



DESAFÍOS DE LA  
PANDEMIA A LA  
GOBERNANZA  
MULTINIVEL EN AMÉRICA  
LATINA Y EL ROL DE LA  
ACADEMIA:  
CONSIDERACIONES  
DESDE URUGUAY

Amalia Stuhldreher y  
Amílcar Davyt

Serie Documentos RISEP  
Nº 25

---

Agosto 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.

# DESAFÍOS DE LA PANDEMIA A LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN AMÉRICA LATINA Y EL ROL DE LA ACADEMIA: CONSIDERACIONES DESDE URUGUAY

Amalia Stuhldreher y Amílcar Davyt

## Resumen

Frente al desafío sanitario de la COVID-19, este documento explora oportunidades y desafíos en términos de gobernanza multinivel en la región latinoamericana, con foco en el MERCOSUR. El trabajo busca dilucidar de qué forma los esquemas de gobernanza devienen en espacios donde se definen políticas públicas y donde también otro tipo de actores (como los referentes de la ciencia y la tecnología) articulan sus reclamos, pudiendo surgir nuevos liderazgos y prácticas innovadoras. Tematizando las particularidades del caso uruguayo con su modalidad de articulaciones formales e informales, se examina la vinculación con otros países de la región. Se visualizan además los impactos del proceso a nivel subnacional: se consideran aquí territorios rezagados en su desarrollo relativo, pero que en algunos casos logran articular capacidades instaladas y posicionarse en forma diferenciada frente a la crisis sanitaria.

## 1. INTRODUCCIÓN

Considerando el contexto internacional, signado durante los últimos años por cuestionamientos al orden vigente y por el impacto actual de la pandemia COVID-19, este documento explora oportunidades y desafíos en términos de gobernanza multinivel que surgen en el marco de la reconfiguración del regionalismo en América Latina. Se toma el caso de Uruguay y su vinculación, en particular, con el bloque MERCOSUR, se desarrolla un abordaje desde la perspectiva multinivel y multiactoral, considerando instituciones estatales y no estatales que producen y reproducen determinadas modalidades de gobernanza en áreas temáticas específicas, como la política sanitaria, durante periodos determinados, como es el caso de una pandemia global. Frente a este desafío sanitario, se busca dilucidar de qué forma las instituciones devienen en espacios donde se definen políticas públicas y donde también otro tipo de actores (como los referentes de la ciencia y la tecnología) articulan sus reclamos al momento de dichas políticas, pudiendo surgir nuevos liderazgos y direccionamiento para prácticas alternativas de gobernanza. Teniendo en cuenta las particularidades del caso uruguayo, se procura dar una mirada a las potenciales articulaciones con otros países de la región, atendiendo, a la vez, los impactos del proceso sobre territorios (nivel subnacional) que pueden considerarse rezagados en su desarrollo relativo, pero que en algunos casos logran articular capacidades instaladas que los posicionan en forma diferenciada frente a la crisis.

## 2. METODOLOGÍA

El trabajo adoptó una estrategia metodológica de corte cualitativo, incluyendo revisión bibliográfica, documental y periodística del tema (datos primarios y secundarios), así como realización de entrevistas semi-estructuradas a actores estatales, a científicos y académicos<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En el Anexo 1 se presentan algunos datos de cada uno de los entrevistados.

durante los meses de agosto y septiembre de 2020 (datos primarios). Se consideran las particulares circunstancias de Uruguay - un pequeño país del sur global-, en lo que hace a su integración al mundo en materia científica y tecnológica y su capacidad para generar respuestas adecuadas a los desafíos sanitarios, económicos y políticos planteados por la llegada del impacto mundial de la COVID-19. Por sus características particulares le cabe a la Universidad de la República (UDELAR) un rol diferencial, que despliega como criterio de acción el concepto de 'autonomía conectada'. A la vez, también los niveles sub-nacionales (tanto estatales como de la sociedad civil y la academia) se ven confrontados en su capacidad de reacción, dada la heterogeneidad estructural que marca al país.

