

Formación democrática y participación ciudadana: a propósito de la figura del veedor en la Ley General de Salud.

Democratic training and citizen participation: regarding the figure of the overseer in the General Health Law.

Clevy Pérez Sánchez

<https://orcid.org/0000-0001-5396-1815>

Universidad Autónoma de Santo Domingo

Ysabel Noemí Tejada.

<https://orcid.org/0000-0001-8095-8961>

Universidad Autónoma de Santo Domingo

Resumen

La democracia no ha de ser mera representación, exige un involucramiento sustantivo de la población a la toma de decisiones que afectan la vida privada y pública de los ciudadanos. La educación democrática permite asumir y fomentar la participación con mecanismos diversos que incluyen la veeduría ciudadana. En República Dominicana, las leyes, fomentan la veeduría ciudadana en diferentes instituciones abarcando aquellas que prestan servicios de salud, sin embargo, esto no se cumple en la práctica; luego de hacer una visita a los centros de tercer nivel de la red pública de salud del Distrito Nacional se constata la ausencia de implementación de los comités de veeduría. Se analizan los factores que llevan a una baja participación ciudadana y nula aplicación de la veeduría a los servicios de salud de tercer nivel del Distrito Nacional. Visto desde el sujeto que es parte de una comunidad, se considera que una baja formación democrática, la no comprensión de las posibilidades de intervenir en las políticas públicas mediante mecanismos legalmente establecidos como la participación en temas de veeduría, una de las causas principales del incumplimiento de los requerimientos legales en cuanto a la participación ciudadana. Esta baja formación, promovida desde las élites que han manejado el Estado, ha degenerado en hombres y mujeres, alienados e indiferentes que no asumen la participación política como una herramienta para el desarrollo de su comunidad.

Palabras clave

Formación, democracia, veeduría, servicios de salud.

Abstract

Democracy should not be mere representation, it requires a substantive involvement of the population in making decisions that affect the private and public life of citizens. Democratic education allows assuming and fostering participation with diverse mechanisms that include citizen oversight. In Dominican Republic, laws promote citizen oversight in different institutions, including those that provide health services, however, this is not fulfilled in practice; After visiting the third-level centers of the public health network at the National District, the lack of implementation of the oversight committees was confirmed. The factors that lead to low citizen participation and null application of oversight to third-level health services at the National District are analyzed. Seen from the subject that is part of a community, it is considered that a low democratic formation, the lack of understanding of the possibilities of intervening in public policies through legally established mechanisms such as participation in oversight issues, one of the main causes of non-compliance of the legal requirements regarding citizen participation. This low formation, promoted by the elites that have run the State, has degenerated into men and women, alienated and indifferent who do not assume political participation as a tool for the development of their community.

Keywords

Education, democracy, citizen oversight, Health services.

Introducción

La formación democrática de la ciudadanía de un determinado país implica una serie de elementos que incluyen: la educación formal y la informal en el seno de la familia y de la comunidad. Más aún, remite a una praxis que correlacione la comprensión conceptual de la democracia con una ciudadanía involucrada en su desarrollo, no como una meta lograda sino como un proceso expansivo plausible de mejoras. Cuando hablamos de democracia se asume que la población es capaz de acceder a mecanismos de toma de decisiones sobre su propio devenir, no solo mediante la mera representación a través de autoridades como el poder ejecutivo y legislativo, también a través de estrategias de cogobierno entre los ciudadanos y las instituciones. Una de dichas estrategias de participación la constituye la figura del veedor. Un veedor es un representante directo de la propia comunidad que sirve tanto de fiscalizador de las ejecutorias de las autoridades así como de mediador entre estas y una determinada comunidad, quién ha de ser una voz directa de la comunidad en los centros donde se planifican y ejecutan políticas públicas. De acuerdo a Rincón, 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 (2008, p.3).

