

# **Iniciativas y desafíos para el fortalecimiento del Asesoramiento Experto en política en los Poderes Ejecutivo y Legislativo**

Josefina Moya, Maestría en Ciencia Política y Sociología – FLACSO Argentina, Chile, [josefinamovah@gmail.com](mailto:josefinamovah@gmail.com)  
Gabriela Bortz, Centro de Investigaciones para la Transformación, Escuela de Economía y Negocios, Universidad Nacional de San Martín (CENIT-EEyN-UNSAM), CONICET, Argentina, [ghortz@unsam.edu.ar](mailto:ghortz@unsam.edu.ar)

## **Resumen**

¿Cómo la Ciencia puede contribuir al fortalecimiento del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas direccionaladas a resolver problemas sociales y ambientales en Argentina, de cara a la Agenda 2030?.

¿Puede la Ciencia contribuir al fortalecimiento de las democracias actuales? La brecha entre la producción de conocimiento científico y los de *policy making* ha dejado entrever la importancia de contar con políticas informadas en conocimiento científico y a la vez incluir de manera plural experticias de diversos actores en su hechura.

## **Initiatives and challenges for strengthening expert policy advice in the Executive and Legislative branches**

## **Abstract**

How can Science contribute to strengthening the design, implementation, and evaluation of public policies aimed at solving social and environmental problems in Argentina, in the context of Agenda 2030?

Can Science contribute to strengthening current democracies? The gap between the production of scientific knowledge and policy making has highlighted the importance of having policies informed by scientific knowledge, as well as including expertise from various actors in their development.

---

## Introducción

El año 2015 se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la UNESCO (2015) indica que los 17 objetivos y 169 metas presentes en ésta, deben mantener un equilibrio entre los tres pilares del desarrollo sostenible; económico, medioambiental y social. A la vez que logran integrar los objetivos de la ONU en materia de derechos humanos, paz y seguridad. Se indica que la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)<sup>1</sup> son un elemento imprescindible para cumplir estos objetivos.

Para alcanzar lo que propone la Agenda 2030 resulta necesario y urgente que todos los grupos interesados la asuman como propia. En este caso, la investigación científica ha virado su enfoque los últimos años hacia uno que incluya y ponga como eje los desafíos urgentes del desarrollo. Esto ha generado un proceso de apertura de la ciencia y de la política hacia demandas sociales (*top down*) y al mismo tiempo movilizaciones bajo una modalidad *bottom up*<sup>2</sup>. Al primero se le asocia con procesos de apertura para la participación ciudadana y al segundo con losivismos y movimientos sociales. En ambas se generan modalidades de hibridación (Vessuri, 2004) y coproducción de saberes y experticias entre diferentes mundos de la política pública, las regulaciones, la Ciencia y técnica, los intereses y demandas sociales.

## “Ciencia y Política Pública”

La relación entre ciencia y política data desde comienzos del siglo XX, Moore et al. (2011) apela a la autoridad “experta” que califica las decisiones surgidas de esto como técnicas neutrales, cuando muchas veces son respuestas políticas. Esto ha dejado fuera del proceso de la toma de decisiones a aquellos considerados “no expertos”, quienes suelen ser los individuos objetivo de las políticas públicas.

Históricamente se le otorgó la idea de “delegación ciega” a la ciencia, dándole autonomía y autorregulación (Lubchenco, 1998; Guston, 2000; Jasenoff, 2003). Pero el Siglo XXI marcó una transformación en el contrato entre Ciencia, Tecnología y Sociedad, hacia uno con crecientes demandas para que la ciencia, especialmente la producida en unidades públicas de Investigación y Desarrollo (I+D), contribuyera a la resolución de “grandes desafíos” para este siglo<sup>3</sup>.

