identifican como una afectación de derechos humanos.

El planteamiento que se encuentra en el Diagnóstico muestra la relación entre la falta del ejercicio de derechos por parte de la población indígena, sin embargo, **no se señala de manera directa cuáles son los derechos que originan los problemas**



descritos en el documento. Aunque algunos pueden parecer evidentes, se requiere de su señalamiento con la finalidad de poder identificar su alineación con la Agenda 2030. A su vez, se identificarían como una afectación de derechos humanos.

- vi. Se identifica a los diferentes actores involucrados o que influyen en la problemática y sus roles dentro del programa.

Este aspecto no se aborda en el Diagnóstico y se encuentra principalmente asociado con la falta de claridad de la problemática a resolver, y los derechos que se quiere promover, por lo que **no se identifican actores involucrados o que pueden influir en la problemática o tener algún rol dentro del Programa.** Aunque, se tiene claro que una vez definidos los derechos y las problemáticas a atender, será sencillo identificar quienes son los actores involucrados que pueden influir en la atención de la problemática y los roles que pueden tener.

- vii. Se documentan y magnifican las brechas entre la población o las áreas que presentan el problema documentando distintos grados de vulnerabilidad ante este.

Este elemento si se documenta en el diagnóstico. Se cuantifican las brechas entre la población total y la población indígena, así como las áreas que presentan una desigualdad con diferentes grados de vulnerabilidad. Sin embargo, **los datos e indicadores descritos no cubren los 8 objetivos del PEPI, ni los temas abordados en las 78 líneas de acción y tampoco muestra las brechas existentes entre regiones o territorios.** No obstante, aunque la información sí da cuenta de las brechas existentes en algunos temas, como educación e infraestructura pública al interior del hogar.

- viii. Un análisis de los principales focos de atención que atenderá el programa, “de manera que contribuya a guardar coherencia entre lo que se identifica como problema y las acciones que se tomarán para contrarrestarlo” (SPF, 2019).

El siguiente elemento que debe contener el Diagnóstico es un análisis de los principales focos de atención que atenderá el PEPI. Este aspecto **se aborda de manera parcial y puede que esté limitado por los valores de referencia que corresponden a 2015 y solo para un conjunto limitado de indicadores, mientras que el programa empezó en 2019 y tiene 8 objetivos y 78 líneas de acción.** Es decir, no se realiza un análisis de los principales focos de atención que tendrá el PEPI. Adicionalmente, no se identifica qué acciones se realizarán de manera puntual para disminuir las brechas señaladas en el Diagnóstico.

- ix. Una vinculación general pero clara entre las problemáticas identificadas y el proceso participativo realizado para la elaboración del programa.



El último elemento es la vinculación general, pero clara, entre las problemáticas identificadas y el proceso participativo realizado para la elaboración del PEPI. El Diagnóstico en sí no presenta información relacionada con el proceso participativo para la elaboración del PEPI; si bien en el anexo A del documento del PEPI se presenta el resumen de una consulta ciudadana con base en la conformación de mesas de trabajo, este no se vincula con el Diagnóstico. De forma adicional, vale la pena mencionar que el Diagnóstico del PEPI es similar en cuanto a estructura y contenido al Diagnóstico del Programa Presupuestario E141 Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas.

SECCIÓN I.2. CONGRUENCIA

2. ¿Existe una vinculación entre las problemáticas y/o áreas de oportunidad identificadas en el diagnóstico con las temáticas y la declaración de objetivos propuestos por el Programa Especial?

En el Diagnóstico del PEPI se establece como problema central que los pueblos indígenas del Estado de Puebla “no cuentan con mecanismos favorables para el ejercicio de sus derechos” (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2020), lo que ha tenido como consecuencia la imposibilidad de “cristalizar un desarrollo con identidad y sostenible” (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2020) que contribuya a contrarrestar el incremento constante de los niveles de desigualdad entre la población indígena y el resto de la población de la entidad.

Para dar cuenta de estas desigualdades, en el Diagnóstico se presenta información sobre cuatro ámbitos: 1) vivienda; 2) ocupación y empleo; 3) educación; y 4) salud, de la que se desprende la incorporación de **8 indicadores obtenidos de la Encuesta Intercensal 2015** (INEGI, 2021), que sirvieron para establecer la línea base del PEPI. Paralelamente, bajo la hipótesis de que las poblaciones indígenas “cambiarían [sus] precarias condiciones de vida” al ejercer plenamente sus derechos, en el PEPI se plantean 8 líneas temáticas, estableciendo un objetivo, una estrategia y líneas de acción para cada una de ellas.²

De la revisión detallada de los objetivos del PEPI, es posible afirmar **que la vinculación entre aquellos y las problemáticas definidas en el Diagnóstico es endeble y en algunos casos nula**. En la temática de *Seguridad y Justicia* no existe referente explícito en ninguno de los ámbitos aludidos, ni en los indicadores establecidos. Si bien el cumplimiento del objetivo “mejorar las condiciones de seguridad pública, gobernabilidad, legalidad, justicia y certeza jurídica de la población indígena del Estado de Puebla” (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2020, pág. 37), en efecto,

² La información detallada sobre estas temáticas, objetivos, estrategias y líneas de acción se encuentra en el Anexo 1 de este documento.



contribuiría al ejercicio de derechos de los pueblos indígenas, **en el Diagnóstico no existe información de las condiciones actuales que convierten al tema en una problemática que justifique por qué es objetivo del Programa Especial**, es decir, por qué se requiere de alguna intervención pública en dicha materia.

De la misma manera, la temática *Campo y Desarrollo Económico*, que tiene por objetivo “promover la recuperación del campo poblano y el impulso del desarrollo económico en las regiones indígenas desde una perspectiva de género y desarrollo con identidad” (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2020, pág. 38), sólo se vincula al indicador 8, “población indígena que no percibe ingresos” e, indirectamente, a la información sobre el porcentaje de población indígena que es capaz de cubrir la canasta alimentaria (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2020, págs. 58-59). **En el Diagnóstico no se presenta información sobre las condiciones productivas indígenas en el campo poblano, ni por qué es necesaria la intervención del Programa.** Asimismo, la temática de *Mujeres y Juventudes* está parcialmente reflejada en el documento del PEPI, solo haciendo referencia a la problemática que enfrentan las mujeres indígenas (e.g., violencia y discriminación).

En el tema de salud, existe un vínculo directo con uno de los ámbitos mencionados en el Diagnóstico y con el indicador 7, “población indígena derechohabiente de servicios de salud”. Sin embargo, el objetivo de la temática *Salud y Medicina Tradicional* menciona la inclusión de esta última como parte de la promoción del acceso a la salud de los pueblos indígenas del estado, **elemento del que no se tiene información alguna en el Diagnóstico.** Lo mismo ocurre con el tema educativo, pues si bien se hace referencia a este ámbito y se incluye el indicador 6, “población indígena analfabeta”, en el objetivo de la temática correspondiente la educación no se restringe a la lecto-escritura, dejando fuera del Diagnóstico temas que posteriormente se convierten en líneas de acción (e.g., preservación y difusión de la lengua materna, certificación de los docentes, saberes tradicionales, etcétera) (ver pregunta 4).

Las temáticas de *Patrimonio Cultural y Territorio y Medio Ambiente* están ausentes en el Diagnóstico. Como se comentó en la pregunta anterior, no hay referencias a los ámbitos ambiental y cultural, más allá de que uno de los objetivos superiores implícitos en el documento del PEPI sea “un desarrollo con identidad y sostenible” (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2020, pág. 56). En consecuencia, se desconoce la situación tanto de los recursos naturales en los territorios indígenas poblanos, como de la preservación de su patrimonio cultural, y sobre por qué ambos temas son relevantes para el PEPI.

La temática de *Infraestructura y Equipamiento para el Bienestar*, cuyo objetivo es “promover el acceso de la población indígena a una infraestructura social que permita una vida digna bajo una perspectiva de desarrollo con identidad y de género” (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2020, pág. 43), es la que mayor cantidad de referentes tiene en el diagnóstico del PEPI. Para esta problemática se cuenta con los indicadores de “viviendas indígenas con piso de tierra”, “viviendas indígenas con agua entubada”,



“viviendas indígenas con drenaje” y “viviendas indígenas con energía eléctrica”. Sin embargo, no se cuenta con información referente a los rubros de caminos y puentes, mejora de servicios de salud, escuelas, hospitales y clínicas e infraestructura pública como bibliotecas y espacios deportivos, que posteriormente son definidos como líneas de acción.

Finalmente, el diagnóstico del PEPI se centra apenas en algunos elementos de los cuatro ámbitos que se establecen como relevantes en el documento del propio PEPI (vivienda, ocupación y empleo, educación y salud), lo que se refleja en la definición de sólo 8 indicadores, que no presentan vínculos específicos para cada una de las 8 temáticas del PEPI, ni con sus objetivos. En síntesis, **la falta de información diagnóstica sobre el estado actual de las desigualdades que enfrentan los pueblos indígenas del Estado de Puebla no es suficiente para sustentar los objetivos**, lo que a su vez podría tener como consecuencia una identificación deficiente de las estrategias y líneas de acción desarrolladas en el Programa Especial.

3. ¿Existe una vinculación entre los objetivos y las estrategias planteadas en el Programa Especial?

A través de las estrategias se determina el cómo se alcanzarán los objetivos propuestos, es decir, se establece la dirección a seguir en el marco de un enfoque que da contexto a la acción pública (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019). En el caso del PEPI, cada una de las 8 temáticas cuenta con un objetivo y una estrategia (ver Anexo 1). **Las 8 estrategias reflejan casi textualmente sus objetivos específicos, estableciendo la generación, implementación, instrumentación y dinamización de mecanismos como condiciones para lograrlos.**

La estrategia de la temática de *Seguridad y Justicia* pretende “generar condiciones para la existencia de mayor seguridad y justicia para los pueblos y comunidades indígenas bajo un enfoque de perspectiva de derechos humanos e indígenas” (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019, pág. 37). Dado que desde **el Diagnóstico no se cuenta con información sobre el estado actual de la seguridad y justicia para los pueblos indígenas** de la entidad, así enunciada, no queda claro cómo la estrategia contribuye específicamente al logro del objetivo, o cómo podría medirse su avance, aunque se asume que la generación de las condiciones está obviamente encaminada a su mejora.

En el caso de la temática *Campo y Desarrollo Económico*, el objetivo es “promover la recuperación del campo poblano y el impulso del desarrollo económico en las regiones indígenas desde una perspectiva de género y desarrollo con identidad” (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019, pág. 38). Por su parte, la estrategia se enfoca en “impulsar mecanismos que fortalezcan el mejoramiento de los sistemas productivos y de desarrollo económico en los pueblos y comunidades indígenas bajo un enfoque de género, identidad y sostenibilidad” (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019, pág. 38). El vínculo entre objetivo y estrategia es directo, no obstante, en términos de



congruencia, llama la atención que el aspecto ambiental sólo aparezca en esta última y no en el objetivo ni en las líneas de acción, como se observará más adelante.

La temática 3, *Mujeres y Juventudes*, refiere asimismo a la necesidad de instrumentar mecanismos que propicien la disminución de las desigualdades sociales que padecen las mujeres y juventudes indígenas. Esto contribuye de manera general al objetivo de “impulsar el desarrollo pleno de las mujeres y juventudes indígenas bajo una perspectiva social y de género” (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019, pág. 39). Sin embargo, **no se define a qué se refiere con perspectiva social, ni qué criterios se consideran para la valoración del desarrollo pleno de esta población.**

Tanto la estrategia de *Patrimonio Cultural*, que estipula la importancia de “instrumentar mecanismos que favorezcan la preservación y rescate del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas como elemento fundamental de su identidad” (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019, pág. 41); como la de *Salud y Medicina Tradicional*, centrada en la creación de los mecanismos necesarios para favorecer “el acceso de la población indígena a los servicios de salud con un enfoque inclusivo de la medicina tradicional como elemento central de la identidad cultural” corresponden directamente con sus objetivos. Al mismo tiempo, contribuyen al objetivo de fomentar el desarrollo con identidad que no es sólo ámbito de estas temáticas en particular, sino un objetivo superior del PEPI.

Del mismo modo, las estrategias de las temáticas *Educación Intercultural e Infraestructura y Equipamiento para el Bienestar* reflejan directamente los objetivos al referirse a la instrumentación de los mecanismos necesarios para facilitar el acceso de la población indígena a los servicios educativos y a una infraestructura social con enfoque intercultural, de identidad y perspectiva de género (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019, pág. 41). Tal y como las dos temáticas anteriores, abonan explícitamente al objetivo superior del PEPI, desarrollo con identidad.

Por último, en el caso de la temática de *Territorio y Medioambiente*, se sigue el curso estratégico de “implementar mecanismos que favorezcan la preservación de los recursos naturales de las regiones indígenas bajo un enfoque sostenible y respeto a los derechos indígenas”, lo que en sentido amplio se alinea al objetivo de “promover la conservación de los recursos naturales de las regiones indígenas bajo una perspectiva de desarrollo sostenible y respeto a los derechos indígenas”. No obstante, no se señala la relevancia de los recursos naturales en los bienes sociales, ni se incorpora un enfoque integral de conservación, restauración, protección y manejo sustentable para a su vez determinar las líneas de acción pertinentes en el cumplimiento del objetivo.

4. ¿Existe una vinculación entre las estrategias y las líneas de acción planteadas en el Programa Especial?

Las líneas de acción especifican las acciones concretas a emprender para el logro de las estrategias y objetivos del PEPI (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019), que



cuenta con 78 líneas de acción correspondientes a las 8 temáticas antes mencionadas (ver Anexo 1).

Para la temática de *Seguridad y Justicia* se proponen 7 líneas de acción, centradas principalmente en facilitar los vínculos entre la población indígena y las instituciones gubernamentales impartidoras de justicia. Las líneas de acción están sustentadas en la estrategia, ya que pasan por mejorar los canales de comunicación que permitan el ejercicio pleno de los derechos de la población indígena, fortaleciendo sus sistemas normativos, es decir, sus instituciones (juzgados) e instrumentos (ley de consulta); así como proveerlos de asesoría jurídica culturalmente pertinente.

En el caso de la temática *Campo y Desarrollo Económico*, se establecen 10 líneas de acción, dirigidas a impulsar el desarrollo económico en las regiones indígenas de la entidad por medio de esquemas de acompañamiento, asistencia técnica culturalmente pertinente, recuperación de los sistemas de producción indígena, promoción de esquemas de financiamiento y creación de valor agregado, creación de vínculos con la Academia y desarrollo de infraestructura. Éstas se encuentran sustentadas en la estrategia de impulso al desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas, si bien **en ellas no se especifica cómo se instrumentalizan los enfoques de género, identidad y sostenibilidad.**

La temática 3, *Mujeres y Juventudes*, presenta 11 líneas de acción enfocadas a cumplir con la estrategia de disminuir las desigualdades sociales enfrentadas por mujeres y jóvenes indígenas, a través de emprendimientos productivos, la mejora educativa, prevención y atención de la violencia, erradicación del machismo y revalorización de la mujer indígena, la sensibilización de las autoridades y la equidad en el empleo y los ingresos. En consecuencia, el cumplimiento de las líneas de acción 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 contribuye al logro de la estrategia y, por extensión, del objetivo. Por el contrario, la línea 3, “promover el desarrollo de los y las jóvenes de las comunidades indígenas bajo una perspectiva social y de género” es prácticamente igual al objetivo de la temática “impulsar el desarrollo pleno de las mujeres y juventudes indígenas bajo una perspectiva social y de género”, por lo que no queda clara la especificidad de sus acciones. Aunado a ello, la línea 11, “promover la creación de centros de atención al adulto mayor en regiones indígenas, rescatando sus diversas experiencias”, no tiene sustento explícito en la estrategia de la temática, por lo que habría que precisar si se refiere a disminuir las desigualdades entre las mujeres adultas mayores indígenas.

En el tema de *Patrimonio Cultural*, las 9 líneas de acción están dirigidas esencialmente a fortalecer y difundir la identidad, valores y cultura indígena mediante la promoción de intercambios culturales, la profesionalización de personal indígena, el fortalecimiento de las lenguas, el rescate de la memoria histórica y el fomento del turismo en zonas indígenas, la artesanía y las artes. **Estas líneas parten de la estrategia de preservar y rescatar el patrimonio cultural de los pueblos indígenas del Estado de Puebla, y su logro está directamente relacionado con el cumplimiento de aquélla.**



Las 10 líneas de acción correspondientes a la temática de *Salud y Medicina Tradicional* están bien sustentadas en su estrategia, ya que se concentran en dos ámbitos principales: por un lado, reconocer, preservar, institucionalizar y profesionalizar la medicina tradicional y, por otro, fortalecer los servicios de salud proporcionados a la población indígena con base en la mejora de los hábitos alimenticios y la prevención de enfermedades. Esto pasa también por la creación de nueva infraestructura y la mejora de la existente. El cumplimiento de estas líneas de acción abona al logro de la estrategia y el objetivo de la temática.

Por su parte, la temática de *Educación Intercultural* distingue 10 líneas de acción apoyadas en la estrategia de favorecer el acceso a servicios educativos desde un enfoque intercultural y de perspectiva de género. Como se refirió en la pregunta 2, las acciones están encaminadas más allá de la lectoescritura, y se enfocan en aspectos como la preservación y difusión de la lengua materna, la inclusión y certificación de docentes hablantes de lengua indígena, la preservación de los saberes tradicionales y la dotación de estímulos a la niñez y juventud indígena para que continúen con sus estudios. El cumplimiento de estas líneas promueve el logro de la estrategia, si bien no es claro cómo se operacionaliza la perspectiva de género.

La temática *Infraestructura y Equipamiento para el Bienestar* comprende 10 líneas de acción ocupadas en satisfacer necesidades de servicios básicos como drenaje, electrificación, vivienda digna y agua, así como la construcción y mejora de caminos, puentes, casas de salud, hospitales, clínicas, escuelas, bibliotecas y espacios deportivos; y la mejora en la disponibilidad de medicamentos, equipo, material curativo y personal médico. Estas líneas se sustentan en la estrategia y contribuyen a su logro y al del objetivo específico, no obstante, como ha sido señalado también para las temáticas 2 y 6, no clarifican cómo se instrumentalizan el enfoque de identidad y la perspectiva de género.

Por último, las 11 líneas de acción correspondientes a la temática de *Territorio y Medioambiente* se centran en acciones para conservar los recursos naturales de las regiones indígenas, por lo que se encuentran bien sustentadas en la estrategia de desarrollo sostenible y respeto a los derechos indígenas. Se promueve el uso racional y responsable de los recursos naturales por medio de acciones de rescate, educación ambiental, regularización de la tenencia de la tierra y uso de energías renovables, así como de manejo de residuos y tratamiento de aguas residuales. Asimismo, las líneas de acción contribuyen al logro de la estrategia y el objetivo al impulsar esquemas de participación indígena en la toma de decisiones, considerando los contextos locales y los sistemas normativos.

5. ¿Existe una vinculación directa entre los objetivos, las estrategias y las líneas de acción del Programa Especial y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas de la Agenda 2030?



En el documento rector del PEPI se establece que éste contribuye a 15 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y a 58 de sus metas (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2020). Esto es explicable debido a que la problemática que atraviesan los pueblos indígenas de la entidad es tan compleja, que está contenida prácticamente en todos los aspectos cubiertos por la Agenda 2030 (ver Cuadro 2).

CUADRO 2. VINCULACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PEPI A LA AGENDA 2030

Objetivo PEPI	ODS al que contribuye
1. Mejorar las condiciones de seguridad pública, gobernabilidad, legalidad, justicia y certeza jurídica de la población indígena del estado de Puebla.	5. Igualdad de género 10. Reducción de las desigualdades 16. Paz Justicia e Instituciones Sólidas
2. Promover la recuperación del campo Poblano y el impulso del desarrollo económico en las regiones indígenas desde una perspectiva de género y desarrollo con identidad.	2. Hambre Cero 4. Educación de Calidad 5. Igualdad de género 6. Agua Limpia y Saneamiento 8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico 9. Industria, Innovación e Infraestructuras 10. Reducción de las desigualdades 12. Producción y Consumo Responsables 16. Paz Justicia e Instituciones Sólidas
3. Impulsar el desarrollo pleno de las mujeres y juventudes indígenas bajo una perspectiva social y de género.	4. Educación de Calidad 5. Igualdad de género 8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico 10. Reducción de las desigualdades 16. Paz Justicia e Instituciones Sólidas
4. Fomentar la preservación del patrimonio cultural de los Pueblos y Comunidades indígenas bajo un enfoque de desarrollo con identidad.	9. Industria, Innovación e Infraestructuras 10. Reducción de las desigualdades 11. Ciudad y Comunidades Sostenibles
5. Promover el acceso a la salud de la población indígena bajo un enfoque de respeto e inclusión de la medicina tradicional.	2. Hambre Cero 3. Salud y Bienestar 9. Industria, Innovación e Infraestructuras
6. Impulsar el acceso de la población indígena a la educación bajo una perspectiva de interculturalidad y equidad de género.	4. Educación de Calidad 10. Reducción de las desigualdades 11. Ciudades y comunidades sostenibles
7. Promover el acceso de la población indígena a una infraestructura social que permita una vida digna bajo una perspectiva de desarrollo con identidad y de género.	3. Salud y Bienestar 4. Educación de Calidad 6. Agua Limpia y Saneamiento 7. Energía Asequible y No Contaminante 9. Industria, Innovación e Infraestructuras 10. Reducción de las desigualdades
8. Promover la conservación de los recursos naturales de las regiones indígenas bajo una perspectiva de desarrollo sostenible y respeto a los derechos indígenas.	3. Salud y Bienestar 7. Energía Asequible y No Contaminante 11. Ciudades y comunidades sostenibles 12. Producción y Consumo Responsables 13. Acción por el clima 15. Vida de Ecosistemas Terrestres

Fuente: Elaboración propia a partir de información de (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2020).

Para responder esta pregunta, se identificó también la vinculación que el Programa propone de sus líneas de acción, estrategias y objetivos con las metas de los ODS



en el portal del Sistema de Información para el Seguimiento a la Planeación y Evaluación del Desarrollo el Estado de Puebla (SPED) (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b).

En el caso de *Seguridad y Justicia*, se afirma que la temática contribuye a los objetivos 5 (Igualdad de Género), 10 (Reducción de las Desigualdades) y 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas). Tanto las líneas de acción como el objetivo y la estrategia de esta temática contribuyen de manera directa al ODS 16, en tanto están centrados en mejorar las condiciones institucionales de seguridad pública, gobernabilidad, legalidad, justicia y certeza jurídica que permitan el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, **el vínculo de la temática con el enfoque de género del ODS 5 no se encuentra explícito en ninguna línea de acción**, si bien la línea 3 se encuentra vinculada con las metas 5.1 y 5.c de la Agenda 2030 (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b).

La temática de *Campo y Desarrollo Económico* es la que se vincula con la mayor cantidad de ODS, lo que puede explicarse porque la producción agropecuaria y el desarrollo económico son temas medulares en la atención a los pueblos indígenas. En consecuencia, se señala su relación con los ODS 2 (Hambre Cero), 4 (Educación de Calidad), 5, 6 (Agua Limpia y Saneamiento), 8 (Trabajo Decente y Crecimiento Económico), 9 (Industria, Innovación e Infraestructura), 10, 12 (Producción y Consumo Responsables) y 16. Algunas líneas de acción presentan vínculos explícitos con algunos de estos ODS como, por ejemplo, “recuperar y fortalecer el conocimiento de los sistemas de producción tradicional indígenas para la seguridad alimentaria” (ODS 2); “promover esquemas de asistencia técnica con pertinencia cultural en las regiones indígenas” y “promover el vínculo de las instituciones académicas con el campo indígena” (ODS 4); “impulsar el desarrollo de infraestructura para la disponibilidad de agua para la producción en las regiones indígenas” (ODS 6); “promover el desarrollo de infraestructura local para el acopio y comercialización de la producción indígena” (ODS 9) y “promover esquemas de financiamiento a los sistemas de producción indígena bajo un enfoque de género, transparencia y rendición de cuentas” (ODS 16). Las 4 líneas de acción restantes³ se vinculan al ODS 8 y éste con la parte del objetivo del PEPI que busca promover el crecimiento y el desarrollo económico en las regiones indígenas.

A nivel de metas de la Agenda 2030, la vinculación de las 10 líneas de acción de la temática es explícita en los temas de aumento de la productividad agrícola y del ingreso, la sostenibilidad y resiliencia de los sistemas de producción alimentaria y el mejoramiento de la capacidad de producción agrícola (metas 2.3, 2.4 y 2.a); el desarrollo de competencias entre jóvenes y adultos (meta 4.4); la garantía del acceso al agua potable y el fortalecimiento de la participación comunitaria en la mejora de la gestión y

³ “Favorecer esquemas de acompañamiento y organización productiva para el desarrollo de agronegocios e inserción a los mercados en las regiones indígenas, con un enfoque de desarrollo con identidad y perspectiva de género”, “Fomentar la innovación tecnológica y la diversificación productiva en las regiones indígenas”, “Promover esquemas de financiamiento a los sistemas de producción indígena bajo un enfoque de género, transparencia y rendición de cuentas”, “Desarrollar esquemas que permitan garantizar la atención de sistemas productivos bajo un enfoque de justicia social” e “Implementar esquemas para dar valor agregado a los productos del campo indígena”.



saneamiento del agua (metas 6.1 y 6.b); así como el incremento de la productividad económica, de la producción y del consumo eficientes, del acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros, y de la ayuda para el comercio en los países en desarrollo (metas 8.2, 8.4, 8.10 y 8.1) (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b). Asimismo, las líneas de acción del PEPI están vinculadas al desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países de desarrollo, la mejora de infraestructura y la reconversión de las industrias para que sean sostenibles, al aumento de la investigación científica y el mejoramiento de la capacidad tecnológica de los sectores industriales (metas 9.a, 9.5 y 9.5); y a la rendición de cuentas institucional (meta 16.6) (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b).

