

XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2021.

# **POLÍTICA PARA LA CIENCIA Y CIENCIA PARA LA POLÍTICA: RUPTURAS EPISTEMOLÓGICAS PARA REPENSAR LAS CAPACIDADES DEL PARLAMENTO EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICA.**

pablo riveros.

Cita:

pablo riveros (2021). *POLÍTICA PARA LA CIENCIA Y CIENCIA PARA LA POLÍTICA: RUPTURAS EPISTEMOLÓGICAS PARA REPENSAR LAS CAPACIDADES DEL PARLAMENTO EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICA. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/543>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**TENEMOS POLÍTICA PARA LA CIENCIA, ¿TENEMOS CIENCIA PARA LA POLÍTICA?  
RUPTURAS EPISTEMOLÓGICAS PARA REPENSAR  
EL PROCESO DE LEGISLACIÓN DE POLÍTICAS EN ARGENTINA**

PABLO RIVEROS<sup>1</sup>

XIV JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UBA

**RESÚMEN.** El *laissez faire* que rige hoy en la toma de decisiones parlamentarias expresa un **consenso ortodoxo** entre la clase política: debe haber política para la ciencia pero no tanta **ciencia para la política**. Esta carencia de un **enfoque de política informada en evidencia** se manifiesta especialmente en el Parlamento Nacional, espacio por excelencia de la lucha política-simbólica, y constituye un problema porque: a) obstaculiza y delega en otros agentes el desarrollo de las capacidades de representar, evaluar y diseñar políticas efectivas y eficientes; y b) **exacerba la violencia política y simbólica** en la sociedad argentina. Inspirado por los **presupuestos gnoseológicos, epistemológicos** y sociológicos de Pierre Bourdieu, (re)defino este problema, exploro sus posibles razones y argumento que su solución requiere no sólo de reformas institucionales como las que plantea la literatura consultada, sino también de **rupturas con las nociones tradicionales** de “ciencia”, “evidencia”, “política científica” y “Congreso Nacional”.

**CONCEPTOS CLAVE:** evidencia - política informada en evidencia - teoría de los campos y del *habitus* - ruptura epistemológica - poder legislativo.

## **INTRODUCCIÓN**

Si es verdad que la mayoría de los mecanismos económicos y sociales que están en el origen de los sufrimientos más crueles (...) son difíciles de frenar o modificar, lo cierto es que toda política que no aproveche plenamente las posibilidades, por reducidas que sean, que se ofrecen a la acción, y que la ciencia puede ayudar a descubrir, puede considerarse culpable de no asistencia a una persona en peligro  
(Bourdieu, 2013, p. 559)

Comprender significa comprender primero el campo con el cual y contra el cual uno se ha ido haciendo  
(Bourdieu, 2003)

---

<sup>1</sup> Lic. en Sociología (UBA) y Mg. en Políticas Públicas (Universidad Austral).

El objetivo de esta ponencia es someter a revisión de mis colegas de las ciencias sociales algunas conclusiones de mi tesis de maestría sobre las posibles razones y consecuencias de la carencia de un enfoque de política informada en evidencia (PIE) en el Congreso Nacional<sup>2</sup>. Dado que el jurado de la tesis la evaluó por la calidad de la política propuesta para resolver este problema, se espera en esta oportunidad una reflexión sobre la calidad de mi diagnóstico.

El desafío de cómo utilizar el conocimiento científico para resolver problemas sociales con cierta eficacia y eficiencia es genuino entre quienes pertenecemos al campo de las políticas estatales. Incluso se nos puede presentar como un imperativo moral, a la luz de los indicadores de calidad de vida en Argentina y la tendencia internacional a desarrollar enfoques de PIE (Riveros, 2021).

En mi caso, pensé este desafío desde el Congreso por distintas razones. Principalmente, por haber trabajado allí casi 11 años<sup>3</sup>. Además, por ser el espacio por excelencia de la lucha política-simbólica de la sociedad argentina, dado que alberga una pluralidad de voces inigualable. Por formar dirigentes políticos que luego suelen ocupar cargos ejecutivos. Porque sus acciones y omisiones inciden en el modo en que otros agentes diseñan, aplican y evalúan políticas. Y por la escasa literatura sobre el tema.

En concreto, a partir de mi experiencia personal, me propuse responder los siguientes interrogantes<sup>4</sup>: ¿cómo lograr que legisladores y asesores revaloricen la evidencia de políticas y la usen de forma recurrente para mejorar la calidad de las políticas que proponen, aprueban y controlan? ¿Cómo pasar de una situación en que las prácticas legislativas están alejadas de la tendencia internacional y se aprecia la evidencia más bien a merced de incentivos informales, a una en que diputados/as y senadores/as puedan usar la ciencia para desarrollar sus capacidades y lograr los beneficios que “promete” la PIE? (Ochoa, Riveros y Zárate, 2020; Riveros, 2021).

Proponer una solución acorde requirió previamente comprender el problema, su magnitud y posibles razones para saber si era posible resolverlo y cómo. Para eso, me valí de la epistemología relacional cristalizada en la teoría de los campos y del *habitus* de Pierre Bourdieu y de una estrategia cualitativa que trianguló distintos métodos y técnicas de

---

<sup>2</sup> Me refiero a *Legislar políticas con evidencia: desafíos y propuestas para la Cámara de Diputados de la Nación* (Ochoa, Riveros y Zárate, 2020), profundizado luego en *Evaluación prospectiva para legislar políticas con evidencia: una estrategia integral para el Parlamento argentino* (Riveros, 2021).

<sup>3</sup> Fui pasante en el Senado, periodista acreditado en ambas cámaras, asesor de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y asesor de una diputada nacional.

<sup>4</sup> Hablaré en primera persona ya que en Ochoa, Riveros y Zárate (2020) fui el encargado de formular el diagnóstico; además, para no hacer partícipe a las co-autoras de reflexiones personales.

investigación: método comparativo, entrevistas, análisis de casos, de documentos y de datos de fuentes secundarias (Ochoa, Riveros y Zárate, 2021; Riveros, 2021).

Fruto de ambas investigaciones, sostengo que la carencia de un enfoque compartido de uso y apreciación de uso de evidencia de políticas entre legisladores constituye un problema no solo porque puede dar lugar a decisiones ineficaces e ineficientes, como sostiene la literatura consultada. Sino también porque habilita relaciones de representación demagógicas y exacerba la violencia política y simbólica en la sociedad argentina. Esto es, dificulta juzgar políticas con parámetros objetivos de resultados e impactos, acordar políticas viables y de largo plazo, y entender a los representados por qué sus representantes deciden como deciden. En consecuencia, también horada la confianza en las instituciones democráticas.

En este sentido, pretendo demostrar que en el caso del Congreso Nacional la carencia de tal enfoque puede comprobarse y dimensionarse en términos comparados por la carencia de incentivos formales de motivación, capacidad y oportunidad de uso de evidencia en su marco jurídico-institucional (Ochoa, Riveros y Zárate, 2020; Riveros, 2021), no obstante los avances que se han dado en los últimos años, por ejemplo con la creación de la Oficina de Presupuesto.

En cuanto a las posibles causas del problema, concuerdo con la literatura consultada: el sistema de comisiones que desalienta la especialización legislativa, la lógica de los informes del jefe de Gabinete que reproduce la lógica mediática, la asimetría respecto del Poder Ejecutivo y el desinterés por el juego legislativo hacen a un bajo desarrollo de las capacidades del Congreso en el proceso de formulación de políticas (Calvo, 2013; Saiegh, 2010; Spiller y Tommasi, 2011; Stein, Tommasi, Echeverría, Lora y Payne, 2006).

Empero, afirmo que también podría explicarse por la existencia de esquemas mentales que dificultan apreciar, producir y usar evidencias de políticas. Por ejemplo, concebir al “Congreso Nacional” como un mero productor de leyes más que de políticas; la “evidencia” como “certeza manifiesta” más que una construcción con criterios de confiabilidad sometidos a disputas simbólicas; la “ciencia” como el trabajo de “autoridades científicas” o de “expertos” en lugar de una lógica de argumentación; y la “política científica” como uso de la “ciencia para el desarrollo económico” más que para la evaluación de políticas (Riveros, 2021).

En suma, esta carencia de incentivos formales y de disposiciones interiorizadas en los agentes al uso de evidencia puede comprenderse si se entiende al “Congreso Nacional” como un intercambio de lucha/competencia donde predominan las reglas de juego de los campos político y jurídico. Así, los proyectos de ley suelen pensarse desde la perspectiva del derecho y la técnica parlamentaria; en función de alianzas con agentes de otros campos; o como estrategias para ganar reputación en el corto plazo, a la manera de productos de

marketing, más que como políticas para resolver problemas con cierta eficacia y eficiencia (Ochoa, Riveros y Zárate, 2020; Riveros, 2021).

