

Derecho al trabajo

La información que da cuenta de la evolución del trabajo en torno al derecho al trabajo de cada Organismo Público de Derechos Humanos (OPDH), a lo largo del periodo 2014-2016, se presenta a continuación.¹ 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

Tanto por el número de quejas registradas como por el de emisión de recomendaciones, el derecho al trabajo puede considerarse como uno de los DESCAs en los que se concentra la atención de los OPDH. De manera contrastante, el derecho no figura como una de las prioridades de trabajo al considerarse las cifras sobre actividades de promoción, estudio y difusión.

¹ 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.

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

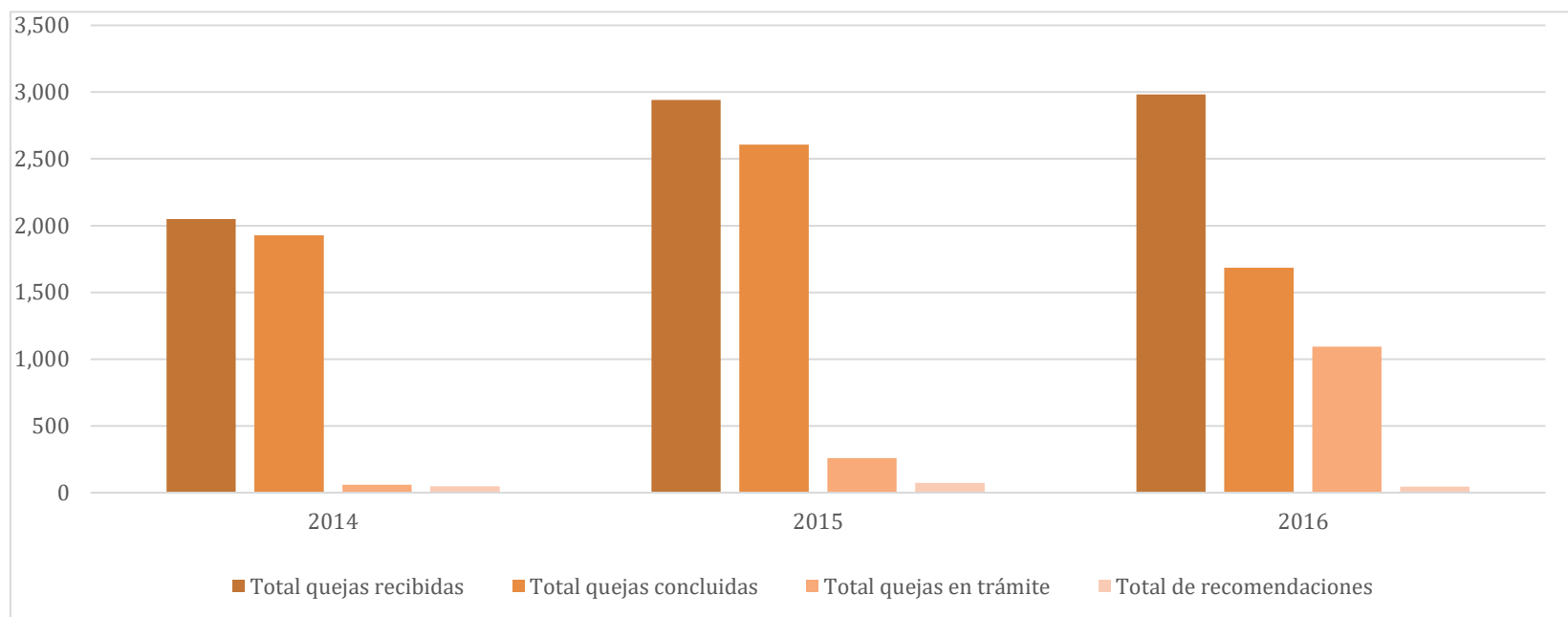
La labor de los OPDH en torno a la observancia y protección del derecho al trabajo durante los tres años indicados supuso la recepción de 8,235 quejas, de ese total se desprendieron 6,446 expedientes concluidos, es decir, 78.2%. El conteo de emisión de recomendaciones fue de 169.²

