

Diagnóstico en Relación con los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), acorde con su mandato y por conducto de la Sexta Visitaduría General, encamina sus esfuerzos para la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

Los DESCA se identifican como aquellos derechos humanos que se relacionan con la satisfacción de necesidades básicas de las personas, y comprenden, entre otros, el derecho a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la salud, al agua, al saneamiento, al trabajo, a la seguridad social, a una vivienda adecuada, a la educación, a la cultura, así como al medio ambiente sano y de diversos grupos que históricamente han sido víctimas de violaciones sistémicas de sus derechos humanos como los grupos y comunidades indígenas; niñas, niños y adolescentes; las mujeres; por mencionar algunos.

Por lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales han sido revisados minuciosamente en diversas ocasiones y por distintas instituciones. Ejemplo de esto fue el análisis vertido en las *Directrices de Maastricht*, mismas que explicaban obligaciones para los Estados Partes del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre ellas, las de respetar, proteger y cumplir dichos derechos.

Estas obligaciones derivan en que todas las personas que se encuentren en el país puedan disfrutar de ellos e implican la asignación de recursos para hacerlos accesibles y adecuados^[1], lo que incluye la expedición de leyes reglamentarias, la creación de instituciones con atribuciones para su observancia y la implementación de políticas públicas.

En el caso del Estado mexicano, tras la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, el artículo 1° constitucional prevé diversas obligaciones en materia de derechos humanos para las autoridades de todos los órganos pertenecientes al Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, local o municipal) e independientemente de sus funciones (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), entre las que destacan:

- El respeto de los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales;
- El procurar la protección más amplia de esos derechos;
- Desde el ámbito de su respectiva competencia, el “promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos” de todas las personas y con un énfasis en aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Contexto de los derechos humanos en México, previo a la pandemia por COVID-19

Conforme a lo expuesto en el *Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2020-2024*, el Estado mexicano reconoce que hay una *profunda crisis de derechos humanos*. Su naturaleza es histórica y sus expresiones más sensibles son la desigualdad, la pobreza, la violencia y la impunidad, así como los obstáculos y limitaciones que han enfrentado las víctimas para acceder, gozar y ejercer sus derechos humanos.

En este documento se identifica que los efectos de esa crisis se expresan, en primer término, en la pobreza generalizada y las extensas desigualdades sociales y, en una segunda vertiente, en la creciente inseguridad y violencia que han generado un aumento en el número de víctimas, particularmente de violaciones graves de derechos humanos. Aunado a lo anterior, advierte cuatro causas estructurales:

1. La fragmentación de normas, instituciones y programas que impiden dar una respuesta articulada como Estado mexicano.
2. Las limitadas capacidades presupuestarias y de cobertura para la atención de los múltiples requerimientos, rezagos y desigualdades
3. Las limitadas herramientas técnicas de las personas servidoras públicas en materia de derechos humanos.
4. La escasa capacidad institucional para la realización efectiva de los derechos humanos.

Al respecto, este Organismo Nacional encuentra importante precisar que, si bien el PNDH muestra una serie de causas estructurales, el Comité DESC de la ONU se ha pronunciado en sus distintas Observaciones Generales que los Estados Partes no pueden justificar el incumplimiento de sus obligaciones en el marco del PIDESC por alguna de las cuestiones que expone el documento en cuestión, entre ellas, las capacidades presupuestarias.

Es en este contexto que, el PNDH debe resultar en un instrumento que oriente la actividad gubernamental para implementar estrategias y acciones concretas a fin de atender las causas estructurales antes mencionadas, integre la perspectiva de derechos humanos de tal manera que coloque en el centro de su actuar a las personas y sus derechos, se impacte en el proceso de presupuestación, transparente el uso de los recursos y favorezca la rendición de cuentas.

Esta Comisión Nacional observa, entre otras cuestiones que efectivamente el marco normativo puede requerir ajustes y una armonización normativa adecuada, así como un lenguaje ciudadano que permita llegar a más personas puede contribuir a una cultura de derechos humanos, sin embargo, se debe cuidar que dichos ejercicios no resulten en acciones reduccionistas del progreso de los derechos humanos en el país.