### 3. MARCO ANALÍTICO Y ANTECEDENTES

El trabajo se remite a los debates sobre la gobernanza regional en América Latina de las últimas décadas, donde esta categoría conceptual desde los años '90 fue discutida en vinculación con el nivel de integración regional y el rol del regionalismo en la nueva arquitectura global, mientras que en el ámbito de la Comisión on Global Governance (1995) de las Naciones Unidas se subrayaban las interacciones existentes entre el nivel regional y el multilateral. También surgían visiones académicas y político-diplomáticas críticas de esa 'visión adaptativa' o 'funcional' de la gobernanza en clave global y el rol asignado al elemento regional. Así, el devenir reciente del regionalismo latinoamericano fue testigo de diversas iniciativas que intentaron consolidar una gobernanza regional que podría entenderse 'alternativa', con esquemas 'posthegemónicos', a la vez que también surgieron intentos como la Alianza Pacífico o el casi episódico Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR).

La mencionada segmentación, asociada a tensiones político-ideológicas y a la pugna entre modelos alternativos de desarrollo, debilitó la posibilidad de alcanzar consensos que viabilizan esquemas de gobernanza efectivos y amplio alcance (Grabendorff, 2015). Aportes como el Handbook of South American Governance editado por Riggiorozzi y Wylde (2018) establecen un vínculo expreso entre la categoría conceptual de la gobernanza con la problemática del desarrollo, focalizando los aspectos institucionales y el espectro de actores como factores cruciales de los procesos de integración regional. En particular, se postulaba la pertinencia de un enfoque multinivel para el estudio de instituciones estatales y no estatales que producen y reproducen determinadas modalidades de gobernanza en áreas temáticas específicas y durante ciertos períodos.

Para autores como Sanahuja (2020a), eventos como la crisis financiera del 2008 trascienden lo coyuntural, evidenciando una crisis profunda de la globalización y poniendo en tela de juicio su hegemónica pretensión narrativa. La pandemia en 2020 representaría una 'coyuntura crítica', que tendería a reforzar la crisis ya existente - una 'crisis dentro de otra crisis'-, con implicancias refundantes en términos de correlación de fuerzas (Sanahuja, 2020b). En contraposición, autores como Rodrik (2020) postulan que la crisis del coronavirus reforzaría tendencias ya presentes en los respectivos países.

Aunque lo singular de la pandemia de la COVID-19 está dado por su impacto global, existían ya análisis de la Organización Mundial de la Salud (OMS) señalando escenarios de pandemia y surgimiento de enfermedades zoonóticas (GPMB, 2019; Sanahuja 2020b; Sojo, 2020; UNEP, 2016), asociados a riesgos ambientales como factor que afecta directamente la morbilidad a nivel mundial y regional (Prüss-Üstün, 2006). Como señala Ayuso (2020), la COVID-19 pone a prueba las capacidades nacionales y regionales, en un desafío que trasciende claramente la crisis sanitaria: las diversas respuestas que se han intentado ponen

en evidencia cuáles son las capacidades efectivas de coordinación regional en América Latina, así como la fragilidad de las instituciones y del modelo social.

En materia de intentos regionales de articulación resulta paradigmático el campo de políticas sanitarias, donde - sin ser las primeras iniciativas de América Latina - durante la primera década de este siglo se esbozaron esquemas de concertación asociados al auge regionalista de aquella etapa. Como sistematiza Riggiozzi (2020), la salud constituyó un parámetro que se procuró abordar en clave regional, promoviendo acuerdos que permitieran el acceso a la salud pública al interior de los Estados y en zonas fronterizas: se crearon así nuevos marcos normativos, estructurando modelos de gobernanza nacional y regional, articulando además redes intergubernamentales de expertos. También se procuró redistribuir recursos materiales y saberes apoyando las políticas públicas y se habilitaron nuevas dinámicas de representación externa de la región. Tanto en el caso de la UNASUR como en el MERCOSUR se generaron oportunidades para la producción y comercialización, el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, a la vez que se buscó desplegar una nueva diplomacia para negociar el acceso internacional de los países a medicamentos y procurando entre 2010 y 2015 concertar posiciones en las asambleas anuales de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Dichas estrategias se difuminaron con la reorientación ideológica que atravesaron desde 2010 varios países del Cono Sur.