Dichas conclusiones me llevan a poner en cuestión la cultura política argentina, es decir, el modo en que se legislan políticas, y a pensar que el *laissez faire* que rige hoy en la toma de decisiones parlamentarias expresa un consenso ortodoxo e implícito entre las distintas facciones de la clase política: debe haber política para la ciencia pero no tanta ciencia para la política; esto es, utilizar el conocimiento científico para evidenciar los resultados e impactos de políticas, en cualquier tema y momento, y justificar así por qué se decidió como se decidió<sup>5</sup>.

La ponencia se desarrolla de la siguiente forma. En la primera parte se exponen los fundamentos gnoseológicos, epistemológicos y sociológicos de la investigación. En la segunda se exponen las reflexiones en torno a las nociones de “evidencia”, “política informada en evidencia” y “Congreso Nacional” que guiaron el diagnóstico. Y en la tercera se arriba a una (re)definición de la carencia de un enfoque de PIE como problema de política.

En la cuarta parte se describe la magnitud del problema. En la quinta se presentan hipótesis para comprender sus razones y en la sexta se ofrecen nuevas conclusiones.

## **1. ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO Y SOCIOLÓGICO**

### **1.1 GNOSEOLOGÍA Y PODER SIMBÓLICO**

La comprensión de la carencia de un enfoque de PIE y el diseño de una política consecuente se basaron en principios gnoseológicos, epistemológicos y sociológicos desarrollados por Bourdieu.

Según Bourdieu (Bourdieu 1996a; Bourdieu, 2017; Bourdieu, 2019), los seres sociales construyen la realidad social a través de categorías de clasificación, percepción y apreciación que permiten clarificarla, preverla y comunicarla. Estos esquemas mentales dependen de la posición que ocupan las personas en el mundo, es decir, de sus relaciones con otras personas. De modo que al existir distintas posiciones también existen distintos puntos de vista.

En este marco, las clases sociales (agentes con posiciones similares) entablan una lucha incesante e indeterminada por la dominación simbólica; esto es, por la imposición de la visión de cómo es y debe ser el mundo (Bourdieu, 2017; Bourdieu, 1996a). Imposición

---

<sup>5</sup> En consecuencia, este diagnóstico también permite interrogar la efectividad de los proyectos de ley presentados en el parlamento local para promover la legislación informada en evidencia.

que es posible por el ejercicio del monopolio legítimo de la violencia física y simbólica a través del Estado (Bourdieu, 1996a; Bourdieu, 1996b).

Este poder simbólico de construcción de la realidad es conceptualizado como violencia simbólica en tanto imposición de un punto de vista particular como si fuera universal y natural; es decir, en tanto logra que los dominados desconozcan que sus percepciones se basan en principios impuestos y culturalmente arbitrarios, en el sentido de que podrían haber sido o ser de otra manera (no hay esencias, tendencias naturales ni determinación) (Bourdieu, 1996a; Bourdieu y Passeron, 2018).

Este orden simbólico, entonces, legitima y reproduce las posiciones en el espacio social (relaciones de dominación de clase) pero puede ser desnaturalizado, comprendido como tal y transformado a través de la sociología científica fundada en una reflexividad epistémica (Bourdieu, 1996a; Bourdieu y Wacquant, 2014).

## 1.2 REFLEXIVIDAD EPISTÉMICA

La sociología científica propuesta por Bourdieu puede resumirse en los siguientes principios epistemológicos: lo real es relacional; el objeto se conquista, se construye y se comprueba; toda epistemología es una epistemología política; toda sociología científica implica un autoanálisis o sociología de la sociología (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2011; Bourdieu y Wacquant, 2014).

De acuerdo al primero, debe romperse con la inclinación de pensar el mundo social en términos de características “naturales”, esencias o sustancias que “sobresalen” a los ojos del investigador como objetos ya construidos desde el sentido común (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2011; Bourdieu y Wacquant, 2014). Esto es, por ejemplo, con las nociones de “argentinidad”, “experto”, “Estado”, “Congreso” y todas aquellas del lenguaje común “cuya familiaridad con el universo social constituye el obstáculo epistemológico por excelencia (...) porque produce continuamente concepciones o sistematizaciones ficticias” (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2011).

En cambio, los objetos de estudio científico deben construirse a partir del espacio de relaciones que lo unen con otros objetos en un sistema del que obtiene sus propiedades; relaciones objetivas que existen independientemente de la conciencia o voluntad individual (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2011; Bourdieu y Wacquant, 2014).

En este sentido es que se quiere decir que “el objeto se conquista contra la ilusión de saber inmediato”; “se construye” al dilucidar las relaciones que lo estructuran; al tiempo que se lo comprueba empíricamente (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2011).

De esta manera se abandona el estudio de fenómenos sociales en términos de metas, creencias y acciones de individuos (individualismo metodológico); de sistemas

sociales con propiedades emergentes independiente de las características de las partes que lo componen (holismo metodológico); o de propiedades emergentes de una interacción situada (situacionismo metodológico) (Bourdieu y Wacquant, 2014).

Por otra parte, la afirmación de que esta y toda epistemología, como teoría y producción del conocimiento, es una epistemología política (o tiene consecuencias políticas) se basa en la noción de poder simbólico: “la acción propiamente política es posible porque los agentes (...) tienen un conocimiento (más o menos adecuado) de ese mundo y saben que se pueda actuar sobre él actuando sobre el conocimiento que de él se tiene” (Bourdieu, 1985).

Finalmente, frente a estos supuestos, el desafío para hacer conocimiento científico es que el propio científico reconozca que no escapa a estas constricciones (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2011).

En efecto, si se parte del supuesto de que todo análisis sobre el mundo social se hace desde un punto de vista particular, se deduce que todo análisis está condicionado y es parcial; y que por lo tanto, que no existe un punto de vista universal y neutral (Bourdieu, 1996a; Bourdieu y Wacquant, 2014).

Para hacer ciencia, entonces, el sociólogo debería objetualizarse a sí mismo: reconocer la parcialidad de su punto de vista, para luego controlar sus sesgos, conquistar, construir y comprobar el objeto de estudio (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2011). Algo que en Ochoa, Riveros y Zárate (2020) y en Riveros (2021) se pretendió hacer mediante la ruptura con las nociones tradicionales de “Congreso”, “evidencia”, “efectividad” y “política científica”; la vigilancia epistemológica con la ayuda de otros analistas; y el análisis interdisciplinario al sumar a la perspectiva sociológica aportes desde el derecho y la ciencia política. Nuevamente, es lo que se pretende hacer con esta ponencia en este congreso.

### 1.3 TEORÍA DE LOS CAMPOS Y DEL HABITUS

Para construir los objetos de estudio desde la perspectiva relacional, Bourdieu desarrolló los conceptos de espacio social y campo:

Un campo es un sistema movilizado de fuerzas objetivas (muy a la manera de un campo magnético), una configuración relacional dotada de una gravedad específica que se impone sobre todos los objetos y agentes que se hallan en él (...) Un campo es un espacio de conflicto y competencia -la analogía aquí es con un campo de batalla lo- en el cual los participantes rivalizan por el monopolio sobre el tipo de capital que sea eficaz en él y el poder de decretar la jerarquía y las tasas de conversión entre todas las formas de autoridad del campo de poder. (Bourdieu y Wacquant, 2014, pp. 42-43)

Es decir, que en cada campo hay agentes con distintas posiciones objetivamente definidas: aquellos con más capital y aquellos con menos capital; los dominantes y los dominados, implicados en una competencia incesante e históricamente indeterminada (Bourdieu y Wacquant, 2014).

Los campos se distinguen entre sí por distintas cuestiones, como las siguientes. a) El tipo de capital en juego (el interés de los competidores) que otorga poder en ese campo específico y cuya distribución constituye la estructura de posiciones dentro del campo. b) Una lógica o reglas de juego propias por la monopolización legítima de ese capital. c) El *habitus* que estructura en sus agentes de manera inconsciente: esto es, el esquema de disposiciones de prácticas y de apreciación de prácticas que cada campo logra internalizar en ellos y que orienta sus formas de ser, pensar y actuar de acuerdo a las reglas de juego. Y d) El grado de su autonomía relativa, es decir, el grado en que es más o menos fuerte y directamente subordinado en su funcionamiento a otros campos (Bourdieu, 2019; Bourdieu y Wacquant, 2014).

En este marco, el concepto de *habitus* permitiría superar la clásica dicotomía entre institución versus actor que según Acuña y Chudnovsky (2013) caracteriza los análisis reduccionistas de los procesos políticos y en consiguiente de las políticas estatales.

