

# Ensayo de modelización de la Decisión por Consenso Aparente en el contexto de organismos públicos<sup>1</sup>

An Essay on the Modeling of Apparent Consensus Decision-Making within Public Institutions

 **Cristhian Rivera Paredes**  
Politólogo

Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
Correo electrónico: [crivera.unsam@gmail.com](mailto:crivera.unsam@gmail.com)

## Cómo citar este artículo en APA:

Rivera Paredes, C. (2025). Ensayo de modelización de la Decisión por Consenso Aparente en el contexto de organismos públicos. *Analecta Política*, 15(28), pp. 1-19  
doi: <https://doi.org/10.18566/apolitv15n28.a03>

## Fecha de recepción:

17 de enero de 2025

## Fecha de aceptación:

6 de julio de 2025

- <sup>1</sup> Agradezco a Rocío Annunziata (Universidad Nacional de San Martín [UNSAM], Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas [CONICET]) y Guadalupe Alcalá (Universidad Católica de Córdoba [UCC], UNSAM) por leer versiones previas de este trabajo. Extiendo mi especial reconocimiento a Mark Mesbur (University of Manchester) por su orientación y supervisión matemática. Así mismo, expreso mi gratitud a los evaluadores anónimos por sus constructivas observaciones para mejorar este trabajo, y a los profesionales entrevistados de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y la Defensoría del Pueblo (DP) por compartir su experiencia en gestión pública. Todos los errores me pertenecen.

## Resumen

El presente trabajo pretende avanzar en la descripción y formalización de un modelo de canales de deliberación dentro de las comisiones de especialistas en el contexto de dos instituciones públicas de Perú, tales como la Defensoría del Pueblo (DP) y el Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Nuestra generalización propone observar cómo la incertidumbre es moldeada por la deliberación al interior de estas comisiones. Argumentamos que los incentivos de los deliberantes para avanzar en sus carreras profesionales los hacen mutuamente dependientes, en la medida en la que puedan extraer diseños de política pública acordes tanto con sus preferencias políticas como con sus preferencias en materia de políticas públicas. Preferencias que son observadas por los *setters* de las comisiones de especialistas, quienes proponen iniciativas de acción estatal que sintetizan el consenso concéntrico alcanzado en la comisión. Cuanto más valor tenga una iniciativa de acción estatal dentro de una comisión de especialistas, menor será la incertidumbre sobre el comportamiento deliberante para lograr apoyo político y, por tanto, mayor será el éxito en el diseño de la política pública para el *setter* de la comisión. Por tanto, se explora si se manifiesta el fenómeno de Decisión por Consenso Aparente (DCA), en el cual el *setter*—para cerrar la deliberación— realiza la síntesis y no hay ningún especialista que se oponga a la posición orientadora de la decisión.

**Palabras clave:** Comisiones de especialistas, Decisión por Consenso Aparente, Deliberación institucional, Estado peruano, Políticas públicas.

## Abstract

This paper seeks to develop a formal model of deliberation channels within specialist committees in two public institutions in Peru: the Ombudsman's Office (DP) and the National Office of Electoral Processes (ONPE). It examines how uncertainty is shaped through internal deliberations and how the professional incentives of committee members generate mutual interdependence. These actors pursue public policy proposals aligned with both their political and technical preferences. These preferences are interpreted by the *setters*—strategic actors within the committees—who synthesize the concentric consensus reached to propose initiatives for state action. The greater the value of such initiatives within the committee, the lower the uncertainty about political support, and the higher the likelihood of policy success. The article explores the occurrence of the Apparent Consensus Decision (ACD) phenomenon, in which the *setter* concludes the deliberation by articulating a decision that no specialist explicitly opposes.

**Keywords:** Apparent Consensus Decision, Expert commissions, Institutional deliberation, Peruvian state, Public policies.

## Introducción

Este breve trabajo es un esfuerzo por comprender cómo funcionan los procesos deliberativos y la formación de la DCA –concepto desarrollado por Urfalino (2013)–, vinculando al menos tres campos de literatura académica: de políticas públicas, teoría política y estadística-matemática. Por un lado, dentro del tema que nos concierne, existe un cruce de red conceptual entre los tres campos de literatura mencionados sobre cómo es la forma agregada de las posiciones de los individuos en un proceso de negociación. Por otro lado, en el argot profesional existen diferentes etiquetas para nombrar las reuniones deliberativas en los organismos públicos: suelen denominarse “reuniones de trabajo” (ONPE) o “reunión técnica”<sup>2</sup> (DP). Para ilustrar el desarrollo y logro de la DCA de los *setter* (Diermeier y Vlaicu, 2011), proponemos una modelización matemática y recuperamos información cualitativa –por medio de entrevistas– del proceso de toma de decisión de dos políticas públicas: la reforma de plataformas de obras públicas a cargo de la DP y la organización de elecciones populares por parte del ONPE.

La DCA es un fenómeno que asocia de forma estrecha la aprobación y calidad de la decisión consensuada, y permite la aceleración de una decisión cuyo resultado es una estimación conforme al deseo de la mayoría reunida. Es un modo de cierre de deliberación opuesto a la tecnología del conteo de votos. Su resultado es un equilibrio interpretativo que no es cuestionado, pues cada participante ha emergido con su contribución dentro del proceso de deliberación. Sin embargo, este consenso puede ser aparente: al no registrar desacuerdos explícitos, existe el riesgo de que oculte reticencias no expresadas (Urfalino, 2013). Así, la convergencia de opiniones no siempre refleja un acuerdo genuino, por lo que enmascara conflictos no resueltos.<sup>3</sup> Ahora bien: ¿existe algún campo académico que lo problematice?

