



POLÍTICAS BASADAS EN
EVIDENCIA PARA
ENFRENTAR LA
PANDEMIA DE COVID-19
EN URUGUAY

Lucía Pittaluga, Atilio Deana



Serie Documentos RISEP
Nº 15

Junio de 2021

SERIE DOCUMENTOS DE RISEP

La Red de investigación en ciencias sociales para enfrentar las secuelas de la pandemia (RISEP) es una iniciativa de la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay (ANCIU), las distintas entidades de las Naciones Unidas que trabajan en el país, representadas por la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay (OCR) y el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Uruguay.

Su **objetivo** es promover la investigación y la elaboración de propuestas, apelando a las contribuciones de los diversos centros de investigación existentes y al fluido intercambio de información y análisis entre los mismos. Se persigue una mirada diversa y plural y un espacio para que estas distintas perspectivas dialoguen entre sí. Se busca igualmente promover la mayor articulación posible con las distintas esferas del Estado y los actores económicos y sociales, tanto para recibir y brindar información, como para intercambiar análisis y propuestas para contribuir a una mejor gestión pública y a una economía y organización social fortalecida y al servicio de todos los uruguayos. Si bien el énfasis está en lo económico-social y las políticas en este plano, es claro el vínculo con muchas otras áreas del saber. Se busca, igualmente, conectar con las redes internacionales de conocimiento y el aprendizaje sobre la experiencia internacional, canalizando especialmente, los aportes de la diáspora uruguaya.

La **Serie Documentos de RISEP** presenta versiones sintéticas de trabajos de investigación que se consideran valiosos para nuestros objetivos. Los documentos son seleccionados y evaluados por su pertinencia y por su calidad académica, bajo la responsabilidad de la Coordinación de RISEP. Las opiniones vertidas en los documentos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y en ningún caso comprometen las opiniones del colectivo de investigadores de las áreas de RISEP, ni a las tres organizaciones convocantes, ni la del conjunto de organizaciones que han adherido a la iniciativa.

POLÍTICAS BASADAS EN EVIDENCIA PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN URUGUAY¹

Lucía Pittaluga², Atilio Deana³

Resumen

Durante la pandemia de COVID-19, diferentes países están mostrando fortalezas y debilidades tanto en los sistemas de salud como en el acceso a la tecnología. En Uruguay, la COVID-19 estuvo bajo control en una primera fase de la pandemia hasta octubre 2020, mientras que a partir de noviembre se ingresó en una segunda fase caracterizada por el incremento de la tasa de contagios y ya en diciembre un incremento exponencial de casos. El inicio de los contagios comunitarios permitió al país ganar tiempo valioso hasta la llegada de las vacunas en marzo 2021. Se considera que las políticas basadas en evidencias implementadas en la primera fase de la pandemia, además de un sólido sistema de salud pública universal y las capacidades científicas y tecnológicas existentes serían los principales factores que explican el éxito inicial en la lucha contra la pandemia. En ambas fases de la pandemia fue central el rol de un Grupo Asesor Científico Honorario que elabora recomendaciones específicas sobre salud y ciencia de datos a un equipo compuesto por jerarcas de alto rango del gobierno. Este equipo evalúa y presenta los informes y sugerencias al Presidente de la República para la toma de decisiones finales sobre las diferentes respuestas a la pandemia y la reactivación económica. Las recomendaciones del GACH fueron seguidas por el gobierno durante la primera fase de la pandemia, y mucho menos durante la segunda. Por ello en la primera fase puede hablarse de que se aplicaron políticas basadas en evidencia, aunque sólo en algunas áreas. En este artículo se analiza la importancia de este tipo de políticas para la formulación de respuestas específicas a la actual crisis sanitaria en Uruguay.

1. INTRODUCCIÓN

Parece lógico que cuando la investigación aborda con éxito problemas de interés de la política pública, los gobiernos aprovechen ese conocimiento, diseñando e implementando políticas basadas en la evidencia que generan los investigadores. Sin embargo, históricamente este no ha sido el caso, ya que los gobiernos en general se han mostrado reacios a pedirle a la academia asesoramientos en políticas, una tendencia que aparentemente se está revirtiendo en muchos países.

La llegada de una pandemia de una magnitud tan colosal ha demostrado que las políticas basadas en evidencia (en adelante PBE) sigue siendo un enfoque poderoso para resolver situaciones críticas y urgentes. En el escenario actual de una profunda crisis de salud global,

¹ Artículo original: Evidence-Based Policies in Uruguay Are Successful for Tackling COVID-19, Lucía Pittaluga, Atilio Deana, Open Journal of Political Science, Vol.11 No.1, January 2021 <https://www.scirp.org/journal/paperinformation.aspx?paperid=106477>

² Instituto de Economía, Universidad de la República.

