

# Abordaje social de la veeduría y participación ciudadana en salud.

## *Social approach to the Oversight and Citizen Participation in Health.*

**Ysabel Noemi Tejeda Díaz**

Universidad Autónoma de Santo Domingo

**Clevy Heydy Pérez Sánchez**

Universidad Autónoma de Santo Domingo

### **Resumen**

La visión reduccionista de la salud como derecho, incide en la baja participación, vigilancia y control social por parte de la ciudadanía sobre los servicios públicos. Esto representa un impacto negativo en la calidad de los mismos y en la violación de derechos de los usuarios. La salud en el Estado capitalista, es asumida como un servicio al cual se accede de acuerdo al nivel socioeconómico de la persona. Existe una desvinculación entre las institucionales y la ciudadanía, marcada por débiles iniciativas para mantener la intervención civil, así como la falta de una cultura democrática entre los diferentes actores, lo cual favorece la resistencia a la participación ciudadana. La veeduría representa un mecanismo que permite a las organizaciones comunitarias vigilar el desempeño de las autoridades en el ejercicio público. En República Dominicana existen normativas que empoderan a la población en el proceso de toma de decisiones. La presente investigación tuvo como objetivo principal determinar el nivel de implementación de la veeduría en los hospitales de tercer nivel de la red pública del Gran Santo Domingo durante el periodo enero 2019 a enero 2020. La metodología correspondió a un estudio de caso con enfoque cualitativo. El tipo de diseño consistió en un bosquejo etnográfico procesal de corte transversal, con el desarrollo de entrevistas semi estructuradas a grupos focales, a partir de su caracterización, evaluación del funcionamiento, valoración de la percepción hacia la veeduría, así como la identificación de las posibles limitantes en el desempeño de estos comités. Los hallazgos correspondieron a que existe un nivel de implementación muy bajo de la veeduría en los citados centros de salud, permitiendo establecer como conclusiones que, en los centros de salud de tercer nivel de la red pública del Gran Santo Domingo, no funcionan adecuadamente los comités de veeduría.

### **Palabras clave**

Veeduría, red pública, participación ciudadana.

## Abstract

The reductionist vision of health as a right, affects the low participation, vigilance and social control by citizens over public services. This represents a negative impact on their quality and on the violation of users' rights. Health in the capitalist state is assumed as a service that is accessed according to the socioeconomic level of the person. There is a disconnect between the institutions and the citizens, marked by weak initiatives to maintain civil intervention, as well as the lack of a democratic culture among the different actors, which favors resistance to citizen participation. The oversight represents a mechanism that allows community organizations to monitor the performance of the authorities in public exercise. In the Dominican Republic there are regulations that empower the population in the decision-making process. The main objective of this research was to determine the level of implementation of oversight in third-level hospitals of the Greater Santo Domingo public network during the period January 2019 to January 2020. The methodology corresponded to a case study with a qualitative approach. The type of design consisted of a cross-sectional procedural ethnographic sketch, with the development of semi-structured interviews to focus groups, based on their characterization, evaluation of the functioning, assessment of the perception towards the oversight, as well as the identification of the possible limiting the performance of these committees. The findings correspond to the fact that there is a very low level of implementation of oversight in the aforementioned health centers, allowing to establish as conclusions that, in the third-level health centers of the public network of Greater Santo Domingo, the committees do not function properly of oversight.

## Keywords

Oversight, public network, citizen participation.

## Introducción

El concepto de veeduría ciudadana está íntimamente relacionado al de sociedad civil, el Estado moderno tiene como base natural dicha sociedad civil, el hombre de esta sociedad, es decir, el sujeto independiente unido a otro solo por el vínculo del interés privado y colectivo. La palabra veeduría implica el ver o el observar. Esta observación para decir de Rey (2003): “Esta observación no busca una visión perfecta sino más bien, reconociendo las contingencias del ver, afirma que se necesitan diversas miradas para modular y comprender los prismas sociales” (p.4).

El derecho a la salud de los dominicanos, consagrado en la Carta Magna debe ser asegurado por el Estado como ente regulador y mediador de la vida de los ciudadanos, pero dicha ciudadanía no debe alienarse de los mecanismos que aseguren el cumplimiento de ese derecho. Se considera entonces a la veeduría como una forma de ejercicio del deber ciudadano. “Dicho posicionamiento se basa en el ciudadano rousseauiano en el que prima la participación pública y el bienestar común sobre los valores individuales” (Caballero, 2009).

