

NOMBRAR Y ENMARCAR PROBLEMAS DIFÍCILES PARA TOMAR DECISIONES ACERTADAS

por David Mathews



FUNDACIÓN KETTERING

La Fundación Kettering es una fundación sin fines de lucro arraigada en la tradición estadounidense de investigación cooperativa. La pregunta primaria de la investigación de Kettering es ¿qué se necesita para hacer que la democracia funcione como debería? La investigación de Kettering tiene la particularidad de ser llevada a cabo desde la perspectiva de los ciudadanos y se centra en lo que la gente puede hacer colectivamente para abordar los problemas que afectan sus vidas, sus comunidades y su país. La Fundación trata de identificar y abordar los retos para hacer que la democracia funcione como debe hacerlo a través de áreas de programas interrelacionadas que se centran en los ciudadanos, las comunidades y las instituciones. La Fundación colabora con una amplia red de grupos comunitarios, asociaciones profesionales, investigadores, académicos y ciudadanos de todo el mundo. Fundada en 1927 por el inventor Charles F. Kettering, la Fundación es una organización 501(c)(3) que no otorga subsidios pero participa en investigaciones conjuntas con otras organizaciones.

COUSINS RESEARCH GROUP

El Cousins Research Group es una de las divisiones internas de investigación de la Fundación Kettering. Nombrado por Norman Cousins, un destacado periodista estadounidense y miembro del consejo de la Fundación Kettering entre 1967 y 1987, el grupo sintetiza diferentes líneas de estudio en publicaciones tales como libros y artículos y también propone nuevas líneas de investigación. El enfoque central para el grupo, como para la Fundación, se encuentra en el papel que los ciudadanos tienen en la democracia. Dentro del Cousins Research Group hay una serie de “departamentos”. Un grupo analiza el efecto de la política federal sobre los ciudadanos, las comunidades y la democracia misma, con énfasis en las implicaciones de la relación que se da hoy por hoy entre los ciudadanos y el gobierno. Otro subconjunto dentro de este grupo, el grupo de antropología política y etimología, examina los orígenes de la historia humana para buscar pistas sobre cómo los seres humanos colectivamente toman decisiones. Un grupo central prepara las investigaciones para la publicación. Este grupo escribe regularmente para las publicaciones periódicas de Kettering, tales como *Connections*, *Kettering Review* y *Higher Education Exchange*, así como para otras publicaciones.

Una versión previa de este reporte de investigación fue publicada en 2011 por la Fundación Kettering.

EDITORES: Laura Carlson, Paloma Dallas y Melinda Gilmore

EDITOR DE COPIA: A. Carlos Landaburu

TRADUCCIÓN: A. Carlos Landaburu y Gustavo A. Ruiz Arana

DISEÑO Y PRODUCCIÓN: Laura Halsey

© 2017 por David Mathews

ISBN 978-1-945577-17-8

Este informe es para los ciudadanos que quieren tener más poder sobre la conformación de su futuro colectivo, lo cual requiere la toma de decisiones sobre qué tipo de futuro es deseable. Un obstáculo en el camino de estos ciudadanos es la existencia de los inevitables desacuerdos sobre lo que el futuro *debería* ser. Las personas pueden reconocer que lo que les está sucediendo no es bueno o correcto, y aún así no estar de acuerdo en lo que debe hacerse. Incluso pueden estar en desacuerdo sobre la naturaleza del problema con el que se enfrentan.

LOS DESAFÍOS

La gente está constantemente sometida a prueba por asuntos que tienen consecuencias de gran alcance. Algunos son temas nacionales, que casi siempre tienen repercusiones locales. Y algunos son problemas locales, con implicaciones nacionales. En cualquier situación, el reto es el mismo, los desacuerdos que ocurren acerca de algo más que los hechos mismos resultan ser cuestiones normativas acerca de lo que *debemos* hacer. ¿Qué se debe hacer para mantener nuestro sistema de seguridad social en el caso de disminución de los ingresos? ¿Qué debemos hacer para mantener nuestros vecindarios seguros, sin que se conviertan en un campamento armado? ¿Cómo debemos cambiar nuestro

sistema de atención de la salud cuando la medicina moderna nos da tratamientos excelentes, pero los altos costos ponen tal protección fuera del alcance de muchas personas? ¿Cómo debemos responder a las demandas de energía necesarias para una economía próspera y, al mismo tiempo, proteger el medio ambiente? La lista de temas continúa, no sólo a nivel federal, sino también a nivel estatal y local.

Los desacuerdos más difíciles implican las cosas que todas las personas aprecian, cosas que son intrínsecamente valiosas tales como la libertad, la seguridad o la justicia. Una decisión que podría estar a favor de uno de estos imperativos puede afectar a otro. Por ejemplo, medidas que podrían hacernos más seguros pueden al mismo tiempo restringir nuestras libertades.

Estas decisiones son difíciles de tomar porque no hay expertos en lo que *debería* ser. Y la gente está poco dispuesta a aceptar un acuerdo cuando las cosas que considera más valiosas están en juego. Por otra parte, creemos firmemente en las cosas que valoramos. Esto significa que nuestras emociones forman parte del proceso cuando tratamos de tomar decisiones. Esto suele ser el caso, incluso en problemas aparentemente prácticos como la reducción del abuso de alcohol o el mejoramiento general de nuestras escuelas.



Debatimos soluciones prácticas, pero por debajo de ellas hay muchas discrepancias normativas acerca de cuánto control se debe ejercer sobre el comportamiento individual o lo que la misión de las escuelas debe ser. No es probable que tales diferencias pueden resolverse mediante una votación. A pesar de que probablemente nunca vamos a estar completamente de acuerdo, tenemos que seguir tratando con los conflictos hasta el punto en que emerja nuestro mejor juicio colectivo. De lo contrario, la gente se empantana en interminables guerras de soluciones, y las diferencias no resueltas conducen a la polarización política.

Sumado a estas dificultades, muchos de los problemas que la gente quiere resolver no se pueden resolver a menos que los ciudadanos de todos los sectores de la comunidad respondan. Un grupo o institución no puede manejarlos por sí mismo; los ciudadanos tienen que actuar también. Tienen que unir fuerzas para hacer cosas que beneficien a la comunidad en su conjunto—una patrulla de barrio organizada en cooperación con las agencias policiales, un programa de tutoría después de clases, un equipo de béisbol o softball, una cooperativa de arte.

Las personas están mucho más dispuestas a trabajar juntas si han participado en la toma de decisiones acerca de lo que hacer. Y al tomar tal decisión, pueden llegar a una comprensión más completa de la naturaleza del problema con el que están tratando, lo que podría poner de manifiesto recursos no utilizados que se pueden aprovechar.

La pregunta obvia es ¿qué podría motivar a los ciudadanos a invertir su tiempo y otros recursos limitados lidiando con problemas llenos de desacuerdos y con gran carga emocional? En términos generales, las personas evitan los conflictos, y no suelen invertir su energía a menos que perciban que algo muy importante para ellos, sus familias y sus vecinos está en juego. Y no van a participar a menos que crean que es algo que, ellos mismos, deben hacer.

Por lo tanto, para que los ciudadanos tomen decisiones acertadas y medidas colectivas eficaces, tienen que:

- Conectarse con las cosas que son muy importantes para ellos,
- Tratar con los desacuerdos normativos que pueden dar lugar a una polarización paralizante, e
- Identificar las cosas que pueden hacer a través de sus esfuerzos colectivos para ayudar a resolver problemas.