#### **4. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA NACIONAL**

El sistema de CyT uruguayo se fue construyendo lentamente a lo largo de las últimas pocas décadas, particularmente luego de la última dictadura militar. Más allá de las expresiones previas a la dictadura, en materia de investigación, desde 1985 se sucedieron diferentes eventos de construcción institucional, con un protagonismo muy relevante de los investigadores retornados del exilio. Tal vez esta característica casi fundante, de científicos y tecnólogos formados en el exterior y con fuertes vínculos a lo largo y ancho del mundo, imprimió al sistema una particularidad que se mantiene hasta hoy, con múltiples redes e interacciones con los centros regionales y mundiales de distintos campos de la ciencia.

Con pocos apoyos económicos del Estado los investigadores uruguayos, nucleados en gran parte en diversos servicios académicos de la Universidad de la República (Argenti et al, 1988), pero no solamente en ellos (imprescindible mencionar el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable -IIBCE, institución pública dependiente del Ministerio de Educación y Cultura), fueron construyendo redes de trabajo y colaboración. Tal es el caso del emblemático Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), creado entre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la UDELAR, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (Barreiro Díaz, 1997).

Hubo otras creaciones institucionales en estas pocas décadas, una parte importante de ellas vinculadas a lo que se puede denominar ciencias naturales, y dentro de ellas en especial la biomedicina. La UDELAR creó Facultades nuevas (en especial una de ciencias exactas y naturales) y una agencia de fomento a la investigación, la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), todas instituciones que con el tiempo pasaron a tener papeles centrales en el sistema de investigación nacional. También estableció y fortaleció los vínculos con la comunidad académica regional y mundial, en distintos organismos y redes, como la Asociación de Universidades Grupo Montevideo, AUGM (Brovetto, 1994). A

nivel nacional, hubo importantes transformaciones, como la revisión institucional del sistema de investigación agropecuaria, que involucró diversos actores relacionados con la producción agrícola y la investigación y culminó con la creación del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) en 1989; también en este caso, con importantes vínculos en redes regionales e internacionales (Bianco, 2008).

El siglo XXI uruguayo, en materia de CyT, comenzó con algunos cambios a nivel de instituciones, políticas y financiamiento, tanto a nivel del sistema de investigación como de Educación Superior. Además de intentos de reforzar el sistema político en CyT (Davyt, 2012), probablemente lo más relevante fue la creación en 2004 del Instituto Pasteur de Montevideo, por acuerdo entre los gobiernos uruguayo y francés, el primero de la Red Internacional de Institutos Pasteur en territorio sudamericano no francés (Chiancone, 2012).

Poco después, a nivel nacional se produjeron transformaciones relevantes en la arquitectura política en CyT, en organismos de discusión y definición de lineamientos estratégicos (en especial la reformulación del CONICYT), y la creación de una organización de fomento y financiamiento, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), que viene ofreciendo un amplísimo conjunto de instrumentos de política. A lo largo de este período se ha constituido en una pieza central del sistema de CyT, apoyando diversas iniciativas (Baptista, 2016). Además, en 2009 se creó la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay (ANCIU), que ha asumido el lugar de interlocutores de la comunidad científica, teniendo un papel relevante en diálogos interinstitucionales y en el vínculo con el sistema político (Rubianes, 2014).

En materia de educación superior, se destacan los cambios en la institución central del país, la UDELAR, sobre todo a partir de 2005, con intenciones de una reforma generalizada en torno a la idea de enseñanza avanzada y permanente, para todos y en todo el país (UDELAR, 2007). Debe mencionarse la descentralización de la institución, aspecto apoyado por importantes recursos y canalizado a través la utilización de tres instrumentos de política: los Polos de Desarrollo Universitario (PDU), grupos de docentes de alta dedicación constituidos en torno a un área; la elaboración de Programas Regionales de Educación Terciaria (PRET), con actores locales; y la constitución de Centros Universitarios Regionales (CENUR) en diversos lugares del país (UDELAR, 2010 y 2012). Esto implicó instalar capacidades científico-tecnológicas en diversos puntos del país, en varios casos en estrecha relación con otras capacidades institucionales.

En suma, a lo largo de años recientes se ha ido configurando un sistema de CyT (y Educación Superior) nacional, a veces por superposición de 'capas' institucionales, a veces fruto de la planificación del país o de algunas de sus instituciones, en particular la universitaria. Más allá de algunos problemas de coordinación, parece existir un entramado relativamente sólido, con múltiples vínculos y diálogos interinstitucionales e internacionales, que fue punto de partida muy relevante para los sucesos de 2020 en torno a la pandemia de la COVID-19.