Aunado a lo antes expuesto, y de conformidad con los datos del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) sobre la medición multidimensional de la pobreza en México 2018[2], se advierte que la situación de pobreza en la población incide en la privación o carencia social, en ese periodo, 57% de la población en México presentaba carencia por acceso a la seguridad social, el 20% por acceso a la alimentación, el 20% por acceso a los servicios básicos de vivienda, el 17% por rezago educativo, por acceso a los servicios de salud el 16% y por calidad y espacios de vivienda, el 11%[3].

Recientemente, el Coneval dio a conocer los cambios en la evolución de las carencias sociales derivada de censos poblacionales y la encuesta intercensal para la serie 1990-2020[4] concluye que, en los últimos treinta años, observa un mejoramiento de todos los indicadores de carencias sociales estimados tanto a nivel nacional como por entidad federativa.

De igual forma, resalta que la carencia por acceso a la salud presentó una disminución a nivel nacional de 37.2 puntos porcentuales entre 2000 y 2020; por otra parte, entre 1990 y 2020, a nivel nacional, se presentó una disminución en el porcentaje de la población con rezago educativo al pasar de 26.6% a 17.3%.

Por cuanto hace a los componentes de la carencia por calidad y espacios de la vivienda, la población en viviendas con carencia por hacinamiento, entre 1990 y 2020, presentó la mayor disminución al pasar de 28.7% a 8.3%. En relación con los componentes de la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, en el mismo periodo, el porcentaje de la población en viviendas con carencia por servicios de drenaje disminuyó de 40.3% a 6.0%.

Se hace notar que estas estimaciones muestran el panorama del desarrollo social previo a la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México, adicionalmente, es necesario considerar que, con independencia de estas estimaciones, hasta 2018, existían en nuestro país 52.4 millones de personas en situación de pobreza y se identifican al menos once entidades federativas con mayor porcentaje en esa situación: Michoacán, Campeche, Zacatecas,

Tlaxcala, Morelos, Tabasco, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Guerrero y Chiapas, ello, permite concluir que si bien pueden existir avances importantes, aún existen muchas personas que no gozan de manera efectiva de sus derechos, especialmente, de los DESCAs.

Contexto de los derechos humanos en México, durante la pandemia por COVID-19

La contingencia sanitaria consecuencia del virus SARS-Cov-2 implicó un importante reto en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos en nuestro país y en el resto del mundo. Las brechas de desigualdad y la privación del goce de derechos universales se agravaron, en consecuencia, se hizo apremiante que los Estados avanzaran en la atención de estas problemáticas, considerando los efectos diferenciados que pueden tener en la población, particularmente, en aquellos grupos en situación de vulnerabilidad.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Resolución No. 1/2020 *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*[5], adoptada el 10 de abril de 2020, expresó que, *si bien existen impactos sobre todos los derechos humanos frente a los diversos contextos ocasionados por la pandemia, especialmente en relación al derecho a la vida, la salud e integridad personal, se ven seriamente afectados el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la educación, a la alimentación, al agua y a la vivienda, entre otros DESCAs.*

Este Organismo Nacional ha hecho hincapié, incluso previo a la pandemia, en la relación que tienen los DESCAs con el mejoramiento de las condiciones de vida, equidad y justicia en nuestro país, por lo que ha instado a las autoridades a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de estos, evitando tomar medidas regresivas.

Con independencia de las acciones que se han implementado por las autoridades en México, a fin de dar respuesta a la pandemia, se observa que durante 2020 la atención a expedientes relacionados con problemáticas derivadas por COVID-19, estuvieron centradas en la deficiente atención médica, falta de insumos médicos y de medicamentos, discriminación laboral, despidos laborales, entre otros.

Al respecto, es pertinente señalar que de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2020, de cada tres personas que salieron de la fuerza de trabajo y no retornaron a ella, dos fueron mujeres, asimismo, aunque la informalidad laboral ha disminuido en la última década, se mantiene como la principal vía de ocupación, sobre todo para las mujeres.