---

2 Usaremos estos términos de manera intercambiable.

3 Incluso si se diera la situación ideal de permitir el libre acceso a influir, no todas las intervenciones tendrían el mismo peso. No obstante, se debería proceder, al menos, con tres criterios propios de una deliberación apropiada: no manipulación, iluminar los intereses y facilitación de una transformación retrospectivamente probable (Mansbridge, 2003).

## La forma de las posiciones de los deliberantes en distribución agregada

En primer lugar, autores del campo disciplinar de las políticas públicas, como Mark Moore (1998), sostienen que en los comités de trabajo de alta dirigencia sobre procesos de diseño y programación de políticas públicas existen posiciones no expresadas (nuevas posibilidades de política pública) en las rondas deliberativas. Estas posibilidades no explotadas podrían ser representadas analíticamente como distribuciones probabilísticas imaginadas subjetivamente. Así, al pensar en lo que es políticamente posible, podemos visualizar una distribución de probabilidades sobre diferentes mandatos para una organización.<sup>4</sup> Y, al pensar sobre lo que es operativamente posible, podemos imaginar una distribución de probabilidades sobre diferentes capacidades operativas de una institución. Y, lógicamente, es más fácil conseguir escenarios de decisión en el “centro de dichas distribuciones que en los extremos” (Moore, 1998, p. 147). En segundo lugar, dentro de la filosofía política existen los deliberantes reticentes que desaprueban “la interpretación” que vale por decisión (Urfalino, 2013, p. 70) y que, sin embargo, no la rechazan expresamente porque obtuvo la mayor posibilidad de convergencia para el consenso. No obstante, estos reticentes –al igual que los no reticentes– no tienen una comprensión e idea precisa de la real distribución de las preferencias. Además, creen que tienen escasas probabilidades de lograr una mayoría si se convoca a una votación. Por ello, optan por no evidenciar su fracaso o evitan reforzar, con un voto victorioso, la legitimidad de la posición que prevalece como “interpretación”, que es el reflejo de los valores de las “posiciones centristas del consenso” (Urfalino, 2013, p. 71). En tercer lugar, la estadística-matemática, que incluye la teoría de la probabilidad –aplicada en ciencias naturales y sociales–, utiliza la herramienta fundamental del concepto de distribución normal de una variable. Esta distribución se caracteriza por ser simétrica, en forma de campana, y completamente descrita por su media ( $\mu$ ) y su desviación estándar ( $\sigma$ ). Es especialmente relevante debido al Teorema del Límite Central (TLC), el cual establece que, bajo condiciones generales, la suma (o promedio) de un número suficientemente grande de variables aleatorias independientes e idénticamente distribuidas, independientemente de su distribución original, tenderá a seguir una distribución normal en forma de campana de Gauss (Caldwell, 2012; Gujarati y Porter, 2010). Esta perspectiva estadística-matemática de observar una distribución de valores –en

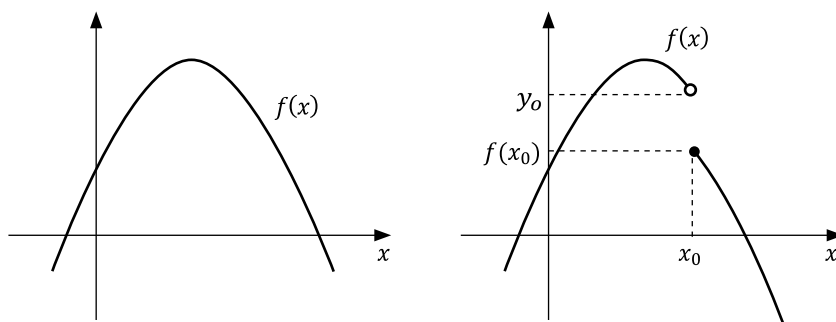
---

4 En suma, una institución pretende ser un “conjunto funcionante” de procesos de gestión que efectiven el alineamiento de sus resultados con su propósito (Andrenacci, 2020).

nuestro caso, las preferencias de política pública— comportados de forma gausseana o normal aplica para los valores del centro de una distribución de preferencias como reflejo teórico de las posiciones que generan más consenso.

Este breve calce teórico-empírico permite analizar dos aspectos: 1) el despliegue gráfico de distribuciones continuas de preferencias, y 2) la modelación de dichas distribuciones considerando posibles reticencias. Particularmente, las posiciones de los deliberantes pueden representarse por medio de modelar funciones de una pendiente a través de su trayectoria a lo largo de un eje  $X$ .

**Figura 1.** Función de distribución de preferencias continuo y no continuo en un proceso deliberativo.



**Fuente:** basado en el Apéndice Matemático de Tadelis (2013, p. 371).

El gráfico de la izquierda de la Figura 1 nos permite visualizar las preferencias políticas —desde las posiciones más extremistas hasta las más centristas— de todos los individuos en el proceso de negociación, distribuidas de manera normal, es decir, las preferencias siguen una curva en forma de campana suave o campana de Gauss. En este escenario, pequeños cambios en los parámetros de la política —asignaciones presupuestarias, restricciones regulatorias, el diseño de un proceso electoral, la implementación de plataformas de control, etc.— generan cambios predecibles y continuos en las preferencias o niveles de utilidad de los individuos deliberantes. Este escenario en su **interpretación matemática** define cómo las preferencias  $f(x)$  cambiarían de manera suave, sin saltos o cambios abruptos, similar a la función continua. En un escenario de negociación, esto significa que cualquier ajuste menor, a través de la deliberación, en la política resulta

en un cambio proporcional y suave hacia las preferencias generales, siguiendo el principio  $\lim_{x \rightarrow x_0} f(x) = f(x_0)$ . El gráfico muestra una distribución continua de las preferencias de los deliberantes, representada por una función suave, carente de discontinuidades, saltos abruptos, huecos o comportamientos discretos.