Dicho de otro modo, un veedor especialmente en el área de los servicios de salud, ha de ser un ciudadano ético, altamente motivado por alcanzar el bien común a fin de que sus acciones no solo estén encaminadas a la mera fiscalización de la función pública, sino que además sea participe de su comunidad, un real observador de la problemática local y a la vez, mediador para la solución de dichos problemas.

## Representación simbólica de la veeduría.

La veeduría como mecanismo para la participación social puede ser vista de distintas maneras según a quien se cuestione. Por ejemplo, los usuarios y líderes comunitarios la perciben como: participación para aportar opiniones a las instituciones de salud, como colaboración, como afiliación al sistema y utilización de los servicios de salud, participación como derecho, capacidad u organización comunitaria; el personal de salud la concibe a través de la participación como actividades con la comunidad, control y seguimiento social a los servicios de salud, implicación de los usuarios en procesos institucionales y afiliación al sistema de salud. Mientras, los formuladores de políticas de salud lo conceptualizan básicamente como control social de los servicios de salud (Delgado et al, 2005).

En la apropiación de lo antes planteado, se conciben todas estas visiones bajo una mirada integradora que ve la participación como mecanismo regulatorio colectivo que enriquece la capacidad de observar la problemática comunitaria de los servicios de salud y verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos para su solución. Visualizar la posibilidad de fiscalización que ejercen los ciudadanos en relación con temas públicos, su acceso a los derechos en aspectos centrales como son los servicios de salud representa un requisito indispensable para garantizar la vida en comunidad. La veeduría ciudadana representa de forma puntual, la presencia de la ciudadanía, reflejada en la composición plural a fin de garantizar la utilización de los bienes y servicios del Estado. De acuerdo con Rincón (2008), la veeduría:

Es el mecanismo democrático de representación que le permite a las personas y a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (p.3).

En América Latina la importancia de la participación social y comunitaria en salud ha sido tema de debate ampliamente reconocido por diversas entidades. Diversos enfoques permiten conocer la importancia de la ciudadanía con el propósito principal de fortalecer mecanismos de control en la gestión pública, garantizando los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones; a partir de metodologías tales como la vigilancia y fiscalización los procesos existentes en los servicios de salud. Bolaños (2010) establece que:

En Iberoamérica, y en América Latina en particular, se observa un avance muy desigual en cuanto al grado de apertura que muestran los distintos escenarios hacia la participación ciudadana en el control de la hacienda pública, así como en relación con los motivos que han llevado a promocionar dicha participación (p.6).

Desde la década de los 50s, se inician acciones para involucrar a las comunidades en los programas de promoción y gestión de los servicios de salud. En los años 90, en el marco de los procesos de reforma del sector salud llevados a cabo en algunos países, se impulsaron estrategias de participación social para garantizar la eficiencia y calidad en la gestión de los recursos públicos. La salud ha sido atravesada por las leyes del mercado, por lo que existe una “fuerte vinculación del sector privado en la administración de los recursos del Estado y la prestación de servicios de salud” (Mosquera, Gutiérrez y Serra, 2006, p. 94). Por ende, impera la necesidad de una ciudadanía vigilante que procure el bienestar común y no los beneficios de empresas privadas.

En Colombia, a partir de Reforma Constitucional de 1991, se estableció la supremacía de una democracia participativa, proponiendo la ampliación de los puntos de toma de decisión como la participación de los ciudadanos en el proceso democrático; involucrando a los veedores en la gestión pública, trascendiendo la elección de gobernantes, es decir, pasar de una democracia representativa a una democracia participativa. El Ministerio de Salud de Chile (2017) “favorece las instancias de encuentro y participación entre las personas y la institución. Por lo mismo, privilegia mecanismos de participación ciudadana como una oportunidad de acoger la visión de la ciudadanía” (p.7). Sin embargo, lo que se establece en la ley no necesariamente se cumple en la práctica, por lo que esta supuesta democracia participativa ha sido ampliamente criticada. Por otro lado, Guanche (2014) establece:

La posibilidad de incrementar la participación ciudadana en el sistema estatal cubano enfrenta numerosos obstáculos, tanto provenientes de su entorno como del propio diseño del modelo. El sistema institucional se ha sostenido por la calidad de los actores que intervienen en él, pese a las contradicciones y la falta de estímulos que presenta. Las bases de ese sostenimiento experimentan grandes desgastes, pues dicho sistema no ejerce todas sus prerrogativas, limita el contenido de las atribuciones de los delegados y opera en un contexto que reduce la posibilidad de desempeñar las funciones que establece. (p. 24)

