

# Oportunidades y amenazas para la participación en salud en el escenario de la globalización

Flor de María Cáceres-Manrique, Enf Msc\*

## Resumen

En Colombia, la participación de los ciudadanos en las decisiones que afectan su vida, está reglamentada en la Constitución Política. Están previstos varios espacios, niveles y tipos de participación, sin embargo, existe la preocupación que en el escenario del mundo globalizado las posibilidades de participación de la comunidad en la toma de decisiones en salud tienen escasa posibilidad real. En este artículo se describen las generalidades de la globalización, la participación y se discuten las oportunidades y amenazas para la participación de los ciudadanos colombianos bajo la influencia de la globalización. [Cáceres-Manrique FM. *Oportunidades y amenazas para la participación en salud en el escenario de la globalización. MedUNAB 2009; 12: 91-95*].

**Palabras clave:** Globalización, Participación, Salud Pública.

## Introducción

El fenómeno de la globalización, ha tenido una vertiginosa expansión mundial, apoyada en los adelantos de las comunicaciones, la tecnología y la desregulación de los mercados, con la cada vez más débil presencia del Estado. La posibilidad de comunicación instantánea desde cualquier parte del mundo, está produciendo cambios increíbles en la vida de las personas: el espacio y el tiempo ya no constituyen barreras; se puede ser a la vez espectador y participar en experiencias en diferentes lugares.<sup>1</sup> De la misma manera la globalización ha permeado todos las esferas de la vida, incluyendo las relaciones de las personas.

Este escenario globalizado y las facilidades de comunicación, parecieran brindar más oportunidades para la participación de los ciudadanos en los temas de su interés.

## Summary

In Colombia, the participation of the citizens in the decisions that affect his life, it is regulated in the political constitution. Several spaces are foreseen, levels and types of participation, nevertheless, there exists the worry that in the stage of the included world the possibilities of participation of the community in the capture of decisions in health, have scanty real possibility. In this one article there are described the generalities of participation and globalization and the opportunities and threats are discussed for the participation of the Colombian citizens under the influence of the globalization. [Cáceres-Manrique FM. *Threats and opportunities for participation in the health scenario of globalization. MedUNAB 2009; 12: 91-95*].

**Key words:** Globalization, Patient Participation, Public Health.

La participación definida como un proceso social por medio del cual los individuos y comunidades toman parte en las decisiones que afectan su vida, es necesaria y deseable para alcanzar las metas en salud individual y colectiva.<sup>2</sup>

Colombia, desde su Constitución Política se considera una República participativa, en la cual todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, en la vida cívica y comunitaria del país.<sup>3</sup> La Constitución además, establece las formas de participación democrática y los escenarios para llevarla a cabo. La participación de los colombianos en la toma de las decisiones en salud en un ambiente globalizado cuenta con oportunidades y amenazas. A continuación se describen algunos aspectos de la globalización como escenario de participación y se analizan dichas oportunidades y amenazas para el ejercicio de la participación en las decisiones de salud.

\* Docente Asistente, Departamento de Salud Pública, Escuela de Medicina, Universidad Industrial de Santander, actualmente en Comisión de Estudios de Doctorado en Salud Pública, Universidad de Antioquia.

**Correspondencia:** Flor de María Cáceres Manrique, Carrera 32 # 29-31, tercer piso, Facultad de Salud, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia. E-mail: fmcacer@uis.edu.co

Artículo recibido: 21 de enero de 2009; aceptado: 17 de marzo de 2009.

## Globalización

La globalización es un fenómeno complejo de definir. En palabras de Navarro, el concepto *“es realmente difuso y suele utilizarse de manera muy amplia, a veces contradictoria, y con evidentes sesgos dependiendo de quién aborde el tema”*.<sup>4</sup> Para Beck, la globalización es la palabra menos definida, entendida como *“los procesos en virtud de los cuales, los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios”*.<sup>5</sup>

Franco, más que una definición, destaca dos fenómenos explicativos: *“uno dado por la sucesiva expansión del sistema capitalista”* y el otro *“la revolución tecnológica y electrónica, que soporta redes complejas y atrapa a los individuos en los mercados financieros, en los medios de comunicación de internet, incluyendo los actores sociales, culturales y políticos, no sólo los económicos”*.<sup>6</sup>