A mi modo de ver, la teoría de los campos y del *habitus* comparte con las perspectivas institucionalistas que las instituciones expresan reglas de juego que promueven comportamientos específicos. Pero a diferencia de ellas, entiende que las instituciones son insuficientes para explicar los procesos políticos, porque si bien pueden establecer una fuerte influencia sobre los comportamientos, no los determinan ya que dejan margen para elecciones y estrategias racionales en el desarrollo de las luchas. Sin embargo, el concepto de *habitus* también busca romper con la ilusión de un sujeto libre y racional ya que opera como una matriz interiorizada de la cual no se puede dar cuenta, a menos sino por la vía de un socio y autoanálisis (Bourdieu y Wacquant, 2014).

## **2. RUPTURA Y RECONSTRUCCIÓN DE LAS NOCIONES DE “EVIDENCIA”, “POLÍTICA INFORMADA EN EVIDENCIA” Y “CONGRESO NACIONAL”**

La resignación empirista tiene todas las apariencias de su parte y recibe toda la aprobación porque (...) deja las operaciones cruciales de la construcción científica -la elección del problema y la elaboración de conceptos y de categorías analíticas- al mundo social tal cual es, al orden establecido, y así cumple, aunque sólo sea por defecto, una función quintaesencialmente conservadora (Bourdieu y Wacquant, 2014, p. 301-302)

Con las premisas epistemológicas mencionadas, la investigación comenzó con la ruptura con las nociones de “evidencia”, “política informada en evidencia” y “Congreso Nacional”. Esto permitió cuestionar también conceptos paralelos como los de “experto”, “política efectiva” y “política científica”; y plantear así la hipótesis de que ciertos esquemas mentales contribuyen a la carencia de un enfoque de PIE, y, en efecto, legitiman el nivel de violencia simbólica que ejerce la clase política en Argentina<sup>6</sup>.

## 2.1 CIENCIA Y EVIDENCIA DESDE UNA PERSPECTIVA RELACIONAL

Distintos autores comparten en señalar que el Estado argentino en general y el Parlamento Nacional en particular carecen de una cultura de uso y apreciación de uso de evidencia para la formulación de políticas (Aquilino, 2015; CIPPEC, 2016; CIPPEC, 2018; Facultad de Derecho de la Universidad Austral, 2020; Guilera, 2018). ¿Pero qué se entiende por evidencia?

Evidencia y política informada o basada en evidencia son conceptos que se usan mucho y se explican poco. Estos problemas de inequidad semántica, incluso en la academia, son mayúsculos porque implican el riesgo de apelar a nociones ficticias que, como se verá, conllevan efectos en la formulación de políticas. Por eso, en Ochoa, Riveros y Zárate (2020) se realizó un relevamiento de definiciones<sup>7</sup> que permitió cuatro rupturas epistemológicas y justificar una definición propia.

La primera ruptura fue con la noción de evidencia como “lo evidente” o “certeza manifiesta de la que no se puede dudar” (RAE, 2021). Primero, porque la mera existencia de definiciones tan dispares (Ochoa, Riveros y Zárate, 2021) denota, más allá del acuerdo en la oposición al sentido común y a lo que es evidente para la experiencia sensitiva, una disputa por el monopolio de la autoridad de hablar y actuar en nombre de la ciencia. Segundo, porque la evidencia, como conocimiento científico, puede tener distintos grados de confiabilidad, está sujeta a revisión constante y es construida de manera gradual (Bourdieu, 2000; Nogués, 2018; Riveros, 2021).

Eso, a su vez, permitió la ruptura con la noción de “experto” como fuente de la evidencia: lo que hace científico a un conocimiento o argumento no es la persona, (su

---

<sup>6</sup> También permitió argumentar la necesidad de abordar la cuestión de la calidad de las evidencias en toda política de promoción de un enfoque de PIE, dado el riesgo que implica hacer “evidencias basadas en decisiones” (Nogués, 2018) en lugar de decisiones basadas en evidencia; o bien caer en un etnocentrismo epistemológico o en una dictadura de los expertos .

<sup>7</sup> Se realizó un muestreo por cuotas para tomar definiciones de agentes referentes del sentido común, de agentes destacados en la bibliografía de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Austral y de agentes reconocidos en el tema, hasta llegar un punto de saturación teórica.

trayectoria o sus credenciales) o el tipo de disciplina (ciencias naturales o sociales), sino que pueda verificarse, falsearse y construirse en función de ciertos criterios de confiabilidad (Bourdieu, 2000; Bourdieu, 2017; Nogués, 2018; Riveros, 2021).

La tercera ruptura fue con la noción de evidencia científica como conocimiento neutral y con la idea de la neutralidad valorativa de la ciencia y las PIE. Por un lado, porque los criterios de científicidad y métodos de investigación son parte de las disputas entre científicos (Bourdieu, 2000) que acarrearán consecuencias en la formulación de políticas. Así, por ejemplo, postular que el único método legítimo para construir evidencia útil sean los ensayos de control aleatorios implicaría dejar a los *policymakers* con una buena herramienta de aplicación limitada (Banks, 2018; Riveros, 2021). Por otro, porque toda política estatal implica una lucha por la dominación simbólica; esto es, acerca de cómo es y debe ser el mundo (Weber, 2003; Bourdieu, 2014).

En rigor, entre evidencia y valores o ideologías hay continuidades y rupturas. Estos pueden deslegitimar la construcción de la primera (“lo que sucede” vs “lo que debe suceder”). A la vez, la evidencia puede marcarle la cancha a los segundos: no es de izquierda ni de derecha, pero puede usarse para legitimar o deslegitimar alternativas políticas; y aunque los datos no tengan una sola interpretación, no admiten cualquier lectura. No obstante, los valores son decisivos ante la carencia de evidencia o incluso ante la presencia de evidencias contradictorias.

Finalmente, la cuarta ruptura fue con la noción de evidencia como garante de una política efectiva, presente por ejemplo en la lógica deductiva que ampara a las “recetas universales” o en la lógica inductiva de las “buenas prácticas” (Acuña y Chudnovsky, 2007).

No solamente por el problema de generalidad (Riveros, 2021), sino también porque la evidencia sobre la cual se justifica la efectividad de una política expresa el punto de vista desde el cual fue construida y utilizada; y por ende su uso puede amparar un “etnocentrismo epistemológico” (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2011), un “elitismo epistémico” (Gargarella, 2004) o una “tiranía de los expertos” (Campanario, 2014). En consecuencia, una PIE puede ser efectiva porque logra el objetivo trazado por sus diseñadores pero a costa de provocar efectos desfavorables para un sector de los gobernados. Ergo, efectividad es distinto a efectos y por lo tanto a beneficios.

## 2.2 DEFINICIONES

Reconstruidas las relaciones sociales que expresa la evidencia, se le definió entonces como información sobre los efectos (resultados e impactos) de una intervención, medibles a través de indicadores (cuali o cuantitativos) producto de una investigación con criterios de científicidad (Ochoa, Riveros y Zárata, 2020).

Por ende, como un insumo útil para justificar empíricamente una política al responder preguntas como: ¿se produjo el efecto deseado? ¿Sirve esta política para cumplir tal objetivo? ¿Qué efectos podrían producirse si se replica tal política? ¿Qué efectos indirectos o no deseados produjo? ¿Se justifica la elección y financiamiento de esta alternativa? ¿Conviene expandir una política que funcionó bien en un contexto determinado? ¿Hay que cancelarla e invertir los recursos en otra política? ¿Qué se puede mejorar?

En tanto, tras distinguir la motivación (querer usar), la capacidad (saber usar) y la oportunidad (poder usar) de uso de evidencia, se entendió que no es lo mismo hacer PIE de manera aislada, azarosa o discontinua en el tiempo, que tener un enfoque de PIE. Es decir, tener incorporado a nivel individual o colectivo, de manera más o menos formal, un *habitus* de uso de evidencia científica en la formulación de políticas, con la pretensión de hacerlas pertinentes, efectivas, eficientes, creíbles y estables<sup>8</sup>.

### 2.3 EL “CONGRESO NACIONAL” DESDE LA TEORÍA DE LOS CAMPOS

Desafío aparte fue romper con la noción tradicional de “Congreso Nacional” como mero “poder legislativo” cristalizada en la Constitución Nacional, que como se verá luego dificulta desarrollar un enfoque no ya de PIE sino de política estatal.

Por el contrario, se lo reconstruyó como un espacio en el que se cruzan distintos campos; principalmente los campos político, jurídico, informacional y simbólico, como lo sintetiza la Matriz de Análisis 1.

Para formular y comprobar estas hipótesis se trianguló el análisis de documentos, de datos de fuentes secundarias y de cinco casos de formulación de políticas por parte de diputados/as nacionales en el periodo 2016-2020. Esto permitió reconstruir los campos de lucha que se entrecruzan en “Congreso”, de acuerdo a las reglas de juego formales e informales, los *habitus* y los cálculos racionales que suelen guiar y hacer los legisladores en la formulación de proyectos y políticas.