En República Dominicana, tanto la Constitución, la Ley General de Salud (42-01) así como algunas resoluciones del Ministerio de Salud Pública (000010 d/f 13 de julio del 2017), instituyen la participación de una ciudadanía comprometida al desarrollo social y a la fiscalización de las autoridades que administran los fondos públicos al menos de manera formal. Siendo que una de las formas de ejercer esa participación es mediante la veeduría ciudadana, esta representaría una oportunidad que permita al ciudadano y a las comunidades locales integrarse a la gestión de las políticas, planes, programas y servicios estatales, incluyendo los que conciernen al sistema de salud.

Al percibir el fenómeno del escaso conocimiento sobre la misma entre trabajadores de la salud, se plantea determinar si lo que se establece de manera formal está teniendo un cumplimiento práctico por lo que se procedió a visitar de forma exploratoria los centros de tercer nivel de atención de la Red Pública de Salud del Distrito Nacional (centros de alta complejidad y hospitales de referencia nacional) y verificar si se encontraba en funcionamiento regular un comité de veeduría ciudadana, que estuviese compuesto tanto por los gestores de los servicios de salud así como por miembros de la comunidad donde se encuentra ubicado dicho centro.

Luego de constatar el nulo cumplimiento de la misma, ya que en ninguno de los centros visitados funcionaba activamente un comité de veeduría, se plantea determinar las causas de la baja participación ciudadana en la veeduría de los servicios de salud, no desde la perspectiva de los gestores que tienen razones para no desear ser fiscalizados por la comunidad, sino desde la posición del ciudadano para no procurar integrarse a la veeduría de las instituciones de salud. ¿Por qué la población v. g. a través de organizaciones de base como juntas de vecinos y clubes comunitarios no exigen a los gestores de los centros de salud que los integren en estrategias de cogobierno?

A partir de una revisión del estado de la cuestión, se argumenta que la pobre formación democrática de la ciudadanía, es un escoyo importante que impide integrar la comunidad a las instituciones donde se brindan servicios de salud. Se considera que en el país, los ciudadanos y de forma extensiva, la comunidad se encuentran enajenados de la participación política y que la democracia es mera representación.

Antecedentes legales que sustentan la participación ciudadana y veeduría a los servicios de salud en República Dominicana

La constitución de República Dominicana establece que entre los deberes fundamentales de los ciudadanos esta el de “velar por el fortalecimiento y la calidad de la democracia, el respeto del patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública” (numeral 12, artículo 75, capítulo IV).

La Ley General de Salud (42-01) en su artículo 12 (literal d) instituye a la Secretaria de Estado de Salud Pública (hoy Ministerio de Salud Pública) como institución rectora del Sistema Nacional de Salud a “promover y garantizar la participación social, entendida como un derecho y un deber de la comunidad de usuarios en la planificación, estructuración, financiación, gestión, evaluación y control del sistema de salud y de los servicios de salud”.

La resolución 000010 del 13 de julio de 2017 del Ministerio de Salud Pública establece como de “alta prioridad” la veeduría ciudadana en la gestión de las políticas, planes, programas y servicios de salud. La misma se refiere a la veeduría como “un mecanismo de participación social, que le permite a la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y comunidades, ejercer la vigilancia y control sobre la gestión pública en salud respecto de las autoridades administrativas, políticas y técnicas encargadas de la ejecución de una política, plan, programa, proyecto, contrato o de la prestación de servicio de salud”.

Antecedentes prácticos de participación ciudadana y la veeduría a los servicios de salud en República Dominicana

Una de las pocas experiencias existentes sobre veeduría a los centros prestadores de servicios de salud inicia en la pasada década cuando organizaciones no gubernamentales (ONGs) agrupadas en INSALUD y con el financiamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU), desarrollaron un proyecto de veeduría ciudadana a servicios de salud sexual y reproductiva (G. Scanlon, comunicación personal, 2 de diciembre de 2015). Así mismo, se ha ejercido la veeduría a través de ONGs que trabajan con los derechos de las personas viviendo con VIH (PVV). Sin embargo, es importante resaltar que estas veedurías reciben financiamiento y por tanto no han de ser consideradas en el presente trabajo como integración participativa de la comunidad a la veeduría de los servicios de salud que se encuentran en el territorio que habitan.