## **5. RESULTADOS Y CONSIDERACIONES FINALES**

En Más allá de las características de la escala geográfica y sus particularidades demográficas de Uruguay, el análisis de la información relevada con abordajes cualitativos en el curso de esta investigación pone en evidencia la capacidad del país de hacer uso de sus articulaciones y redes de vinculación internacional y sobre todo de carácter regional para potenciar su propio accionar frente a la pandemia. Aunque no pueden ignorarse los aspectos de andamiaje institucionales de dichas redes a nivel del MERCOSUR u otros ámbitos regionales

como en particular el CYTED, resulta claro que son sobre todo las vinculaciones desarrolladas por los investigadores - con fuerte incidencia de las relaciones personales - las que consiguen posicionarlos en línea con los últimos avances de la ciencia. Cabe subrayar que dichas redes se remontan en algunos casos a décadas de colaboración, evidenciando la necesidad de tiempos críticos para consolidar vínculos fuertes, que consiguieron cristalizar respuestas frente a la pandemia con una agilidad que hubiera sido difícil de alcanzar de otra forma.

En contraste, resulta evidente la debilidad del instrumentario de un bloque de carácter intergubernamental como el MERCOSUR para promover con fuerza decisiva el área de CyT y su vinculación con las políticas sanitarias, más allá de algunos apoyos puntuales que incluyen la movilización de recursos del FOCEM en el contexto de la pandemia. Desde el Rectorado de la UDELAR se hace una apreciación crítica respecto a la fragilidad de la cooperación en el marco del bloque, ya que resulta claro en primer término que la cooperación científica y académica ha sido parte muy menor de la agenda del MERCOSUR. En segundo lugar, la mayor parte - no la única- de los mecanismos de cooperación académica tiene más que ver con la Educación Superior (ES) que con la dimensión investigación y creación de conocimientos originales.

En consecuencia, a nivel regional la gobernanza que consiguen sostener los académicos está atravesada por lógicas que no necesariamente se condicen con las acciones gubernamentales de sus países de origen, sino que está marcada por la cercanía temática en las investigaciones que se desarrollan, por problemáticas compartidas allende las fronteras (por ejemplo la presencia de determinados patógenos), por trayectorias de formación compartida (en particular maestrías y doctorados) y pertenencia a asociaciones científicas, así como por restricciones similares en materia presupuestal, que impulsan a los investigadores a compartir por ejemplo infraestructuras que requieren inversiones costosas. Desde el propio ejercicio de la actividad de investigación en Uruguay y en relación al desafío de la emergencia de la COVID-19, referentes científicos del área virológica subrayan el recurso de los contactos el Instituto FIOCRUZ de Brasil o el Instituto Leloir de Argentina para el intercambio de información, reactivos y técnicas de diagnóstico molecular: esto facilitó procesos de escalamiento de los tests, tanto los moleculares, PCR, como los de anticuerpos, serológicos (que aunque fueron desarrollados localmente, contaron con el apoyo de centros de investigación de Estados Unidos, Europa, Asia y también de la región, sobre todo Brasil y Argentina). Asimismo, se valora la colaboración con epidemiólogos brasileños en el monitoreo de la pandemia en zonas fronterizas, como con Rio Grande do Sul.

Retomando las categorías de Rigiroszi y Wylde (2018) respecto a la observación del funcionamiento de formatos de gobernanza en períodos determinados de tiempo en torno a temáticas específicas, es posible afirmar que en el caso uruguayo y frente al desafío de la COVID-19 los académicos asumieron un liderazgo innovador con capacidad para 'revolucionar' las formas de vinculación con la política sanitaria del país, donde varios entrevistados visualizan cierta resistencia histórica al diálogo con la ciencia 'dura' y sus practicantes, lo que en el pasado se traducía en comportamientos relativamente herméticos en los ámbitos gubernamentales del sector de la salud. En relación a la capacidad de liderazgo frente a la emergencia sanitaria desde marzo de 2020, la evidencia sugiere un rol destacado de los académicos de algunas instituciones públicas abocadas a la investigación - con la expresa mención del Instituto Pasteur y la UDELAR -, así como la capacidad del nuevo gobierno encabezado por Lacalle Pou para gestionar un adecuado manejo de la emergencia en fluido diálogo con la comunidad científica. En forma unánime los entrevistados señalan



como factor determinante la articulación interinstitucional que consiguió desplegar el país con una velocidad destacable frente a lo inédito de la situación.