EL POTENCIAL DE NOMBRAR Y ENMARCAR

Hay oportunidades para dominar estos desafíos en dos momentos críticos en el tratamiento de los problemas. Uno se produce cuando a un problema se le asigna un nombre, es decir, cuando alguien define el problema. Esto generalmente lo hace una organización periodística, un grupo profesional, o un líder político. Aunque aparentemente insignificante, las investigaciones de Kettering han encontrado que quien pone el nombre a un problema—y la manera en que es nombrado—son factores críticos que tienen gran influencia en la determinación de cómo de eficaz la respuesta será.

Otro momento crítico se produce cuando las diferentes opciones para hacer frente a un problema se ponen en un marco para la toma de decisiones. Puede haber sólo una opción a considerar, una solución favorecida por una junta escolar o promovida por un grupo de interés. O pueden haber las dos opciones previsibles en un debate político, una el polo opuesto de la otra. Nuestra investigación sugiere que la deliberación es más probable que ocurra si la gama completa de opciones está disponible para su consideración.

Como todo abogado litigante reconoce, el que controla la forma en que se enmarca un problema en un caso judicial tiene ventaja. Por lo tanto, la forma en la cual un marco para la toma de decisiones se crea—la presentación del caso, digamos—tiene un papel crítico en la resolución de problemas.

Este reporte describe las formas de nombrar los problemas y enmarcar los asuntos para dar a los ciudadanos una mayor capacidad para trazar su futuro y resolver problemas. Los resultados de esta denominación y enmarcado pueden ser una guía para utilizar en los foros o cabildos abiertos, o pueden ser una estrategia utilizada para terminar con las guerras de soluciones y darle al público una manera de sumar su voz a la toma de

decisiones. Nombrar y enmarcar también se pueden llevar a cabo en las aulas para introducir a los estudiantes a otros papeles que los ciudadanos pueden desempeñar en política además de participar en campañas electorales y votar.

Una aclaración: si bien nombrar y encuadrar son fundamentales, no son fines en sí mismos. Son sólo dos elementos en el área política que comprende la toma de decisiones y actuación pública. Para llegar a una decisión, la gente tiene que sopesar las varias opciones disponibles para actuar sobre un problema teniendo en cuenta todas las cosas que están en juego. A menos que esto suceda, a menos que las personas se enfrenten a las consecuencias de las opciones y los sacrificios que inevitablemente acompañan a cada opción, incluyendo aquellas de las cuales están a favor, no hay manera de saber cómo va a reaccionar el público cuando los acontecimientos se precipiten—como siempre sucede con los problemas difíciles. Cuando las personas batallan con las ventajas y desventajas con las que van a comprometerse, a menudo revisarán el nombre que han estado utilizando, o pueden ofrecer opciones nuevas o adicionales a tener en cuenta.

En la toma de decisiones en conjunto, las personas también tienen que ser conscientes de los recursos que se van a necesitar, cómo se van a invertir esos recursos, y cómo se van a organizar las acciones que deben tomarse. Estos son otros momentos críticos. Al identificar los recursos, estos pueden o no incluir recursos de los cuales los ciudadanos disponen, tales como las relaciones sociales a las que pueden recurrir. Cuando los recursos son aportados, los compromisos pueden limitarse a los contratos legales y no incluir las promesas que la gente se hace entre sí, convenios que también refuerzan las obligaciones. Cuando las acciones se organizan, pueden ser dirigidas burocráticamente y no hacer uso de las capacidades de auto-dirección de los ciudadanos, tales como la creación de redes sociales. Todos estos son momentos en que las personas son atraídas o excluidas de lo que deberían ser asuntos públicos. Y la manera en que los problemas son nombrados y enmarcados allana el camino para todo lo que seguirá.

No son técnicas especiales

Las formas de presentar los temas que se describen aquí no son procesos de diseño especial. De hecho, lo que la Fundación reporta refleja lo que puede ocurrir en la vida cotidiana. Considere, por ejemplo, tratar de describir un problema que necesita atención. La gente hace esto en conversaciones a la espera de un autobús, o cuando está en un restaurante. Estas conversaciones giran en torno a preguntas comunes: ¿Qué es lo que le preocupa? ¿Por qué le importa? ¿Cómo le va a afectar? Cuando la gente responde a estas preguntas, identifica lo que es valioso para ella. La Fundación Kettering quería encontrar un término que captara lo que ocurre políticamente cuando la gente identifica un problema. Hemos usado el término “nombrar”. Estos “nombres” tienen que captar las experiencias de la gente y las preocupaciones que surgen a partir de esas experiencias. Para los ciudadanos, nombrar el problema es el primer paso para comprometerse.

A medida que la gente se siente cómoda con la descripción o el nombre de un problema, se plantea más preguntas: ¿Qué cree que deberíamos hacer acerca del problema? ¿Qué hizo la gente de tal comunidad cercana? Los ciudadanos deben tratar de poner todas las opciones sobre la mesa para poder considerar las ventajas

y desventajas. Las tensiones entre las diferentes opciones se ponen de manifiesto: si hacemos “x”, no podemos hacer “y”. La Fundación Kettering diría que estas conversaciones crean un marco para abordar el problema. Un “encuadre” recoge y presenta las opciones para actuar sobre un problema y también pone de relieve las tensiones dentro de las diferentes opciones y entre ellas.

SI LA TOMA DE DECISIONES SE LLEVA A CABO POR PARTE DE LOS CIUDADANOS SOPESANDO LAS POSIBLES CONSECUENCIAS DE UNA DECISIÓN EN COMPARACIÓN CON LO QUE ES PROFUNDAMENTE VALIOSO PARA ELLOS, KETTERING LLAMARÍA A TAL PROCESO “DELIBERACIÓN PÚBLICA”.

Una vez que las opciones para actuar están sobre la mesa, hay que tomar una decisión: esto se puede hacer en una variedad de formas—mediante el voto, la negociación de un consenso, regateo, o deliberación. Si la toma de decisiones se lleva a cabo por parte de los ciudadanos sopesando las posibles consecuencias de una decisión en comparación con lo que es profundamente valioso para ellos, Kettering llamaría a tal proceso “deliberación pública”. El término puede sonar un poco extraño, a pesar de que se utiliza para describir lo que los jurados deben hacer. Aparte de los jurados, uno puede escuchar la deliberación que tiene lugar cuando la gente habla entre sí acerca de un problema compartido: si hiciéramos lo que usted sugiere, ¿qué cree que pasará? ¿Sería justo? ¿Estaríamos mejor? ¿Tiene alguna desventaja? Si fuera así, ¿deberíamos cambiar nuestras ideas acerca de lo que se debe hacer?

Aunque no es el tema de este reporte, el trabajo de los ciudadanos no termina con la toma de decisiones. Como se señaló antes, los recursos tienen que ser identificados y comprometidos, las acciones organizadas y los resultados evaluados. Pero la manera en que todo esto se hace, y el papel que los ciudadanos desempeñan, están muy influidos desde el principio por la manera en que los problemas se nombran y enmarcan.

Descubriendo los nombres que las personas utilizan

Descubrir cómo la gente nombra un problema en particular es bastante simple. Escuche lo que las personas dicen cuando describen cómo un problema los afecta a ellos o a sus familias o cuando hablan de lo que es más importante o de lo que les preocupa: “me temo que nos vamos a la bancarrota”. “Yo no quiero que mis niños tengan que beber esta agua”. “¡Las calles no son seguras como antes!” A medida que la gente expresa sus preocupaciones, puede no ser consciente de que está describiendo lo que es valioso para ella. Sin embargo, las cosas que la gente aprecia son bastante obvias: la seguridad económica, el bienestar de los jóvenes, la seguridad personal. En lugar de escuchar por casualidad conversaciones en los supermercados y en los restaurantes, las organizaciones civiles que han querido tener una idea mejor



de los nombres que la gente utiliza han patrocinado encuentros de barrio o reuniones en las bibliotecas y ayuntamientos, municipalidades o centros comunitarios.