Finalmente, aunque a nivel del objetivo y la estrategia de la temática se señalan los componentes de perspectiva de género y sostenibilidad, con lo que se podría asumir la contribución a los ODS 5 y 12, no es claro con qué líneas de acción se instrumentalizan. Sin embargo, estos vínculos existen en relación con algunas metas de la Agenda 2030, como la búsqueda por la igualdad de oportunidades para que las mujeres participen en todos los niveles de la vida política (meta 5.5); y el logro de la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y los desechos para reducir su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo y la disminución de sus efectos en el medioambiente y la salud humana (meta 12.4) (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b).

Por su parte, en *Mujeres y Juventudes* se señala que la temática abona a los ODS 4, 5, 8, 10 y 16. En conjunto, todas las líneas de acción⁴ contribuyen a la estrategia y objetivo de la temática, operacionalizando la perspectiva de género y favoreciendo con ello el cumplimiento del ODS 5.⁵ Esto se hace evidente también en el vínculo con las metas de la Agenda 2030 centradas en la eliminación de la discriminación (meta 5.1), la violencia (meta 5.2) y las prácticas nocivas (meta 5.3) contra las mujeres y niñas; en asegurar la participación política (meta 5.5), el acceso universal a los derechos sexuales y reproductivos (meta 5.6), la igualdad de derechos a los recursos económicos, el acceso a la propiedad de la tierra y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales (meta 5.a); así como en promulgar y reforzar políticas y leyes que promuevan la igualdad y el empoderamiento (meta 5.c) de esta misma población vulnerable (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b).

La línea de acción 2, "impulsar esquemas que favorezcan la eficiencia terminal educativa de jóvenes en las regiones indígenas", contribuye al ODS 4 y se vincula a las metas dirigidas a garantizar el acceso igualitario de hombres y mujeres a formación

⁴ Con excepción de la línea de acción 11, "promover la creación de centros de atención al adulto mayor en regiones indígenas, rescatando sus diversas experiencias", como se refirió en la pregunta anterior.

⁵ En particular, "impulsar iniciativas de programas de prevención y atención a la violencia de género en regiones indígenas", "incentivar la creación de centros de atención a la mujer a nivel municipal y local con enfoque de resultados en las regiones indígenas", "difundir información sobre las diferentes instancias que brindan apoyo para las mujeres indígenas" e "implementar mecanismos para erradicar el machismo e impulsar la valoración de la mujer indígena".



técnica y profesional de calidad (meta 4.3); el incremento de las capacidades de jóvenes y adultos para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento (meta 4.4); la eliminación de las disparidades de género en la educación (meta 4.5); y el logro de la alfabetización y la adquisición de nociones elementales de aritmética entre todos los jóvenes y una proporción considerable de adultos (meta 4.6) (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b). No obstante, destaca que para esta temática del PEPI, aun cuando la población infantil no es su población objetivo y la única línea relacionada con el ODS 4 (línea de acción 2) es específica de población indígena joven, en el Programa se señalan vínculos con las metas del ODS 4 referentes a asegurar el acceso de niños y niñas a servicios educativos gratuitos, equitativos y de calidad a nivel primaria y secundaria (meta 4.1), y a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a educación preescolar de calidad (meta 4.2) (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b).

En relación con el ODS 8, las líneas de acción “desarrollar capacidades de emprendimiento e impulsar las iniciativas de emprendimiento productivo con la población indígena prioritariamente con mujeres y jóvenes”, “promover el desarrollo de los y las jóvenes de las comunidades indígenas bajo una perspectiva social y de género” y “promover la equidad de género con empleos justos y sueldos equitativos en las regiones indígenas” se vinculan con este ODS y con las metas de promover políticas de desarrollo que apoyen las actividades productivas, el trabajo decente, el emprendimiento, la micro, pequeña y mediana empresa, el acceso a servicios financieros, el empleo pleno y productivo y la igualdad en la remuneración (metas 8.3 y 8.5); así como de proteger los derechos laborales y promover el trabajo seguro y sin riesgos (meta 8.8) (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b).

Por último, “sensibilizar a las autoridades respecto a la equidad y violencia de género y protección a las mujeres en municipios indígenas” e “impulsar campañas de promoción de la denuncia y erradicación de la violencia de género en las regiones indígenas” se vinculan con el ODS 16 y las metas de reducir la violencia y las correspondientes tasas de mortalidad (meta 16.1), y de garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas según las necesidades (meta 16.7) (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b).

Para el caso de *Patrimonio Cultural*, se afirma que su objetivo y estrategia se vinculan a los ODS 9, 10 y 11 (Ciudades y Comunidades Sustentables). Sin embargo, tanto en su formulación como en la de las líneas de acción, no queda claro cómo la perspectiva de preservar y rescatar el patrimonio cultural de los pueblos indígenas se relaciona con estos ODS en particular. Esto se evidencia también a nivel de metas, puesto que la meta 11.7 se enfoca en proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios seguros, inclusivos y accesibles y, con respecto al ODS 9, la meta relacionada se refiere al desarrollo de infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano (meta 9.1). Por otro lado, aunque en la meta 11.4 del ODS 11 se establece la necesidad de reforzar la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, no hay énfasis explícito a los pueblos indígenas



(Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b), por lo que la vinculación no es completamente explícita. Lo que estas brechas sugieren no es un problema de alineación de la temática del PEPI con los ODS, sino que la propia Agenda 2030 carece de un enfoque intercultural robusto que permita orientar acciones con base en el entendimiento de la importancia que el patrimonio cultural tiene para los pueblos indígenas como sustento de su cosmovisión (Maraña & Revert Roldán, 2020).

En el caso de la temática de *Salud y Medicina Tradicional*, ésta se relaciona con los ODS 2, 3 (Salud y Bienestar) y 9. Existe un vínculo directo entre la temática y el ODS 3, así como con las metas dirigidas a la cobertura sanitaria universal (meta 3.8) y el reforzamiento de la capacidad en materia de alerta temprana, reducción y gestión de riesgos para la salud (meta 3.d); aunque la integración de la medicina tradicional no queda explícita. También existe una liga con el ODS 2, a través de la línea de acción dirigida a “desarrollar mecanismos que mejoren los hábitos alimenticios en la población indígena y la prevención de enfermedades”, y de la vinculación con las metas para el logro de la seguridad alimentaria (meta 2.1) y la erradicación de sus efectos (meta 2.2) (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b).

No ocurre lo mismo con el ODS 9, pues entre las líneas de acción, la estrategia y el objetivo de la temática no se hace referencia alguna a la promoción de la industrialización inclusiva y sostenible ni al fomento a la innovación (ONU, 2015). En términos de la construcción de infraestructura resiliente, pudo identificarse una cierta vinculación con la línea de acción 5, “mejorar la infraestructura, equipamiento y abastecimiento de las unidades de salud con atención permanente a la población indígena”, en tanto la meta 9.1 está dirigida al desarrollo de “infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad (...), para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano (...)” (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b). Sin embargo, esta vinculación marginal debería pasar necesariamente porque la infraestructura a desarrollar no estuviera centrada únicamente en la infraestructura para la industria, sino en aquélla enfocada al bienestar humano en términos de temas como salud, vivienda, educación, etcétera.

La *Educación Intercultural* se vincula de manera obvia con el ODS 4, ya que está dirigida a aspectos como la preservación e inclusión de las lenguas indígenas en los programas educativos, la profesionalización de los docentes y los incentivos a los estudiantes indígenas (vinculado a la meta 4.b). Todo ello contribuye a la educación inclusiva y equitativa, y a la promoción de oportunidades de aprendizaje durante toda la vida, elementos a los que aspira el ODS 4 (ONU, 2015). No obstante, el tema de la calidad educativa se enuncia a través de la vinculación con las metas 4.2 y 4.3 (ya referidas en la temática de *Mujeres y Juventudes*), pero no tiene contraparte en las líneas de acción que más bien están centradas en la preservación e inclusión de las lenguas maternas en la dinámica educativa de las zonas indígenas. Lo mismo pasa con la meta 4.7, enfocada al desarrollo de conocimientos teóricos y prácticos que promuevan el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la igualdad de género, la



cultura de paz, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b).

En cuanto al ODS 11, como sucede en otros ejemplos a nivel de objetivos, estrategias y líneas de acción, no se encuentra una vinculación explícita. A nivel de metas, aunque la meta 11.4 se relaciona con la protección y salvaguarda del patrimonio cultural (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b), del que las lenguas maternas y los saberes tradicionales forman parte, como se señaló para la temática 4 (*Patrimonio Cultural*), esta vinculación pareciera estar hecha de manera tangencial, ya que no se hace en términos de las particularidades culturales de la población indígena, lo que obstaculiza tener claridad sobre cómo la preservación e integración de las lenguas maternas y de los saberes tradicionales contribuirían al logro de ciudades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (ONU, 2015).

En *Infraestructura y Equipamiento para el Bienestar*, se sugieren vínculos con los ODS 3, 4, 6, 7 (Energía Asequible y No Contaminante), 9 y 11. El objetivo y la estrategia de la temática persiguen la promoción de condiciones dignas de vida para la población indígena, por medio de la construcción de infraestructura social. A ese nivel, se tienden vínculos explícitos con los ODS 3, 4, 6, 9 y 11, y con las metas correspondientes en el ámbito de la infraestructura en salud, educación, agua potable y sus características de fiabilidad, sostenibilidad, resiliencia y calidad; así como de la provisión de servicios básicos, el aumento de la urbanización inclusiva y el acceso a zonas verdes y espacios seguros (3.8, 4.a, 6.1, 9.1, 11.1, 11.3 y 11.7) (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b). Así, las líneas de acción consisten en la provisión y mejora de servicios de drenaje, electrificación, vivienda digna y agua potable; la disponibilidad de medicinas y personal médico, así como la mejora y construcción de caminos y puentes, casas de salud, escuelas, hospitales, clínicas, bibliotecas y espacios deportivos. No obstante, dado que el tema de sostenibilidad sólo se menciona para la línea de acción 1 (“incentivar la disponibilidad de drenaje para la población indígena con un enfoque sostenible”), la liga con el ODS 7 no se sostiene para las 9 líneas de acción restantes.

La temática *Territorio y Medioambiente* se vincula en el documento con los ODS 3, 7, 11, 12, 13 (Acción por el clima) y 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres). En términos generales, el objetivo de esta temática y su estrategia, centrados en la conservación y preservación de los recursos naturales de los pueblos indígenas, se vincula directamente a los ODS 7, 13 y 15, y a sus metas en términos de uso de energías renovables (meta 7.2), efectos del cambio climático (metas 13.3 y 13.b) y gestión sostenible de los recursos (metas 15.1 y 15.2). El ODS 12 es abordado parcialmente en la línea de acción 7, dirigida a “promover esquemas de producción sostenibles que impulsen la conservación de los recursos naturales de las regiones indígenas” y en la meta 12.2, si bien no se hace referencia al consumo responsable. Para el caso del ODS 3, se asume que la implementación de las líneas de acción repercuten directamente en los temas de salud y bienestar, si bien no se enuncia la vinculación con ninguna meta de este ODS y, por el contrario, aunque en el documento rector del PEPI no se establece que esta temática contribuya al ODS 2, sí se identifica la



vinculación con la meta 2.4, dirigida a asegurar la sostenibilidad y resiliencia de los sistemas de producción alimentaria, la realización de prácticas resilientes dirigidas a aumentar la productividad y la producción agrícolas, la adaptación al cambio climático y la mejora de la calidad del suelo y la tierra (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b). En lo que se refiere al ODS 11, aunque existe una liga indiscutible entre el uso racional de los recursos naturales y la transformación de las ciudades en sitios inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (ONU, 2015), ésta queda establecida de manera **endeble**, inclusive para la vinculación con las metas 11.b y 11.6 referentes a la gestión integral de los riesgos de desastre y a la reducción del impacto ambiental de las ciudades (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f.b); **puesto que la temática se refiere a los recursos naturales de las regiones indígenas, que en su mayoría no se encuentran en estos asentamientos.**

Cabe destacar que al igual que para la temática 4, *Patrimonio Cultural*, se considera que la vinculación de “Territorio y Medio Ambiente” a los ODS señalados no está sustentada en un enfoque intercultural que permita analizar las especificidades de la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios en tanto sustento de sus medios de vida.

Finalmente, es importante recalcar que, a nivel de objetivos y estrategias, en la lógica de la definición del problema que busca atender el PEPI (“los pueblos indígenas no cuentan con mecanismos favorables para el ejercicio de sus derechos”) y del efecto (“incremento en los niveles de desigualdad”) que busca contrarrestar, la vinculación del Programa con los ODS 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15 y 16 aporta directamente al logro del ODS 10. Lo mismo ocurre con el ODS 1 (Fin de la Pobreza), ya que el PEPI, a través de sus objetivos, estrategias y líneas de acción busca contribuir a la reducción de la pobreza multidimensional en la entidad, lo que implica que la población en condiciones de mayor vulnerabilidad pueda ejercer plenamente los mismos derechos sociales, económicos y ambientales, que el resto de la población.

SECCIÓN I.3. PERTINENCIA

6. La construcción o planteamiento de objetivos contempla los siguientes criterios:
 - i. Se encuentran orientados a resultados.

El primer aspecto por valorar es la orientación a resultados. Dado que el Programa Especial enmarca las prioridades del PED 2019-2024, se espera que sus objetivos estén expresados como los cambios sustantivos necesarios para alcanzar la solución de las problemáticas públicas diagnosticadas. Bajo ese enfoque, los objetivos establecidos en el PEPI cumplen con dicha condición, con excepción del objetivo 3 (“impulsar el desarrollo pleno de las mujeres y juventudes indígenas bajo una perspectiva social y de género”) y parcialmente en el objetivo 2 (“promover la recuperación del campo poblano [...]”) ya que no expresan con claridad el cambio sustantivo que se busca lograr. Asimismo, se observa que algunos objetivos se plantean



“impulsar”, “fomentar” o “promover” ciertas acciones, cuando podrían expresar más claramente la orientación a resultados utilizando verbos alineados al sentido del indicador asociado a cada objetivo. Por ejemplo, incrementar el acceso de la población indígena a los servicios de salud, aumentar el acceso de la población indígena a la educación, etcétera.

- ii. Satisface la regla de sintaxis para la elaboración de objetivos descrita en la metodología para la elaboración de programas derivados del PED (SPF, 2019): verbo + elemento a medir + área de enfoque.

El segundo aspecto considera si la redacción de los objetivos satisface la regla de sintaxis descrita en la “Metodología para la elaboración de programas derivados del PED 2019-2024” (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019), la cual establece el siguiente orden: verbo, seguido del elemento a medir y el área de enfoque. Se valora que los 8 objetivos cumplen con la sintaxis sugerida; no obstante, en los objetivos 2 y 3, el elemento a medir es ambiguo: “la recuperación del campo” (objetivo 2) y “el desarrollo pleno de las mujeres y las juventudes” (objetivo 3), como se explicó en el punto anterior.

- iii. Constituye una idea principal o área de logro (incluye un único objetivo y no aborda diversos conceptos en cada oración)

El tercer aspecto analiza si los objetivos se construyeron bajo una idea principal, es decir, que no aborda diversos conceptos. En este ámbito la mayoría de los objetivos (6 de los 8) cumple dicha condición. Sólo los objetivos 1 y 2 incorporan múltiples conceptos, aunque relacionados entre sí: el objetivo 1 plantea mejorar las condiciones de seguridad pública, gobernabilidad, legalidad, justicia y certeza jurídica de la población indígena; el objetivo 2 plantea promover la recuperación del campo y el impulso del desarrollo económico en regiones indígenas.

- iv. Su progreso puede ser medido y observado.

El cuarto ámbito valora si su progreso puede ser medido y observado. En este caso, se observa que la mayoría de los objetivos son suficientemente claros para la definición de un indicador que pueda medir su progreso. La excepción se observa en los objetivos 2 y 3, porque los elementos a medir como parte del resultado esperado son ambiguos (recuperación del campo y desarrollo pleno de las mujeres y juventudes), como se explicó en el segundo punto de esta misma pregunta.

- v. Es posible de lograr, es decir, su consecución es resultado de acciones concertadas a nivel estatal.

En términos generales, se valora que el cumplimiento pleno de objetivos del PEPI requiere de acciones del Gobierno del Estado de Puebla y de la colaboración con



entidades e instrumentos de política pública de orden federal (por ejemplo, en los temas relacionados con educación, salud, servicios básicos de la vivienda y medio ambiente). Más aún, algunos de ellos suponen el cambio en condiciones macrosociales y estructurales que superan los alcances del Programa (por ejemplo, en cuanto a desarrollo pleno de las mujeres y juventudes, y la preservación del patrimonio cultural). No obstante, se valora que, al tratarse de objetivos de orden superior, son útiles y pertinentes para orientar las acciones políticas pública estatal y con ello, contribuir al logro de los resultados esperados del Programa de manera importante en la entidad federativa.

- vi. Define plazos para su revisión y cumplimiento.

En el documento del PEPI no se definen plazos para la revisión ni cumplimiento de los objetivos, aunque dichos criterios tampoco se solicitan en la Metodología desarrollada por la Secretaría de Planeación y Finanzas para la elaboración de los Programas derivados del PED 2019-2024. No obstante, en la sección de indicadores sí se establecen las metas al 2024 y la periodicidad de su medición (quinquenal en todos los casos), mismos que se valoran más adelante.

7. La construcción o planteamiento de estrategias contempla los siguientes criterios:

- i. Establecen cómo se van a alcanzar los objetivos, define un camino claro o dirección a seguir.

Respecto al primer punto, orientado a valorar si las estrategias definen claramente cómo alcanzar los objetivos, se observa un planteamiento ambiguo. Se recurre a repetir el objetivo, anteponiéndole frases como “generar condiciones para ... [*seguido del objetivo*]”, “impulsar mecanismos para... [*seguido del objetivo*]”, “instrumentar mecanismos para... [*seguido del objetivo*]”, lo cual no permite la comprensión de las estrategias de acción concretas para la consecución de los objetivos.

- ii. Son direccionales y delimitan el enfoque para la toma de decisiones.

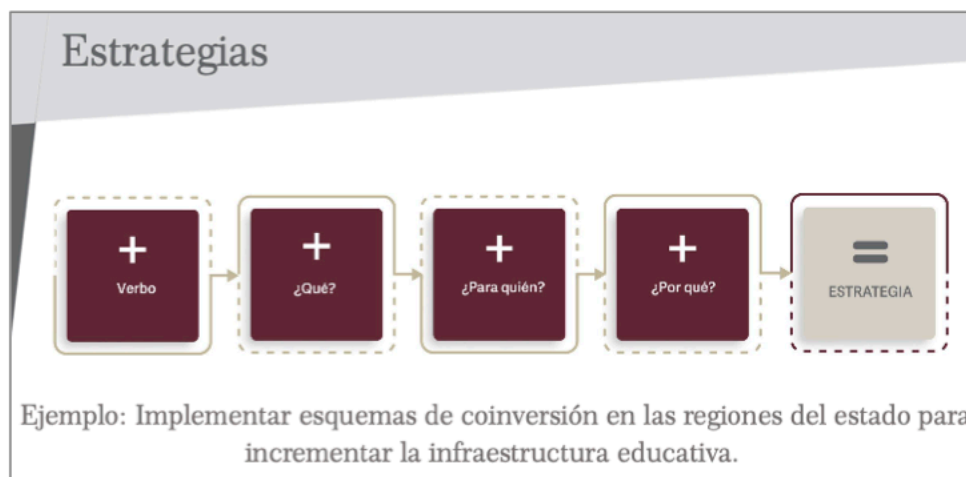
En cuanto al segundo aspecto, dada la definición de solo una estrategia por objetivo y de su redundancia con lo que establece el objetivo, se valora que **los planteamientos de las 8 estrategias no ofrecen una dirección clara para orientar la acción de la política pública, ni proveen de contexto o enfoque suficiente para la toma de decisiones**, esto es porque no se definen medios concretos útiles para el logro de los objetivos superiores.

- iii. Satisface la regla de sintaxis para la elaboración de estrategias descrita en la metodología para la elaboración de programas derivados del PED (SPF, 2019): verbo + ¿qué? + ¿para qué? + ¿por qué?



Finalmente, sobre el tercer punto, se observa que la construcción de las estrategias no satisface la regla de sintaxis descrita en la “Metodología para la elaboración de programas derivados del PED 2019-2024” (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019), la cual establece el orden representado en la Figura 1.

FIGURA 1. REGLA DE SINTAXIS PARA LA REDACCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS



Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019

Si bien la redacción de las 8 estrategias contiene el verbo y el objeto directo (es decir, el ¿qué?), estos son ambiguos como se explicó antes. Asimismo, se incorpora de manera general el sujeto colectivo a quien están dirigidas las acciones (es decir, el ¿para quién?), en este caso, la población indígena sin hacer mayor focalización, a excepción de la estrategia 3 donde se enfatiza la atención a mujeres y jóvenes indígenas. **En ningún caso se incorporan aspectos directamente relacionados a la causalidad de la estrategia** (vinculadas al elemento del ¿por qué? en la sintaxis definida por la SPF).

8. La construcción o planteamiento de líneas de acción contempla los siguientes criterios:
 - i. Reflejan actividades prioritarias y concretas, además de identificar las dependencias o entidades responsables de su cumplimiento y aquellas vinculadas para su instrumentación.

En este apartado se analiza el planteamiento de las 78 líneas de acción, agrupadas según cada uno de los 8 objetivos. Respecto al primer punto, las líneas de acción son concretas; no obstante, la ausencia de información diagnóstica de la problemática específicamente para la población indígena en la mayoría de los objetivos impide determinar si las líneas de acción propuestas son prioritarias o no (Ver pregunta 2).

Por otro lado, fue posible identificar las dependencias o entidades responsables del cumplimiento de cada una de las 78 líneas de acción en la denominada “Matriz de



Interrelaciones de los Programas derivados del PED” (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f), un archivo Excel donde se muestra dicha alineación para el conjunto de los programas sectoriales, especiales y regional del Gobierno del Estado de Puebla. No obstante, no se identificó algún documento oficial o portal web donde se retome dicha designación para la implementación de las acciones del PEPI ni para su difusión entre las entidades que aparecen como responsables de su cumplimiento. En el Cuadro Cuadro 3 se muestran las entidades y dependencias responsables de la implementación del PEPI, de acuerdo con la fuente arriba citada. Como se observa, las principales dependencias encargadas de impulsar acciones para el cumplimiento del PEPI son: Instituto Poblano de Pueblos Indígenas 8 objetivos, Secretaría de Educación 7 objetivos, Secretaria de Desarrollo Rural Por otro lado, fue posible identificar las dependencias o entidades responsables del cumplimiento de cada una de las 78 líneas de acción en la denominada “Matriz de Interrelaciones de los Programas derivados del PED” (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f) un archivo Excel donde se muestra dicha alineación para el conjunto de los programas sectoriales, especiales y regional del Gobierno del Estado de Puebla. No obstante, no se identificó algún documento oficial o portal web donde se retome dicha designación para la implementación de las acciones del PEPI ni para su difusión entre las entidades que aparecen como responsables de su cumplimiento. En el Cuadro 3 se muestran las entidades y dependencias responsables de la implementación del PEPI, de acuerdo con la fuente arriba citada. Como se observa, las principales dependencias encargadas de impulsar acciones para el cumplimiento del PEPI son: Instituto Poblano de Pueblos Indígenas que participa en los 8 objetivos, Secretaría de Educación que participa en 7 objetivos, Secretaría de Desarrollo Rural y Secretaria de Infraestructura que participan en 4 objetivos, respectivamente.

CUADRO 3. ENTIDADES Y DEPENDENCIAS ESTATALES RESPONSABLES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE PEPI POR OBJETIVO.

