



Capítulo 2. Naturaleza de los desafíos sociales

2.1 Formas de percibir los desafíos	20
2.2 Ejemplo de una transición en la percepción de un desafío social	22
2.3 Maneras de abordar desafíos	23
2.4 Ejemplos de enfoques de priorización de desafíos a abordar	24
2.5 Informes de comisiones globales según el tipo de desafíos	25
2.6 Referencias	27

Este es el primero de tres capítulos que exploran el asunto central de este informe: ¿Qué implica la sistematización del uso de la evidencia, por todos los tipos de tomadores de decisiones, en el abordaje de desafíos sociales? Aquí nos enfocamos en la naturaleza de los desafíos sociales. En el capítulo 3 nos enfocamos en las decisiones y los tomadores de decisiones, o la demanda por evidencia. En el capítulo 4 nos enfocamos en los estudios, las síntesis y las guías, o la provisión de evidencia.

Copyright © 2022 Universidad McMaster. Todos los derechos reservados. Este trabajo está licenciado bajo la licencia Creative Commons Atribución-SinDerivadas 4.0 Internacional. Ninguna sección de este informe puede ser adaptada de ninguna manera sin el consentimiento previo y por escrito de quien lo publica.

Este informe y la información contenida en él son solo para uso informativo y de interés público. Aunque la secretaría y los comisionados trataron de garantizar que la información estuviera actualizada y fuera correcta al momento de la redacción, la información es distribuida tal como está, sin garantía expresa o implícita. La información contenida en este informe no pretende reemplazar asesorías financieras, legales o médicas.

La Universidad de McMaster, la secretaría de la Comisión de Evidencia, los comisionados y quien publica este informe no asumen ninguna responsabilidad por las pérdidas o los daños causados o presuntamente causados, directa o indirectamente, por el uso de la información contenida en este informe. La Universidad de McMaster, la secretaría, los comisionados y quien publica este informe renuncian a toda responsabilidad derivada del uso o la aplicación de la información contenida en este informe.

Quien publica de este informe es McMaster Health Forum, 1280 Main St. West, MML-417, Hamilton, ON, Canada L8S 4L6. En nombre de la Comisión de Evidencia, McMaster Health Forum acoge toda retroalimentación sobre el informe, así como sugerencias sobre caminos para influir en pro de las recomendaciones del informe. Por favor envíe sus comentarios a evidencecommission@mcmaster.ca.

La manera adecuada de citar este informe es:

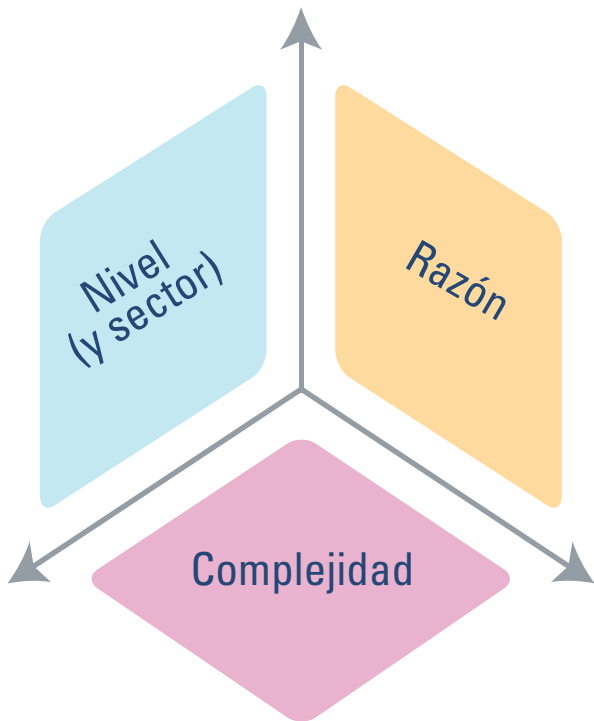
Global Commission on Evidence to Address Societal Challenges. Chapter 2. Nature of societal challenges. The Evidence Commission report: A wake-up call and path forward for decision-makers, evidence intermediaries, and impact-oriented evidence producers. Hamilton: McMaster Health Forum, 2022;p19-27

ISBN: 978-1-927565-43-8 (Online)

ISBN: 978-1-927565-37-7 (Print)