Al considerarse sólo los datos de los organismos estatales, el registro de quejas se reduce a 7,973, y el de recomendaciones a 167. Con estos datos, la lectura de la información a lo largo del periodo plantea un panorama ascendente en cuanto al número de quejas. Las quejas registradas en el primer año del periodo (2,049) tuvieron un incremento de 43.5% para 2015 (2,942), y de nueva cuenta aumentaron, ahora de forma modesta, para 2016 (2,982). Caso inverso sucedió con la relación de conclusión de expedientes, que de 94% en el primer año del periodo, disminuyó a 56.5% 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

² 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 añade una recomendación). 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.

mayor antigüedad de registro sean resueltas, que aquellas ‘recién’ captadas; mismo argumento que se adecua al camino seguido por la emisión de recomendaciones, que de un incremento entre 2014 (48) y 2015 (72), el periodo concluye con 2016 como el año de menor cifra de recomendaciones (46).

	Total quejas recibidas	Total quejas concluidas	Total quejas en trámite	Total de recomendaciones
2014	2,049	1,928	59	48
2015	2,942	2,606	259	73
2016	2,982	1,686	1,093	46
Total 2014-2016	7,973	6,220	1,411	167

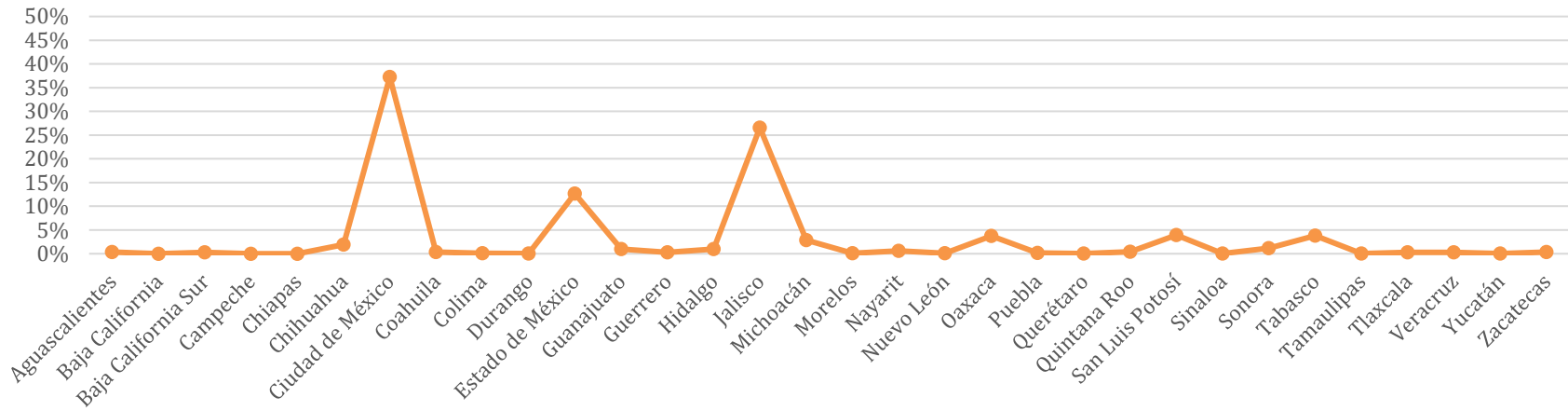


La desagregación de los datos por organismo estatal destaca, en ese orden, a los OPDH de Ciudad de México, Jalisco, del Estado de México, de San Luis Potosí y Tabasco; los cinco de mayor registro de quejas durante el periodo. Su peso dentro de la labor en

