

URUGUAY EN TIEMPOS DE PANDEMIA

CONOCIMIENTO TÉCNICO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBERNANZA*

*Uruguay in times of pandemic
Technical knowledge, public policies and governance*

Reto Bertoni

Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias
Sociales, Universidad de la República
<https://orcid.org/0000-0002-1615-6574>

Amílcar Davyt

Unidad de Ciencia y Desarrollo, Facultad
de Ciencias, Universidad de la República
<https://orcid.org/0000-0001-7471-9761>

Amalia Stuhldreher

Instituto de Desarrollo Sostenible,
Innovación e Inclusión Social, sede Tacuarembó
del Cenur Noreste, Universidad de la República
<https://orcid.org/0000-0002-0918-3099>

Recibido: 08/04/2022

Aceptado: 07/08/2022

* Una versión preliminar de este texto fue presentada en el VII Congreso Uruguayo de Ciencia Política,
4 a 6 de agosto de 2021.

Resumen: Las formas de articulación entre conocimiento técnico-académico y sistemas políticos han sido variables en diferentes contextos, áreas y períodos; la pandemia de covid-19 ha desafiado esas formas. En Uruguay, las relaciones político-académicas generaron configuraciones alternativas de gobernanza, con formas institucionales novedosas, como el Grupo Asesor Científico Honorario a la Presidencia de la República, e interacciones informales más fluidas entre académicos de diversas instituciones. Con base en documentos y entrevistas a informantes-clave, se analiza la conformación y reconfiguración posterior de estas nuevas modalidades, considerando los actores y factores que las determinan, así como condicionantes y limitantes. Se avanza en hipótesis plausibles para entender el auge y el ocaso del esquema de gobernanza montado para enfrentar la covid-19 en el país.

Palabras clave: pandemia covid-19; gobernanza; Uruguay; academia y política

Abstract: The forms of articulation between technical-academic knowledge and political systems have been variable in different contexts, areas and periods; the covid-19 pandemic has challenged those forms. In Uruguay, political-academic relations generated alternative governance configurations, with novel institutional forms, such as the Honorary Scientific Advisory Group to the Presidency of the Republic, and more fluid informal interactions between academics from various institutions. Based on documents and interviews with key informants, the configuration and subsequent reconfiguration of these new modalities is analyzed, considering actors and factors that determine them, as well as conditioning factors and limitations. Plausible hypotheses are advanced to understand the rise and fall of the governance scheme set up to face covid-19 in the country.

Keywords: Covid-19 pandemic; Governance; Uruguay; Academy and Politics

Introducción

En un contexto de fuerte incertidumbre a nivel internacional durante las últimas dos décadas, el carácter global de la actual pandemia de la covid-19 afecta y obstaculiza la proyección de desarrollo sostenible de las naciones, constituyendo desafíos de política pública (Riggiorzi, 2020), con implicancias sociales, económicas, políticas y ambientales. Durante 2020, algunos análisis, en perspectiva comparada latinoamericana, destacaban la gestión relativamente exitosa de la crisis por parte de Uruguay (Sojo, 2020; Blofield, Giambruno y Filgueira, 2020). Transcurrido 2021, este trabajo busca analizar el proceso de conformación de novedosas dinámicas y modalidades de gobernanza en el país durante las etapas críticas de la pandemia, involucrando a los portadores del conocimiento técnico-académico en materia sanitaria y a los responsables de las políticas y referentes del sistema político-decisorio. Para abordar los esquemas de gobernanza se consideran los actores y factores que los conforman, así como condicionantes, limitantes y oportunidades de estas nuevas prácticas. Se procura así avanzar en caracterizar tentativamente la especificidad de dichos procesos de interacción para el caso uruguayo, buscando formular hipótesis plausibles como explicaciones del virtuoso funcionamiento del esquema de gobernanza desarrollado, así como también de su desgaste o agotamiento para enfrentar el peor momento de la pandemia en el primer semestre de 2021.

En ese sentido, se plantea la siguiente interrogante: ¿cuáles son las claves para explicar el auge y el ocaso de la relación entre el conocimiento técnico-académico y el sistema político-decisorio en el marco de la pandemia de la covid-19?