La brecha entre la producción de conocimiento científico y los de *policy making* se ha caracterizado desde distintas aristas: desde el escaso recurso que hacen funcionarios públicos de conocimientos y capacidades que están disponibles en los sistemas CTI nacionales; a las dificultades de las instituciones científicas para generar conocimientos “usables”, sea por el desacople entre las necesidades políticas y los tiempos de investigación o por la forma de construcción de ambas agendas.

---

<sup>1</sup> De ahora en adelante CTI.

<sup>2</sup> Presión de los no expertos hacia estos dos ámbitos.

---

<sup>3</sup> Tales como; reducir desigualdad, pobreza y el hambre, garantizar acceso a bienes básicos, mitigar la crisis climática y la pérdida de la biodiversidad, contribuyendo a la igualdad de género y a garantizar salud en la población.

## **“Políticas basadas en evidencia”**

Desde las críticas al supuesto de una Ciencia neutral, se iniciaron cuestionamientos a las agendas de I+D (globales, regionales, nacionales); ¿Qué ciencia/conocimientos se producen? ¿Quién la financia? ¿En el marco de qué sistemas productivos se insertan esos conocimientos? ¿Cómo, para qué y a quién sirven los conocimientos científico-tecnológicos financiados? (Kreimer y Zabala, 2006) Y desde otro lado, ¿qué conocimientos no se producen? ¿Qué agendas y actores de conocimiento quedan negados o subordinados? (Frickel et al, 2006; Moore et al, 2011).

Moore et al. (2011) describe este momento como un “proceso de cientificismo” o de “cientización de las políticas”, lo que implica una mayor demanda sobre las bases y fundamentos tecnocientíficos. Hoy, a imagen y semejanza del paradigma biomédico “basado en evidencia” (Golden, 1986; Pawson, 2002; Pielke, 2007; Dilling y Lemos, 2011; Oliver, Lorenc, Innvaer, 2014; Parkhurst, 2017; Gluckman, 2018; Eisenstandt, 2020) se habla de “políticas basadas en evidencia” (Cincunegui et al, 2021).

La organización de las demandas colectivas de los últimos 20 años, ha llevado a la movilización de actores y activistas que han logrado colocar estos reclamos en la agenda pública y luego en agenda gubernamental. En este proceso, actores y grupos diversos construyeron, movilizaron y negociaron de forma colectiva conocimientos heterogéneos (científicos, tecnológicos, experienciales, locales, tradicionales) que cuestionaron las categorías históricamente reificadas de experticia o el experto, tradicionalmente asignados a científicos y tecnólogos en instituciones mainstream (Epstein, 1995). Esto dio lugar a diversas formas de activismos y de procesos participativos con diferentes puntos y formas de contacto con instituciones y actores del sistema CTI mainstream y del sector político (Hess, 2016).

## **Asesoramiento experto en política pública**

Durante los últimos años en la política pública, se ha registrado un aumento de complejidad en asuntos que son materia de decisión ejecutiva y/o legislativa, junto a una demanda social de políticas informadas en conocimiento científico (Jasanoff, 1990; 1995; Cincunegui et al., 2021). El “asesoramiento experto”

para políticas públicas se ha vuelto objeto central en políticas a nivel internacional, por ejemplo, desde organismos nacionales como la Oficina Parlamentaria de Ciencia y Tecnología del Reino Unido (POST)<sup>4</sup>, locales como el Consejo Asesor de Ciencia y Tecnología de Cataluña (2008), hasta el establecimiento de la Red Internacional para el Asesoramiento Científico Gubernamental (INGSA) en 2014. Estas discusiones son novedosas y están hoy en el centro, organismos internacionales como el Inter Parliamentary Union (IPU) conformó recién en marzo del año 2021 su Grupo de Trabajo sobre Ciencia y Tecnología (WGST).

No obstante, como señala Gual Soler (2020): “El problema es que el concepto viene marcado por países del norte y la gran mayoría de los ejemplos y estudios de casos han venido de ahí. Eso ha marcado una narrativa y un discurso dominado por estos países que no encaja con el sur global”.