El gráfico de la derecha representa escenarios donde existen miembros reticentes que desaprueban la posición que se beneficia de la interpretación dominante, constatando la “ausencia” de oposición. En estos casos, puede observarse un grupo minoritario de partes interesadas con una preferencia discontinua, donde la convergencia política resultante de la deliberación y el ajuste mutuo genera dos posibles resultados: a) un gran cambio en las preferencias, o b) rechazo abrupto de la política, lo que produce discontinuidades en la distribución de preferencias. La **interpretación matemática** de estos resultados corresponde a una función con discontinuidad. En  $x_0$ , un pequeño cambio en la política (desplazándose ligeramente hacia la derecha o hacia la izquierda de  $x_0$ ) causa un gran y repentino salto en las preferencias generales  $f(x) \neq y_0$ . Es decir, la interrupción en  $x_0$  es  $\lim_{x \rightarrow x_0} f(x) \neq f(x_0)$ . En un contexto de política, esto podría representar un punto de inflexión, donde la política se vuelve inaceptable o significativamente menos preferible para un cierto grupo de las partes interesadas. En el punto  $x_0$ , la función  $f(x)$  no se acerca o no avanza hacia  $f(0)$  como  $x$  avanza hacia 0 (cero) en el lado izquierdo. Como muestra este modelo, la distribución discontinua de preferencias (gráfico de la derecha) implica que la negociación política de las políticas públicas opera con umbrales críticos. En estos puntos, pequeños cambios incrementales acumulados durante el juego deliberativo –siguiendo un patrón concéntrico– pueden generar discontinuidades y, por tanto, cambios en el apoyo colectivo, formando la oposición entre un grupo o facción de deliberantes. Como consecuencia, la implementación de la política pública –decidida en apariencia– se ve comprometida: lo que parecía un acuerdo unánime –producto de la deliberación previa– oculta desacuerdos latentes que emergen en estos puntos de ruptura, donde se manifiestan posiciones reticentes que no habían sido expresadas. Si somos más rigurosos en el análisis, vemos que las posiciones reticentes están tanto dentro como fuera de las reuniones. En el primer caso, como estrategia política, la oposición reticente puede activar dinámicas análogas al *filibustering* (del inglés *filibuster*: mecanismo característico de los sistemas políticos con Senado), en el sentido de prolongar indefinidamente la discusión y, por lo mismo, impedir la adopción de un proyecto de ley o de una decisión (Rosavallon, 2007/2006). En el segundo caso, como explica un entrevistado,

Luego de las reuniones [...] los deliberantes comentan entre ellos; por lo tanto, veo que sí hay minorías reticentes. En mi caso, yo siempre doy mi punto de vista, pero cuando no doy mi punto de vista es debido a que no cuento con todos los

insumos o criterios técnicos para sostener mi postura. Los que no expresan su opinión es por temores relacionados a la estabilidad laboral. Muchas veces ocurre tras los pasillos que los gerentes se cruzan con los reticentes y les hacen recordar que se “peguen a esa idea” o que “apoyen lo decidido”. (Participante ONPE, comunicación personal, 13 de julio de 2024)

Lo reseñado los induciría a la “autodisciplina democrática” que implica subordinación voluntaria (Schumpeter, 1984/1942, p. 374) para que se resistan a la “tentación de derribar o poner en apuro” las decisiones tomadas y hacer que las políticas sean ineficaces. Este análisis de las distribuciones de preferencia revela que la dinámica deliberativa en las reuniones técnicas está impulsada por un actor clave –cuyo perfil de influencia examinamos en la siguiente sección–, el cual estructura consensos incluso ante distribuciones discontinuas de preferencias sobre la elaboración de las políticas públicas.

## La cuestión del *setter* (estratega o emprendedor de política pública) y su estrategia de consenso

El actor con la capacidad de dirimir y poner fin a la deliberación es el *setter*. Este se entiende como el “emprendedor político” de Schumpeter (1984/1942), un individuo que actúa de manera innovadora dentro del ámbito político, introduciendo nuevas ideas, reformas o políticas que rompen con el *statu quo* institucional. Schumpeter compara al “emprendedor político” con su contraparte en el ámbito económico, señalando que ambos asumen riesgos y afrontan resistencias al introducir cambios. Sin embargo, mientras el emprendedor económico se enfoca en innovaciones tecnológicas o de mercado, el emprendedor político busca innovar en la gobernanza, las leyes, las estructuras institucionales o desarrollar instituciones.<sup>5</sup> En suma, este concepto schumpeteriano es crucial para entender cómo las

---

5 Sobre el desarrollo de instituciones, se pueden consultar los trabajos de Greif y Laitin (2004), Pierson y Skocpol (2008) y Pierson (2000), en los que se abordan conceptos como el mecanismo de dependencia del camino (*path dependence*), responsable de la supervivencia institucional (Pierson y Skocpol, 2008, p. 13); el cambio institucional endógeno, que consolida conductas y lleva a los actores a reproducir creencias asociadas, condición necesaria para que la institución persista frente a hechos continuos (Greif y Laitin, 2004), y la retroalimentación positiva de rendimientos crecientes, que potencia los beneficios de las actividades recurrentes entre actores (Pierson, 2000).

sociedades evolucionan no solo gracias a innovaciones tecnológicas o económicas, sino también a transformaciones en el ámbito político, lideradas por individuos visionarios y audaces.