Las hipótesis que discute el trabajo son las siguientes:

- 1) el virtuoso relacionamiento entre una academia capacitada —con fuertes articulaciones internacionales y con gran voluntad de aporte al país en una situación crítica— y un gobierno necesitado de asesoramiento ante la irrupción de la crisis sanitaria al comienzo de su gestión, que se mostró capaz de liderar un proceso de interacción formal e informal de manera creativa, fue un elemento relevante como sostén de la exitosa gestión de la pandemia en Uruguay durante 2020;
- 2) la ausencia del aporte de las ciencias sociales en la elaboración de las recomendaciones del Grupo Asesor Científico Honorario (GACH)¹ y las urgencias del gobierno de implementar el prometido cambio de rumbo de las políticas públicas, después de quince años de gobiernos de izquierda,

¹ El Grupo Asesor Científico Honorario (GACH) se creó en el contexto de un equipo de gobierno, Transición UY. Estuvo conformado por varios integrantes de ministerios, organismos del Estado y Presidencia de la República, y coordinado por el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

emergen como desestructurantes del esquema de gobernanza en el primer semestre de 2021, en el peor momento de la pandemia en el país.

Buscando discutir estas hipótesis, la estrategia metodológica —de corte cualitativo— de este trabajo abarca técnicas como la revisión bibliográfica, documental y periodística del tema (datos primarios y secundarios), así como la realización de entrevistas semiestructuradas a actores estatales, científicos y académicos, efectuadas en agosto de 2020 y junio de 2021 (datos primarios).

Tras esta introducción, se presenta el marco analítico del trabajo. La segunda sección incursiona en consideraciones históricas y conceptuales que hacen al devenir de la vinculación entre los referentes de la ciencia y los referentes político-co-gubernamentales en Uruguay. En la tercera sección se analizan las dinámicas y los factores contingentes de los mecanismos formales e informales de gobernanza que surgen en el marco de la pandemia en Uruguay, pero que hunden sus raíces en formatos particulares de articulación propios del país. En la cuarta se discuten las razones de su desarticulación a lo largo de 2021. En las consideraciones finales se discuten los hallazgos del trabajo, articulando posibles respuestas que contribuyan a arrojar luz respecto a la especificidad del caso uruguayo.

1. Marco analítico

En su diagnóstico crítico de la actual etapa de globalización, Sanahuja (2020) refiere a las debilidades de una gobernanza global basada en su supuesta capacidad de autorregulación. Frente al desafío de la covid-19, y recuperando de la sociología histórica la categoría de *coyuntura crítica*, plantea la interrogante acerca de cómo los cambios estructurales abren o no posibilidades a los actores, promoviendo su capacidad de agencia para cuestionar el orden vigente. En esta visión, la actual pandemia podría constituirse en un «shock exógeno» que afecta las estructuras históricas, generando una encrucijada que habilita nuevas opciones de acción. Por su parte, Kaltmeier, Tittor, Hawkins y Roland (2019) reafirman la validez de la categoría conceptual de la gobernanza para el análisis de los intrincados vínculos de interdependencia desplegados durante las últimas décadas en el continente americano, enfatizando particularmente experiencias colectivas que refieren al flujo de personas, bienes, recursos, conocimiento y finanzas que, en su naturaleza diversa, han promovido la integración de los países, así como también contribuido a profundizar asimetrías entre ellos.

Riggiorzi (2020) analiza las implicancias del coronavirus en términos de los desafíos que conlleva para la gobernanza regional en América Latina; discute las posibilidades que emergen para enfrentar la pandemia con mayor coordinación en la vigilancia epidemiológica, intercambio de información y fortalecimiento de

