

Introducción

El COVID-19 ha focalizado la atención de gobiernos, empresas, organizaciones no gubernamentales, muchos tipos de profesionales, y ciudadanos en la evidencia, como nunca antes en esta generación. Ha habido una demanda incomparable por el uso de la evidencia para abordar desafíos que evolucionan rápidamente, así como notorios esfuerzos para satisfacer esta demanda con la mejor evidencia disponible en plazos de tiempo muy limitados. Por supuesto, no todo ha funcionado bien. Algunos tomadores de decisiones deliberadamente ignoraron la mejor evidencia, mientras otros difundieron noticias falsas. Como se describe en la [sección 4.13](#), muchos elementos distintos a la mejor evidencia fueron tenidos en cuenta, y algunas formas de evidencia fueron consideradas más que otras. Y, como se describe en la [sección 4.6](#), hubo asimetría en la cobertura temática, calidad variable y fallas en las actualizaciones de síntesis de la mejor evidencia globalmente, así como un gran desperdicio de investigación que surgió de la falta de coordinación. No obstante, muchas áreas de la respuesta con evidencia al COVID-19 funcionaron adecuadamente, como se describe posteriormente en esta sección, en la [sección 4.7](#) (productos de evidencia vivos), y en la última columna de la [sección 4.12](#) (como rápidos ensayos controlados aleatorizados multicéntricos y rápidas iniciativas de apoyo a formuladores de políticas de gobierno con evidencia contextualizada).

Otros desafíos sociales – desde logros educativos, a desempeño del sistema de salud, y cambio climático – necesitan igualmente un enfoque renovado en la mejor evidencia. La pandemia reveló claramente algunos desafíos arraigados profundamente, como las inequidades en la exposición a riesgos y en el acceso a maneras de mitigar esos riesgos. Otros desafíos que avanzan “a fuego lento” fueron dejados de lado temporalmente, y ahora precisan nuevamente de atención. Además, hemos aprendido que debemos prepararnos mejor para futuras crisis impredecibles, incluyendo pero ciertamente no limitado a futuras emergencias sanitarias.

Este es el momento de sistematizar los aspectos concernientes al uso de la evidencia que están funcionando adecuadamente y de abordar las múltiples carencias existentes, lo que implica crear capacidades, oportunidades y motivación para usar la evidencia para abordar desafíos sociales,⁽¹⁾ y dar un lugar a las estructuras y procesos para sostenerlos. También es el momento de equilibrar el uso de evidencia con juicio, humildad y empatía.⁽²⁾ Para los que pretenden usar la evidencia para abordar desafíos sociales, es importante ganar legitimidad y luego mantenerla activamente. La Comisión Global de Evidencia para Abordar Desafíos Sociales se ha conformado para apoyar a las personas que se encuentran en este vital trabajo.

El premio Nobel de economía ha sido otorgado recientemente a dos tríos de economistas que usan abordajes muy diferentes para construir la evidencia necesaria para informar a un tipo de tomador de decisiones: los formuladores de políticas gubernamentales. Menos de seis meses antes de que comenzara la pandemia COVID-19, el premio fue otorgado a tres economistas que usaron ensayos controlados aleatorizados para evaluar qué funciona. Tras un año y medio de la pandemia, el premio se otorgó a tres economistas que usaron experimentos naturales para evaluar qué funciona. Como ejemplo de la humildad requerida por los que apoyan el uso de la evidencia por tomadores de decisiones, uno de estos economistas – Esther Duflo – ha sido citada diciendo:

“Una de mis mayores ventajas... es que no tengo muchas opiniones con las que empezar. Tengo una opinión – uno debería evaluar las cosas – que mantengo firmemente. Nunca estoy infeliz con los resultados. Aún no he visto un resultado que no me guste.” (3)