Es notable que la pandemia por COVID-19 ha agudizado la situación de desigualdad ya existente, el propio Coneval en su "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (IEPDS) 2020"[6] ha expresado que *existen grupos de población cuyo ejercicio de derechos se encuentra sistemáticamente comprometido y en los que se observan menores niveles de bienestar. Asimismo, hay regiones del país que enfrentan mayores obstáculos para el ejercicio de los derechos sociales de su población.*

En el Informe en cita se detallan los efectos de la pandemia: un posible incremento de la inseguridad alimentaria; de la brecha tecnológica que puede incidir negativamente en el avance logrado en materia de rezago educativo, así como en el desempeño escolar y la permanencia en el sistema; el incremento para las mujeres del trabajo de cuidados no remunerado; el riesgo para la salud de la población indígena que no cuenta con servicios básicos de saneamiento; la pérdida de empleos y, en consecuencia, de acceso a seguridad social para personas con discapacidad, entre otras.

En ese orden de ideas, el Coneval también ha señalado la pertinencia de diseñar una estrategia para afrontar los efectos de la pandemia en las dimensiones de bienestar económico (ingreso) y ejercicio de derechos sociales, establecer un sistema de protección social con enfoque de

derechos e implementar algunas medidas específicas para *proteger a la población más vulnerable, consolidando la protección social a través de una pensión universal mínima de retiro e invalidez financiada con impuestos generales*, un seguro de desempleo contributivo, *la renta básica ciudadana o un piso mínimo solidario*[7].

Entre sus conclusiones, el CONEVAL refiere que deben adoptarse medidas en materia salud, alimentación, vivienda y educación. *Esto incluye movilizar recursos y afinar los instrumentos disponibles para asegurar que los programas y acciones prioritarios de desarrollo social logren llegar a quienes más lo necesitan; que la dispersión de recursos sea ágil, transparente y focalice a los grupos de población más afectados.*

Al tener en cuenta que la pobreza[8], la desigualdad imperante en el país, junto con la exclusión social y la discriminación vulneran la dignidad de las personas que las sufren, e impiden el progreso tanto individual como colectivo. Si se quiere mitigar esta situación con todas sus implicaciones y asegurar el bienestar social, es necesario que las instituciones del Estado cumplan sus obligaciones constitucionales, legales e internacionales derivadas de los tratados de derechos humanos de los que México es parte.

En el caso particular de los DESCAs se insiste en la necesidad de su protección y garantía conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en especial, ante el contexto actual y futuro suscitado por la pandemia.

Además de garantizar que las instalaciones, bienes y servicios públicos se encuentren disponibles y sean accesibles (económicamente), adaptables (deben considerar las diferencias culturales, las barreras lingüísticas, las necesidades específicas e incluso prestar una asistencia adaptada), asequibles (transitar hacia el acceso gratuito de todos) y de buena calidad. Y se garantice que quienes viven en pobreza puedan acceder a ellos.

La CNDH y los DESCAs

La labor de la CNDH adquiere un papel crucial al constituirse como un mecanismo para la exigibilidad de los derechos humanos y la protección de víctimas o de personas susceptibles de serlo, misma que a través de sus actividades de promoción, divulgación y capacitación acerca a la población más información sobre sus derechos y las obligaciones que corresponden al Estado.

Al mismo tiempo proporciona elementos a las autoridades para que, en observancia a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, encaminen su gestión y actividad a la satisfacción de los derechos humanos e implementen políticas y presupuestos públicos con perspectiva de derechos humanos.

Acorde con el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2024, este Organismo Nacional estableció cuatro ejes rectores de su actividad: Protección y defensa; Promoción, estudio y divulgación; Observancia y fortalecimiento de la autonomía y Capacidad de gestión institucional, luego entonces, las distintas unidades responsables orientan sus programas presupuestarios a la plena observancia de estos ejes, conforme a lo dispuesto por el propio PEI.

Adicionalmente, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional, las Visitadurías Generales tienen a su cargo los programas especiales que, por acuerdo de la Presidencia aprobado por el Consejo Consultivo, les sean asignados, a partir de estos se atienden temáticas o grupos prioritarios, destaca la atención a los derechos de las personas con discapacidad, personas desaparecidas, atención a víctimas del delito, asuntos de la niñez y la familia, entre otros.