las políticas públicas de los Estados. En un trabajo anterior (Riggiori y Wylde, 2018), se subraya para América del Sur el valor analítico de la noción de gobernanza como concepto clave que permitiría abarcar la complejidad de formas de interacciones humanas dentro y fuera del espacio del Estado-nación. Los autores enfatizan la pertinencia de un enfoque multinivel y multiactoral 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. Considerando los mecanismos formales e informales que caracterizan dichos ámbitos de interacción, se alude a la necesidad de analizar los diversos formatos de articulación en cuyo seno pueden surgir liderazgos innovadores que promuevan prácticas alternativas de gobernanza para la resolución de desafíos particulares. Se entiende aquí a las instituciones como la arena estratégica en la que se sitúan los actores y que solo en parte es moldeada por su capacidad de agencia. Siguiendo a Farinós Dasí (2015), puede decirse que la noción de gobernanza implica tanto la articulación multinivel (Hooghe y Marks, 2001; Marks y Hooghe, 2004) como la dimensión de la participación a nivel horizontal y su coordinación para lograr coherencia en las actuaciones. Con relación al énfasis en el fortalecimiento de la participación (Farinós Dasí, 2015), puede decirse que en oposición a la noción «clásica» de gobierno en la que la presencia del poder del Estado se hace visible en un entramado de relaciones jerárquicas y burocráticas, la conceptualización asociada a la gobernanza amplía la perspectiva, abarcando un sistema de relaciones más extenso que incluye expresamente a otros actores no tradicionales del ámbito político. Lo innovador de estas dinámicas, sustentadas en marcos institucionales formales e informales, radicaría en la existencia de redes y espacios de participación marcados por relaciones de confianza entre los participantes (Moncayo, 2002; Kooiman, 2003). Considerando la temática aquí analizada, es interesante señalar que existen antecedentes de trabajos que abordan el tema de la gobernanza en relación con la elaboración, implementación y evaluación de las políticas de salud en América Latina en las últimas décadas (Rodríguez, Lamothe, Barten y Haggerty, 2010): se parte aquí de la idea de que la gobernanza es un proceso de toma de decisiones estratégicas en el sector salud en el que los respectivos gobiernos juegan un papel importante pero no son los únicos actores implicados en el proceso. En particular, se subraya aquí la *naturaleza política* de los procesos de gobernanza y los consiguientes riesgos de reproducción de posiciones asimétricas de poder.

Por otra parte, las restricciones históricas de las formas en que se establece la institucionalización y su influencia concomitante en los patrones contemporáneos de gobernanza representan una dinámica dialéctica incesante. Esto lleva a una segunda cuestión respecto a qué actores demandan determinados formatos de gobernanza, junto con la consideración del carácter de esas demandas. En

este contexto, resulta relevante la reflexión en cuanto a la temporalidad en la que se encuadran los diversos esquemas de gobernanza, en el entendido de que la capacidad de agencia de los actores involucrados, así como sus liderazgos, propuestas y formas de funcionamiento, se ven afectados en contextos históricos y políticos diversos.

Formas particulares de interacción entre actores ocurren entre quienes portan conocimiento técnico —saber experto o especializado— en diversas materias del ámbito público y aquellos que habitualmente, en determinado contexto político, toman decisiones al respecto. Estas formas son extremadamente variables en distintas sociedades y sistemas políticos en áreas temáticas específicas, como la política sanitaria, y con variaciones a lo largo del tiempo o en períodos determinados, como es el caso de una pandemia global. Para que el conocimiento portado o generado por los primeros sea utilizable y utilizado por los segundos deben existir ámbitos y dinámicas institucionales que actúen como «puentes» (*knowledge brokers* o intermediarios); estos puentes han sido caracterizados de diversas maneras, desde contactos personales relativamente informales o redes de distinto tipo hasta la constitución formal de los denominados *think tanks*, dentro o fuera del aparato estatal, más o menos conectados al ambiente académico (De Vibe, Hovland y Young, 2002).

Más allá del desafío estrictamente sanitario, resulta claro que la covid-19 ha conllevado una crisis social sin precedentes en la región latinoamericana frente a la cual los gobiernos han procurado responder con una expansión de medidas de protección social, con variaciones importantes en lo relativo a su rapidez, amplitud y grado de suficiencia (Blofield y Hoffmann, 2020), así como en su capacidad de avanzar con las campañas de vacunación (Malamud y Núñez, 2021). Análisis recientes como el de Sojo (2020) sugieren que la debilidad en la capacidad de previsión y alerta ante riesgos biológicos y sus efectos sobre la gestión sanitaria son fuertemente influidos por el contexto institucional y, en términos amplios, por las características y naturaleza de las estructuras socioeconómicas y políticas; la autora subraya el peso de los factores estructurales, que puede ser mayor que el de las propias perturbaciones causadas por el *shock*. A la vez, la cuestión del liderazgo y su influencia en las políticas gubernamentales, la infraestructura disponible —incluida la sanitaria— y la capacidad de vigilancia epidemiológica constituyen elementos determinantes frente al desafío de la pandemia. Todo ello interactúa con la desigualdad estructural que caracteriza los sistemas de salud en América Latina, así como con las restricciones que operan en el campo del progreso técnico y la innovación.