El nombramiento de un problema en términos comprensibles para los ciudadanos no es simplemente describirlo con el lenguaje cotidiano. Los nombres que la gente da a los problemas reflejan preocupaciones acerca de lo que es valioso para casi todo el mundo. Todos queremos estar protegidos del peligro, a salvo de las privaciones económicas, queremos la libertad de luchar por nuestros propios intereses, y un trato justo por parte de los demás—por mencionar algunos de nuestros motivos básicos. Estos imperativos son más fundamentales que los intereses que surgen de nuestras circunstancias particulares (que pueden cambiar). Y son diferentes de los valores y creencias, que también varían. Nuestras necesidades políticas colectivas son similares a las necesidades individuales que Abraham Maslow describió en común para todos los seres humanos. Cuando la gente describe cómo un problema le afecta personalmente, sin embargo, no es de esperar que haya acuerdo en una sola manera de describir el problema. Siempre habrá más de un nombre porque tenemos numerosas motivaciones colectivas, y todas ellas son importantes para nosotros. Queremos sentirnos seguros y libres, por ejemplo. Pero nuestras circunstancias

son diferentes, por lo tanto estamos en desacuerdo acerca de cuál de las varias cosas que son valiosas para nosotros es más importante en una situación dada. Si creemos que estamos en peligro, podemos querer más seguridad. Si el peligro es remoto, podemos poner más énfasis en la libertad personal. Y vamos a diferir en lo que son estas circunstancias porque tenemos experiencias diferentes. Estas diferencias en las circunstancias dan lugar a tensiones entre las cosas que apreciamos, y las tensiones están dentro de nosotros personalmente y también colectivamente entre nosotros.

Estas diferencias no necesariamente se convierten en divisiones, sin embargo, especialmente cuando las personas reconocen que a pesar de que no comparten las mismas circunstancias, sí comparten las mismas preocupaciones básicas. En la toma de decisiones deliberativa, las personas pueden ver que están de acuerdo y también en desacuerdo. Esto las anima a ponerse de acuerdo en estar en desacuerdo, y disminuye la probabilidad de polarización.

Esta comprensión es mucho menos probable que ocurra si los temas se nombran con los términos que usan los profesionales o los términos de referencia utilizados en la política partidista. Si bien no hay problemas con estos otros nombres, no suelen tener en cuenta lo que los ciudadanos experimentan

y valoran. Por ejemplo, la gente tiende a pensar en el abuso de drogas en términos de lo que ve que ocurre a las familias y cómo influye en los jóvenes, no en términos de la prohibición policial del tráfico de drogas. La tentación de usar los nombres profesionales es particularmente fuerte debido a que tales nombres suenan muy expertos; de hecho, son tan precisos que crean la impresión de que otros nombres no son posibles. Sin embargo, si la gente no ve sus preocupaciones reflejadas en la forma en que los problemas se presentan, se puede desentender del asunto. Además, las descripciones profesionales pueden dar la impresión de que los ciudadanos pueden hacer poco al respecto. Los nombres usados en la política partidista pueden ser irritantes, y contribuir a generar polarización.

DESARROLLAR OPCIONES PARA LA ACCIÓN COLECTIVA

Como se mencionó anteriormente, un marco recoge las acciones que deben tenerse en cuenta al tratar con un problema e identifica las consecuencias adversas. La pregunta de todos los días, si usted está tan preocupado, ¿qué piensa que se debería hacer? por lo general abre la puerta a la identificación de acciones. Por lo general, las acciones están implícitas en las

preocupaciones. Esto sólo es cierto, sin embargo, si el foco de la cuestión está en un problema diferenciado que requiere una decisión. Hacerle preguntas a la gente sobre un tema tan amplio como la salud o la educación va a generar una larga lista de preocupaciones que no se presta a la toma de decisiones. Si el tema es la salud, una persona puede presentar una queja acerca de las complejidades del sistema, otra puede mencionar los errores médicos en los hospitales, y aún otra puede traer a colación la falta de cobertura para condiciones pre-existentes. Las acciones que se derivarían de estas preocupaciones tan diversas no darían lugar a opciones para lidiar con un problema específico. Tales acciones son respuestas a una serie de problemas.

En el encuadre de un problema diferenciado, cada preocupación va a generar una variedad de propuestas de acción. Por ejemplo, en un barrio pobre acosado por una ola de robos, la mayoría de la gente probablemente estará preocupada por su seguridad física. Algunos querrían más policías en la calle. Otros podrían favorecer una vigilancia de vecindario. Aún otros tal vez quieran cerrar o demoler los edificios abandonados. A pesar de que cada una de estas acciones es diferente, todas se centran en una preocupación fundamental—la seguridad. En este sentido, todas ellas son parte de una opción para la acción. Una opción se compone de acciones que

responden a la misma preocupación básica o tienen el mismo propósito. También tienen ventajas y desventajas similares.

En el barrio que se acaba de mencionar, es probable que haya otros problemas que requieren acciones diferentes. La gente también puede ver una conexión entre el crimen y la pobreza y puede querer atraer empleadores y comenzar programas de capacitación laboral. Por otra parte, viendo un aumento en la delincuencia juvenil, podrían considerar favorablemente más servicios sociales, clubes juveniles y mentores adultos.

Cada opción va a generar sus propias propuestas para la acción. O, para decir lo mismo de otra manera, las acciones, que se centran en una preocupación clara, constituyen una opción. En este caso, las opciones eran (1) proporcionar una mayor protección contra el delito, (2) revitalizar la economía, y (3) ofrecer más ayuda a los jóvenes con problemas. Al poner estas tres opciones juntas se crea un marco para la toma de decisiones. Estas opciones no son mutuamente excluyentes, sin embargo son diferentes porque reflejan diferentes preocupaciones así como diferentes maneras de entender el problema. Aún así, las tres no son tan similares que seleccionar una requeriría rechazar las otras.

Los ciudadanos pueden ser reacios a verse a sí mismos como actores políticos porque no están seguros de que tienen los medios necesarios. Las instituciones tienen la autoridad legal, recursos financieros y su personal a los que recurrir, pero lo que los ciudadanos pueden hacer es menos evidente, incluso para ellos mismos. Una sociedad que opera en base al conocimiento experto y las habilidades profesionales es propensa a ser escéptica acerca de lo que los ciudadanos pueden lograr.



Otro ejemplo: en el caso de la política energética, una opción que se considera a menudo es terminar con la dependencia de los combustibles fósiles. Para ello sería necesario encontrar otras fuentes de energía, lo cual no es otra opción sino un medio necesario para poner fin a la dependencia. Evítese un encuadre que tiente a la gente a seleccionar “todas las opciones”. Reconociendo las tensiones dentro y entre las opciones es esencial en la obra de deliberación, lo que requiere hacer frente a las inevitables concesiones que se tienen que hacer. Estas tensiones se ponen de relieve cuando el hacer algo que responde a un problema nos lleva a otro.

Anticiparse a las consecuencias

El propósito de señalar las posibles desventajas de cada opción es exponer las tensiones que tienen que ser consideradas. Esto crea una base para el tipo de consideración equitativa que atrae a los ciudadanos. Para que la consideración sea equitativa, cada opción también tiene que ser presentada de la mejor manera posible, pero con la misma atención dada a los inconvenientes o consecuencias potencialmente desagradables o las desventajas.

Obviamente, una consideración equitativa no es posible si el título o el emmarcamiento refleja preferencia por un resultado en particular. Combatir el abuso

de drogas es un objetivo valioso, sin embargo, no es necesariamente un título apropiado para nombrar un tema cuando habrán diferencias de opinión sobre qué drogas deben o no ser legalizadas.