Esta descripción de la participación ciudadana muestra un escenario propio del poder que tiende a minimizar la presencia de la fiscalización por parte del pueblo. En República Dominicana, el Ministerio de Salud Pública (MSP, 20017) mediante la Resolución 000010 d/f 13 de Julio del 2017, instituye la veeduría ciudadana a la gestión de las políticas, planes, programas y servicios de salud. Lo antes citado permite establecer la existencia de diversas iniciativas propositivas como es la ley de Participación Social y Ciudadana la cual fue propuesta en el país a fines de los 90, esta se presentó en el marco del “Programa de fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil”, cuyo proceso fue impulsado por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Consejo Presidencial del SIDA [COPRESIDA], puso en marcha “La Veeduría Ciudadana en ITS/VIH/SIDA” iniciativa creada en el año 2001, por el Poder Ejecutivo con el Decreto 32-01, que:

Fomenta la participación de las Personas Viviendo con VIH y/o SIDA, como actores claves para la formulación y gerencia del programa, para atender las necesidades apremiantes de la población de PVVS con énfasis en los Programas Nacionales de la Reducción de la Transmisión Vertical [PNRTV] y el Programa Nacional de Atención Integral [PNAI], e implementar la auditoría social en el cumplimiento de la ley 55-93 y las normas y políticas públicas, a nivel nacional en el tema del VIH/SIDA. (p.3)

Esta acción emerge a partir del reconocimiento de las debilidades e ineficacias del sistema de salud dominicano, manifestada en la baja cobertura y calidad de los servicios. Lo cual representa evidentes consecuencias en la calidad de la atención, expresado en altos niveles de insatisfacción tanto de usuarios como de proveedores, pero en el caso particular de las personas viviendo con VIH/SIDA. En adición a lo expresado, se agrega la práctica de estigmatización y discriminación a que es sometida esta población, en franca violación de sus derechos humanos y de la ley 55-93, es entonces ante estas situaciones, y frente a las irregularidades de los programas que surgen tanto del COPRESIDA ( actual CONAVIHSIDA), quien a su vez impulsa la creación de veeduría ciudadana; apuesta que permite la garantía de la participación social en los servicios de salud en esta población vulnerable. De igual modo, el Instituto Nacional de Salud y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (2012), expresan:

En la República Dominicana existe un marco legal y normativo que regula la salud como un derecho humano de la ciudadanía, plasmado en la Constitución, en la Ley General de Salud, en la Ley General de la Seguridad Social y en los tratados internacionales ratificados, como es el caso del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de otros compromisos, como el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (p.3).

La ley municipal de la República Dominicana “Ley del Distrito Nacional y de los Municipios, 176-07” corresponde al marco legal de la veeduría ciudadana, en conjunto con la Constitución de la República, también alude a la participación social y al ejercicio de la veeduría ciudadana al establecer en su artículo 22, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (Ley 1-12) y la Ley General de Salud (Ley 42-01). La ley municipal es una de las leyes más progresistas de la región en cuanto a la promoción de la participación social y mecanismos de veeduría ciudadana a nivel local.

El término de este marco legal propone organizar a la ciudadanía, para que influya en la toma de decisiones del gobierno y de otros sectores públicos con el fin de solucionar problemas comunes, alcanzar cambios políticos, sociales y prevenir la corrupción. Su ámbito de actuación es local, nacional, regional e internacional. Para el ejercicio de veeduría social se requiere voluntades entre las partes tanto actores gubernamentales como no gubernamentales y un objetivo común definido de transformación de una realidad.

El Ministerio de la Presidencia, fue la primera institución gubernamental que formó, en julio de 2013, su Comisión de Veeduría, seguida por las de la Policía Nacional, del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, del Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados de la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo y la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado. Esta secuencia evidencia que en el caso del sector salud, se ha retrasado su implementación.

## **Materiales y métodos**

Se planteó un estudio de indagación explorativa con enfoque cualitativo, a través de grupos focales y entrevistas individuales semi-estructuradas a diferentes actores sociales de los comités de veeduría. El tipo de diseño correspondiente es el bosquejo etnográfico procesal de corte transversal, con el desarrollo de entrevistas semi estructuradas a los miembros de los comités de veeduría de los servicios de salud de los hospitales de tercer nivel pertenecientes a la red pública del Gran Santo Domingo durante el periodo enero 2019 a enero 2020. Los criterios de inclusión establecidos fueron pertenecer a un grupo focal de los descritos en el tipo de diseño, esto es, los miembros del comité de veeduría de los servicios de salud de los hospitales de tercer nivel pertenecientes a la red pública del Gran Santo Domingo. Como criterio de exclusión estuvo la negativa o imposibilidad de realizar la entrevista.

