

ASESORAMIENTO CIENTÍFICO AL GOBIERNO EN MÉXICO. UNA EXPERIENCIA EN EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

Alma Cristal Hernández-Mondragón, PhD.

En septiembre de 2015, diversos países de todo el mundo, entre ellos México, adoptaron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, cuya finalidad es “Poner fin a la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos”. Cada objetivo, a su vez, tiene objetivos específicos que deben alcanzarse en los próximos 15 años, en todos ellos, la ciencia y la transdisciplina tiene mucho que aportar. Esta es una de las principales razones, por las que el asesoramiento científico gubernamental resulta hoy más que nunca esencial para afrontar los retos que tenemos como sociedad mundial.

Para los responsables políticos, legisladores, y los reguladores resulta cada vez más valioso tener acceso a los científicos y a la información técnica como insumo crítico para establecer prioridades, tomar decisiones, y desarrollar y medir el efecto de políticas y prácticas. Sin embargo, la información por sí misma, no es suficiente. Artículos científicos, investigación, informes, resúmenes de políticas y otros documentos abundan, pero a menudo no están enmarcados en un lenguaje o un contexto útil para muchos responsables políticos.

Como científicos, podemos y debemos aportar mucho al desarrollo social de nuestro entorno, pero antes requerimos aprender el funcionamiento del sistema político y así poder emitir recomendaciones y líneas de acción con base en conocimiento, así como tener la capacidad de participar en ellas de principio a fin con pleno conocimiento de los procesos de toma de decisiones.

En este sentido, en la literatura encontramos el término Interfaz Ciencia-Política (ICP), que se refiere a las diversas formas en que los científicos, los responsables de la formulación de políticas y otros se vinculan para comunicarse, intercambiar ideas y desarrollar conjuntamente el conocimiento para enriquecer las políticas y los procesos de toma de decisiones y/o investigación (Young *et al* 2013). La profesionalización de especialistas en esta área resulta un paso esencial para tener una incidencia real en la creación de políticas públicas basadas en evidencia y en políticas para la ciencia.

Así, con el objetivo de brindar un efectivo y profesional asesoramiento científico al gobierno, ya sea al Ejecutivo, Legislativo o Judicial, se requiere de la participación de científicos, y a su vez, la apertura de espacios donde se puedan llevar a cabo estos intercambios y darle seguimiento en la arena política. Por lo que la formación profesional de asesores científicos en la Interfaz Ciencia-Política resulta fundamental .

Durante esta formación, es imprescindible entender el papel de los científicos en la toma de decisiones, pues si bien es cierto que se puede lograr brindar un asesoramiento integral, resulta esencial mantener una imparcialidad acorde a las evidencias científicas, y no necesariamente con la agenda de los tomadores de decisiones. Para conseguir lo anterior, la construcción de confianza entre los actores es esencial y no es una tarea que pueda obviarse. Es un proceso que requiere a trabajo en equipo bidireccional, seguimiento, confianza mutua, entre otros.

En México, y en general, en América Latina, no existen programas que promuevan la formación profesional de científicos en etapas tempranas de su carrera en esta especialización. Evidentemente no se trata de sacar a los científicos de sus laboratorios, cubículos, observatorios, etc., sino de formar intermediarios capaces de participar de forma activa en el asesoramiento para la toma de decisiones basada en evidencia y en el diseño de políticas públicas. Los programas de formación de este tipo son un paso necesario para alcanzar una incidencia real en el ecosistema de política científica del país.

El programa de mayor alcance en este sentido es el realizado en Estados Unidos por la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia (*American Association for the Advancement of the Science AAAS*), y son los *Fellowships* de Política de Ciencia y Tecnología (*The Science & Technology Policy Fellowships*)¹. Una revisión al impacto de sus egresados en el ecosistema político brindará una visión general de los alcances de este tipo de estancias².

En México realizar una estancia similar no es posible mediante programas diseñados para ello, pero con un poco de esfuerzo, es posible realizar una estancia voluntaria en el Poder Legislativo. Comencemos por conocer las generalidades de este poder en el país.

El poder Legislativo en México se encuentra dividido en 2 cámaras, la Cámara baja y la Cámara Alta, conformada por 500 Diputados y 128 Senadores, respectivamente. Cada una de las Cámaras cumple funciones particulares y algunas compartidas, como lo es la creación o modificación de Leyes, e incluso de la Constitución, y algunas otras específicas. Un ejemplo de esto es la votación de los Diputados para asignar el presupuesto de la nación, y por otro lado, la votación de los Senadores en tratados internacionales o nombramientos particulares.