En el caso del barrio acosado por los robos, el asunto más general es qué debe hacerse para que la zona sea más habitable. No es simplemente parar la conducta criminal, promover el fortalecimiento de la economía, o la protección de los jóvenes. Esas son las opciones que se barajan, y aunque todas ellas tienen ventajas, también tienen desventajas. Más agentes de policía pueden hacer que el barrio parezca un campamento armado. O las empresas que vendrían a la zona para impulsar la economía podrían emplear sólo trabajadores poco calificados con salario mínimo y por lo tanto restringir la movilidad económica ascendente. Es posible también que el ofrecer más servicios para los jóvenes podría desalentar su responsabilidad personal y social. Ninguna acción constructiva es inmune a las consecuencias imprevistas.

Tenga en cuenta que las consecuencias identificadas en este marco no son sólo consideraciones prácticas, tales como los costos. Las desventajas también lindan con lo que la gente valora: responsabilidad, bienestar económico, libertad de movimiento. Estas desventajas son

reales y deben ser abordadas. Es por eso que las consecuencias adversas tienen que ser reconocidas en el enmarcamiento de un problema para la deliberación.

Identificación de acciones que los ciudadanos pueden llevar a cabo

Las acciones cívicas así como las acciones del gobierno tienen que ser incluidas en un marco para la deliberación pública lo cual mantiene a los ciudadanos comprometidos con el abordaje del problema. En el ejemplo del barrio, algunas de las acciones deberían ser tomadas por las entidades de gobierno, otras por instituciones tales como las escuelas, y aún otras por ciudadanos organizados en proyectos con otros ciudadanos. En todos los casos, los actores son reales, no amorfos como “la cultura” o “el medio ambiente”.

Los ciudadanos, sin embargo, pueden ser reacios a verse a sí mismos como actores políticos porque no están seguros de que tienen los medios necesarios. Las instituciones tienen la autoridad legal, recursos financieros y su personal a los que recurrir, pero lo que los ciudadanos pueden hacer es menos evidente, incluso para ellos mismos. Una sociedad que opera en base al conocimiento experto y las habilidades profesionales es propensa a

ser escéptica acerca de lo que los ciudadanos pueden lograr. Por ejemplo, algunos vieron la restauración de Nueva Orleans después del huracán Katrina como un trabajo principalmente para el Cuerpo de Ingenieros, ya que sólo esa organización puede reparar los diques. Ciertamente, los ciudadanos no los reparan manualmente hoy por hoy, pero la reconstrucción de una ciudad requiere mucho más que la reparación de diques.

Los desafíos que enfrentan las comunidades a menudo se reducen a una sola pregunta: ¿han sido los ciudadanos limitados al rol de aficionados ineficaces en un mundo profesionalizado, conducido por expertos y globalizado? Algunos académicos sostienen que esto no es así. Ronald Heifetz de la Universidad de Harvard, que se formó como médico antes de dedicarse a la enseñanza de temas de gobierno, señala que mientras los médicos pueden resolver ciertos problemas como una fractura de brazo, otros problemas como la diabetes requieren que las personas tomen ciertas acciones (como controlar la dieta) y que los médicos tomen otras acciones.

La misma situación se da con muchos problemas políticos; hay un remedio técnico para algunos (la reconstrucción de una escuela), pero no para otros (contrarrestar un aumento de la

delincuencia). Los ciudadanos tienen que actuar sobre estos problemas. John McKnight y su colega John Kretzmann, de Northwestern University, han descubierto habilidades sin utilizar incluso en los barrios más pobres que se pueden combinar en capacidades colectivas. Estos incluyen la capacidad para la revitalización económica que surge de las habilidades de las personas—personas cuyas limitaciones se compensan cuando ejercitan su capacidad de trabajar en conjunto.¹

Hay numerosos ejemplos de lo que los ciudadanos han hecho a través de sus esfuerzos colectivos. Un ejemplo proviene de un proyecto con las iglesias en áreas urbanas pobres.² Los participantes de un taller en una iglesia respondieron a una serie de preguntas: ¿Qué sabe hacer bien? ¿Dónde lo aprendió? ¿Qué le ayudó a aprender? ¿Alguna vez le ha enseñado algo a alguien? ¿Qué cree que hizo su enseñanza eficaz?³ La primera reacción de la gente fue: “Nunca le enseñé nada a nadie”, tal vez porque asocian enseñanza con las aulas. Más tarde, sin embargo, describieron muchas maneras en que, de hecho, educaron a otros. Habían enseñado materias básicas como lectura y matemáticas así como habilidades tales como cocinar, coser y el cuidado de los equipos. Sus “lecciones” incluyeron las virtudes de paciencia, persistencia y

sacrificio. La posibilidad de hacer este tipo de contribuciones a través de los esfuerzos colectivos de los ciudadanos debe ser incluido en la lista de acciones que se pueden tomar para resolver un problema.

LA DELIBERACIÓN PARA TRATAR CON DESACUERDOS

Una vez que un tema se ha enmarcado usando términos que reflejan lo que los ciudadanos consideran valioso, todas las

opciones principales han sido identificadas (junto con los pros y los contras de cada una), y las posibles acciones han sido incluidas (incluyendo aquellas que los ciudadanos toman), el escenario se establece para sopesar las distintas acciones a la luz de las posibles desventajas. La toma de decisiones encarada de esta manera ha sido llamada razonamiento moral o deliberación.

Debido a que cosas que la gente valora están en juego en este tipo de toma de decisiones, los ciudadanos deben lidiar con emociones profundas. Tienen que elaborar los sentimientos resultantes cuando las cosas que les gustaría hacer tienen un impacto negativo en otras cosas que valoran. Las personas no tienen que llegar a un acuerdo total, pero pueden llegar a un punto a partir del cual pueden avanzar hacia la solución del problema.

Elaborar es una expresión acertada porque la gente pasa por etapas hasta llegar a aceptar las ventajas y desventajas con las que tiene que comprometerse.⁴ Por ejemplo, ¿qué grado de libertad personal estamos dispuestos a renunciar para estar a salvo del peligro? Inicialmente, podemos no ser conscientes o sentirnos escépticos con respecto de las predicciones acerca de los peligros futuros. ¿Es el cambio climático realmente un problema? Entonces, si estamos convencidos de



que hay un peligro, somos propensos a buscar a alguien o algo para culpar. El derroche por parte del gobierno, el fraude y el abuso son chivos expiatorios comunes. O nos agarramos de algo que esperamos que nos va a salvar y eliminar la necesidad de hacer concesiones dolorosas. A menudo recurrimos a la ciencia y la tecnología en busca de respuestas. Si finalmente nos convencemos de que culpar a otros no nos va a proveer ningún resultado y de que alguien o algo no nos va a proporcionar soluciones indoloras, entonces podemos enfrentar las ventajas y desventajas que tenemos que aceptar y procesar las emociones profundas que surgen al tener que hacer sacrificios. Con el tiempo podemos llegar a un punto en el que reconocemos lo que se tiene que hacer y entonces podemos salir adelante.

Reconocer y hacer frente a las tensiones entre lo que nos gustaría hacer y las consecuencias adversas es beneficioso. Le permite a la toma de decisiones deliberativa hacer lo que la votación y otras formas de decisión tienen dificultades para hacer. En sus deliberaciones, la gente puede darse cuenta de lo que tiene en común—las cosas que valora—así como las diferencias en sus circunstancias. De esta manera el tono de los desacuerdos se vuelve menos cáustico. La gente puede ponerse de

acuerdo en estar en desacuerdo. Y tiene una mejor oportunidad de llegar a un sentido compartido de dirección. Los desacuerdos no desaparecen, pero la gente puede avanzar en la solución de los problemas. Esta es la razón por la cual la identificación de estas tensiones es crucial en el desarrollo de un enmarcamiento.