Para este trabajo, el *setter* es un directivo público que tiene a disposición recursos estatales para generar producción de valor público dentro de las sociedades. El valor público se materializa en el mejoramiento de los servicios estatales, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población (Makón, 2014; Kaufman et al., 2015). Es un actor generador de propuestas o estrategias que, desde la perspectiva de quienes interactúan con él, pueden ser deliberadas, pero, desde el punto de vista del sistema general de una institución, son emergentes. Propone estrategias destinadas a lograr aceptación general y alinear las acciones de la institución con una visión estratégica. Es decir, avanzar sobre todo lo que el sistema debe aprender –aun cuando uno de sus miembros ya lo haya hecho–. En términos schumpeterianos, el *setter* opera simultáneamente como: a) un “emprendedor” de la estrategia desde el punto de vista de los miembros de una institución, y b) como un “intra-emprendedor” desde el punto de vista del sistema horizontal interinstitucional. En otras palabras, los *setters* son actores que motorizan estrategias emergentes en busca de convertirlas en estrategias de consenso, incluyendo la naturaleza de la acción colectiva y la lectura de la mente de la organización (Mintzberg y Jørgensen, 1995). Inclusive, en la literatura politológica latinoamericana sobre el presidencialismo se postula la hipótesis de la convergencia, por la cual “los legisladores aprueban tácitamente los decretos del presidente porque éste anticipa la reacción del Congreso diseñando políticas convergentes con las preferencias legislativas” (Bonvecchi y Zelaznik, 2017, p. 122). Es decir, callan porque el contenido propuesto por el presidente es sustancialmente o sustantivamente similar a sus propias posiciones sobre una política en particular. En suma, las propuestas del *setter* buscan el resultado de la convergencia de los ajustes mutuos entre un grupo de actores.

El papel del *setter* (estratega), en relación con su liderazgo político e influencia sobre individuos en el cambio institucional, no es solo identificar el centro actual del apoyo político, el valor sustantivo o su viabilidad gerencial y administrativa, también implica determinar si dicho centro ofrece condiciones que puedan cumplirse. Por ejemplo, en la entrevista realizada a un funcionario de la DP, al ser consultado sobre su conocimiento acerca de la existencia de un fenómeno de la DCA en su institución, declaró:

El defensor del pueblo convocó a los adjuntos y a la alta dirección sobre una temática de inversión pública en la Defensoría del Pueblo. El objetivo era crear una plataforma nacional de obras públicas para ubicar los riesgos con los plazos,

la ejecución y la programación del marco normativo. La mayoría de los adjuntos conocen la temática de la corrupción debido al caso Lava Jato [...] bajo esa lógica se inició el trabajo. Es común que la corrupción esté en la obra pública y que como tal afecte los derechos humanos, porque no se entrega la obra en colegios, el cuidado de la salud de los niños traducido en hospitales [...] existe una afectación de derechos.

Entonces, luego de los aportes de los adjuntos y a modo de cierre de la reunión, el defensor agradece el apoyo y por eso se “decide” avanzar con esa plataforma. Lo que busca más es legitimar la propuesta que buscar votos de apoyo para esa iniciativa. Es decir, no se necesita votar ni hacer registro con documentos. (Participante DP, comunicación personal, 15 de julio de 2024)

Como se observa, el *setter* de este episodio convocó a una reunión y, luego de la deliberación, encontró el valor sustantivo compartido entre los deliberantes. No hubo necesidad de hacer un registro de votos. Por otro lado, obviamente, cuantos más acontecimientos relativamente poco probables –extremos y sin valor sustantivo para los deliberantes– uno incluya en la solución representada en la estrategia formulada, mayor riesgo operativo asume. Si uno propone una estrategia que tiene alta probabilidad de ser sostenible políticamente, pero su probabilidad de ser operativamente viable es baja, esta es más arriesgada que aquella que goza de una alta probabilidad en ambas dimensiones (Moore, 1998). Obviamente, cuando las propuestas enfrentan una fuerte oposición o no generan especial entusiasmo, los directivos (*setter*) deben modificarlas, aunque la aprobación tácita es, a menudo, lo mejor que se puede esperar (Moore, 1998). Nótese que el grado de riesgo asociado a una determinada estrategia depende de la procedencia del objetivo que esta expresa. Si el *setter* escoge una estrategia que se sitúa en el centro de las fuerzas políticas del momento, consistente y permeable con las capacidades operativas presentes en la institución, y que mayoritariamente se considera altamente valiosa por los miembros deliberantes, existe relativamente poco riesgo y uno puede interpretar que la situación ha determinado casi por entero la estrategia. En lo concerniente a esto, el entrevistado de la DP afirma: “Además de recibir el apoyo de las adjuntías, se cuenta con la transversalidad del apoyo para las actividades de soporte y apoyo. Ya que se sabe de las opiniones en la reunión se puede actuar” (Participante DP, comunicación personal, 15 de julio de 2024). En este caso, el directivo no es más que un agente de las circunstancias.

## Factores situacionales del *setter*

En cada estrategia marcada por el *setter* existen factores de situación que, en cada encuadre de iniciativa, actúan como parámetros del contexto, afectando el diseño de la política pública propuesta. En efecto, todo actor dentro de una institución pública actúa bajo parámetros<sup>6</sup> tales como el número de jugadores o facciones de jugadores deliberantes, factores de descuento de tiempo de su mandato, popularidad dentro de la institución, antigüedad y relaciones de poder que rodean e inspiran, así como variables institucionales como las estrategias políticas, la dimensión de la organización, el sistema técnico que usa y el ambiente organizacional en el que opera (Greif y Laitin, 2004; Mintzberg, 1991). Expuesta la forma agregada de la distribución de las preferencias y enlistadas las características del *setter* o emprendedor político, lo que sigue es conocer cómo es el interior del proceso de producción de una decisión.