Frente a la complejidad de la «coyuntura crítica» de la covid-19, para abordar el caso uruguayo, este trabajo asume una perspectiva analítica que busca explorar de qué forma, durante qué período y en qué etapas algunas instituciones formales e informales de gobernanza permitieron desarrollar un esquema de vinculación cuyos resortes de naturaleza diversa posibilitaron que los referentes oficiales de las políticas públicas pudieran interactuar en forma estrecha con otro tipo de actores, como los referentes del área de ciencia y tecnología. Se examinan posibles razones para que representantes políticos, científicos y académicos lograran durante algunos meses en 2020 articular en forma asertiva recomendaciones y diseñar líneas de acción en tiempo crítico, impulsando nuevos liderazgos e induciendo prácticas alternativas de gobernanza que contribuyeron a una gestión satisfactoria de la crisis por un determinado período. El análisis apunta también a vislumbrar cuándo y de qué forma comenzaron a registrarse cambios o quiebres significativos en dichas lógicas colaborativas que dieron lugar a nuevas etapas en el manejo de la emergencia sanitaria. Para ello, se analiza cualitativamente el surgimiento progresivo de tensiones discursivas y fácticas entre las recomendaciones de los científicos nucleados en el GACH y las decisiones impulsadas por los referentes político-gubernamentales, lo que llevó a algunos parlamentarios cercanos a la coalición de gobierno a plantear una eventual oposición entre *democracia y tecnocracia*.

Al respecto, el trabajo de Bertsou y Caramani (2020), desde una perspectiva de política pública comparada, subraya que a medida que aumenta la complejidad de los sistemas políticos a raíz de los avances tecnológicos, a la complejidad de un mundo interconectado y a las demandas ciudadanas de resultados eficientes, se intensifica la tensión entre una «gobernanza responsable» (*responsible governance*) que, a la vez, responda a los desafíos planteados (*responsive governance*). Mientras que el primer término se vincula con las formas propias de funcionamiento —podría decirse *accountability*— de las democracias representativas modernas, el segundo se relaciona con la necesidad de dar respuestas desde el sistema político a desafíos complejos, donde el apoyo técnico y la experticia científica pueden resultar cruciales. En ese sentido, la experticia no representa ni un amigo ni un enemigo de la democracia como tal: si bien el conocimiento experto puede degenerar hacia la tecnocracia, también puede devenir en un formidable recurso para la democracia representativa. Su contribución dependería del espectro de condiciones imperantes que se revelan a través del análisis del proceso político específico: «The roles of the experts are determined by the games policy actors play» (Dunlop y Radaelli, 2020, p. 194).

2. Conocimiento técnico y decisiones políticas en la historia uruguaya

Uruguay no ha sido ajeno a esta tensión entre saber y política, o tecnocracia y democracia, desde que se constituye en país independiente. Hay ejemplo de ello ya en el siglo XIX, con las primeras instituciones del conocimiento (Ardao, 1950), así como en particulares momentos del siglo XX, como el conocido «Proyecto Eduardo Acevedo» de la segunda presidencia de José Batlle y Ordóñez (1911-1915), con sus instituciones de generación y uso del conocimiento y el aporte de científicos y tecnólogos (Martínez, 2012); o como los encuentros y desencuentros entre el sistema político y la Asociación de Ingenieros en torno a las fuentes de generación del sistema eléctrico, que culminan en la puesta en marcha de la primera central hidroeléctrica pública en el país (Waiter, 2019).

Un momento importante a destacar en estas pinceladas históricas es el trabajo de la Secretaría Técnica de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) de la década del sesenta del siglo pasado. En esta oportunidad, investigadores de la Udelar, de su Facultad de Ciencias Económicas, trabajaron en el diagnóstico y planificación junto con una estructura integrada por ministros y autoridades del Gobierno. Fueron numerosos, calificados y diversos —particularmente en su orientación política— técnicos los incorporados a un original *think tank* que tuvo como tareas relevar información, elaborar diagnósticos y preparar recomendaciones de reformas, en variados sectores y ámbitos de las políticas públicas, sin tomar decisiones, las que estaban en manos del sistema político. La particular arquitectura institucional, entre otros elementos, permitió que sus ideas permearan en variados campos y en diversos sectores. Según un estudiioso de este vínculo, la CIDE fue un punto de inflexión en la historia de la relación entre saber técnico y sistema político en Uruguay (Garcé, 2002).