Temática	Objetivo	Dependencias que participan
Seguridad y Justicia	Mejorar las condiciones de seguridad pública, gobernabilidad, legalidad, justicia y certeza jurídica de la población indígena del estado de Puebla.	<ul style="list-style-type: none"> ● Instituto Poblano de Pueblos Indígenas ● Fiscalía General del Estado ● Secretaría de Igualdad Sustantiva ● Secretaría de Planeación y Finanzas ● Secretaría de Seguridad Pública
Campo Poblano y Desarrollo Económico	Promover la recuperación del campo Poblano y el impulso del desarrollo económico en las regiones indígenas desde una perspectiva de género y desarrollo con identidad.	<ul style="list-style-type: none"> ● Instituto Poblano de Pueblos Indígenas ● Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Estado de Puebla ● Secretaría de Bienestar ● Secretaría de Desarrollo Rural ● Secretaría de Economía ● Secretaría de Educación ● Secretaría de Infraestructura ● Secretaría de Medio Ambiente



Temática	Objetivo	Dependencias que participan
		<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Turismo • Secretaría del Trabajo
Mujeres y Juventudes	Impulsar el desarrollo pleno de las mujeres y juventudes indígenas bajo una perspectiva social y de género.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Poblano de Pueblos Indígenas • Instituto Poblano de la Juventud • Secretaría de Desarrollo Rural • Secretaría de Economía • Secretaría de Educación • Secretaría de Gobernación • Secretaría de Igualdad Sustantiva • Secretaría de Seguridad Pública • Secretaría del Trabajo • Sistema Estatal de Telecomunicaciones • Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla
Patrimonio cultural	Fomentar la preservación del patrimonio cultural de los Pueblos y Comunidades indígenas bajo un enfoque de desarrollo con identidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Poblano de Pueblos Indígenas • Secretaría de Administración • Secretaría de Seguridad Pública • Secretaría de Cultura del Estado de Puebla • Secretaría de Educación • Secretaría de Igualdad Sustantiva • Secretaría de Turismo • Sistema Estatal de Telecomunicaciones • Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla
Salud y medicina tradicional	Promover el acceso a la salud de la población indígena bajo un enfoque de respeto e inclusión de la medicina tradicional.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Poblano de Pueblos Indígenas • Secretaría de Bienestar • Secretaría de Desarrollo Rural • Secretaría de Educación • Secretaría de Infraestructura • Secretaría de Salud
Educación intercultural	Impulsar el acceso de la población indígena a la educación bajo una perspectiva de interculturalidad y equidad de género.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Poblano de Pueblos Indígenas • Secretaría de Cultura del Estado de Puebla • Secretaría de Educación • Secretaría de Infraestructura
Infraestructura y equipamiento para el bienestar	Promover el acceso de la población indígena a una infraestructura social que permita una vida digna bajo una perspectiva de desarrollo con identidad y de género.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Poblano de Pueblos Indígenas • Agencia de Energía del Estado de Puebla • Instituto Poblano de la Juventud • Instituto Poblano del Deporte • Secretaría de Bienestar



Temática	Objetivo	Dependencias que participan
		<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Cultura del Estado de Puebla • Secretaría de Educación • Secretaría de Infraestructura • Secretaría de Movilidad y Transportes • Secretaría de Salud
Territorio y medio ambiente	Promover la conservación de los recursos naturales de las regiones indígenas bajo una perspectiva de desarrollo sostenible y respeto a los derechos indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Poblano de Pueblos Indígenas • Agencia de Energía del Estado de Puebla • Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Estado de Puebla • Secretaría de Desarrollo Rural • Secretaría de Educación • Secretaría de Gobernación • Secretaría de Medio Ambiente • Secretaría de Planeación y Finanzas

Fuente: Elaboración propia a partir de Matriz de Interrelaciones de los Programas derivados del PED (Secretaría de Planeación y Finanzas, s/f)

- ii. Son viables y contribuyen al cumplimiento de la estrategia

Respecto al segundo ámbito de valoración, relacionado con la viabilidad de las líneas de acción y su alineación para el cumplimiento de la estrategia, se observa que en términos generales son viables y contribuyen a lograr las estrategias; no obstante, nuevamente se hace énfasis en la generalidad del planteamiento de las 8 estrategias.

- iii. Satisface la regla de sintaxis para la elaboración de líneas de acción descrita en la metodología para la elaboración de programas derivados del PED (SPF, 2019): verbo + medio para llevarlo a cabo.

El tercer ámbito por valorar es si las líneas de acción cumplen con las reglas de sintaxis provista en la Metodología para la elaboración de programas derivados del PED 2019-2024, cuya estructura se forma de un “verbo”, seguido de un “medio para llevar a cabo la acción”. **En términos generales las líneas de acción cumplen con la regla de sintaxis solicitada.** Las excepciones se encuentran en las líneas de acción 2.6 “Desarrollar esquemas que permitan garantizar la atención de sistemas productivos bajo un enfoque de justicia social”; 3.3 “promover el desarrollo de los y las jóvenes de las comunidades indígenas bajo una perspectiva social y de género”; 4.3 “Desarrollar esquemas para el fortalecimiento de las lenguas indígenas”; y 6.1 “Establecer mecanismos para la preservación de la lengua materna en las regiones indígenas”, porque no plantean claramente el medio para llevar a cabo la acción, por lo que resultan ambiguas, además de que las líneas de acción 4.3 y 6.1 son idénticas, por lo tanto, se duplican.



SECCIÓN I.4: ALINEACIÓN E INSTRUMENTACIÓN

9. ¿Las matrices de indicadores para resultados (MIR) de los programas presupuestarios presentan una vinculación con el Programa Especial?

De acuerdo con la metodología de evaluación, en esta sección se analiza la vinculación entre el PEPI y los PP de la APE del Gobierno del Estado de Puebla, en dos aspectos: el primero, **identifica la vinculación explícita en los instrumentos de planeación de aquellos PP**, que indican tener una contribución a los objetivos del PEPI a partir de sus resultados; el segundo aspecto valora si dicha vinculación es congruente, es decir, si efectivamente los resultados de los PP contribuyen al logro de los objetivos superiores establecidos por el Programa Especial. Para el análisis, se utilizaron como fuentes de información el documento de Alineación de los PP del Ejercicio Fiscal 2021 (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2021); las Matrices de Indicadores de Resultados de los Programas Presupuestarios del Gobierno de Puebla (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2021b); la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2021; y Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2022.

La vinculación explícita al PEPI se identificó a partir de las líneas de acción registradas en 27 PP de la APE del Gobierno del Estado de Puebla, de acuerdo con el documento de Alineación de los Programas Presupuestarios del Ejercicio Fiscal 2021 (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2021).

Para la valoración de la vinculación lógica se consideraron las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) de los 27 PP que registraron contribuciones a los resultados del PEPI, analizando la consistencia entre los resultados establecidos en el resumen narrativo de cada una de las MIR a nivel propósito, las líneas de acción seleccionadas como medios de contribución y el objetivo superior del PEPI elegido por el programa presupuestario, donde considera tener el mayor impacto de su intervención pública.

A partir del análisis realizado, se observa que 18 de los 27 PP que reportan una vinculación explícita con el PEPI también muestran una consistencia, es decir, una vinculación lógica entre sus resultados esperados y los objetivos superiores que el PEPI establece; aunque la contribución de los PP solo podrá lograrse si estos desarrollan mecanismos de focalización que permitan asegurar la atención a la población o a los municipios indígenas en el Estado de Puebla. Asimismo, es necesario destacar que la valoración de la vinculación lógica es en términos generales, pues ninguno de los PP señala en sus MIR que las intervenciones efectivamente incorporan una perspectiva identitaria y de promoción del conocimiento y cultura indígenas.

Respecto a los otros 9 PP, cuya vinculación con el PEPI es explícita pero no resulta consistente o lógica, el principal problema que se observa es en la definición de



sus resultados a nivel Propósito, que no establecen con precisión cuál es el cambio esperado que lograría el programa presupuestario, es decir, carecen de un planteamiento de resultado concreto en el resumen narrativo de la MIR que permita valorar su contribución directa para el logro de los objetivos superiores que el PEPI pretende alcanzar. En el **Anexo 2** se presenta el detalle de la información de los PP identificados y la valoración sobre su vinculación al PEPI, así como el presupuesto aprobado para los ejercicios fiscales correspondientes a los años 2021 y 2022. En el siguiente Cuadro se muestra la vinculación explícita y lógica de los PP por objetivo del PEPI.

CUADRO 4. VINCULACIÓN EXPLÍCITA Y LÓGICA DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS A OBJETIVOS DEL PEPI

Temática / Objetivo PEPI	No. PP vinculación explícita	No. PP vinculación lógica
1. Seguridad y Justicia. Mejorar las condiciones de seguridad pública, gobernabilidad, legalidad, justicia y certeza jurídica de la población indígena del Estado de Puebla.	1	1
2. Campo poblano y desarrollo económico. Promover la recuperación del campo poblano y el impulso del desarrollo económico en las regiones indígenas desde una perspectiva de género y desarrollo con identidad.	10	8
3. Mujeres y juventudes. Impulsar el desarrollo pleno de las mujeres y juventudes indígenas bajo una perspectiva social y de género.	3	2
4. Patrimonio cultural. Fomentar la preservación del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas bajo un enfoque de desarrollo con identidad.	4	2
5. Salud y medicina tradicional Promover el acceso a la salud de la población indígena bajo un enfoque de respeto e inclusión de la medicina tradicional.	1	1



Temática / Objetivo PEPI	No. PP vinculación explícita	No. PP vinculación lógica
6. Educación intercultural Impulsar el acceso de la población indígena a la educación bajo una perspectiva de interculturalidad y equidad de género.	2	1
7. Infraestructura y equipamiento para el bienestar Promover el acceso de la población indígena a una infraestructura social que permita una vida digna bajo una perspectiva de desarrollo con identidad y de género.	4	3
8. Territorio y medio ambiente Promover la conservación de los recursos naturales de las regiones indígenas bajo una perspectiva de desarrollo sostenible y respeto a los derechos indígenas.	2	0
Total	27	18

Fuente: elaboración propia con información de Secretaría de Planeación y Finanzas (2021).

Las MIR de los PP alineados a los objetivos superiores del PEPI retoman solo el 33% de las 78 líneas de acción del PEPI, lo que se explica por alguna de las siguientes razones: 1) líneas de acción que efectivamente no están siendo formalmente atendidas por ningún instrumento de política pública; 2) el registro de la vinculación a través del Sistema Informático de Administración y Finanzas presenta obstáculos para las y los responsables de los PP para vincular sus contribuciones (como campos limitados de alineación a Programas principales; 3) el numeroso grupo de Programas Especiales por transversalizar limita la selección de aquellos donde la contribución a resultados pueda ser menor, lo que no implica que no se esté haciendo atendiendo el problema público identificado por el PEPI, sino que se priorizan otros Programas Especiales sobre el PEPI. En el **Anexo 4** se presenta el detalle de las líneas de acción que permanecen sin atención oficial de los PP, de acuerdo con las MIR del 2021.

Respecto a la temática 1. Seguridad y Justicia, el objetivo a nivel propósito del PP E090 (orientado a lograr que las víctimas de delitos reciban la debida procuración de justicia) se alinea de forma consistente con la línea de acción 1.5 del PEPI al contribuir a “dinamizar que permitan a la población indígena contar con asesoría jurídica en el marco de sus sistemas normativos.”

En cuanto a la temática 2. Campo poblano y desarrollo económico, 5 de los 6 PP a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural del estado, alineados explícitamente al PEPI, tienen también en términos generales una vinculación lógica, debido a que sus



objetivos a nivel propósito retoman una o varias de las líneas de acción definidas por el PEPI. La excepción es el PP S001, cuyo resultado a nivel propósito no establece de manera clara el cambio esperado de la intervención o el problema que se busca resolver, pues se limita a mencionar que las unidades de producción agropecuarias reciben apoyos de los programas del sector rural. Los Programas E069, E070, y K001 también son congruentes en su vinculación al Objetivo 2 del PEPI, al orientar apoyos para incrementar la productividad y competitividad de las unidades económicas, promover la innovación tecnológica para los emprendedores y promover el desarrollo de infraestructura como bienes públicos para favorecer la comercialización de la producción en el Estado de Puebla. Finalmente el PP E080, a cargo de la Secretaría de Movilidad, no tiene una vinculación lógica con la temática 2 del PEPI, pues su objetivo a nivel propósito establece que “la población ocupada y que se trasladan al lugar de trabajo en medios de transporte alternativo se benefician con acciones para la movilidad eficiente y segura” y registra como medio de acción del PEPI “Fomentar la innovación tecnológica y la diversificación productiva en las regiones indígenas”, asociación que no resulta congruente.

Derivado del análisis de la temática 3. Mujeres y juventudes, se observa que los resultados a nivel propósito de los PP E012 y E064 son consistentes en la vinculación con el objetivo del PEPI y las líneas de acción seleccionadas, que buscan combatir la violencia de género en las regiones indígenas e impulsar capacidades de emprendimiento productivo con la población indígena, especialmente mujeres y jóvenes, respectivamente. Por el contrario, el PP E048 no muestra consistencia entre su objetivo a nivel propósito y la línea de acción del PEPI, pues establece como resultado que “las personas habitantes de municipios en situación de pobreza cuentan con acceso a programas y servicios en materia de alimentación y desarrollo social” a través del impulso del emprendimiento productivo. Dicho resultado, la alineación sería consistente si se reorientara al objetivo 5. Salud y medicina tradicional.

De la temática 4. Patrimonio cultural, los PP F003 y F004 se articulan de manera consistente al objetivo y líneas de acción del PEPI para este objetivo, ya sea a nivel Propósito o de sus Componentes. Por el contrario, los PP E073 y E074 tienen, o bien, un objetivo a nivel propósito que no establecen el resultado esperado de la intervención, más allá de tener población beneficiaria, o bien, líneas de acción del PEPI que no muestran relación causal directa con el resultado señalado (por ejemplo, promover en la niñez indígena la cultura y valores de los pueblos indígenas mediante productos turísticos desarrollados).

En el objetivo 5. Salud y medicina tradicional, se observa que el planteamiento del objetivo a nivel propósito del PP E052 “lograr que los pobladores que habitan en municipios del Estado de Puebla se benefician con el acercamiento de servicios médicos de primer nivel” está vinculado lógicamente con el objetivo superior del PEPI, si se garantizan mecanismos de focalización para la atención de la población indígena.



Por su parte, se observa que los de los 2 PP vinculados a la temática 6. Educación intercultural, uno es consistente (E029) en sus resultados a nivel propósito y la contribución al PEPI al atender a la población en municipios de alta y muy alta marginación para que reciban educación media superior y superior, siempre que se asegure de focalizar apoyos para los jóvenes indígenas. Por el contrario, el PP E027 no incluye elementos en sus objetivos a nivel Fin, Propósito o Componente que permitan identificar que efectivamente se contribuye al logro del objetivo transversal.

Respecto a la temática 7. Infraestructura y equipamiento para el bienestar, se observa que los PP K002, E050 y E082, se vinculan de manera congruente con el objetivo del PEPI al incidir en incrementar el acceso a la vivienda, mejorar la movilidad y conectividad en el estado de Puebla, y promover la participación de los pueblos indígenas en la política pública estatal para garantizar acceso a servicios públicos esenciales. Por el contrario, el PP E081 tiene como objetivo a nivel propósito que la población ocupada se beneficie de los medios de transporte público motorizado, y se adscribe a la línea de acción orientada a impulsar el mejoramiento y construcción de caminos y puentes, resultado que supera el alcance del PP mismo, por lo que no se identifica una contribución directa para el logro del objetivo del PEPI.

Finalmente, en la temática 8. Territorio y medio ambiente, los objetivos a nivel propósito de los PP E054 y E055 no identifican el resultado específico esperado a partir de la intervención pública, sino que solo plantean como generalidad que los habitantes se benefician con la implementación del Programa. Si bien, en la selección de líneas de acción específicas con las que buscan contribuir al logro de los objetivos del PEPI podrían ser consistentes, el diseño de sus MIR no permite valorar qué acciones específicas se harán que puedan contribuir al logro del PEPI, ni sustentar su vinculación lógica.

A partir del análisis de la cantidad de PP vinculados a cada objetivo del PEPI para el ejercicio fiscal 2021, se observa que, de los 8 objetivos del PEPI, el correspondiente a la temática 2 (orientado a promover la recuperación del campo poblano y el desarrollo económico) es el que tiene mayor número de PP adscritos, 10 en total, de los cuales 6 están a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural del estado. Por el contrario, los objetivos a los que sólo contribuye un programa presupuestario, respectivamente, son los relativos a las temáticas “Salud y medicina tradicional” y “Seguridad y justicia”.

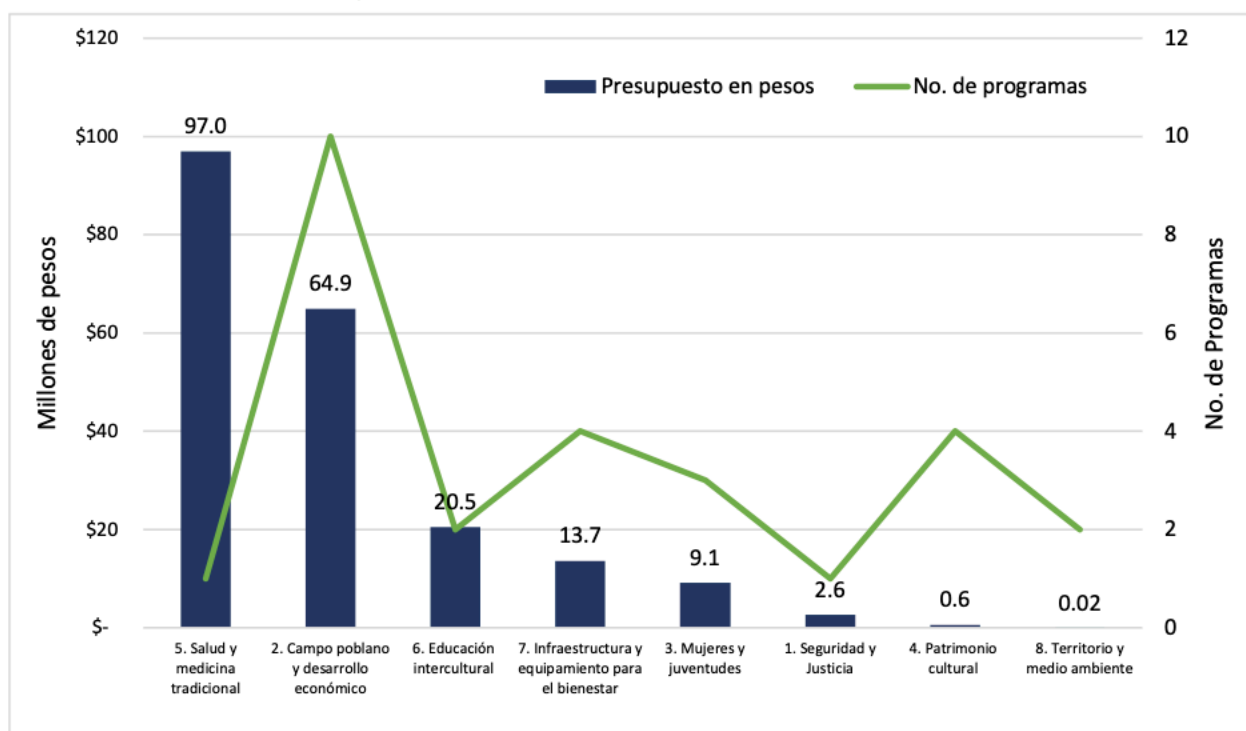
Respecto al presupuesto transversal de los PP que incide en el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, el monto total aprobado para el ejercicio fiscal 2021 fue de 208,461,399 pesos (Gobierno del Estado de Puebla, 2020b); mientras que para el ejercicio fiscal 2022, el monto de recursos ascendió a 269,777,277 pesos (Gobierno del Estado de Puebla, 2021).

De los 27 PP vinculados explícitamente al PEPI, solo 24 aparecen con recursos aprobados como parte del presupuesto transversal del ejercicio fiscal 2021. Los



mayores montos presupuestarios de los programas contribuyen al cumplimiento de los objetivos relacionados con el fomento de la salud y el desarrollo económico (temáticas 1 y 2, respectivamente), las cuales suman cerca de 162 millones de pesos en conjunto. Por el contrario, el objetivo 8, “Territorio y medio ambiente” es el que reporta menos recursos dentro del presupuesto transversal, con apenas 23,706 pesos en el ejercicio fiscal 2021. En el Gráfico 1 se presenta la relación entre presupuesto transversal y el número de PP que contribuyen a cada uno de los 8 objetivos prioritarios del PEPI, para el ejercicio fiscal 2021.

GRÁFICO 1. CONTRIBUCIÓN DE LOS PP A LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA ESPECIAL DE PUEBLOS ÍNDIGENAS, EJERCICIO FISCAL 2021



Fuente de información: elaboración propia a partir de la información de Secretaría de Planeación y Finanzas (2021), Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2021 y Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2022.

En el Cuadro 5 se presentan los 5 PP que aportaron el 86.8% del total del presupuesto transversal para el desarrollo de pueblos y comunidades indígenas en el ejercicio fiscal 2021, destacando que tan solo un programa (E052 Centros preventivos de bienestar) contribuyó con casi la mitad del monto total presupuestario.



CUADRO 5. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS (PP) CON MAYOR APORTACIÓN DE RECURSOS AL PRESUPUESTO TRANSVERSAL DE PUEBLOS INDÍGENAS, EJERCICIO FISCAL 2021

Temática y objetivo del PEPI	Programa presupuestario	Presupuesto aprobado 2021 (en pesos)	Porcentaje	
			Presupuesto transversal	Acumulado
5. Salud y medicina tradicional. Promover el acceso a la salud de la población indígena bajo un enfoque de respeto e inclusión de la medicina tradicional.	E052 Centros Preventivos de Bienestar	97,010,298	46.5	46.5
2. Campo poblano y desarrollo económico. Promover la recuperación del campo poblano y el impulso del desarrollo económico en las regiones indígenas desde una perspectiva de género y desarrollo con identidad.	K001 Instrumentación de los Programas y Proyectos de Inversión Pública	32,535,354	15.6	62.1
	E070 Encadenamiento Productivo Regional	18,900,000	9.1	71.2
	S001 Desarrollo Rural, Productividad de los Pequeños Productores	12,000,000	5.8	77.0
6. Educación intercultural. Impulsar el acceso de la población indígena a la educación bajo una perspectiva de interculturalidad y equidad de género.	E027 Educación Superior en la Universidad Intercultural	20,503,803	9.8	86.8
Otros Objetivos Especiales	Otros programas	27,511,944	13.2	100.0
	Total	208,461,399	100.0	

Fuente de información: elaboración propia a partir de la información de Secretaría de Planeación y Finanzas (2021) y de la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2021.

Por su parte, en el

Cuadro 6 se observan los 6 PP que más contribuyen al presupuesto transversal para el desarrollo de los pueblos indígenas en el ejercicio fiscal 2022 (con el 88.8% del total de los recursos). Entre ellos, se mantienen los programas de E052, K001, E027 y S001 como los que más aportan y se incorporan los programas K004 y S003, que no aparecían en el ejercicio fiscal 2021.



CUADRO 6. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS (PP) CON MAYOR APORTACIÓN DE RECURSOS AL PRESUPUESTO TRANSVERSAL DE PUEBLOS INDÍGENAS, EJERCICIO FISCAL 2022

Programa presupuestario	Presupuesto aprobado 2022 (en pesos)	Porcentaje	
		Presupuesto transversal	Acumulado
E052 centros preventivos de bienestar	97,010,298	36.0	36.0
K001 Instrumentación de Programas y Proyectos de Inversión Pública	59,072,470	21.9	57.9
K004 Infraestructura para el Bienestar	23,129,937	8.6	66.5
E027 Educación Superior en la Universidad Intercultural	20,503,804	7.6	74.1
S001 Desarrollo Rural, Productividad de los Pequeños Productores	20,000,000	7.4	81.5
S003 Programa Recuperación del Campo Poblano	20,000,000	7.4	88.9
Otros programas	30,060,768	11.1	100.0
Total	269,777,277	100.0	

Fuente de información: elaboración propia a partir de información de la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2022.

Si bien la mayoría de los PP mantuvieron los mismos montos de recursos entre los ejercicios fiscales del 2021 y el 2022, se destacan dos excepciones:

1) El programa presupuestario E070 Encadenamiento productivo regional, a cargo de la Secretaría de Economía, tuvo una reducción importante en cuanto a su participación en el presupuesto transversal para pueblos originarios, de 18,900,000 pesos en 2021 a 1,940,000 pesos en 2022.

2) El programa presupuestario S003 Programa recuperación del campo poblano, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural, no aparecía en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2021 y en el correspondiente al 2022, el monto del presupuesto transversal del Programa fue de 20,000,000 pesos.

Además, dos PP reportan vinculación con el PEPI, de acuerdo con el documento de Alineación de los PP del Ejercicio Fiscal 2021 (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2021); no obstante, no contribuyen con recursos para el presupuesto transversal de los ejercicios fiscales 2021 y 2022, según lo establecido en el apartado E de la Ley de Egresos del Estado de Puebla para ambos años (Gobierno del Estado de Puebla, 2020b) (Gobierno del Estado de Puebla, 2021); estos son los programas E069 Emprendimiento y fomento MiPymes y E073 Productos turísticos.



De acuerdo con la información de las entrevistas realizadas a las y los funcionarios de las distintas dependencias del gobierno estatal, el registro de la vinculación de los PP a los programas transversales a través del Sistema Informático de Administración Financiera (SIAF) desarrollado por la SPF sólo era posible hacerse vía líneas de acción, no componentes, lo que dificultaba la identificación de los diferentes niveles de alineación y contribución.

10. ¿De qué manera contribuye el conjunto de programas presupuestarios al cumplimiento de cada objetivo especial?
 - i. De acuerdo con el análisis de los Propósitos de los programas presupuestarios vinculados, ¿en qué medida es factible el cumplimiento del objetivo especial, por medio del conjunto de programas vinculados (la oferta gubernamental para implementar el Programa Especial)?

El cumplimiento de cada uno de los objetivos especiales del PEPI depende, por un lado, del número de PP cuyos resultados a nivel propósito efectivamente contribuyan a los objetivos del PEPI; y por el otro, del monto de presupuesto de dichos PP destinado efectivamente a la atención de la población indígena o de los municipios en donde habitan.

En este sentido, como ya se observaba en el Gráfico 1 (ver pregunta 9), los objetivos 1. “Seguridad y Justicia”; 4. “Patrimonio cultural” y 8. “Territorio y medioambiente” son los que presentan la menor contribución de PP tanto por el número de programas adscritos, como por el monto de presupuesto que suman y; por lo tanto, los que están en mayor riesgo de no alcanzarse.