Las evaluaciones son sólo una de las formas de evidencia que discutimos en este informe. Usamos la palabra “evidencia” en este informe para referirnos a la evidencia de investigación. Los investigadores como Esther Duflo hacen investigación. Los tomadores de decisiones podrían usar la evidencia resultante. Sería ideal que ellos usaran las formas de evidencia que se asocian mejor a las preguntas específicas que deben ser respondidas, como lo mencionamos en la [sección 4.3](#), y que lo hagan reconociendo que usualmente no hay una línea recta entre evidencia y acción en la mayoría de las circunstancias (p. ej. La evidencia podría abordar algunas pero no todas las preguntas, puede ser de calidad baja o de aplicabilidad limitada en su contexto, podría haber incertidumbre significativa). Los tomadores de decisiones pueden también usar otros tipos de evidencia, como la evidencia experiencial derivada de sus propias experiencias vividas y la evidencia judicial considerada en un tribunal de justicia. Los tomadores de decisiones pueden considerar además muchos otros factores en la toma de decisiones. Los formuladores de políticas gubernamentales, por ejemplo, necesitan prestar atención a las restricciones institucionales (incluyendo las limitaciones de recursos), las presiones de grupos de interés, sus propios valores personales, y los valores de sus constituyentes, entre otros factores. Nuestro enfoque está en apoyar cuatro tipos de tomadores de decisiones – formuladores de políticas gubernamentales, líderes organizacionales, profesionales de campo y ciudadanos – para usar de mejor forma la evidencia, la evidencia de investigación específicamente, junto con otros factores en el abordaje de desafíos sociales.

Cuatro historias traídas de la revista semanal, *The New Yorker*, ilustran de qué manera estos cuatro tipos de tomadores de decisiones pueden usar la evidencia para aprender y mejorar, y de qué manera pueden aprender mejor y mejorar más rápido.



Formulador de políticas gubernamentales, Mohamed Nasheed

Primero, está Mohamed Nasheed, el ex presidente de las Maldivas y actual portavoz de su legislatura, quien cuenta con una motivación muy fuerte por abordar el cambio climático: su país – un archipiélago en el Océano Índico – algún día estará completamente bajo el agua. Una entrevista con él, realizada por Bill McKibben, describe sus esfuerzos por implementar estrategias de adaptación al cambio climático en las Maldivas mientras aboga en nombre de los 48 países del Foro de Vulnerabilidad Climática para que se reestructuren las deudas de sus países y liberar fondos requeridos para implementar dichas estrategias.(4) Nasheed tiene amplio conocimiento de los hallazgos del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático y la evidencia que ha generado sobre el atroz futuro – o lo que algunos llaman el riesgo existencial – que su país enfrenta. Él necesita servirse de gran criterio en la búsqueda simultánea de tres objetivos: 1) convencer a los países de ingresos altos a tomar acciones dramáticas para ralentizar las crecientes tasas de contribuciones humanas al cambio climático y a permitir su propuesta de reestructurar la deuda; 2) construir resiliencia climática en su propio país; y 3) prepararse para la posibilidad de que falle en sus dos primeros objetivos y que sus conciudadanos algún día tendrán que abandonar el archipiélago sumergido. Lo que queda poco claro de esta historia es de dónde él puede buscar la evidencia sobre, por ejemplo, las estrategias de adaptación climática que debería considerar.



