

OPINIÓN PÚBLICA Y DERECHO A LA SALUD EN EL CONTEXTO DE UNA SOCIEDAD COMPLEJA

PUBLIC OPINION AND RIGHT TO HEALTH IN A COMPLEX SOCIETY

Claudia Zalazar^I 
Sandra Regina Martini^{II} 

^I Universidad Blas Pascal, Provincia de Córdoba, Argentina. Doutora em Direito.
E-mail: cursoszalazar@gmail.com

^{II} Centro universitário Ritter dos Reis (UniRitter), Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da UniRitter, Canoas, RS, Brasil. Pós-Doutora em Direito. E-mail: srmartini@terra.com.br

DOI: <http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v14i34.3089>

Autoras convidadas

Resumen: En una sociedad compleja, la comunicación desempeña un papel fundamental, incluso con relación a la opinión pública y su manipulación en lo que se refiere a la corrupción de sistemas sociales y, en especial para este artículo, el sistema de salud. El objetivo es demostrar que la corrupción ocurre cuando un sistema opera con el código de otro sistema social. Para ello, el marco teórico y la metodología utilizados fue la Teoría General de los Sistemas Sociales. Se concluyó que la sociedad es una red de comunicación en la que cada sistema social opera con su código, so pena de configurarse en corrupción y que esa corrupción, así como noticias falsas, existe en el sistema de la salud y tiene como consecuencia la exclusión de los tradicionalmente excluidos.

Palabras clave: Sistema de salud, corrupción, comunicación y opinión pública.

Sumário: 1 Introdução. 2 Comunicação y opinión pública. 3 Comunicação y corrupción en el sistema de salud. 4 El problema de la manipulación de la opinión pública. 5 Sistema de derecho y sistema de la política. 6 Conclusões. Referências.

Abstract: In a complex society, communication plays a fundamental role, also regarding to public opinion and its manipulation in the social systems' corruption, and especially for this article, the health system. The purpose is to demonstrate that corruption occurs when one system operates with the code of another social system. For that, the theoretical framework and the methodology used was the General Theory of Social Systems. It was concluded that society is a communication network in which each social system must operate with its code, otherwise it will be considered corruption and this corruption, as well as false news, exists in the health system and has as a consequence the exclusion of the traditionally excluded.

Keywords: Health system; corruption, communication and public opinion.



1 Introducción

Este artículo presenta un debate sobre la forma en que la comunicación es fundamental en la sociedad actual. Las observaciones que hacemos sobre cualquier tema que envuelva a la sociedad, sólo es posible a través de la comunicación, ya que ésta es un elemento esencial en la sociedad en la cual vivimos.

En este orden de ideas, sociedad y comunicación presentan una fuerte interdependencia, ya que la sociedad sólo existe (como elemento u objeto de estudio) a través de la comunicación y la comunicación a su vez sólo es posible en la sociedad.

Estas reflexiones se visualizan en todo este artículo, en especial en el punto inicial donde debatiremos sobre comunicación y opinión pública. En el punto siguiente vamos a trabajar con el tema de la corrupción en el sector de salud, no solo en América Latina sino también en los casos existentes en la Unión Europea.

Otro tema que trataremos en este artículo es la manipulación de la opinión pública y los impactos en las poblaciones más excluidas, y como último tema reflexionaremos sobre la relación entre el sistema de la política y el sistema de salud.

A tal fin partiremos de la premisa que los fundamentos teórico metodológicos se encuentran en la teoría general de los sistemas sociales (TGSS). Asimismo consideramos que esta teoría nos puede auxiliar en el análisis de nuestro problema de estudio – los impactos de la opinión pública y la corrupción en el sistema de salud – y nuestro objetivo es demostrar que la corrupción ocurre cuando un sistema social opera como código de otro sistema.

Mucho se habla de la corrupción en el sistema de la política, mas observamos que la corrupción se encuentra en todos los segmentos sociales, inclusive en el sistema de la salud causando daños irreparables para la población.

Este artículo forma parte de la investigación de productividad de la CNPq y el Proyecto Universal de la parte brasilera, ya que la autora argentina se encuentra trabajando en el marco de la Cátedra Unesco en *Seguridad Humana y Desarrollo Regional* que ejerce la Universidad Blas Pascal.

2 Comunicación y opinión pública

öffentliche Meinung« ist heute ein Begriff, dessen Gegenstand fraglich geworden - vielleicht gar nicht vorhanden ist.¹

Históricamente² vemos que la vida en sociedad necesita ser “comunicada” entre los habitantes de las aldeas, las ciudades, las comunidades, etc.

La comunicación³ asume hoy un papel extremadamente relevante, especialmente utilizando el “instrumento” de la opinión pública en una sociedad diferenciada funcionalmente.⁴ Para comprender las improbabilidades de la comunicación es necesario recorrer los conceptos clásicos, aunque éstos se releven como ambiguos (aún cuando la ambigüedad es una conquista evolutiva). Hasta hace poco tiempo creíamos que la razón de la opinión pública podría exceder el control político, hoy sabemos de las nuevas complejidades de este tema.⁵