En Argentina este tema es aún incipiente, se realizaron los primeros eventos para posicionar el debate en instancias como el Taller Sudamericano de Asesoramiento Científico Gubernamental (2017) y la “Jornada de Asesoramiento Científico en el Desarrollo de Políticas Públicas” (2019). Desde el Poder Ejecutivo, el 2018 se creó el Programa de Asesoramiento Científico a Políticas Públicas en el marco de la Secretaría de Articulación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT), con el objetivo de estructurar un esquema de asesoramiento científico para el ejecutivo y contribuir a coordinar este asesoramiento en la hechura de leyes.

---

<sup>4</sup> La POST británica creada en 1989 se presenta actualmente como organismo de referencia en lo que refiere a asesoramiento científico legislativo. En Estados Unidos, la Oficina de Evaluación de Tecnología funcionó entre 1972 y 1995 y actualmente está en evaluación la posibilidad de reeditar un organismo análogo y nuevas medidas para fomentar políticas basadas en evidencia científica (White House, 2021, 27 de enero). La Unión Europea cuenta desde 1987 con el European Parliamentary Research Services – Panel for the Future of Science and Technology (EPRS-STOA). En América Latina, anteriormente se creó la Oficina de Información Científica y Tecnológica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos (INCYTU) (2017). Chile cuenta con la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, que presta servicios de información especializada y de análisis a legisladores para apoyar el debate político-legislativo, bajo criterios de validez, oportunidad, confiabilidad, neutralidad y pertinencia.

En el Poder Legislativo, hay 3 proyectos en tratamiento en el Congreso de la Nación, que buscan crear una oficina de asesoramiento científico, con el modelo de la Oficina POST británica, presentados en la instancia “Ciencia y Parlamento, Legislación informada en evidencia” (Febrero, 2021) impulsado por el Congreso de la Nación y la red INGSA. (Cincunegui et al., 2021).

## Recomendaciones y desafíos para la relación entre ciencia y políticas públicas

En Argentina, los debates por la Ley de Cannabis Medicinal y la Ley de Etiquetado Frontal de Alimentos fueron punto de inflexión en esta temática. Su elaboración fue en contexto de continuas interacciones, en parte informales e institucionalizadas, entre decisores de políticas del Poder Ejecutivo y Legislativo, activistas y científicos de diversas disciplinas, aportando desde sus experticias heterogéneas y saberes negociados, moldeando agendas públicas y gubernamentales, como el diseño y su sanción.

En el carácter público de estas instancias, se destacó la importancia de contar con políticas informadas en conocimiento científico y a la vez incluir de manera plural experticias de diversos actores en su hechura. Usualmente, la restricción de la experticia invisibiliza otras voces que aportan saberes experienciales, locales o tradicionales, usualmente construidos de forma colectiva y de manera conjunta con actores no hegemónicos de los sistemas CTI. Generar espacios de interacción de estos saberes se presenta como un camino para articulaciones más democráticas.

El asesoramiento experto en Latinoamérica es un tema incipiente. El escenario del COVID-19 puso de manifiesto la relevancia de la ciencia en relación a su utilidad social: desde el desarrollo de vacunas, kits de diagnóstico y gestión epidemiológica (largamente abordados por los estudios en Ciencia, Tecnología y Sociedad) hasta mostrar en su forma más crítica el rol de la expertise científica en el asesoramiento para *policy making*, no sólo desde lo sanitario, también en lo educativo, psicológico y hasta en las políticas económicas. Hasta ahora, estos procesos se han dado mayormente a través de comités *ad hoc*, por fuera de canales institucionalizados y, con ello, de instancias de accountability democrática. Mientras, las instancias de articulación con saberes de la sociedad civil han sido espontáneos, autoorganizados pero no necesariamente tenidas en cuenta. A la vez, incrementa la carga sobre los y las investigadores/as, cuyas dedicaciones al asesoramiento experto no es

reconocido por la evaluación como parte de su labor científica.