Inclusive hay quienes consideran que para hablar de lo global es necesario hacerlo desde lo local. En éste sentido, Robertson, citado por Granda, denomina *“glocalización”* a la *“noción que describe en mejor forma la potencialidad de participar en el convite global manteniendo siempre nuestra historia, cultura y políticas locales”*. Renglón seguido, Granda pone de ejemplo a Cuba, como país que desde hace mucho tiempo está convencido en dar una especial forma y contenido a su realidad y a sus relaciones autonómicas con el mundo.<sup>1, 7-13</sup>

En este escenario de globalización tan complejo, con actores en disputa por el poder, en un ambiente de expansión capitalista, con las personas atrapadas en la red y en los medios de comunicación, que los convierten en consumidores; vale la pena preguntarse: ¿Cuáles son los espacios de posibilidades de participación real en las decisiones en salud? De ahí que sea pertinente el análisis crítico para buscar los mecanismos que permitan salirse de la red, desafiar el poder del mercado, convertir las amenazas en oportunidades y aprovechar coyunturas, siguiendo el ejemplo de quienes usando herramientas de la misma globalización logran reunirse y tomar la decisión de participar.<sup>14</sup> A continuación se analizan las definiciones y aspectos claves de la participación; seguido de las oportunidades y amenazas para su ejercicio en relación con los temas en salud.

## Participación

La participación es un término que tiene varios significados. A efectos de este escrito se tomará como un proceso social por medio del cual los individuos y comunidades toman parte en las decisiones que afectan su vida.<sup>2</sup> Lo ideal es que sea inherente a los grupos humanos que comparten

necesidades para que contribuyan desde su identificación, hasta el diseño, implementación y evaluación de estrategias para intervenirlas.<sup>7</sup> En este sentido la participación se da en forma consciente, organizada, deliberada y continua. De tal manera que cada persona sea partícipe de su desarrollo personal y de la búsqueda del bien común. Este tipo de participación es propia del ciudadano, como nuevo sujeto social, que pasa de tener una actitud pasiva a asumir un papel más protagónico.<sup>8</sup>

En su evolución, la participación ha tenido grandes cambios a partir de las transformaciones en la concepción de un Estado Benefactor a un Estado neoliberal.<sup>9</sup> Antes la participación se resumía en la asistencia de las comunidades a los programas. Hoy día, como el Estado ha reducido su tamaño y se dedica a orientar y dirigir y no a ejecutar, entonces muchas responsabilidades deberán ser asumidas por la comunidad en riesgo o la sociedad civil.<sup>10</sup> Esto se ha tergiversado a tal punto que algunos gobiernos se desentienden de su obligación social asumiendo que cada individuo es responsable de su salud y la de su comunidad. Este es un punto de tensión muy importante en lo referente a participación en un ambiente de globalización.

Ahora bien, la participación se puede ejercer en diversos niveles. Desde el nivel más bajo que es obtener información, pasando por hacerse un juicio y emitir una opinión, hasta un nivel más alto que le permite al individuo intervenir en iniciativas que contribuyan a la solución de problemas. Llega a tener un mayor alcance cuando se trata de tomar parte en procesos de concertación, negociación o de fiscalización del cumplimiento de acuerdos y decisiones previas.<sup>11</sup> A medida que participa en cada uno de los niveles, aumenta la posibilidad de identificar mejor los espacios, formas y mecanismos para participar en niveles superiores.

También la participación se da en diferentes escenarios, incluidos el familiar, social, comunitario, civil y político. Dado que su importancia radica en el papel que cumple en los procesos de crecimiento, socialización y empoderamiento de las personas y comunidades, implica interacción, respeto mutuo, reflexión crítica, acción grupal, compromiso, acceso a la educación, a la información y a la tecnología.<sup>12</sup>

En cuanto a los tipos de participación los hay activa, pasiva, beligerante, democrática, dependiendo de los objetivos y de los significados que cada uno de los individuos dé a la participación y de los escenarios en donde se realice. Ahora bien, la participación puede tomarse como un fin o como un medio y depende del escenario social, político y económico en el cual se realice, así como de las circunstancias en las cuales se lleva a cabo.<sup>13</sup>

## Oportunidades para la participación

En el ámbito internacional, una oportunidad real de participación está dada por las organizaciones filantrópicas

que han proliferado y sus presupuestos han aumentado con la globalización. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) cabildean, investigan, hacen seguimiento y suministran información útil para fomentar la participación.<sup>14</sup> Lo hacen en temas fundamentales como medio ambiente, salud y derechos humanos. Estimulan la participación, como el canal que hace posible el efecto civilizante de la globalización.<sup>15</sup> *“Tal vez sea su vocación ecológica, por la supremacía en recursos naturales o la potencialidad de los movimientos en su historia reciente, lo que ha provocado la riqueza de los debates, que incluyen activismo directo y propuestas innovadoras”*<sup>16</sup>.

