

## Derecho a la salud

La información que da cuenta de la evolución del trabajo en torno al derecho a la salud de cada Organismo Público de Derechos Humanos (OPDH), a lo largo del periodo 2014-2016, se presenta a continuación.<sup>1</sup> Antes, con el uso del agregado de cifras, se presentan los siguientes dos recuadros con el propósito de ubicar el lugar de cada derecho en el trabajo de los OPDH.

Núm.	Derecho	Quejas recibidas	Recomendaciones
1	Derecho a la salud	28,674	487
2	Derecho a un medio ambiente sano	15,049	34
3	Derecho a la educación	11,120	287
4	Derecho al trabajo	8,235	169
5	Derecho al agua	3,401	32
6	Derecho a la seguridad social	2,566	20
7	Derecho a un nivel de vida adecuado	706	16
8	Derecho a la vivienda	384	39
9	Derecho a la alimentación	88	21
10	Derecho a la cultura	67	5

El derecho a la salud representó durante el periodo el mayor foco de atención de los OPDH a partir del número de quejas en el que se vio involucrado. Hecho que se reafirmó con el número de recomendaciones a que dio lugar la acreditación de la violación al derecho.

Las cifras de actividades de estudio, promoción y difusión verifican el mismo hecho, al ubicarse el derecho a la salud en una posición alta dentro de la tabla, no obstante, el derecho a la educación acaparó el trabajo de los OPDH en el rubro; se debe recordar, en atención al agregado de cifras.

---

<sup>1</sup> Se debe indicar que debido a las dificultades de recopilación de la información, la información de cuatro de los OPDH no es de la totalidad del periodo, ya que del año 2016 únicamente se reportaron datos del primer semestre. Los organismos son los de: Aguascalientes, Sonora, Zacatecas y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Núm.	Derecho	Actividades de estudio, promoción y difusión
1	Derecho a la educación	17,326
2	Derecho a un nivel de vida adecuado	6,606
3	Derecho a la salud	5,322
4	Derecho a la cultura	4,563
5	Derecho a un medio ambiente sano	3,431
6	Derecho a la seguridad social	3,394
7	Derecho a la alimentación	3,279
8	Derecho al trabajo	2,782
9	Derecho a la vivienda	2,668
10	Derecho al agua	2,570

#### Protección, defensa y observancia

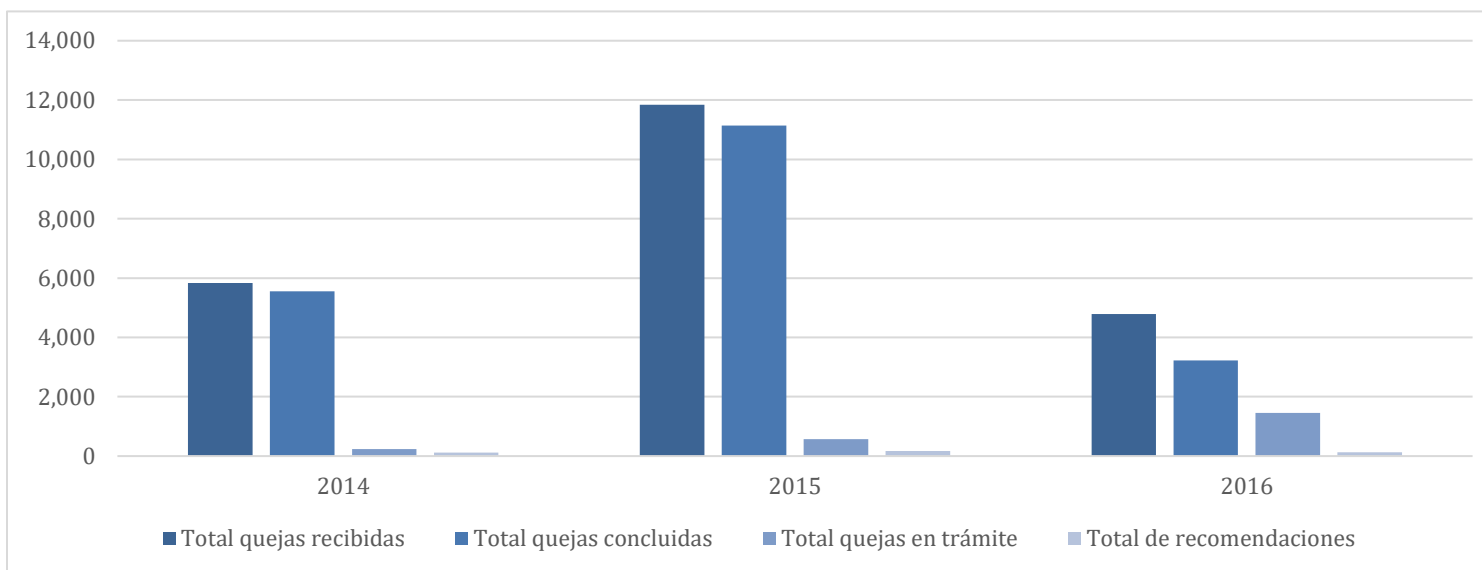
El trabajo de los OPDH en torno a la observancia y protección del derecho a la salud durante los tres años indicados, supuso la recepción de 28,647 quejas; cifra que colocó al derecho como el DESCAs que implicó mayor trabajo a los organismos estatales. Del total de quejas se desprendieron 25,080 expedientes concluidos, y se emitieron 487 recomendaciones.<sup>2</sup>