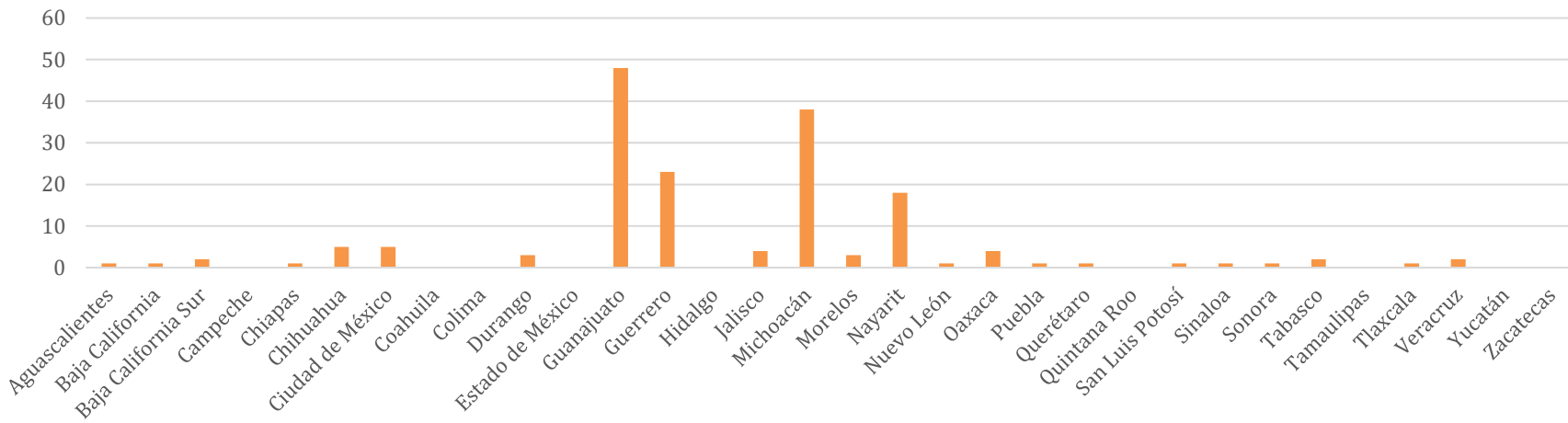
el rubro para el derecho al trabajo se ejemplifica con el hecho de que el organismo de la Ciudad de México representa poco más de un tercio de las quejas totales, o bien, que los cinco organismos juntos suponen 84.1% de las quejas recibidas por los 31 OPDH. Ante dicha consideración, es claramente atribuible a estos organismos la tendencia ascendente que se observa en el agregado de quejas recibidas; un patrón que, dentro de las cinco Comisiones estatales con mayores números, no siguen las de Jalisco y San Luis Potosí.

En contraste, el número de recomendaciones emitidas por los cinco organismos mencionados durante los tres años fue relativamente bajo; 12 recomendaciones entre cuatro, ya que la Comisión del Estado de México, el quinto, no recurrió a dicho instrumento. Al considerar la totalidad de los OPDH, sobresalen cuatro organismos que por sí solos sobrepasaron la suma de recomendaciones de las comisiones estatales con mayor registro de quejas; la Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato encabeza al grupo con 48 recomendaciones.

Participación de OPDH del total de quejas recibidas 2014-2016 (%)
[Totales 7,973]



Número de recomendaciones por OPDH 2014-2016



En el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), las cifras reportadas, en contraste con lo que sucede con otros de los DESCAs, no son especialmente altas respecto del resto de los OPDH, ya que su registro de quejas en el periodo (262) es superado por seis organismos estatales. La emisión de dos recomendaciones que tuvo en 2016 tampoco hace figurar a la Comisión en el empleo de dicho recurso como mecanismo en la resolución de expedientes de queja ligadas al derecho al trabajo.

A pesar del alto grado de concentración en el registro de quejas que presentó el derecho, es posible considerar que, dentro de los DESCAs analizados, el derecho al trabajo fue de los que tuvo presencia más extendida en el territorio nacional, toda vez que sólo la Comisión de Derechos Humanos de Campeche no registró quejas, ni emisión de recomendaciones durante los tres años. Una cuestión que hace del derecho al trabajo el segundo con menor número de organismos estatales sin actividad en el rubro de protección y observancia.

La lectura de la información del registro de quejas que se hace de forma evidente es la de considerar a los estados de Ciudad de México, Jalisco, del Estado de México, de San Luis Potosí y Tabasco, como aquellos con mayor número de violaciones al derecho al trabajo.