Frente a este escenario, la hechura de políticas sobre los diversos y complejos desafíos socio-ambientales del siglo XXI, en Latinoamérica, vuelve prioritario

1. avanzar hacia la institucionalización de instancias de asesoramiento experto en la región;
2. incorporar como parte de la gobernanza de estas instancias la articulación y negociación con conocimientos y activismos, de modo que las experticias *bottom-up* puedan tener voz en las agendas públicas y en la producción de conocimiento;
3. nutrir los procesos de *policy making* de estas experticias (científicas, experiencias, informales), construyendo “evidencias” más plurales para informar procesos de política (Rabeharisoa, 2017).

[English]

## Introduction

In 2015, the 2030 Agenda for Sustainable Development was approved, and according to UNESCO (2015), the 17 goals and 169 targets in it should maintain a balance between the three pillars of sustainable development: economic, environmental, and social, while also integrating the UN's objectives on human rights, peace, and security. Science, Technology, and Innovation (STI) are deemed essential elements to achieve these goals.

To achieve what the 2030 Agenda proposes, it is necessary and urgent that all interested groups take it as their own. In this case, scientific research has shifted its focus in recent years to one that includes and places urgent development challenges at the forefront. This has generated a process of opening up science and policy to social demands (top-down) and at the same time mobilizations under a bottom-up modality. The former is associated with processes of opening up for citizen participation, while the latter is associated with activism and social movements. Both generate modes of hybridization (Vessuri, 2004) and co-production of knowledge and expertise among different worlds of public policy, regulations, science and technology, and social interests and demands.

## "Science and Public Policy"

The relationship between science and politics dates back to the beginning of the 20th century. Moore et al. (2011) appeal to expert authority that qualifies decisions arising from this as neutral technical decisions, when many times they are political responses. This has excluded those considered "non-experts" from the decision-making process, who are often the target individuals of public policies.

Historically, the idea of "blind delegation" was given to science, giving it autonomy and self-regulation (Lubchenco, 1998; Guston, 2000; Jasenoff, 2003). But the 21st century marked a transformation in the contract between Science, Technology, and Society, towards one with increasing demands for science, especially that produced in public units of Research and Development (R&D), to contribute to solving "grand challenges" for this century.

The gap between the production of scientific knowledge and policy making has been characterized from different perspectives: from the scarce use that public officials make of knowledge and capacities available in national STI systems, to the difficulties of scientific institutions in generating "usable" knowledge, either due to the decoupling between political needs and research timelines or due to the way in which both agendas are constructed.

---

<sup>1</sup> From now on STI.

<sup>2</sup> Pressure from non-experts towards these two areas.

<sup>3</sup> Such as: reducing inequality, poverty, and hunger; ensuring access to basic goods; mitigating the climate crisis and biodiversity loss; contributing to gender equality; and ensuring health in the population.

## **"Evidence-based policies"**

From criticisms of the assumption of neutral Science, questions were raised about R&D agendas (global, regional, national): What science/knowledge is produced? Who funds it? Within what productive systems are those knowledge inserted? How, why and for whom are the financed scientific-technological knowledge useful? (Kreimer and Zabala, 2006) And from another perspective, what knowledge is not produced? What agendas and knowledge actors are denied or subordinated? (Frickel et al, 2006; Moore et al, 2011).

Moore et al. (2011) describe this moment as a "process of scientism" or "scientization of policies," which implies a greater demand for technoscientific bases and foundations. Today, following the biomedical paradigm "based on evidence" (Golden, 1986; Pawson, 2002; Pielke, 2007; Dilling and Lemos, 2011; Oliver, Lorenc, Innvaer, 2014; Parkhurst, 2017; Gluckman, 2018; Eisenstandt, 2020), there is talk of "evidence-based policies" (Cincunegui et al, 2021).