Al considerarse sólo los datos de los organismos estatales, el registro de quejas se reduce a 22,459, y el de recomendaciones a 411. Con estos datos, la lectura de la información a lo largo del periodo plantea un panorama fluctuante. Las quejas registradas en el primer año del periodo (5,836) se duplicaron para 2015 (11,837), año que resultó tanto con el mayor número de quejas, así como de emisión de recomendaciones (168); finalmente, en el tercer año del periodo se observó un considerable descenso de quejas, lo que hizo del 2016 el año con el menor número de registros (4,786). También con la menor cifra, 2016 aparece como el año de menor porcentaje de expedientes concluidos, hecho que permite observar una tendencia de descenso de dicho

<sup>2</sup> Cálculos para los que se consideró a la CNDH y a los 31 organismos estatales de los que se tienen datos; la comisión de Chiapas no reportó información (de la revisión de archivos públicos se añaden cuatro recomendaciones). La información que sigue, referente a quejas y recomendaciones, contempla las cifras con las que se cuenta de los 32 OPDH estatales; la información de la CNDH, por su extendida presencia en el territorio nacional, es tratada aparte.

porcentaje a lo largo del periodo, al pasar de 95.2% en el primer año, a 67.3% en el último. El descenso en la relación de conclusión de expedientes en buena medida ha de ser atribuido a la mera temporalidad: es más factible que las quejas con mayor antigüedad de registro sean resueltas, que aquellas ‘recién’ captadas.

	Total quejas recibidas	Total quejas concluidas	Total quejas en trámite	Total de recomendaciones
<b>2014</b>	5,836	5,556	239	115
<b>2015</b>	11,837	11,141	571	168
<b>2016</b>	4,786	3,221	1,452	128
<b>Total 2014-2016</b>	<b>22,459</b>	<b>19,918</b>	<b>2,262</b>	<b>411</b>