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: Estado de México, Ciudad de México y Jalisco 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 San Luis Potosí y Tabasco, los dos cercanos al espectro de entidades federativas con menor población en el país.

Entorno y capacidades de OPDH (OPDH ordenados de mayor a menor por dato de presupuesto)				
OPDH estatal	Presupuesto	Población de entidad federativa	Personal total	Personal de área: promoción, educación, formación y capacitación
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, encabezan la lista de organismos ordenados a partir de su asignación de recursos, mientras que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco quedan en lugar 14 y 24 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 ubican como las de mayor número de personal; los organismos de San Luis Potosí y Tabasco quedan en el puesto 15 y 22 respectivamente, de entre los 32 OPDH estatales.³

En resumen, tres de los cinco OPDH con alto registro de quejas figuran como los organismos con mayores recursos a su disposición, uno de los restantes se ubicó a medio camino entre los organismos con más y con menos recursos, mientras el otro (Organismo de Tabasco) estuvo más cercano a los OPDH con recursos más limitados. 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,

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

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 existe, pero 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 San Luis Potosí y Tabasco. 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,⁴ 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 información presentado por los OPDH, como fueron los casos de los organismos de Michoacán, Veracruz y Tamaulipas;

⁴ Véase apartado introductorio.

cuestión que explica cifras notoriamente altas en las dos primeras Comisiones mencionadas, en contraste con el resto de los OPDH para el derecho al trabajo.⁵

A partir de los números reportados por los 30 OPDH,⁶ el trabajo en el rubro dedicado al derecho al trabajo tuvo un total de 2,782 acciones, la mayor parte de ellas ubicadas en 2015.⁷

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 343. 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 41.4% de las actividades totales realizadas en los tres años. También como parte de la generalidad, a la capacitación le siguieron los eventos de promoción como las acciones a las que se recurrió con más frecuencia, con un 25.4% de las actividades sobre el derecho. A partir de dicha segunda actividad, se ordenaron las demás de la siguiente manera: colaboración institucional (16.6%), publicaciones (14.3%), programas de formación académica (1.7%) y dos investigaciones que representan menos del 1 por ciento.

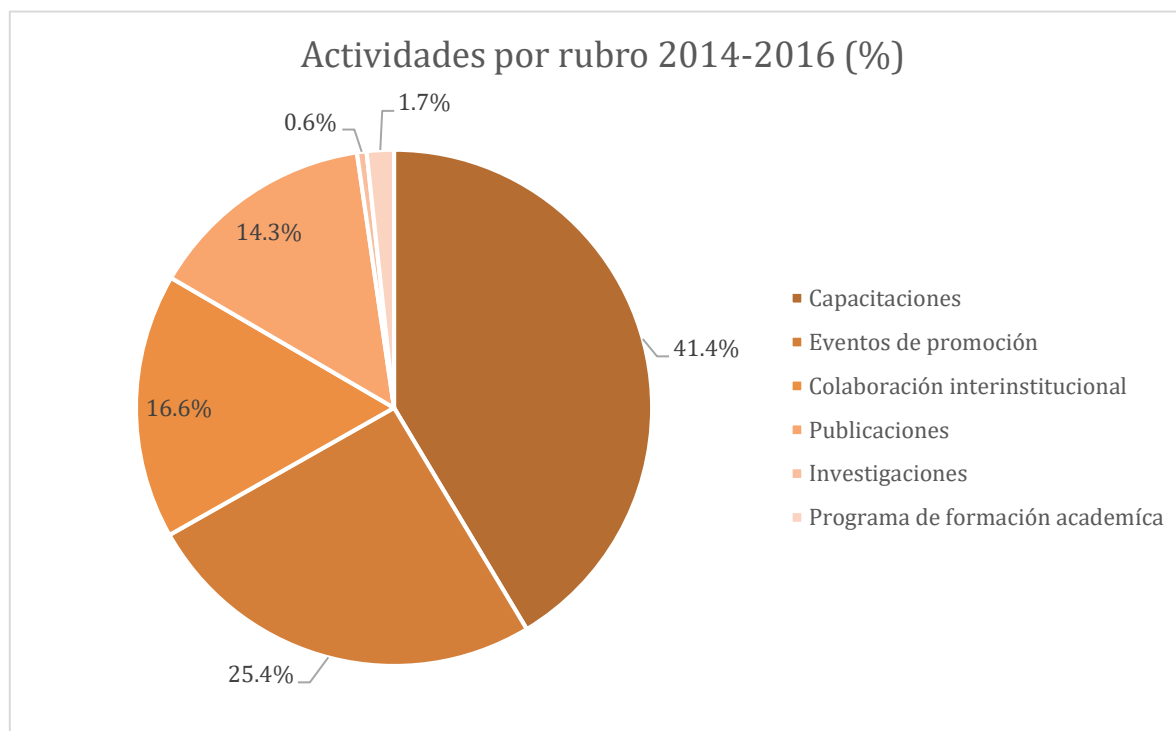
	Estudio, Promoción y Difusión						Total de actividades
	Promoción y divulgación				Estudio		
	Capacitaciones	Eventos de promoción	Colaboración interinstitucional	Publicaciones	Investigaciones	Programas de formación académica	
2014	47	15	18	14	0	3	97
2015	60	20	27	17	1	1	126