2.1 Formas de percibir los desafíos



Un desafío puede ser mirado según el nivel en el cual es típicamente abordado, según la razón por la cual se considera un problema meritorio de nuestra atención,(1) o según la complejidad del problema subyacente. Dimensiones adicionales de un desafío pueden incluir el horizonte temporal (p. ej. Los efectos de servicios sociales y de salud sobre las experiencias y desenlaces con frecuencia pueden ser evaluados en semanas y meses, mientras que los efectos de acciones sobre el cambio climático son modeladas para décadas y siglos) y la complejidad de los actores interesados (p. ej. Algunos desafíos pueden ser discutidos con asociaciones bien organizadas de actores interesados, mientras que otros requieren de la vinculación de un número mayor y diverso de grupos, incluyendo grupos de la sociedad civil).

Un desafío también puede ser expresado negativamente (como un problema) o positivamente (como una meta o una fortaleza sobre la cual construir). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los enfoques basados en fortalezas que son defendidos con frecuencia por comunidades indígenas son ejemplos de expresiones positivas.

La denominación usada para describir un desafío puede parecer neutral para algunos y politizada para otros. Por ejemplo, palabras como ‘sostenible’ han sido usadas en países como Brasil por los que buscan preservar la selva amazónica y por los que buscan permitir su deforestación (bajo la denominación de ‘silvicultura sostenible’).

Nivel (y sector) en el cual un desafío es usualmente abordado	Sectorial nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de salud que fallan en mejorar los desenlaces en salud y las experiencias en la atención • Instituciones educativas debatiéndose con la instrucción virtual • Estándares de vida en declive
	Intersectorial nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Resistencia antimicrobiana • Violencia de género • Niveles crecientes de desigualdad • Falta de confianza en las instituciones • Metas no alcanzadas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
	Coordinación global (o regional)	<ul style="list-style-type: none"> • Patrones inequitativos en la vacunación contra COVID-19 • Cambio climático

Razones para considerar que un problema es meritorio de nuestra atención	Valores	“Este problema no refleja lo que somos como sociedad”
	Pasado	“Este problema se está volviendo mucho peor”
	Otros grupos en la jurisdicción	“Este grupo lo está haciendo mucho peor que cualquier otro”
	Otras jurisdicciones	“Este país lo está haciendo mucho peor que sus semejantes”
	Otras estructuraciones	“No es un asunto de cantidad insuficiente o de distribución inequitativa de trabajadores, sino un problema de incentivos financieros desalineados”

Complejidad del problema subyacente	Simple	Causas y efectos pueden ser fácilmente identificados y la solución puede implicar una única acción
	Complicado	Las causas pueden ser identificadas y la solución puede implicar reglas y procesos
	Complejo	Algunas causas pueden ser identificadas, otras están escondidas, y algunas pueden ser consecuencia de otras, y la solución es multidimensional y puede requerir ajustes en su implementación
	Complejidad 'elevada al cubo' (o perversa)*	Las causas son aún más complejas porque los síntomas pueden convertirse en causas y porque bucles de retroalimentación operan, entonces las soluciones son altamente específicas para cada contexto, y las soluciones equivocadas o inoportunas pueden empeorar el problema

**Algunos comisionados cuestionaron el valor de distinguir los grados de complejidad y de usar la etiqueta 'perversa' que a veces ha sido asociada a problemas de complejidad significativa. Aquí usamos el término 'complejidad elevada al cubo' para capturar el mayor grado de complejidad y resaltar que algunos se refieren a esos problemas como perversos. Un comisionado señaló que la complejidad con frecuencia se manifiesta como un intercambio en los desenlaces entre sectores (p. ej. Una intervención puede mejorar los desenlaces en educación y empeorar los desenlaces en salud) y la necesidad de una adecuada secuenciación de las intervenciones. Un segundo comisionado señaló que otros han denominado tales desafíos como 'caóticos', y que la naturaleza caótica de estos desafíos puede significar que lo aprendido de las soluciones que se intentaron previamente puede no funcionar actualmente.(2)*






















Formuladora de políticas gubernamentales, Soledad Quiroz Valenzuela
Asesora gubernamental de ciencia que contribuye con su experiencia nacional a esfuerzos regionales y globales por mejorar la calidad de la asesoría científica al gobierno

Algunos de mis compañeros comisionados están enfocados en mejorar lo que ya existe, pero en muchos países de Latinoamérica, todavía no contamos con los cimientos requeridos para usar la evidencia para abordar desafíos sociales. Algunos gobiernos no cuentan con organismos asesores, por lo que necesitamos empezar por establecerlos. La mayoría de los gobiernos no tienen personal entrenado en cómo usar la evidencia de manera rutinaria en su trabajo. No creo que Latinoamérica sea la única región en estas condiciones. En mi rol de vicepresidente de políticas con la Red Internacional para Asesoramiento Científico Gubernamental (INGSA, por sus siglas en inglés), escucho descripciones similares de colegas de otras regiones. Redes como INGSA pueden jugar un rol clave en mostrar la relevancia de un sistema de apoyo con evidencia que funcione para su contexto.