Más recientemente, el mencionado autor estudió casos de esta particular interacción en este siglo, sobre los cuales elaboró una nueva categoría que podría identificar al país, la de «pluralismo plebeyo» (Garcé, 2014, p. 457). Luego de 2005 hubo fuertes acercamientos entre la comunidad académica —principalmente de la Udelar— y el sistema político. La convergencia entre la academia y el partido progresista que llegaba al gobierno facilitó su incidencia directa en varios campos de la política pública. Se dieron procesos «exitosos» de transformación: el plan de transferencia condicionada denominado PANES (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social) y la nueva institucionalidad en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI); también algún «fracaso» (Garcé *dixit*), como el pretendido TLC con Estados Unidos, todos en diálogo con académicos universitarios. En el caso del PANES, se constituyó una alianza con dos facultades de la Udelar: Ciencias Sociales realizó un censo de hogares

pobres en todo el país y Ciencias Económicas y Administración —experiencia distinguida con un premio internacional como mejor práctica de colaboración entre investigación y política (PEGnet Best Practice Award 2009)— elaboró un *índice de carencias críticas* para determinar cuáles hogares recibirían la asistencia prevista (Garcé, 2014).

En materia de CTI, el Gobierno construyó estructuras y políticas con el protagonismo de la comunidad científica nacional a través de la participación en redes y de contactos personales, en parte informales; el sustento académico colaboró en la construcción de consensos en todo el sistema político. También en el ejemplo de «fracaso» en el cambio político hubo articulación(es) con actores del ambiente académico: en el impulso a la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos «chocaron dos redes de expertos, que invocaban evidencias empíricas y saberes distintos» (Garcé, 2014, p. 450), con centralidad de las instituciones académicas y, en particular, de la Udelar.

En suma, la uruguaya es una historia de tensiones y diversos esquemas de gobernanza y formas de participación de actores académicos en las decisiones políticas, de acuerdo con el momento histórico, la temática específica y los sectores políticos involucrados. En su análisis sobre los momentos mencionados en párrafos anteriores, Garcé (2014, p. 452) señala la «centralidad de los partidos» y la «primacía del cálculo político» por sobre el asesoramiento técnico-académico. Es a esta prevalencia y a un comparativamente bajo uso del conocimiento especializado, en la perspectiva internacional, que el autor denomina «pluralismo plebeyo». Cabe señalar que, al menos desde la CIDE en adelante, y en particular los últimos momentos analizados, los investigadores participantes en la vinculación con el sistema político pertenecían a las áreas sociales; sobre estos vínculos específicos se construyó la mencionada categoría.

3. Dinámicas y factores contingentes de los esquemas formales e informales de vinculación en Uruguay y la gestión de la pandemia

Durante los últimos dos años se han sucedido diversos análisis centrados en distintos aspectos y componentes que explicarían el manejo exitoso de la pandemia en el país. Trabajos como el de Chasquetti (2021) identifican el «secreto del buen desempeño» en tres factores: la solidez de las estructuras institucionales, los aciertos iniciales del gobierno entrante y las respuestas de la ciudadanía (incluida aquí la oposición política). Otros análisis hacen énfasis en las condiciones y respuestas técnicas del medio académico y sanitario del país (Pittaluga y Deana, 2021; Moreno *et al.*, 2020; Stuhldreher y Davyt, 2021). Por su parte, López y Hernández (2021, p. 10) destacan la «mayor oportunidad de suceso

por desenvolverse en el marco de determinados factores geográficos, demográficos, geopolíticos, socioeconómicos, culturales y políticos», y Bertoni (2020, p. 1) enfatiza en «la importancia de lo público y las capacidades estatales para enfrentar la pandemia en Uruguay». Teniendo como telón de fondo los factores manejados por los trabajos referidos, a continuación desarrollamos el proceso de estructuración del novedoso relacionamiento entre academia y sistema político como elemento relevante en su aporte al éxito en el manejo de la pandemia en sus primeros momentos.

3.1. La configuración del esquema de gobernanza

Con el advenimiento de la covid-19, los países promovieron políticas públicas con acentos diversos, no exentas de divergencias a la interna de los gobiernos o en los diferentes niveles de la administración. Actores académicos y del área de la ciencia y la tecnología asumieron roles diferenciales en función de los distintos contextos institucionales. El análisis del caso uruguayo permite diferenciar distintos referentes involucrados, con capacidades diversas de articulación a nivel nacional y subnacional, y con vinculaciones allende fronteras, con diversos grados de formalidad-informalidad, y donde aparecen como relevantes los entornos de confianza, que en numerosas ocasiones permiten una efectiva resolución de los problemas.