Líder organizacional, Álvaro Salas Chaves

Segundo, tenemos a Álvaro Salas Chaves, el anterior director de varias organizaciones de salud costarricenses, quien creó muchas oportunidades para mejorar la salud de sus conciudadanos, empezando con su trabajo en una clínica muy pequeña y culminando con su liderazgo en la agencia de seguridad social del país en la primera mitad de los 90s. El autor de esta historia, Atul Gawande, describe cómo Salas progresivamente gestó el tránsito de un sistema de salud desde uno donde los trabajadores sanitarios “reaccionaban” a los pacientes que entraban a las clínicas y hospitales – tratando cualquier problema de salud que tuvieran – a un sistema donde un equipo de trabajadores sanitarios asumían la responsabilidad de la salud de todos los pacientes en su localidad. Cada equipo se organizaba para acercarse proactivamente a sus pacientes (con contacto más frecuente en aquellos con mayores necesidades sociales y en salud) y para proveer una serie de servicios efectivos en cada encuentro.(5) Como resultado, los desenlaces sanitarios en Costa Rica mejoraron dramáticamente. Salas contaba con gran capacidad de persuasión y con una intensa motivación para crear oportunidades para “institucionalizar” este nuevo enfoque. Salas combinó esto con juicio, humildad y empatía. Lo que queda poco claro de esta historia es de dónde sacó las ideas sobre los servicios efectivos que sus equipos debían prestar, pero uno puede suponer que estuvo expuesto a varias guías de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y su oficina regional, la Organización Panamericana de Salud (OPS). Hoy él podría buscar en *Health Systems Evidence* para encontrar evidencia para su enfoque de “gestión de salud poblacional”, en la Biblioteca Cochrane para encontrar evidencia sobre servicios efectivos, y en la base de datos de guías de la OMS.



Profesional de campo, Denny Gioa

Tercero, tenemos a Denny Gioa, un antiguo ingeniero en Ford, que aprovechó su capacidad profesional como ingeniero para abordar la seguridad automovilística. Rutinariamente aprovechó el análisis de datos para decidir cuándo proponerle a su empresa invertir millones de dólares en el retiro de automóviles de un modelo particular y un año de manufactura. El autor de esta historia, Malcolm Gladwell, empieza con un chiste sobre un sacerdote, un médico y un ingeniero, cuya enseñanza es que el ingeniero era el único que usaba su juicio para solucionar el problema, aunque podría haberlo hecho también y mostrar la empatía expresada por el sacerdote y el médico.(6) Las experiencias de Gioa fueron de alguna forma similares. Él tenía la capacidad, la oportunidad y la motivación para usar el análisis de datos y el juicio para aplicarlos en la resolución del problema de qué tipos de automóviles recomendar retirar. Sin embargo, su rigor no impidió que la opinión pública se volcara en contra de grandes empresas automotrices cuando se supo que las empresas sabían sobre raros eventos, como los Ford Pinto que explotaban en llamas tras colisiones traseras, y decidían no hacer nada. Si realmente quisiéramos mejorar la seguridad automovilística, un enfoque sería garantizar que los ingenieros y otros profesionales tuvieran la capacidad, la oportunidad y la motivación para usar tanto el análisis de datos sobre un problema como las síntesis de la mejor evidencia sobre el espectro completo de enfoques posibles para abordar el problema (incluyendo cinturones de seguridad y límites de velocidad), así como el juicio, la humildad y la empatía para convencer a los demás sobre la necesidad de probar nuevos enfoques, evaluarlos y ajustarlos como sea necesario.

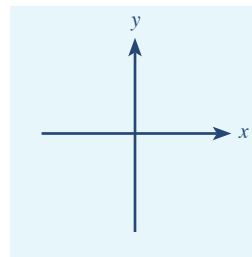


Cuarto, tenemos a Paula Kahumbu, una líder ciudadana, que aprovecha sus capacidades como ambientalista y narradora, y su motivación para lograr que sus conciudadanos se conciben como actores interesados en los esfuerzos de conservación. El autor de esta historia, Jon Lee Anderson, describe la manera en la que Kahumbu creó la oportunidad para que los kenianos fueran puestos en el centro de la acción al desarrollar y ser anfitriona de un popular programa de televisión en Kenia – Guerreros del hábitat silvestre – donde se reúne con conciudadanos que salvan animales en peligro de extinción.(7) (Como se explica en la **sección 3.6**, usamos el término “ciudadano” para mantener el enfoque en el individuo y no para insinuar un estatus de ciudadanía formal determinada por un gobierno.) Kahumbu habla de sus conciudadanos como héroes, partidarios de la campaña, plantadores de árboles, defensores de parques y bosques, y electores. Para informar sus elecciones acerca de qué historias contar y qué estrategias de conservación perseguir, ella usa analítica de datos sobre especies en peligro de extinción y sobre fallos judiciales sobre caza furtiva. También “evaluó qué funcionaba y qué no funcionaba en la conversación pública en Kenia.” Idealmente, ella podría complementar esa evidencia “local” con síntesis de la mejor evidencia global acerca de qué estrategias y combinación de estrategias parecen más prometedoras. Estas podrían ir desde estrategias de alto nivel como planeación demográfica, hasta estrategias de mediano nivel como gestión de recursos naturales (p. ej. Mantenimiento de parques, limitar la deforestación, restringir la expansión y limitar el cercado de terrenos), planeación de infraestructura (p. ej. Encontrar cuidadosamente nuevas líneas eléctricas, líneas ferroviarias y caminos), apoyo a comunidades indígenas (p. ej. Permitiendo acuerdos de arrendamiento de beneficio mutuo entre grupos conservacionistas y empresas privadas de safari), y apoyo a la vida silvestre (p. ej. Aplicar prohibiciones a la caza furtiva y la venta de marfil).