Centros de atención de tercer nivel (alta complejidad) de la red pública de prestación de servicios de salud en el Distrito Nacional

El llamado constitucional a la participación, es extensivo a todos los ámbitos del quehacer gubernamental; la Ley 42-01 y la resolución ministerial se circunscribe a todos los procesos e instituciones relacionadas a las políticas públicas en materia de salud, incluyendo a aquellas que

prestan servicios de salud como los centros de atención primaria y los hospitales de baja o alta complejidad. Siendo que en la capital dominicana se encuentra el mayor número de centros de tercer nivel de atención (como hospitales de referencia nacional) donde se consume una importante partida del presupuesto de la atención en salud, se dispuso la visita de los mismos y constatar si actualmente se implementa la veeduría a través de comités que integren a miembros de la comunidad que cuenten con voz y voto en la toma de decisiones y que actúen como fiscalizadores de los planes, ejecutorias y cumplimiento de las labores realizada por las autoridades administrativas de dichos centros.

Posterior a una visita exploratoria a los centros de salud de tercer nivel del Distrito Nacional y constatar que en ninguno de ellos se encontraba funcionando con regularidad un comité de veeduría ciudadana, se plantea la siguiente interrogante: ¿Cuáles serán las causas que llevan a la inexistente participación en la veeduría de los servicios de salud desde la perspectiva ciudadana? Ante el cuestionamiento anterior, se dispuso determinar las causas desde la visión del ciudadano, del sujeto que está llamado a ser un veedor.

Materiales y método

Estudio exploratorio, descriptivo y documental.

Este estudio es exploratorio por que sirve para familiarizarse con problemas poco conocidos o estudiados con el objetivo de recopilar información inicial para el desarrollo de una investigación más completa; es descriptivo por que documenta un fenómeno observado y es documental en tanto, para plantear una problemática y probable solución a la misma, apoyada en revisión documental (Hernández et al, 2010, p.79). Se inicia con una exploración de campo, visitando los centros prestadores de salud de tercer nivel de la red pública que estuviesen ubicados en el Distrito Nacional de la República Dominicana, para ello se hizo una revisión los centros catalogados como tal en el Servicio Nacional de Salud (SNS). Habiendo verificado el no funcionamiento de la veeduría en estos centros, se procedió a valorar, desde el sujeto, cuáles razones originan dicha situación, por lo que se inicia una investigación de fuentes referenciales y teorías que pudiesen explicar dicho fenómeno. Los resultados de esta revisión literaria son resumidos a continuación.

Los centros visitados fueron los siguientes: Instituto Nacional del Cáncer Rosa Emilia Sánchez Pérez de Tavares (INCART), Hospital Docente Padre Billini (funcionando en el quinto piso del INCART por remodelación), Centro Cardio-Neuro Oftalmológico y Trasplante (CECANOT), Centro de Educación Médica de Amistad Dominico Japonesa (CEMADOJA), Hospital Universitario Maternidad Nuestra Señora de la Altagracia, Hospital Dr. Francisco Moscoso Puello, Hospital Salvador B. Gautier, Hospital Félix María Goico, Hospital Santo Socorro, Hospital Dr. Robert Read Cabral, Hospital de la Mujer Dra. Evangelina Rodríguez Perozo. El Hospital Dr. Luis Eduardo Aybar se encontraba cerrado por remodelación al momento de las visitas.