The organization of collective demands over the last 20 years has led to the mobilization of actors and activists who have managed to place these claims on the public agenda and then on the government agenda. In this process, diverse actors and groups collectively built, mobilized, and negotiated heterogeneous knowledge (scientific, technological, experiential, local, traditional) that questioned historically reified categories of expertise or the expert, traditionally assigned to scientists and technologists in mainstream institutions (Epstein, 1995). This gave rise to various forms of activism and participatory processes with different points and forms of contact with institutions and actors in the mainstream CTI system and the political sector (Hess, 2016).

## **Expert advice on public policy**

In recent years, there has been an increase in complexity in matters that are the subject of executive and/or legislative decision-making in public policy, along with a social demand for policies informed by scientific knowledge (Jasanoff, 1990; 1995; Cincunegui et al., 2021). "Expert advice" for public policies has become a central issue in international policies, for example, from national agencies such as the UK Parliamentary Office of Science and Technology (POST)<sup>4</sup>, local agencies such as the Catalan Council for Science and Technology (2008), to

the establishment of the International Network for Government Science Advice (INGSA) in 2014. These discussions are novel and today at the center, international organizations such as the Inter-Parliamentary Union (IPU) recently formed its Working Group on Science and Technology (WGST) in March 2021.

However, as Gual Soler (2020) points out: "The problem is that the concept is marked by countries of the north and the vast majority of examples and case studies have come from there. This has marked a narrative and a discourse dominated by these countries that does not fit with the global south."

In Argentina, this topic is still in its early stages, and the first events were held to position the debate in instances such as the South American Workshop on Government Scientific Advice (2017) and the "Scientific Advice in Public Policy Development Day" (2019). In 2018, the Scientific Advice to Public Policy Program was created within the Secretary of Articulation of the Ministry of Science, Technology, and Innovation (MINCYT) with the aim of structuring a scientific advice scheme for the executive branch and contributing to coordinating this advice in the making of laws.

---

<sup>4</sup> The British POST, created in 1989, is currently presented as the reference organization in terms of legislative scientific advice. In the United States, the Office of Technology Assessment operated from 1972 to 1995, and there is currently an evaluation of the possibility of re-establishing a similar organization and new measures to promote evidence-based policies (White House, January 27, 2021). Since 1987, the European Union has had the European Parliamentary Research Services – Panel for the Future of Science and Technology (EPRS-STOA). In Latin America, the Scientific and Technological Information Office of the Congress of the United Mexican States (INCYTU) was previously created (2017). Chile has the Technical Advisory for Parliament of the National Congress Library, which provides specialized information and analysis services to legislators to support political-legislative debate, based on criteria of validity, opportunity, reliability, neutrality, and relevance.

In the Legislative Branch, there are three projects being processed in the National Congress, which seek to create a scientific advice office modeled after the British POST office, presented at the "Science and Parliament, Legislation Informed by Evidence" event (February 2021) promoted by the National Congress and the INGSA network (Cincunegui et al., 2021).

## Recommendations and challenges for the relationship between science and public policies

In Argentina, debates around the Medical Cannabis Law and the Frontal Food Labelling Law were turning points in this field. Their development took place in the context of continuous, informal and institutionalized interactions between decision-makers in the Executive and Legislative branches, activists, and scientists from various disciplines. They contributed their heterogeneous expertise and negotiated knowledge, shaping public and governmental agendas, and the design and enactment of these laws.

In these public instances, the importance of having policies informed by scientific knowledge and at the same time, including plural expertise from diverse actors in their making, was emphasized. Typically, the restriction of expertise silences other voices that contribute experiential, local, or traditional knowledge, usually constructed collectively and jointly with non-hegemonic actors in the STI systems. Creating spaces for the interaction of these knowledge systems presents a way to promote more democratic articulations.