Para Luhmann, algunos conceptos que hoy utilizamos

-
- 1 LUHMANN, Niklas. *Öffentliche Meinung*. In: *Politische Planung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1971, p. 9-34, cit., p. 10.
 - 2 Ver David Hume, que muestra la necesidad de informar que existe en una sociedad.
 - 3 Para Luhmann, “el modo de operación que el sistema de la sociedad produce y reproduce, es la comunicación provista de sentido. Esto permite decir que el sistema jurídico, a medida que es un sistema-parte de la sociedad, utilizado como modo de operación de la comunicación, no puede hacer nada que no sea-como medio de sentido mediante la comunicación - componer formas (frases). Es trabajo del sistema social posibilitar y hacer esto evidente en el curso de una larga evolución sociocultural.”: LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016, cit., p. 46.
 - 4 Opinión pública e diferenciación funcional están ligadas, son interdependientes: ahora a sociedad puede comunicar de manera jerárquica, e o conceito de o.p. serve pra descrever esta participação alargada aos membros da sociedade moderna (diferenciada): ver LUHMANN, Niklas. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997, p. 312 (*La sociedad de la sociedad*. Editorial Herder, 2006, p. 242).
 - 5 “Un breve sguardo nella storia del pensiero è in grado di dimostrare che quella fede nella ragione, e quindi anche la credenza nella capacità dell’opinione pubblica di esercitare un controllo critico e di mutare l’assetto del potere, non poteva durare a lungo.”: LUHMANN, Niklas. *L’opinione pubblica*. In: CRISTANTE, Stefano (Org.). *L’onda anonima. Scritti sull’opinione pubblica di Tocqueville, Lippmann, Tönnies, Allport, Lazarsfeld, Habermas, Luhmann, Bourdieu, Noelle-Neumann, Landowski*. Roma: Meltemi, 2004. p. 148-181, cit., p. 152.

“libremente”, pueden enmascarar el problema así:

Concetti come politica, democrazia, dominio, legittimità, potere, rappresentanza, Stato di diritto, comportamento, opinione pubblica, non possedevano una grande facoltà di spiegare gli avvenimenti e i processi reali; essi sopravvivono a determinare le soluzioni dei problemi intese come conquiste istituzionali.⁶

Ahora si este concepto pretende resolver los conflictos y los problemas sociales, parten de una premisa equivocada, o mejor tienen indiferencia sobre el tema que es una cuestión en esta sociedad compleja: solucionar un problema es siempre crear nuevos problemas. O sea, se puede ver soluciones inmediatas, soluciones mediatas, sin embargo no son suficientes en una sociedad estructurada en sistemas sociales como es el actual. Es como pensar que la función de una teoría es resolver problemas sociales, se parte de una premisa equivocada, que podrá ser utilizada para reproducir una cadena de otros errores.

Muchas veces son utilizadas, a propósito por el sistema de la política, pero no como una resolución de un problema, creando en definitiva espacios para que la política pueda “operar”.

Estos son dos problemas que la ciencia moderna no resuelve, ya que continuamos utilizados viejos conceptos con nuevos significados, todavía no elaborados por el mundo científico. Por eso, para Luhmann fue interesante reconstruir conceptos utilizando otras áreas de conocimiento. Toda la TGSS fue elaborada a través de la deconstrucción y reconstrucción de conceptos.⁷

En cuanto a la conquista institucional, podemos reflexionar sobre cómo se viene dando en especial en el sistema de la política cuando se trata, por ejemplo de corrupción, en donde debemos reforzar la comunicación.

6 LUHMANN, Niklas. L'opinione pubblica. In: CRISTANTE, Stefano (Org.). *L'onda anonima. Scritti sull'opinione pubblica di Tocqueville, Lippmann, Tönnies, Allport, Lazarsfeld, Habermas, Luhmann, Bourdieu, Noelle-Neumann, Landowski*. Roma: Meltemi, 2004. p. 148-181, cit., p. 148.

7 El propio concepto de sociedad es revisado por Luhmann, mejor, él abandona el concepto tradicional de sociedad como conjunto de individuos que actúan e interactúan, colocando la de sociedad como la diferencia constitutiva entre el sistema y el medio ambiente. Definición ésta que rompió con la tradición sociológica, aunque ha buscado también en la sociología argumentos para la definición de la sociedad como sistema social (sobre eso ver a Parsons).

3 Comunicación y corrupción en el sistema de salud

La mayoría de las veces, “corrupción” es un término utilizado libremente y asociado con una amplia gama de prácticas que van desde la falta de comportamientos éticos, pagos excesivos de sobornos a funcionarios públicos y malversación de fondos públicos a gran escala, a una gama más amplia de prácticas económicas y políticas que son considerados como abusos de poder y que cada vez más son penalizados.

Si bien no existe una definición única y universalmente aceptada de la corrupción, la más comúnmente utilizada, refiere al *mal uso del poder encomendado para beneficios privados*.⁸ Esto permite un entendimiento más amplio que incluye no sólo a funcionarios públicos con poder encomendado, sino también al personal del sector privado así como la corrupción que se produce entre empresas privadas y dentro de las organizaciones de la sociedad civil.⁹

Cabe señalar que los tratados internacionales sobre corrupción que son más relevantes para América Latina y el Caribe, esto es la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), no ofrecen una definición de la corrupción pero definen actos específicos de corrupción como un delito penal.¹⁰ Estos actos incluyen el soborno y la malversación de fondos, abuso de funciones, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, pero también el lavado de dinero, encubrimiento y obstrucción de la justicia.

Aunque no trae una definición estanca de lo que sea jurídicamente corrupción y va al encuentro de las disposiciones de organismos internacionales, como los citados anteriormente, en Brasil, reciente proyecto de ley, conocido como “Paquete Anticrime”, de autoría del Ministro de Justicia Sérgio Moro, el cual tuvo un papel destacado en la conducción de las investigaciones en la Operación Lava-Jet como

8 Véase también Banco Mundial y Transparencia Internacional.

9 Aquellos en el sector privado quienes colaboran voluntariamente con oficiales de gobierno corruptos son igualmente culpables por prácticas corruptas cuando estos ofrecen y/o pagan sobornos con el fin de obtener una ventaja para sus compañías. Lo mismo se aplica a empleados de organizaciones de la sociedad civil quienes malversan fondos o recurren a sobornos con el fin de conseguir ciertos contratos públicos.