Un ejemplo de éstas instituciones es el Instituto de Investigación y Debate sobre Gobernanza, que cuenta con portal en internet, publicaciones y experiencias de trabajos realizados en participación y gobernabilidad en América Latina, con acciones ciudadanas a favor del ambiente, la cultura y las costumbres. Allí se define la participación como un *“enfoco en el cual las distintas “partes involucradas” están activamente comprometidas en la formulación de las decisiones. Consideran ellos que la participación es central en la reflexión sobre la gobernabilidad y necesaria en la definición de las políticas públicas y proyectos de desarrollo nacionales o internacionales”*.<sup>17</sup> Ahí podría tener cabida la participación en salud.

En Colombia las reformas al sector salud, como en la mayoría de los países, incluyen fortalecimiento de los procesos de participación comunitaria en la toma de decisiones.<sup>18</sup> Una de las oportunidades radica en que la Constitución Política<sup>3</sup> reconoce los espacios de participación. Además los cambios en el Estado han traído mayor exigencia de demandas democráticas que se reflejan en la descentralización política. Por otra parte, la Ley 100 de 1993<sup>19</sup> creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) e introdujo la participación social en la organización y control de las funciones del sistema.<sup>18</sup> Fue así como en 1994 se expidió el Decreto 1757, por el cual se organizan y establecen las modalidades y formas de participación social en la prestación de los servicios de salud.<sup>20</sup>

Pese a esto, ni en los espacios de participación de la Constitución, ni con la descentralización, los ciudadanos han podido participar en el control de las actividades a favor de la salud, para hacerlas más eficientes y de mejor calidad.<sup>21</sup> La participación no es el interés del Gobierno actual; en cambio, las universidades, iglesias, colegios, ONG y organismos no estatales han contribuido a promover participación.<sup>11</sup>

Desde el punto de vista de los ciudadanos, las oportunidades de participación son descritas por los actores como escenarios deseables y posibles. La alta capacidad percibida por ellos para alcanzar cambios a partir de su participación, surge como una oportunidad,<sup>18</sup> sobre todo en los escenarios

comunitarios donde se toman decisiones importantes en salud pública. Ahí la participación es ahora más necesaria que cuando los programas funcionaban de manera vertical, en el Estado Benefactor.<sup>11</sup> Ahora bien, la puesta en práctica de los procesos de participación ha compartido muchos elementos comunes en todas las épocas, desde la participación como medio para obtener unos objetivos, a ser un fin en sí misma, como proceso democrático.<sup>22</sup>

Por último, una oportunidad muy importante para la participación en procesos de salud en la globalización, está en los adelantos de la informática con la posibilidad de conformar redes y grupos de discusión y ayuda. Estos adelantos permiten pensar en globalizar la salud<sup>14</sup>. Para ello se necesita una comunidad más educada, participativa y con mejor acceso a la información.

## Amenazas

Son varias las amenazas para la participación de los individuos en la toma de decisiones. El debilitamiento del Estado y su distanciamiento de los ciudadanos, pues aunque la Constitución contemple la participación, no se cuenta con los mecanismos para incentivarla y defenderla. Existe atomización del control social y gran debilidad en la participación como política institucional, manifiesta en la baja convocatoria y falta de oportunidades para que los ciudadanos puedan participar y, menos a que puedan revisar y discutir los informes de gestión pública.<sup>17,23</sup>

El Estado débil ha dejado la participación al libre albedrío de una comunidad que no estaba preparada para asumirla y que además no confía en el papel de sus representantes. Las costumbres clientelistas interfieren con la dinámica de la participación, porque en lugar de unir a los ciudadanos los dividen en partidarios y contradictores. Igual comportamiento presentan algunos líderes comunitarios que usan los espacios de participación, en beneficio personal, dejando de lado el sentido colectivo.<sup>24</sup> Al clientelismo se suma la corrupción, que genera desconfianza en el proceso, abriendo un abismo entre el ciudadano y la esfera pública, que de entrada constituye una barrera para la participación, pues se asocia con politiquería y estigmatización.<sup>14</sup>

Otra amenaza es que el neoliberalismo con la privatización de las empresas lleva a la flexibilización del trabajo, la dificultad para la organización y el debilitamiento de las clases sociales tradicionales.<sup>1</sup> Contrario al sentido de la participación, el neoliberalismo permite que los individuos estén expuestos a técnicas de mercado lucrativo de dudosa ética con campañas publicitarias agresivas que invitan al consumismo, como es el caso del cigarrillo<sup>25</sup> y la venta de productos por televisión.