Resultados y discusión

Luego de visitar in situ los centros prestadores de servicios de salud de tercer nivel de la red pública durante todo el 2019 hasta febrero de 2020, se evidencia la ausencia de implementación de la veeduría ciudadana, ya que ningún centro contaba con un comité de veeduría ciudadana en pleno funcionamiento. Ante esta realidad, se inicia una revisión documental exploratoria que arroja luz sobre las causas que generan una baja participación de la ciudadanía, en aparente desconocimiento del mandato constitucional, así como de leyes y resoluciones vigentes.

Tomando en cuenta que el ser social al que se llama ciudadano, no se desarrolla sino en el seno de la comunidad en que habita y coincidiendo con la idea de que “las actividades e instancias del Estado dependen de sus individuos (solo a través de ellos obra el Estado), pero no del individuo como realidad física sino estatal, en su condición política” y que “en la democracia el hombre no existe para la ley, sino que la ley existe para el hombre, es la existencia del hombre; en cambio, en las demás formas de Estado, el hombre es la existencia de la ley. Tal es el sello distintivo de la democracia” (Marx, 2017, p. 179). Considerando lo anterior, pero encaminado a la particularidad de la participación veedora de los servicios de salud, surgen las siguientes interrogantes:

¿Cómo obra el Estado dominicano a través de los gestores políticos que dirigen las instituciones de salud pública?

¿Acaso el no cumplimiento de la Constitución, La Ley General de Salud (42-01) y las resoluciones ministeriales evidencian de que en la República Dominicana las leyes no existen para el hombre, y por tanto, no llevan el sello distintivo de la democracia?

Para responder ambas cuestiones es importante situarse en el contexto histórico. Sin ir muy lejos, durante gran parte del siglo XX, República Dominicana estuvo sometida a gobiernos dictatoriales que reprimieron brutalmente la participación política. Además, con el objetivo de perpetuar su dominación, dictadores como Rafael Leónidas Trujillo Molina y Joaquín Balaguer Ricardo invirtieron muy poco en la educación, muestra de ello es que el país ha mostrado durante décadas unas de las tasas de analfabetismo absolutas más altas de Latinoamérica (21 % en el censo del 1993 y 13% en el de 2002 y 2010). Solo en años recientes se ha logrado reducir significativamente este lastre para una sociedad menos excluyente. Pero el problema va más allá de aquellos que no han accedido al modelo educativo, ya que también incluye aquellos que participan de la educación formal. Los estudiantes dominicanos han estado por debajo del promedio regional en evaluaciones como el Segundo y el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE y TERCE respectivamente) tanto en ciencias, lectura y matemáticas (Boletín del Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2017).

Tomando en cuenta que República Dominicana cuenta con un modelo de democracia representativa, que es “el modelo de organización política estatal que le corresponde al sistema capitalista” (Bosch, 2014), y que el establecimiento del modo de producción capitalista en el país es relativamente reciente (Bosch lo sitúa en el último cuarto del siglo XIX, *Ibíd.*), se considera que en la actualidad existe un estado de no asimilación del concepto de democracia (aún de la limitada democracia representativa) en el ciudadano dominicano. Lo anterior, aunado a una pobre formación ciudadana ha sido caldo de cultivo para la asintonía observada entre la existencia de leyes formales que instan a la participación de la comunidad en el manejo de la cosa pública y el escaso cumplimiento de las mismas.

Se evidencia una ruptura entre en deber ser y la praxis, se reconoce que las causas han de ser multifactoriales, la mayoría de ellas emanan desde un poder político y económico que no desea ser fiscalizado. En lo presente, el análisis se focaliza en las causas que llevan a los ciudadanos y organizaciones comunitarias a no exigir la veeduría ciudadana tal y como se plantea legalmente y se propone que, una de ellas es la baja formación democrática del ciudadano dominicano promedio, que desconoce sus derechos y deberes consagrados constitucionalmente. Se plantea que no se trata de una resistencia al modelo, por el contrario, es el desconocimiento de este, lo que degenera en una escasa participación.