Frente a la pandemia, las respuestas articuladas en Uruguay han permitido al país manejar con efectividad el desafío, donde un aspecto sustancial estuvo dado por un particular esquema de gobernanza interinstitucional que incluyó mecanismos de asesoramiento científico a la política pública, vinculados a su vez con el rápido desarrollo de capacidades de diagnóstico, aislamiento y seguimiento. En la visión de los entrevistados, para un país como Uruguay esa capacidad se basa en cooperaciones interinstitucionales, que tienen que ver con esfuerzos que se hicieron desde hace quince años atrás o con iniciativas que los precedieron. En ese sentido, desde la propia presidencia del Grupo Asesor Científico Honorario (GACH) se reporta una conjunción muy fuerte - no exenta de 'ruidos' - entre diversas instituciones de investigación, que en conjunto aportaron lo requerido: en términos prácticos se llevó adelante una suerte de 'requisa' de equipos, reactivos y gente, para poder desarrollar los métodos en Montevideo y en todo el territorio. Por otra parte, se subrayan las circunstancias particulares del advenimiento de la emergencia sanitaria en el país a pocos días de un cambio de gobierno, con diferente orientación política después de quince años de Frente Amplio (FA), con distintas responsabilidades y personas en muchos niveles del Estado.

En la coyuntura de esa emergencia destaca la creación del ya mencionado GACH como órgano de asesoramiento a la Presidencia de la República, presidido por el docente e investigador de la UDELAR, Rafael Radi. Asimismo se generó una estrecha interacción del Ministerio de Salud Pública (MSP) con instituciones públicas de investigación como UDELAR y el Instituto Pasteur, lo que permitió desarrollar tests para detectar el virus de la COVID-19. La generación de distintas redes ad hoc para resolver diferentes aspectos de la pandemia (desde trabajo de laboratorio hasta modelación matemática) también representaría, según algunos entrevistados, un aprendizaje de las instituciones para perforar las lógicas burocráticas de las instituciones e integrarlas en torno a la resolución de problemas de importancia. Por otra parte, la ANII y el BID apoyan financieramente un consorcio integrado por la empresa biotecnológica ATGen, el Instituto Pasteur y UDELAR para producir 10.000 kits de diagnóstico.

De cara al futuro, varios entrevistados señalan la oportunidad que abrió la pandemia para profundizar la reflexión en torno al rol de la ciencia en la vida de las personas y su incidencia en el posicionamiento de los respectivos países y las regiones frente a este tipo de desafíos, que se prevé cada vez en mayor medida acaecerán en forma recurrente y virulenta. Se podría pensar que la fuerte imbricación entre ciencia básica y problemas del desarrollo, en un hito histórico particular, no ha llegado a estos niveles desde mediados de siglo pasado, a pesar de lo que mucha literatura ha destacado en las últimas décadas. Al respecto, algunos referentes aluden a la necesidad de fortalecer la construcción colectiva de conocimiento con otros actores que aporten otros saberes. Por otra parte, en una mirada prospectiva varios referentes señalan la necesidad de profundizar en el enfoque 'one health' - incluyendo integralmente la salud humana, animal y ambiental. Asimismo, se señala el peligro del reduccionismo de esfuerzos impuestos por la COVID-19, que llevó a una concentración excesiva de esfuerzos y asignación de recursos a esta enfermedad afectando la investigación sobre otras y la planificación de los ministerios de salud en la región. A la vez, se contextualiza esta situación en el marco de una disputa hegemónica a nivel global, con señales preocupantes en cuanto al debilitamiento de mecanismos multilaterales de cooperación en materia de salud, como la quita de financiamiento a la OMS por parte de la



administración Trump. En ese sentido, se mencionan las implicancias en términos de los vacíos y reconfiguraciones de poder a los que esto pueda dar lugar.