El temor de que el reconocimiento de las tensiones sea perjudicial y tienda a dividir más que a unir a la gente no ha ocurrido en los miles de foros de deliberación de los Foros de Asuntos Nacionales que Kettering ha presenciado. La deliberación no es una forma de resolución de conflictos en sí, pero es despolarizante. Nombrar problemas para reconocer las muchas preocupaciones que la gente aporta a una cuestión previene que el foco de la deliberación se limite a una preocupación que prevalece sobre todas las demás. Tal enfoque estrecho promueve conflictos.

El sopesar cada opción de manera justa y el reconociendo de la amplia gama de preocupaciones en juego también le da confianza a la gente de que su punto de vista va a recibir una consideración justa. Aun cuando a la gente no le gustan las controversias, muchas personas aprecian la oportunidad de hablar con franqueza sobre temas de actualidad, siempre que puedan intercambiar opiniones sin sentirse

atacadas personalmente. Los participantes de los foros han calificado positivamente las reuniones donde pudieron expresar opiniones profundamente sentidas sin que los demás criticaran el derecho a sus creencias.⁵

LOS BENEFICIOS

El beneficio más profundo del encuadre de deliberación no es sólo la deliberación que promueve; es el tipo de democracia que promueve. Es una democracia en la que los ciudadanos tienen una mayor oportunidad de forjar su futuro colectivo a través de decisiones acertadas y justas. La democracia deliberativa promueve innovación y normas distintivas. Quizás la más importante de estas normas afecta la manera en que los ciudadanos responden al comportamiento no deliberante o incluso anti deliberante, tal como negarse a reconocer la variedad de opiniones contrarias. Las normas de la política deliberativa animan a la gente a lidiar con esta resistencia en vez de rechazarla. Otra norma es la de actuar acerca de lo que se ha decidido. Debido a que los que han participado en las deliberaciones han participado en la experiencia de tomar una decisión, esto puede tener una influencia en su comportamiento; pueden estar más dispuestos a actuar.

Una política de aprendizaje, descubrimiento e invención

Los griegos de la antigüedad se referían a lo que ahora llamamos deliberación pública como “la conversación que se usa para aprender por sí mismo” antes de actuar. Produce un tipo particular de conocimiento—práctico, útil conocimiento público—que es ampliamente compartido. La gente aprende acerca de la naturaleza de sus problemas, de sí mismos, y de las posibles consecuencias de sus acciones. Y los lugares donde esto ocurre se convierten en centros de aprendizaje cívico. Cuando esto sucede, la política puede tomar un tono diferente y también las cualidades asociadas con las comunidades de aprendizaje. Eso es fundamental porque las comunidades con altos rendimientos (las que tienden a resolver sus problemas o por lo menos manejarlos bien) son distintivas en su capacidad para aprender. El aprendizaje les permite mantener el ritmo cuando se encuentran con obstáculos y reveses. Estas comunidades han aprendido a fracasar con éxito mediante el uso de sus experiencias para diseñar una nueva ronda de iniciativas cívicas.

Una mayor capacidad para resolver problemas

Mientras que la deliberación abre la puerta a la democracia deliberativa, la razón más inmediata para deliberar en conjunto es a menudo el tomar decisiones que pondrán en marcha la acción colectiva, tanto por los ciudadanos junto con otros ciudadanos como por los ciudadanos en relación con las entidades gubernamentales, escuelas y otras instituciones. La toma de decisiones deliberativa es particularmente importante para aquellos problemas sobre los que las comunidades tienen que actuar en conjunto porque ningún grupo o institución puede resolver el problema por sí solo.

La toma de decisiones deliberativa funciona de una manera distintiva. Constreñidos por las tensiones de tener que tomar decisiones difíciles, podemos sentirnos menos seguros, inclusive acerca de las opciones que preferimos. De esta manera podemos abrirnos a otras experiencias diferentes de la nuestra. A pesar de la tendencia a buscar a los que piensan como uno para afirmar nuestras opiniones cuando no estamos seguros, podemos sentirnos curiosos acerca de cómo otros han sido afectados o lo que han hecho para resolver un problema. Esta apertura, que

conduce a una “mentalidad ampliada”, es un ingrediente clave en la resolución de problemas.⁶

A medida que los ciudadanos incorporan las experiencias de otros en una comprensión más compartida e integradora de la dificultad con la que se enfrentan, adquieren nuevos conocimientos tanto sobre la naturaleza del problema así como sobre ellos mismos en su calidad de ciudadanos. A medida que los participantes incorporan las experiencias de los demás, tienden a redefinir los problemas con los que se enfrentan. Su comprensión de los problemas se amplía, haciéndose más integral y matizada. Esta comprensión más profunda lleva a la gente a descubrir actores políticos y recursos que no habían sido reconocidos anteriormente. Formas nuevas e innovadoras de resolver un problema pueden aparecer.

Las personas que participan en las deliberaciones también pueden empezar a verse a sí mismas de una manera diferente. Pueden darse cuenta de que han sido responsables por haber creado algunas de sus dificultades y llegar a la conclusión de que si pueden crear un problema, también pueden tener la capacidad de resolverlo. Además, los participantes en deliberaciones pueden no cambiar sus propias posiciones sobre un tema, pero a

menudo cambian su opinión de aquellos que sostienen puntos de vista contrarios. Y esto les permite a las personas avanzar aun sin estar totalmente de acuerdo.

Kettering ha encontrado que este entendimiento hace que sea más fácil para la gente arriar a un sentido de dirección compartido, o a un curso de acción amplio a seguir para la solución de un problema. Y este sentido de dirección les permite a los ciudadanos actuar de maneras diferentes tales como las misiones de sus organizaciones determinan y sin embargo complementarse o reforzarse mutuamente. Las escuelas pueden enseñar, las agencias gubernamentales pueden administrar, y las organizaciones cívicas pueden aportar contribuciones, en la medida que sus capacidades lo permitan. Pero si todos estos esfuerzos sirven un propósito común, el conjunto es probable que sea mayor que la suma de las partes.

Una voz pública más fuerte e informada

Algunas organizaciones, en particular aquellas en educación, enmarcan temas para impulsar la deliberación pública, no porque esperan acción pública inmediata, sino porque quieren promover el discernimiento de los ciudadanos. Si bien no anticipan una conclusión

predeterminada (lo cual podría interferir con la consideración justa que los ciudadanos esperan), quieren ayudar a la gente a ir más allá de las reacciones apresuradas y primeras opiniones a las segundas, más reflexivas opiniones. Y los participantes en las deliberaciones, de hecho, dicen que obtienen un mejor entendimiento de las cuestiones, es decir, son capaces de poner ciertos temas en un contexto más amplio y de hacer conexiones entre los problemas. De esta manera la gente tiende a tratar los asuntos políticos de una forma más realista. Los intereses particulares se amplían y se conectan; preocupaciones compartidas son más fáciles de ver. Los ciudadanos empiezan a hablar más de lo que nosotros debemos hacer y a ver su bienestar personal en un contexto más amplio. Comienzan a hablar con una voz más pública.