10 Uno de los puntos de partida para enfrentar a la corrupción en cualquier país, es saber si se define y cómo se define, en general y en detalle, en las propias leyes y constitución del país.

juez, fue propuesto al Congreso Nacional. El proyecto, en caso de ser aprobado, establecerá medidas y cambios en lo que se refiere a la corrupción, al crimen organizado ya los crímenes cometidos con grave violencia a la persona, trayendo cambios también en catorce otras leyes, entre ellas el Código Penal, Código de Proceso Penal, Ley de Ejecución Penal, Ley de Crímenes Hediondos y Código Electoral

Aunque no contenga una definición estanca de lo que se entiende como corrupción y vaya al encuentro de las disposiciones de organismos internacionales, como los supra citados, en Brasil un reciente proyecto de ley conocido como “Paquete Anticrimen”, de autoría del Ministro de Justicia Sérgio Moro, el cual tuvo un papel destacado en la conducción de las investigaciones en la Operación Lava-Jet como juez, fue propuesto al Congreso Nacional. El proyecto, en caso de ser aprobado, establecerá medidas y cambios en lo que se refiere a la corrupción, al crimen organizado y a los crímenes cometidos con grave violencia a la persona, trayendo cambios también en catorce otras leyes, entre ellas el Código Penal, Código de Proceso Penal, Ley de Ejecución Penal, Ley de Crímenes Horrendos y Código Electora¹¹.

Las líneas entre el abuso notorio de funciones encomendadas, comportamientos poco éticos y equivocaciones, son a menudo indefinidas, un reto particularmente evidente en la prestación de servicios de salud. A modo de ejemplo: si los médicos en un centro de salud pública constantemente derivan a los pacientes a la práctica privada, donde la cobertura de seguro de salud no se aplica, como en el caso del SIS peruano, es difícil determinar si esto se lo hace en el interés del paciente para que este reciba la atención necesaria o lo hace en beneficio de incrementar sus ingresos personales. La misma pregunta surge cuando los proveedores de servicios de salud con frecuencia facturan a las compañías de seguros o al gobierno los tratamientos más caros, a pesar que tratamientos más baratos o menos exhaustivos generen probablemente el mismo resultado. Y en caso que el tratamiento no haya sido indicado médicamente, es a menudo difícil de establecer si la decisión fue un abuso intencional, una práctica no ética o un error. Además, con frecuencia no hay claras líneas divisorias entre favores socialmente aceptados y sobornos de pequeña escala.

11 BRASIL. Congresso Nacional. *Pacote anticrime*. 2019. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1550594052.63/pl-mjssp-medidas-contra-corrupcao-crime-organizado.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2019.

Es cierto que el concepto de corrupción variará de acuerdo a la cultura y sociedad en el que esté inserto porque, como señala Toebes, determinadas conductas como pagos de dinero directamente a médicos que integran redes públicas de salud, en algunos países es considerado como corrupción y en otros no¹².

Como vemos, en este tipo específico de corrupción no nos faltan ejemplos dentro del sistema de salud, donde la solución de este problema determinado (que no siempre fue un problema) ha sido dada a través de simples combinaciones de nuevos comportamientos y no en tomar seriamente el problema del problema. Para ilustrar basta ver este ejemplo.¹³

Podemos afirmar que en América Latina y el Caribe existe poco conocimiento acerca de una causa y consecuencia importante de la mala gobernabilidad en los sistemas de salud, que afecta a muchos países de la región y que a menudo hace que los esfuerzos para mejorar la gobernabilidad del sector sean inútiles: la corrupción. Poco se sabe de cómo las vulnerabilidades a la corrupción afectan a las diferentes funciones y niveles de los sistemas nacionales de salud, y tal vez se sabe menos con respecto a la prestación de servicios de salud a nivel sub-nacional; pero lo que no hay duda es que las mismas existen y que ayudaría a todo el sistema y las poblaciones que las mismas fueran debidamente comunicadas. Ello es así ya que sin duda dicha comunicación ayudará en el futuro a la prevención de la corrupción.

La corrupción hace que las políticas de salud, iniciativas de salud, la provisión de servicios y la ayuda internacional, sean menos efectivas, minando los esfuerzos para aumentar la cobertura y calidad en los sistemas de salud y mejorar el estado de salud de la población. No hay duda, que la corrupción afecta a todos los sistemas de salud, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, a través de la malversación de fondos de los presupuestos de salud, adquisición de medicamentos fraudulentos, fraude de seguros de salud, o sobornos extorsionado a nivel de la prestación de servicios. Las

12 TOEBES, Brigit. Human rights and health sector corruption. In: HARRINGTON, John; STUTTAFORD, Maria (ed). *Global Health and Human Rights: legal and philosophical perspectives*. Routledge, 2010, p. 102-34. p. 105.

13 TERRA, Márcia. Fake news e ativismo comprometem informação sobre nutrição. *Saúde*, 24/10/2018. Url: <https://saude.abril.com.br/blog/alimente-se-com-ciencia/fake-news-e-ativismo-comprometem-informacao-sobre-nutricao/>. Acesso em: 13 fev. 2019.

consecuencias negativas son enormes y lo peor es que la carga recae desproporcionadamente sobre los pobres.