En particular, para reconstruir las reglas de juego formales se analizaron aquellos documentos que la perspectiva sustancialista utiliza para describir el poder legislativo: la Constitución Nacional, las leyes que la reglamentan y los reglamentos de las cámaras. En

---

<sup>8</sup> En ese sentido, en Ochoa, Riveros y Zárate (2020) y Riveros (2021) se propuso un enfoque de PIE capaz de, por un lado, romper con las prenociones o ideas ficticias sobre los efectos de las políticas; y por otro, complementar la evidencia con los valores, la experiencia, las negociaciones y acuerdos posibles, y las percepciones de los gobernados, en el marco de una estrategia de gobierno abierto que democratice las condiciones de acceso a la formulación de políticas, para hacerlas más legítimas, justas y eficaces. Soberanía popular, participación ciudadana y multidisciplinariedad son entonces los principios políticos que se derivan del análisis relacional de los conceptos de evidencia y PIE.

tanto, para reconstruir las reglas informales, los *habitus* y cálculos racionales se analizaron datos contruidos por otros investigadores y una serie de casos recientes y disímiles de formulación de proyectos y políticas.

## MATRIZ DE ANÁLISIS 1

*Campos que se entrecruzan en el espacio o intercampo "Congreso Nacional"*

CAMPO Y CAPITAL EN JUEGO (INTERÉS)	SENTIDO DEL JUEGO	PRODUCTO	FUENTES DE DATOS
Estatal (derivado de la posesión de capitales simbólico, político, informacional y jurídico y otros)	Monopolización legítima de la violencia física y simbólica legítimas	Políticas estatales que expresan la imposición legítima de una visión legítima de la realidad	Constitución Nacional; Bourdieu, 1996b; Bourdieu, 2019; Acuña, C. (2013). <i>¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina</i> . Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
Subcampo estatal legislativo (especie de capital simbólico)	Monopolización del derecho legítimo a hablar y actuar en nombre de la cámara (lucha por la voluntad de la mayoría legislativa)	Decisiones del pleno o comisiones	Constitución Nacional, reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, Estatuto y escalafón para el personal del Congreso Nacional
Simbólico (prestigio)	Imposición legítima de una visión legítima del mundo	Valores y visiones acerca de la realidad	Bourdieu, 1996b; Bourdieu, 2017
Político (especie de capital simbólico)	Monopolización del derecho legítimo a hablar y actuar en nombre de una población (lucha por la representación)	Ideas que movilizan a la población	Bourdieu, 1981; Código Electoral; Constitución Nacional; De Luca, Jones y Tula, 2009; Caso "Leyes que no son políticas"; Ley de Convocatoria Electoral; reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado; Stein et al., 2006
Jurídico (especie de capital simbólico)	Monopolización del derecho legítimo a hablar y actuar en nombre del derecho (lucha por la interpretación de los textos normativos)	Reglas y procedimientos con pretensión universal	Bourdieu y Gunther, 2002; Constitución Nacional, reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado
Informacional	Monopolización del derecho legítimo a hablar y actuar en nombre de la verdad (lucha por validaciones que dan autoridad)	Verdades (pueden verdades científicas, o no)	Bourdieu, 1996b; Bourdieu, 2019; Casos "Vacunas", "Protector Solar", "Aborto" y "Cuarentena"

Fuente: elaboración propia.

### 3. (RE)DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE POLÍTICA

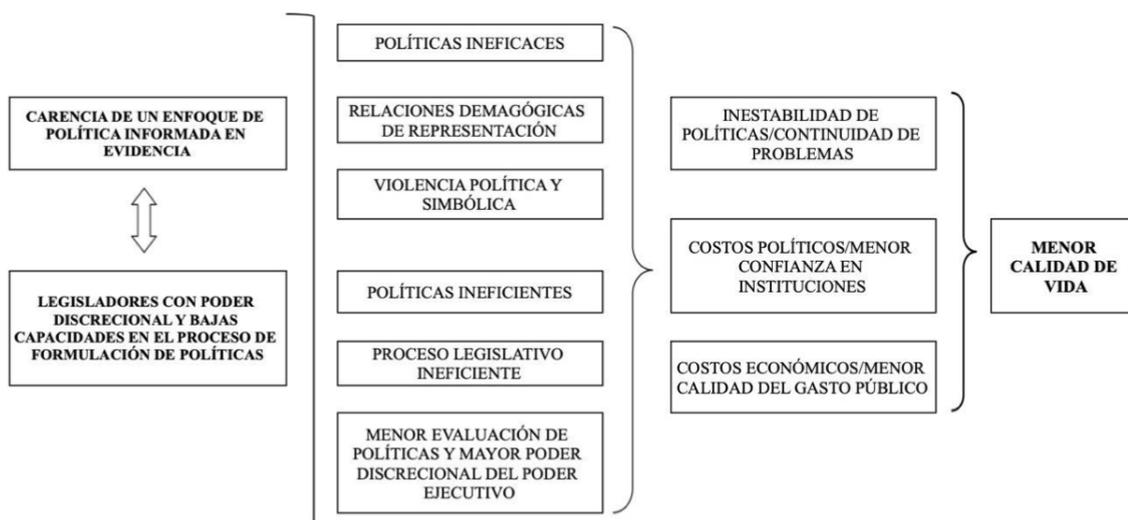
Cada sociedad, en cada momento, elabora un cuerpo de problemas sociales que da por legítimo, digno de ser debatido (...) y, hasta cierto punto, avalado por el Estado (...)

Para un sociólogo, más que para ningún otro pensador, dejar el propio pensamiento en el estado de impensado es condenarse hacer nada más que el instrumento de aquello que uno pretende pensar (Bourdieu y Wacquant, 2014, p. 291-293)

Una vez reconstruidas las relaciones que expresan los objetos de estudio se pudo definir la carencia de un enfoque parlamentario de PIE como un problema de política: ¿por qué amerita resolverse la carencia de tal enfoque? ¿Por qué desarrollar una política que promueva un enfoque de PIE en el Parlamento de Argentina? Ello implicó una redefinición del problema, al incorporar las dimensiones de violencia política y violencia simbólica ausentes en la literatura consultada.

#### Árbol de Problemas

*Carencia de un enfoque legislativo de Política Informada en Evidencia*



Fuente: Elaboración propia.

**Decisiones ineficientes e inefectivas.** Tal vez por la importación de la idea “What matters is what works” [lo que importa es lo que funciona] del ex primer ministro británico “Tony” Blair (Blair y Cunningham, 1999) se delimita frecuentemente el uso de las evidencias de políticas de manera pragmática. Esto es, como un insumo para lograr políticas efectivas y eficientes mediante justificación empírica (Aquilino, Rubio y Laffaire, 2020; CAF, 2016; CEPE, 2019; Florez Crespo, 2013; Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto, 2017; Ivarola, 2015; Jaime y Vaca Avila, 2017; J-PAL, 2018). En ese sentido, el diseño e implementación de políticas carentes de evidencias es un problema porque puede hacerlas fracasar y producir efectos indeseados.

**Relaciones de representación demagógicas.** La carencia de un enfoque parlamentario de PIE puede dar lugar a prácticas demagógicas en la medida en que permite la promesa de políticas con resultados difíciles de cumplir<sup>9</sup>. Este proceder puede servirle a los legisladores para acumular capital político profético-liderativo (Bourdieu, 1981) en el corto plazo; pero también podría perjudicarlos si otros agentes rechazan sus proyectos por carecer de justificación empírica.

Como sostiene Weber:

Hay sólo dos clases de pecados mortales en el terreno de la política: la falta de objetividad y -con frecuencia aunque no idéntica a ella- la irresponsabilidad. La vanidad, o en otros términos, la necesidad de aparecer en primer plano de la manera más evidente posible, induce frecuentemente al político a cometer uno de ambos de estos pecados. Aún más por el hecho de que el demagogo está obligado a contar con el 'efecto'. Está en peligro constante de convertirse en actor, así como de tomar con ligereza la responsabilidad de las consecuencias de sus actos, pues está preocupado simplemente por la 'impresión' que puede causar en los demás. (Weber, 2003, p.80)

**Proceso legislativo ineficiente.** La carencia de requisitos de evaluación prospectiva y justificación empírica de proyectos (análisis de costo-beneficio, costo-efectividad, costo-oportunidad, etc.) puede implicar un uso ineficiente de recursos disponibles (tiempo, asesores, presupuesto) en tanto lleva a los *policymakers* a estudiar propuestas que finalmente no avanzarán por falta de sustento y credibilidad.

**Menor evaluación de políticas y mayor discrecionalidad del PEN.** Por la falta de apreciación, uso y producción de evidencias, el Parlamento delegaría informalmente las capacidades de evaluación y legislación de PIE al Poder Ejecutivo; quien a la vez tendría menos incentivos para desarrollarlas si no se lo exigen. Menor evaluación, menor transparencia y menor rendición de cuentas es mayor posibilidad de discrecionalidad en la toma de decisiones gubernamentales, de uso ineficiente de recursos y de desvío de metas y objetivos de políticas (Oszlak, 2013).