Las personas pueden tener su propia voz en el sistema político, y los grupos de ciudadanos que comparten un mismo interés sin duda tienen una voz poderosa. Lo que a menudo falta es una voz pública colectiva. No se trata de la voz de todos o de la mayoría, sino de una voz que habla el lenguaje de las consideraciones públicas compartidas y reflexivas. Es diferente de la suma de voces individuales que proporcionan las encuestas y diferente también de las voces homogéneas de un

grupo de interés particular. Una voz pública es una síntesis de muchas voces que refleja la forma en que la ciudadanía arriba a una visión colectiva. La deliberación ayuda a añadir esa voz a nuestro discurso político.⁷

Un tipo de información que los funcionarios necesitan

Los funcionarios se benefician de las deliberaciones públicas porque las deliberaciones pueden proporcionar información esencial que va más allá de lo que las encuestas y grupos focales pueden ofrecer. Esto incluye dónde o en qué etapa se encuentra el público mientras trabaja en un problema. Por ejemplo, si la gente está tratando de decidir si un asunto es realmente un problema, los funcionarios que tratan de conectarse con él tienen para reconocer esa incertidumbre antes de proponer soluciones. Pero si los ciudadanos han decidido que un asunto merece su atención, y sin embargo aún no se han enfrentado a las consecuencias desagradables, los funcionarios necesitan saber cómo la ciudadanía puede reaccionar cuando las cosas se pongan difíciles. No saber qué concesiones la gente aceptará o no puede ser fatal para las reformas propuestas. Y si los ciudadanos han llegado a la etapa en que aceptan las ventajas y desventajas necesarias, los funcionarios

deben entender los sacrificios que se han acordado—y por qué.

Las encuestas y los grupos focales demográficamente equilibrados también proporcionan información útil; sin embargo, es una información diferente de la proviene de los foros abiertos a todos. Por lo general, la gente forma sus ideas acerca de los temas al hablar con aquellos con los que se encuentra cada día—en su familia, vecindario, lugar de trabajo o comunidad. Pocos se deciden en ámbitos demográficamente equilibrados. Así que las ocasiones deliberativas que no son selectivas sino abiertas pueden acercarse a la reproducción de los ámbitos en los que las opiniones realmente se forman.

Una educación cívica que los estudiantes pueden utilizar todos los días

Muchas escuelas, colegios y universidades enseñan el encuadramiento de temas para deliberación con el objetivo de preparar a los estudiantes para ser ciudadanos eficaces. En un estudio de cuatro años, miembros del cuerpo de profesores introdujeron la deliberación pública en varios sitios: en las aulas, en la comunidad del campus, y en la ciudad donde se encuentra la universidad. La deliberación no fue presentada como una manera de

llevar a cabo los foros, sino como una manera de vivir democráticamente. Los resultados fueron prometedores. Los estudiantes que tuvieron experiencias de deliberación no formularon una visión limitada de la ciudadanía—la percepción de que la ciudadanía es una responsabilidad diferida, algo a lo que se puede arribar más tarde. Y estos estudiantes no se han mostrado tan cínicos acerca de la política como sus contemporáneos lo son en ocasiones.⁸

El impacto que este programa de cuatro años tuvo en la vida diaria de los estudiantes fue particularmente significativo. Como dijo un participante, afectó todo lo que hacía. Ella y sus compañeros desarrollaron un sentido más amplio de las muchas maneras en que podían ser actores políticos eficaces, lo cual va más allá de la elección de representantes. Desarrollaron una valoración especial del trabajo que los ciudadanos tienen que hacer juntos que va más allá del servicio público. Por encima de todo, se graduaron con un concepto más rico de la democracia.

Curiosamente, los estudiantes en este programa se mostraron más, no menos, propensos a votar, a pesar de que ellos sabían que las elecciones no son el principio y el fin último de la democracia.

Y a diferencia de los estudiantes que no participaron en el programa, que pensaban acerca de la ciudadanía sobre todo como una afirmación de los derechos individuales, estos estudiantes parecían más inclinados a pensar en la ciudadanía en términos de las responsabilidades llevadas a cabo a través de la resolución colectiva de problemas. Proyectos similares que utilizan la deliberación pública en las escuelas secundarias sugieren que el efecto en los estudiantes es muy similar al de los estudiantes universitarios.

**UNA VOZ PÚBLICA ES UNA
SÍNTESIS DE MUCHAS
VOCES QUE REFLEJA
LA FORMA EN QUE LA
CIUDADANÍA ARRIBA A
UNA VISIÓN COLECTIVA.
LA DELIBERACIÓN AYUDA
A AÑADIR ESA VOZ A
NUESTRO DISCURSO
POLÍTICO.**

IDEAS CLAVES

Las siguientes tablas presentan la esencia de lo que Kettering ha aprendido mediante la observación de más de treinta años de esfuerzos por encuadrar los asuntos de tal manera que se promueva la deliberación. Los libros o sesiones informativas sobre temas que se derivan de los encuadres son como el arranque de un coche. Su objetivo es propiciar la toma de decisiones deliberativa. Su misión es provocativa, no integral. La gente en los foros añadirá sus propias opciones y puntos de vista sobre las ventajas y desventajas, y sus contribuciones son parte de lo que hace que la deliberación funcione en un contexto dado.

I. Cuando la deliberación pública es útil y no lo es

Hay muchas maneras de atraer la atención de los ciudadanos, informarlos y obtener sus opiniones. Y también hay muchas maneras de tomar decisiones colectivas, tales como mediante la negociación con las partes interesadas o por medio del voto. La toma de decisiones deliberativa por parte de los ciudadanos sólo es apropiada para ciertos tipos de problemas.

- La deliberación pública es útil cuando los ciudadanos son conscientes de un problema, pero no están seguros si merece su atención. Las campañas publicitarias y reuniones de información pueden ser útiles cuando la gente no es consciente de un problema.
- La deliberación ayuda a los ciudadanos a identificar lo que es profundamente valioso y está en juego. Algunos temas pueden ser decididos por la aceptación o el rechazo de una solución técnica y no necesitan ser objeto de deliberación por parte del público. La única advertencia es que las decisiones se pueden presentar en términos puramente técnicos, profesionales o administrativos, pero pueden, de hecho, tener profundas implicaciones normativas.
- La deliberación pública es para situaciones en las que las decisiones no se han tomado todavía. Temas para los cuales una decisión ya se ha tomado—y los que toman las decisiones desean el apoyo público—pueden ser presentados más apropiadamente por sus promotores mediante la exposición de los méritos de la decisión.

- Algunos temas son de la incumbencia de un organismo o institución específicos con la obligación legal de tomar una decisión, una obligación que no puede ser delegada. La deliberación pública es apropiada para establecer dirección y política, no para tomar decisiones de gestión. Sus resultados, sin embargo, pueden darles a los funcionarios la comprensión sobre cómo la gente forma sus ideas cuando se enfrenta a sacrificios dolorosos.
- La deliberación pública es de máxima utilidad a los funcionarios en las primeras etapas del establecimiento de una política, cuando el tema aún no se ha cristalizado, o cuando la polarización amenaza inmovilizar a una agencia.
- Un tema elegido para la toma de decisiones deliberativa no puede ser demasiado amplio, porque es probable que haya muchos temas involucrados, no solamente uno. La reforma de todo el sistema de salud, por ejemplo, es un tema muy amplio que contiene muchos otros temas, tales como limitar los costos.

En resumen, la deliberación pública es de máxima utilidad para los problemas que tienen elementos normativos y que pueden llegar a ser divisivos a menos que sean nombrados y encuadrados en términos públicos. Estos problemas surgen cuando las personas se sienten perturbadas por lo que les está sucediendo, pero no están de acuerdo todavía acerca de cuál es el problema o lo que se debe hacer al respecto.

II. La sustitución de un marco convencional por uno deliberativo

Uno de los mayores beneficios de la deliberación pública es el refuerzo de una cultura política que se centra en la resolución de problemas en lugar del combate entre los partidarios de lados opuestos. Por supuesto, los desacuerdos entre los intereses en conflicto son inevitables y pueden ser beneficiosos porque la falta de desacuerdo se asocia generalmente con la falta de democracia. La deliberación, sin embargo, reconoce un tipo diferente de conflicto político que no es tanto entre nosotros como grupos de interés, sino dentro de nosotros como seres humanos que tienen múltiples preocupaciones, las que pueden estar en tensión entre sí. Por ejemplo, si los pros y los contras de una opción se presentan como los puntos de vista de los *defensores* y los *opositores* más que como *ventajas*, que sirven algunas de las cosas que la mayoría de la gente valora, y *desventajas*,

que también afectan las cosas que la mayoría valora, entonces la idea de que la gente comparte muchas de las mismas preocupaciones se pierde. Sin embargo, las personas difieren porque sus circunstancias y experiencias difieren, y por lo tanto le dan una importancia diferente a las cosas que todos consideran valiosas.