Sin embargo, luego de visitar los centros de salud, se evidenció la ausencia de funcionamiento de los comités de veeduría ciudadana. En varios centros, los gestores expresaron que con cierta frecuencia reciben solicitudes de servicios a través de representantes de la comunidad, como presidentes de juntas de vecinos, líderes políticos y religiosos locales. Lo anterior, no representa en ningún caso, un adecuado nivel de implementación de la veeduría ciudadana a los servicios de salud de tercer nivel del Gran Santo Domingo.

El presente estudio se desarrolló en tres fases. En la primera fase o de planeación, estuvo conformada por las actividades de elaboración de la propuesta, búsqueda de referencias documentales, elaboración del borrador de proyecto de investigación y sometimiento de propuesta. La segunda fase o de ejecución, contemplo la elaboración del protocolo técnico, aplicación de técnicas de investigación, interpretación de las evidencias empíricas en base al marco teórico, construcción de datos y presentación de la información organizada. La tercera fase, correspondiente a la comunicación de los resultados, que involucra la elaboración del reporte de investigación y divulgación de los resultados.

## Resultados y discusión

Con el propósito de determinar el nivel de implementación de la veeduría en los hospitales de tercer nivel pertenecientes a la red pública del Gran Santo Domingo durante el periodo enero 2019 a enero 2020, a partir de su caracterización, evaluación del funcionamiento, valoración de la percepción hacia la veeduría en los miembros de los comités, así como la identificación de limitantes en el desempeño de los comités de veeduría, luego de aplicar la metodología descrita, se establece que, existe un nivel de implementación muy bajo de veeduría en los citados centros de salud del presente estudio, ya que aunque se reportaron algunos antecedentes de participación comunitaria en los servicios de salud, en ningún caso, se evidencio el funcionamiento activo y sistemático de un comité de veeduría ciudadana, de acuerdo a lo establecido en el marco normativo.

Partiendo de la definición de Comte-Sponville (2005) del Estado como cuerpo político, que reúne un cierto número de individuos (el pueblo) bajo un mismo poder (el soberano) y de sociedad como vivir en compañía, en un sistema estructurado de asociaciones y alianzas, cuyas reglas son culturales; podríamos decir que las sociedades surgen desde el mismo nacimiento de la vida comunitaria que facilitó la interdependencia entre sus miembros. La veeduría constituye aquellos mecanismos de control de la función pública donde los ciudadanos toman conciencia de su participación en el buen funcionamiento de la cosa pública y no son meros espectadores o críticos de los procesos. A decir de Cardona (2012):

El control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas es una figura legítima, porque es expresión de búsqueda de esa alternatividad de la que se ha referido, dada su relevancia, en los planos de actuación de la sociedad y el Estado. A su vez, estas serán garantes de relaciones vitales, porque emerge el sujeto político como veedor/ciudadano, por eso se habla de mediación/mediador en el establecimiento de nuevas relaciones de lo público. (p. 23)

Considerando el fenómeno de la desvinculación entre los ciudadanos comunes y los tomadores de decisiones, así como la necesidad de revertir ese proceso, esta investigación permitió determinar una baja implementación de los procesos de veeduría en los servicios de salud, queda demostrado que existe todo un camino por recorrer para el fortalecimiento de la participación democrática en la sociedad dominicana.

## Conclusiones

El ser humano como ente complejo, exhibe necesidades con el propósito de mantener un estado de bienestar integral. Los servicios de salud, tanto desde el enfoque preventivo como terapéutico representan uno de los aspectos esenciales en toda población, siendo el Estado el garante de dichos servicios. “Los sistemas de salud



abarcan todos los servicios cuyo principal objetivo es promover, restablecer o mantener la salud” (Perrin,2006). Dicho planteamiento corresponde al propósito fundamental de la existencia de estos sistemas, los cuales se posicionan de cara a la promoción, mantenimiento y restablecimiento de la salud desde una mirada holística e integradora.