**Costos políticos y económicos.** Producto de todo lo anterior, la inestabilidad de políticas por su fracaso, la consiguiente continuidad de problemas, la falta de credibilidad de proyectos por carecer de justificación empírica y la promesa de soluciones difíciles de cumplir puede provocar de manera indirecta pérdida de confianza en las instituciones democráticas y una menor calidad del gasto público<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La experiencia del Congreso con las "Leyes Blumberg" podría ilustrar esta dimensión.

<sup>10</sup> Un caso ejemplar podría ser el modo en que se formula la Ley de Presupuesto, ya que en comparación a otros países, el Parlamento argentino es incapaz de justificar el financiamiento de las políticas estatales en función de evaluaciones de impacto y análisis de costo-efectividad, pese al avance que significó la creación de la Oficina de Presupuesto. En el caso de la cuenta de inversión, adicionalmente, se renuncia a utilizar un insumo para aprender del desempeño estatal porque la

**Bajo desarrollo de las capacidades parlamentarias.** En base a lo anterior se podría afirmar entonces que la carencia de un enfoque de uso y apreciación de uso de evidencia entre legisladores hace a un bajo desarrollo de sus capacidades para representar, diseñar y evaluar políticas con cierta efectividad, eficiencia y relativa autonomía respecto del Poder Ejecutivo.

**Mayor violencia política (“la grieta”).** Algunos *policymakers* descreen que la evidencia sirva para tomar decisiones más efectivas (Cincunegui, Del Carril y Santiago, 2021). En efecto, sería infructuoso exigirle al conocimiento científico más de lo que puede dar y que permita resolver los grandes problemas del país. El Estado, aunque poderoso, es uno entre tantos agentes que explican el devenir del mundo social; y técnicamente, entre sus acciones y resultados pueden intervenir variables ajenas no previstas.

Pero el problema de la posverdad (Nogués, 2018) que genera la “grieta” dificulta los acuerdos para resolverlos. Esto es, juzgar una idea por la identidad política del locutor, los prejuicios y emociones que se tengan sobre él (lógica política), en lugar de juzgar la calidad de su argumentación, por su capacidad de verificar o falsear su razonamiento (lógica científica). Así, la “sociedad” toda, y el Parlamento como espacio para alcanzar esos consensos, suelen privarse de discutir políticas a partir de criterios objetivos de resultados e impactos; y en consiguiente, innovar con “lo que podría funcionar”, fortalecer “lo que funciona” o cancelar “lo que no funciona”<sup>11</sup>.

**Mayor violencia simbólica.** La literatura consultada sobre evaluación y evidencia de políticas resalta su aporte a la transparencia y la rendición de cuentas (Feinstein, 2016; Oszlak, 2013). En mi caso, pretendo demostrar que la carencia de un enfoque parlamentario de PIE exacerba la violencia simbólica implícita en todo acto de representación, por la cual el representante, en nombre del representado, tiene el poder discrecional de ponderar criterios de decisión, problemas y alternativas de solución que afectan a este y le son desconocidos como culturalmente arbitrarios (Bourdieu, 1996a; Bourdieu y Passeron, 2018).

En cambio, democratizar el acceso a las evidencias y jerarquizar su uso permite a los gobernados entender porqué quienes deciden en su nombre deciden como deciden: ¿cómo se justifica el uso de recursos y atribuciones que implica esta propuesta? ¿Hay evidencia

---

lectura hegemónica conduce a la AGN como un “organismo de control” mas no de evaluación de políticas. En suma, ambas se piensan y votan en función de *habitus* políticos (Riveros, 2021).

<sup>11</sup> Desde luego, a menudo la omisión de las evidencias es casual por los *habitus* incorporados inconscientemente. Pero otras veces es intencional porque incentivado por las reglas de juego se descarta la evidencia para satisfacer intereses inmediatos; y en el caso extremo, a distorsionarlas mediante *fakenews*, discursos de odio y otras manifestaciones violentas que afectan la cultura democrática de la diversidad, la tolerancia y el diálogo genuino. Así, “lo que me conviene” en el corto plazo puede eclipsar “lo que sucede” o “lo que podría funcionar” en el largo.

que sugiera que el problema se podría resolver mejor de otra manera? En caso de descartarla legítimamente, ¿qué valores o criterios se ponderó?

#### 4. MAGNITUD DEL PROBLEMA

La comparación hace aparecer como arbitrario, o como ligado al contexto de una tradición contingente, todo lo que era tenido como necesario (Bourdieu, 2017)

Una vez definido el marco teórico-conceptual, se avanzó en la descripción empírica del problema. ¿Cuán profunda es la carencia de un enfoque de PIE en el Parlamento argentino? ¿Qué tan alejado está el parlamento local de la tendencia internacional?

La estrategia metodológica trianguló distintos métodos y técnicas a lo largo de los dos trabajos: entrevistas, análisis de casos, de documentos y de datos de fuentes secundarias, aunque hizo hincapié en el método comparativo. Los resultados de esta investigación, junto a la literatura consultada, permitieron identificar factores que afectan la motivación, capacidad y oportunidad de uso de evidencia.

**Derecho parlamentario.** El parlamento argentino difiere de la tendencia internacional a utilizar la evaluación prospectiva legislativa como forma de legislar PIE (Riveros, 2021). Aunque con diferencias, en los 11 países comparados con Argentina el derecho insta a los *policymakers* a justificar la intervención legislativa en función de su pertinencia, alternativa, costo-beneficio (fiscales, ambientales, de género) y evidencia. Y para que estos análisis sean de buena calidad se ofrecen guías y el asesoramiento de organismos técnicos y científicos.

En cambio, el derecho parlamentario argentino confiere amplia discrecionalidad a los legisladores en la fundamentación de proyectos, ya que al eximirlos de rendir cuentas de sus decisiones en función de variables como las arriba mencionadas, les permite escoger distintos cursos de acción o inacción igualmente válidos para el derecho (Riveros, 2021).

En rigor, estas decisiones no llegan a ser arbitrarias porque están limitadas por el principio de legalidad. Sin embargo, a diferencia de las sentencias judiciales y los actos administrativos del Poder Ejecutivo, las decisiones legislativas carecen de reglas sobre el contenido de sus fundamentaciones (Pérez Bourbon, 2017): ninguna en la Cámara de Diputados y una en el Senado aunque de dudoso cumplimiento (Riveros, 2021).

Esta discrecionalidad puede considerarse un problema. Por un lado, porque dificulta a los representados dilucidar qué criterios, valores e intereses representan sus representantes cuando fundamentan una decisión. Por otro, porque asimila como iguales

ante el derecho opciones que pueden tener distintos efectos, o que para lograr el fin buscado recorren caminos diferentes (Santiago, Boullin, Cadenas, 2018).

**Capacitaciones.** Se carece de programas educativos vinculados al diseño y evaluación de políticas (Ochoa, Riveros y Zárate, 2020).

**Asesores.** La burocracia legislativa carece de requisitos de saberes sobre formulación de políticas y de PIE, así como de incentivos para el uso de evidencia (Ochoa, Riveros y Zárate, 2020).

**Informes del Ejecutivo.** Se carece de un marco normativo que limite la discrecionalidad del Poder Ejecutivo a la hora de presentar informes sobre políticas (informes del jefe de Gabinete, Memoria Anual del estado de la Nación, mensaje del presidente ante la Asamblea Legislativa) y que incentive su utilización por parte de los legisladores como una oportunidad para usar evidencia (Aquilino, Arena, Rubio y Scolari, 2019).

**Sistema de comisiones.** La cantidad de comisiones en las que participan los legisladores desalienta la especialización y la eficiencia del trabajo legislativo (Calvo, 2013; Directorio Legislativo, 2019), y por ende la motivación y oportunidad para usar evidencia.

**Asesoramiento científico-legislativo.** Los organismos del Congreso que producen información sobre políticas no producen necesariamente evidencia de políticas; además, lo hacen sobre un grupo limitado de temas preestablecidos por el marco jurídico o por criterio político de las comisiones de las que dependen (Ochoa, Riveros y Zárate, 2020).

De todos ellos, los más relevantes para los legisladores/as, la Auditoría General de la Nación y la Oficina de Presupuesto, se enfocan en los resultados de políticas, no así en su impacto, que es el tipo de información que se debería tener para juzgar la efectividad de una política. Por su parte, la Dirección Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso proveen únicamente información parlamentaria, sobre legislación comparada y antecedentes normativos, a diferencia de otras bibliotecas parlamentarias del mundo que funcionan como servicios de investigación y asesoramiento científico-legislativa.

Asimismo, el trabajo de las comisiones de investigación es inestable y depende de la voluntad de entre 10 y 12 legisladores aproximadamente.