En términos de la construcción de agendas regionales a futuro en materia de CyT en vinculación con la temática de la salud, algunos entrevistados señalan la necesidad de mantener capacidades y asignación de recursos que han demostrado ser efectivos para responder a circunstancias inusitadas como una pandemia global, a la vez de generar simultáneamente agendas sustantivas para el desarrollo del país. En ese sentido, se hace referencia expresa a las oportunidades de cooperación transfronteriza, que incorpore modalidades de colaboración sin perjuicio de los avances que puedan lograrse en el marco de esquemas como el MERCOSUR. En términos de la convivencia en áreas de frontera se alude a la necesidad de mejorar el sistema sanitario, mejorando a la vez la comunicación y el flujo educativo. Un rol importante en ese sentido le cabría a las políticas de descentralización universitaria, que debieran ser además un mecanismo para promover la diversidad cultural en el interior, de la mano del desarrollo integral del país.

En relación a la articulación de la política pública entre el nivel nacional y el nivel subnacional, algunos referentes del ámbito gubernamental subrayan que un aspecto positivo de la gestión de la pandemia estuvo dado por el rol que dentro del Sistema Nacional de Emergencia (SINAE) asumieron los Subsistemas Departamentales de Emergencia; en el marco de las políticas públicas de descentralización consagradas en la legislación nacional, ellas constituyen instancias de coordinación y ejecución descentralizada y primaria de actividades de prevención, mitigación, atención, rehabilitación y recuperación, ante el advenimiento eventual o real de situaciones de desastre con impacto local. Frente a la emergencia sanitaria, los diferentes Subsistemas Departamentales articulan las acciones de un amplio espectro de actores que incluye a las Intendencias Departamentales, hospitales públicos y privados. En materia de CyT se menciona la superación progresiva durante las últimas décadas de lo que en términos históricos constituía la falta de masa crítica en el interior del país: comenzando con la creación de instituciones de investigación agropecuaria, el fuerte impulso de la política de descentralización de UDELAR en especial desde 2007, así como la creación de UTEC generan un ambiente más propicio para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Frente a la pandemia, estos procesos permitieron entre otras cosas disponer de laboratorios que ante la emergencia fueron habilitados para la realización de los tests de COVID-19, por ejemplo en Salto, Tacuarembó y Rocha. Dichos procesos fueron importantes frente al desafío de la emergencia sanitaria, en particular en relación al área del diagnóstico molecular y al futuro en el diagnóstico por anticuerpos.

En otro orden, se plantean interrogantes respecto a la sostenibilidad de algunas acciones y estrategias que se desplegaron en la situación de emergencia sanitaria, como la rápida reconversión de algunos laboratorios de instituciones públicas como la UDELAR o el MGAP para poder realizar los diagnósticos de la COVID-19 en áreas alejadas de la capital: esto significó la interrupción de procesos de investigación desarrollados por académicos en proceso de formación o técnicos abocados a otras temáticas, así como la asignación de infraestructura y de recursos financieros a una temática que no estaba planificada. Al respecto surge la pregunta respecto a los mecanismos de transferencia de estas prestaciones a la órbita de la salud pública y privada, ámbitos naturales para atender dichas problemáticas. Finalmente, por parte de los referentes científicos y académicos consultados se expresan preocupaciones por las discusiones presupuestales en el marco de la administración entrante: pese al reconocimiento de los aportes de la ciencia y la academia para la adecuada gestión de la emergencia sanitaria, la ley propuesta por el Poder Ejecutivo a fines de agosto de 2020 paradójicamente deja escaso o nulo espacio de crecimiento

presupuestal para dichas áreas, a la vez que se proyectan escenarios de disminución de remuneración, funcionamiento e inversiones para áreas como la salud pública (ASSE) y la educación pública (como en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y UDELAR) en comparación con las proyecciones del Producto Interno Bruto (PIB) del país.