El objetivo 5, enfocado al fomento de la Salud y Medicina Tradicional, si bien es el que más presupuesto aporta en el presupuesto transversal para el desarrollo de pueblos y comunidades indígenas, la contribución proviene de un solo programa presupuestario (E052 Centros Preventivos de Bienestar, con un monto de recursos aprobado de 97,010,298 pesos para 2021 y el mismo monto en 2022), lo que sitúa el esfuerzo público como intervención aislada. Además, como ya también se advertía, **se requiere contar con mecanismos que aseguren la focalización a la población y territorios indígenas para el logro de los resultados.**

Por su parte, el objetivo 2. “Campo poblano y desarrollo económico” representa el objetivo con el mayor número de PP alineados (10) y el segundo con el mayor monto presupuestal del ejercicio 2021, (con 64,901,295 pesos), mientras que para 2022 su monto total descendió a 43,405,971 pesos, debido a la importante reducción de la contribución presupuestaria del programa E070 Encadenamiento productivo regional, como se mencionó en la pregunta 9. Dada la participación de diversas instituciones y los montos de recursos provenientes de los programas que contribuyen con este objetivo, se valora que tiene mayor probabilidad de cumplirse siempre y cuando se procuren, por un lado, la atención a la población indígena en los diferentes instrumentos



de política pública; y por el otro, la coordinación interinstitucional para potenciar los resultados en la población y territorios indígenas.

Los objetivos 6, “Educación intercultural”, 7 “Infraestructura y equipamiento para el bienestar” y 3. Mujeres y juventudes indígenas” se encuentran en el espectro intermedio de atención, con 9 PP vinculados de manera explícita a ellos, cuyo presupuesto aprobado en conjunto sumó 43,325,602 pesos en el ejercicio fiscal 2021 y 43,671,829 pesos en el ejercicio fiscal 2022. Estos objetivos también están en riesgo de no cumplirse, dado el bajo involucramiento de los PP en cuanto a su vinculación y el presupuesto que aportan, por lo que se requiere de una estrategia de promoción que atraiga más recursos y aliados institucionales para la atención de la población indígena en estos temas.

- ii. De acuerdo con la información disponible, ¿existen estrategias que no son implementadas a través de programas presupuestarios en la entidad?

De acuerdo con el análisis anterior, no se identificó algún objetivo especial que en sentido estricto esté desvinculado por completo de algún programa presupuestal. No obstante, el objetivo 8 orientado a “promover la conservación de los recursos naturales de las regiones indígenas bajo una perspectiva de desarrollo sostenible y respeto a los derechos indígenas” se vincula de manera explícita solo a dos PP (E054 Gestión del territorio y desarrollo urbano y el E055 Gestión ambiental y sustentabilidad energética) ambos, con objetivos a nivel propósito que resultan ambiguos en su contribución al objetivo superior del PEPI y con un monto de presupuesto transversal total de 23,705 pesos, tanto en el ejercicio fiscal 2021, como en el 2022. Dada la relevancia de los pueblos indígenas en el manejo de los recursos naturales y forestales, no sólo en términos de su gobernanza, sino también por su dependencia a ellos como parte de sus medios de vida y fuente de riqueza cultural y biológica que representan (FAO & FILAC, 2021), es fundamental destinar mayores esfuerzos para evitar la degradación natural de los territorios indígenas.

- iii. ¿Se identifican similitudes o complementariedades en los programas presupuestarios que implementan el objetivo especial?

Del análisis de los PP vinculados al PEPI no se identifican intervenciones de gobierno similares o duplicadas, mientras que sí se observan programas que presentan complementariedades entre los programas que contribuyen al objetivo 2 “recuperación del campo poblano e impulso económico”, concretamente entre el Programa E070 Encadenamiento Productivo Regional y los Programas E057 Modernización y tecnificación del campo, E058 Programa Ganadero Apícola y Acuícola, S003 Programa de Recuperación del Campo Poblano, al abordar diferentes fases productivas de las cadenas de valor agropecuaria.

- iv. ¿Se identifican otras intervenciones del gobierno que contribuyen al cumplimiento del Programa Especial?



Finalmente, no se identificaron intervenciones adicionales del gobierno que contribuyan al cumplimiento del Programa Especial de Pueblos Indígenas.

SECCIÓN I.5: MEDICIÓN DE RESULTADOS

11. Identificar si el Programa Especial presenta indicadores para medir el avance de sus objetivos que cumplan con los siguientes criterios:
 - i. Orientación a resultados, es decir, miden el beneficio concreto que busca alcanzar el objetivo y tienen claridad.

El primer hallazgo es que **los 8 indicadores definidos no permiten monitorear los 8 objetivos del programa transversal**. Los objetivos 1 *Seguridad y Justicia*, 3 *Mujeres y Juventudes*, y 4 *Patrimonio Cultural* **no tienen indicadores asociados**, por lo que no será posible monitorear sus alcances. Además, no cuentan con un valor de línea base y de meta para el 2024.

En el caso del objetivo 2 *Campo poblano y desarrollo económico*, sólo se tiene un indicador para el seguimiento de los avances, el de “población indígena ocupada que no percibe ingresos”. El indicador está orientado a resultados, pero de manera parcial ya que **no permite medir el beneficio de manera concreta**. El objetivo señala la recuperación del campo poblano y el impulso del desarrollo económico, por lo que el indicador puede ayudar a medir la recuperación económica y quizá el desarrollo económico. Sin embargo, **no aborda lo referente al sector primario y el desarrollo económico que implica un crecimiento constante de la economía por un periodo largo de tiempo**.

Por otra parte, el objetivo 5 *Salud y medicina tradicional* se asocia con el indicador “Población Indígena Derechohabiente a Servicios de Salud”. Se considera que el indicador mide **parcialmente el beneficio concreto señalado** en el objetivo, que señala el “Promover el acceso a la salud de la población indígena bajo un enfoque de respeto e inclusión de la medicina tradicional”. El indicador cubre perfectamente la parte de accesibilidad a servicios de salud, sin embargo, **no contempla la medicina tradicional**. Por tanto, se considera que el indicador tiene relevancia con esta limitante.

El objetivo de educación intercultural tiene un indicador asociado y es el de “Población Indígena Analfabeta”. El indicador está en concordancia con el objetivo que menciona “Impulsar el acceso de la población indígena a la educación bajo una perspectiva de interculturalidad y equidad de género”, pero también de una forma parcial ya que **no contempla la perspectiva de interculturalidad y equidad de género**. A su vez se considera que el indicador es claro, no hay duda en la forma de cómo se obtiene y se puede monitorear.



En lo que se refiere al objetivo 7 *Infraestructura y equipamiento para el bienestar* se tienen 4 indicadores, que son: Viviendas indígenas con piso de tierra, Viviendas con agua entubada, Viviendas indígenas con drenaje y Viviendas con energía eléctrica. De forma agrupada los indicadores miden de manera concreta el objetivo que señala el “Promover el acceso de la población indígena a una infraestructura social que permita una vida digna bajo una perspectiva de desarrollo con identidad y de género”, es claro en el sentido de que puede calcularse con facilidad y son relevantes. Sin embargo, los indicadores tienen la limitante de no considerar el desarrollo con identidad y de género.

El objetivo 8 *Territorio y medio ambiente* tiene un indicador asociado, es el de Viviendas indígenas que utilizan leña o carbón para cocinar. En este caso se considera que el indicador mide el beneficio de manera parcial ya que puede medir la conservación de los recursos naturales de las regiones indígenas, pero no contempla la perspectiva de desarrollo sostenible o el respeto a los derechos indígenas. El indicador es claro y se considera relevante, aunque con la limitante de no medir el desarrollo sostenible.

En general, se puede señalar que los 8 indicadores contemplados para el seguimiento de avances del PEPI **no son suficientes para monitorear los 8 objetivos**. Incluso se tienen **tres objetivos que no tienen indicador** que permita medir sus avances. Adicionalmente, se **tienen 4 objetivos que tienen un indicador asociado y ayudan a monitorear sus avances de forma parcial**. En estos casos se considera que hace falta incorporar indicadores para poder dar seguimiento de manera concreta a cada uno de los objetivos del PEPI. En el caso del objetivo 7 se tienen 4 indicadores los cuales no miden de manera concreta el objetivo.

- ii. Relevancia, deben reflejar la importancia del logro del objetivo y proveer información sobre lo que se busca medir del mismo.

Otro aspecto importante es la relevancia de los indicadores, en general **se considera que tienen una baja relevancia ya que no miden todos los objetivos planteados en el PEPI**. En ese sentido, se recomienda complementar el seguimiento de avances y metas de los objetivos con indicadores adicionales, además de buscar alternativas que permitan tener una frecuencia de medición más corta, que facilite el seguimiento de los objetivos y si fuera el caso, realizar los ajustes necesarios al PEPI que permitan el logro de sus objetivos planteados.

Adicionalmente, **los objetivos sin indicador no se ven reflejados en los resultados por lo que no tendrá evidencia de si existe un avance en el problema** que se busca atender, ni mucho menos si existe una disminución de las brechas y desigualdades que se justifican los objetivos del PEPI.

En las entrevistas realizadas a las y los funcionarios responsables del PEPI y de las dependencias vinculadas, se obtuvo que los indicadores actuales no son suficientes para medir el avance en el logro de los objetivos del PEPI. La principal razón obedece



a la falta de un proceso que permita generar información de manera regular a nivel estatal, y que además permita diferenciar a la población indígena. Los datos administrativos que recolectan las dependencias vinculadas puede ser una fuente importante, sin embargo, se identifican obstáculos establecidos por las leyes de protección de datos personales que impiden recolectar información adicional a la requerida para el otorgamiento de apoyos y subsidios estatales.

- iii. Monitoreabilidad, es decir, si la información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca, que se conozca el valor de la línea base del indicador y los datos precisos para consultar los medios de verificación y si éstos son recolectados de fuentes externas a la dependencia responsable.

Los 8 indicadores del PEPI son monitoreables, no obstante, su frecuencia de medición es de 5 años. En este caso se identifican como años de medición 2015, 2020 y 2025. Los medios de verificación son precisos ya que la principal fuente de información es el INEGI y corresponde a información censal. Además, los datos pueden consultarse en la página web del INEGI y son datos que se consideran externos respecto a la coordinación del PEPI. Es decir, la coordinación no puede influir en su forma y en los resultados que obtengan.

Adicionalmente, el indicador es claro y se puede monitorear, aunque la frecuencia de medición es de 5 años. Monitorear indicadores con una frecuencia de 5 años tiene varias implicaciones, la primera de ellas es que no se contará con información disponible para monitorear el avance en el logro de los objetivos del PEPI año con año, que es como se requiere de acuerdo a lo señalado en los Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación de los Documentos Rectores y Programas Presupuestarios de la Administración Pública del Estado de Puebla (Gobierno del Estado de Puebla, 2020c), y a partir de ello realizar los ajustes que se consideren pertinentes para alcanzar las metas definidas para el PEPI. Una segunda implicación, es que no contar información con reciente puede complicar la conformación de un presupuesto transversal. Es decir, los indicadores dan cuenta de cual podría ser el principal problema que debe atender el PEPI, pero si la fuente y los datos no son recientes o estos son fijos por varios años, poco pueden aportar para la conformación del presupuesto.

12. La dependencia responsable reporta los avances del Programa Especial con las siguientes características:

- i. Se reportan periódicamente los avances en los indicadores.

En lo que respecta a los avances de los indicadores del PEPI la dependencia responsable debe reportarlos en el Subcomité Especial, y estos se encuentran disponibles en la plataforma web del Gobierno del Estado de Puebla que tiene por nombre “Sistema de Información para el Seguimiento a la Planeación y Evaluación de Desarrollo”. El reporte y los indicadores se estructuran de tal forma que se pueda identificar su alineación a la Agenda 2030. Sin embargo, los 8 indicadores del PEPI: (1)



Viviendas indígenas con piso de tierra, 2) Viviendas indígenas con agua entubada, 3) Viviendas indígenas con drenaje, 4) Viviendas indígenas con energía eléctrica, 5) Viviendas indígenas que utilizan leña o carbón para cocinar, 6) Población indígena analfabeta, 7) Población indígena derechohabiente de servicios de salud y 8) Población indígena que no percibe ingresos; **no presentan cambios en el corto plazo** ya que su frecuencia de medición es de 5 años por lo que no tienen variabilidad por trimestre o de forma anual. Además de que **solamente se muestra el dato de línea base de 2015, el dato de 2020 aún no se encuentra actualizado en el sistema.**

- ii. Se encuentran disponibles en línea y de manera accesible

Los reportes se encuentran homologados entre dependencias ya que toman como referencia el documento de alineación a la Agenda 2030. Sin embargo, **el documento de contribución a las metas no presenta una desagregación por dependencia que permita identificar las contribuciones por programa especial, dependencia y programa presupuestario.** Por las características del PEPI, sus objetivos involucran varias dependencias del Gobierno Estatal de Puebla, y estas dependencias no se ven reflejados en los reportes de indicadores y por tanto no se identifica su contribución.

- iii. Los reportes de avances están estandarizados, es decir, tienen una presentación homogénea entre todas las dependencias y/o entidades que participan en el cumplimiento de las metas

Adicionalmente, los indicadores que se vinculan con el PEPI presentan una incongruencia en la periodicidad para el monitoreo de avances de indicadores debido a lo siguiente: **el PEPI tiene una planeación para el periodo de 2019-2024 y los 8 indicadores definidos para el seguimiento de metas tienen una medición quinquenal para los años 2015, 2020 y 2025,** y en las fichas de indicadores se tiene definida una meta para el 2024, por lo que el dato de línea base se encuentra alejado del inicio del PEPI y el dato para medir la meta tendrá un año de rezago respecto al final del PEPI.

Durante el desarrollo de las entrevistas se corroboró que la conformación de los indicadores se realizó con base en la selección de indicadores disponibles y de la información a nivel entidad federativa, que permitiría dar un panorama general de la situación en la que se encuentra la población indígena. No obstante, se reconoce que la batería de indicadores no es suficiente para monitorear los objetivos del PEPI, y mucho menos para medir su contribución a los ODS.

- iv. El avance de los indicadores es congruente con la periodicidad establecida para cada uno de estos según las fichas técnicas.

El reporte de indicadores contiene los 8 definidos para el PEPI, por lo que puede señalarse que se reporta la totalidad de indicadores. No obstante, se señala que el dato



reportado solamente corresponde de línea base, no se encuentra disponible el dato de 2020 que ya se podría reportar.

- v. Permite desagregar resultados relacionados con el cumplimiento de los ODS y las metas de la Agenda 2030 que sean útiles para la medición y el reporte de avances en la materia.

Por lo anterior, se puede señalar que los indicadores reportados para el cumplimiento de los ODS y las metas de la Agenda 2030 no tienen una concordancia suficiente con el PEPI y no se puede establecer una relación directa de la contribución del PEPI a la Agenda 2030. Los datos reportados son útiles para la medición de la Agenda 2030, pero no permite tener un vínculo directo entre el PEPI y los ODS.

13. ¿Se considera que las metas de los indicadores del programa son alcanzables y orientadas a impulsar el desempeño de la política especial bajo un enfoque transversal?

El PEPI tiene 8 indicadores y para cada uno de ellos se tiene un valor de línea base y meta, y se encuentran reportados en el documento oficial. El siguiente cuadro muestra los valores definidos como meta para el 2024 y se puede observar que **se han definido valores orientados a la mejora de las comunidades indígenas y no reflejan que sean laxos**. Por ejemplo, en el indicador de viviendas indígenas con piso de tierra se busca una reducción de 14.1 a 3.5%, que implica una disminución de 10.6 %; o en el caso del indicador de población indígena analfabeta se establece una reducción de 20.2 a 10.2%, que implica una reducción del 50% en términos relativos. A pesar de lo mencionado en apartados anteriores respecto a que los indicadores no miden la desigualdad que existe entre los pueblos indígenas y el resto de la población, al observar las metas a 2024 con respecto al comportamiento de estos mismos indicadores para la población en general en 2020, encontramos que, en algunos casos, la meta establecida para la población indígena en 2024 no supera las condiciones de la población en general en 2020 ⁶ o se encuentran apenas por debajo de estas⁷. Este escenario debe tomar en cuenta que, además, se espera que entre 2020 y 2024 los indicadores de la población en general mejoren, o que en todo caso no retrocedan. Lo anterior significa que, aunque no parecen metas laxas, estas no resultan suficientes para eliminar las brechas del desarrollo de la población indígena con respecto a la población del estado en general.

⁶ Véase, por ejemplo, el número de hogares que usan leña para cocinar (21.3%) o el porcentaje de la población analfabeta (7.0%). INEGI (2020).

⁷ Véase los casos de energía eléctrica (99.1%) o agua entubada (95.6%). INEGI (2020).



CUADRO 7. INDICADORES DEL PEPI EN EL ESTADO DE PUEBLA, 2015.

Indicador	Valor del indicador (%)		
	Línea base 2015	Meta 2024	Diferencia
1) Viviendas indígenas con piso de tierra	14.1	3.5	-10.6
2) Viviendas indígenas con agua entubada	90.2	95.5	5.3
3) Viviendas indígenas con drenaje	78.7	93.0	14.3
4) Viviendas indígenas con energía eléctrica	97.1	99.0	1.9
5) Viviendas indígenas que utilizan leña o carbón para cocinar	63.4	30.0	-33.4
6) Población indígena analfabeta	20.2	10.2	-10
7) Población indígena derechohabiente de servicios de salud	83.2	95.0	11.8
8) Población indígena que no percibe ingresos	10.0	5.0	-5

Fuente: Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2019.

Por otra parte, se identifica **que no será fácil lograr las metas definidas**, ya que en la mayoría de los casos se requieren de grandes inversiones para poder modificar los indicadores en un periodo de 5 años. Además, **se observan dos aspectos que dificultarán el logro de las metas**. El primero, es que los indicadores están definidos de manera general y para toda la entidad federativa, por lo que su impacto no solo depende de la efectividad y alcance del PEPI, si no que requiere de la colaboración de entidades federales. Este es el caso del indicador de viviendas de agua entubada que requiere de la cooperación de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), aunque el indicador ya tiene un valor alto (90.2%), mejorarlo requiere de una cantidad importante de inversión que va más allá de la competencia estatal. En una situación similar está el caso de la disponibilidad de energía eléctrica, lograr la meta planteada requiere de la cooperación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), además de que se debe considerar los objetivos planteados en términos sostenibilidad y las políticas actuales a nivel federal. El tercer indicador en una situación similar es el de uso de leña o carbón para cocinar, disminuir el porcentaje implica ampliar la cobertura de otros combustibles que puedan sustituirlos. Por ejemplo: el gas LP, que es distribuido por empresas privadas.



El segundo elemento que se identifica como una barrera para el logro de las metas es el contexto macroeconómico por el que atraviesa el país, consecuencia de la pandemia ocasionada por la enfermedad SARS-CoV-2 conocida como COVID-19. A nivel nacional, durante el periodo de 2000 a 2019, se tiene registrado que Producto Interno Bruto (PIB) creció a una tasa anual de 2% y en 2020 tuvo una caída de -8.5% (INEGI, 2021b). Aunque para 2021 se tiene estimado un crecimiento del PIB de 5.8% y para 2022 de 2.9% (CEPAL, 2022), se considera que esto no será suficiente para la recuperación de variables sociales como la pobreza, que nivel nacional se incrementó en 2% entre 2018 y 2020 (CONEVAL, 2021). El Cuadro 8 muestra los cambios observados en los indicadores de pobreza del estado de Puebla. A nivel estatal, la pobreza se incrementó en 4.4%, mientras que la pobreza extrema aumentó en 4.6%. El rezago educativo incrementó en 1.8%, la carencia por acceso a servicios de salud en 11.2% y la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza en 5.6%. Estos resultados muestran la dificultad adicional que se tendrá en los siguientes años para alcanzar las metas planteadas por el PEPI.

CUADRO 8. INDICADORES DE POBREZA EN EL ESTADO DE PUEBLA, 2018-2020.

Indicador de pobreza	Valor del indicador (%)		
	2018	2020	Diferencia
Pobreza	58.0	62.4	4.4
Pobreza extrema	8.1	12.7	4.6
Rezago educativo	21.3	23.2	1.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	20.8	32.0	11.2
Carencia por acceso a la seguridad social	70.6	68.9	-1.7
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	11.7	10.4	-1.3
Carencia por acceso los servicios básicos de la vivienda	26.5	26.2	-0.3
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	24.5	30.8	6.3
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	17.8	26.2	8.4
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	64.3	69.9	5.6

FUENTE: CONEVAL, 2021.

Derivado de lo anterior, se identifica que existen vacíos de información en los esquemas de articulación y en las acciones de gubernamentales, principalmente en la atención de problemas que involucran dependencias del nivel federal como la



CONAGUA o la CFE, que no son mencionados en el PEPI, y que requieren de su colaboración para poder atenderse.

14. Como complemento de la pregunta anterior, realizar un análisis organizacional en el que se identifiquen los actores gubernamentales – y no gubernamentales cuando sea el caso – que contribuyen a alcanzar cada uno de los objetivos del programa y, por lo tanto, a atender las problemáticas consideradas, bajo un enfoque transversal. El análisis debe contener como mínimo:
 - i. Mapear/identificar a los actores gubernamentales -y no gubernamentales cuando sea el caso-.

El PEPI es un programa transversal con 8 objetivos amplios, por lo que se identifica un número importante de actores gubernamentales con los que se debe interactuar para el logro de cada uno de los objetivos. El siguiente cuadro resume el mapeo de actores y muestra para cada objetivo los actores involucrados, los canales de comunicación y un comentario sobre el análisis realizado, principalmente en aquellos en los que se no se identifica un canal de comunicación entre los actores involucrados.

CUADRO 9. MAPEO DE ACTORES GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES

Objetivo	Actores involucrados	Canales	Comentarios
1. Seguridad y justicia Mejorar las condiciones de seguridad pública, gobernabilidad, legalidad, justicia y certeza jurídica de la población indígena del estado de Puebla.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Poblano de los pueblos indígenas • Secretaria de seguridad pública de Puebla • Fiscalía General del Estado de Puebla 	<ul style="list-style-type: none"> • Subcomité Especial de Pueblos Indígenas 	No se identifican canales de comunicación con la Fiscalía General del Estado
2. Campo poblano y desarrollo económico Promover la recuperación del campo Poblano y el impulso del desarrollo económico en las regiones indígenas desde una perspectiva de género y desarrollo con identidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Poblano de los pueblos indígenas • Secretaria de Desarrollo Rural de Puebla • Secretaria de trabajo de Puebla • Secretaria de economía de Puebla 	<ul style="list-style-type: none"> • Subcomité Especial de Pueblos Indígenas 	
3. Mujeres y juventudes Impulsar el desarrollo pleno de las mujeres y juventudes indígenas bajo una perspectiva social y de género.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Poblano de los pueblos indígenas • Secretaría de bienestar de Puebla 	<ul style="list-style-type: none"> • Subcomité Especial de Pueblos Indígenas 	
4. Patrimonio cultural Fomentar la preservación del patrimonio cultural de los Pueblos y Comunidades indígenas bajo un enfoque de desarrollo con identidad	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas • Secretaria de cultura de Puebla 	<ul style="list-style-type: none"> • Subcomité Especial de Pueblos Indígenas 	



Objetivo	Actores involucrados	Canales	Comentarios
	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de turismo de Puebla 		
<p>5. Salud y medicina tradicional</p> <p>Promover el acceso a la salud de la población indígena bajo un enfoque de respeto e inclusión de la medicina tradicional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Poblano de los pueblos indígenas • Secretaria de Salud del Gobierno Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Subcomité Especial de Pueblos Indígenas 	No se identifican canales de comunicación con la Secretaría de salud del Gobierno Federal
<p>6. Educación intercultural</p> <p>Impulsar el acceso de la población indígena a la educación bajo una perspectiva de interculturalidad y equidad de género</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Poblano de los pueblos indígenas • Universidad Intercultural • Secretaria de Educación Pública (SEP) federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Subcomité Especial de Pueblos Indígenas 	
<p>7. Infraestructura y equipamiento para el bienestar</p> <p>Promover el acceso de la población indígena a una infraestructura social que permita una vida digna bajo una perspectiva de desarrollo con identidad y de género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Poblano de los pueblos indígenas • Secretaria de infraestructura de Puebla • Secretaria de movilidad y transporte de Puebla • Comisión Federal de Electricidad (CFE) • Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Subcomité Especial de Pueblos Indígenas 	No se identifican canales de comunicación con CONAGUA y/o CFE
<p>8. Territorio y medio ambiente</p> <p>Promover la conservación de los recursos naturales de las regiones indígenas bajo una perspectiva de desarrollo sostenible y respeto a los derechos indígenas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Poblano de los pueblos indígenas • Secretaria del Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Subcomité Especial de Pueblos Indígenas 	

Fuente: elaboración propia.

- ii. Evaluar si existen canales de coordinación documentados o contemplados en el Programa Especial para la atención de cada problemática (objetivo especial), tales como lineamientos de coordinación o convenios, que sugieran que existe una labor conjunta en el tema.

El principal canal identificado es el Subcomité de Pueblos Indígenas, figura que de acuerdo con la Ley de planeación del estado de Puebla en su artículo 15 (Gobierno del Estado de Puebla, 2020) se debe crear para el seguimiento e instrumentación de los Programas Especiales. Adicionalmente, se tienen los Lineamientos para el Funcionamiento del Comité de planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla



(Gobierno del Estado de Puebla, 2019b) que definen la forma en que se integra el Subcomité y las funciones que deben tener cada uno de los integrantes.

- iii. Indicar las ausencias de coordinación que se identifiquen.