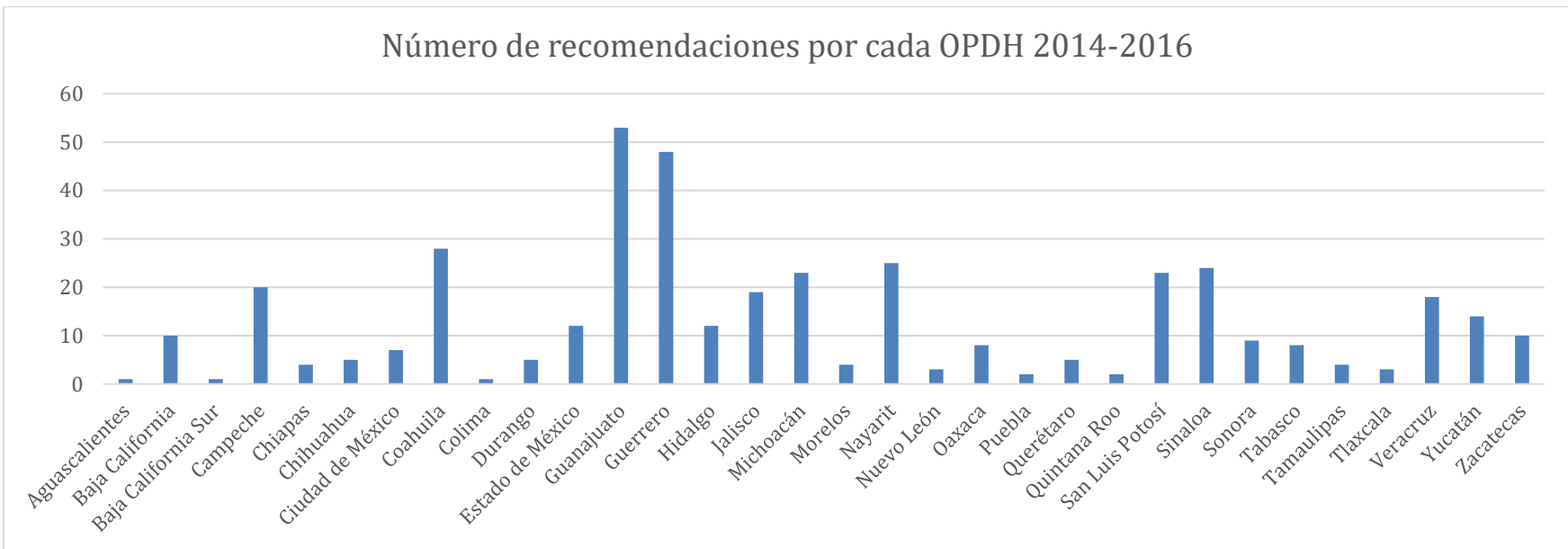
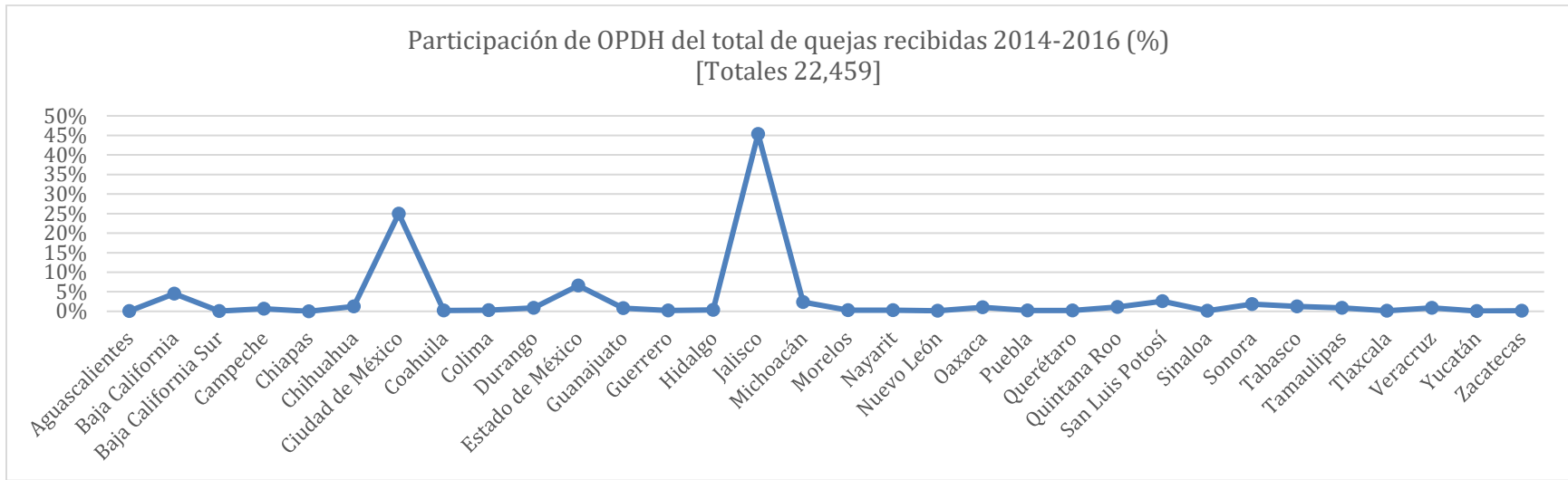
La desagregación de los datos por organismo estatal destaca, en ese orden, a los OPDH de Jalisco, Ciudad de México, del Estado de México, de Baja California y San Luis Potosí; los de mayor registro de quejas durante el periodo. La Comisión de Jalisco sobresalió por concentrar el 45.3% de las quejas recibidas por los 31 OPDH estatales, es decir, registró 10,186 quejas. Semejante peso dentro de la cifra total permite ver al organismo de Jalisco como principal responsable de la tendencia a lo

largo del tiempo que siguió el derecho en cuanto a la recepción de quejas; un camino de notable aumento en 2015 seguido de pronunciado descenso en 2016, que en menor magnitud también tomó la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, ello dentro de los OPDH con mayores números.

Dentro de esa misma quinteta, la propia Comisión de San Luis Potosí destacó como la de mayor número de recomendaciones emitidas (23); al considerar a la totalidad de organismos, el de San Luis Potosí fue superado por otros cinco, entre los que despuntó la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato, que en el periodo emitió 53 recomendaciones vinculadas con el derecho a la salud.

### Total de quejas recibidas 2014-2016





En el caso de la CNDH, las cifras reportadas son considerablemente altas respecto del resto de los OPDH. En cuanto al número de recomendaciones, la CNDH reportó el número más alto (73); en cuanto al registro de quejas (6,215) la Comisión Nacional no tuvo cifras mayores a las reportadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

Además del peso considerable que tiene el derecho a la salud dentro del trabajo de los OPDH, en comparación con los otros nueve DESCA para los que se tiene información, también destaca su presencia en todo el territorio, ya que todos los organismos estatales registraron al menos una queja y una recomendación en alguno de los tres años; cuestión que no sucedió en ninguno de los otros 9 DESCA.

A partir del número de quejas recibidas, la lectura de la información que se hace de forma evidente es la de considerar a los estados de Jalisco, Ciudad de México, Estado de México, Baja California y San Luis Potosí, como aquellos con mayor número de violaciones al derecho a la salud.