⁵ 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.

⁶ Los OPDH de Aguascalientes, Baja California y Chiapas no presentaron información.

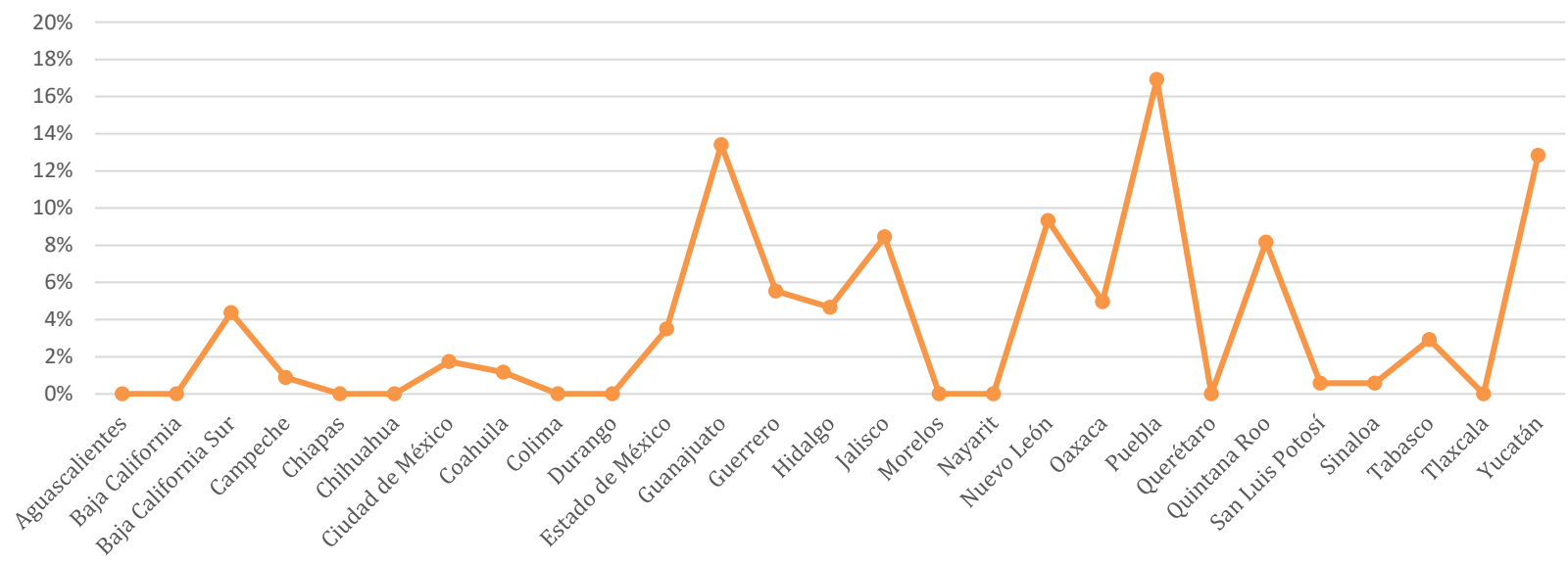
⁷ Al igual que para el resto de los DESCAs analizados, en el agregado de cifras se consideran los reportes de los cinco OPDH con acciones de temática general de derechos humanos (Michoacán, Sonora, Veracruz, Tamaulipas y Zacatecas) para evitar descartar por entero su trabajo. Sin embargo, en los cálculos 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 al trabajo. La información de la CNDH, por su extendida presencia en el territorio nacional, es tratada aparte.