**Incentivos informales.** Aunque los legisladores cuentan como incentivos formales de evaluación prospectiva, su ocurrencia es contingente y, en caso de utilizarse evidencias, no hay reglas para evitar los problemas que conlleva su uso (Riveros, 2021). Por otra parte, las seis guías de formulación de proyectos analizadas son extraoficiales; y al estar diseñadas desde la perspectiva jurídica, no promueven el uso de evidencias ni abordan la cuestión de su calidad (Riveros, 2021).

En suma, la formulación de PIE es contingente y parece depender de a) *habitus* individuales de legisladores; o b) incentivos informales para ganar reputación o evitar pagar

costos políticos, como lo ilustran los casos Vacunas, Aborto y Cuarentena (Ochoa, Riveros y Zárate, 2020; Riveros, 2021)<sup>12</sup>.

## 5. POSIBLES RAZONES DEL PROBLEMA

Nada es más inocente que el *laissez faire*  
(Bourdieu, 2013)

Una vez corroborado empíricamente la carencia de un *habitus* de PIE en el espacio legislativo, se procedió a comprender sus razones, para saber si era posibles modificarlas y de qué manera. ¿Por qué se carece de reglas que predispongan a usar y apreciar el uso de evidencias? ¿Bastaría cambiar esas reglas para que dicho *habitus* se generase?

La reconstrucción del intercambio legislativo y el análisis de discursos y de situaciones en las que aumentaba el interés de los legisladores por usar evidencia permitió formular hipótesis complementarias a la literatura consultada sobre el bajo desarrollo de las capacidades del parlamento argentino en el proceso de formulación de políticas.

De acuerdo a los autores consultados, este fenómeno se explicaría por la asimetría entre el parlamento y el Poder Ejecutivo, el desinterés por el juego legislativo (no querer invertir en una organización débil y preferir jugar en campos políticos provinciales) y la organización institucional de las cámaras (Calvo, 2013; Saiegh 2010; Spiller y Tommasi, 2011; Stein et al., 2006). Empero, la ruptura con las nociones tradicionales de “Congreso Nacional” y “política científica” y la introducción del concepto de *habitus* permitiría añadir razones adicionales no vinculadas a la racionalidad de los agentes.

### 5.1 EL PREDOMINIO DE LOS *HABITUS* POLÍTICO Y JURÍDICO

Si la estructuración de un *habitus* obedece a las reglas de juego por la acumulación de capital en un campo específico y a la posición en él, se deduce que las reglas de juego que pesan sobre el Congreso promueven otro tipo de *habitus*. Por lo tanto, ¿qué reglas de juego y qué *habitus* predominan en él?

Como se dijo, el Congreso es un espacio en el que se entrecruzan los campos

---

<sup>12</sup> El Caso Vacunas (2018) ilustra cómo la demanda de uso de evidencia por parte de agentes con alto volumen de capital simbólico (OMS, sociedades médicas) habría incidido en la sanción de la nueva Ley de Vacunas. El Caso “Aborto” (2018) permite afirmar que en una situación de competencia polarizada, los legisladores apelan a la evidencia provista por autoridades científicas para acumular su capital simbólico o hacer disminuir el de su contrincante. El Caso “Cuarentena” (2020) ejemplifica una situación en la que aumenta el interés por uso de evidencia para evitar pagar costos producto de una improvisación.

político, informacional, jurídico y simbólico. De los *habitus* que estructuran cada uno de estos campos se deduce que las propuestas de políticas tienden a estar guiadas principalmente por: valores o ideologías (*habitus* simbólico); interpretaciones sobre el marco jurídico (*habitus* jurídico); incentivos electorales, obediencias a jefes políticos o demandas de grupos a los que se quiere representar (*habitus* político); evidencia científica o información con otro tipo de estatus (*habitus* informativo).

Ahora bien, no todos los campos tienen la misma incidencia en el Congreso. La hipótesis es que este espacio es en mayor medida heterónomo respecto del campo político y jurídico, principalmente. Y en tanto heterónomo del campo político, también del campo periodístico al cual los agentes políticos suelen acudir para ganar reputación a cambio de adaptarse a sus reglas de juego: simplificaciones demagógicas, la prioridad al combate por sobre el debate de ideas, el interés por los jugadores más que por lo que está en juego, o la obsesión por la primicia de noticias perecederas (Bourdieu, 2010).

En efecto:

- Los abogados/as son mayoría entre los diputados/as y las capacitaciones y guías de formulación de proyectos están vinculadas casi exclusivamente al derecho y la técnica parlamentaria (Ochoa, Riveros y Zárate, 2020).
- Los organismos del Congreso que monitorean y evalúan políticas responden a un paradigma de evaluación del gasto o de sospecha; esto es, para controlar la eficiencia y legalidad de los actos del Ejecutivo, más que para asesorar científicamente a legisladores con la provisión de evidencia (Aquilino, Rubio y Laffaire, 2020; Cingunegui, Del Carril y Santiago, 2021).
- Los partidos tienden a seleccionar sus candidatos en función de un *habitus* político; por lo tanto, no exigen saberes sobre formulación de políticas y de PIE (De Luca, Jones y Tula, 2009).
- El *habitus* político que estructura la subjetividad de los legisladores en busca de reputación individual, del grupo o del jefe político, o negociaciones, tiende a predominar por sobre el *habitus* científico a la hora de formular políticas. Así, los proyectos de ley tienden a elaborarse en función de los intereses de aliados con posiciones dominantes en otros campos o como estrategias para ganar reputación en el corto plazo, a la manera de productos de marketing, más que como propuestas de

políticas viables para intentar resolver un problema social con cierta eficacia<sup>13</sup> (Ochoa, Riveros y Zárate, 2020).

- Esta lógica se acentuaría en situaciones de competencia que incitan a los legisladores a acumular capital político profético-liderativo (Bourdieu, 1981) al procurar capitalizar una una demanda de respuesta inmediata legitimada desde el campo periodístico, y en ausencia de un horizonte claro de costos políticos que podrían pagarse en lo inmediato por legislar sin evidencia.
- El *habitus* político tiende a estructurar la dinámica de las sesiones informativas con el jefe de Gabinete, en la medida en que son “un debate con escasa evidencia y muchas preguntas sin foco” que suele “ser utilizado como un momento para fijar agenda o captar atención mediática” (Aquilino, et al., 2019).
- Argentina carece de un cultura de evaluación de políticas y por lo tanto de producción y uso de evidencias, pese a los avances logrados en los últimos años (Aquilino y de la Paz Rolón, 2021; Aquilino, Rubio y Laffaire, 2020; )

## 5.2 LA COMPETENCIA POLÍTICA COMO INCENTIVO A PRODUCIR LEYES MÁS QUE POLÍTICAS

La carencia de un enfoque de PIE es, en rigor, la carencia de un enfoque de políticas estatales que suele dificultar aún más la apreciación y uso de evidencia. Por eso cabe destacar la diferencia entre legislar PIE y legislar con evidencia, término que suele emplearse en la literatura y los legisladores (Ochoa, Riveros y Zárate, 2020) .

Esta última, por imperio del *habitus* jurídico implicaría pensar que las leyes son el único producto que pueden lograr los legisladores para resolver problemas. Sin embargo,

Hacer una ley es distinto a hacer una política. La ley puede ser apenas el marco normativo de una política. Pero si lo que se busca es resolver un problema social, el camino es crear una política, no necesariamente una ley. En este sentido, las leyes son una de las alternativas de las que disponen los legisladores para resolver un problema. Otros podrían ser: resoluciones

---

<sup>13</sup> Los casos “Protector Solar” y “Leyes que no son políticas” permitieron formular estas hipótesis. Con el primero se sostuvo que el uso insuficiente de evidencia y la carencia de análisis de costo-efectividad para justificar la incorporación del protector solar factor 30 en el Programa Médico Obligatorio podría haber ocurrido porque los legisladores reprodujeron el problema y la solución tal como había sido definidas desde el periodismo y la opinión pública. Así, en lugar de pensar estrategias para disminuir los casos de cáncer de piel, problematizaron el aumento de precios de los protectores solares con una teoría de cambio carente de evidencia. Con el segundo, se planteó que el desinterés de los legisladores en resolver el problema de la falta de reglamentación de leyes por parte del Ejecutivo podría deberse al interés en lograr meramente “épicas” legislativas.

y declaraciones formales de las cámaras o negociaciones informales con otros agentes estatales para incidir en el curso de una política. Esta última es una estrategia que suelen utilizar los legisladores de la coalición oficialista, para evitar restringir el margen de acción del jefe de su coalición de gobierno a través de la sanción de una ley. (Ochoa, Riveros y Zárate, 2020, p. 26)

En tanto, por imperio del *habitus* político, en ocasiones los agentes podrían estar interesados en hacer proyectos como productos de marketing para posicionarse y ganar capital político, más que por hacer políticas de buena calidad. En consecuencia, se bloquean de antemano las alternativas que conspiran contra este interés y que de acuerdo a las evidencias podrían ser más beneficiosas<sup>14</sup>.