No obstante, la posibilidad de profundizar la lectura y explicar las cifras sobresalientes de los OPDH mencionados, se debe dar a partir de la consideración de diversos factores. En primera instancia se ha de pensar en las entidades federativas: Jalisco, la Ciudad de México y el Estado de México figuran entre los cinco estados más poblados del territorio nacional, hecho que puede encontrarse ligado a los altos números de quejas, pero que no los explica a cabalidad. La explicación es sólo parcial, ya que, de existir una relación unívoca y directa entre número de quejas y tamaño de población, al lado de las comisiones de dichos estados deberían encontrarse las de Veracruz y Puebla, y definitivamente no figurarían los organismos de Baja California y San Luis Potosí, el primero a 'media tabla' a partir de la ordenación de los estados por número de población; el segundo, más cercano al espectro de entidades federativas con menor población en el país.

<b>Entorno y capacidades de OPDH (OPDH ordenados de mayor a menor por dato de presupuesto)</b>				
<b>OPDH estatal</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Población de entidad federativa</b>	<b>Personal total</b>	<b>Personal de área: promoción, educación, formación y capacitación</b>
Ciudad de México	\$ 340,901,195.67	8,918,653	736	43
Estado de México	\$ 143,850,795.77	16,187,608	264	25
Jalisco	\$ 139,615,172.00	7,844,830	314	35
Guanajuato	\$ 85,930,637.77	5,853,677	111	21
Chiapas	\$ 61,037,797.94	5,217,908	214	15
Nuevo León	\$ 60,516,657.33	5,119,504	107	23
Michoacán	\$ 49,358,143.67	4,584,471	132	6
Chihuahua	\$ 49,262,938.98	3,556,574	90	16
Guerrero	\$ 48,060,237.00	3,533,251	184	7
Veracruz	\$ 47,500,000.00	8,112,505	143	NA
Oaxaca	\$ 40,728,483.93	3,967,889	172	12
Quintana Roo	\$ 39,765,131.33	1,501,562	111	16
Baja California	\$ 35,851,015.00	3,315,766	105	9
San Luis Potosí	\$ 34,855,944.33	2,717,820	97	13
Sonora	\$ 34,558,933.75	2,850,330	106	8
Hidalgo	\$ 31,620,586.00	2,858,359	82	7*
Yucatán	\$ 31,253,333.33	2,097,175	111	19
Zacatecas	\$ 30,566,226.33	1,579,209	79	7
Querétaro	\$ 29,658,318.33	2,038,372	67	3
Coahuila	\$ 27,190,078.00	2,954,915	73	0
Tamaulipas	\$ 25,621,002.52	3,441,698	86	5*
Sinaloa	\$ 24,879,454.67	2,966,321	66	0
Campeche	\$ 24,496,515.00	899,931	64	14
Tabasco	\$ 21,309,713.33	2,395,272	71	5



Durango	\$ 19,351,202.21	1,754,754	57	9
Tlaxcala	\$ 18,649,479.38	1,272,847	81	8
Puebla	\$ 18,433,814.16	6,168,883	53	5*
Nayarit	\$ 16,124,804.08	1,181,050	41	10
Aguascalientes	\$ 14,971,666.67	1,312,544	36	5
Morelos	\$ 14,500,001.00	1,903,811	49	9
Baja California Sur	\$ 8,262,678.67	712,029	29	NA
Colima	\$ 6,878,179.97	711,235	26	2

Valores de presupuesto y personal total, promedio de años 2014-2016.

Valores de personal de área administrativa, promedio de años 2014 y 2015.

NA: no aplica. Indica que no existe el área de adscripción o alguna homóloga en el organismo de derechos humanos.

\*OPDH que reportó información sólo de uno de los años.

Destacado por # de quejas

Destacado por # de acciones de promoción

Como segundo factor a considerar se encuentran los recursos materiales y humanos con los que cuentan los OPDH. A partir del dato del promedio presupuestal durante los tres años, es posible ubicar a tres de los cinco OPDH con mayor número de quejas dentro de los organismos con más recursos presupuestados. Los organismos de la Ciudad de México, el Estado de México y Jalisco, en ese orden, encabezaron la lista de organismos ordenados a partir de su asignación de recursos, mientras que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí quedaron en lugar 13 y 14 respectivamente. Por lo que hace a los recursos humanos, a partir del promedio de personal total con el que contaron los OPDH en los tres años, nuevamente las comisiones de la Ciudad de México, de Jalisco y del Estado de México se ubicaron como las de mayor número de personal; los organismos de Baja California y San Luis Potosí quedaron en el puesto 14 y 15 respectivamente, de entre los 32 OPDH estatales.<sup>3</sup>

En resumen, tres de los cinco OPDH con alto registro de quejas figuraron como los organismos con mayores recursos a su disposición, los dos restantes se ubicaron a medio camino entre los organismos con menos recursos y los tres OPDH con los

<sup>3</sup> Para la consulta de los datos de recursos presupuestales y humanos por año por OPDH, véase el apartado introductorio.

que comparten su posición como mayores receptores de queja sobre el derecho a la salud. El hecho a destacar en relación con los recursos es la liga que ellos tendrían con la capacidad de trabajo de los organismos estatales: a mayor cantidad de recursos, mayor capacidad de trabajo; cuestión que en último término se podría traducir en confianza de la sociedad a los OPDH: a mayor capacidad para hacer, mayor confianza ciudadana para acudir al organismo.