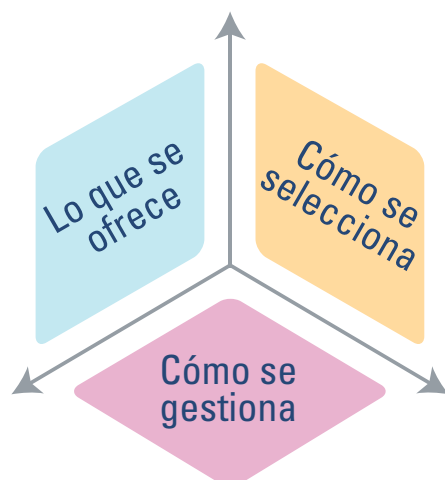


2.2 Ejemplo de una transición en la percepción de un desafío social

Las prácticas de pesca no sostenible son un ejemplo interesante del cambio en el tiempo en la manera en la que percibimos un desafío social. Lo que previamente era percibido como un problema doméstico sectorial complicado, ahora se concibe como parte de un problema más complejo o de ‘complejidad elevada al cubo’, y como un problema de coordinación intersectorial nacional y global (o al menos regional).(3)

Nivel	Ámbitos en los que los desafíos deben ser concebidos					Marco conceptual de gestión
Gestión de pesqueras de especie única	Especies únicas 					Plan de gestión pesquera
Enfoque por ecosistemas para la gestión de pesqueras de especie única	Especies únicas 		 Clima	 Ecología	 Hábitat	Plan de gestión pesquera
Gestión pesquera de amplio espectro basada en ecosistemas	Múltiples especies 		 Clima	 Ecología	 Hábitat	Plan de gestión pesquera
Gestión de la totalidad del océano basada en ecosistemas	 Acuicultura	 Conservación	 Desarrollo	 Ecoturismo	 Energía	Planes de océano regional
	 Pesquerías	 Marítimo	 Petróleo y gas	 Reservas	 Otro	

2.3 Maneras de abordar desafíos



Los desafíos sociales pueden ser abordados de muchas maneras. Aquí describimos tres maneras, algunas de las cuales pueden ser combinadas. Por ejemplo, un equipo de profesionales en investigación e innovación puede formar sociedades con líderes comunitarios para diseñar conjuntamente una única intervención para abordar un desafío social. Alternativamente, un grupo de investigadores puede usar una combinación de analítica de datos, análisis de costo-efectividad y modelamiento para identificar qué combinaciones de intervenciones basadas en la evidencia tendrán mayor impacto en jurisdicciones con cierto perfil, como se realizó con las Prioridades para el Control de Enfermedades 3, una revisión periódica para abordar la carga de enfermedad en contextos de bajos recursos.(4)

Maneras de abordar desafíos

Descripciones

Lo que se ofrece	Intervención única	Una intervención (p. ej. Una política, un programa, un servicio o un producto) es seleccionado basándose en la certeza de la evidencia de que los beneficios superan los riesgos, y que la intervención es asequible para los que la pagarán y aceptable para los que la recibirán
	Paquete (o grupo) de intervenciones	Un grupo óptimo de intervenciones es seleccionado basándose en las intervenciones que mejorarán de mayor manera los desenlaces dentro de un presupuesto fijo
	Combinación sinérgica de intervenciones	Una combinación óptima de intervenciones es seleccionada basándose en la probabilidad de que algunas intervenciones interactúen con otras intervenciones de manera que el 'todo sea mejor que la suma de sus partes', o que simultáneamente alcancen múltiples objetivos
Cómo se selecciona o desarrolla	Intervención seleccionada es basada en la evidencia	Una intervención es seleccionada de un grupo de intervenciones que han demostrado funcionar para el mismo problema experimentado a nivel local
	Nueva intervención desarrollada	Una intervención es diseñada por investigadores, innovadores y otros
	Intervención diseñada conjuntamente	Una intervención es desarrollada conjuntamente por los que la recibirán y/o los que la ofrecerán, así como también por investigadores, innovadores y otros
	Acción dirigida por comunidades	Una intervención es desarrollada por representantes de la comunidad que reconocen la necesidad de la intervención y que la recibirán
Cómo se gestiona en el tiempo	Gestión de cartera/portafolio	Una cartera/portafolio óptima es seleccionada, de manera que logre objetivos estratégicos, refleje la capacidad de prestación, y equilibre la implementación de iniciativas de cambio y el mantenimiento del trabajo como está, al tiempo que optimiza la rentabilidad
	Pensamiento sistémico (5)	Las intervenciones son combinadas, adaptadas y reemplazadas basándose en una comprensión de los patrones en sus relaciones e interacciones en sistemas adaptativos complejos que están en constante e impredecible cambio