La carencia de un enfoque de política estatal y de un enfoque de PIE, por ende, podría explicar fenómenos como la “inflación de leyes”, el desinterés por la evaluación ex post de las normas, o cierta indiferencia cuando el Ejecutivo demora la reglamentación de leyes (Ochoa, Riveros y Zárate, 2020)

### 5.3 POLÍTICA PARA LA CIENCIA PERO NO CIENCIA PARA LA POLÍTICA

Otro factor que podría desincentivar el desarrollo de capacidades parlamentarias para la formulación de PIE es el enfoque de la política científica, que no parece promover la construcción y acceso a evidencias.

El autor pudo plantear esta hipótesis embrionaria luego de analizar el texto de la Ley 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación de 2001 y los discursos del 11 de febrero de 2021 en la Cámara de Diputados con motivo de la votación de un proyecto de Ley de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Este análisis discursivo permite concluir que el enfoque hegemónico concibe la “política científica” como estrategia para el “desarrollo económico”, mas no como una estrategia para el desarrollo de las capacidades estatales para evaluar políticas e informarlas en evidencias. Así, los discursos delimitan los usos estatales de la “ciencia” a “desarrollo económico basado en conocimiento”, “estructuras productivas”, “inversiones públicas y privadas”, “divisas”, “avance tecnológico” y “financiamiento”, entre otros términos (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2021).

Por ende, los problemas de la política científica argentina parecen girar en torno al financiamiento público, las inversiones privadas y la desigualdad de género y entre las provincias, principalmente.

---

<sup>14</sup> El Caso “Protector Solar” ratifica esta idea.

En paralelo, se suele asociar lo científico a la “técnica”, la “tecnología”, la “innovación productiva” y a reducirlo a lo que se conoce como “ciencias naturales”, “duras”, “exactas”, medicina e ingeniería.

Ahora bien, si se comparte que “la ciencia es un cómo, no un qué y mucho menos un quién” (Nogués, 2018), es decir, una forma de pensar y construir conocimiento a partir de criterios de confiabilidad, el efecto político de estas representaciones sobre lo científico puede llevar a desvalorizar el aporte de ciertos organismos estatales como fuentes legítimas de construcción de evidencias, aunque esta no esté entre sus responsabilidades primarias.

Así, en la conformación del “Sistema de Ciencia, Técnica y Tecnología” (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2001) se hace explícita mención a instituciones vinculadas a esas ciencias (que además son mayoría) pero se omiten otras que construyen conocimiento científico sobre las políticas laborales, sociales, educativas, de transporte, etc.

Así, de acuerdo a los datos que aportan Cincunegui, Del Carril y Santiago (2021), los investigadores del CONICET en ciencias sociales y humanidades, más proclives que las otras ciencias a reflexionar sobre la evaluación de políticas, son mayoría en universidades públicas y privadas y minoría en los “organismos de ciencia y técnica”, “institutos exclusivos del CONICET” o con “contraparte de organismos de ciencia y tecnología”. Lo cual abona la hipótesis de que los organismos vinculados a funciones gubernamentales se escinden de aquellas ciencias que permiten desarrollar sus capacidades de evaluación.

Así, en una serie de entrevistas recientes (Cincunegui, Del Carril y Santiago, 2021), los consultados consideran que los organismos bajo la órbita del Congreso, como la AGN, la Defensoría del Pueblo o la Procuración Penitenciaria, no suministran asesoramiento científico, pese a las evidencias que construyen para poder operar como “organismos de control” (Ochoa, Riveros y Zárate, 2020).

Un ejemplo de esta consecuencia podría ser lo que sucede con la ANSES, que a pesar de no ser considerado un “organismo científico”, tiene un Observatorio de la Seguridad Social que construye evidencias sobre una de las políticas con mayor consenso en Argentina, como la Asignación Universal por Hijo por su impacto en los derechos básicos de la infancia y la adolescencia. Pero producto de la delimitación de lo científico, los planes de desarrollo científico excluyen el desarrollo de sus capacidades científicas para evidenciar políticas.

## **6. CONCLUSIONES**

Acorde a la máxima extensión posible de la ponencia, el autor cree haber narrado la forma en que se puede comprobar empíricamente la carencia de un enfoque de PIE en el Parlamento argentino. Principalmente mediante el método comparativo, que permite

comprender que lo que aparenta “natural” en las capacidades del Congreso es en rigor una arbitrariedad cultural; y que la definición de “lo que es” (Congreso = mero poder legislativo) implica una toma de posición sobre “lo que debe ser” (el Congreso no debe ser relevante en la formulación y evaluación de políticas).

En este marco, la ruptura epistemológica y reconstrucción de las relaciones de lucha simbólica que expresan las nociones de evidencia, política informada en evidencia y Congreso Nacional permitieron redefinir el problema de la carencia de un enfoque de PIE, al incorporar las dimensiones de violencia política y simbólica, y fundamentar en Riveros (2021) una solución basada en los principios de soberanía política, participación ciudadana y análisis multidisciplinario.

De esta manera el enfoque pudo ratificar y rectificar las “promesas” de legislar políticas con evidencia. Por un lado, incorporar en la argumentación política parámetros objetivos de resultados e impactos podría abonar al acuerdo y estabilidad de políticas para resolver problemas sociales, a menudo exacerbados por la lógica anti-científica de la posverdad, las *fake news*, los discursos de odio, la “grieta” y demás expresiones de la violencia política, ya sea de manera casual o intencional (Nogués, 2018).

Por otro lado, justificar empíricamente las propuestas de política permitiría fortalecer las relaciones de representación democrática, al permitirle a los representados entender porque sus representantes decidieron como decidieron, para y por ellos.

Se concluye entonces que, desde esta perspectiva, un enfoque de PIE no es un problema que pueda definirse únicamente en términos cuantitativos, es decir, por la cantidad de proyectos, leyes, debates y decisiones en general formuladas sin evidencia; sino más bien en términos cualitativos, porque un solo acto carente de fundamentación empírica (o de baja calidad) produce problemas colaterales. Por esa razón, las investigaciones del autor priorizaron indagar la magnitud del problema, más que la intensidad con la que se manifiesta.

Al respecto, el método comparativo permitió dimensionar el alto nivel de violencia simbólica ejercido por los legisladores argentinos, debido al *laissez faire* que habilita el derecho parlamentario en la toma de decisiones. Esta falta de fundamentación empírica, a la postre, dificulta evaluar prospectivamente alternativas de política que son iguales ante el derecho pero pueden tener distintos efectos o recorridos para lograrlos.

En suma, con esta ética de la responsabilidad en la función pública el Parlamento delega a otros *policymakers* la capacidad de evidenciar políticas y se rehúsa a desarrollar sus capacidades de representar, diseñar y evaluar políticas con cierta eficacia, eficiencia y relativa autonomía respecto del Poder Ejecutivo.

Para comprender las razones de este problema, las investigaciones también permitieron trazar hipótesis complementarias a las de la literatura politológica consultada.

Esto es, además de incentivos institucionales y cálculos racionales, también existen esquemas mentales (por el predominio de *habitus* políticos y jurídicos) que dificultan apreciar, usar y producir evidencia de políticas. Entre otras, las nociones tradicionales de evidencia, ciencia, política efectiva, política científica y Congreso Nacional, amparan el poder discrecional de los legisladores y la posición subordinada del parlamento en el campo estatal.

Por eso, la afirmación de que legisladores incluso políticamente adversarios, por estar en posiciones de dominación similares, se comportan como clase, y parecen mantener un consenso ortodoxo e implícito según el cual debe haber política para la ciencia pero no ciencia para la política.

A modo de conclusión, si las reglas del campo político argentino no ofrece incentivos para legitimar este problema, más allá de las PIE tomadas al calor de la pandemia del coronavirus, quedaría mirar a los campos científico y académico. El problema adicional es que como ya advertía Bourdieu (Bourdieu, 2003; Bourdieu y Wacquant, 2014), a menudo estos campos pierden autonomía frente a los campos económico y estatal. Por eso podría entenderse el énfasis de la literatura en el uso pragmático de evidencias, mas no como modo de evaluar desempeños y transparentar decisiones.

Lo dicho me lleva a pensar si merece promover espacios de reflexión epistemológica, a la manera de una sociología de los problemas públicos o una epistemología de las políticas estatales. Si el modo en que se define un problema delimita el abanico de opciones para resolverlo, “pensar lo impensado”, esto es, las relaciones que implican los problemas de política y la gama de efectos que podría provocar cada alternativa, permitiría desarrollar las capacidades de representar, acordar, diseñar, implementar y evaluar políticas para resolver malestares sociales.

Como dijo Bourdieu (2017), “no hay democracia efectiva sin verdadero contra-poder crítico”. Y por eso, tal vez la incorporación de la lógica científica de las PIE en el proceso de formulación de políticas sea una oportunidad para innovar en la resolución de problemas, repensándose primero a uno mismo.