En el Subcomité se identificó que no participan actores gubernamentales del orden federal, y no se identifican canales en los que exista una comunicación entre el gobierno estatal y el federal que permita establecer líneas de acción para el logro de los objetivos planteados. Principalmente en el logro de los objetivos 5, 6 y 7, que requieren de un mayor presupuesto y de la coordinación entre los gobiernos estatal y federal.

- iv. Derivado del inciso ii, indicar si los canales de coordinación propician la articulación de actores para brindar atención a la problemática.

Derivado del análisis realizado al Subcomité se identifica que es un espacio que permite la articulación entre actores del Gobierno Estatal. Sin embargo, no se logró identificar en los documentos del Subcomité una participación que fuera activa por parte de los actores involucrados. Es decir, se realizan las sesiones de manera trimestral y la coordinación del PEPI reporta avances, pero **las dependencias no presentan información sobre lo que están haciendo para contribuir a logro de los objetivos del PEPI**, por lo que es una sesión informativa de la coordinación del PEPI.

- v. Derivado del inciso iv, indicar las oportunidades existentes para la articulación en la instrumentación de objetivos y metas del programa especial.

En ese sentido se destaca que el Subcomité es un espacio para la articulación en cuenta a la instrumentación de los objetivos y metas del PEPI, por el hecho de que ya se encuentra normativa actual y cuenta con lineamientos para su operación. No obstante, **se recomienda definir lineamientos para las dependencias involucradas con el objetivo de que puedan proponer, además de reportar avances en el logro de los objetivos del PEPI.**



Evaluación de Articulación



Apartado II: Evaluación y análisis de la articulación de los Programas Especiales

En este apartado se analiza la articulación del PEPI con los PP del Gobierno del Estado de Puebla, con énfasis en el arreglo interinstitucional *de facto* para su coordinación e implementación transversal entre las distintas entidades de la APE participantes. Con ello, se busca valorar qué acciones se están llevando a cabo que favorecen el enfoque de transversalización de pueblos indígenas en las intervenciones públicas, identificando esquemas de corresponsabilidad y buenas prácticas, así como posibles áreas de mejora, con el objetivo de contribuir a mejorar la implementación del Programa Especial y, con ello, la consecución de sus objetivos.

Los métodos de investigación para el desarrollo del presente apartado se basan, por un lado, en la revisión y análisis de los documentos oficiales disponibles en los portales públicos del Gobierno del Estado de Puebla y aquellos documentos de trabajo interno puestos a disposición para la realización de la presente evaluación externa; y por el otro, en la realización de entrevistas a las y los funcionarios públicos de las distintas dependencias estatales, cuyos PP se vinculan a los objetivos transversales del PEPI.

SECCIÓN II.1. DISEÑO DE ARTICULACIÓN

En esta sección se presenta el diseño de la articulación de la política especial a través de los programas derivados del PED y los programas presupuestarios, considerando las siguientes preguntas como guía del análisis:

- 1.1. **¿Cómo está diseñado el esquema de implementación de la política de igualdad sustantiva a través de programas derivados del PED y de programas presupuestarios?**

El diseño de la implementación de la política especial en el Estado de Puebla se encuentra sólo mencionada de manera general en los principales instrumentos de planeación del gobierno estatal, sin precisar cómo deben implementarse concretamente por parte de los PP, valoración que se sustenta a continuación.

De acuerdo con el PED 2019-2024 del Gobierno del Estado de Puebla, se definieron 4 ejes de gobierno, 4 enfoques transversales, un eje especial y un enfoque estratégico regional (Ver Figura 2). Según lo establece el PED, como instrumento rector de la política estatal, los ejes transversales tienen como finalidad “articular acciones conjuntas que contribuyan a dar solución a problemáticas que por su complejidad necesitan ser abordadas de manera integral y no aisladamente (...) esto a través de un esquema de corresponsabilidad entre Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal ...” (Gobierno del Estado de Puebla, 2019, pág. 78). Para



el caso específico del eje de Pueblos Originarios, además se menciona que el enfoque transversal servirá “como medio para enfocar esfuerzos conjuntos que permitan la revalorización de este sector de la población, las acciones gubernamentales deben estar diseñadas tomando en cuenta la inclusión de los pueblos indígenas procurando conservar su cultura y asegurando su participación en el desarrollo del estado” (Gobierno del Estado de Puebla, 2019, pág. 77). No obstante, en dicho documento no se detalla más información sobre esquemas de coordinación, implementación o seguimiento del enfoque transversal.

FIGURA 2. ESTRUCTURA DEL PROGRAMA ESTATAL DE DESARROLLO 2019-2024, DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA



Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 (Gobierno del Estado de Puebla, 2019)

En el documento titulado Metodología para la elaboración de los Programas derivados del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, en la sección 12, se establece que la corresponsabilidad interinstitucional se verá reflejada en “los Objetivos, Estrategias y Líneas de acción que desprendan [los programas presupuestarios], incluyendo elementos específicos y distintas formas de abordar un problema desde el ámbito de competencia de cada programa” (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019, pág. 16), lo que tampoco aporta esquemas de implementación concretos para la transversalización del enfoque. Se identificó información complementaria en la versión de presentación de dicha Metodología, donde se incorpora la referencia a la integración de los Subcomités Sectoriales, Especiales y Regionales, definidos como “órganos auxiliares del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, que buscan abordar temas de planeación, seguimiento y evaluación de manera especializada, a través de la coordinación y articulación de acciones específicas del



sector, tema prioritario o región” (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019b, pág. 50), también se señala la composición de los 12 Subcomités Sectoriales, Especiales y Regional, distinguiendo las entidades coordinadoras, las participantes y las invitadas para cada una de ellos, aunque no se definen de manera específica los roles de cada uno de las partes involucradas, ni los criterios empleados para la designación de las responsabilidades en las dependencias miembro de los Subcomités Especial.

Derivado de lo anterior, se observa que el esquema de implementación de la política especial está insuficientemente definido en los documentos rectores y de planeación estatal, limitando que tanto las dependencias responsables de los enfoques transversales como las de los PP tengan claridad de sus obligaciones y atribuciones para su implementación.

FIGURA 3. INTEGRACIÓN DEL SUBCOMITÉ ESPECIAL DE PUEBLOS ORIGINARIOS



Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019b

1.2. ¿Cómo está diseñado el esquema de asignación de responsabilidades a entidades y agencias de la APE?

Por su parte, el **esquema de asignaciones de responsabilidad** tiene su fundamento en los documentos normativos que definen los roles y responsabilidades de las entidades de la Administración Pública Estatal. Uno de los principales es la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, que en su Artículo 8 otorga a la Secretaría de Planeación y Finanzas atribuciones para: “Establecer los elementos para la formulación, instrumentación, seguimiento, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y los Documentos derivados del Plan Estatal de Desarrollo” y “Supervisar, en el ámbito de su competencia, que los recursos destinados a la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo y los Documentos derivados del Plan Estatal de Desarrollo, se apliquen a los fines aprobados”. La misma legislación establece en su Artículo 9 las competencias



de los Titulares de las Dependencias y Entidades integrantes de la APE, entre las que son relevantes para efectos de esta evaluación, las siguientes: “Atender los objetivos, estrategias, metas, líneas de acción e indicadores contenidos en los Documentos Rectores y derivados del Plan Estatal de Desarrollo” y “Suscribir los convenios y demás actos jurídicos que consideren necesarios para dar cumplimiento a los Documentos Rectores y derivados del Plan Estatal de Desarrollo”. Finalmente, la misma Ley, en sus Artículos 13, 14 y 15, establece los objetivos, conformación y atribuciones del COPLADEP, en específico “el establecimiento de subcomités sectoriales, especiales y regional, los cuales actuarán como auxiliares del COPLADEP y se integrarán conforme a lo que este determine”. De lo anterior, se observa que el esquema de asignación de responsabilidades entre los diferentes actores sí está definido, aunque en términos generales, y que en dichos actores institucionales recae el encargo de implementar la transversalización de la política especial del Estado de Puebla.

1.3. ¿Cómo está diseñado el esquema de coordinación?

En cuanto al **esquema de coordinación**, éste se encuentra parcialmente asentado en los Lineamientos para el funcionamiento del Comité de Planeación para el Estado de Puebla (Gobierno del Estado de Puebla, 2019b) cuyo capítulo VI trata sobre la integración, atribuciones y responsabilidades de los Subcomités Sectoriales, especiales y regional. Entre las atribuciones del Subcomité Especial, de acuerdo con el artículo 17 de los lineamientos mencionados, se encuentran las asociadas a: la planeación y diseño de la política especial (numerales I y II), organización interna (V y VI, VII), seguimiento y evaluación de las acciones (VIII); promoción de reformas al marco jurídico (IX). Entre las atribuciones de los Subcomités Especiales no se encuentra alguna explícitamente relacionada con la programación o asignación de presupuestos de los programas derivados del PED, ni del fortalecimiento de capacidades institucionales a las Dependencias y Entidades de la APE. Tampoco se señala explícitamente el origen de los recursos para llevar a cabo las actividades de coordinación por parte de las entidades coordinadoras de los Programas Especiales. Asimismo, los lineamientos determinan que los Subcomités especiales deberán procurar, al menos, dos sesiones ordinarias anualmente y tantas sesiones extraordinarias como se necesiten para atender asuntos cuya importancia amerite la convocatoria.

En las entrevistas con las y los funcionarios de las distintas dependencias de gobierno se señalaron tres dificultades constantes en la operación de los Subcomités Especiales y Sectoriales: 1) el gran número de sesiones a las que las y los responsables de los PP deben acudir, dados los distintos Subcomités; 2) la discusión y reporte de los mismos temas, con los mismos actores institucionales, pero en espacios distintos, lo que en ocasiones deriva una duplicidad de esfuerzos; y 3) la falta de continuidad de las y los funcionarios que acuden a dichas sesiones que, dificulta la coordinación de acciones.

1.4. ¿Cómo está diseñado el esquema de seguimiento del programa por parte de la entidad coordinadora?



Finalmente, el esquema de seguimiento de las estrategias transversales se encuentra definido en los “Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación de los Documentos Rectores y PP de la Administración Pública del Estado de Puebla” (Gobierno del Estado de Puebla, 2020c), donde se señala que la instancia rectora transversal emitirá lineamientos que observarán las Dependencias y Entidades para seguimiento de los indicadores transversales, para lo cual también deberá establecer un mecanismo o plataforma para el registro de dicha información. Además, establece que la instancia rectora transversal deberá elaborar informes de seguimiento de los indicadores transversales e informar trimestralmente a la Secretaría de Planeación y Finanzas los resultados de dicho seguimiento. **No obstante lo anterior, no se encontró evidencia de la existencia de algunos lineamientos creados por el Instituto de Poblano de Pueblos Indígenas para el seguimiento de indicadores, ni de un mecanismo de información propio del PEPI utilizado en coordinación con los PP de la APE para el monitoreo de los indicadores trasversales.**⁸ Más aún, como ya se mencionó anteriormente, el PEPI no tiene vinculados indicadores de gestión de los PP y los indicadores a nivel objetivo del Programa Especial tienen una periodicidad de cálculo quinquenal, por lo que el monitoreo de los resultados no podría evaluarse anual o bianualmente como sería deseable.

Por otro lado, de acuerdo con la información obtenida a partir de las entrevistas, el tablero de control del Sistema de Información para el Seguimiento a la Planeación y Evaluación del Desarrollo el Estado de Puebla (SPED) no contiene alguna pantalla de consulta donde se muestren, de manera sintética, las líneas de acción con las que los PP se alinean al Programa Especial, ni el presupuesto transversal correspondiente, ni los indicadores de gestión para monitorear su avance. El análisis de las vinculaciones de los PP al Programa Especial para esta evaluación se realizó de forma manual, sin embargo, para las y los responsables del PEPI tener acceso a la información en tiempo real facilitaría la toma de decisiones y la coordinación de la estrategia de transversalización.

SECCIÓN II.2. VINCULACIÓN DE PROGRAMAS Y ACCIONES

2. ¿Cuál es la vinculación o alineación entre el PEPI y los programas derivados del PED? En su caso, ¿cuál es la vinculación con programas presupuestarios?

2.1 ¿En qué medida las estrategias y líneas de acción del PEPI se encuentran retomadas en los programas derivados del PED, programas presupuestarios o acciones institucionales?

Los 27 PP que se alinean en sus MIR con los objetivos del PEPI están enlistados en el Anexo 2, aunque como se mencionó antes, solo 24 de ellos aportaron recursos para el

⁸ Se identifica el Sistema de Información para el Seguimiento a la Planeación y Evaluación del Desarrollo el Estado de Puebla (SPED), impulsado por la Secretaría de Planeación y Finanzas. En la pregunta 2.5 se describen y abordan los hallazgos respecto a dicho sistema.



presupuesto transversal. Son 13 las dependencias de la APE responsables de dichos programas, a saber, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría del Bienestar, la Secretaría del Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, la Secretaría de Desarrollo Rural, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Infraestructura, la Secretaría de Movilidad y Transporte, la Fiscalía General de Estado y el propio Instituto Poblano de Pueblos Indígenas.

De las 78 líneas de acción establecidas en el PEPI, solo 26 (33%) están retomadas en algún programa presupuestario, lo que da cuenta de la débil transversalización para la atención a la población indígena en los instrumentos de política pública del Gobierno del Estado de Puebla. Los objetivos 2, 7 y 4 son los que tienen la mayor proporción de sus líneas de acción vinculadas a los PP; mientras que los objetivos 1 y 5 tienen solo una de sus líneas de acción en implementación por los PP. No obstante, como se analizó en las preguntas 9 y 10, los presupuestos más altos del ejercicio fiscal 2021 se concentraron en los objetivos 5 y 2. En el siguiente cuadro se muestra la proporción de las líneas de acción atendidas por los PP vinculados y en el Anexo 4 se presenta la información detallada por objetivo.

CUADRO 10. COBERTURA DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PEPI POR LOS PP, 2021

Temática PEPI	Líneas de acción		
	Número total	Atendidas por los PP	Porcentaje atendido
Objetivo 1. Seguridad y Justicia	7	1	14%
Objetivo 2. Campo Poblano y Desarrollo Económico	10	6	60%
Objetivo 3. Mujeres y Juventudes	11	2	18%
Objetivo 4. Patrimonio cultural	9	5	56%
Objetivo 5. Salud y medicina tradicional	10	1	10%
Objetivo 6. Educación intercultural	10	2	20%
Objetivo 7. Infraestructura y equipamiento para el bienestar	10	6	60%
Objetivo 8. Territorio y medio ambiente	11	3	27%
Total	78	26	33%

Fuente de información: elaboración propia a partir de la información de Secretaría de Planeación y Finanzas (2021)

2.2 ¿En qué medida se identifican estrategias y líneas de acción no transversales en los programas derivados del PED que se podrían articular con las líneas de acción del PEPI?

Los vacíos en alineación que se observan están asociados fundamentalmente a acciones relacionadas con el reconocimiento y rescate de los conocimientos, prácticas culturales y tradicionales de los pueblos indígenas, así como la preservación de las lenguas indígenas (incluso en la oferta de los bienes y servicios públicos). En este sentido, se requiere reforzar entre las distintas dependencias un enfoque de pertinencia cultural en el diseño de los instrumentos de política pública, de



lo contrario, se corre el riesgo de perpetuar condiciones de rezago social para este sector de la población.

Asimismo, para identificar la inclusión de estrategias transversales para la población indígena, se realizó un análisis de los programas sectoriales y especiales derivados del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, enlistados a continuación:

- 1) Programa Sectorial Gobernabilidad y Cultura de la Legalidad del Gobierno de Puebla
- 2) Programa Sectorial Desarrollo Rural del Gobierno de Puebla
- 3) Programa Sectorial Desarrollo Económico del Gobierno de Puebla
- 4) Programa Sectorial de Movilidad y Transportes del Gobierno de Puebla
- 5) Programa Sectorial de Educación del Gobierno de Puebla
- 6) Programa Sectorial de Cultura del Gobierno de Puebla
- 7) Programa Sectorial de Seguridad Pública del Gobierno de Puebla
- 8) Programa Sectorial de Trabajo del Gobierno de Puebla
- 9) Programa Sectorial de Turismo del Gobierno de Puebla
- 10) Programa Sectorial de Salud del Gobierno de Puebla
- 11) Programa Sectorial de Bienestar del Gobierno de Puebla
- 12) Programa Especial de Infraestructura del Gobierno de Puebla
- 13) Programa Especial de Igualdad Sustantiva del Gobierno de Puebla
- 14) Programa Especial de Cuidado Ambiental y Atención al Cambio Climático del Gobierno de Puebla

Respecto a los programas Sectoriales se identificó que todos ellos, a excepción del programa Sectorial de Movilidad y Transporte, tienen alguna vinculación explícita o implícita a los objetivos especiales del PEPI. En cuanto a los Programas Especiales se identificó que ninguno de ellos se alinea con los objetivos 1 y 4 del PEPI, referidos a las temáticas de *Seguridad y Justicia*, y *Patrimonio Cultural*, respectivamente. El detalle del análisis se encuentra en el **Anexo 5**.

Como en el caso de la contribución de los PP al PEPI, también el objetivo 2 enfocado al fomento del campo poblano y el desarrollo económico es el que más Programas sectoriales y objetivos alineados presenta, a través de los Programas Sectoriales de Desarrollo Rural, Trabajo y Desarrollo Económico. De igual manera, solo es en el objetivo 2, donde los tres Programas Especiales derivados del PED reportan estrategias para alinearse con el PEPI. Por su parte, el Programa Especial de Igualdad Sustantiva es el que más vinculaciones a objetivos del PEPI mantiene.

2.3 Los programas derivados del PED cuentan con indicadores específicos vinculados al PEPI



Finalmente, en cuanto al análisis de los indicadores se identificó que el Programa Sectorial de Seguridad Pública reporta el indicador de “Tasa de incidencia delictiva en municipios indígenas”, mismo que cuenta con línea de base y meta y que podría ser útil para el seguimiento parcial de los resultados en el objetivo 1. Seguridad y Justicia del PEPI que actualmente no tiene ningún indicador asociado.

En el Objetivo 2. *Campo poblano y desarrollo económico*, se identificó que los Programas Sectoriales de Desarrollo Rural y de Trabajo cuentan con indicadores para la población indígena, los cuales son “Porcentaje de mujeres indígenas del sector rural atendidas” y “Población de mujeres indígenas ocupada”, mediciones que podrían complementar el indicador al que actualmente se le da seguimiento al PEPI en dicha temática y que es “Población indígena ocupada que no recibe ingresos”.

Para el objetivo 3. *Mujeres y Juventudes* actualmente el PEPI no cuenta con ningún indicador en dicha temática, por lo que los mismos indicadores de los Programas Sectoriales y de Trabajo, referidos en el párrafo anterior, son pertinentes para monitorear resultados en esta temática (“Porcentaje de mujeres indígenas del sector rural atendidas” y “Población de mujeres indígenas ocupada”).

Para el objetivo 4. *Patrimonio Cultural* no se identificaron indicadores de Programas Especiales o sectoriales con alguna alineación, y tampoco el PEPI cuenta con alguno para medir resultados, por lo que es necesario que el IPPI defina alguno, tal vez en coordinación con las y los responsables de los Programas Sectoriales de Cultura y de Turismo que tienen objetivos vinculados a dicha temática.

En los objetivos 5 *Salud y Medicina Tradicional*, 6. *Educación intercultural* y 8. *Territorio y Medio Ambiente* no se identificaron indicadores de los Programas sectoriales o especiales que pudieran contribuir a la medición de resultados en esta área de intervención.

Por último, en el objetivo 7. *Infraestructura y equipamiento para el bienestar* se identificaron indicadores muy similares a los que tiene el PEPI, tanto en el Programa Sectorial de Bienestar como en el Programa Especial de Infraestructura.

SECCIÓN II.3. IMPLEMENTACIÓN POR MEDIO DE LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES

3. ¿Se cuenta con un esquema de responsabilidades y atribuciones, así como con mecanismos claros y sistematizados para la instrumentación del PEPI?

3.1 ¿El esquema de implementación está documentado, formalizado y/o cuenta con documentos normativos? ¿El esquema de implementación interinstitucional considera e incorpora la participación de las Dependencias y Entidades relevantes para el logro



de los objetivos del PEPI? ¿El esquema de implementación específica y documenta las responsabilidades de cada uno de los actores institucionales? ¿El esquema de implementación específica y documenta los canales de comunicación al interior de la dependencia o entidad responsable de su implementación, así como con la institución coordinadora del PEPI? ¿El esquema de implementación es conocido/ socializado por los actores?

Como se señaló en las preguntas anteriores, el organismo auxiliar del COPLADEP a cargo de la instrumentación del PEPI es el Subcomité Especial de Pueblos Originarios. En los “Lineamientos para el funcionamiento del COPLADEP” se encuentra claramente establecida la conformación de los Subcomités especiales que incluyen un coordinador, un secretario técnico, vocales de las Dependencias y Entidades de la APE, representantes de los sectores social, privado y académico; legisladores locales y federales, presidentes municipales, un representante de la SPF y toda aquella persona considerada relevante para las discusiones que ahí toman lugar (Gobierno del Estado de Puebla, 2019b).

En este documento se establecen las responsabilidades y atribuciones generales de los Subcomités especiales, haciendo explícitas sus funciones de planeación y diseño de la política especial, organización interna, seguimiento y evaluación de las acciones y promoción de reformas al marco jurídico. Éstas consisten en definir prioridades articuladas con los objetivos del PED y programas derivados, participar en la elaboración y actualización de objetivos y metas de estos últimos, llevar a cabo las acciones encomendadas por las autoridades al COPLADEP, difundir objetivos y metas establecidas entre las Dependencias y Entidades de la APE, elaborar su Programa Anual de Trabajo (PAT) e Informe Anual de Actividades, proponer mejoras para su funcionamiento, dar seguimiento a las actividades realizadas por las Dependencias y Entidades de la APE en términos del cumplimiento de los ODS, así como de sugerir modificaciones al marco jurídico estatal que contribuyan al logro de los objetivos del PED y los programas derivados (Gobierno del Estado de Puebla, 2019). De igual forma, los Lineamientos norman la constitución y logística de los Subcomités, al determinar el número mínimo de sesiones ordinarias anuales (2), las condiciones y vías para realizar la convocatoria, quién preside las reuniones, el quórum necesario, y qué hacer en ausencia del Coordinador (Gobierno del Estado de Puebla, 2019b). Finalmente, en el documento se establece que los actores involucrados serán distinguidos entre integrantes e invitados con voz y voto.⁹

En resumen, estos lineamientos constituyen un documento que se limita a orientar la dinámica de las reuniones del Subcomité y a enunciar sus responsabilidades en los procesos de planeación y seguimiento. Sin embargo, en él no es posible identificar un esquema de implementación que contribuya al logro de los objetivos del PEPI bajo la coordinación de la entidad rectora, señalando cómo se espera que se dé la participación de los distintos actores, especialmente de las dependencias

⁹ No obstante, en las entrevistas se hizo referencia a que las dependencias invitadas no tienen voto.



ejecutoras de los PP vinculados al Programa, ni cuáles son sus responsabilidades y atribuciones, y cómo deben funcionar los canales de comunicación internos y con el IPPI.

Por ello, y debido a que no fue posible consultar ningún otro documento en el que se establezcan mecanismos claros y sistematizados para regular la instrumentación del PEPI, como se mencionó en preguntas anteriores es posible concluir que el Programa no cuenta con un esquema de implementación claro, documentado y formalizado.

Esto fue confirmado en las entrevistas, donde se refirió repetidamente que no hay claridad en las atribuciones y responsabilidades de los integrantes del Subcomité, debido a que no hay mecanismos eficaces que permitan generar tareas y objetivos y darles seguimiento. Incluso algunas dependencias, especialmente aquéllas que acuden a las sesiones en calidad de invitados, afirman desconocer las atribuciones del Subcomité y cuáles son los objetivos que persigue. Asimismo, algunas dependencias reportan que frecuentemente los acuerdos de las reuniones no se transforman en acciones específicas, se quedan en planeación y tampoco se concretan en presupuesto.

3.2 ¿Cuál es el avance del PEPI con respecto a su instrumentación? Identificar qué acciones no tienen asignados responsables de su cumplimiento o no se puede comprobar su implementación

Debido a que no fue posible consultar los PAT 2020 y 2021 del PEPI ni sus informes de resultados, para identificar los avances en su implementación se revisaron el acta de la sesión de instalación del Subcomité en 2020, las actas de la primera y segunda sesión llevadas a cabo durante el año 2021, así como el Informe anual de las actividades del Subcomité de Pueblos Originarios del COPLADEP 2020.

El Subcomité Especial de Pueblos Originarios se reunió en febrero de 2020 para declararse formalmente instalado (Gobierno del Estado de Puebla, 2019b). En esa sesión, se socializaron los “Lineamientos para el funcionamiento del COPLADEP” como fundamento de la instalación de este Subcomité Especial en particular. Se designaron al coordinador y al secretario técnico y se describieron en general las funciones de este órgano auxiliar. Por último, en esa sesión se compartió la metodología participativa y el cronograma mediante los que se llevarían a cabo los 9 talleres dirigidos a sustentar el diseño del PEPI y su posterior validación. En esa sesión inaugural se comunicaron también las 8 temáticas del Programa.

El Subcomité volvió a sesionar en dos ocasiones durante el año 2021, a pesar de tener programadas cuatro reuniones en total. En la primera sesión, realizada en marzo de ese año, se solicitó que cada dependencia presentara su informe sobre la transversalización de acciones y presupuesto 2021 vinculados al PEPI, lo que hicieron sólo las Secretarías de Bienestar, Seguridad Pública, Medio Ambiente, Salud y Economía. Las dependencias faltantes acordaron mandar su información un



par de días después (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2021). En ese momento se abrió la participación de representantes de la sociedad civil, quienes plantearon acciones concretas a las Secretarías de Medio Ambiente (recolección de basura electrónica en pueblos y comunidades indígenas), la Secretaría de Salud (recuperación de remedios caseros) y Seguridad Pública (abordaje de la violencia de género e intrafamiliar), estableciendo acuerdos de seguimiento para la siguiente sesión.