## Metodología

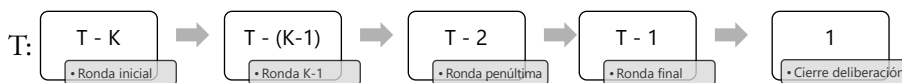
Este documento tiene como objetivo desarrollar un ensayo de modelización sobre las negociaciones técnicas en el proceso de formulación de políticas públicas. Con esa finalidad, se adopta la metodología de formalización matemática de las proposiciones y de la teoría de la DCA. Por un lado, se emplean supuestos de progresión aritmética de secuencia finita para abstraer el conjunto de rondas deliberativas. Por otro lado, se utiliza la perspectiva de la teoría de juegos para representar las presiones individuales dentro de estas rondas, lo que permite analizar las transformaciones de las propuestas de política pública iniciadas por los *setters*.

## Ensayo de modelización de la DCA

El proceso de la deliberación de política pública lo definimos como un periodo de secuencia finita de sesiones deliberantes y le corresponde el siguiente esquema:

---

6 Aunque estos parámetros se desarrollan como reflejo teórico del funcionamiento de los presidencialismos, pueden aplicarse a comisiones de especialistas.



Donde  $T$  representa la estructuración de una progresión aritmética<sup>7</sup> del periodo de secuencia finita, compuesta por rondas de deliberaciones ( $T - K$ ,  $T - (K - 1)$ , ...,  $T - 2$ ,  $T - 1$ ,  $1$ ). Entonces, formalmente la secuencia finita pertenece a  $T$  y se expresa como:  $T \in (T - K, T - (K - 1), \dots, T - 2, T - 1, 1)$ . Esta formación es lo que llamaríamos, en términos generales, el periodo de política pública por el cual se desarrollaría el mecanismo de la DCA (Urfalino, 2013), donde  $T - K$  es la instancia en la que el *setter* inicia la deliberación luego de hacer una lectura situacional de la institución,  $T - 1$  representa la última ronda de deliberación, antes de tomar la decisión final y, además, puede ser visto donde el análisis, las discusiones y las posiciones alcanzan su punto culminante,<sup>8</sup>  $1$  es el momento del cierre de la deliberación y la síntesis, que conforman la parte final del periodo de secuencia finita de deliberaciones. Además, alude a la formación y toma de decisión de la política pública, basadas en todo lo discutido y analizado en rondas anteriores del espacio deliberante, momento que da paso a la fase táctico-operativa y a la implementación de la decisión.

Se propone que estas son estructuras de periodos compuestos tanto por los incentivos de políticas públicas (*policy incentives*) como por los incentivos políticos (*political incentives*) de los actores (Diermeier y Vlaicu, 2011). Por un lado, los incentivos de políticas públicas consideran solo un *issue* de política pública desarrollada por una sola secuencia finita de deliberaciones ( $T$ ), en la cual el *setter* considera principalmente lo siguiente: conoce cuánto es la distribución de los costos agregados del apoyo de los miembros deliberantes, pero desconoce cuánto es la distribución de los costos por cada deliberante –menos aún de los reticentes–, los cuales no necesariamente necesitan ser compensados para alcanzar el consenso aparente. Este tipo de incentivo es específico, de corto plazo y está de-

7 Partiendo del supuesto de que el proceso deliberativo avanza de manera uniforme en una secuencia lineal. Otra manera de expresarlo es la siguiente:  $T - K, \dots, T - 3, T - 2, T - 1, 1$ . Esta notación también define una secuencia completa de rondas de deliberación en orden decreciente hasta el cierre de la deliberación en  $1$  y, consecuentemente, la toma de la decisión. Para mayor consistencia lógica, mantendremos la primera expresión aritmética.

8 Otra aplicación de este razonamiento es factible en las relaciones ejecutivo-legislativo, donde, para prevenir los efectos derivados de las rondas de negociación, los ejecutivos “[...] inician políticas que son convergentes (al menos parcialmente) con las preferencias de los legisladores, los presidentes reducen el incentivo para entrar en conflicto por los elementos no-convergentes de los decretos, facilitando su aprobación [...]” (Bonvecchi y Zelaznik, 2017, pp. 114-115).

terminado por la pormenorización de un *issue* particular. Por otro lado, desde la perspectiva de los incentivos políticos, los actores deliberantes reconocen que sus participaciones deliberativas en sucesivos periodos, o más allá de una secuencia finita de deliberaciones, obedecen a una estrategia de construcción de una carrera burocrática o política (según sea el caso), orientada a acumular ventajas comparativas y maximizar beneficios de ascenso institucional y reputacional a largo plazo.

Esta dinámica ocurre independientemente de si el número de integrantes del proceso de deliberación es par o impar. Esto es, si consideramos la composición de miembros  $n = \text{par}$ , existen dos posibilidades: de una parte, si es  $n + 1$  se desarrolla un proceso de deliberación en el contexto de una composición impar de integrantes; de otra parte, si  $n \geq 2$  se desarrolla un proceso de deliberación en el contexto de una composición par de integrantes.

Entonces, respecto de la secuencia finita de deliberación, el éxito del *setter* en términos de política pública puede formalizarse en los siguientes términos:

$$\frac{1}{T-1} \sum_{t=1}^{T-1} \hat{\sigma}_t = \hat{\sigma} \in (1 : 5)$$

Descomponiendo el proceso de deliberación por medio de las propiedades de la sumatoria tenemos:

$$\frac{1}{T-1} (\hat{\sigma}_1 + \hat{\sigma}_2 + \hat{\sigma}_3 + \dots + \hat{\sigma}_{T-1}) = \hat{\sigma} \in (1 : 5)$$