En términos más generales, la corrupción en el sector de salud tiene graves consecuencias en el acceso, calidad, equidad y efectividad de los servicios de salud. Sobre corrupción en el sistema de salud, Transparencia Internacional advierte:

Corruption in the health sector can mean the difference between life and death. Poor people are worst affected. Medical staff can charge unofficial fees to attend to patients. They may demand bribes for medication which should be free. Or they may let patients who bribe them queue-jump. Corruption also costs lives when fake or adulterated medications are sold to health services.

Without proper checks from regulators, public health funds can easily disappear. World Bank surveys show that in some countries, up to 80 per cent of non-salary health funds never reach local facilities. Ministers and hospital administrators can siphon millions of dollars from health budgets. Or they can accept bribes. This distorts policy and denies people hospitals, medicines and qualified staff. Stolen funds also hamper efforts to beat major health challenges, such as malaria and HIV/AIDS¹⁴.

A nivel de prestación de servicios, los pagos extraoficiales de usuario (pagos informales) desalientan a los pobres a utilizar estos servicios o los obligan a vender activos valiosos llevándolos aún más a la pobreza. Un documento de la Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen señala:

En algunos países, el sistema de salud pública es visto como la institución más corrupta del servicio público, y este problema afecta innegablemente el desarrollo. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), los países en los que la corrupción es más fuerte son aquellos en los que las tasas de mortalidad infantil son las más altas.

Un sistema de salud eficiente es uno de los servicios más primordiales que el gobierno puede proporcionar a sus ciudadanos. Sin embargo, la corrupción drena los presupuestos nacionales asignados a la salud, lo que reduce la capacidad de los gobiernos para suministrar medicamentos esenciales, aumentando el riesgo de que productos peligrosos o ineficaces aparezcan en el mercado. También absorbe fondos destinados

14 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Health*. S.d. Disponível em: <https://www.transparency.org/topic/detail/health>. Acesso em: 12 jan. 2019.

a las infraestructuras necesarias como hospitales, clínicas y facultades de medicina.

En algunos países en desarrollo, las compras de productos farmacéuticos representan hasta el 50% de los gastos sanitarios. Debido a su alto valor de mercado, estos productos incitan al robo, a la corrupción ya las prácticas antiéticas. Las fórmulas fraudulentas o de mala calidad, así como medicamentos cuya comercialización está autorizada de forma abusiva, causan sufrimientos innecesarios a los pacientes, pudiendo tener consecuencias fatales¹⁵.

En resumen, la corrupción tiene un efecto corrosivo en los resultados de salud y son los pobres y marginados los más afectados en sus derechos humanos a la salud.

En este contexto, no tenemos dudas de que este tipo de información deja de lado el problema del problema, es decir, que la solución dada es inadecuada. No basta con saber quién es el mayor consumidor de productos genéticamente modificados o quien utiliza más agro tóxicos o quién comete más actos de corrupción. Lo que necesitamos es descubrir el sentido del propio problema. Es en este sentido que Luhman redefine el término opinión pública:

... noi basiamo il nostro diritto ad approfondire il concetto di opinione pubblica sulla continuità che esiste tra il problema e il suo ambito di soluzione, e consideriamo il problema a cui il concetto si riferisce nella contingenza delle possibilità giuridiche e politiche, e l'ambito di soluzione di tale problema nel processo di comunicazione politica.¹⁶

Vemos que de este modo la opinión pública debe ser entendida como una estructura temática de comunicación pública, la que opera de modo funcional como estructura complementaria de selección de modo contingente.

Die öffentliche Meinung ist nach all dem weder die bloße Mode der Meinungen, wie man im 17. Jahrhundert meinte; noch ist sie das Medium rationaler Aufklärung oder die »puissance invisible

15 ESCRITÓRIODAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. *Corrupção e desenvolvimento*. S.d. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO_E_DESENVOLVIMENTO.pdf. Acesso em: 26 jan. 2019.

16 LUHMANN, Niklas. L'opinione pubblica. In: CRISTANTE, Stefano (Org.). *L'onda anonima. Scritti sull'opinione pubblica di Tocqueville, Lippmann, Tönnies, Allport, Lazarsfeld, Habermas, Luhmann, Bourdieu, Noelle-Neumann, Landowski*. Roma: Meltemi, 2004. p. 148-181, cit., p. 149.

«, von denen man im 18. Jahrhundert ein Sichherauslösen aus den Traditionen erwartet hatte.³⁷⁹ Sie ist das Medium der Selbst- und Weltbeschreibung der modernen Gesellschaft. Sie ist der »Heilige Geist« des Systems³⁸⁰, die kommunikative Verfügbarkeit der Resultate von Kommunikation¹⁷.

Es importante entender que la opinión pública no es simplemente el resultado de una investigación empírica o la publicidad de algún producto o idea. Luhman advierte que, históricamente la opinión pública tenía la función de “liberar la política de los vínculos con la verdad”.¹⁸ Aunque se haya buscado establecer un valor dominante de verdad, este hecho no puede ser entendido como verdad sino como opinión. Nuevamente Luhman, “l’opinione publica è, per così dire, una contingenza politica sostantivata, un sostantivo al quale si affida la soluzione del problema di ridurre le molteplicità soggettive di ciò che è giuridicamente e politicamente possibile”.¹⁹

17 LUHMANN, Niklas. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997, cit., p. 1006-7 (“la opinion publica no es la pura moda de las opiniones como se creia en el siglo XVIII, ni el medium de la Ilustracion racional ni la *puissance invisible* de la cual se esperaba en el siglo XVIII que liberaria de las tradiciones. Es el medium de la descripcion del mundo y de la autodescripcion de la sociedad moderna, es el “Espiritu Santo” del sistema, es la disponibilidad comunicativa de los resultados de la comunicacion.”: *La sociedad de la sociedad*. Editorial Herder, 2006, p. 877).