2.4 Ejemplos de enfoques de priorización de desafíos a abordar

Muchos enfoques pueden ser empleados para priorizar desafíos sociales. Estos pueden variar según la amplitud de los desafíos y el rango de tiempo en que se encuentran, y según el grado en el cual pueden informar el establecimiento de prioridades. El establecimiento de prioridades puede ser para bienes públicos globales relacionados con evidencia (que son mencionados en el capítulo 6) o para las estrategias usadas por intermediarios de evidencia (que mencionamos en los capítulos 5 y 6). A continuación describimos cinco enfoques generales que pueden ser usados para priorizar la acción en desafíos sociales. El primero considera todos los sectores posibles y los otros cuatro son tomados del sector salud. Para cada ejemplo, sugerimos algunas de las ventajas y las desventajas del enfoque.

Enfoque	Ejemplos	Ventajas	Desventajas
Desafíos sociales amplios operando a largo plazo	Enfoque del Instituto de Prioridades Globales para establecer una agenda de investigación (6)	Atención a muy largo plazo, incluyendo las múltiples generaciones que vendrán después de nosotros, y al riesgo existencial, como la extinción de la especie humana	Enfocado en las grandes áreas en las que la evidencia es requerida, sin prestar atención a las preguntas específicas a responder o a las formas de evidencia para responderlas en cada gran área
Desafíos de gama media operando a corto plazo	Enfoques de asignación de recursos, como la elaboración de un presupuesto para programas y el análisis marginal, la evaluación de tecnologías, y la evaluación multicriterio sobre el valor* (7)	Atención a cómo los recursos humanos y financieros pueden ser asignados de la mejor forma dentro de un sector para alcanzar el mayor valor del dinero	Igual que en las filas anteriores y siguientes, sumado a la tendencia de realizar estos enfoques de manera episódica y no como procesos vivos
Preguntas de investigación específicas donde nueva investigación primaria es requerida en este momento	Enfoque de la Alianza James Lind para vincular a pacientes, cuidadores y profesionales en la priorización del top 10 de preguntas sin respuestas (o con incertidumbre en la evidencia) sobre un tema específico	Prioridades de investigación establecidas por los que necesitan usar la evidencia resultante y con una verificación de que la mejor evidencia no existe aún para cada potencial prioridad	Tendencia a enfocarse en productos y servicios, sin enfocarse al mismo tiempo en cómo alcanzar la combinación adecuada de múltiples productos y servicios diferentes para los que los necesitan
Preguntas de investigación específicas donde una síntesis de la mejor evidencia global es requerida en este momento	La herramienta SPARK para vincular formuladores de políticas gubernamentales y otros actores en la priorización de preguntas para síntesis de evidencia sobre la organización del sistema de salud y estrategias de implementación requeridas para obtener la combinación adecuada de productos y servicios para quienes los necesitan (8)	Igual que en las filas anteriores, además del enfoque en síntesis de evidencias para complementar la investigación primaria	Falta de anticipación a necesidades futuras, lo que incluye situaciones que tienden a recurrir con ciclos políticos y económicos y situaciones para las cuales la preparación será esencial
Decisiones específicas donde la evidencia contextualizada a nivel local es requerida en este momento, usualmente en períodos de tiempo muy cortos	El enfoque COVID-END para priorizar solicitudes urgentes de formuladores de políticas nacionales y subnacionales para preparar síntesis de evidencia rápida en períodos de 1 a 10 días y financiadas de un fondo común en un período de un año	Uso de indicadores indirectos para medir la probabilidad de impacto (solicitudes de alto nivel e interés de múltiples jurisdicciones), una verificación de que la mejor evidencia no existe o no está sintetizada todavía, y verificaciones sobre la posibilidad de completar el trabajo en el período de tiempo solicitado y en objetivos de gasto bimensuales	Potencial de duplicación en la producción de nuevos bienes públicos globales y de que esos bienes sean de menor calidad que si se hubiera preparado una síntesis de evidencia viva por equipos metodológicamente fuertes que hayan anticipado una necesidad futura y hayan realizado actualizaciones que puedan ser fácilmente contextualizadas