En efecto, la parte izquierda de la sumatoria describe un promedio ponderado de la transformación a la propuesta inicial del *setter* confeccionada por cada una de las rondas de deliberación  $\hat{\sigma}_i$ , donde cada  $\hat{\sigma}_i$  representa la contribución de una ronda específica dentro de un conjunto de  $T - 1$  rondas totales. De hecho, el cociente  $\frac{1}{T-1}$  actúa como un factor de escala para convertir en un **promedio** la suma de las contribuciones de todas las rondas de deliberación. Primero,  $T - 1$  representa el número total de rondas de deliberación consideradas en la sumatoria. Luego, al dividir la suma de todas las  $\hat{\sigma}_i$ —donde cada  $\hat{\sigma}_i$  representa la contribución de cada ronda deliberativa— entre  $T - 1$ , se puede obtener el promedio de esas contribuciones. Después, este cociente proporciona una medida de la contribución típica de una ronda dentro del período finito de deliberación, que abarca desde  $\hat{\sigma}_1$  hasta  $\hat{\sigma}_{T-1}$ . Finalmente, la función  $\frac{1}{T-1}$  cumple específicamente el propósito de normalizar la suma, de manera que el resultado sea independiente

del número total de rondas. En consecuencia, esto nos permite, sin importar cuántas rondas se realicen, que el valor promedio  $\hat{\sigma}$  refleje de manera consistente el impacto medio por ronda en el proceso deliberativo.

A continuación, se propone que la expresión  $\hat{\sigma} \in (1 : 5)$  indica que la iniciativa propuesta por el *setter* es transformada en un rango o vector de cinco (5) posibles resultados, equivalente a un consenso final basado en la deliberación promedio, en el cual el resultado deliberativo promedio se encuentra dentro de ese intervalo y es el que finalmente guía la toma de decisión. Esta escala ordinal —aplicada en otros fines investigativos— ha sido trabajada para analizar resultados de *policy* en estudios sobre el presidencialismo, tanto en el contexto estadounidense (Barrett y Eshbaugh-Soha, 2007) como en países de la región, tales como Argentina (Bonvecchi y Zelaznik, 2011) y Uruguay (Guedes, 2017). El vector, con variabilidad limitada a cinco (5) posibles resultados, puede clasificar las iniciativas propuestas por el *setter* de acuerdo a la escala técnica desarrollada por Barrett y Eshbaugh-Soha (2007). Este enfoque se caracteriza principalmente porque logra mensurar la magnitud de las transformaciones de un cuerpo deliberativo sobre las iniciativas de políticas públicas originadas desde el *setter*. Con el fin de modelizar y lograr operacionalizar el éxito de política pública del *setter* respecto de la deliberación promedio resultante, lo representamos en la forma de una variable de tipo ordinal con valores que fluctúan entre 5 y 1, de la siguiente manera:

5= La propuesta de política pública del *setter* obtiene todo lo que se proponía, pudiendo incluso incorporar mejoras en la precisión de palabras claves y en su formulación técnico-legal.

4= La propuesta de política pública del *setter* logra obtener el núcleo central de sus planteamientos, pero incluye limitaciones que los *setters* rechazan o no quieren, y además asigna ciertos poderes a otros actores (ejemplo: seguimiento burocrático o beneficios a ciertos sectores económicos).

3= La propuesta de política pública del *setter* es modificada en su núcleo central de proposiciones, estableciéndose un equilibrio de compromisos tanto para el *setter* como para el conjunto de miembros del comité de trabajo (ejemplo: el *setter* requiere poderes ilimitados sobre políticas impositivas, pero el cuerpo deliberante se las otorga solo por un tiempo determinado).

2= La propuesta de política pública del *setter* es transformada mayoritariamente, resultando en un contenido no deseado por este. Aunque se preservan algunas provisiones originales, su planteamiento nuclear es desechado (ejemplo: en una reforma política, el *setter* solicita prerrogativas para reorganizar un organismo burocrático y despedir personal, pero solo le aceptan plantear recomendaciones bajo la observación de una comisión de especialistas).

1= La propuesta de política pública del *setter* sufre transformaciones en su totalidad, resultando en un contenido muy alejado de sus preferencias políticas.

Entonces, la asignación de cada medida nos indicaría qué tan distantes están las propuestas iniciales del *setter* respecto de aquellas decisiones finalmente aprobadas, poniendo en evidencia el efecto de las transformaciones producidas por las rondas de deliberación de las comisiones de especialistas y las presiones particularistas sobre la propuesta inicial del *setter*. Por ejemplo, sobre este punto específico, el funcionario del ONPE describió el proceso de diseño de las elecciones populares del 2020 señalando:

Podemos hablar de fuerzas dentro de las reuniones. La primera fuerza está conformada por la gerencia de presupuesto y planeamiento, porque es quien se pelea con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La segunda fuerza le correspondería a la gerencia de administración, porque es la unidad que distribuye los insumos y los recursos. Y, finalmente, la tercera fuerza es la planta operativa a nivel nacional, que es la que lleva todas las actividades de los procesos electorales. Por tanto, el tipo de cargo precede el tipo de influencia en el proceso de deliberación. (Participante ONPE, comunicación personal, 13 de julio de 2024)

Adicionalmente, ¿existe alguna manera de formalizar las presiones particularistas? Si la respuesta es afirmativa, ¿cómo se construye? Veamos.

## **Sistema de creencias y presiones particulares en cada ronda de deliberación, según la teoría de juegos**

Las probabilidades de distribución son instrumentos típicos en la literatura de teoría de juegos (Tadelis, 2013). Este instrumento nos asegura que la probabilidad total a través de la suma de todos los posibles resultados es igual a uno. Esto nos permite realizar una afinidad teórica con el momento de cierre y una posterior toma de decisión (Urfalino, 2013). Este paso es esencial, pues, con el apoyo de la teoría de juegos, nos posibilita trabajar incluso con estrategias de intervención para cada deliberante, donde cada estrategia se implementa con cierta probabilidad y la suma de todas ellas es igual a uno. Este concepto se discute extensamente en los estudios de estrategias mixtas del equilibrio de Nash.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Sin embargo, esto superaría los alcances de este ensayo, por lo que sería interesante avanzar en estos tópicos en un documento de trabajo posterior.