## **7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. (Octubre, 2007). La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento. Conferencia llevada a cabo en el *Seminario Internacional Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina*, Buenos Aires, Argentina.

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la

- política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. Acuña. (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 19-67). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Aquilino, N. (2015). *Hacia una política nacional de evaluación*. CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1208.pdf>
- Aquilino, N., Arena, E., Rubio, J. y Scolari, J. (2019). *El Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso: aportes para plantear, medir e informar sobre la gestión de gobierno*. CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/07/El-Jefe-de-Gabinete-de-Ministros-en-el-Congreso.pdf>
- Aquilino, N. y de la Paz Rolón, G. (2021). *La creación de la Agencia Federal de Evaluación de Políticas Públicas: una deuda*. CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/02/INF-MYE-La-creacion-de-la-Agencia-Federal-de-Evaluacion-Aquilino-de-la-P...-1.pdf>
- Aquilino, N. Rubio, J. y Laffaire, M. (2020). *Agencia Federal de Evaluación: antecedentes y desafíos institucionales*. CIPPEC: Programa de Monitoreo y Evaluación. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/04/DPP-220-Agencia-Federal-de-Evaluaci%C3%B3n-Aquilino-Rubio-y-Laffaire-marzo-....pdf>
- Banks, G. (2018, 30 de noviembre). *Whatever happened to evidence-based policymaking? The Mandarin*. Recuperado de <https://www.themandarin.com.au/102083-whatever-happened-to-evidence-based-policy-making/>
- Blair, T. y Cunningham, J. (1999). *Modernising government*. Reino Unido. Recuperado de <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/modgov.pdf>
- Bourdieu, P. (1981) *La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique*. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36 (36-37), pp. 3-24.
- Bourdieu, P. (1985). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*.

- Madrid: Akal.
- Bourdieu, P. (1996a) *Cosas Dichas*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Bourdieu, P. (1996b) *Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. Sociedad* (8), 5-29.
- Bourdieu, P. (2000) *Los usos sociales de la ciencia*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Bourdieu, P. (2003). *El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2004). *Autoanálisis de un sociólogo*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2010). *Sobre la televisión*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2013). Post-scriptum. En P. Bourdieu. (Comp.), *La miseria del mundo* (pp. 557-559). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado*. Buenos Aires: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2017). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba..
- Bourdieu, P. (2019). *Curso de sociología general 1. Conceptos fundamentales*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bourdieu, P. Chamboredon, J. C., y Passeron, J. C. (2011). *El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Buenos Aires: Editorial Siglo Veintiuno.
- Bourdieu, P. y Gunther, T. (2002). *La fuerza del derecho*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (2018). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema educativo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2014). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- CAF (Productor). (2016). *5 consejos para evaluar políticas públicas* [YouTube]. De [https://www.youtube.com/watch?v=1bDJJF\\_djDU](https://www.youtube.com/watch?v=1bDJJF_djDU)
- CEPE. (2019). *Sobre el CEPE*. Universidad Torcuato Di Tella. Recuperado de [https://www.utdt.edu/listado\\_contenidos.php?id\\_item\\_menu=27865](https://www.utdt.edu/listado_contenidos.php?id_item_menu=27865)
- Campanario, S. (2014, 15 de julio). La tiranía de los expertos que visten traje: disparen

- contra los guardianes del 'desarrollo internacional'. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-tirania-de-los-expertos-que-visten-traje-disparen-contra-los-guardianes-del-desarrollo-internacional-nid1701287/>
- Calvo, E. (2013). Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino. En C. Acuña. (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 121-155). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Cincunegui, J., Del Carril, S. y Santiago, A. (2021). *Ciencia y Parlamento en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Austral.
- CIPPEC. (2016). El Mapa Diagnóstico de la Evaluación en Argentina. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=879&v=3sx6Zkpbs54&feature=emb\\_title](https://www.youtube.com/watch?time_continue=879&v=3sx6Zkpbs54&feature=emb_title)
- CIPPEC (Productor). (2018). *Los desafíos de evaluar políticas públicas en Argentina* [YouTube]. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=330&v=OAll8zGoEbY&feature=emb\\_title](https://www.youtube.com/watch?time_continue=330&v=OAll8zGoEbY&feature=emb_title)
- De Luca, M., Jones, M. P. y Tula, I. (2009). De internas, aparatos y punteros la selección de candidatos a diputados nacionales en Argentina, 1983-2005. En F. Freidenberg y M. Alcántara Sáez (coord.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático* (pp. 269-298). México, D.F.: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Directorio Legislativo. (2019). *Congreso Abierto: aportes para transparentar el trabajo en comisiones en la Cámara de Diputados de la Nación*. Recuperado de <https://directoriolegislativo.org/blog/2019/10/09/congreso-abierto-aportes-para-transparentar-el-trabajo-en-comisiones-en-la-camara-de-diputados-de-la-nacion/>
- Facultad de Derecho de la Universidad Austral (Productor). (2020). Diálogo Jurídico. Episodio siete, temporada uno. [YouTube] <https://www.youtube.com/watch?v=KgJlf28Adgo&feature=youtu.be>
- Feinstein, O. (2016). "La evaluación programática de políticas públicas". En CAF (Ed.), *La*

- evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos* (pp. 27-48). Argentina: Corporación Andina de Fomento.
- Flores Crespo, P. (enero-marzo, 2013). El enfoque de la política basado en la evidencia: Análisis de su utilidad para la educación de México. *Revista mexicana de investigación educativa*, 18 (56). Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-66662013000100012#notas](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662013000100012#notas)
- Gargarella, R. (2004). *Crítica de la Constitución. Sus zonas oscuras*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Guilera, S. (2018, 25 de agosto). Por qué legislar con evidencia. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/opinion/2018/08/25/por-que-legislar-con-evidencia-empirica/>
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (Productor). (2021). Sesión Especial del 12 de febrero, período parlamentario 138. [YouTube] <https://youtu.be/z6fYRHjGj0o>
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2001). *Ley 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto. (2017). *Estrategia 3ie 2020 Mejorando vidas a través de acciones informadas por evidencia*. Recuperado de <https://www.3ieimpact.org/sites/default/files/2018-11/3ie-strategy-2020-spanish.pdf>
- Ivarola, L. (2015). Reseña Evidence-Based Policy: a Practical Guide to Doing it Better. *Filosofía de la economía*, (4). 133-139.
- Jaime, F. y Vaca Avila, P. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. *Estado abierto*, 2 (1), 51-76.
- J-PAL. (2018). *Creating a culture of evidence use: lessons from j-pal's government partnerships in latin america*. Recuperado de [https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/documents/creating-a-culture-of-evidence-use-lessons-from-jpal-govt-partnerships-in-latin-america\\_english.pdf](https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/documents/creating-a-culture-of-evidence-use-lessons-from-jpal-govt-partnerships-in-latin-america_english.pdf)
- Nogués, G. (2018). *Pensar con otros. Una guía de supervivencia en tiempos de posverdad*. Buenos Aires: El Gato y la Caja.

- Ochoa, M. R., Riveros, P., Zárata, A. (2020). *Legislar políticas con evidencia. Desafíos y propuestas para la Cámara de Diputados de la Nación*. Universidad Austral, Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. (2013). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Reforma del Estado y de la Administración Pública. Simposio llevado a cabo en el XVII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, Uruguay.
- Pérez Bourbon, H. (2007). *Manual de Técnica Legislativa*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- RAE. (2021). Diccionario de la Lengua Española. Madrid: Real Academia Española.
- Riveros, P. (2021). *Evaluación prospectiva para legislar políticas con evidencia: una estrategia integral para el parlamento argentino*. Universidad Austral, Buenos Aires, Argentina.
- Saiegh, S. (2010). "Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures". En C. Scarstascini, E. Stein, y M. Tommasi, (Eds.), *How Democracy Works: political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking* (pp. 47-75). Washington D.C. Estados Unidos. Inter-American Development Bank. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University.
- Santiago, A., Boulin, I., y Cardenas, E. (2018). *Innovar el derecho administrativo. Bases para la mejora del sistema regulatorio y la calidad de las políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Austral. Recuperado de [https://www.austral.edu.ar/escueladegobierno/wp-content/uploads/2018/03/boulin\\_jui\\_o18.pdf](https://www.austral.edu.ar/escueladegobierno/wp-content/uploads/2018/03/boulin_jui_o18.pdf)
- Spiller, P. y Tommasi, M. (2011). Un país sin rumbo: ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina? En C. Scartascini et al. (Ed.), *El Juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (pp. 75-115). Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stein, P., Tomassi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. (2006). *La política de las*

*políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina.* México: Editorial  
Planeta Mexicana.

Weber, M. (2003). *El político y el científico.* Buenos Aires: Prometeo.