18 Sobre a origem do conceito: “So kann man von einem politischen Begriff der »öffentlichen Meinung« erst in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts sprechen, von seiner europaweiten Durchsetzung sogar erst nach der Französischen Revolution. Aber die eigentliche Innovation lag im Gebrauch der Druckpresse für politische Pamphlete oder auch, im England des 17. Jahrhunderts, für die Verbreitung von Petitionen, die an das Parlament gerichtet waren. Denn schon damit war deutlich gemacht, daß nicht nur der Adressat angesprochen und eine Geheimbehandlung ausgeschlossen war.”: LUHMANN, Niklas. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997, cit., p. 510 (“Asi no puede hablarse de un concepto politico de “opinión publica” antes de la segunda mitad del siglo xviii, y de su imposicion en toda Europa incluso despues de la Revolucion francesa. Aunque la verdadera innovacion se halla en el uso de la imprenta para poner en circulacion panfletos politicos, o bien – en la Inglaterra del siglo XVII – para la divulgacion de peticiones dirigidas al Parlamento; porque con eso queda claro que no solo se dirigen al destinatario y que estaba excluido el mantenerlas en secreto.”: *La sociedad de la sociedad*. Editorial Herder, 2006, p. 403).

19 LUHMANN, Niklas. L’opinione pubblica. In: CRISTANTE, Stefano (Org.). *L’onda anonima. Scritti sull’opinione pubblica di Tocqueville, Lippmann, Tönnies, Allport, Lazarsfeld, Habermas, Luhmann, Bourdieu, Noelle-Neumann, Landowski*.

Esta contingencia política sustantiva lleva a decisiones vinculantes, donde las posibilidades políticas y jurídicas pueden ser reducidas no mediante la verdad, así la opinión pública que debe dar la solución a un problema, permanece sin resolver este propio problema de la verdad, así la contingencia (que muestra que siempre se puede decidir de manera diferente de lo que fue) se convierte en un problema en la confrontación entre la necesidad y la experiencia de comportamiento.

A esto Luhman lo llama comunicación interpersonal, especialmente aquella de tipo político. Es por eso que cuando se trata de opinión pública debe serlo en el ámbito del tema de la comunicación. Por tema se entiende a la estructura de cada comunicación a partir de la interacción de diversas partes. Así una comunicación sólo puede tener inicio con un tema común, así la comunicación presupone además del lenguaje otros dos planos de determinación de significados: la elección de un tema y la articulación de las opiniones relativas al propio tema. Aquí tenemos, a partir de la elección del tema el aumento de la complejidad del propio tema, una vez que es discutido presenta nuevas posibilidades, cuando se comunica de modo interactivo y no de modo manipulado tenemos aumento de posibilidades comunicativas.

Para Luhmann, hay posibilidades también de manipulación de la función de la opinión pública: cuando tenemos la fusión del tema con la opinión, pues así excluye la posibilidad de respuesta a la comunicación, haciéndola manipulada. En el sistema de salud este hecho ocurre con frecuencia, no sólo en América Latina sino también en la Unión Europea²⁰. No es casual que Luhmann observe que la función de la opinión pública viene de la forma de los temas de la comunicación política, de su idoneidad como estructura del proceso de comunicación: “E questa funzione non consiste nella giustezza delle opinioni, ma nella potenzialità dei temi di diminuire l’insicurezza e di fornire strutture.”²¹

Roma: Meltemi, 2004. p. 148-181, cit., p. 151.

20 Por ejemplo en Italia tenemos dos noticias que revelan lo que estamos analizando: DUSI, Elena. Ecco quanto ci è costato il flop del vaccino. *La Repubblica*, 16/01/2010. Url: http://www.repubblica.it/cronaca/2010/01/16/news/vaccino_virus_a-1966773/. Acceso em: 13 fev. 2019; A/h1n1, via a rivendita vaccini. *Tgcom24*, 4/01/2010. Url: <http://www.tgcom24.mediaset.it/mondo/articoli/articolo470174.shtml>. Acceso em: 13 fev. 2019.

21 LUHMANN, Niklas. L’opinione pubblica. In: CRISTANTE, Stefano (Org.). *L’onda anonima. Scritti sull’opinione pubblica di Tocqueville, Lippmann, Tönnies, Allport, Lazarsfeld, Habermas, Luhmann, Bourdieu, Noelle-Neumann, Landowski*. Roma: Meltemi, 2004. p. 148-181, cit., p. 158.

Por eso, muchas veces el tema que no está en el centro de la opinión pública no será necesariamente el que se decida. Es decir, un tema requiere de una decisión, pero ésta podrá ser dada por los sistemas de la política a través de otro tema. Las reglas de atención se refieren a la construcción de temas políticos, las reglas de decisión se refieren a la formación de la opinión, entre otros, en las instancias decisorias.

En lo cotidiano podemos ver que Luhman advierte sobre la diferencia entre tema y opinión, para él “las reglas de la atención guían la construcción de los temas políticos; las reglas de decisión guían la formación de opinión, entre otros, en las instancias decisorias. Los temas no sirven directamente para determinar el contenido de las opiniones, pero sirven para llamar la atención.