La contribución que el factor de recursos pueda hacer para dotar de significado a las cifras de quejas, es limitada. Nuevamente, de existir una relación directa entre recursos y número de quejas, deberían de destacar por el registro de quejas otros OPDH antes que los de Baja California y San Luis Potosí. Adicionalmente, se puede pensar que la confianza de la ciudadanía para recurrir a los OPDH, además de la 'fama' de capacidad de hacer del organismo, se debe explicar por un elemento que le antecede, a saber, el fortalecimiento de la cultura cívica.

Para que el ciudadano o la ciudadana acudan a los OPDH debe existir un conocimiento previo, en primer lugar, de sus derechos, y por consiguiente, de los actos que constituyen una violación a los mismos; en segundo lugar, del OPDH como mecanismo para investigar y en su caso presionar para que se dé el resarcimiento del daño. Es decir, la confianza institucional surge, o bien, se alimenta como lo hace de la capacidad institucional, de una ciudadanía informada y participativa.

Los elementos hasta ahora mencionados se han de conjugar para dar sentido a los datos reportados por los organismos estatales; sin embargo, la posibilidad de dar una explicación más completa a las cifras sin lugar a duda debe pasar por el conocimiento de las circunstancias particulares en el que se desarrolla el trabajo de cada OPDH, lo que implica el conocer el contexto en el que se desenvuelve la ciudadanía en cada entidad federativa.

#### Promoción, divulgación y estudio

De modo similar a como sucedió con el reporte de las cifras de presupuesto,<sup>4</sup> la información reportada respecto al trabajo de los OPDH en promoción, estudio y divulgación sobre los DESCAs, permite observar la dificultad que los organismos estatales encuentran para llevar registros que discriminen las acciones específicamente dedicadas a los DESCAs y las realizadas con una temática más amplia de derechos humanos. De tal forma es constatable gracias a las aclaraciones hechas y al desglose de

---

<sup>4</sup> Véase el apartado introductorio.

información presentado por los OPDH, como fueron los casos de los organismos de Michoacán, Veracruz y Tamaulipas; cuestión que explica cifras notoriamente altas en los dos últimos organismos mencionados en contraste con el resto de los OPDH, para el derecho a la salud.<sup>5</sup>

A partir de los números reportados por los 30 OPDH,<sup>6</sup> el trabajo en el rubro dedicado a la salud tuvo un total de 5,332 acciones, la mayor parte de ellas ubicadas en 2015.<sup>7</sup>

Sin considerar los datos reportados por la CNDH y al omitir la información de los OPDH que no reportaron información desagregada por DESCAs, el número de acciones totales de 24 organismos estatales se reduce a 2,115. Como sucedió en términos generales para el resto de los DESCAs para los que se reportó información, las acciones de capacitación fueron las actividades predominantes que los OPDH realizaron en torno al derecho aquí tratado, con el 72.8% de las actividades totales realizadas en los tres años. Como sucedió en el mayor número de ocasiones, a la capacitación le siguieron los eventos de promoción como las acciones a las que se recurrió con más frecuencia, con un 8.8% de las actividades sobre el derecho. A partir de dicha segunda actividad, se ordenaron las demás de la siguiente manera: colaboración institucional (8.4%), publicaciones (7.9%), programas de formación académica (1.6%) y cinco investigaciones que representan menos del 1 por ciento.