Entre la evidencia empírica para sustentar las ideas anteriores es pertinente mencionar algunos de los resultados de la encuesta de formación política del Instituto Social para el Desarrollo de 2017:

Al ser cuestionados sobre el significado del concepto de democracia, la mayoría de los dominicanos considera que la democracia se asocia a: libertad y derecho a decidir; respeto a los derechos humanos y elecciones libres y competitivas. Solo la minoría la relaciona con el gobierno de la mayoría. La respuesta a esta pregunta denota una desvinculación entre el ciudadano dominicano y su ser político, puesto que no entiende la democracia como participación colectiva de la comunidad en la toma de decisiones, por el contrario, la asume como mero derecho a elegir un representante entre la oferta de los procesos electorales.

Sin embargo, a la pregunta de ¿Qué hace falta en el país para ser una verdadera democracia?, la mayoría considera que debe haber mayor igualdad y justicia social, así como cumplimiento de las leyes. Un pequeño porcentaje de las personas entrevistadas refiere que hace falta una ciudadanía activa y participativa. En lo anterior, se evidencia el deseo de una sociedad menos desigual y de que se cumplan las leyes, empero, es un deseo expresado desde la verticalidad de desear autoridades o gobernantes que se los proporcione, denotando que el ciudadano dominicano no se siente parte de la construcción de un país más igualitario, lo cual se pone de manifiesto en la escasa importancia que le dan a su propia participación en la lucha para lograr la sociedad democrática deseada.

Cuando son cuestionados sobre el concepto de ciudadanía, los dominicanos lo relacionan mayoritariamente a la nacionalidad, en contraposición al involucramiento en el quehacer político y social. Así mismo, dan mayor peso a los políticos como responsables del buen funcionamiento de la democracia que a los ciudadanos (49 vs 47 %). Estas respuestas también ponen de manifiesto la escasa formación sobre los mecanismos en que la ciudadanía puede participar (al menos parcialmente) en la toma de decisiones y ser veedor de las políticas públicas.

Se propone que esta desvinculación entre la democracia representativa formal y la realidad del escaso ejercicio de participación ciudadana a través de los mecanismos que dicha democracia permite o promueve, obedece a un estado de enajenación del ciudadano dominicano de su ser político. Según la llamada Teoría actual de la participación política y la enajenación (de acuerdo a la compilación realizada por el sociólogo mexicano Pablo González Casanova), el ciudadano sometido a marginación y baja formación se siente aislado, enajenado en su ser político, desconoce los mecanismos que le permitirían integrarse y tomar acciones, por tanto, la democracia esta vacía de contenido real. Existe una simulación política que idealiza al ciudadano y al sistema democrático a la vez que le niega al primero la formación que le permitiría una integración real a la sociedad (González Casanova, 2016, pp. 155-180).

De acuerdo a González Casanova “el Estado es el poder de disponer de la Economía” y ese poder se ejercerá ya sea mediante métodos amigables como la persuasión o métodos violentos como la represión. La clase dominante establece relaciones nacionales y trasnacionales con los estados a través del mercado, la inversión y el financiamiento (González Casanova, 2015, p.186). En República Dominicana, al desarrollarse tardíamente el sistema de producción capitalista, no había una clase burguesa nacional plenamente constituida a inicios de la dictadura trujillista, hecho aprovechado por Trujillo para desarrollar lo que a decir de Bosch constituye una “arritmia histórica”, en la que una misma persona concentra el poder político, económico y militar. Trujillo transformó al Estado dominicano en una suerte de empresa personal que le permitió a él, a sus familiares y colaboradores, acumular fabulosas fortunas (Bosch, 2005, p.404).

Si bien en la actualidad existe una clase capitalista plenamente constituida, no se puede negar que muchos de sus representantes son herederos de los capitales acumulados durante la dictadura. Huelga decir que a los dueños de esos capitales no les interesa desarrollar una ciudadanía crítica y participativa, que cuestione el estado de las cosas y que imagine otra realidad, por tanto, no se ha procurado desde el sistema educativo una formación ciudadana en temas como democracia y participación, con el resultado de una degeneración de la comprensión de la democracia, que es vista como la facultad para elegir autoridades que son las encargadas de mantener un Estado democrático.