4 El problema de la manipulación de la opinión pública

Die Informationen werden in großen Mengen ausgestreut und Tag für Tag erneuert. Dadurch entsteht eine immense Redundanz, die es erübrigt, nachzuforschen, was Einzelne wirklich wissen und denken. Man kann, und man kann gar nicht anders als: Informiertsein unterstellen. So wirkt die öffentliche Meinung wie ein Spiegel, auf dessen Rückseite ebenfalls ein Spiegel angebracht ist. Der Informationsgeber sieht im Medium der kurrenten Information sich selbst und andere Sender. Der Informationsnehmer sieht sich selbst und andere Informationsnehmer und lernt nach und nach, was man hochselektiv zur Kenntnis zu nehmen hat, um im jeweiligen Sozialkontext (sei es Politik, sei es Schule, seien es Freundschaftsgruppen, seien es soziale Bewegungen) mitwirken zu können.²²

22 LUHMANN, Niklas. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997, cit., p. 1102. (“Las informaciones se difunden en gran cantidad y se renuevan día a día. De esa manera se produce una inmensa redundancia que vuelve inútil la búsqueda de aquello que realmente los individuos saben y piensan. Se puede suponer (pero no más que eso) que se está informado. Así, la opinión pública actúa como un espejo en cuya parte de atrás se asienta también un espejo. Aquel que da información se ve – en el medio de la información habitual – a sí mismo y a otras fuentes que emiten información. Aquel que recibe la información se ve a sí mismo y a otros receptores de información y aprende poco a poco a tomar nota de manera altamente selectiva de aquello que es necesario para actuar en el contexto social respectivo – sea la política, la escuela, grupos de amigos, movimientos sociales.”: *La sociedad de la sociedad*. Editorial Herder, 2006, p. 873).

Para Lippman, los individuos tienen la constante necesidad de informar los vénetos cotidianos tanto de la vida privada como de la vida pública. Tenemos una constante necesidad de informar y ser informados de lo que ocurre en nuestra “aldea global”. Por otro lado, para Lipman, en función de esta necesidad creamos estereotipos que van cambiando conforme los periodos históricos y la cultura. Notamos que muchas veces estos estereotipos se tornan en verdades, por ej; todos los políticos roban. La cuestión es cómo se forma la opinión pública y cómo se reproduce.

Autores como Habermas asignan esta responsabilidad a la esfera pública y en el mundo actual a la “esfera pública burguesa”. Sin embargo, la modernidad utiliza constantemente la opinión pública, dándole importancia a esta o aquella opinión según criterios no siempre claros. Los riesgos de la “verdad” de la Opinión Pública son mayores de lo que podemos imaginar. Piénsese en el área de la salud cuando alarmamos sobre determinadas situaciones sanitarias como catastróficas, cuando en realidad tenemos enfermedades más graves que la anunciada. Se observa sobre ello la continua injerencia de los laboratorios farmacéuticos anunciando nuevas enfermedades y, al mismo tiempo, los “remedios” para ellas.

Es oportuno ver que el arte nos desvela la “verdad / falsedad” de la producción de la opinión pública. Una obra de arte se convierte en “éxito” según criterios muy particulares. Por eso, en algunos momentos entendemos que la OP puede cambiar el mundo y, al mismo tiempo puede “acabar” con el mundo, dentro del propio mundo. Para aclarar esta idea véase el ejemplo del Ministerio de Salud de Portugal:

Los “Serviços Partilhados do Ministério da Saúde” de Portugal – equivalente a nuestro Ministerio de Salud – denunciaron el año pasado al grupo Nos (uno de los mayores grupos de comunicación del país) de llevar a China técnicos de informática para hablar sobre asuntos de salud del país con la intención de brindar información equivocada. Dos diarios portugueses trataron el tema²³.

23 NOS: Quadros da Saúde queixam-se de “manipulação da opinião pública”. *Sapo*, 01/09/2017. Disponível em: <https://eco.pt/2017/09/01/nos-quadros-da-saude-queixam-se-de-manipulacao-da-opiniao-publica/>. Acesso em: 13 fev. 2019; GUEDES, Nuno. Notícias de viagens pagas pela NOS são “manipulação da opinião pública”. *Tsf*, 01/09/2017. Disponível em: <https://www.tsf.pt/sociedade/interior/noticias-de-viagens-pagas-pela-nos-sao-manipulacao-da-opiniao-publica-8741706.html>. Acesso em: 13 fev. 2019.

Hoy las nuevas tecnologías presentan siempre una ambivalencia en el caso de la formación de opinión pública. Parece relevante pensar en el espectáculo en que actualmente se transformó la opinión pública. Es interesante observar las reflexiones de Alexis Tocqueville sobre la tiranía de la mayoría, la opinión pública hoy funciona como una tiranía de la mayoría que en la realidad es minoría. Es interesante observar que la minoría, históricamente, gobernó a la mayoría, pero en la sociedad actual este perfil cambió?! Hoy con frecuencia utilizamos expresiones como “fulano me representa”, la cuestión es quién representa al representante?

Como ejemplo, en las elecciones de EUA en 2016 hasta el día de hoy (2019) aún nos tenemos certeza de cómo se dio el proceso y cómo Trump ganó las elecciones.

En este contexto, podemos pensar en el uso de bots o chatbots y como ellos pueden ayudar a manipular aún más la información pública: ejércitos de chatbots pueden ejecutar algoritmos preparados para reprogramar información (ellos ganan juegos de ajedrez, imaginen lo que pueden hacer con la información). La opinión pública es distorsionada, las elecciones pueden ser manipuladas y la inteligencia artificial también puede manipular la forma en que formamos nuestras opiniones, visiones y expectativas en los campos personal y político.