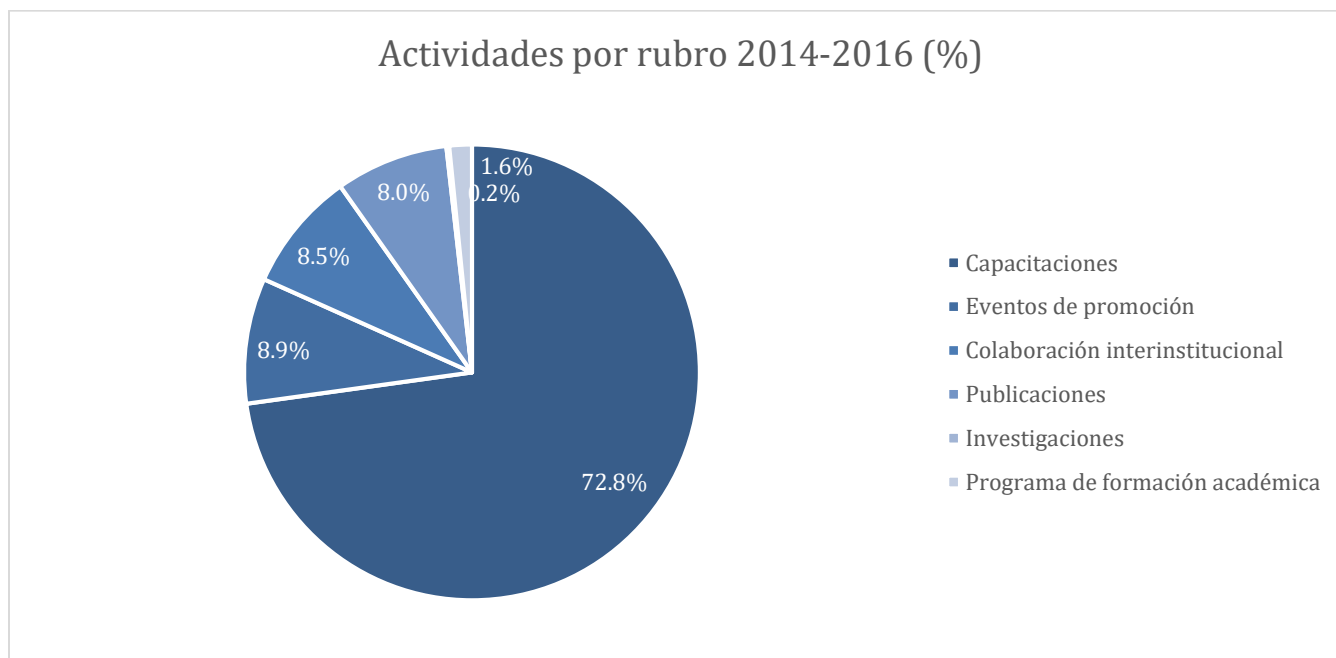
---

<sup>5</sup> En la misma situación de los tres OPDH mencionados se encuentra el reporte de información de los organismos de los estados de Sonora y Zacatecas.

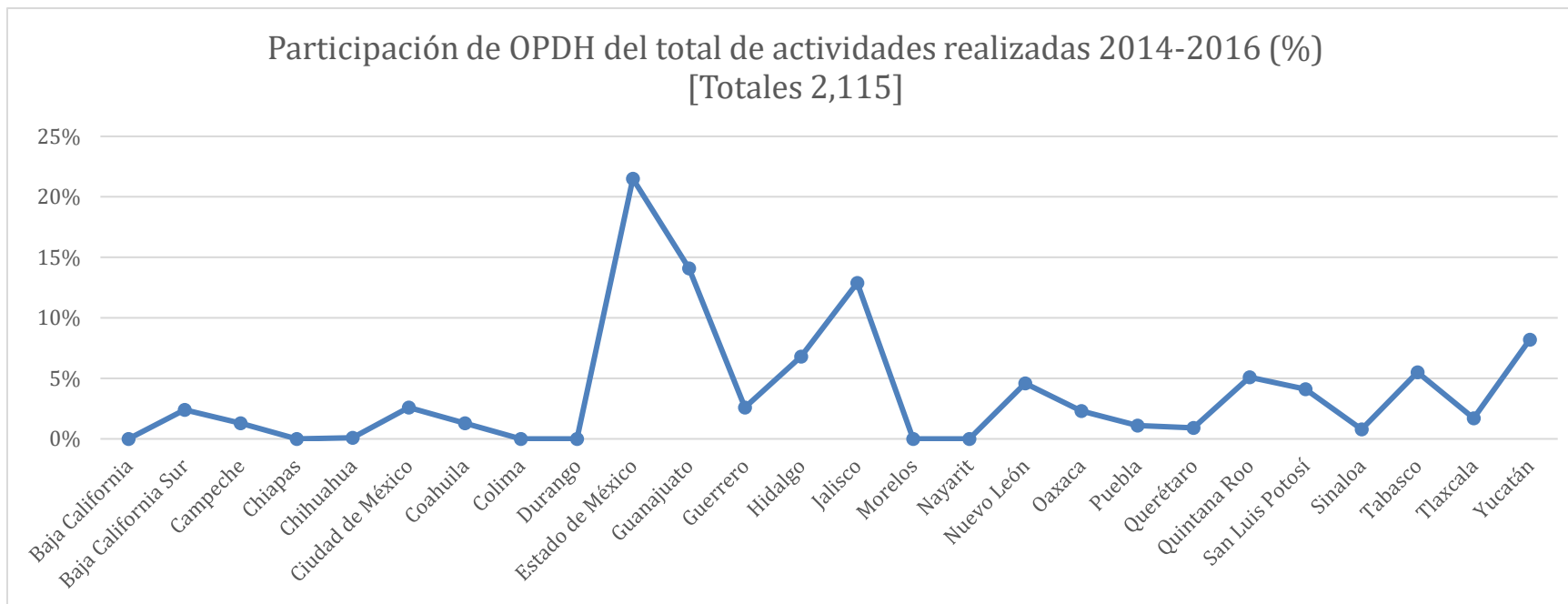
<sup>6</sup> Los OPDH de Aguascalientes, Baja California y Chiapas no reportaron información.