En materia de ciencia, tecnología e innovación, cada Cámara tiene una Comisión que dirige los esfuerzos desde este Poder en el diseño de política científica. Cada una de estas Comisiones, a su vez, esta conformada por miembros de los distintos partidos políticos presentes en el Congreso. La formación académica de los miembros de las Comisiones puede o no estar relacionada con el objeto de la misma, de igual forma la de los asesores de cada legislador. Esto va complicando la ecuación para la toma de decisiones en política científica desde el legislativo en México.

Por otro lado, consideremos que en un solo periodo de sesiones (3 meses), pueden presentarse cerca de mil iniciativas, y a cada Comisión³ le turnan solo las que corresponden según la ley que pretendan modificar, pues al no existir un área con los especialistas en las diversas temáticas que se abordan en el Legislativo Federal, incluida ciencia y tecnología, las asignaciones no necesariamente están relacionadas con su temática o alcances.

¹ <https://www.aaas.org/programs/science-technology-policy-fellowships>

² <https://www.aaas.org/news/new-video-celebrates-40-years-impact-aaas-st-policy-fellowships>

³ http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/listado_de_comisioneslxiv.php?tct=1

Durante la LXIII legislatura de 2015 a 2018, se presentaron en la Cámara de Diputados un total de 6451 iniciativas⁴, de las cuales, la Cámara Baja dictamino solo el 31% (2002), 826 en positivo y 1176 en negativo. Un 10% de estas iniciativas fueron retiradas y el 58% quedo pendiente. El número de proyectos aprobados por ambas Cámaras y que efectivamente fueron convertidos en Decreto es mucho menor.

El proceso que siguen las iniciativas turnadas a las Comisiones es largo y un ejemplo completo de ello puede revisarse en Hernández-Mondragón AC, *et al* 2016.

De manera ilustrativa, se presenta a continuación un caso en materia de toma de decisiones basadas en evidencia, presenciado de manera personal sucedido en la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados en la LXIII Legislatura, este caso esta relacionado con la legislación en materia de reproducción humana asistida.

En México ciertamente la falta de marco regulatorio para la reproducción humana asistida continua siendo un vacío legal. No obstante, no existe un grupo de académicos trabajando exclusivamente en generar dicho marco, y mucho menos existe un intermediario entre los académicos que se ocupen de la evidencia científica y su “traducción” a los tomadores de decisiones, en la forma y fondo necesarios para los procesos.

Aún con este antecedente, se presento en 2016 una iniciativa en esta materia, misma que fue turnada a la Comisión de Salud exclusivamente. Dicha propuesta fue observada por la Comunidad académica con preocupación y crítica. No obstante, al no conocer los mecanismos para incidir en el proceso, las voces se diluyeron. Varios meses después al Presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología le solicitaron revisar el tema y se encontro que la iniciativa había sido ya aprobada por unanimidad en la Comisión de Salud, sin opiniones de instituciones o expertos independientes. Ante la pregunta expresa de porque no habían llevado antes el tema a discusión, los académicos respondieron que lo habían hecho, y efectivamente lo hicieron, realizaron un desplegado en un periódico y una columna “*In Focus. News*” en la revista *Nature*⁵. Recibieron muestras de apoyo de la comunidad internacional. La iniciativa finalmente se declaro asunto totalmente concluido, por acuerdo de la Mesa Directiva aprobado el jueves 11 de octubre de 2018.

El asunto es que aún en caso de haber sido una iniciativa basada en evidencia y realizada por un grupo de académicos dedicados exclusivamente a ello, pero sin contar con un especialista en Interfaz Ciencia-Política dando seguimiento puntual en todo el proceso, el resultado hubiera sido el mismo. Se intenta evidenciar la clara falta de coordinación entre la comunidad científica y los tomadores de decisiones en los procesos que se llevan a cabo para elaborar una política basada en evidencia, y su complemento en el diseño de políticas para la ciencia.

⁴ http://sitlxxiii.diputados.gob.mx/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligaslxiii.php

⁵ https://www.nature.com/polopoly_fs/1.21109!/menu/main/topColumns/topLeftColumn/pdf/540180a.pdf?origin=ppub

Como se observa en las estadísticas anteriormente presentadas, el número de iniciativas presentadas es muy alto, en tanto que disminuye en cada paso del proceso la posibilidad de ser convertidas en Leyes. En materia de ciencia, tecnología e innovación, se requiere que los expertos presten sus voces y conocimientos para desarrollar soluciones de políticas. Asimismo, se requiere de profesionales en Interfaz Ciencia-Política en medio, pues su actuar es imprescindible a fin de tener una incidencia real. Consideremos además, que aún con estas medidas, no existe garantía en la toma de decisiones. Sin embargo, sin su presencia, el problema real seguirá siendo asegurarse de que las soluciones legislativas estén informadas por la mejor evidencia científica disponible, y ello continuará siendo un obstáculo.