Además de las amenazas anteriores, la presencia de grupos al margen de la ley, que usan el poder de la intimidación y las

armas para producir desplazamiento, desarraigo y miedo, eliminan la posibilidad de participación de la comunidad. También existen barreras para la participación desde las instituciones, como la falta de claridad, la limitada apertura y respuesta institucional pobre ante los procesos participativos.<sup>18</sup>

Pero una amenaza muy importante la constituye la falta de información a las personas con respecto a la normatividad y los mecanismos de participación como lo muestran estudios realizados con la comunidad.<sup>26</sup> Además la falta de conocimientos, la apatía y el temor a las represalias, son obstáculos identificados para participar.<sup>18</sup>

En conclusión, una serie de problemas estructurales como la exclusión, la pobreza, la falta de educación, el desconocimiento de los derechos, mecanismos y escenarios de participación limitan la capacidad creativa y crítica para participar en la formulación de acciones en beneficio del colectivo. La baja escolaridad, la apatía, la indiferencia, la falta de liderazgo, el desarraigo, la desconfianza en los demás y el temor al cambio y a ser rotulado, son limitaciones para la participación que se constituyen en un reto muy importante para impulsar los derechos en salud.

## Reflexión final

La participación evoluciona y se concibe como una herramienta útil para el desarrollo de capital social.<sup>27</sup> Tiene varias definiciones y usos según el contexto y existen oportunidades y amenazas para su ejercicio efectivo y ético. La participación puede asumir un papel determinante en la orientación de las políticas públicas, la gobernabilidad y la democratización. Para ello se requiere una voluntad decidida del gobierno y el colectivo para crear las oportunidades y escenarios de ejercicio de la participación.

Como ciudadanos, asumir una actitud crítica y proactiva para conocer los derechos, capacitarse, organizarse y hacer uso de los espacios de participación.<sup>14</sup> En la era de la globalización, quiérase o no, se debe buscar una manera diferente de practicar la profesión y la ciudadanía.<sup>28</sup> Participar en la construcción de una salud pública globalizada, soportada en el desarrollo humano sostenible.<sup>29</sup>

Por último, el control de la pobreza y la satisfacción de necesidades son elementos esenciales para fomentar la participación.<sup>23</sup> Mejorar el nivel de vida con la participación de la sociedad civil es necesario para alcanzar ese objetivo.<sup>30</sup> Procurar que la falta de participación sea resuelta política y socialmente, con la ilustración y la información debidas para que la sociedad cuente con los mejores elementos de juicio para tomar decisiones y compromisos sociales. *“Una sociedad que no construye un proyecto colectivo y una riqueza social, evidentemente no logra garantizar unos estándares razonables de bienestar para la gran mayoría de su población”*.<sup>31</sup>