* Una alternativa a la evaluación multicriterio del valor es la razón incremental de costo-efectividad basada en los años de vida ajustados por calidad, que es una evaluación del valor basada en un criterio único

2.5 Informes de comisiones globales según el tipo de desafío

Los informes de comisiones globales proveen una ventana interesante por la cual evaluar cómo son percibidos los desafíos por las ‘personalidades destacadas’ que con frecuencia forman parte de las filas de comisionados. Nuestro análisis de los 70 informes de comisiones publicados desde enero del 2016 encontró que:

- la mayoría de informes (46) aborda el nivel global y nacional
- solo tres sectores han sido el centro de más de siete informes de comisiones; salud, seguridad pública y justicia, y seguridad alimentaria, con 22, 17 y 12 informes, respectivamente
- solo cuatro de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) han sido el centro de más de seis informes de comisiones, Salud y bienestar (ODS 3), Paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16), Cero hambre (ODS 2), y Trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8) con 25, 16, 10 y siete informes, respectivamente
- cerca de la mitad de los informes de comisiones (33) denominaron el problema que estaban abordando como complejo y ninguno ocupó las denominaciones simple, complicado o perverso
- las razones más comunes usadas para justificar considerar a un desafío como un problema meritorio de nuestra atención fueron los valores (59) y la comparación con el pasado (52)
- la mayoría de desafíos fueron estructurados positivamente como metas u objetivos (39) en lugar de negativamente como problemas (31)
- la mayoría de informes de comisiones (43) proponen un paquete (o grupo) de intervenciones, aunque no con el rigor de un informe como el de las Prioridades para el Control de Enfermedades 3, pero no se refieren a cómo las intervenciones fueron desarrolladas o a cómo deberían ser gestionadas en el tiempo.

Un informe de una comisión puede abordar más de un sector y ODS, por lo que los números no siempre corresponden a la cantidad total de reportes que analizamos.

Tipos de desafíos		Número de informes de comisiones
Formas de percibir los desafíos		
Nivel en el cual un desafío usualmente es abordado	Nacional y global	47
	Nacional (p. ej. Incluyendo niveles subnacionales)	17
	Coordinación global	6
Sector abordado	Salud	23
	Seguridad pública y justicia	17
	Seguridad alimentaria	12
	Desarrollo y crecimiento económico	7
	Recursos naturales	5
	Infraestructura	4
	Acción climática	4
	Cultura y género	3
	Educación	3
	Empleo	2
	Suministro de energía	2
	Conservación ambiental	1
	Servicios gubernamentales	1
	Servicios a niños y jóvenes	1
	Servicios sociales y comunitarios	1
	Vivienda	1
	Recreación	0
	Transporte	0
	Ciudadanía	0

ODS abordado	3 Salud y bienestar	26
	16 Paz, justicia e instituciones sólidas	16
	2 Hambre cero	10
	8 Trabajo decente y crecimiento económico	7
	6 Agua limpia y saneamiento	5
	10 Reducción de las desigualdades	5
	12 Producción y consumo responsables	5
	4 Educación de calidad	4
	9 Industria, innovación e infraestructura	4
	17 Alianzas para lograr los objetivos	4
	5 Igualdad de género	3
	1 Fin de la pobreza	3
	13 Acción por el clima	3
	7 Energía asequible y no contaminante	2
	14 Vida submarina	2
	11 Ciudades y comunidades sostenibles	1
	15 Vida de ecosistemas terrestres	1
	No mencionado explícitamente	1
Complejidad del problema subyacente	Complejo	33
	Simple	0
	Complicado	0
	Complejo elevado al cubo (o perverso)	0
	No mencionado explícitamente	37
Razón para denominar a un desafío como un problema meritorio de nuestra atención	Valores	60
	Pasado	52
	Otros grupos dentro de la jurisdicción	12
	Otras jurisdicciones	7
	Otra estructuración	3
	No mencionado explícitamente	1
Estructuración	Positivo	39
	Negativo	31
Formas de abordar los desafíos		
Lo que se ofrece	Paquete (o grupos) de intervenciones	43
	Combinación sinérgica de intervenciones	20
	Intervención única	1
	No mencionado explícitamente	6
Cómo se desarrolla	Intervención diseñada conjuntamente	14
	Intervención seleccionada basada en la evidencia	4
	Nueva intervención desarrollada	1
	Acción dirigida por comunidades	1
	No mencionado explícitamente	50
Cómo se gestiona en el tiempo	Pensamiento sistémico	12
	Gestión de cartera/portafolio	5
	No mencionado explícitamente	53