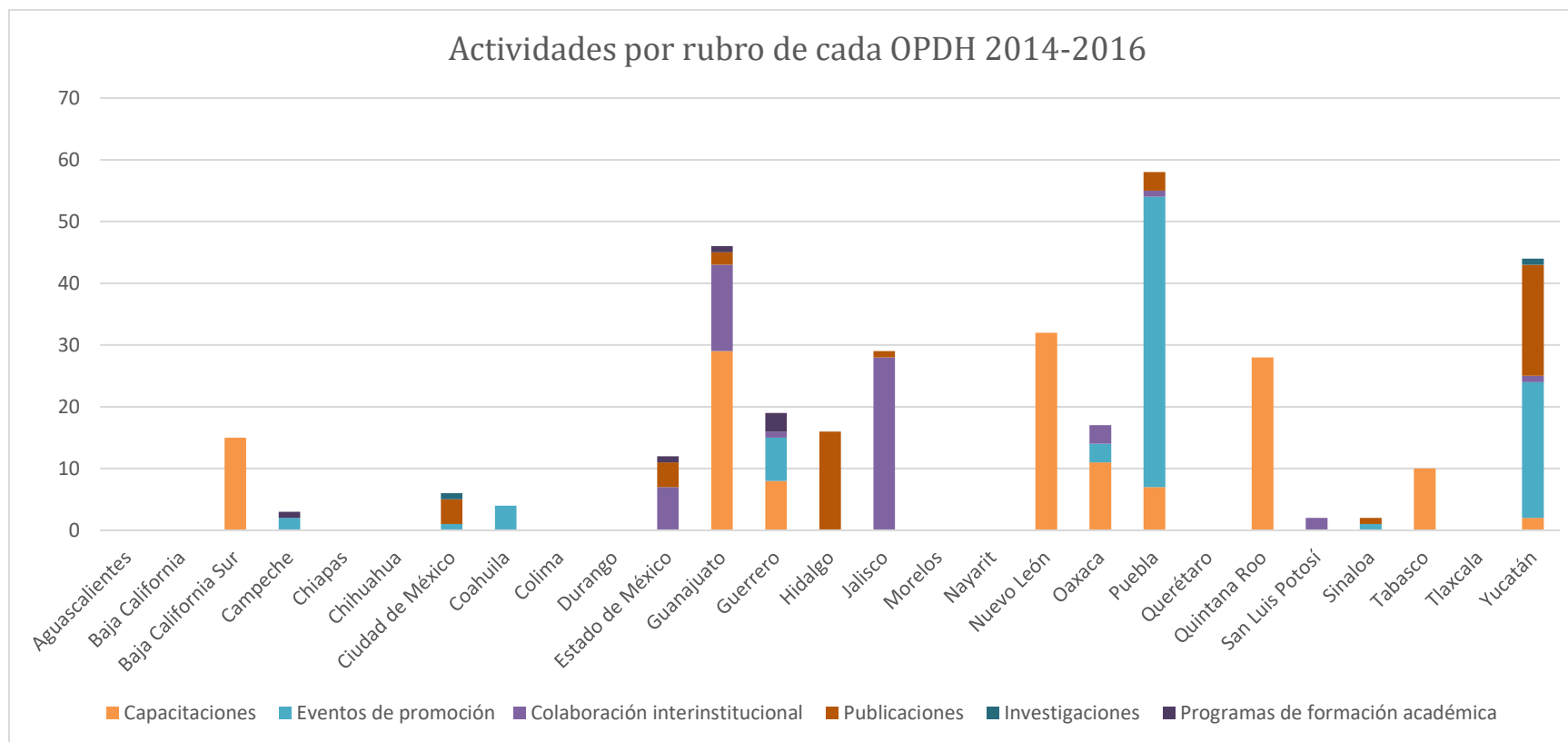
2016	35	52	12	18	1	2	120
Total 2014-2016	142	87	57	49	2	6	343