³ Unidad de Valorización de la Investigación y Transferencia Tecnológica, Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA).

la PBE aparece como una solución para orientar a las sociedades hacia una serie de señales y comportamientos racionales que dan credibilidad a las respuestas gubernamentales y, de hecho, ofrecen soluciones para reducir la propagación de la pandemia

En Uruguay, durante los primeros ocho meses a partir de diagnosticado el primer caso de COVID-19 la pandemia estuvo bajo control. Al igual que en otros países (Islandia y Corea del Sur, entre otros), esta primera fase de la pandemia se guió con enfoques sólidos de PBE para enfrentarla, así como otros factores como las capacidades en el sistema de salud, diagnósticos accesibles, y aspectos del comportamiento de la gente que los llevó a un autocontrol más riguroso de la movilidad.

2. ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS BASADAS EN EVIDENCIA?

La literatura sobre PBE da cuenta de los beneficios a largo plazo, tanto para los científicos como para los responsables de la formulación de políticas (decisores), de la construcción de asociaciones sólidas entre la investigación y la política. Para mitigar los desafíos involucrados en las PBE relacionados con el intercambio de conocimientos entre investigadores y decisores, generalmente se necesita un intermediario de conocimientos (IC) para traducir los conocimientos a ambos "idiomas". MacKillop et al. (2020), entre otros, han señalado a los ICs como una forma de mejorar drásticamente la formulación de políticas en todo el mundo, y cada vez más países están invirtiendo recursos significativos en iniciativas de este tipo.

En Uruguay, se han realizado muy pocos estudios de PBE. Estos trabajos se han relacionado con las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) y su vinculación con la investigación. Por ejemplo, un informe muestra cómo diseñar políticas de CTI basadas en los esfuerzos de investigación uruguayos (Baptista, 2012). Existe un estudio más amplio (Snoeck et al., 2012) basado en entrevistas a investigadores y decisores sobre temas de CTI de varios países de América Latina. Se obtuvieron opiniones contrastantes sobre las visiones del nexo investigación-política. Los decisores le asignan un papel a la investigación en ciencias sociales muy importante, sin embargo prácticamente nunca mencionan la necesidad o conveniencia de trabajar junto con grupos de investigación en el establecimiento de la agenda de políticas. Por otro lado, los investigadores consideraron que los formuladores de políticas tienen una agenda a priori relativamente inmune a los resultados de la investigación, en algunos casos hasta tal punto que continúan con políticas cuyos resultados de investigaciones han demostrado explícitamente que no son apropiadas. En varios países desarrollados también estudiados por Snoeck et al., las mejores prácticas reconocen cada vez más la importancia de los ICs y otras formas de "trabajo de frontera" (grupos de expertos, órganos asesores, think-tanks, etc.) entre científicos y responsables de la formulación de políticas para superar los "problemas de comunicación entre las dos comunidades". América Latina tiene un largo camino por recorrer en este campo de acción actualmente poco explorado.

En este artículo discutimos la importancia de PBEs y los ICs en la formulación de respuestas específicas a la actual crisis sanitaria. Las condiciones prepandémicas son clave para comprender el excelente desempeño en la primera fase de respuesta a la pandemia COVID-19 en Uruguay. Se estableció además una estructura gubernamental novedosa, que permitió una interfase con los científicos, para proponer las PBE tanto en la respuesta a la urgencia sanitaria como en la reapertura de espacios y actividades para minimizar los riesgos de propagación del virus. Lamentablemente, no se utilizó el mismo enfoque para

proponer medidas para los impactos sociales y económicos en las personas más vulnerables.

3. PBE, EL CASO DE URUGUAY

Al principio de la respuesta al COVID-19, el gobierno recién establecido creó un organismo honorario para asesorar al Ministro de Salud y otras oficinas gubernamentales. Este organismo, denominado Grupo Asesor Científico Honorario (GACH), está presidido por Rafael Radi, un científico prestigioso, presidente de la Academia de Ciencias de Uruguay y miembro internacional de la Academia de Ciencias de los Estados Unidos - Sección de Bioquímica. Los copresidentes de este Grupo son Fernando Paganini, renombrado matemático, también miembro de la Academia de Ciencias de Uruguay, y Henry Cohen, Presidente de la Academia de Medicina de Uruguay.