En la más reciente contienda electoral de EUA en 2016 entre Hillary Clinton y Donald Trump, legiones de bots de redes sociales fueron implantados por ambas campañas presidenciales para ayudar a influir en la opinión pública. Esos bots son automáticos y operan en Twitter, Facebook, y otros sitios de redes sociales—que algorítmicamente pueden publicar, comentar, twittear, retwittear, responder y seguir otras cuentas. Un estudio presentado en el MIT Technology Review reveló que casi el 20% de todas las entradas sobre las elecciones en Twitter vinieron de esos chatbots. Esto no es sorprendente, ya que los chatbots pueden publicar más de mil tweets por hora.

5 Sistema de derecho y sistema de la política

Hasta aquí hemos procurado destacar que lo que sirve para el sistema de la política y del derecho, tiene impacto también en el sistema

de salud, o mejor que el sistema de salud usa los mismos argumentos que los demás sistemas. Es importante destacar que cuando hablamos del “sistema de salud” nos enfrentamos a otro problema metodológico. Para Luhman se habla de un sistema de medicina, pero creemos que hoy se puede hablar tranquilamente, a partir de los aportes de la TGSS de sistema de la salud. Pero los problemas no acaban en la nomenclatura del sistema, apenas inician. Luhmann al hablar de opinión pública lo hace sobre algunos valores, saber:

[...] los valores corrientes, como por ejemplo el dinero, la salud, la justicia, el arte, la educación, la protección de la naturaleza, la paz, la represión de la criminalidad, la mejora en la comunicación, etc... son tan abstractos que en la discusión de numerosos temas se puede tranquilamente referirse a ellos sin miedo a que cualquiera sea contrario a su valor como tal. Para su reconocimiento no se debe agregar razones o motivos personales. Sólo la relación de relevancia entre valores y necesidad de una parcial renuncia a éstos puede alguna vez poner en discusión y cambiar con los temas de la opinión pública.²⁴

En este punto volvemos a conectarnos con el sistema de salud, más específicamente con la constitucionalización del derecho a la salud en especial en países de América Latina.

Otro aspecto relevante de la relación del sistema de salud con la opinión pública es la dimensión temporal (nótese que la opinión pública tiene la dimensión materia – número; número de tema; dimensión temporal – duración; dimensión social – número de participantes), en donde encontramos desacuerdos graves, pues no siempre la información llega hasta la opinión pública. En lo que se refiere al sistema de la salud, las posiciones de las políticas públicas no raras veces son comunicadas cuando ya poseen algún nivel de aceptación, por lo que no se puede hablar una completa eliminación de la OP, pero puede ser utilizada (como de hecho ocurre) lo que Luhmann llama exclusión parcial:

Así, ocurre con frecuencia que determinados propósitos son llevados al conocimiento de la opinión pública solamente en el segundo tiempo, cuando su actuación está ya asegurada mediante un contacto directo con los niveles decisorios competentes, cuando por ejemplo, el Ministro de Hacienda ya

24 LUHMANN, Niklas. L'opinione pubblica. In: CRISTANTE, Stefano (Org.). *L'onda anonima. Scritti sull'opinione pubblica di Tocqueville, Lippmann, Tönnies, Allport, Lazarsfeld, Habermas, Luhmann, Bourdieu, Noelle-Neumann, Landowski*. Roma: Meltemi, 2004. p. 148-181, cit., p. 168 [nuestra traducción].

expresó su aprobación de la designación de una determinada cantidad según el balance.²⁵

Aquí tenemos un importante componente para evitar riesgos de rechazo de determinada política. La exclusión parcial puede ser usada también como estrategia de los medios de comunicación, la cual a menudo aparece como manipulación de las informaciones, ya que en el caso de salud, muchas veces quien tiene la información son los definidores de las políticas públicas, que a su vez utilizan la OP para manipular, en especial sobre medicamentos sobre lo que los ejemplos no faltan. En este caso Luhmann trata la posibilidad de distribuir hojas con informaciones contrarias, hoy eso ocurre de modo muy rápido a través de las varas técnicas modernas de comunicación.

En este contexto, debemos recalcar que la salud ocupa un lugar central en las preocupaciones contemporáneas de la sociedad, de las que el derecho no puede escapar. La difusión de información relacionada con la prestación de servicios médicos tiene para la comunidad una relevancia tal que le permite gozar de una considerable protección jurídica. La trascendencia de la materia sanitaria demanda una protección especial, que permita encausar y circular la información necesaria para el derecho a la salud de la comunidad en su conjunto. En esa divulgación ideal, los medios periodísticos encabezan un papel primordial; brindan advertencias e investigaciones que enriquecen el debate público en cuestiones de salud. También desarrollan un papel fiscalizador de métodos inadecuados o simplemente controvertidos para el tratamiento de cada enfermedad o patología en particular. En definitiva, acercan datos valiosos para los individuos de una sociedad a la hora de decidir sobre su propia salud.

En definitiva, el acceso a la información, concede la facultad de solicitar información vinculada con cuestiones de salud, recibir información sanitaria y difundir conocimiento en materia de salud.

De este modo, los ciudadanos tienen derecho a conocer los problemas sanitarios de la colectividad cuando impliquen un riesgo para la salud pública o para la salud individual; y el derecho a que esta información se difunda en términos verdaderos, comprensibles y adecuados para la protección de la salud.