Estas contradicciones, el papel desempeñado por la academia y la investigación y las reacciones políticas en términos presupuestales, dejan abiertas las interrogantes a nivel nacional. Por sus particularidades, el 2020 tal vez no haya sido año de respuestas definitivas en este sentido, pero sería muy relevante tener indicios claros en las respuestas preliminares de los diversos actores económicos, sociales y políticos nacionales.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldrichi, C. (1995). La Facultad en la Universidad democrática (1985-1995). En B. Paris de Oddone, Historia y Memoria: medio siglo de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Montevideo: FHCE/UdelaR.
- Argenti, G., Filgueira, C. y Sutz, J. (1988). Ciencia y Tecnología: un diagnóstico de oportunidades. Montevideo: CIESU, 1988.
- Ayuso, A. (2020). Desigualdad en América Latina frente a la crisis del coronavirus. CIDOB opinión N° 619.
- Baptista, B. (2016). Revisión histórica de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en Uruguay. Documento de trabajo N. 46, PHES, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.
- Barreiro Díaz, A. (1997). La formación de recursos humanos para investigación en el Uruguay, a partir de la experiencia del PEDECIBA. Montevideo: Ed. de la Banda Oriental.
- Bernal-Meza, R. (2005). América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Nuevo Hacer. Grupo Editor Latinoamericano.
- Bianco, M. (2008). Actores, Instituciones y Cambio Técnico en el Agro. En Chiappe, M., Carámbula, M. y Fernández, E. (Comps.): El Campo Uruguayo: una mirada desde la sociología rural, Facultad de Agronomía, UDELAR, 207-220, Montevideo.
- Briceño, J. (2015). ¿Gobernanza regional o soft balancing de 'Estados revolucionarios'? El discurso y la práctica del ALBA. Pensamiento Propio N° 42, 163-194.
- Brovetto, J. (1994). Formar para lo desconocido. Apuntes para la teoría y práctica de un modelo universitario en construcción. Montevideo: Universidad de la República.
- CINVE – Centro de Investigaciones Económicas. 1986. Ciencia y Tecnología en el Uruguay. Montevideo: Ed. Banda Oriental.
- Chiancone, A. (2012). El Instituto Pasteur de Montevideo: Estrategias, negociaciones y prácticas de cooperación para la ciencia, la tecnología y la innovación (1996-2004). En: ANII Fondo Bicentenario "José Pedro Barrán", Políticas científicas, tecnológicas y de innovación en el Uruguay contemporáneo (1911-2011), Montevideo, 141-183.
- Clemente, I. (2016). Interregionalismo e inserción internacional de América Latina. En N. Mellado (Ed.) Latinoamérica: inserción global e integración regional. (pp. 73-90). Córdoba: Ediciones Lerner.
- Davyt, A. y Yarzabal, L. (1991). Un decidido impulso a la creación científica. Gaceta universitaria, V. 2, 28-30.
- Davyt, A. (2012). Apuntes para una historia de las instituciones rectoras en ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: 50 años de cambios y permanencias. En: ANII Fondo Bicentenario "José Pedro Barrán", Políticas científicas, tecnológicas y de innovación en el Uruguay contemporáneo (1911-2011), Montevideo, 89-140.
- De Sousa Santos, B. (2005). A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. Revista crítica de ciencias sociais. N° 72, 7-44.
- Farinós Dasi, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la A.G.E N° 46, 11-32.