La lectura de la información por comisión estatal hace resaltar, en ese orden, a los OPDH de Puebla, Guanajuato, Yucatán, Nuevo León y Jalisco como los de mayores números de actividad de promoción y divulgación del derecho al trabajo. Los cinco concentran el 60.9% de las acciones reportadas.

Participación de OPDH del total de actividades realizadas 2014-2016 (%)
 [Totales 343]





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 de los estados de Jalisco, Nuevo León y Guanajuato puede entenderse ligada a la disponibilidad de recursos de los tres que, comparativamente hablando, son altos en términos presupuestales y humanos (específicamente adscritos al área de promoción, educación, formación y capacitación).⁸

⁸ Para la consulta de la información de personal adscrito al área de promoción, educación, formación y capacitación (datos 2014 y 2015) por OPDH, véase apartado introductorio.

El caso de los otros dos OPDH es distinto. El organismo de Yucatán no se distinguió por contar con altos recursos presupuestales, sin embargo, sí reportó un número considerable, en comparación con el resto de los organismos estatales, de personal dedicadas a la promoción y capacitación. Por otro lado, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla se ubicó entre los OPDH con menor disponibilidad de recursos, tanto monetarios como de personal con función de capacitación y promoción; no obstante ello, el de Puebla fue el organismo que reportó mayor número de acciones en el rubro, fundamentalmente eventos de promoción.

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.⁹

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 la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco repite un lugar dentro de los cinco OPDH con más registros. Por lo que toca a los otros cuatro organismos destacados en labores de promoción, la Procuraduría de Guanajuato mostró un trabajo considerable tanto por el número de recomendaciones, el más alto de los 31 OPDH, como por las quejas recibidas. En el sentido contrario de la comparación, los organismos con el mayor registro de quejas, aparte de Jalisco, presentaron cifras que representan una actividad de promoción y difusión por debajo del promedio del total de los OPDH (15 acciones). Habría que señalar que, de las cuatro, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México fue la que realizó mayor número de acciones, con 12.

Con lo anterior se puede observar que la actividad de promoción del conocimiento en torno a los derechos (caso de los organismos de Puebla, Nuevo León y Yucatán) no se traduce automáticamente en volcamiento de la ciudadanía a los OPDH, por lo menos no en el corto plazo; ni que el acentuado recurso que la ciudadanía haga de los organismos estatales (caso de los organismos de la Ciudad de México, San Luis Potosí, Tabasco y del Estado de México), sólo se pueda dar si está antecedido del trabajo de difusión de los derechos humanos por parte de los OPDH.

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

Por lo que hace a los OPDH sin registro de actividad en la promoción, difusión y estudio, para el derecho al trabajo se contaron 7 organismos, correspondientes a las siguientes entidades: Chihuahua, Colima, Durango, Morelos, Nayarit, Querétaro y Tlaxcala. Cifra que hace del derecho al trabajo el tercero con menor número de organismos estatales sin actividad en el rubro de promoción y difusión; cuestión que denota, como lo indica la inactividad en el rubro de quejas (un organismo estatal), la extendida presencia de las labores alrededor del derecho al trabajo en el territorio nacional.

Finalmente, es importante señalar que las cifras proporcionadas por los OPDH 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 federal, con más o menos carencias, afrontan su deber por brindar bienes y servicios para garantizar el derecho al trabajo; contexto en el que se desenvuelven los OPDH.