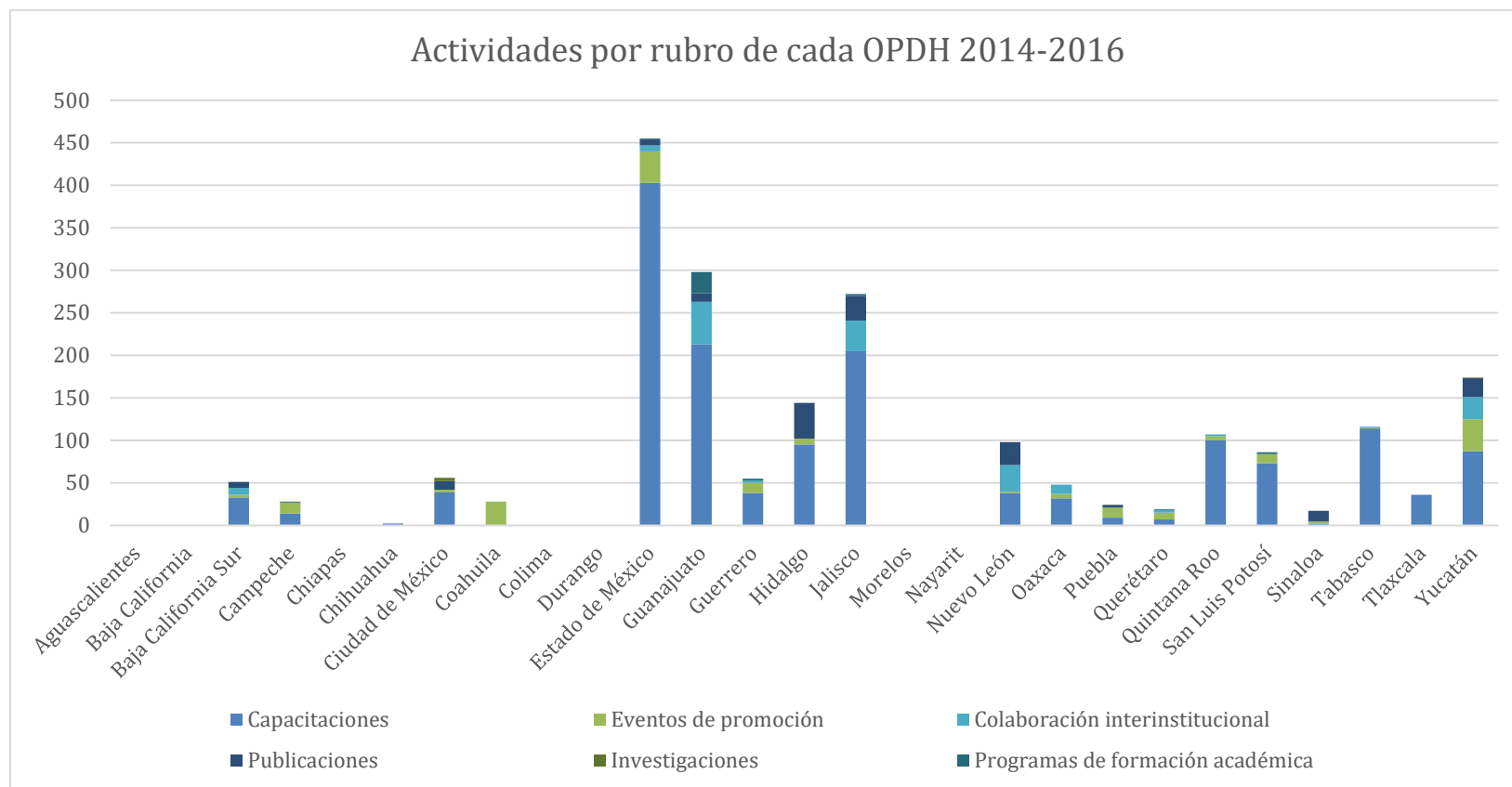
<sup>7</sup> Al igual que para el resto de los DESCAs analizados, en el agregado de cifras se consideran los reportes de los cinco OPDH con acciones de temática general de derechos humanos (Michoacán, Sonora, Veracruz, Tamaulipas y Zacatecas) para evitar descartar por entero su trabajo. Sin embargo, en los cálculos que siguen, estos cinco no son tomados en cuenta, ya que de hacerlo se puede eclipsar el trabajo que otros OPDH reportaron como propio del derecho tratado; por ello, la información que sigue contempla a los 24 OPDH estatales que reportaron cifras propias del derecho a la salud. También a partir de este punto, debido a su extendida presencia en el territorio nacional, la información de la CNDH es tratada aparte.