Posteriormente, fue presentada la propuesta del PAT 2021, en la que se establecieron secciones generales¹⁰ y algunas acciones básicas como el seguimiento de indicadores de desarrollo integral de los pueblos indígenas de la entidad que permitieran eventualmente identificar prioridades de atención; la colaboración con el Sistema Estatal de Información Estadística y Geográfica para contar con información sobre las brechas de desigualdad; y el desarrollo de vínculos externos (con la Academia, el sector privado y los municipios). Finalmente, se requirió que las instancias ejecutoras de los PP socializaran el avance de sus indicadores en los municipios indígenas y con presencia indígena. Ninguna dependencia tuvo información que presentar (salvo la Secretaría del Bienestar que los había referido junto con la transversalización de sus acciones y presupuesto). Se acordó entonces que las dependencias darían seguimiento a este punto en las sesiones posteriores del Subcomité.

Cuatro meses más tarde, en la segunda sesión ordinaria se notificó que, en referencia a los acuerdos de la sesión previa, sólo 6 Secretarías habían presentado la información sobre las acciones transversales. Asimismo, se constató que de los tres acuerdos anteriores sobre acciones sugeridas por miembros de la sociedad civil con la Secretarías de Medio Ambiente y Seguridad Pública continuaban pendientes. En el acta no queda claro si la acción a implementar con la Secretaría de Salud se había llevado a cabo.

En esta sesión, se refrendó la necesidad de actualizar la información de los indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de la entidad, esta vez en conjunto con la Subsecretaría de Planeación de la SPF, el INPI y el IPPI. Asimismo, para dar cumplimiento al acuerdo sobre el impulso a mecanismos que permitieran identificar las prioridades de atención, se planteó la iniciativa de impulsar la creación los Consejos Regionales de Pueblos y Comunidades Indígenas, así como la suscripción y gestión de numerosos convenios de colaboración, y la elaboración de un plan de acompañamiento en el diseño de Planes de Desarrollo Municipal en municipios indígenas y con presencia indígena. Finalmente, se propuso dar curso a consultorías para el desarrollo de modelos de negocios con pertinencia cultural que pudiesen promover aprendizajes y recomendaciones para las políticas públicas desde la perspectiva de la población indígena.

¹⁰ Éstas fueron: Sesiones 2021, Retroalimentación al funcionamiento del Subcomité, Seguimiento, Información y Vinculación.



En resumen, lo que puede observarse en la revisión de las actas y presentaciones disponibles de las sesiones del Subcomité es que, aunque se han reportado avances en la instrumentación del PEPI, estos son limitados. Esto se debe a la ausencia de esquemas de implementación y coordinación claros y, posiblemente (como lo señalaron las y los funcionarios en entrevista) a la limitada capacidad institucional y presupuestaria del IPPI, dada su reciente creación, y del mismo Subcomité, que no consiguen respuestas consistentes de las dependencias responsables, lo que impide dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos del Programa.

Por otro lado, estos problemas de implementación se derivan también de que el PEPI no ha logrado consolidar su diagnóstico. A dos años de la instalación del Subcomité, uno de sus principales temas de trabajo sigue siendo la actualización de la información estadística sobre su población objetivo. Adicionalmente, el resto de las acciones sugeridas en la propuesta del PAT 2021 son en realidad la enunciación de objetivos y estrategias del Programa,¹¹ y no se especifican los medios para lograrlos, por lo que el Programa parece no poder salir de la fase de diseño y diagnóstico.

De igual forma, las acciones reportadas en el “Informe anual de las actividades del Subcomité de Pueblos Originarios” se limitan a la realización de talleres sobre derechos indígenas; la difusión del Programa entre autoridades municipales indígenas, la Academia y el IPPI; la realización de una reunión para revalorizar los conocimientos ancestrales para atención de la salud y de 4 talleres en municipios indígenas para los cuales no se reporta la temática tratada y, finalmente, de los 9 talleres participativos para la integración del PEPI. Si bien estas acciones no son menores, contribuyen sólo a algunas temáticas del Programa. De igual manera, de la revisión de los documentos mencionados se infiere una escasa colaboración con las dependencias que ejecutan los PP ya que, hasta el momento, las acciones reportadas por el PEPI en el informe referido han sido en su mayoría implementadas por el IPPI.¹²

3.3 Con base en las respuestas de las preguntas anteriores, ¿En qué medida el PEPI cuenta con los mecanismos (atribuciones y responsabilidades) para ser implementado por las instituciones y dependencias coordinadoras de los programas derivados del PED?, ¿Qué oportunidades existen para lograr la instrumentación de los objetivos del PEPI?

Como ya fue mencionado, dado que no existe un esquema de implementación claro y documentado que formalice las atribuciones y responsabilidades del Subcomité, los

¹¹ Como “fortalecer la participación institucional del Subcomité con el nivel municipal, el poder legislativo, la academia, el sector social y el sector privado”; “identificar áreas de oportunidad que permitan al Subcomité una mejor funcionalidad y así dar respuesta al rezago histórico de los Pueblos Indígenas y Afromexicano del Estado de Puebla”; “promover mecanismos para la identificación de áreas de oportunidad en la transversalización de las políticas públicas a Pueblos Indígenas y Afromexicano [...]”, “concretar mecanismos de seguimiento a la Agenda 2030 [...]”, entre otros.

¹² Como el trabajo colaborativo que se está realizando con una universidad tecnológica para darle valor agregado a la pimienta, y con otra institución académica para, igualmente, dar valor agregado a la producción de la Sierra Negra del Estado de Puebla, una zona de alta población indígena.



avances concretos de instrumentación del PEPI son limitados. Sin embargo, en la revisión de los Informes de Resultados 2020 y 2021 del IPPI se encontraron datos relevantes que podrían contribuir a normar tanto la coordinación como la implementación de los objetivos del Programa. En el Informe de Resultados 2020, se identificó que uno de los componentes del IPPI, “Políticas Públicas y PP diseñados, ejecutados y evaluados con enfoque participativo” incluía, en su Actividad 3, la propuesta de desarrollar un Modelo de Desarrollo Territorial. Esta propuesta contiene elementos relevantes susceptibles de ser retomados por el PEPI, pues en ella se establece la necesidad de generar un nuevo arreglo institucional que “organice la coordinación de las dependencias gubernamentales, la participación de los Pueblos Indígenas y Afromexicano y la toma de acuerdos respecto a políticas, programas y proyectos”. Asimismo, en este modelo se considera la necesidad de elaborar una plataforma metodológica, promover el desarrollo de capacidades e implementar un sistema de información para el seguimiento. De haberse elaborado,¹³ este documento podría ser retomado para formalizar los esquemas de implementación y coordinación del PEPI, puntualizando con claridad tanto sus atribuciones y responsabilidades como las de los integrantes del Subcomité, incluido el propio IPPI; entidad rectora a la que le es familiar el trabajo transversal en materia de pueblos originarios.¹⁴

Ejemplo de esto último son las **experiencias exitosas** como las colaboraciones mencionadas durante las entrevistas, que consistieron en el diseño de un modelo de vivienda en municipios indígenas junto con la Secretaría del Bienestar, y en la consultoría para el desarrollo de modelos de negocio con pertinencia cultural que acercó a la población indígena con algunas de las dependencias vinculadas al Programa.

En las entrevistas realizadas para esta evaluación, se mencionaron algunos ejemplos de implementación entre el PEPI y algunas dependencias, que se entiende han sido desarrollados y ejecutados “sobre la marcha” como resultado de acercamientos institucionales informales.¹⁵

Un ejemplo de ello se dio en un programa de fomento a la vivienda que se diseñó con la Secretaría de Bienestar. Con el acompañamiento del IPPI, se determinaron zonas prioritarias de atención en este rubro, se creó la metodología para la focalización y se

¹³ Se desconoce si esta propuesta tuvo continuidad dentro del IPPI, pues en el Informe de Resultados correspondiente a las labores realizadas en 2021, la actividad no vuelve a aparecer. Sin embargo, se mencionaba que era un proyecto a desarrollar entre 2021 y 2024, y la instrumentación de Consejos Regionales, que sí aparece dentro de la propuesta del PAT del PEPI 2021, se reporta aún como una acción relevante.

¹⁴ En el documento del Modelo de Desarrollo territorial, se establecen con claridad las implicaciones de su implementación, siendo una de ellas “el diseño de un marco normativo, reglamentario y administrativo y su sanción ante las instancias correspondientes, para formalizar y legitimar el nuevo arreglo institucional y su funcionamiento”. Esto se vería materializado en reglas de operación y reglamentos internos de las instancias creadas.

¹⁵ Acciones que efectivamente no se identificaron en los documentos de las sesiones ordinarias del Subcomité Especial.



condujeron las entrevistas con la población para determinar un modelo de vivienda con pertenencia cultural.

Asimismo, el IPPI impulsó una consultoría sobre modelos de negocio con pertenencia cultural para mujeres indígenas artesanas. A través de ella se identificaron las necesidades de financiamiento para la administración, acompañamiento técnico, mercadotecnia e infraestructura. Posteriormente se invitó al menos a seis instituciones para que las mujeres compartieran sus experiencias con este modelo de negocios, lo que dio paso a que las dependencias escucharan sus planteamientos y pusieran a su disposición sus programas públicos relacionados.

Como puede observarse, en estos ejercicios el IPPI –entidad rectora del PEPI– fungió efectivamente como el ente implementador del enfoque transversal, pues colaboró con la instancia ejecutora de uno de los PP en la definición de metodologías, la focalización de la población objetivo y en la inclusión de los pueblos indígenas en el establecimiento de sus prioridades dentro del marco de su cultura. Al mismo tiempo, se desempeñó como agente de la transversalización al acercar la oferta de programas públicos disponibles a la población objetivo del Programa Especial, estableciendo mecanismos de diálogo y acuerdo.

Cabe señalar que la réplica de estas experiencias para lograr una implementación exitosa del PEPI tendrá que pasar por la sensibilización de las y los funcionarios de todos los niveles de la APE, para hacer explícita la importancia de considerar a la población indígena como sujeto de derecho y llevar a cabo estos procesos de manera culturalmente pertinente.

SECCIÓN II.4. SOBRE LA COORDINACIÓN EN LAS ACCIONES

4. ¿El PEPI cuenta con los mecanismos de coordinación pertinentes para su instrumentación?

- 4.1 Existen mecanismos de coordinación que cumplen con los siguientes criterios:
- i. Están documentados, formalizados y/o cuentan con documentos normativos.
 - ii. Impulsa la participación activa de las áreas receptoras del PEPI en la toma de decisiones promoviendo una visión común.
 - iii. Define la elaboración de instrumentos de trabajo compartidos.
 - iv. El programa cuenta con una estrategia que considere la coordinación con las áreas impulsoras para la atención integral de sus Objetivos.
 - v. El esquema de coordinación específica y documenta los canales de comunicación interinstitucional.
 - vi. El esquema de coordinación es conocido/ socializado por los actores.

En concordancia con lo arriba expuesto, es posible afirmar que **no se cuenta con mecanismos ni estrategias formales de coordinación** que, de hecho, serían condición



previa del esquema de implementación. Como se mencionó en la pregunta 2.1, inciso iii, las funciones de coordinación del Subcomité Especial de Pueblos Indígenas están parcialmente estipuladas en los “Lineamientos para el funcionamiento del COPLADEP” (Gobierno del Estado de Puebla, 2019b), que fueron hechos del conocimiento de los integrantes del Subcomité en la sesión de instalación de este. No obstante, tal y como se señaló en la pregunta anterior, estos se limitan a normar la coordinación de las actividades del Subcomité, pero no regulan la dinámica de discusión de acciones ni el cumplimiento de acuerdos para la implementación del PEPI bajo la coordinación del IPPI como entidad rectora.

Debido a que tampoco se establecen con claridad las atribuciones de esta última instancia, resulta difícil consolidar la participación activa de los receptores del PEPI en la generación de una visión común. Esto se confirma a través de lo reportado tanto en las actas de las sesiones del Subcomité como en las entrevistas realizadas para esta evaluación, en donde se hace evidente que las dependencias integrantes del Subcomité no se sienten obligadas a dar cumplimiento a los acuerdos.

Igualmente, la ausencia de un esquema claro de coordinación, resultado de la falta de atribuciones y peso político de la entidad rectora, dificulta la elaboración de documentos de trabajo compartidos. En las entrevistas se identificó que, con excepción de la experiencia exitosa con la Secretaría de Bienestar referida en la sección anterior, las dependencias establecen sus acciones y presupuesto transversales de manera interna, y sólo en algunos casos consultan y/o informan sobre ellas al Subcomité, cuando éste se los solicita.¹⁶ En consecuencia, puede inferirse que no hay una estrategia oficial de coordinación con las dependencias participantes en el Subcomité para buscar el cumplimiento de los objetivos del Programa, ni tampoco un esquema de comunicación interinstitucional.

4.2 Con respecto a actores externos y otras dependencias, ¿en qué medida la institución o entidad responsable del enfoque transversal cuenta con mecanismos definidos de coordinación para desarrollar las actividades que se llevan a cabo en conjunto? ¿Están identificados los canales de comunicación externa para el logro de los objetivos? ¿Son conocidos/ socializados por los actores? ¿Están formalizados y/o se cuenta con documentos normativos?

Después de concluir con la revisión documental que permite afirmar que no existen mecanismos ni estrategias formales de coordinación del PEPI adicionales a los “Lineamientos para el funcionamiento del COPLADEP”, fue posible identificar otras dificultades en los procesos de colaboración institucional para dar cumplimiento a los objetivos del PEPI durante las entrevistas realizadas para esta evaluación.

¹⁶ Aunque también en las entrevistas algunas dependencias mencionaron que, en 2021, no habían recibido la solicitud correspondiente.



Como se señaló en preguntas previas, existen obstáculos para la coordinación como el hecho de que a las sesiones del Subcomité frecuentemente no asisten los mismos funcionarios por dependencia,¹⁷ lo que tiene como consecuencia que en ocasiones se desconozcan los acuerdos celebrados anteriormente. Aunado a ello, en las entrevistas se señaló que cuando funcionarios con capacidad de toma de decisiones asisten a las reuniones, de manera recurrente la información no es comunicada a las áreas operativas de las dependencias y viceversa. Esto hace aún más complejo coadyuvar con la concreción de las acciones discutidas en el marco del Subcomité, por lo que se recomienda que asistan ambos tipos de funcionarios para agilizar el seguimiento a los acuerdos.

Por otro lado, de la información recabada entre los entrevistados es posible inferir que la participación de las y los funcionarios de las dependencias que ejecutan los PP en más de un Subcomité Especial, y en sus propios Subcomités Sectoriales, no ha tenido como consecuencia la transversalización de las acciones sino, por el contrario, ha generado una carga excesiva en los requerimientos para reportar estas actividades. Esto tiene como consecuencia que las dependencias prioricen el cumplimiento de sus asuntos estratégicos por encima de los enfoques transversales, lo que en opinión de los entrevistados es a su vez resultado de que el tema de Pueblos Indígenas no tiene el mismo peso en la agenda pública que, por ejemplo, el eje transversal de Igualdad Sustantiva.

No obstante, si bien todo lo anterior ha repercutido en que la coordinación entre la instancia rectora del PEPI y las dependencias integrantes del Subcomité de Pueblos Indígenas se limite, en el mejor de los casos, a compartir información sobre avances presupuestales, en el curso de las entrevistas fue posible identificar otras experiencias de coordinación que se han dado más bien por voluntad de funcionarios de todos los niveles. Éste ha sido principalmente el caso de las secretarías de Turismo, Cultura, Trabajo e Infraestructura.

La Secretaría de Turismo, a través de su dirección de Turismo Rural y en colaboración con el IPPI, ejecutó un programa de artesanos que tuvo como resultado la creación de una red de artesanos indígenas y la traducción de los catálogos de artesanos al náhuatl. Asimismo, actualmente se trabaja con el IPPI en la incorporación de la medicina tradicional al sector turístico de la entidad y la promoción de guías comunitarios.

En el tema de Cultura, la Secretaría ha colaborado con el IPPI a través de la elaboración de un padrón de artesanos y su credencialización, por el que puede identificarse la población indígena dedicada a esta actividad.

¹⁷ A decir de los entrevistados esto no es sólo resultado de la disponibilidad para asistir a las reuniones sino a los constantes cambios de personal por los que han atravesado las dependencias de la APE.



En el ámbito de la Secretaría del Trabajo, ésta promovió la formación de sociedades cooperativas, apoyando con capacitaciones, maquinaria, equipo y herramientas a población indígena.

Desde la Secretaría de Infraestructura se destacó la colaboración para integrar la base de indicadores sociales que han apoyado no sólo la toma de decisiones, sino que también han resultado útiles para hacer diagnósticos y dar seguimiento a la ejecución de las obras.

Se puede observar entonces que de la misma forma que con la experiencia de coordinación con la Secretaría del Bienestar referida en la sección 2.3 “Implementación por medio de las instituciones responsables”, en estas colaboraciones el IPPI ejerció sus atribuciones de entidad rectora al involucrarse como experto en el tema de Pueblos Indígenas en las actividades de diagnóstico y acompañamiento de las iniciativas, contradiciendo la percepción que algunas otras dependencias tienen del Instituto sólo como una instancia que se ocupa de la difusión y traducción de los PP a la población indígena.

Sin embargo, de lo referido en las entrevistas a su vez se desprende que estas experiencias no suceden con frecuencia y que el Subcomité no ha logrado constituirse como un espacio de coordinación dirigido a transversalizar la acción pública hacia la población indígena. Esto se expresa también en la participación de actores externos como representantes de la sociedad civil, ya que, aunque han acudido a las sesiones del Subcomité para expresar sus necesidades ante las y los funcionarios de las dependencias relacionadas, a través de las actas y presentaciones de las sesiones fue posible identificar que no se ha logrado dar seguimiento ni cumplimiento a sus solicitudes.

4.3 ¿Qué oportunidades existen para mejorar la coordinación y los resultados con las instituciones o entidades responsables del cumplimiento de los programas derivados del PED?

Tanto de la información obtenida en las entrevistas como por los datos asentados en la presentación de la segunda sesión del Subcomité y en los Informes de Avances 2020 y 2021 del IPPI, se identificó que el esfuerzo por transversalizar la acción pública dirigida a los pueblos indígenas en la entidad sucede ya en la práctica a pequeña escala, justamente a través de la implementación del programa presupuestario del IPPI, “Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas”, cuyas actividades corresponden directamente a las líneas de acción, estrategias y objetivos del PEPI.¹⁸

La relación del Instituto con el PEPI está normada esencialmente a través de la Dirección de Desarrollo con Identidad Indígena, el Departamento de Derechos Indígenas y la

¹⁸ Si bien no queda claro si las acciones reportadas en los informes de resultados corresponden al programa presupuestario o al Programa Especial.



Dirección de Administración y Finanzas. Existe un Manual de Organización 2021 en el que se determina que la primera debe “proveer la información que se le requiera, a fin de mantener actualizado el Programa Especial [...]”; el segundo se encarga de “coordinar, supervisar y ejecutar las acciones que, en materia de su competencia, se deriven de la actualización, seguimiento y evaluación del Programa Especial [...]”, y la tercera tiene entre sus responsabilidades “planear, controlar y proporcionar oportunamente los recursos financieros autorizados que requieran las áreas administrativas para el cumplimiento de los programas de trabajo y el desempeño de sus funciones, [...] en congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Especial [...]” (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2020b).

Adicionalmente, algunas funciones del Departamento de Planeación Territorial, empatan con los objetivos del PEPI, como “promover alianzas estratégicas del Instituto con Entidades de los sectores público, privado o social, que mejoren el suministro de bienes y servicios a los pueblos y comunidades indígenas”; “acompañar y ejecutar acciones de desarrollo de capacidades en los pueblos y comunidades indígenas y representantes de la administración pública federal, estatal y municipal que faciliten el diseño, ejecución y evaluación de proyectos específicos, PP y políticas públicas en el marco del desarrollo de territorios indígenas” y “definir estrategias metodológicas y operativas que clarifiquen los procedimientos a utilizar en el establecimiento de acciones, proyectos y programas orientados al desarrollo territorial de los pueblos indígenas y afroamericano” (Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, 2020b).

Por todo lo anterior, los vínculos directos entre el IPPI y el PEPI plantean la pregunta sobre la posibilidad de retomar la experiencia del primero en acciones de transversalización, como una oportunidad para mejorar la coordinación y los resultados con las instituciones o entidades responsables del cumplimiento de los programas derivados del PED. Esto pasaría en primera instancia por reconocer que al ser un organismo público de reciente creación,¹⁹ su capacidad institucional y presupuesto no son comparables con el resto de las secretarías, lo que no sólo limita su aportación al cumplimiento de los objetivos del Programa Especial, sino que lo pone en desventaja al momento de ejercer sus atribuciones de entidad rectora en el Subcomité frente a las otras dependencias. En consecuencia, retomar su *expertise* implicaría dotarlo de las capacidades para ejercer su mandato como ente rector del PEPI más allá del alcance de su programa presupuestario, adoptando y escalando sus mecanismos y relaciones con otros actores para subsanar la ausencia de esquemas formales de coordinación e implementación del Programa Especial.

¹⁹ El IPPI fue creado por decreto el 15 de enero de 2020 (Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, 2020b).



Cabe destacar que esto debe pasar también por la resolución de los problemas de diagnóstico del PEPI, señalados en la primera sección de este documento de evaluación y que son tema constante en el Subcomité.²⁰

En su caso, ¿qué objetivos se ven más afectados por estas áreas de oportunidad en la coordinación?

El cumplimiento de todos los objetivos del PEPI se ve afectado por esta falta de mecanismos y estrategias formales de coordinación. No obstante, esto resulta aún más preocupante en el caso de los objetivos de las temáticas 4 (*Patrimonio Cultural*) y 8 (*Territorio y Medio Ambiente*) que, como ya se mencionó, se relacionan íntimamente con dos aspectos claves de la vida social de la población indígena: sus especificidades culturales y de relación con el territorio como sustento de sus cosmovisiones y medios de vida.²¹ Esto repercute en el abordaje de todos los demás objetivos del Programa.

Lo que denota el análisis realizado para dar respuesta a esta pregunta es que esta problemática es consecuencia del poco peso que tiene la atención a los pueblos indígenas como sujetos de derecho en la agenda pública de la APE, lo que se hace evidente en varios ámbitos, desde a nivel de la entidad rectora que no termina de actualizar la definición de la población objetivo ni el diagnóstico de sus problemas y es percibida como poco proactiva; hasta la falta de seguimiento a los acuerdos hechos en las reuniones del Subcomité por parte de las dependencias ejecutoras de los PP, la percepción de que la población indígena “no requiere de políticas públicas específicas”, y la baja asignación de presupuesto para el Programa en general y para las temáticas 4 y 8 en particular.²²

Esto podría subsanarse mediante la adopción de un enfoque de desarrollo territorial y participativo y de derechos culturales, cuyos mecanismos de coordinación parecen estar al menos esbozados en el trabajo que actualmente realiza el IPPI a pequeña escala,²³ a través del cual se reconocería a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y “al territorio como unidad de análisis fundamental”.

²⁰ Si bien se sugiere la posibilidad de retomar el *expertise* del IPPI en temas de coordinación e implementación, cabe señalar que se tiene el riesgo de arrastrar inercias institucionales como, por ejemplo, lo que ocurrió específicamente con el tema del Diagnóstico, que fue retomado casi textualmente del diagnóstico correspondiente al programa presupuestario del IPPI y cuyos datos estadísticos, materia esencial del trabajo del PEPI, no han sido actualizados con la información del Censo 2020.

²¹ Esta brecha no es particular de la política pública estatal ni federal. Se sugiere revisar el tema en relación con el análisis de la vinculación del PEPI con los objetivos y metas de la Agenda 2030 (ver pregunta 5 de la Sección 1, particularmente el análisis para las temáticas 4 y 8).

²² Ver Gráfico 1. Contribución de los PP a los objetivos del Programa Especial de Pueblos Indígenas, ejercicio fiscal 2021.

²³ Y en el Modelo de Desarrollo Territorial mencionado en la sección 2.3 “Implementación por medio de las instituciones responsables”.



SECCIÓN II.5. SOBRE EL SEGUIMIENTO POR PARTE DE LA ENTIDAD COORDINADORA

5. ¿El PEPI cuenta con estrategias de supervisión para brindar seguimiento al cumplimiento de sus líneas de acción por parte de las instituciones o entidades responsables del enfoque transversal?

El seguimiento al cumplimiento de objetivos y de sus líneas de acción es un aspecto importante dentro de los Programas Especiales. En el caso del PEPI el fundamento legal para el seguimiento se encuentra en el artículo 15 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (Gobierno del Estado de Puebla, 2020), que menciona que se debe promover el uso del sistema estatal de información para el control, seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas sectoriales, especiales y regionales. Adicionalmente, cuenta con los Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación de los Documentos Rectores y Programas Presupuestarios de la Administración Pública del Gobierno del Estado de Puebla (Gobierno del Estado de Puebla, 2020c), que en sus artículos 46 al 55 se refiere al seguimiento de las estrategias estatales.

- 5.1 ¿Las responsabilidades de supervisión y seguimiento de las líneas de acción están documentadas, formalizadas y/o cuentan con documentos normativos?