25 LUHMANN, Niklas. L'opinione pubblica. In: CRISTANTE, Stefano (Org.). *L'onda anonima. Scritti sull'opinione pubblica di Tocqueville, Lippmann, Tönnies, Allport, Lazarsfeld, Habermas, Luhmann, Bourdieu, Noelle-Neumann, Landowski*. Roma: Meltemi, 2004. p. 148-181, cit., p. 169 [nuestra traducción].

En definitiva, debe entenderse al derecho a la salud en su faz informativa como la facultad a la libre difusión de información y acceso efectivo al conocimiento en materia de salud. En este orden de ideas, el Estado debe asumir el cometido de ser generador de información e investigación en materia de salud. A su vez, deberá fomentarse y protegerse con mayor cautela la discusión y difusión de ideas, advertencias o recomendaciones vinculadas con materia de índole sanitaria. Esto último, reafirma la importancia de tutelar la función periodística de investigación en casos de servicios de sanidad que atañan a la ciudadanía en términos generales.

6 Conclusiones

La complejidad actual refuerza el lugar de la comunicación en sus más variadas formas. Todo lo que hacemos sólo tiene sentido si es comunicado, así la comunicación es efectivamente el elemento fundamental de la vida social. La comunicación, según Luhmann, está compuesta por tres elementos: información, acto de informar y comprensión. Lo que interesa para la perspectiva sociológica es la comprensión, la cual se revela también como la parte más difícil, pues la probabilidad de que una comunicación sea comprendida es relativamente pequeña.

Con las reflexiones de este artículo, podemos evidenciar algunos aspectos concluyentes, ya tratados en otros textos de las propias autoras: a) la sociedad es una red de comunicación donde cada sistema social opera a partir de su código interno y, sólo a través de la comunicación es posible modificar la propia comunicación; b) los elementos de la comunicación (información, acto de informar y comprensión) están presentes en la perspectiva de la TGSS, pero con un fuerte foco en la comprensión, que complejiza el problema de investigación, pues la comprensión no siempre se realiza; c) la corrupción se revela como un fuerte problema en la medida en que refuerza la exclusión social de los tradicionalmente excluidos, en el caso de este artículo vemos que los impactos en el sector salud son relevantes; d) en el sistema de salud además de los problemas relativos a la no garantía del derecho al derecho a la salud, también tenemos falsas noticias, como las que relatamos en el transcurso del texto y, éstas ponen en riesgo toda la estructura de prestación de servicios del propio sistema; e) la comunicación se da a

través de temas, los cuales no sirven directamente para determinar los conceptos, sino que sirven para llamar la atención de la opinión pública.

El derecho a la salud en la sociedad compleja, pasa por la forma en que entendemos y comunicamos este derecho, considerando siempre que cada comunicación es comunicación cuando es comprendida y, esta comunicación genera aún más complejidad dentro del propio sistema de salud. De este modo, estudiar el derecho a la salud requiere siempre el develamiento de paradojas, que no son raras en el sistema de salud.

Referencias

BRASIL. Congresso Nacional. *Pacote anticrime*. 2019.

Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1550594052.63/pl-mjssp-medidas-contracorrupcao-crime-organizado.pdf>. Acesso em: 25 fev 2019.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E

CRIME. *Corrupção e desenvolvimento*. S. d. Disponível em:

http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO_E_DESENVOLVIMENTO.pdf.

Acesso em: 26 jan. 2019.

DUSI, Elena. Ecco quanto ci è costato il flop del vaccino. *La*

Repubblica, 16/01/2010. Disponível em: http://www.repubblica.it/cronaca/2010/01/16/news/vaccino_virus_a-1966773/. Acesso em: 13

fev. 2019.

GUEDES, Nuno. Notícias de viagens pagas pela NOS são

“manipulação da opinião pública”. *Tsf*, 01/09/2017. Disponível em:

<https://www.tsf.pt/sociedade/interior/noticias-de-viagens-pagas-pela-nos-sao-manipulacao-da-opinioao-publica-8741706.html>. Acesso em:

13 fev. 2019.

LUHMANN, Niklas. Öffentliche Meinung. In: *Politische Planung*,

Opladen: Westdeutscher Verlag, 1971, p. 9-34.

LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. São Paulo: Martins

Fontes, 2016.

LUHMANN, Niklas. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am

Main: Suhrkamp, 1997.

LUHMANN, Niklas. L'opinione pubblica. In: CRISTANTE, Stefano (Org.). *L'onda anonima. Scritti sull'opinione pubblica di Tocqueville, Lippmann, Tönnies, Allport, Lazarsfeld, Habermas, Luhmann, Bourdieu, Noelle-Neumann, Landowski*. Roma: Meltemi, 2004, p. 148-181.

NOS: Quadros da Saúde queixam-se de “manipulação da opinião pública”. *Sapo*, 01/09/2017. Disponível em: <https://eco.pt/2017/09/01/nos-quadros-da-saude-queixam-se-de-manipulacao-da-opiniao-publica/>. Acesso em: 13 fev. 2019.

TERRA, Márcia. Fake news e ativismo comprometem informação sobre nutrição. *Saúde*, 24/10/2018. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/blog/alimente-se-com-ciencia/fake-news-e-ativismo-comprometem-informacao-sobre-nutricao/>. Acesso em: 13 fev. 2019.

TOEBES, Brigit. Human rights and health sector corruption. In HARRINGTON, John; STUTTAFORD, Maria (ed). *Global Health and Human Rights: legal and philosophical perspectives*. Routledge, 2010, p. 102-34.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Health*. S.d. Disponível em: <https://www.transparency.org/topic/detail/health>. Acesso em: 12 jan. 2019.