Un marco de deliberación debe identificar este nivel más profundo de conflicto. Por desgracia, la asociación de la política con conflicto bipolar entre adversarios es tan fuerte que hay una tendencia a enmarcar las cuestiones en términos contradictorios, incluso cuando se trata de estimular la deliberación.

La suposición de que la política es exclusivamente entre adversarios también afecta a la forma en que “las cosas que son valiosas” se entienden. Las preocupaciones básicas comunes a todos los seres humanos pueden ser traducidas en valores, que se presentan en categorías adversarias. Esto invita a un debate ideológico en lugar de la deliberación pública.

Por otro lado, si los valores no son destacados para el debate, no puede ser discutidos en un encuadre convencional. Marcos típicos pueden ser muy tecnocráticos, evitando consideraciones normativas o del tipo “debería ser” por completo. Cuando eso sucede, los problemas se presentan como preguntas acerca de *cómo* hacer algo, no preguntas acerca de lo que *debería* hacerse. Y las opciones se reducen a soluciones muy específicas en relación con las cuales se espera que la gente esté a favor o en contra. Esta misma inclinación para tratar temas tecnocráticamente resulta en que los pros y los contras son descritos en términos de viabilidad y eficiencia. Por ejemplo, la presentación favorable de una opción hará hincapié en la reducción de costos o la facilidad de implementación, y las consideraciones negativas serán todo lo contrario. En estos marcos, los conflictos no se presentan como las tensiones entre diferentes cosas que todos consideramos valiosas, sino más bien como simples disputas sobre la viabilidad.

Una de las principales contribuciones de un encuadre de deliberación de las cuestiones es que le abre la puerta a los ciudadanos; presenta los temas en términos de las cosas que les preocupan. Un marco de deliberación también ayuda a contrarrestar los conflictos que a menudo se desatan acerca de las soluciones técnicas debido a que las consideraciones normativas subyacentes no han sido abordadas. Y, quizás lo más útil de todo, un encuadre deliberativo le da a la gente más de una manera de tomar decisiones políticas.

III. Características de un encuadre efectivo

- Las cosas que preocupan a la gente—las cosas que considera valiosas—se reflejan en las opciones de acción, y las acciones se derivan lógicamente de las preocupaciones de la gente.
- Las tensiones que existen entre las ventajas y desventajas de cada opción, las tensiones que requieren hacer concesiones, son claras. Y el marco en su conjunto no se presta a la selección de “todas las opciones anteriores”, ya que eso evita la confrontación y el tratar con los conflictos.
- Las consecuencias que puedan derivarse de las acciones para resolver un problema también se describen en términos de sus efectos sobre las cosas que la gente valora, no sólo en términos prácticos de costos y otras medidas de viabilidad.
- Los actores que deben tomar medidas incluyen a los ciudadanos y el trabajo que deben hacer juntos o colectivamente (no sólo como individuos). El marco también reconoce a los actores gubernamentales, no gubernamentales y organizaciones con fines de lucro.
- Un marco eficaz reconoce puntos de vista impopulares.
- Cada opción se presenta de la mejor manera posible, es decir, a la luz más positiva, y a continuación se describen las consecuencias negativas equitativamente. Esto asegura la consideración justa que la gente espera. Si el encuadre parece favorecer una opción en particular, la gente se va a sentir manipulada.
- Las ventajas de una opción no son las desventajas de otra. Cada opción debe ser considerada a la luz de sus propias ventajas y desventajas. De lo contrario, el encuadre trunca el proceso de toma de decisiones.
- Un marco eficaz no promueve las conversaciones habituales, sino que altera las pautas anteriores y propicia nuevas conversaciones. Por lo tanto un marco para la deliberación pública no debe replicar el marco vigente académico, profesional o partidista. Debe reflejar donde los ciudadanos están en el pensamiento sobre un tema, sea donde sea; tiene que empezar donde la gente comienza.
- Un marco eficaz a menudo hace a las personas ansiosas porque las hace más conscientes de los efectos indeseables de las opciones que más les gustan. Las tensiones o compensaciones son claras, auténticas, e inevitables ya que son necesarias para producir el aprendizaje que el trabajo de selección trata de fomentar.

IV. Un ejemplo de nombrar y enmarcar

El objetivo de nombrar a los problemas con los términos que la gente usa y de enmarcar las cuestiones para destacar las tensiones que tienen que ser elaboradas es estimular una deliberación verdadera y no una discusión general o debate. El esquema que sigue es un ejemplo de cómo un tema puede ser nombrado y enmarcado en tal forma que puede poner en marcha la deliberación. En primer lugar, observe que la cuestión que se presenta (atención médica asequible) se muestra como una cuestión de lo que *debería* hacerse, no de *cómo* hacer algo. La razón es que quede claro que el tema es normativo, no solamente técnico.

Note, también, que el título reconoce dos cosas que son valiosas para las personas y que están en juego: una es el deseo de hacer algo acerca del costo de la atención médica, y la otra es mantener la calidad del cuidado de la salud con la que las personas cuentan. El título también anticipa las tensiones que resultan de tener más de un objetivo. Pero el título no apunta a un tema general (cuidado de la salud) ya que sería demasiado amplio para la toma de decisiones. Y no destaca un solo resultado en particular que algunos podrían promover, tal como limitar las indemnizaciones por mala praxis, ya que eso impediría la deliberación genuina. Aun cuando este marco se desarrolló antes de la Affordable Care Act (Ley del Cuidado de la Salud Asequible) y por lo tanto no refleja esas preocupaciones cambiantes, ilustra cómo un asunto puede ser nombrado y enmarcado para alentar la deliberación pública. Es importante señalar que se evita la formulación partidista convencional de esta cuestión.

Las tres preocupaciones que las personas suelen mencionar cuando se les pregunta acerca de cómo el costo de la atención de la salud los afecta a ellos y sus familias son las siguientes:

- No ser aniquilado económicamente por una enfermedad catastrófica o un accidente,
- No ser estafado por los especuladores, y
- Que no haya seguro para todos.

Estas consideraciones son la base de las tres opciones a considerar en el esquema de este tema. Cada opción se presenta de tal manera que la gente pueda ser capaz de verse a sí misma o alguien que conoce en ella. Después de señalar las preocupaciones hay una muestra de las acciones que se derivan lógicamente de cada una de ellas. Tenga en cuenta que existen numerosos actores: los ciudadanos, el gobierno y las empresas. La ventaja de cada línea de acción se describe a continuación y es seguida por una breve referencia a algunas desventajas posibles. Las desventajas traen tensiones a la superficie mediante la anticipación de sacrificios desagradables pero necesarios.

El propósito de este esquema es recordarle a la gente que lo que debe suceder en la toma de decisiones deliberativa sigue el modelo de la mejor toma de decisiones de todos los días. La gente puede no referirse a “preocupaciones”, pero no es difícil escuchar una conversación a lo largo de estas líneas: “Si eso le molesta tanto, ¿qué cree que se debe hacer?” Y una vez que esta pregunta es contestada y las posibles acciones están sobre la mesa, alguien por lo general menciona una desventaja potencial. “Pero si hiciéramos lo que usted sugiere, ¿no perjudicaría nuestra _____?” (Ellos llenan el espacio en blanco). Eso es esencialmente lo que hace este marco; sigue el patrón de la toma de decisiones acertadas.