En el caso de los DESCAs, corresponde a la Sexta Visitaduría General atender las quejas relacionadas con sus posibles vulneraciones, así como aquellas acciones tendientes a la promoción y difusión, por tal motivo, cuenta con dos programas presupuestarios el E002 *Atender*

al público en general en oficinas centrales y foráneas; así como, solucionar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos y el E026 Atender asuntos relacionados con los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

A partir de la emisión del PEI 2020-2024 y al evaluar diversas áreas de oportunidad, respecto del trabajo realizado por la Sexta Visitaduría General, se advirtió la existencia de espacios para robustecer la promoción, protección y defensa de los DESCAs, integrando cuatro temáticas específicas a la agenda que sumen a las materias laboral, ambiental y de seguridad social que ya forman parte de su labor cotidiana:

- Derecho humano a la paz
- Derecho humano al desarrollo, combate a la pobreza y economía social
- Cultura cívica y democrática, participación ciudadana y derechos humanos
- Derechos humanos, combate a la corrupción y derecho al buen gobierno

Con la finalidad de atender las atribuciones que le han sido encomendadas, es necesario que las actividades previstas en sus respectivos programas presupuestarios se encuentren interrelacionadas, por una parte, a partir de la difusión sobre los DESCAs y las temáticas que se integran a la agenda, permitirá a las personas conocer en qué consisten estos derechos, su impacto y mecanismos de exigibilidad para en caso de afectación acudir a la CNDH y utilizar sus servicios.

En los párrafos previos se ha expuesto que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales tienden a satisfacer necesidades de las personas, algunos de estos están orientados hacia grupos específicos de la población, como pueden ser las personas trabajadoras, sin embargo, dada su característica de universalidad estos derechos les corresponden a todas las personas.

Por consiguiente, la labor de la Sexta Visitaduría General está dirigida a la sociedad en general, a las autoridades de los tres órdenes de gobierno y a los organismos públicos de derechos humanos, con cuatro propósitos específicos: el reconocimiento de las personas como titulares de derechos, el cumplimiento de las obligaciones por parte de las autoridades; la identificación de los organismos públicos de derechos humanos como instancias para la protección y garantía de estos derechos; y, la homologación de estándares entre las propias instancias no jurisdiccionales.

Se reconoce que dada la composición y el trabajo realizado por las distintas unidades responsables, a partir de sus programas presupuestarios y programas especiales, las actividades en materia de promoción, difusión y protección de los derechos humanos, incluidos los DESCAs, dirigidas a grupos prioritarios o sectores específicos se complementan, tal es el caso, de los programas dirigidos a mujeres, niñez y adolescencia, pueblos y comunidades indígenas, así como afrodescendientes, empresas y derechos humanos, sin embargo, resulta imperioso robustecer la colaboración al interior, el intercambio de buenas prácticas y la identificación pertinente de contenidos para evitar duplicidades o información en contraria.

Adicionalmente, incrementar el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, así como de otros medios culturalmente adecuados; eficientar el uso de los recursos asignados, a fin de observar los lineamientos de austeridad, al tiempo de cumplir con las actividades encomendadas serán criterios fundamentales en la gestión realizada.

Fuentes:

[1] CNDH, Cartilla ¿Sabías que estos también son tus derechos? Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, 2015, p. 8

[2] Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

[3] Ídem.

[4] Comunicado No.6, "El Coneval presenta información de la evolución de carencias sociales 1990-2020 generada a partir de Censos Poblacionales y la Encuesta Intercensal disponible en https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_06_EVOLUCION_CARENCIAS_SOCIALES_1990-2020.pdf

[5] Disponible para consulta en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

[6] Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2020.aspx>

[7] Coneval, *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*, disponible para consulta en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Resumen_Ejecutivo_COVID-19.pdf

[8] Conforme a datos del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), aún existen aproximadamente 52.4 millones de personas en situación de pobreza y son el acceso a la seguridad social, a la alimentación y a los servicios básicos en la vivienda las principales carencias que aún enfrentan un número preocupante de personas.