- GPMB (2019), A World at Risk. Annual report on global preparedness for health emergencies, Ginebra: World Health Organisation (septiembre).
- Grabendorff, W. (2015). La gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones. Pensamiento Propio N° 42, 9-29.
- Hirst, M. y Malacalza, B. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. Nueva Sociedad N° 287, 35-48.
- Hirst, P. y G. Thompson (1996). Globalization in question. The international economy and the possibilities of governance. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. y G. Thompson (1999). The Tyranny of Globalisation: Myth or Reality?. En F. Buellens. (Ed.), Globalisation and The National-State. (pp. 139-178). Belgian-Dutch Association for Institutional and Political Economy. Edward Elmar: Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA.
- INIA - Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (2010). INIA 20 años y hacia un siglo de vida...1989-2009, Montevideo.
- Jung, M.E. (2013). La UDELAR y la creación del CONICYT: debates y conflictos (1961-1964). Revista Encuentros Uruguayos. VI (1), 32- 49.
- López, M. (2017). Proceso de creación de la Universidad Tecnológica en Uruguay. Monografía Final, Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR.
- Nolte, D. (2020). Lateinamerika im Krisenmodus Soziale und politische Unruhen lähmen Regierungshandeln. DGAP Policy Brief, Nr. 3. Februar.
- Peña, F. (2015). Regional Integration in Latin America: The Strategy of “Convergence in Diversity” and the Relations between Mercosur and the Pacific Alliance. En: Roy, J. (Ed.) A New Atlantic Community: The European Union, the US and Latin America. Miami: European Union Center, 189-198.
- Prüss-Üstün, A. (2006). Ambientes saludables y prevención de enfermedades: hacia una estimación de la carga de morbilidad atribuible al medio ambiente: resumen, París: OMS.
- Riggirozzi, P. (2020). Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina, Análisis Carolina 12/20. Fundación Carolina. 30 de marzo.
- Riggirozzi, P. y Wylde, C. (2018). Handbook of South American Governance, London: Routledge.
- Rodríguez-Ithurralde, D. (2009). Contribuciones de Clemente Estable y su Instituto al desarrollo y apropiación social de la ciencia iberoamericana. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS, 54-72.
- Rosenau, J. y O.E. Czempiel (1992). Governance without governance: order and change in world politics. Cambridge: University Press.
- Rubianes, E. (2014). Políticas públicas y reformas institucionales en el sistema de innovación de Uruguay. En: Rivas, G. y Rovira, S. (Eds.): Nuevas Instituciones para la Innovación: prácticas y experiencias en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.
- Sanahuja, J.A. (2020a). ¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización. Foreign Affairs Latinoamérica, 20 (2). 76-84.
- Sanahuja, J.A. (2020b). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. Anuario CEIPAZ 2019-2020, Madrid: CEIPAZ, 27-54.
- Serbin, A. (2019). Eurasia y América Latina en un mundo multipolar. Icaria Editorial. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Barcelona y Buenos Aires.
- Sojo, A. (2020). Pandemia y/o pandemónium: encrucijadas de la salud pública latinoamericana en un mundo global. Documentos de Trabajo nº 37 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- UNEP (2016). UNEP Frontiers 2016 Report: Emerging Issues of Environmental Concern, Nairobi: United Nations Environment Programme: 21.
- UDELAR. 2007. Hacia la reforma universitaria N° 1. Resoluciones del Consejo Directivo Central. Montevideo: UdelAR.
- UDELAR. 2010. Hacia la reforma universitaria N° 7. La Universidad en el Interior. Montevideo: UdelAR.
- UDELAR. 2012. Hacia la reforma universitaria N° 14. La política de regionalización y descentralización de la UdelAR 2007 a 2011. Montevideo: UdelAR.

## **Anexo 1 – Lista de entrevistados con detalle del nombre, fecha de realización de la entrevista e información disciplinar e institucional.**

Ec. Rodrigo Arim. 4/09/2020. Profesor en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (área de empleo y distribución del ingreso). Rector de la Universidad de la República desde octubre de 2018.

Dr. Rodney Colina. 27/08/2020. Profesor / director del Laboratorio de Virología Molecular del Centro Universitario Regional (Cenur) Litoral Norte de la UDELAR. Presidente de la Comisión Coordinadora del Interior (CCI) de la Universidad desde noviembre de 2018.

Ing. Agr. Alberto Majó Piñeyría. 2/9/2020. Asesor del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) de Uruguay en temas de Ciencia, Tecnología e Innovación. Fue Secretario General del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) de 2012 a 2018 y Director Nacional de Ciencia y Tecnología de 2000 a 2003.

Dr. Rafael Radi. 31/08/2020. Profesor Titular del Departamento de Bioquímica de la Facultad de Medicina y Director del Centro de Investigaciones Biomédicas de la Universidad de la República. Primer uruguayo nombrado por la National Academy of Sciences de Estados Unidos como científico extranjero asociado. Preside la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay. Coordina el Grupo Asesor Científico Honorario (GACH) del gobierno nacional para el control de la epidemia de COVID 19.

Mag. Dr. Vet. Julio Sayes. 20/08/2020. Coordinador Técnico de la Comisión Nacional de Zoonosis entre 2015-2019. Coordinador Técnico de la Comisión de Zoonosis del departamento de Tacuarembó desde 2004. Docente y Coordinador de la Tecnicatura en Desarrollo de la sede Tacuarembó/ Centro Regional Noreste de la UDELAR.

Ing. Agr. (PhD) Miguel Sierra. 27/08/2020. Gerente de Innovación y Comunicación del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, INIA. Presidente del Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología de Uruguay (CONICYT) desde noviembre de 2018.

Msc. Yasser Vega. 18/08/2020. Investigador del Polo de Desarrollo Universitario (PDU) Diversidad Genética Humana, de la sede Tacuarembó de la UDELAR y coordinador operativo del laboratorio interinstitucional para el diagnóstico de COVID-19 en la región Noreste del Uruguay.