	Estudio, Promoción y Difusión						Total de actividades
	Promoción y divulgación				Estudio		
	Capacitaciones	Eventos de promoción	Colaboración interinstitucional	Publicaciones	Investigaciones	Programas de formación académica	
<b>2014</b>	480	47	68	72	3	3	673
<b>2015</b>	436	57	37	42	1	21	594
<b>2016</b>	624	84	74	55	1	10	848
<b>Total 2014-2016</b>	1,540	188	179	169	5	34	2,115



La lectura de la información por comisión estatal hace resaltar, en ese orden, a los OPDH del Estado de México, de Guanajuato, Jalisco, Yucatán e Hidalgo como los de mayores números de actividad de promoción y divulgación del derecho a la salud; juntos representaron el 63.4% de las acciones totales.





La lectura de las cifras del rubro de nueva cuenta se enfrenta con el reto de dar sentido a la información que proporcionan. Se tiene que la actividad de los organismos del Estado de México, Guanajuato y Jalisco puede entenderse ligada a su disponibilidad de recursos que, comparativamente hablando, fueron altos recursos presupuestales y humanos (específicamente adscritos al área de promoción, educación, formación y capacitación);<sup>8</sup> sin embargo, al mismo tiempo se tiene a las comisiones de Yucatán

<sup>8</sup> Para la consulta de la información de personal adscrito al área de promoción, educación, formación y capacitación (datos 2014 y 2015) por OPDH, véase ficha introductoria.

e Hidalgo, mientras la primera contó con una de las mayores cifras de personal adscrito al área, la segunda tuvo una cifra de personal adscrita por debajo del promedio, a lo que se suma que ninguna de las dos figuró entre las de mayores recursos presupuestales.

En el caso de la CNDH, ésta reportó cifras centradas en las actividades de capacitación, que supusieron un total de 1,848 acciones de capacitación a lo largo de los tres años. Cifra notablemente alta en contraste con el trabajo del resto de los OPDH; ello derivado de que la información proporcionada por la Comisión fue de capacitaciones en materia DESCAs, sin hacer distinción de datos por cada derecho.<sup>9</sup>

El contraste de las cifras de dos rubros: protección, defensa y observancia, por un lado; y promoción, difusión y estudio por el otro, refuerza el sentido de complejidad que guardan los datos proporcionados por los OPDH. Al confrontar las cifras se aprecia que los organismos del Estado de México y Jalisco son los que repiten un lugar dentro de los cinco OPDH con más registros. Por lo que toca a los otros tres organismos destacados en labores de promoción, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán se destaca por figurar como el OPDH con menos quejas recibidas. Con lo anterior se puede observar que la actividad de promoción del conocimiento en torno a los derechos (caso de Yucatán) no se traduce automáticamente en volcamiento de la ciudadanía a los OPDH, por lo menos no en el corto plazo

En el sentido contrario de la comparación, los organismos de San Luis Potosí y de la Ciudad de México, de altos registros de quejas, figuran en el puesto nueve y diez, respectivamente, de los 23 OPDH por su actividad de promoción y difusión.<sup>10</sup> La Comisión de Derechos Humanos de Baja California no es considerada en la comparación, ya que no reportó información al respecto.

En el rubro sobre los OPDH sin registro de actividad en la promoción, difusión y estudio, para el derecho a la salud se contaron 4 organismos, aquellos de los estados de Colima, Durango, Morelos y Nayarit. Cifra que hace del derecho a la salud el segundo con menor número de organismos sin actividad en el rubro de promoción y difusión.

---

<sup>9</sup> Se recuerda, para el año 2016 únicamente se reportó información de las actividades dentro del primer semestre.

<sup>10</sup> Se recuerda que seis OPDH no son considerados en tal conteo, debido a que su reporte de información sobrepasaba las actividades centradas en el derecho a la salud.

Los datos aquí tratados presentan un panorama del peso que el derecho a la salud tiene en la labor de los organismos estatales y de la concentración que dicho trabajo tiene en algunas entidades federativas. Las cifras en parte responden a la carga de trabajo de los organismos, en relación con la población a la que atienden, y a las capacidades con las que cuentan para afrontarla, sin embargo, la posibilidad de acercarse a dar una lectura íntegra a la información proporcionada por los OPDH tiene que ser acompañada de la consideración de una multiplicidad de factores, entre ellos uno fundamental es el contexto generado por la forma en que los gobiernos estatales y el federal, con más o menos carencias, afrontan su deber por brindar bienes y servicios para garantizar el derecho a la salud; contexto en el que se desenvuelven los OPDH.