Para que la veeduría social cumpla su cometido, se requiere de un marco ético que pauté su quehacer social y la relación entre los actores, caracterizado por los siguientes principios: marco ético, confianza, transparencia, democracia, autonomía y derechos. La población dominicana por razones históricas adolece de la integración de las autoridades para la motivación de dicha participación, donde, el sistema de salud no escapa a esta realidad. Como esencia para posibles líneas emergentes de investigación, se establece el hecho de que la veeduría cumple con el rol de implicar a la ciudadanía en la consecución de metas comunes como, por ejemplo, el ajuste en la orientación de las políticas públicas a necesidades de la colectividad, la supervisión del cumplimiento de dichas políticas, la prevención del malversación y desviación de fondos a actividades distintas a las presupuestadas.

En el caso de los servicios de salud, este entrelazamiento puede jugar un rol estelar de cara a la mejoría de los servicios. Más aún, reconociendo su importancia y su establecimiento por normativa, se vincula a experiencias positivas de la misma en otros espacios. A modo de cierre, es de gran interés que, esta investigación permita dirigir la atención a la falta de cumplimiento en los procesos de veeduría en los servicios de salud, estudiar las razones que conllevan a esta práctica y las oportunidades que pueden surgir para el fortalecimiento de la participación democrática en la sociedad dominicana. Urge integrar a la comunidad en estrategias de cogobierno como la veeduría con el propósito de mejorar la calidad de atención en salud.

## Referencias

- Bolaños, J. (2010). La participación ciudadana y la fiscalización de la hacienda pública. <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/la-participacion-ciudadana-en-la-fiscalizacic3b3n-de-la-hp.pdf>
- Caballero, F. (2009). Algunas Claves para otra Mundialización. República Dominicana: Sello Editorial Funglode.
- Cardona González, S. (2012). Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/ mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local. *Administración Y Desarrollo*, 40(55), 19-32. [https://www.researchgate.net/publication/318219754\\_Las\\_veedurias\\_ciudadanas\\_en\\_cuanto\\_mediaciones\\_mediadores\\_de\\_las\\_relaciones\\_Estado-sociedad\\_en\\_el\\_ambito\\_local](https://www.researchgate.net/publication/318219754_Las_veedurias_ciudadanas_en_cuanto_mediaciones_mediadores_de_las_relaciones_Estado-sociedad_en_el_ambito_local)
- Comte-Sponville A. (2005). *Diccionario filosófico*. Barcelona, España: Paidós.
- Consejo Presidencial del SIDA [COPRESIDA]. (2001). Estructura y Programa de la Veeduría Ciudadana en ITS/VIH/SIDA. <http://www.conavihsida.gob.do/>
- Delgado, M., Vásquez, M., Zapata, Y., Hernán, M. (2005). Participación social en salud: conceptos de usuarios, líderes comunitarios, gestores y formuladores de políticas en Colombia. *Revista Española de Salud Pública*, 79: 697-707.



- Guanche, J. (2014). La participación ciudadana en el Estado cubano. [https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/SELA14\\_Guanche\\_CV\\_Sp.pdf](https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/SELA14_Guanche_CV_Sp.pdf)
- Instituto Nacional de Salud y el Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2012). Estrategia Nacional de Veeduría a las Normas y Protocolos de Salud Sexual y Reproductiva. <http://dominicanrepublic.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PORTADADEBORRONUNFPA.pdf>
- Ministerio de Salud de Chile. (2017). Participación ciudadana. <http://www.supersalud.gob.cl/portal/w3-propertyvalue-2687.html>
- Mosquera, J., Gutiérrez, A. y Serra, M. (2006). La experiencia de participación ciudadana en el control social a la gestión en salud en Cali, Colombia. <http://www.scielo.org.co/pdf/cm/v40n1/v40n1a8.pdf>
- Perrin, P. (2006). Los Servicios de Salud en el Nivel Primario. [http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/desastres/los\\_servicios\\_de\\_salud\\_y\\_el\\_nivel\\_primario.pdf](http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/desastres/los_servicios_de_salud_y_el_nivel_primario.pdf)
- Rincón, G. (2008). Participación y veeduría ciudadana en salud. [https://www.putumayo.gov.co/images/documentos/red\\_controlsocial/participacion\\_veeduría\\_ciudadana\\_salud.pdf](https://www.putumayo.gov.co/images/documentos/red_controlsocial/participacion_veeduría_ciudadana_salud.pdf)
- Rey, G. (2003) “Ver desde la Ciudadanía” en Veedurías y Observatorios, Colectivo La Tribu (Coords), Ediciones La Tribu. (pp. 12-21). <https://blydia13.blogspot.com/2008/11/resea-de-lecturas-26-y-27-sesin-18.html>