Si bien las ventajas y desventajas de cada curso de acción que la mayoría de las personas valoran se detallan, el encuadre no fomenta un debate sobre los valores o creencias filosóficas, sino más bien la evaluación justa de las acciones políticas posibles.

Por último, el marco no impide que la gente agregue opciones o cambie el nombre de los temas: pero proporciona la estructura suficiente para dirigir la conversación fuera de los canales predecibles y a menudo partidistas o ideológicos.

V. Esquema del tema

¿Qué debemos hacer para combatir el aumento de los costos médicos que no comprometa la buena atención médica?

Este esquema del tema expone algunos de los problemas principales que tiene la gente cuando se encuentran con los crecientes costos de los medicamentos, honorarios médicos, visitas al hospital, y las primas de seguro. También se analizan algunos de los remedios posibles para luchar contra estos costos.

LO QUE PREOCUPA A LOS ESTADOUNIDENSES

OPCIÓN 1	<p>Los costos de enfermedades catastróficas o accidentes hacen que las personas se sienten muy vulnerables, sin control personal. La gente recuerda las historias de estadounidenses que han perdido todos sus ahorros al pagar sus facturas médicas. Se preocupan de que lo mismo les pase a ellos.</p>
OPCIÓN 2	<p>Los precios son tan altos que no parecen razonables. En la bomba de gasolina la gente sospecha, con razón o sin ella, que alguien los está robando, y tienen la misma reacción a los precios de los medicamentos y servicios médicos. Dicen que los precios no son justos, que no es correcto beneficiarse de la desgracia ajena.</p>
OPCIÓN 3	<p>No estamos reconociendo que todos estamos juntos en esto y que al unir fuerzas podríamos reducir los costos y al mismo tiempo proteger a los más vulnerables. Los altos costos significan que algunos estadounidenses tienen que elegir entre comer y tomar sus remedios. Posponen operaciones necesarias ya que no se las pueden permitir. Esta desigualdad es preocupante. Los costos también hacen a nuestras industrias menos competitivas a nivel mundial.</p>

¿QUÉ SE PODRÍA HACER? (LAS VENTAJAS)

Requerir que todos tengan un seguro privado o del gobierno para protegerse contra pérdidas extremas, pero con deducibles más altos (tal como lo hacemos con el seguro del hogar y del automóvil). Las comunidades podrían establecer más centros de bienestar, lo cual le daría a la gente información para asumir más responsabilidad por su propia salud mediante medidas preventivas.

Poner límites a lo que se puede cobrar o al menos regular lo que se puede cobrar. Y si las indemnizaciones excesivas otorgadas por jurados aumentan los costos, poner límites a las cantidades que se pueden otorgar por daños y perjuicios. Aliente a los ciudadanos a utilizar medicamentos genéricos. Las comunidades podrían exigir a los hospitales que publiquen los precios.

Dar a todos los estadounidenses seguro médico a través de diferentes planes. Podríamos tener un solo plan para todos pagado por el gobierno como se ofrece en otros países. O podríamos ampliar los programas gubernamentales existentes—Medicare y Medicaid. O las comunidades, iglesias, y grupos fraternales podrían mancomunar los riesgos y asegurarse por sí mismos.

ALGUNAS POSIBLES DESVENTAJAS

Los deducibles más altos pueden desalentar a las personas a procurar un diagnóstico precoz que podría resultar en un tratamiento eficaz. Así que la calidad de la atención podría verse comprometida para aquellos que no puedan pagar los deducibles más altos.

El control de costos, aunque puede contener los aumentos de precios, podría extinguir los fondos para la investigación y limitar el uso de tecnologías médicas que son costosas pero salvan vidas. Y límites a la indemnización por daños podría resultar en pérdidas no compensadas, por no hablar de violar los derechos básicos. Por otra parte, los controles del gobierno negarían la competencia del mercado y su potencial para controlar los costos a través del comportamiento del consumidor informado.

La cobertura universal probablemente requiera algún tipo de restricciones en la cobertura, y tales límites podrían afectar negativamente la disponibilidad de atención para aquellos que no son elegibles para recibir tratamiento.

Notas

1. John P. Kretzmann y John L. McKnight, *Building Communities from the Inside Out: A Path toward Finding and Mobilizing a Community's Assets (Construyendo comunidades desde adentro hacia afuera: un camino hacia la búsqueda y movilización de los recursos de la comunidad)* (Evanston, IL: Center for Urban Affairs and Policy Research, Neighborhood Innovations Network, Northwestern University, 1993) y John L. McKnight, "Do No Harm: Policy Options that Meet Human Needs" ("No hacer daño: opciones de política que satisfacen las necesidades humanas") *Social Policy* 20 (Summer 1989): 7.
2. Los resultados del proyecto llevado a cabo entre 1992 y 1994 se presentan en Doble Research Associates, *Take Charge Workshop Series: Description and Findings from the Field (Serie de talleres Hacerse Cargo: descripción y conclusiones desde el campo)* (Dayton, OH: Report to the Kettering Foundation, 1994).
3. Estas preguntas resultaron del Proyecto Salomón, que trabajó con comunidades de bajos ingresos en Minneapolis para "reconocer sus propias capacidades educativas". Véase el *The Solomon Project Annual Report (Informe Anual del Proyecto Salomón)* (Minneapolis: Project Public Life, Hubert Humphrey Institute of Public Affairs, 1992).
4. Daniel Yankelovich discute el concepto de "elaborar" los problemas en el capítulo 17 de su libro *New Rules: Searching for Self-Fulfillment in a World Turned Upside Down (Reglas nuevas: la búsqueda de auto-realización en un mundo dado vuelta)* (New York: Random House, 1981).
5. Estas son algunas de las actitudes que la Fundación Kettering ha visto reflejadas en los Foros de Asuntos Nacionales de deliberación. Para más información sobre estos foros, visite www.nifi.org. El capítulo 12 de *Política para la gente: encontrando una voz pública responsable*, edición colombiana (Medellín, Colombia: Biblioteca Jurídica Diké, 2003) tiene una descripción más detallada de este tema político.
6. Hannah Arendt, inspirándose en el filósofo alemán Immanuel Kant, llamó a la capacidad de ver las cosas desde los puntos de vista de los demás como una "mentalidad ampliada". Hannah Arendt, *Between*

Past and Future: Eight Exercises in Political Thought (Entre el pasado y el futuro: ocho ejercicios de pensamiento político) (New York: Penguin Books, 1977), 220 - 221.

7. Los resultados de los Foros de Asuntos Nacionales se han utilizado para mostrar la naturaleza del pensamiento público en una multitud de temas en un programa llamado *A Public Voice (Una voz pública)* que tuvo lugar en Washington, DC. Más recientemente, organizaciones estatales y regionales han hecho presentaciones similares a los gobernadores, funcionarios locales y los medios de comunicación. Vea también David Mathews, *A Public Voice That's Missing (Una voz pública que hace falta.)* The Cousins Research Group. A Report on the Public and the Government (Dayton, OH: Kettering Foundation, 2016).

8. Katy Harriger y Jill McMillan, *Speaking of Politics: Preparing College Students for Democratic Citizenship through Deliberative Dialogue (Hablando de política: preparar a los estudiantes universitarios para la ciudadanía democrática a través del diálogo deliberativo)* (Dayton, OH: Kettering Foundation Press, 2007).



Un informe del **Cousins Research Group**

www.kettering.org

200 Commons Road, Dayton, OH 45459-2799 • (937) 434-7300; (800) 221-3657

444 North Capitol Street NW, Suite 434, Washington, DC 20001 • (202) 393-4478

ISBN 978-1-945577-17-8