Derivado de lo anterior, se identifican dos mecanismos para el seguimiento del PEPI. Con base en los Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación, en su Artículo 46 se menciona que el PEPI debe contar con indicadores propios para su evaluación a nivel de objetivo y meta. No obstante, los indicadores actuales solo miden los objetivos de manera parcial (Ver pregunta 13). A su vez, en su Artículo 47 se menciona que la instancia rectora del PEPI debe emitir lineamientos que observarán las Dependencias y Entidades para el seguimiento de los indicadores, para lo cual la instancia rectora debe contar con un mecanismo o plataforma para el seguimiento de indicadores, metas, alineación a indicadores que deriven del PED, Población Potencial y resultados (Artículo 48). En la pregunta 12 de esta evaluación se hace referencia al “Sistema de Información para el Seguimiento a la Planeación y Evaluación de Desarrollo” que podría cumplir parcialmente con lo señalado en el Artículo 48, no obstante, no reporta población potencial y resultados.

- 5.2 ¿Se reportan los avances en las acciones implementadas por las instituciones vinculadas de manera sistematizada y se da seguimiento y retroalimentación en la consecución de los objetivos del PEPI?

Por otra parte, la coordinación del PEPI realiza este seguimiento a través del Subcomité Especial de Pueblos Originarios, que también es mencionado en los Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación en los Artículos 50 y 51, en donde la coordinación puede solicitar a las dependencias resultados y avances en cada uno de los objetivos y metas. El Subcomité se rige por los Lineamientos para el funcionamiento



del COPLADEP de la APE (Gobierno del Estado de Puebla, 2019b) enfocados al cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030. En su Artículo 4 se menciona cómo se conforma el comité y en los Artículos 5 al 16 se mencionan las responsabilidades de cada una de las personas integrantes, y en el Artículo 17 se menciona que una de las obligaciones del Subcomité es el dar seguimiento a las acciones realizadas por las Dependencias y Entidades que contribuyen al PEPI. Sin embargo, hace falta señalar quién es la persona responsable de hacer dicha actividad y quiénes deben colaborar. Este aspecto puede resolverse con la definición de “Lineamientos para la implementación, seguimiento y evaluación de resultados del Programa Especial de Pueblos indígenas”.

La supervisión y seguimiento de acciones se realiza de manera trimestral por parte de la coordinación del PEPI y del IPPI. No obstante, en los informes trimestrales se identifica que se presentan como reportes de avances y seguimiento del PEPI, reportes que corresponden al programa presupuestario E088 Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Por ejemplo, el informe correspondiente al tercer trimestre de 2021 que corresponde a las líneas de acción y componentes del programa presupuestario. En ese sentido los avances reportados no hacen referencia a las otras entidades vinculadas al PEPI.

Uno de los hallazgos importantes de las entrevistas realizadas es que en el subcomité se solicita que las dependencias reporten sus avances y aportaciones a las acciones del PEPI, no obstante, se considera que debería de ser una de las funciones de la coordinación el monitorear y dar seguimiento a los objetivos del PEPI. Pero para ello, es indispensable que la coordinación cuente con el soporte legal que le permita hacerlo y en caso de no identificar avances poder hacer recomendaciones a cada una de las dependencias vinculadas al PEPI.

5.3 ¿Qué oportunidades existen para mejorar la supervisión y seguimiento por parte de la entidad responsable de la supervisión y coordinación del PEPI?

Derivado de lo anterior se identifican las siguientes áreas de oportunidad para mejorar la supervisión y seguimiento por parte de la entidad responsable:

- La supervisión y el seguimiento se encuentra a cargo de la coordinación del PEPI y para ello debe contar con lineamientos que debe emitir con base en el Artículo 47 de los Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación.
- En los lineamientos correspondientes se debe señalar que la supervisión y seguimiento debe ser sobre el PEPI y, por tanto, no solo debe reportar avances en las líneas de acción de un programa presupuestario, sino que debe mostrar con claridad las contribuciones que realizan las otras dependencias vinculadas en el logro de objetivos, metas y atención de población potencial.



- El subcomité Especial de Pueblos Originarios es un espacio que puede contribuir a la supervisión y seguimiento del PEPI, pero debe describir dentro de sus atribuciones la obligación y los tiempos en lo que se debe hacer, es decir, se debe definir en qué periodo se realiza la supervisión, cuándo se deben reportar los resultados obtenidos, y quién es responsable para realizar esta tarea. Por las características del PEPI un seguimiento de manera trimestral puede contribuir al logro de objetivos, pero debe estar señalado para que sea una obligación por parte de la entidad responsable y que se generen los reportes e informes que muestren las contribuciones de todas las entidades vinculadas diferenciando por línea de acción.

SECCIÓN II.6. PRESUPUESTO TRANSVERSAL

6. ¿En qué medida el mecanismo actual cumple el objetivo propuesto para asignar un presupuesto transversal?

Actualmente el presupuesto destinado al cumplimiento de los objetivos del PEPI proviene de las instituciones vinculadas a cada uno de ellos. Al tratarse de un Programa Especial **no cuenta con presupuesto etiquetado en la Ley de Egresos del Estado de Puebla**, por lo que depende de la coordinación entre el área responsable del PEPI y cada una de las dependencias vinculadas. Los encargados de la asignación presupuestal de cada programa deben registrar en el Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF) del Gobierno del Estado Puebla los montos y su vinculación con el PED, con los Programas Sectoriales, con los ODS y con los Programas Especiales. Los montos y las líneas de acción son una asignación de las dependencias en lo individual, quienes consultan a los encargados de los programas especiales para mejorar la distribución de los recursos. Lo que no está claro es en qué momento se ponen de acuerdo y la forma en que se comunican.

En ese sentido, se considera que el mecanismo **cumple parcialmente el objetivo propuesto para asignar el presupuesto transversal**, principalmente por dos motivos.

El primero, es que los requerimientos por parte de la Secretaría de Planeación y Finanzas obligan a las dependencias a que sus presupuestos se encuentren a alineados a los diferentes programas y objetivos del Gobierno del Estado de Puebla; no obstante, **no define una regla para el monto mínimo que debe asignarse a cada acción**, por lo que hay dependencias con una cantidad importante de recursos destinados al PEPI, y otras con muy poco presupuesto. En la pregunta 9 de esta evaluación se aborda este tema con mayor detalle y en el Anexo 2 se enlistan los programas vinculados al PEPI. En el Cuadro 8 se presenta, a manera resumen, el presupuesto por dependencia para el 2021 y 2022, junto con el número de programas vinculados al PEPI. En el cuadro se puede observar que hay dependencias con montos



de presupuesto para el PEPI menores a 10 mil pesos anuales y que corresponden a 2 programas.

El segundo motivo, es que el presupuesto total para el PEPI no es acorde a la magnitud de los problemas que busca atender. Por ejemplo, el objetivo de promover la recuperación del campo poblano mediante el impulso del desarrollo económico entre las regiones indígenas tiene una línea acción sobre movilidad, y por tanto se vincula al Programa de Movilidad, y solamente se destinan 7,100 pesos para el 2022 (Cuadro 11), por lo que el monto es muy bajo para lograr algún cambio o efecto sobre el logro del objetivo de promover la recuperación del campo poblano.

CUADRO 11. CONTRIBUCIÓN DE LAS DEPENDENCIAS AL PRESUPUESTO TRANSVERSAL 2021 Y 2022

No.	Dependencia	No. PP	Presupuesto en pesos		Porcentaje 2022	
			2021	2022	Presupuesto Transversal	Acumulado
1	Bienestar	3	114,268,965	114,268,964	42.4%	42.4%
2	Infraestructura	3	33,717,283	82,202,407	30.5%	72.8%
3	Desarrollo Rural	6	13,463,071	41,463,071	15.4%	88.2%
4	Educación	2	20,538,804	22,062,760	8.2%	96.4%
5	Instituto Poblano de Pueblos Indígenas	1	3,979,770	3,979,770	1.5%	97.8%
6	Fiscalía General del Estado	1	2,625,677	2,888,245	1.1%	98.9%
7	Economía	2	18,900,000	1,940,000	0.7%	99.6%
8	Cultura	2	569,572	569,572	0.2%	99.9%
9	Trabajo	1	350,000	350,000	0.1%	99.981%
10	Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial	2	23,706	23,705	0.009%	99.989%
11	Seguridad Pública	1	16,433	16,433	0.006%	99.995%
12	Movilidad y Transporte	2	2,870	7,100	0.003%	99.998%
13	Turismo	2	5,250	5,250	0.002%	100.000%
	Total general	28	208,461,400	269,777,277	100.000%	

Fuente de información: Elaboración propia a partir de la información de Secretaría de Planeación y Finanzas (2021).

6.1 ¿Cuál es el objetivo de tener un presupuesto transversal?

El presupuesto transversal tiene el objetivo de fomentar la interacción entre las diferentes dependencias del gobierno estatal para el logro de objetivos comunes. Es decir, la transversalidad busca atender problemas que por su naturaleza no pueden ser atendidos con un programa en lo individual, por lo que busca facilitar su atención mediante la coordinación de objetivos, líneas de acción y de presupuestos de las diferentes dependencias relacionadas al programa especial.



6.2 ¿En qué medida las disposiciones en el mecanismo vigente cuentan con atribuciones y responsables con claridad? ¿Qué papel juegan las instituciones de la APE en la asignación del presupuesto transversal?

En cuanto a las disposiciones legales referentes a la asignación de presupuesto, se identifica que existen los lineamientos necesarios por parte de la Secretaría de Finanzas que obligan a las instituciones de la APE a asignar y alinear sus presupuestos a los objetivos de los Programas Especiales. Sin embargo, no se identificó en el marco regulatorio la forma en la que se definen los montos a destinar para cada objetivo del PEPI. Las instituciones de la APE tienen toda la responsabilidad de la asignación presupuestal, y la coordinación del PEPI puede hacer sugerencias o requerimientos en lo particular, pero las instituciones de la APE no están obligadas a cumplir con los requerimientos y es así como se tiene como resultado un presupuesto transversal que cumple parcialmente con lo requerido para el logro de los objetivos del PEPI. Es decir, una dependencia puede asignar un monto bajo para el PEPI, y de acuerdo con el marco regulatorio cumple con la asignación presupuestal, pero no con lo requerido para el logro de los objetivos del Programa Especial.

6.3 ¿Qué implicaciones tiene (o tendría) el mecanismo vigente para las instituciones que ejercen el gasto? ¿Qué retos presenta o presentaría la implementación de este mecanismo?

Derivado de lo anterior, se identifica que **la asignación presupuestal es un tema difícil** de cumplir con el PEPI. Las entidades de la APE buscan cumplir con lo requerido por la Secretaría de Finanzas y registran sus asignaciones presupuestales en el SIAF, pero puede que esta asignación no se encuentre definida de manera conjunta con la coordinación del PEPI. Esto se debe a que las dependencias buscan cumplir con sus requerimientos presupuestales y, posteriormente, con los objetivos de los Programas Especiales.

6.4 En caso de que sea ya conocido e implementado por las instituciones de la APE, ¿qué valor agregado se considera que tiene un programa o rubro de gasto por contar con presupuesto transversal?

Un hallazgo importante de las entrevistas realizadas a las y los funcionarios de las diferentes dependencias de la APE muestra que tienen interés por los Programas Especiales como el PEPI. No obstante, consideran que tienen pocos elementos legales para poder asignarle una mayor cantidad de recursos. A su vez, se hace mención de que no solamente aportan presupuestos, sino que también buscan priorizar dentro de su población objetivo a la población objetivo del PEPI, pero para poder hacerlo requieren de una mayor vinculación con la coordinación del PEPI para la definición de reglas en la entrega de apoyos. Además, también requieren de apoyo en la difusión de los diferentes programas de la APE en las comunidades Indígenas, que desde el punto de vista de las diferentes instituciones, es responsabilidad de la coordinación del PEPI.



Hallazgos, recomendaciones y conclusiones



Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

En este apartado se expone el análisis sobre las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del PEPI. Es el resultado de la revisión a cada una de las preguntas que conforman esta evaluación y busca mostrar los aspectos positivos y buenas prácticas en el diseño del PEPI. Con la finalidad de facilitar el análisis se ha agrupado cada uno de los elementos del FODA por el diseño y articulación del PEPI.

FORTALEZAS

DISEÑO DEL PROGRAMA

Una de las fortalezas más importantes que se identificaron del PEPI es su población objetivo, en el sentido de que la política nacional actual reconoce la importancia de los pueblos originarios y de la necesidad de brindar una atención puntual a sus principales necesidades. El PEPI es un Programa Especial que busca atender a la población indígena del Estado de Puebla y que representa un porcentaje importante de su población.

La población objetivo y sus objetivos se encuentran alineados con los ODS, por lo que es una fortaleza para el PEPI y que destaca su importancia respecto a otros programas que existen en el Estado de Puebla. El diagnóstico, aunque incompleto, logra mostrar en términos generales la situación de desigualdad en la que se encuentra la población indígena de la entidad y la relevancia de una atención de forma integral por parte del gobierno estatal, bajo un enfoque de pertinencia cultural y de respeto a los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas.

En términos generales, la definición de los 8 objetivos se expresa como los cambios sustantivos necesarios para revertir los problemas públicos de la población indígena, lo cual aporta claridad sobre el rumbo de la política del Estado de Puebla en materia de pueblos indígenas.

ARTICULACIÓN DEL PROGRAMA

En cuanto a su articulación, el PEPI cuenta con los elementos mínimos para demandar y definir una coordinación que permita enfocar a los principales PP de la entidad en la atención de la población indígena. Estos elementos se encuentran en la legislación estatal como la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación de los Documentos Rectores y Programas Presupuestarios de la Administración Pública del Estado de Puebla.

A pesar de que no se identificaron Lineamientos de funcionamiento y seguimiento elaborados por el Subcomité Especial, se han logrado acuerdos entre el IPPI y algunas secretarías para coadyuvar en los PP, lo que demuestra voluntad política para la



implementación del Programa Especial. Es prioritario que se documenten estas buenas prácticas y que puedan escalarse de manera formal para buscar el mayor involucramiento de aliados institucionales.

Otra fortaleza identificada es que ya varios PP están atendiendo a la población indígena de la entidad, por lo que la implementación del PEPI resulta de interés para las dependencias de la APE, siempre que estén claros los mecanismos de articulación.

OPORTUNIDADES

DISEÑO DEL PROGRAMA

Una oportunidad para el PEPI es la disponibilidad de información a nivel nacional y estatal que permitiría ampliar y mejorar el diagnóstico actual, además de explorar la posibilidad de incorporar nuevos indicadores para el seguimiento de objetivos, metas y líneas de acción.

Otro aspecto importante, es la disponibilidad de otros indicadores monitoreados por PP que pueden adherirse al PEPI y ampliar la batería de indicadores a nivel estatal para el seguimiento de sus objetivos y metas.

A su vez, se considera una oportunidad, la posibilidad de definir indicadores de gestión del gobierno federal que puedan dar más elementos sobre el logro de objetivos y metas. La información de dependencias públicas es una fuente de información que podría contribuir a la mejora del seguimiento a la atención de la población objetivo del programa.

ARTICULACIÓN DEL PROGRAMA

Los Subcomités Especiales, impulsados para transversalizar los Programas Especiales, ofrecen un espacio de diálogo y encuentro sumamente valioso en términos institucionales, con el potencial de impulsar proyectos de mayores escalas e incluso con vinculación con dependencias federales o instancias de cooperación para el desarrollo. Por ello, es de suma importancia que el IPPI y las y los responsables de los PP logren identificar y comunicar en qué regiones o segmentos de la población indígena se requieren focalizar los esfuerzos de intervención pública para el logro de los objetivos del PEPI. En este sentido, la elaboración de un Plan Anual de Trabajo del Subcomité Especial de Pueblos Indígenas constituye una buena oportunidad para fortalecer la implementación del PEPI, más si se realiza bajo un enfoque participativo, donde se involucre tanto a las Dependencias y Entidades de la APE como a las propias organizaciones y representaciones indígenas del Estado de Puebla.

La transversalización de la política pública y el modelo de regionalización que actualmente trabaja el Gobierno del Estado de Puebla dan pie para el impulso de sistemas de monitoreo y evaluación de la política pública desde un enfoque territorial, que permita medir los efectos y resultados de sus programas, no de manera aislada,



sino agregando el conjunto de las intervenciones públicas. Para ello, se requeriría impulsar el diseño de una metodología con dicho enfoque.

DEBILIDADES

DISEÑO DEL PROGRAMA

El diagnóstico en sus condiciones actuales aporta pocos elementos para valorar la congruencia entre la problemática identificada y los 8 objetivos especiales propuestos por el Programa.

La definición de las 8 estrategias, que reflejan casi textualmente los objetivos a los que contribuyen, no precisan los medios identificados para resolver el problema público y, con ello, dificulta la comprensión de la Teoría del Cambio del Programa Especial.

Finalmente, la ausencia de indicadores para cada uno de los 8 objetivos especiales del PEPI limita el seguimiento de los resultados de la política pública para los pueblos indígenas.

ARTICULACIÓN DEL PROGRAMA

Solo el 33% de las líneas de acción del PEPI están retomadas en algún programa presupuestario, lo que da cuenta de la aún débil transversalización del enfoque de pueblos indígenas en los instrumentos de política pública del Gobierno del Estado de Puebla.

Además, el Programa aún no cuenta con un esquema de implementación claro, documentado y formalizado. Lo que podría estar asociado a la escala de la instancia rectora que limita los recursos humanos, financieros y materiales para promover con mayor liderazgo la transversalización del Programa. A diferencia de las entidades rectoras de los otros Programas Especiales, el IPPI es de reciente creación, no tiene la jerarquía de una secretaría, y posiblemente tampoco la fuerza política, y el monto de presupuestos suficientes para operar un programa de tal magnitud, en comparación con las secretarías de estado.

AMENAZAS

DISEÑO DEL PROGRAMA

Una de las principales amenazas identificadas en el diseño es que no se cuenta con los indicadores suficientes para monitorear los objetivos y metas del PEPI, por lo que no se tiene la capacidad de medir las contribuciones del PEPI a los objetivos estatales, nacionales y de la Agenda 2030, en particular a las metas de los ODS y a los indicadores de la Agenda 2030.



De la valoración de la vinculación lógica, se observa que 18 de los 27 programas tienen una vinculación congruente de sus resultados a nivel propósito con los objetivos del PEPI a los que se alinean, aunque esta es en términos generales. Una amenaza al logro de los objetivos del PEPI es latente si no se desarrollan lineamientos específicos para que los PP aseguren criterios de focalización para atender a la población o los territorios indígenas.

ARTICULACIÓN DEL PROGRAMA

La situación actual por la que atraviesa el país, derivada de la pandemia ocasionada por la COVID-19, limita los recursos disponibles que en gran medida tienen que destinarse al sector salud, y por ende pueden afectar en el mediano plazo al logro de las metas del programa.

El desconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas por parte de las y los responsables de los PP, puede derivar en una gestión de los instrumentos de política pública sin considerar, por un lado, el enfoque de rescate y reconocimiento de su cultura, y por el otro, las condiciones estructurales e históricas de inequidad que han enfrentado las poblaciones indígenas, por lo que es de suma importancia la sensibilización transversal entre las y los funcionarios públicos para una atención integral y pertinente de la población objetivo del Programa Especial.



Valoración general

Hacer hincapié en los pueblos indígenas es decisivo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pues, si bien a nivel nacional se han logrado avances en la disminución de pobreza en los últimos años, los pueblos indígenas se han mantenido como parte de la población en pobreza extrema. En este sentido, a pesar del desarrollo de múltiples marcos normativos e instrumentos internacionales para proteger a los pueblos indígenas (entre los que destacan el Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales de 1989, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas de 2014) es necesario asegurar que las políticas públicas nacionales y subnacionales reconozcan la protección a sus derechos, de manera incluyente y articulada.

En tal contexto, el Programa Especial de Pueblos Indígenas del Gobierno del Estado de Puebla constituye un instrumento de suma relevancia para contribuir al esfuerzo estatal, nacional y global en favor de la población indígena, que requiere en primera instancia la articulación de las Dependencias y Entidades de la APE. Sin embargo, se considera que el PEPI tiene áreas de oportunidad que requieren de atención inmediata con la finalidad de poder lograr sus objetivos y metas en el mediano plazo.

Como valoración general se destaca, por un lado, la necesidad de contar con una definición clara, delimitada y cuantificada de los problemas públicos para cada una de las 8 temáticas identificadas por el Programa. A partir del fortalecimiento del diagnóstico, se podrán identificar las mayores brechas de desarrollo y mejorar la focalización en términos territoriales y de población objetivo, fortaleciendo así el diseño del Programa y teniendo mayores elementos para la planeación estratégica por parte del IPPI. Por otro lado, se destaca la relevancia de identificar a las principales dependencias con las que se debe trabajar en mayor coordinación y aquellas en las que es necesario promover una mayor participación en el presupuesto transversal, aunque la contribución real de los PP a los objetivos del PEPI solo podrá lograrse si se diseñan y emplean efectivamente herramientas para focalizar apoyos a la población indígena en el Estado. Finalmente, es necesario asegurarse de que se cuente con indicadores de desempeño mínimos para cada uno de los 8 objetivos especiales que permitan monitorear y evaluar los efectos de sus PP en la población objetivo del PEPI.



Hallazgos y recomendaciones

En esta sección se presentan los principales hallazgos y recomendaciones derivados del ejercicio de evaluación del diseño y articulación del programa; para mayor detalle de estos puede consultarse en el **Anexo 6**.

SOBRE EL DISEÑO DEL PROGRAMA

DIAGNÓSTICO

El diagnóstico es insuficiente en el sentido de que aborda parcialmente o no aborda alguno de los 9 puntos sugeridos por la metodología para la evaluación de diseño y articulación del PEPI. En específico falta precisar la causalidad del problema a atender y reportar información que den sustento a la definición de los 8 objetivos especiales sobre los que el Programa busca incidir. Por lo anterior, se recomienda que el IPPI complete el diagnóstico en los objetivos y temáticas donde actualmente no se delimita la problemática de la población indígena (ver Anexo 1), ello servirá para determinar las líneas de acción prioritarias en cada uno de los 8 objetivos, así como las Dependencias y Entidades de la APE con las que es más importante establecer estrategias de coordinación interinstitucional.

CONGRUENCIA

La falta de información diagnóstica sobre el estado actual de las desigualdades que enfrentan los pueblos indígenas del Estado de Puebla podría derivar en una identificación deficiente de las estrategias y líneas de acción desarrolladas en el PEPI, por lo que, una vez completado el diagnóstico, se recomienda que el IPPI revise la congruencia entre temáticas y problemáticas, dando paso a la priorización de las líneas de acción y a la identificación de líneas faltantes, en su caso.

Dado que los objetivos específicos, las estrategias y las líneas de acción del PEPI tienen como objetivos superiores declarados el desarrollo con identidad desde un enfoque con perspectiva de género, interculturalidad y sostenibilidad, existe una vinculación directa con los ODS.

PERTINENCIA

En general los objetivos del PEPI son claros y reflejan el cambio esperado, a excepción de los objetivos 2 y 3, cuya ambigüedad (“promover la recuperación del campo” e “impulsar el desarrollo pleno de las mujeres y jóvenes”) limita la identificación del resultado esperado, así como de los indicadores pertinentes. Se recomienda al IPPI ajustar la redacción de dichos objetivos para facilitar su operacionalización, es decir,



esto puede hacerse si previamente se elabora la definición de lo que se entiende por “la recuperación del campo” o “el desarrollo pleno de las mujeres y jóvenes”. Asimismo, se observa que algunos objetivos se plantean “impulsar”, “fomentar” o “promover” ciertas acciones, cuando podrían expresar más claramente la orientación a resultados utilizando verbos alineados al sentido del indicador asociado a cada objetivo. Por ejemplo, incrementar el acceso de la población indígena a los servicios de salud, aumentar el acceso de la población indígena a la educación, etcétera.

La definición de una estrategia única por objetivo y el fraseo redundante de la estrategia con el objetivo dificulta distinguir los medios identificados para alcanzar los objetivos, lo que refleja una Teoría del cambio del Programa incompleta, que podría derivar en falta de claridad de los PP para su alineación al Programa Especial. Se recomienda al IPPI replantear la definición de estrategias dentro de cada objetivo, siguiendo la sintaxis de la metodología propuesta por la SPF e incluyendo elementos que reflejen la relación causal que sustenta la estrategia y sus líneas de acción.

La información diagnóstica por temática permitirá identificar con mayor pertinencia las líneas de acción prioritarias a impulsar como parte del enfoque de transversalización de pueblos indígenas. Ello, y la clara definición de éstas, son fundamentales para promover entre las dependencias sectoriales su compromiso e involucramiento para su atención. Una vez enriquecido el diagnóstico del PEPI y revisadas las estrategias, de acuerdo con las recomendaciones anteriores, se sugiere que el IPPI ajusté las líneas de acción para su priorización. Asimismo, se recomienda ajustar el fraseo de las líneas de acción 2.6, 3.3, además de precisar y fusionar en una sola las líneas de acción 4.3 y 6.1.