El GACH hace recomendaciones específicas en las áreas de salud y ciencia de datos a un equipo del gobierno llamado TransiciónUY, constituido por figuras de alto calibre del gobierno, incluido el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. TransiciónUY evalúa y presenta informes y sugerencias al Presidente de la República, para la toma de decisiones finales, sobre temas como son el regreso a clases, la reactivación de diferentes actividades económicas, recreativas y la movilidad entre otros aspectos.

El GACH cuenta con el apoyo de una secretaría técnica, un equipo científico de salud y un Equipo Científico de Datos. El área de modelado y ciencia de datos está coordinada por Fernando Paganini, mientras que Henry Cohen supervisa el área de planificación, atención y prevención de la salud. En total son más de cincuenta colaboradores como expertos y científicos, convocados por su especialización. Estos equipos se reúnen cada semana y emiten informes técnicos semanales para su revisión y posteriormente brindan recomendaciones al gobierno. Los equipos también recopilan información de reuniones con representantes gubernamentales, el Ministerio de Salud Pública, la Universidad de la República, la Organización Panamericana de la Salud, entre otros.

Identificamos al GACH como un IC, aunque también están involucrados en la generación de conocimiento científico. TransiciónUY, por otro lado, es un organismo gubernamental de formulación de políticas que es permeable a las evaluaciones de GACH. Estos políticos tienen la responsabilidad de hacer realidad las PBE implementando medidas específicas en salud, el control de la propagación de la pandemia y la reapertura de las actividades comerciales, educativas y de ocio. Destacamos que fue posible un nuevo canal de comunicación entre investigadores y formuladores de políticas a pesar de que en Uruguay las PBE no sean una práctica habitual como se mencionó anteriormente.

4. PBE PARA CIERTAS COSAS

En resumen, la aplicación de las PBE en Uruguay ha sido posible y ha resultado exitosa, en el control y confinamiento de la primera fase de la pandemia. Estas PBE consideran varios insumos desde el ámbito científico y médico-epidemiológico. Se estableció un canal novedoso de participación y comunicación entre científicos y formuladores de políticas para cerrar la brecha habitual entre investigación y política. Las capacidades acumuladas en CTI, tanto en los investigadores como en la infraestructura de los laboratorios fueron cruciales para el desarrollo de innovaciones locales destinadas a responder a la pandemia. La presencia de científicos de prestigio al frente del GACH transmitió confianza a la opinión

pública. Se utilizó evidencia sólida para proponer medidas específicas para combatir la pandemia de COVID-19 y sus efectos. La comunicación asertiva a la opinión pública impidió que las noticias científicas falsas se difundieran a través de las redes sociales. Finalmente, llegamos a la conclusión de que la implementación de dichas PBEs necesita una comunidad científica fuerte y un gobierno que dé relevancia a las evaluaciones científicas y técnicas, y mecanismos de IC eficaces.

Sin embargo, en el mes de Febrero 2021 el GACH hizo una serie de recomendaciones de reducción de la movilidad ante la creciente ola de contagios, a las que el gobierno hizo caso omiso. El Sindicato Médico del Uruguay apoyó fuertemente estas recomendaciones del GACH y tildó de tibias las medidas que el gobierno tomó. Esto degradó la confianza entre las partes, generó una campaña de desprestigio hacia los médicos y científicos (desde sectores que salieron a apoyar al gobierno), generando aún mayor división en la sociedad uruguaya. Dos meses después de esto Uruguay se ubica primero a nivel mundial en la tasa de muertes por COVID-19. Situación que parece empeorarse en el correr del primer semestre del 2021 y tal vez incluso el segundo semestre.

Al final de esta pandemia será necesario hacer una evaluación y un balance de la función del GACH y los efectos sobre la posición de la ciencia en la generación de políticas.

Hasta ahora, los enfoques de PBE no se han implementado para revertir los impactos sociales y económicos de la pandemia en Uruguay en ambas fases. Esto se hace evidente por la composición del GACH, que excluyó a los científicos sociales. En su propuesta inicial⁴ el GACH preveía dos áreas sociales, las que no fueron incluidas por el gobierno hasta diciembre 2020, fecha en que se sumó un Observatorio socioeconómico y comportamental. Las consecuencias de la pandemia se verán reflejadas en un aumento de la pobreza, el desempleo, las desigualdades en la educación entre otros aspectos. Esto no es accidental. El gobierno, a pesar del brote de COVID-19, avanza con una ambiciosa agenda para reducir el déficit fiscal y ha invertido solo el 1,6 % de su PIB (CEPAL, 2020) para enfrentar los efectos sociales y económicos de la pandemia, confiando en la recuperación a través del mercado para resolver estos problemas en el futuro. Estos recortes han llegado incluso al sector científico muy dependiente de los fondos públicos (Prieto, 2020).