## Referencias

1. Granda E. Salud, globalización de la vida y de la solidaridad. Conferencia “Juan César García”, XI Congreso de la Asociación Internacional de Políticas de Salud y VIII Congreso Latinoamericano de Medicina Social. La Habana, Cuba, 4 de julio de 2000.
2. Gómez M. La promoción de la salud, la participación y el empoderamiento. Disponible en <http://docencia.udea.edu.co/vicedocencia/trabajos/gloria/hipertexto.rtf>. Consultado: mayo 3 de 2009.
3. República de Colombia. Constitución Política de 1991. Editorial Panamericana, 1993:54-98.
4. Navarro V, Pacileo G, Palomo L, Concha G, Jordi A, Maset P. Globalización y salud. Madrid: Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública, 2005:9.
5. Beck U. ¿Qué es la globalización? Barcelona: Paidós, 1998:40.
6. Franco A. Globalización, gobernabilidad y salud. Rev Fac Nac Salud Pública 2006; 24:37-45.
7. Rifkin SB. Paradigms lost: toward a new understanding of community participation in health programmes. Acta Trop 1996; 61:79-92.
8. Uribe MP, Mejía JG. Un modelo integral de desarrollo comunitario urbano. Cali: Fundación para la Educación Superior, 1991.
9. Goodwing B. El poder, la autoridad y el Estado. En: El uso de las ideas políticas. Barcelona: Ediciones Península, 1993:274-95.
10. Briceño-León R. El contexto político de la participación comunitaria en América Latina. Cad Saúde Pública 1998; 14(sup 2):141-7.
11. Velásquez F, González E. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona, 2003.
12. Delgado ME, Vázquez ML, Zapata Y, Hernán, M. Participación social en salud: conceptos de usuarios, líderes comunitarios, gestores y formuladores de políticas en Colombia. Una mirada cualitativa. Rev Esp Salud Pública 2005; 79:697-707.
13. Mosquera M, Zapata Y, Lee K, Arango C, Varela A. Strengthening user participation through health sector reform in Colombia: a study of institutional change and social representation. Health Policy Planning 2001; 16:52-60.
14. Frenk J, Gómez-Dantés O. La globalización y la nueva salud pública, Salud Pública Méx 2007; 49:156-65.
15. Bautista J. Globalización, participación y desarrollo social. Disponible en: <http://www.ucentral.edu.co/pregrado/cienciaseconomicas/economia/anexos/globalizacion01.pdf>. Consultado: octubre 17 de 2008.
16. Mecanismos de participación ciudadana en salud y medio ambiente. Disponible en: <http://www.institut-governance.org/es/dossiers/motcle-dossiers-46.html>. Consultado: octubre 17 de 2008.
17. Instituto de Investigación y Debate sobre Gobernanza. Participación en los asuntos públicos: democracia y ciudadanía. Disponible en: <http://www.institut-governance.org/es/axes/motcle-axes-2.html>. Consultado: octubre 17 de 2008.
18. Delgado-Gallego ME, Vázquez-Navarrete L. Barreras y oportunidades para la participación social en salud en Colombia. Percepciones de los actores principales. Rev Salud Pública (Bogotá) 2006; 8:128-40.

19. República de Colombia. Ley 100 de 1993.
20. República de Colombia. Decreto 1757 de 1994.
21. Bresser LC, Garnier L, Oszlak O, Pratsi J, Przeworski A, Alvarez E, et al. Una nueva gestión pública para América Latina. Caracas: Centro Latinoamericana de Administración para el Desarrollo, 1998:9.
22. Vázquez ML, Siquiera E, Kruze I, Da Silva A, Leite IC. Los procesos de reforma y la participación social en salud en América Latina. *Gaceta Sanitaria* 2002; 16:30-8.
23. Arévalo DA. Participación comunitaria y control social en el sistema de salud. *Rev Salud Pública (Bogotá)* 2004; 6:107-39.
24. Guzmán F. Neoliberalismo y salud en Colombia. Disponible en <http://encolombia.com/heraldomed22-22700-neoliberalismo.html>. Consultado: octubre 17 de 2008.
25. McDaniel PA, Intinarelli G, Malone RE. Tobacco Industry issues management organization: Creating a global network corporate to undermine public health. *Globaliz Health* 2008; 1:4-12.
26. Delgado-Gallego ME, Vázquez-Navarrete L. Conocimientos, opiniones y experiencias con la aplicación de las políticas de participación en salud en Colombia. *Rev Salud Pública (Bogotá)* 2006; 8:150-67.
27. Sapag JC, Kawachi I. Capital social y promoción de la salud en América Latina. *Rev Saude Public* 2007; 41:139-49.
28. Pearce N. The globalization of epidemiology: introductory remarks. *Int J Epidemiol* 2004; 33:1127-31.
29. Declaración. V Congreso Internacional de Salud Pública, Medellín, Colombia 2007. Disponible en <http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/congresosp/index.html>. Consultado: octubre 17 de 2008.
30. Organización Mundial de la Salud. Informe de la Comisión de Determinantes Sociales de la Salud 2008. Disponible en: [http://www.who.int/social\\_determinants/strategy/](http://www.who.int/social_determinants/strategy/). Consultado: octubre 17 de 2008.
31. Garay LJ. La economía política de la exclusión social en Colombia. Disponible en: [www.viaalterna.com.co](http://www.viaalterna.com.co). Consultado: octubre 17 de 2008.