Como se aprecia con estas historias, nuestro enfoque actual para desafíos sociales y maneras de abordarlos se basa en el aprendizaje de maneras ad hoc durante largos períodos de tiempo. Necesitamos hacer una transición hacia un nuevo enfoque que implique usar evidencia de manera sistemática y transparente para aprender rápidamente y mejorar. La pandemia del COVID-19 nos mostró que podemos hacerlo:

- aprendimos que la eliminación del COVID-19 puede ser un objetivo – como fue realizado en Australia y China, entre otros países – si las condiciones políticas, geográficas y pandémicas son apropiadas (y que esto puede variar, como lo hizo con la variante Delta)
- aprendimos que los aerosoles son un modo clave de transmisión, y que las mascarillas y la ventilación pueden ayudar a prevenir la transmisión (diríjase a bit.ly/3HiGulT)
- aprendimos que el riesgo de transmisión entre niños y de niños a adultos en las instituciones de educación primaria y en guarderías es bajo cuando existen procedimientos de prevención y control de infección (para ver una revisión rápida viva sobre el tema, diríjase a bit.ly/3c7BOr1)
- aprendimos que los esteroides pueden reducir las muertes en pacientes hospitalizados (para ver una guía viva sobre tratamientos farmacológicos, diríjase a bit.ly/3DehxMf)
- aprendimos que las vacunas pueden prevenir la transmisión, la infección, la enfermedad grave y la muerte, incluso con las nuevas variantes (para ver la síntesis de evidencia viva #6 de COVID-END, que es actualizada cada dos semanas, diríjase a bit.ly/3FfPOeX)
- aprendimos que las inequidades se profundizaron entre países y al interior de ellos, y que necesitamos prestar particular atención a los más vulnerables, como los que viven en establecimientos de larga estadía (p. ej. hogares de cuidado de adultos mayores) y los que enfrentar precariedad financiera y de vivienda).

Directrices emergentes (p. ej. Aún no sabemos lo suficiente, pero por ahora lávese bien las manos) fueron sustituidas por directrices de reemplazo (p. ej. Ahora tenemos mucha evidencia que indica que las mascarillas reducen la transmisión), como es debido. La lista aquí mencionada también puede cambiar, una vez más como es debido.



Como uno de nuestros comisionados sugirió en una reunión, imagine un cuadro de 2*2 creado por un eje Y que denote el uso (o el no uso) de la mejor evidencia y un eje X que denote poder (o no poder) confiar en sistemas de autocorrección que garanticen el surgimiento de prácticas efectivas. El comisionado explicó que muchos médicos suelen ubicarse en el cuadrante superior derecho del cuadro de 2*2. Usan rigurosamente guías de práctica clínica desarrolladas (mejor evidencia) y también observan si sus pacientes están respondiendo al tratamiento sugerido por la guía. Esto último posiblemente puede ser incorrecto en algunos de casos, pero es un complemento poderoso de lo primero. Los soldados suelen ubicarse en la parte de la derecha del cuadro, a lo largo del eje X. No pueden usar evaluaciones rigurosas de la manera que lo hacen los médicos, pero – tristemente – observan rápidamente si están cumpliendo sus objetivos. Muchos tipos de tomadores de decisiones no pueden ni aprovechar la mejor evidencia en su área de trabajo ni confiar en sistemas de autocorrección. Las creencias sobre enfoques efectivos pueden ser mantenidas, algunas veces firmemente, pero estas creencias no son ni sometidas a evaluaciones rigurosas ni a sistemas de autocorrección que hayan probado ser altamente confiables.