Formalmente, en materia de política pública sanitaria, en Uruguay, le corresponde al Ministerio de Salud Pública (MSP) dictar líneas de orientación en todo el territorio nacional (diecinueve departamentos, con las respectivas direcciones de Salud departamentales). Con la llegada del coronavirus, a mediados de marzo de 2020, a la institucionalidad formal se sumó una serie de respuestas articuladas que le permitieron al país manejar con efectividad el desafío durante varios meses. Un aspecto sustancial estuvo dado por esquemas de gobernanza interinstitucional que incluyeron mecanismos formales de asesoramiento científico a la política pública, además de un rápido desarrollo de capacidades de diagnóstico, aislamiento y seguimiento.

La mencionada capacidad de articulación desplegada en ese momento se basó en esfuerzos de cooperación interinstitucional que se remontaban a diez, quince o más años atrás. Esto permitió sobrellevar las circunstancias del advenimiento de la emergencia sanitaria en el país a pocos días de asumir un nuevo gobierno (de centro-derecha), con modificaciones de orientación política después de quince años de Frente Amplio (de centro-izquierda) y con cambios de responsabilidades y personas en muchos niveles del Estado.

Entre las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia se destaca una fuerte impronta científica —de las ciencias biológicas, biomédicas y exactas, principalmente—, en especial en la conformación del GACH como órgano asesor de

Presidencia de la República. La visibilidad pública que asumió este grupo tuvo dos efectos significativos en la población: «despolitizó» parte de las recomendaciones de prácticas de prevención promovidas por el gobierno e hizo visible a nivel nacional e internacional las capacidades técnicas endógenas del país (Gatti *et al.*, 2020). Además de la creación del GACH, existió una fluida interacción del MSP con instituciones públicas de investigación, como la Universidad de la República (Udelar) y el Instituto Pasteur, con las que se logró desarrollar tests para detectar el virus de la covid-19.

En la perspectiva del asesor del nuevo gobierno nacional Alberto Majó Piñeyrúa, la existencia previa de redes con participación de especialistas —como CoviRed—² constituyó un factor que promovió la articulación de los científicos uruguayos y alentó su incorporación a los mecanismos asesores de la política nacional: «El gobierno toma la iniciativa de convocarlos, y la comunidad científica rápidamente acompaña [...]. Para un país chico como Uruguay, con capacidades acotadas, estar inserto en estas redes es muy importante».³ El virólogo Rodney Colina subraya la singularidad de ese momento particular de coordinación política interinstitucional: «Con un rector de la Udelar que enseguida leyó la realidad, una dirección del Instituto Pasteur que hizo lo mismo, el Instituto Clemente Estable [...]. Con un gobierno que creyó que tenía que apoyarse en la academia».⁴

Sobre la articulación entre las políticas públicas en materia sanitaria y la comunidad científica, el rector de Udelar puntualiza:

Uruguay tuvo mecanismos de coordinación interinstitucional que funcionaron con mucho más fluidez de lo que uno podría prever [...]. No tengo claro si es por virtudes institucionales o virtudes de las personas [...]. Pero existe. Todas las cosas que se han hecho, a la velocidad en que se han hecho [...]. Tuvimos como socio muy importante al MSP, que se apoyó en la Udelar y en el Instituto Pasteur, con mecanismos de coordinación que funcionaron. No son mecanismos muy aceptados, sino informales, dicho esto sin connotación negativa.

Además, existiría un mayor grado de formalidad en torno al mecanismo de asesoramiento nacional: «El GACH, famoso, sí fue más institucionalizado, pero con grados de independencia. Hicieron algunas recomendaciones, que fueron instrumentadas, que permitieron algunos manejos favorables para la gestión del problema».⁵

2 COVIRED: «Acción estratégica del Programa Cyted sobre covid-19». Recuperado de: <http://www.cyted.org/es/COVIRED>.

3 Entrevista al Ing. Agr. Alberto Majó Piñeyrúa (2 de setiembre de 2020).

4 Entrevista al Dr. Rodney Colina (27 de agosto de 2020).

5 Entrevista al rector de la Udelar, Ec. Rodrigo Arim (4 de setiembre de 2020).

Para el coordinador del GACH, Rafael Radi, en ese momento resultaron emblemáticos determinados acuerdos entre gobierno nacional e instituciones académicas, como el del test por PCR. Esto no es algo obvio, dadas las concepciones diferentes entre laboratorios de investigación y de análisis clínico, lo que implica una validación técnica otorgada por el laboratorio central del MSP. Para Radi, «la escala Uruguay facilitó las cosas; la gente se conoce», lo que permitió que no existieran interferencias de carácter político al asesoramiento técnico:

Este gobierno, por lo menos algunos actores que estuvieron en la primera línea como el MSP, presidente, secretario de Presidencia, director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) cuando entró en la cancha, tuvieron la plasticidad de dar ese espacio, sin sentirse invadidos [...]. Nosotros fuimos muy prudentes todos. También eso ayudó mucho.