Para lograr la desalienación política, se necesita fomentar la formación en temas como: ciudadanía, diferentes formas de ejercer la ciudadanía, democracia, tipos y alcances de los distintos modelos de democracia, mecanismos para acceder a la participación política, entre otros. Mientras se entienda la política como exterioridad y como competencia exclusiva de los políticos profesionales, no se logrará una participación real del ciudadano y de la comunidad en los diferentes aspectos que mejorarían las ejecutorias de las políticas públicas, incluyendo las del sistema de salud. El incumplimiento de la veeduría de los servicios de salud en los centros de tercer nivel de la capital dominicana es solo una pequeña muestra de lo que se postula como un ciudadano enajenado y desvinculado de la construcción de la sociedad que anhela.

Conclusiones

En la revisión, se pone de manifiesto la baja formación democrática de los dominicanos por lo que se considera que este es un escollo importante para lograr una verdadera integración democrática y fiscalizadora de la comunidad a los servicios de salud, por tanto, no habrá participación sin una formación ciudadana que la promueva.

Se reconoce que esta reflexión parte de lo que se considera la razón principal del desconocimiento del ciudadano dominicano de una democracia que no sea mera representación y de un ciudadano que no se siente como parte de la construcción de la misma, por lo que se considera que un estudio más profundo del problema debe incluir los mecanismos de exclusión a los que dicho ciudadano es sometido desde la clase económica y políticamente dominante, degenerando en la alienación de su ser político.

Referencias

- Boletín del Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo. (Año 1, número 9, 2017). Alfabetización para el siglo XXI: un derecho, una necesidad, una estrategia país. Santo Domingo. <http://www.opsd.gob.do/media/22317/boletin-9-alfabetizacion-para-el-siglo-xxi.pdf>
- Bosch, J. (2014). Capitalismo, democracia y liberación nacional. Ediciones Fundación Juan Bosch, Santo Domingo.
- Constitución de la República Dominicana [Const]. Numeral 12, artículo 75, capítulo IV. 13 de junio de 2015 (República Dominicana). <https://poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/constitucion/Constitucion.pdf>
- González Casanova, P. (2015). De la sociología del poder a la sociología de la explotación : pensar América Latina en el siglo XXI / Pablo González Casanova ; antología y presentación, Marcos Roitman Rosenmann. Mexico: Siglo XXI Editores.

- González Casanova, P. (2016). La teoría actual de la participación política y la enajenación (algunas notas). *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 20 (C), 155-180. <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-mexicana-opinion-publica-109-articulo-la-teoria-actual-participacion-politica-S1870730015000381>
- Hernández, R. Fernández, C. Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5ta ed., p.79). Perú: McGraw Hill.
- Ley 42-01 de 2001. Ley General de Salud. 07 de febrero de 2001. <https://semma.gob.do/media/1704/ley-general-de-salud.pdf>
- Marx, K. (2017). *Llamando a las puertas de la revolución: antología*. España: Penguin Random House.
- Muñiz, A., Melgen, L., Morel C., & Balbuena, A.(2017). *Imaginar el futuro: ciudadanía y democracia en la cultura política dominicana (encuesta de cultura política del Instituto Social para el Desarrollo)*. Santo Domingo: Amigo del Hogar.
- Resolución 000010 de 2017 [Ministerio de Salud Pública de la República Dominicana]. Que establece la veeduría ciudadana a la Gestión de las Políticas, Planes, Programas y Servicios de Salud. 13 de julio de 2017. <https://repositorio.msp.gob.do/handle/123456789/1024>
- Rincón, G. (2008). Participación y veeduría ciudadana en salud. https://www.putumayo.gov.co/images/documentos/red_controlsocial/participacion_veduria_ciudadana_salud.pdf