Todavía más, en la teoría de juegos, un sistema de creencias se refiere al conjunto de creencias que los jugadores/deliberantes tienen acerca de las estrategias o tipos de intervención de los otros jugadores/deliberantes, particularmente en juegos –rondas de deliberación para nosotros– con información incompleta. Estas creencias guían las expectativas y decisiones de intervención de los jugadores/deliberantes durante el juego deliberativo. Dicho de otra manera, cada tipo de deliberante prefiere elegir su acción que imitar alguna otra<sup>10</sup> –compatibilidad de incentivos constreñidos–. Lo anterior implica que, en el equilibrio agrupador de negociación, cada tipo de deliberante tiene un incentivo para elegir su estrategia preceptuada y no elegir la estrategia preceptuada por los otros tipos de deliberantes (Tadelis, 2013). Lo más realista son los juegos con información incompleta, donde los jugadores/deliberantes no tienen completo conocimiento sobre los incentivos, consideraciones, inducimientos o estrategias deliberativas de los otros. Esto es, forman sus creencias en torno a la información disponible, y esas creencias y sus expectativas de utilidad se van desplegando y actualizando conforme el juego/deliberación avanza.

La evaluación de esta argumentación es un equilibrio agrupador de juego extensivo con el par  $(x, \mu)$ , donde  $x$  es el perfil de estrategias de comportamiento de los agentes deliberantes, mientras que  $\mu$  es una función que asigna, a cada nodo de información, una medida de probabilidad sobre las trayectorias posibles del juego dentro de dicho conjunto de información (Osborne y Rubinstein, 1994). Entonces, un sistema de creencias  $\mu$  es una distribución de probabilidad sobre cada nodo de decisión  $x$ , tal que:

$$\sum_{x \in H} \mu(x) = 1 \quad \forall H$$

En primer lugar, el elemento  $\sum$ —el símbolo de sumatoria— nos indica que estamos sumando la opinión de cada uno de los deliberantes. En segundo lugar,  $x \in H$  indica que estamos sumando sobre todos los elementos o individuos deliberantes  $x$  que pertenecen a un conjunto  $H$ . Aquí,  $H$ , desde un punto de vista general, es un subconjunto o cada ronda deliberante del espacio total de eventos posibles<sup>11</sup> de interacción entre los individuos. Así pues, estamos considerando cada posible resultado  $x$  dentro del conjunto  $H$ . En tercer lugar,  $\mu(x)$  es una función que asigna un valor de probabilidad de intervención a cada elemento deliberante  $x$ . Este valor,  $\mu(x)$ , representa la “creencia” o probabilidad de que  $x$  efectivamente ocurra.

10 O, en otros términos, el peso de “la procedencia del cargo”, como sostiene nuestro entrevistado del ONPE.

11 Con esto nos referimos a los eventos posibles de presión por parte del jugador/deliberante.

Lo más interesante es que, si aplicamos la teoría de juegos y otros contextos de probabilidad,  $\mu(x)$  representa una medida que refleja la probabilidad asignada por cada deliberante a cada evento  $x$  dentro del conjunto  $H$  de rondas.

La siguiente parte de la ecuación establece que la suma de las probabilidades de todos los elementos deliberantes dentro del conjunto de rondas  $H$  debe ser igual a 1. Es decir, el cierre de la deliberación = 1, el cual refleja la toma de decisión. Esto nos asegura que todas las probabilidades de deliberación están correctamente normalizadas y que el conjunto  $H$  de rondas cubre todos los eventos posibles de intervención. Finalmente,  $\forall H$  implica que “para todo” o “para cada” conjunto de rondas finitas de  $H$  debe cumplirse la condición  $\sum_{x \in H} \mu(x) = 1 \forall H$  para cualquier conjunto  $H$  que analicemos. En resumidas cuentas, la fórmula describe cómo la distribución de probabilidades debe asignarse a un conjunto de eventos o rondas de deliberación, de manera que la suma total sea 1 —cierre de la deliberación y toma de la decisión— para cualquier conjunto de eventos o rondas posibles, reflejando una distribución de probabilidad completa y consistente para todo el conjunto de miembros inmersos en la deliberación. En el contexto de la teoría de juegos, esto permitiría representar cómo un jugador/deliberante distribuye sus creencias sobre las estrategias/posiciones de otros jugadores/deliberantes, produciendo un *cálculo interactivo*<sup>12</sup> entre agentes. La expresión matemática reseñada alude a un sistema de creencias o una distribución de probabilidad definida sobre las posibles intervenciones de cada elemento deliberante. En términos simples, esta fórmula nos dice que, si tomamos un conjunto de rondas deliberantes  $H$  de resultados posibles (o “eventos”) y asignamos a cada resultado una probabilidad  $\mu(x)$ , la suma de todas estas probabilidades debe ser igual a 1 para todos los conjuntos  $H$ . Esto es un principio fundamental de las probabilidades: la suma de las probabilidades de todos los resultados posibles de intervención en un espacio de posibilidades debe ser igual al resultado/decisión. Esto significa que, si consideramos todas las posiciones, estas tienden a normalizarse en la secuencia finita de deliberaciones expuestas gráficamente en nuestro primer apartado, titulado “La forma de las posiciones de los deliberantes en forma agregada”.

Estas formas de presión para formar consenso se desarrollan también en manuales de identificación de problemas relevantes en políticas públicas, particularmente, la metodología de análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias). Estos manuales expresan que, dentro de los grupos de expertos, se debe llegar a

12 El *cálculo interactivo* se define como la exigencia de intentar conocer las motivaciones y acciones posibles del oponente, con el propósito de prever el comportamiento de los demás incorporando sus explicaciones como parte de la realidad analizada (Matus, 1992).