Sin embargo, en un informe del Instituto de Economía de la Udelar (IECON, 23 de marzo de 2020), se analiza una situación comparable post crisis del COVID-19 con las medidas sociales tomadas en la crisis económica regional de 2002. En ese momento, Uruguay tenía poca iniciativa para implementar enérgicas respuestas de contención a la rápida caída de los ingresos y al aumento del desempleo. No se desplegaron programas adicionales de protección social dirigidos a hogares con adultos con trabajos informales o desempleados y, por lo tanto, entre 1999 y 2003 la incidencia de la pobreza se duplicó y la desigualdad se agravó, con consecuencias que perduran hasta la actualidad. En esa ocasión, algunas políticas sociales consideradas prioritarias por el gobierno (por ejemplo, los programas de alimentación) no se vieron afectadas por los recortes presupuestarios. Sin embargo, no se desarrollaron iniciativas de inclusión social a mayor escala.

Como han demostrado varios estudios sobre crisis económicas en diferentes partes del mundo y América Latina en particular, la pobreza y la desigualdad pueden aumentar muy rápidamente en tales situaciones, mientras que su reducción requiere una fuerte inversión de recursos y esfuerzos sostenidos durante un largo período. Utilizando una metodología

⁴ Ver documento fundacional del GACH disponible aquí: Estructura y funcionamiento

simple que brinda estimaciones tempranas, micro-simulando el efecto de corto plazo de la crisis sobre la tasa de pobreza, se estimó que durante el primer trimestre de la pandemia en Uruguay, la tasa de pobreza creció en más de 38%, alcanzando el 11,8% frente al 8,5% de partida (Brum y Da Rosa, 2020).

También hay que tener en cuenta que algunos efectos de las crisis económicas son irreversibles, por ejemplo, los efectos crónicos en la salud de los niños expuestos a periodos prolongados de mala alimentación (Swartz et al., 2017; Noble et al., 2015).

Los argumentos anteriores resaltan la urgencia de activar todas las capacidades nacionales para neutralizar los efectos económicos y sociales que profundizan las desigualdades preexistentes en la sociedad uruguaya. Es necesario evitar que el peso de la crisis recaiga sobre los sectores más vulnerables, como sucedió en 2002.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Baptista, B. (2012), Mapeo y descripción de las prácticas, mecanismos y procesos que facilitan el traslado de los resultados de la investigación al diseño e implementación de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en Uruguay. LALICS, Red latinoamericana de innovación y sistemas de aprendizaje y construcción de competencias, Workshop, Mexico.
- Brum, M. y Da Rosa, M. (2020), Too little but not too late: nowcasting poverty and cash transfers' incidence during COVID-19's crisis. World Development, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105227>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19 (LC/PUB.2020/12-P).
- Instituto de Economía (IECON) (2020), Las políticas económicas y sociales frente a la expansión de la pandemia de COVID-19: aportes para el debate. [Blog]. Obtenido de: http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Aportes_y_an%C3%A1lisis_en_tiempos_de_coronavirus._1.pdf
- MacKillop, E., Quarmby, S. y Downe, J. (2020), Does knowledge brokering facilitate evidence-based policy? A review of existing knowledge and an agenda for future research. *Policy & Politics*, 48 (2), 335-353.
- Noble, K., Houston, S., Brito, N., Bartsch, H., Kan, E., Kuperman, J. M., Akshoomoff, N., Amaral, D. G., Bloss, C. S., Libiger, O., Schork, N. J., Murray, S. S., Casey, B. J., Chang, L., Ernst, T. M., Frazier, J. A., Gruen, J. R., Kennedy, D. N., Van Zijl, P., Mostofsky, S., Kaufmann, W. E., Kenet, T., Dale, A. M., Jernigan, T. L., y Sowell, E. R. (2015). "Family Income, Parental Education and Brain Structure in Children and Adolescents". *Nature Neuroscience*, 18, 773-778. <https://doi.org/10.1038/nn.3983>
- Prieto D. (2020), Uruguay: slashing funds is no way to thank scientists for COVID success. *Nature* 586, 674.
- Snoeck, M., Sutz, J., Cohanoff, C., y Grass, N. (2012), Social Sciences Research and Science, Technology and Innovation Policy-Making in Latin America: A Nexus Perception Study. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2178755>
- Swartz, J., Hariri, A. y Williamson, D. (2017), An epigenetic mechanism links socioeconomic

status to changes in depression-related brain function in high-risk adolescents.
Molecular Psychiatry, 22 (2), 209–214. <https://doi.org/10.1038/mp.2016.82>