Para afrontar esta situación, diversos países del mundo han creado oficinas dentro de sus parlamentos o Congresos, para atender políticas basadas en evidencia científica y han logrado un impacto. Otros han creado mecanismos para formar especialistas y/o lazos entre científicos y tomadores de decisiones. Un trabajo que reúne los diversos mecanismos en distintos países se puede revisar en Gual-Soler, *et al* 2017.

Por otro lado, las universidades y Centros de Investigación en Europa, Oceanía y Norteamérica principalmente también han puesto de su parte al formar unidades, departamentos, programas o líneas de investigación y acción que promuevan el paso de las investigaciones, de evidencias científicas a programas, políticas o legislación que tenga un impacto directo en la sociedad en el nivel federal, estatal o incluso local. En México no existen iniciativas similares aún. En América Latina se observan esperanzas.

México, enfrenta ahora retos en esta materia más serios que nunca pues se han impuesto condiciones administrativas que rayan en lo absurdo y que más allá de promover la cooperación y el intercambio científico, lo obstaculizan⁶.

La creencia en México de que la ciencia y la política, deben estar separadas y que en todo caso, trabajar en ambas no es un trabajo que corresponda a los científicos (incluso a aquellos en etapas tempranas de su carrera) y que debe ser solo mediante opiniones en diarios, quizá mediante su presencia en una marcha o hacerlo de tiempo parcial en un breve periodo de la vida académica terminará por afectar gravemente la ciencia en el país y su contribución al mundo.

México cuenta con alrededor de 130 millones de personas, una población similar se encuentra en 16 países de América Latina, esta es una de las razones por las que debería asumir el compromiso de dirigir esfuerzos en la región. No obstante, por ejemplo, México no cuenta con representantes en la Red Internacional de Asesoramiento Científico Gubernamental (International Network for Government Science Advice INGSAs)⁷.

⁶ <https://www.animalpolitico.com/2019/05/amlo-autorizara-personalmente-viajes-al-extranjero-cientificos-cinvestav/>

⁷ <https://www.ingsa.org/chapters/ingsa-latin-america/>

Independientemente del país, como científicos y ciudadanos tenemos una responsabilidad profesional, cívica e incluso moral para utilizar nuestro conocimiento y experiencia e informar a quienes toman las decisiones. Es una idea errónea pensar que, de manera general, a los tomadores de decisiones no les importan los comentarios de los científicos, o que no quieren que los datos informen las decisiones. Sin embargo, presentar evidencia es solo una parte del trabajo que se debe hacer. El resto no lo tienen porque hacer los científicos puros, pero si los profesionales en Interfaz Ciencia-Política que manejen los idiomas de la ciencia y de la política; de otra manera, nuestros esfuerzos seguirán perdiéndose en la inmensidad de la toma de decisiones donde prevalece el sentido de atender lo urgente, y después, lo importante, en un país donde todo es urgente.

Si sólo nos concentramos en proveer evidencias a los tomadores de decisiones, tendremos mayor oportunidad de contar con una legislación acorde a la realidad científica, cierto. Sin embargo, mientras por el otro lado, las políticas para el desarrollo de actividades científicas, la falta de compromiso, la falta de relaciones con la sociedad, los recortes presupuestales, y otras políticas similares que afecten al trabajo científico sigan siendo sin ser estudiadas y atendidas de manera profesional por la comunidad científica, países en desarrollo como México y muchos de América Latina, seguirán sin poder realizar un aporte tangible al cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la ciencia mundial.

Referencias

Young, J.C., Watt, A.D. van den Hove, S. and the SPIRAL project team1 . 2013. Effective interfaces between science, policy and society: the SPIRAL project handbook. <http://www.spiralproject.eu/content/documents>

Hernández-Mondragón AC, Herrera Estrella L & Kuri Harcuch W, "Legislative environment and other factors that inhibit transfer of Mexican publicly funded research into commercial ventures, *Technology in Society* 2016, 46, 100-108

Gual-Soler M, *et al.* 2017. Connecting Scientists to Policy Landscape Analysis of Mechanisms Around the World Engaging Scientists and Engineers in Policy. American Association for the Advancement of Science