“un consenso en relación a cuál es el problema más relevante” (Sotelo, 1997, p. 9). Es decir, la construcción de consenso por medio de presiones particularistas debe resolver una relación inversa entre la relevancia –nivel de gravedad del problema público– y la pertinencia –observando la factibilidad del margen de viabilidad para modificar la situación negativa que expresa ese problema público–. Por eso, el moderador –el *setter*– propicia el debate con el fin de lograr el consenso en la selección del problema, considerando sus descriptores (causas) para eliminar toda ambigüedad sobre el contenido del problema social y diseñar los instrumentos de acción estatal, llamados en esta literatura “frentes ataque”, destinados a solucionar una situación dada. Por último, se abre el juego y, “terminadas las rondas, se propone al plenario que aporten nuevos descriptores a efectos de lograr una exhaustiva especificación del problema focal” (Sotelo, 1997, p. 13). Como podemos apreciar en esta metodología, a la secuencia finita de rondas de deliberaciones de un cuerpo de especialistas se le suma otra secuencia finita de rondas deliberativas correspondientes a un cuerpo más grande y, por tanto, la forma agregada de las presiones por miembro tomaría nuevamente la forma agregada que propusimos.

## Conclusiones

La integración del trabajo de Urfalino (2013) en los campos de la literatura de políticas públicas y estadística-matemática –específicamente en su rama de teoría de juegos– permitiría: a) expandir el análisis del fenómeno de la DCA en la elaboración de políticas públicas; b) afinar su comprensión, y c) desarrollar una visión tanto macro como micro de los fundamentos de la DCA. Esta propuesta de integración ayuda a los miembros de las reuniones técnicas a reconocer y direccionar consensos superficiales, así como a incrementar la apertura al diálogo, balancear eficientemente la inclusión de propuestas, direccionar la dinámica de poder y asegurar al menos decisiones éticas y legítimas. Este marco analítico integra dimensiones clave interrelacionadas: la observación sistemática, la facilitación adaptativa, la adaptación estratégica y la transparencia procedimental. Su implementación coordinada podría optimizar un máximo grado de genuino consenso –aunque siempre enmarcado en la apariencia– en los equipos técnicos de trabajo. Como bien menciona Arendt (2004/1958), “[...] el acto más pequeño en las circunstancias más limitadas lleva la simiente de la misma ilimitación, ya que un acto, y a veces una palabra, basta para cambiar cualquier constelación” (p. 214).

## Referencias

- Andrenacci, L. (2020). *MOOC Introducción a la Gestión Pública en Latinoamérica. Tecnología para la Organización Pública (TOP)*. <https://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/az5527.pdf>
- Arendt, H. (2004). *La condición humana*. Paidós. (Obra original publicada en 1958).
- Barrett, A. W. y Eshbaugh-Soha, M. (2007). Presidential Success on the Substance of Legislation. *Political Research Quarterly*, 60(1), 100-112. <https://doi.org/10.1177/1065912906298605>
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2011). Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999-2007). *Journal of Politics in Latin America*, 3(3), 127-150. <https://doi.org/10.1177/1866802X1100300305>
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2017). Poder de decreto presidencial y comportamiento legislativo en Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 111-130. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6129274>
- Caldwell, S. (2012). *Statistics Unplugged*. Wadsworth Publishing.
- Diermeier, D. y Vlaicu, R. (2011). Executive Control and Legislative Success. *The Review of Economic Studies*, 78(3), 846-871. <https://doi.org/10.1093/restud/rdq030>
- Greif, A. y Laitin, D. D. (2004). A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review*, 98(4), 633-652. <https://doi.org/10.1017/S0003055404041395>
- Guedes, A. (2017). Éxito presidencial y concesiones legislativas. Uruguay, 2000-2009. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 151-174. <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/38>
- Gujarati, D. y Porter, D. (2010). *Econometría* (5.ª ed.). McGraw-Hill.
- Kaufman, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. (Eds.). (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. BID.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). A Gradual Theory of Institutional Change. In J. Mahoney and K. Thelen (Eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. xv-xvi). Cambridge University Press.
- Makón, M. (2014). Algunas reflexiones sobre la gestión por resultados. En J. Máttar y D. Perroti (Eds.). *Planificación, prospectiva y gestión pública* (pp. 113-137). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Matus, C. (1992). *Política, planificación y gobierno*. Fundación Altadir.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking representation. *American Political Science Review*, 97(4), 515-528.
- Mintzberg, H. (1991). *Diseño de organizaciones eficientes*. El Ateneo.
- Mintzberg, H. y Jørgensen, J. (1995). Una estrategia emergente para la política pública. *Gestión y Política Pública*, 4(1), 25-46. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8284473>
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.
- Osborne, M. J. y Rubinstein, A. (1994). *A Course in Game Theory*. MIT Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.

- Rosanvallón, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Manantial.
- Schumpeter, J. A. (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Folio.
- Sotelo, J. (1997). *El análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias). Un Método para el Análisis Situacional y la Formulación de Estrategias*. Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/el\\_analisis\\_probes\\_problemas\\_objetivos\\_y\\_estrategias\\_un\\_metodo\\_para\\_el\\_analisis\\_situacional\\_y\\_la\\_formulacion\\_de\\_estrategias.pdf](https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/el_analisis_probes_problemas_objetivos_y_estrategias_un_metodo_para_el_analisis_situacional_y_la_formulacion_de_estrategias.pdf)
- Tadelis, S. (2013). *Game Theory. An Introduction*. Princeton University Press.
- Urfalino, P. (2013). *Cerrar la deliberación. Teoría de la decisión colectiva*. Prometeo Editorial.