Los primeros seis capítulos del informe de la Comisión de Evidencia proveen el contexto, los conceptos y el vocabulario compartido que sustentan las recomendaciones de la Comisión de Evidencia. Estos seis capítulos pueden ser usados por muchas personas, no sólo por aquellos en posición de propiciar los cambios necesarios para garantizar que la evidencia sea usada de manera consistente para abordar los desafíos sociales. El séptimo capítulo contiene las recomendaciones de la Comisión de Evidencia sobre cómo podemos y debemos mejorar el uso de la evidencia, tanto en tiempos normales como en futuras crisis globales.

El informe incluye 52 secciones que pueden ser descargadas por separado en el sitio web de la Comisión de Evidencia. Los borradores de estas secciones fueron compartidos públicamente en momentos críticos del trabajo de la Comisión de Evidencia, con el fin de suscitar retroalimentación sobre cómo fortalecerlos y de empezar a generar impulso hacia la acción. Estas secciones con frecuencia incluyen una o más infografías. Estas han sido diseñadas para ser usadas con facilidad en presentaciones, informes y otros formatos. La Comisión de Evidencia lo invita a “difundir libremente, dar crédito, y adaptar con permiso”.

Los comisionados y la secretaría esperamos que este informe sea el comienzo de una serie de conversaciones sobre lo que está funcionando adecuadamente y lo que podemos mejorar. Hemos emprendido este trabajo rápidamente y con apoyo financiero limitado, e inevitablemente hemos cometido algunos errores y no hemos capturado algunas síntesis de evidencia claves y otros documentos. Hemos cubierto un amplio terreno y hemos hablado sobre una gran diversidad de desafíos sociales, e inevitablemente hemos sido generalizado y no hemos capturado algunos matices importantes. Hemos tratado de evitar listas de referencias de docenas de páginas por capítulo, e inevitablemente hemos fallado en honrar a todos aquellos sobre cuyas ideas hemos construido. Una vez más, acogemos con gracia toda retroalimentación que nos permita hacer correcciones en productos adicionales que nosotros – y esperamos que muchos otros – crearán con base en este informe.

El resto de este capítulo comprende ocho secciones:

- [1.1 Atributos deseables de las comisiones](#)
- [1.2 Comisionados](#)
- [1.3 Términos de referencia del comisionado](#)
- [1.4 Cómo la comisión construye y complementa trabajo previo](#)
- [1.5 Conexión con COVID-END](#)
- [1.6 Cronología de desarrollos clave en el uso de la evidencia para abordar desafíos sociales](#)
- [1.7 Consideraciones de equidad](#)
- [1.8 Cómo luce el éxito](#)

La sección de la equidad es particularmente clave porque equidad es un hilo que se mantiene a lo largo de todo el informe.

Los siete apéndices de este informe complementan estas secciones de forma importante:

- [8.1 Métodos usados para informar las recomendaciones y deliberaciones del comisionado \(se relaciona con la sección 1.1\)](#)
- [8.2 Biografías de los comisionados \(se relaciona con la sección 1.2\)](#)
- [8.3 Secretaría \(complementa la sección 1.2\)](#)
- [8.4 Financiadores](#)
- [8.5 Intereses y afiliaciones del comisionado y la secretaría \(se relaciona con la sección 1.2\)](#)
- [8.6 Asesores y otros reconocimientos \(complementa la sección 1.2\)](#)
- [8.7 Cronología \(expande la sección 1.6\)](#)