Radi caracteriza los mecanismos de coordinación con una parte formal y otra no formal, pero funcionó «porque hay una comunidad científica que es sólida». Alude también a una conjunción muy fuerte —no exenta de «ruidos»— entre distintas instituciones de investigación: «Se hizo una “requisa” de equipos, reactivos y gente, para poder desarrollar los métodos en Montevideo y en todo el territorio: Salto, Tacuarembó, Rocha, Rivera, Maldonado».⁶

En perspectiva, el virólogo Colina —integrante del GACH— pondera especialmente que al momento del cambio de gobierno el ministro de Salud Pública abriera la puerta a la academia, superando el histórico hermetismo del Ministerio (en particular, de sus mandos medios). Rápidamente, el ministro expresó al rector de la Udelar la necesidad de abrir más laboratorios de diagnóstico, lo que permitió habilitar en tiempo récord el laboratorio de Salto y promovió un proceso de articulación interinstitucional entre Udelar, INIA y el Hospital Regional de Tacuarembó para crear allí un laboratorio similar.⁷ Sobre esta fase, desde un balance positivo, desde el Rectorado de la Udelar se puntualizó:

La interinstitucionalidad múltiple colaboró. Pero no hay que ser tan *naif* de creer que en Uruguay fue todo muy fluido [...]. Algun portazo hubo que dar, tanto nosotros como el MSP, para que funcionaran algunas cosas, para validar mecanismos, ya que había estructuras burocráticas que no aceptaban esa validación [...]. Hubo hasta corporaciones que hicieron algún «parate».

Se alude también a la dimensión del mediano y largo plazo:

Gracias a que tomamos un conjunto de decisiones un buen tiempo atrás, hoy podemos dar respuestas. Si no hubiera sido así, creo que Uruguay estaría complicado. No creo que la Universidad sea el epicentro en el combate al coronavirus,

6 Entrevista al Dr. Rafael Radi (31 de agosto de 2020).

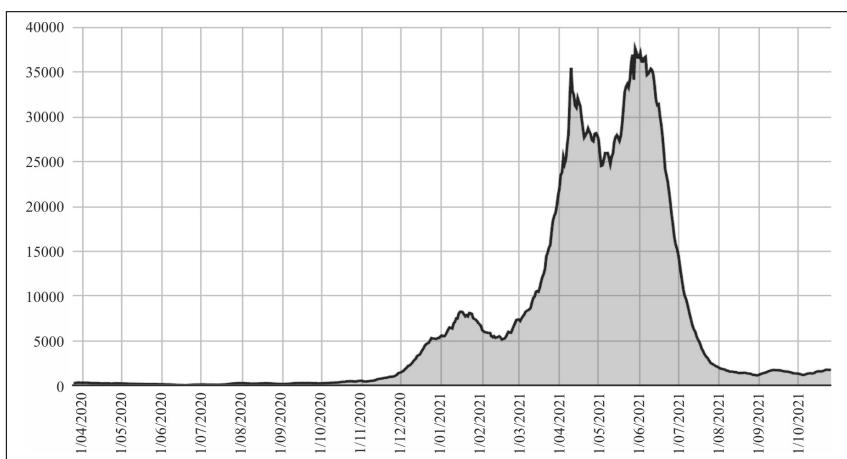
7 Entrevista al Dr. Rodney Colina (27 de agosto de 2020).

pero hicimos aportes que son un componente importante en los resultados que estamos logrando.⁸

En definitiva, la articulación entre los portadores del conocimiento técnico-académico y el sistema político-decisorio constituyó un factor clave para entender la dinámica de la gestión de la pandemia en Uruguay en 2020. Esa articulación se gestó a través de vínculos formales, así como de otros más o menos formales y también informales, dando lugar a formas alternativas de gobernanza, de las cuales el GACH representó la punta del iceberg.

Aunque factores de orden demográfico, social, económico y el papel preponderante que ha tenido históricamente el Estado uruguayo en la provisión de bienes públicos constituyan un acervo importante para la gestión de la pandemia, no hay duda de que el carácter de las medidas tuvieron mucho que ver con el «éxito uruguayo» en 2020 (gráfico 1). Esto permitió al país ganar tiempo para la llegada de la «primera ola» que, inevitablemente, ocurriría debido a la dinámica de propagación del virus a escala global y regional.