Expert advice in Latin America is an incipient topic. The COVID-19 scenario highlighted the relevance of science in relation to its social utility, from the development of vaccines, diagnostic kits, and epidemiological management (long addressed by Science, Technology, and Society studies) to demonstrate, in its most critical form, the role of scientific expertise in advising policy-making. Not only in health but also in education, psychology, and even economic policies. So far, these processes have been mostly carried out through ad hoc committees, outside institutionalized channels, and therefore outside instances of democratic accountability. Meanwhile, instances of articulation with civil society knowledge have been spontaneous, self-organized, but not necessarily taken into account. At the same time, the burden on researchers whose expertise in advisory roles is not recognized as part of their scientific work

increases.

In the face of this scenario, the creation of policies on the various and complex socio-environmental challenges of the 21st century in Latin America makes it a priority to:

1. Move towards the institutionalization of expert advisory instances in the region.
2. Incorporate, as part of the governance of these instances, the articulation and negotiation with knowledge and activism so that bottom-up expertise can have a voice in public agendas and in knowledge production.
3. Nurture policy-making processes with these expertises (scientific, experiential, informal), building more plural "evidences" to inform policy processes (Rabeharisoa, 2017).

## Referencias/ References

- Dilling, L., & Lemos, M. C. (2011). Creating usable science: Opportunities and constraints for climate knowledge use and their implications for science policy. *Global environmental change*, 21(2), 680-689.
- Eisenstadt, N. (2020) Evidence-based policy and other myths. What researchers need to know to influence government. LSE, Sept 22 2020
- Frost, A. et al. (2020). Understanding knowledge systems and what works to promote science technology and innovation in Kenya, Tanzania and Rwanda. Documento de trabajo, disponible aquí.
- Gluckman, P. (2018). The role of evidence and expertise in policy-making: the politics and practice of science advice. In *Journal and Proceedings of the RSNSW* (Vol. 151, No. 467/468, pp. 91-101).
- Golden, W. T. (1986). Science Advice to the President: Past, Present, Future. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 130(3), 325-329.
- Gual Soler, M. (2020). Diplomacia científica en América Latina y el Caribe. *Montevideo: UNESCO Foro CILAC*.
- Guston, D. H. (2000). Retiring the social contract for science. *Issues in science and technology*, 16(4), 32-36.
- Jasanoff, S. (1990). *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*. Cambridge, Harvard University Press.
- Jasanoff, S. (1995). Procedural choices in regulatory science. *Technology in society*, 17(3), 279-293.
- Jasanoff, S. (2003). (No?) Accounting for expertise. *Science and public policy*, 30(3), 157-162.
- Jasanoff, S. (2004). States of Knowledge. The coproduction of science and social order. Routledge. Londres y Nueva York
- Kreimer, P., & Zabala, J. (2006). ¿ Qué conocimiento y para quién? Problemas sociales y producción de conocimientos científicos: persistencia del mal de Chagas como 'enfermedad de pobres' en Argentina. *Redes*, 12(23), 49-78.
- Lubchenco, J. (1998). Entering the century of the environment: a new social contract for science. *Science*, 279(5350), 491-497.
- Marmot, M. G. (2004). Evidence based policy or policy based evidence?. *BMJ*, 328.
- Oliver, K., Lorenc, T., & Innvær, S. (2014). New directions in evidence-based policy research: a critical analysis of the literature. *Health Research Policy and Systems*, 12(1), 1-11.
- Parkhurst, J. (2017). The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence (p. 182). Taylor &
- Pawson, R. (2002). Evidence-based policy: in search of a method. *Evaluation*, 8(2), 157-181.
- Pielke Jr, R. A. (2007). *The honest broker: making sense of science in policy and politics*. Cambridge University Press
- Soete, L., Schneegans, S., Eröcal, D., Angathevar, B., & Rasiah, R. (2015). *UNESCO science report: Towards 2030*-Executive summary.
- Vessuri, Hebe (2004). La hibridación del conocimiento. La tecnociencia y los conocimientos locales a la búsqueda del desarrollo sustentable, *Convergencia*, 11 (035), UNAM; México.