2.6 Referencias

1. Kingdon JW. Agendas, alternatives, and public policies. Boston: Longman; 2011.
2. Snowden D, Boone M. A leader's framework for decision making. *Harvard Business Review* 2007; 85(11): 68-76.
3. National Marine Fisheries Service. Ecosystem-based fisheries management policy. Silver Spring: National Oceanic and Atmospheric Administration; 2016.
4. Jamison D, Nugent R, Gelband H, et al. Disease control priorities: Third edition (nine volumes). Washington: World Bank; 2015-2018.
5. Adam T. Advancing the application of systems thinking in health. *Health Research Policy and Systems* 2014; 12(1): 50.
6. Global Priorities Institute. A research agenda for the Global Priorities Institute. Oxford: University of Oxford; 2020.
7. Seixas BV, Dionne F, Mitton C. Practices of decision making in priority setting and resource allocation: A scoping review and narrative synthesis of existing frameworks. *Health Economics Review* 2021; 11(1): 2.
8. Akl EA, Fadlallah R, Ghandour L, et al. The SPARK Tool to prioritise questions for systematic reviews in health policy and systems research: Development and initial validation. *Health Research Policy and Systems* 2017; 15(1): 77.



Formuladora de políticas gubernamentales, Fitsum Assefa Adela

Formuladora de políticas comprometida que lucha por aportar la perspectiva del gobierno a procesos de planeación y desarrollo del Gabinete

Como miembro del gabinete y pieza clave en el equipo de macroeconomía de mi país, mi equipo y yo cargamos con la gran responsabilidad de ofrecer las mejores recomendaciones para planes de desarrollo y diseños de políticas efectivos con el objetivo de resolver desafíos sociales. Esto hace de la oficina que lidero una de las usuarias claves de evidencia, tanto para suministrar cimientos sobre los cuales se basan planes y políticas, así como para recomendaciones de políticas alternativas.

Mi participación en la Comisión de Evidencia, así como mi compromiso en los últimos tres años en el ápice de la formulación de políticas donde nos esforzamos por hacer políticas en un ambiente complejo, me han dado una oportunidad ideal de hacer énfasis nuevamente en la necesidad de sintetizar las múltiples formas de evidencia pertinentes para un asunto en cuestión.

Para apoyar el uso de la evidencia en la formulación de políticas y monitorear nuestros impactos, mi equipo ha estado desarrollando nuevos parámetros de monitoreo y evaluación para rastrear mejor el progreso en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, hemos estado trabajando con actores interesados para desarrollar un índice nacional de pobreza multidimensional (MPI, por sus siglas en inglés) para complementar mediciones de pobreza existentes. Mientras que los MPIs globales pueden facilitar comparaciones globales, los MPIs nacionales pueden suministrar la sensibilidad sobre los contextos locales que necesitamos.

Por lo tanto, apoyo firmemente las ideas presentadas en el capítulo 3 sobre decisiones y tomadores de decisiones, particularmente las presentadas en la **sección 3.3** sobre la demanda por evidencia entre formuladores de políticas gubernamentales y el contexto para el uso que hacen de la evidencia. También apoyo de todo corazón las ideas presentadas sobre el sistema de apoyo con evidencia en la **sección 6.2**, donde la necesidad de basarse en los contextos locales (nacional o subnacional) ha sido enfatizada. Las ideas sobre la necesidad de bienes públicos globales y capacidades distribuidas equitativamente en la **sección 6.1** también son importantes, dada la falta de equidad global en este aspecto. Este informe será un instrumento guía para nosotros sobre las mejores maneras para usar la evidencia para entender adecuadamente y resolver desafíos sociales de manera efectiva.