ALINEACIÓN E INSTRUMENTACIÓN

El cumplimiento de cada uno de los objetivos especiales del PEPI depende, por un lado, del número de PP cuyos resultados a nivel propósito efectivamente contribuyan a los objetivos del PEPI; y por el otro, del monto de presupuesto de dichos PP destinado efectivamente a la atención de la población indígena o de los municipios en donde habitan. En consecuencia, los objetivos 5 y 2 tienen la mayor probabilidad de cumplirse siempre y cuando se procuren, por un lado, la atención a la población indígena con los diferentes instrumentos de política pública; y por el otro, la coordinación interinstitucional para potenciar los resultados en la población y en los territorios indígenas. Por el contrario, los objetivos 1. “Seguridad y Justicia”; 4. “Patrimonio cultural” y 8. “Territorio y medioambiente” son los que presentan la menor contribución de los PP tanto por el número de programas adscritos, como por el monto de presupuesto que suman y; por lo tanto, los que están en mayor riesgo de no alcanzarse.

A partir de lo anterior, se recomienda que el IPPI, en acuerdo con la Secretaría de Planeación y finanzas, desarrolle una estrategia de sensibilización y promoción del enfoque de derechos indígenas entre la APE del Gobierno del Estado de Puebla con el objetivo de impulsar las alianzas institucionales que deriven en la mayor vinculación



de los PP al PEPI y en su presupuesto transversal; esto es especialmente importante en los objetivos de Territorios y Medio Ambiente, Patrimonio cultural y Seguridad y Justicia, que actualmente son los que tienen menos vinculación con los instrumentos de intervención pública de la entidad.

Además, se recomienda que, en el marco del Subcomité Especial de Pueblos Originarios, el IPPI y las y los responsables de los PP definan y acuerden un documento de “Lineamientos para la implementación, seguimiento y evaluación de resultados del Programa Especial de Pueblos Indígenas” con al menos las siguientes características: a) criterios mínimos de focalización para la atención de la población y territorios indígenas en cada uno de los PP vinculados al PEPI; ello, con base la priorización de la problemática a atender derivada del diagnóstico actualizado (ver recomendaciones 1 y 2); b) mecanismos o esquemas prioritarios para transversalizar la atención de los diversos programas públicos a la población indígena, bajo un enfoque de pertinencia cultural y respecto a sus derechos; c) definición de canales de comunicación intergubernamental a nivel estatal, también sería deseable identificar mecanismos de comunicación con instancias del orden federal para la articulación de esfuerzos de política pública, cuando sea posible); d) criterios para designar los enlaces de las dependencias responsables de los PP para 1) acudir a las sesiones del Subcomité Especial para la informarse y participar en la toma de decisiones y; 2) dar seguimiento a la operativización de los acuerdos al interior de la dependencias que representan; e) espacios y tiempos de coordinación entre el IPPI y los PP para consultar el presupuesto transversal del ejercicio fiscal siguiente, acorde con las prioridades identificadas y el seguimiento por parte del Programa Especial; f) elementos mínimos a incluir y periodicidad de emisión de en un reporte de seguimiento de indicadores y metas para monitorear la contribución a los objetivos del PEPI y a las metas de la Agenda 2030.

MEDICIÓN DE RESULTADOS

En el documento del PEPI se identificaron objetivos que no tienen indicadores explícita o implícitamente asociados, por lo que se recomienda al IPPI incluir al menos un indicador por objetivo para el monitoreo y evaluación del Programa.

Los indicadores monitorean de forma parcial los objetivos del PEPI, son muy generales y no cubren todas las acciones señaladas por objetivo. Si bien el reporte de indicadores se encuentra en línea, se reflejan datos constantes desde 2015, pues la frecuencia de medición es quinquenal, lo que no permite dar un seguimiento en el corto plazo, además de que no concuerdan con el periodo del PEPI que es 2019-2024, mientras que la de los indicadores es 2015, 2020 y 2025. En consecuencia, se recomienda al IPPI incorporar indicadores de los programas con mayor aportación al presupuesto transversal; se podrían identificar indicadores de gestión y resultados que contribuyan al logro del Programa Especial y que permitan dar seguimiento al progreso en las líneas de acción que se están implementando con frecuencia de medición anual. Finalmente, sería deseable que el IPPI y los PP definan y acuerden un reporte de seguimiento de



indicadores y metas para monitorear la contribución del PEPI a los ODS y a las metas de la Agenda 2030.

Las metas definidas para los indicadores del PEPI son congruentes y están orientadas a resultados. No obstante, se identifica que las metas no serán fáciles de alcanzar debido a que se tiene un contexto macroeconómico difícil y marcado por la pandemia ocasionada por la enfermedad provocada por el virus SARS-CoV-2, conocida como COVID-19. Por lo que se recomienda al IPPI, a los PP y a la Secretaría de Planeación y Finanzas documentar los impactos de la pandemia de la COVID-19 en su población objetivo y en la gestión de los programas públicos, que afectarán directamente al logro de metas de sus indicadores de resultados.

SOBRE LA ARTICULACIÓN DEL PROGRAMA

DISEÑO DE ARTICULACIÓN

En cuanto al diseño de la articulación se identificó la implementación del Programa Especial en el Estado de Puebla se encuentra sólo mencionada de manera general en los principales instrumentos de planeación del gobierno estatal, sin precisar cómo deben implementarse concretamente por parte de los PP, limitando que tanto las dependencias responsables de los enfoques transversales como las de los PP tengan claridad de sus obligaciones y atribuciones para su implementación. Además, el esquema de asignación de responsabilidades entre los diferentes actores sí está definido, el esquema de seguimiento de las estrategias transversales se encuentra definido en los “Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación de los Documentos Rectores y Programas Presupuestarios de la Administración Pública del Estado de Puebla”. No obstante, no se encontró evidencia de la existencia de algunos lineamientos creados por el IPPI para el seguimiento de indicadores, ni de un mecanismo de información propio del PEPI utilizado en coordinación con los PP de la APE para el monitoreo de los indicadores trasversales.

Por lo anterior, se recomienda que la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado diseñe “Lineamientos generales para la implementación de la transversalización de la política especial del Estado de Puebla”, con criterios para seleccionar a los miembros de los Subcomités Especiales, y sus funciones esenciales en cuanto a: 1) intercambio de información generada sobre la atención de la población objetivo; 2) desarrollo de capacidades institucionales para transversalizar el enfoque de derechos de la población objetivo, 3) criterios de focalización y cobertura priorizadas por año. Ello permitirá contar con un marco de referencia común y más detallado para la implementación los Programas Especiales.

Por su parte, y en apego a los Lineamientos generales para la implementación de la transversalización de la política especial del Estado de Puebla”, se recomienda que IPPI,



incluya en los “Lineamientos para la implementación seguimiento y evaluación de resultados del PEPI” los mecanismos o esquemas prioritarios para transversalizar la atención de los diversos programas públicos a la población indígena, bajo un enfoque de pertinencia cultural y respecto a sus derechos.

Más aún, de acuerdo con la información obtenida a partir de las entrevistas con las y los funcionarios públicos, el tablero de control del Sistema de Información para el Sistema de Información y Administración Financiera (SIAF) no contiene alguna pantalla de consulta donde se muestren, de manera sintética, las líneas de acción a las que los PP se alinean al Programa Especial, ni el presupuesto transversal correspondiente, ni los indicadores de gestión para monitorear su avance, por lo que dicha información no es accesible a las y los responsables del PEPI en tiempo real, lo que facilitaría la toma de decisiones y la coordinación de la estrategia de transversalización.

Se sugiere que la Secretaría de Planeación y Finanzas incluya en el Sistema de Información y Administración Financiera (SIAF) una pantalla de consulta específica para las entidades responsables de los Programas Especiales donde puedan consultar: 1) la alineación de los PP a sus líneas de acción, estrategias y objetivos; 2) el presupuesto transversal por objetivo y por dependencia y 3) el monitoreo a los indicadores de gestión de los PP vinculados al Programa Especial, ello permitirá un seguimiento puntal a las acciones de los PP, agilizando la identificación de las áreas dónde se requiere reorientar esfuerzos, y con ello, la coordinación para la toma de decisiones y acuerdos interinstitucionales.

Asimismo, en una etapa posterior, se recomienda a la Secretaría de Planeación y Finanzas vincular el SIAF con el Sistema de Información para el Seguimiento a la Planeación y Evaluación del Desarrollo del Estado de Puebla (SPED), para consolidar un tablero de control donde las y los funcionarios y la población puedan consultar las acciones y resultados de política pública estatal, así como sus contribuciones a objetivos superiores del Gobierno del Estado de Puebla.

VINCULACIÓN DE PROGRAMAS Y ACCIONES

La baja vinculación de los PP a las líneas de acción del PEPI da cuenta de la aún débil transversalización del enfoque de pueblos indígenas en los instrumentos de política pública del Gobierno del Estado Puebla. Los vacíos en la alineación que se observan están asociados fundamentalmente a acciones relacionadas con el reconocimiento y rescate de los conocimientos, prácticas culturales y tradicionales de los pueblos indígenas, así como la preservación de sus lenguas.

Se valora conveniente que las Dependencias y Entidades de la APE del Gobierno del Estado de Puebla fortalezcan el enfoque de pertinencia cultural y de derechos indígenas en el diseño y operación de los programas sectoriales y presupuestarios, en acompañamiento del IPPI, de lo contrario, se corre el riesgo de perpetuar condiciones de rezago social y aculturación para este sector de la población. Esta recomendación



se vincula con la realizada en la sección de Alineación e instrumentación, que propone desarrollar una estrategia de sensibilización y promoción del enfoque de derechos indígenas a las y los funcionarios de la APE del Gobierno del Estado de Puebla.

Además, se sugiere al IPPI retomar el seguimiento de los indicadores, “Tasa de incidencia delictiva en municipios indígenas”, del Programa Sectorial de Seguridad Pública; “Porcentaje de mujeres indígenas del sector rural atendidas”, del Programa de Desarrollo Rural; y, “Población de mujeres indígenas ocupada”, del Programa sectorial de Trabajo, para su seguimiento, dado que presentan frecuencias de medición anual útiles para monitorear la evolución de una parte de la problemática identificada.

Asimismo, se sugiere que el IPPI involucre a las y los responsables de los Programas Sectoriales de Cultura y de Turismo en la definición de algún indicador para el Objetivo 4. Patrimonio Cultural, pues actualmente el PEPI no cuenta con alguno; además, tampoco se identificó algún indicador de los programas sectoriales, especiales o presupuestarios con alguna medición directa que pueda vincularse con el objetivo 4 del PEPI. La incorporación de un indicador en este tema permitirá que al APE del Gobierno del Estado de Puebla, pueda medir los efectos de la política pública en el ámbito del patrimonio cultural de la entidad federativa.

IMPLEMENTACIÓN POR MEDIO DE LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES

El Programa no cuenta con un esquema de implementación claro, documentado y formalizado. Los limitados avances en la implementación se deben a la ausencia de esquemas de implementación y coordinación claros y, posiblemente (como lo señalaron las y los funcionarios en entrevista), a la limitada capacidad institucional y presupuestaria del IPPI, dada su reciente creación, y del mismo Subcomité, que no consiguen respuestas consistentes de las dependencias responsables.

Se recomienda al IPPI valorar el Modelo de Desarrollo Territorial propuesto como parte del Programa Presupuestario de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (del que también es responsable) para diseñar un nuevo arreglo institucional y formalizar los esquemas de implementación y coordinación del PEPI y emitir los “Lineamientos para la implementación, seguimiento y evaluación de resultados del Programa Especial de Pueblos indígenas”, recomendados en el apartado Diseño de la Articulación.

SOBRE LA COORDINACIÓN EN LAS ACCIONES

Se identificó que no se cuenta con mecanismos de coordinación bien definidos que, de hecho, serían condición previa del esquema de implementación. No se identificó una estrategia formal de coordinación con las áreas impulsoras para buscar el



cumplimiento de los objetivos, ni tampoco de comunicación interinstitucional. Sin embargo, en la práctica existen actividades de coordinación, que se han dado más bien por voluntad de las y los funcionarios de todos los niveles.

Una dificultad en la coordinación del PEPI es que a las sesiones del Subcomité frecuentemente no asisten los mismos funcionarios o funcionarias por dependencia. Además, cuando asisten funcionarios y funcionarias con capacidad de toma de decisiones a las reuniones, se refiere que de manera recurrente la información no es comunicada a las áreas operativas de las dependencias y viceversa. Por tanto, se necesita que en los “Lineamientos para la implementación, seguimiento y evaluación de resultados del PEPI” se definan los criterios para designar los enlaces de las dependencias responsables de: 1) acudir a las sesiones del Subcomité Especial para la informarse y participar en la toma de decisiones y; 2) dar seguimiento a la operativización de los acuerdos al interior de las dependencias que representan, como ya se señaló anteriormente.

Asimismo, se encontró que la participación de las y los funcionarios de las dependencias que ejecutan los PP en más de un Subcomité Especial, y en sus propios Subcomités Sectoriales, no ha tenido como consecuencia la transversalización de las acciones sino, por el contrario, ha generado una carga excesiva en los requerimientos para reportar estas actividades. Esto tiene como consecuencia que las dependencias prioricen el cumplimiento de sus asuntos estratégicos por encima de los enfoques transversales. Además, se percibe también que el tema de Pueblos Indígenas no tiene un peso importante en la agenda pública en los programas presupuestarios, por lo que enfatizan las recomendaciones hechas anteriormente, primero, sobre la necesidad de que el IPPI y la SPF impulsen una estrategia de sensibilización y promoción del enfoque de derechos en la APE; y segundo, sobre la relevancia de que las y los responsables de las dependencias y entidades del gobierno estatal incorporen y fortalezcan dicho enfoque en el diseño y gestión de sus programas presupuestarios.

Finalmente, a diferencia de otras dependencias responsables de los Programas Especiales que son Secretarías, el IPPI requiere fortalecer sus capacidades institucionales para lograr la transversalización del PEPI de manera efectiva y eficiente. En este caso, se recomienda a la SPF desarrollar un programa de fortalecimiento de capacidades institucionales para el IPPI, dotándolo de las atribuciones institucionales necesarias para mejorar su mandato como ente rector del PEPI. Lo anterior, puede desarrollarse, considerando la experiencia del IPPI en el impulso de acciones para la implementación de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas de la entidad; además, de retomar y escalar los mecanismos de coordinación y alianzas que ha empleado el Instituto con otros actores como, por ejemplo, aquellos establecidos en el Manual de Organización 2021 del IPPI y el Modelo de Desarrollo Territorial, para subsanar la ausencia de esquemas formales de coordinación e implementación del PEPI.



SEGUIMIENTO POR PARTE DE LA ENTIDAD COORDINADORA

En este rubro se tienen como hallazgo el definir los lineamientos que permitan a la coordinación del PEPI dar seguimiento a los objetivos y metas del PEPI. Se recomienda al PEPI que, en el marco del Subcomité Especial de Pueblos Originarios, genere un reporte que permita verificar la participación de las dependencias vinculadas, y el aporte de los PP al logro de los objetivos del PEPI. Esta recomendación se vincula con la señalada en el apartado Diseño de la articulación, que a su vez sugiere la adaptación de una pantalla de consulta en el SIAF y su vinculación con el SPED, para que las y los tomadores de decisiones puedan consultar información estratégica de Programas Especiales y los PP del Gobierno del Estado de Puebla.

PRESUPUESTO TRANSVERSAL

El Instituto Poblano de Pueblos Indígenas necesita comunicar a los PP en que regiones o segmentos de la población indígena se requieren focalizar los esfuerzos de intervención pública para el logro de los objetivos del Programa Especial y con ello, atraer más recursos en el presupuesto transversal para el desarrollo de los pueblos indígenas. En consecuencia, se recomienda a la Secretaría de Planeación y Finanzas: 1) fortalecer las capacidades de las y los funcionarios de las Dependencias y Entidades de la APE sobre la definición, los alcances y objetivos de los presupuestos trasversales; ello contribuirá a comprender la importancia de destinar recursos a las políticas especiales del Estado de Puebla; 2) solicitar a las y los responsables de los programas presupuestarios consulten con las entidades responsables de los Programa Especiales las prioridades de atención identificadas para el ejercicio fiscal siguiente, antes de enviar el proyecto presupuestario. Así mismo, se recomienda al IPPI que en la elaboración de los "Lineamientos para la implementación, seguimiento y evaluación de resultados del Programa Especial de Pueblos indígenas", sugeridos en el apartado Diseño de la Articulación, se definan los espacios y tiempos de coordinación entre el IPPI y los PP para consultar el presupuesto transversal del ejercicio fiscal siguiente, acorde las prioridades identificadas y al seguimiento por parte del Programa Especial.

Conclusiones

La atención a los pueblos indígenas desde la política pública resulta decisiva para la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), del Plan Estatal de Desarrollo (PED) del Gobierno del Estado de Puebla 2019-2024 y de la Agenda 2030. No obstante, el reto que se presenta es enorme, pues se trata de una población que históricamente ha estado entre los grupos de población en situación de pobreza y pobreza extrema, cuyas prácticas culturales, territorios y medios de vida están



constantemente amenazados por la falta de conocimiento y protección de sus derechos, por políticas públicas excluyentes y por las nuevas repercusiones derivadas del cambio climático a nivel global. En este contexto, el PEPI se diseña como un instrumento del Gobierno del Estado de Puebla para asegurar que las Entidades y Dependencias de la APE, incorporen estrategias de atención a la población indígena.

Actualmente, en el Estado de Puebla el 37.2% de la población se considera Indígena. Estas personas se concentran principalmente en el norte de la entidad y viven, en comparación con la población en general, en condiciones más elevadas de pobreza y marginación. El PEPI tiene el objetivo de lograr que los Pueblos Indígenas cuenten con mecanismos favorables para el ejercicio de sus derechos y para que, a través de ellos, mejoren sus condiciones de vida. En ese sentido, se establecen 8 objetivos específicos: 1) Seguridad y Justicia, 2) Campo y Desarrollo Económico, 3) Mujeres y Juventudes, 4) Patrimonio Cultural, 5) Salud, 6) Educación Intercultural y 8) Medio Ambiente, y dentro de ellos se definen 78 líneas de acción.

La evaluación al Programa Especial de Pueblos Indígenas del Gobierno del Estado de Puebla tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento Programa a partir de ofrecer recomendaciones a su diseño y articulación que permitan mejorar el enfoque transversal de pueblos indígenas en la APE del Gobierno del Estado de Puebla.

La evaluación se realizó, en mayor medida, con trabajo de gabinete y se complementó con la aplicación de entrevistas grupales conducidas vía remota, y siguiendo la **metodología propuesta por el PNUD México**, misma que fue validada por la **Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla**. El modelo de evaluación analizó las relaciones del PEPI, tanto a nivel ascendente como descendente, es decir, las relaciones con los instrumentos de política pública superiores, como el PED, el PND y la propia Agenda 2030; y a nivel descendente, se valoró la integralidad del PEPI con los PP. De manera complementaria, el enfoque horizontal permitió considerar las relaciones PEPI con otros Programas Derivados del PED.

En cuanto al diseño del PEPI, se concluye que se cuenta con un diagnóstico que en términos generales da cuenta de la problemática de la población indígena en el Estado de Puebla, justificando la creación del PEPI y estableciendo objetivos claros para la intervención pública. Asimismo, se valora que el PEPI se encuentra alineado al PED y a la Agenda 2030. No obstante, se identifican como principales áreas de oportunidad en el marco del diseño del Programa: 1) complementar el diagnóstico con la finalidad de mejorar el diseño del programa; 2) incluir nuevos indicadores para la evaluación y seguimiento de metas del PEPI y de las contribuciones de los PP; 3) mejorar el arreglo institucional y normativo para lograr la articulación del PEPI con las Entidades y Dependencias de la APE. Las recomendaciones puntuales están detalladas en el apartado VII y en el Anexo 6 de este informe.



En cuanto a la articulación del PEPI se identifica que tiene un gran reto en su implementación, que se explica, por un lado, debido a la relativamente reciente creación del IPPI (y las implicaciones de su escala como órgano institucional) y, por el otro, al gran número de dependencias involucradas en la atención de sus objetivos y líneas de acción. De forma particular, se destaca la dificultad de conformar un presupuesto transversal, proveniente de las dependencias estatales que operaran los PP, quienes no están obligadas a destinar un monto mínimo de aportación, por lo que las contribuciones son desiguales e insuficientes dada la magnitud de los problemas que busca atender el PEPI.

Se espera que los hallazgos y recomendaciones de evaluación contribuyan a la mejora del PEPI, en el entendido de que el contexto actual dificulta el destinar recursos para ello. No obstante, su mejora permitiría contar con un programa fortalecido que juega un papel crucial para mejorar las condiciones en las que vive la población indígena en el Estado de Puebla, además de contribuir al logro de los ODS a nivel estatal.



Bibliografía

4

Bibliografía

- CEPAL. (2022). *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2021*. Santiago, Chile.
- Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla. (15 de Enero de 2020).
- CONEVAL. (2021). *Medición multidimensional de la pobreza 2016-2020*. México.
- FAO & FILAC. (2021). *Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe*. Santiago: FAO.
- Gobierno del Estado de Puebla. (2019). *Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024*. Obtenido de <http://giep.puebla.gob.mx/Documentos/2018/trtrrt/PlanEstataldeDesarrollo2019-2024.pdf>
- Gobierno del Estado de Puebla. (2019b). *Lineamientos para el funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla*. Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/Index.html>
- Gobierno del Estado de Puebla. (2020c). *Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación de los Documentos Rectores y Programas Presupuestarios de la Administración Pública del Estado de Puebla*. Obtenido de http://evaluacion.puebla.gob.mx/pdf/Lineamientos/LGSEDRPPAPEP_01092020.pdf.
- Gobierno del Estado de Puebla. (2020). Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. *Periódico Oficial del Estado de Puebla*.
- Gobierno del Estado de Puebla. (2020b). Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2021. *Periódico Oficial del Estado de Puebla*.
- Gobierno del Estado de Puebla. (2021). Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2022. *Periódico Oficial del Estado de Puebla*.
- INEGI. (2021). *Encuesta Intercensal 2015*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- INEGI. (2021b). *Sistema de Cuentas Nacionales*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>
- Instituto Poblano de Pueblos Indígenas. (2020). Programa Especial de Pueblos Indígenas 2019-2024. Gobierno de Puebla, México.
- Instituto Poblano de Pueblos Indígenas. (2020b). Manual de organización. Gobierno de Puebla.
- Instituto Poblano de Pueblos Indígenas. (2021). *Acta de la Primera Sesión Ordinaria 2021 del Subcomité Especial de Pueblos Originarios del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla*.



- Maraña, M., & Revert Roldán, X. (2020). Patrimonio Cultural y Desarrollo: una mirada a la Agenda 2030 y el rol del patrimonio. *Periférica Internacional. Revista Para El análisis De La Cultura Y El Territorio*, 21, 180-95. Obtenido de <https://revistas.uca.es/index.php/periferica/article/view/7026>
- ONU. (2015). *Sustainable Development Goals (SDGs)*. Rome.
- Programa Especial de Cuidado Ambiental y Atención al Cambio Climático del Gobierno de Puebla.* (2019). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/ProgramasEspeciales.html>
- Programa Especial de Igualdad Sustantiva del Gobierno de Puebla.* (2019). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/ProgramasEspeciales.html>
- Programa Especial de Infraestructura del Gobierno de Puebla.* (2019). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/ProgramasEspeciales.html>
- Programa Sectorial de Cultura del Gobierno de Puebla.* (2019). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/ProgramasSectorial.html>.
- Programa Sectorial de Bienestar del Gobierno de Puebla.* (2019). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/ProgramasSectorial.html>
- Programa Sectorial de Educación del Gobierno de Puebla.* (2019). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/ProgramasSectorial.html>.
- Programa Sectorial de Movilidad y Transportes del Gobierno de Puebla.* (2019). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/ProgramasSectorial.html>.
- Programa Sectorial de Salud del Gobierno de Puebla.* (2019). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/ProgramasSectorial.html>
- Programa Sectorial de Seguridad Pública del Gobierno de Puebla.* (2019). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/ProgramasSectorial.html>.
- Programa Sectorial de Trabajo del Gobierno de Puebla.* (2019). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/ProgramasSectorial.html>.
- Programa Sectorial de Turismo del Gobierno de Puebla.* (2019). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/ProgramasSectorial.html>.
- Programa Sectorial Desarrollo Económico del Gobierno de Puebla.* (2019). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/ProgramasSectorial.html>.
- Programa Sectorial Desarrollo Rural del Gobierno de Puebla.* (2019). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/ProgramasSectorial.html>.
- Programa Sectorial Gobernabilidad y Cultura de la Legalidad del Gobierno de Puebla.* (2019). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/ProgramasSectorial.html>.
- Reglamento interno del Instituto Poblano de Pueblos Indígenas. (31 de julio de 2020). *Periódico Oficial del Estado de Puebla*.



- Secretaría de Planeación y Finanzas. (2019). Metodología para la elaboración de los Programas derivados del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024. Gobierno de Puebla, México.
- Secretaría de Planeación y Finanzas. (2019b). Metodología para la elaboración de los programas derivados del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024. Archivo PPT.
- Secretaría de Planeación y Finanzas. (2021). *Alineación de los Programas Presupuestarios, Ejercicio Fiscal 2021*. Obtenido de <http://pbr.puebla.gob.mx/index.php/mm-transparencia/programa-presupuestario#openModal#faqnoanchor>
- Secretaría de Planeación y Finanzas. (2021b). *Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios del Ejercicio Fiscal 2021, Gobierno de Puebla*. Obtenido de <http://pbr.puebla.gob.mx/index.php/mm-transparencia/programa-presupuestario#openModal#faqnoanchor>
- Secretaría de Planeación y Finanzas. (s/f). Matriz de interrelaciones de los Programas derivados del PED. Mimeo, archivo Excel.
- Secretaría de Planeación y Finanzas. (s/f.b). Obtenido de <https://planeader.puebla.gob.mx/PDF/alineacionEspecial/1.pdf>



Anexos

5