Gráfico 1. Evolución de casos activos de covid-19 en Uruguay, 2020-2021



Fuente: GUIAD-COVID-19, <https://guiad-covid.github.io/data/estadisticasuy/>.

3.2. Dilemas y desafíos

El cambio en la situación sanitaria a partir del último cuarto del 2020 generó dilemas políticos. Los informes y sugerencias del GACH compitieron en el proceso decisorio del Poder Ejecutivo con consideraciones ajenas al asesoramiento

⁸ Entrevista al rector de la Udelar, Ec. Rodrigo Arim (4 de setiembre de 2020).

científico; esto dificultó la gestión de la pandemia con base en la estrategia «TETRIS» (testear, rastrear, aislar) y desembocó en una dinámica compleja que se reflejó en un crecimiento exponencial a partir de marzo de 2021, lo que ubicó los casos activos por encima de los 30.000 (figura 1): Uruguay ingresaba en la zona de riesgo «rojo» del índice de Harvard. La situación se estabilizó en altos niveles, con oscilaciones menores entre abril y junio, a pesar de que la campaña de vacunación —iniciada en marzo— se desarrollaba dinámicamente.

La irrupción de la variante P1, el incremento de la movilidad al regreso de las vacaciones estivales y el comienzo de las clases presenciales en educación primaria y secundaria se manejaron como posibles factores con incidencia en la aceleración de los contagios. Sumado a esto, consideramos necesario incorporar como variable explicativa el desacople entre las recomendaciones del GACH y las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo. Simétricamente, si la virtuosa articulación entre ciencia y política había tenido que ver con el éxito, la desarticulación y agotamiento de ese vínculo deberían ser considerados al analizar el fracaso. Lo grave fue que cuando más se necesitaba de lo construido, en medio del peor momento de la pandemia en el país, sobrevino el desacople.

El 7 de febrero de 2021, un informe público del GACH advertía del riesgo inminente frente a la nueva situación epidemiológica y realizaba recomendaciones «con el fin de reducir la transmisión y minimizar los daños producidos por la enfermedad [...], [consistentes en] la aplicación de diferentes medidas o intervenciones de salud pública, dado que la evidencia existente demuestra que son cruciales para contener la transmisión de la epidemia y reducir la morbi-mortalidad por esa enfermedad, así como mitigar su impacto». La situación era valorada como de alto riesgo ante la reactivación de las actividades, lo que podría asociarse con un inmediato aumento de los casos; no es posible predecir ni el momento ni su magnitud.⁹

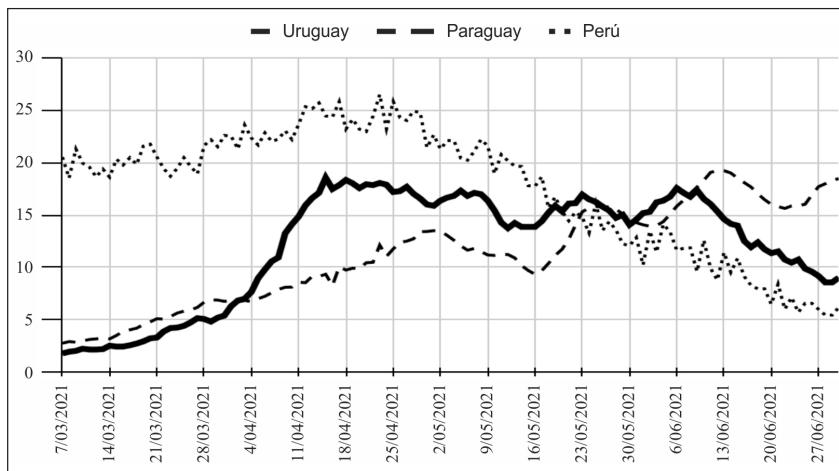
Luego del informe, la brecha entre lo que decían los científicos y lo que hacían los tomadores de decisiones se fue ampliando. La afirmación del presidente de la República respecto a la división de tareas entre asesores científicos que sugieren y políticos que deciden tensó los ánimos en la academia, más allá del estoico comportamiento de los coordinadores del GACH. La libre interpretación de las prioridades por parte del Poder Ejecutivo, en un contexto de crecimiento exponencial de los contagios desde marzo, generó un agotamiento y desarticulación de la virtuosa relación entre ciencia y política que había caracterizado los primeros ocho meses de gestión de la pandemia.

⁹ GACH (7 de febrero de 2021). «Situación de la epidemia de covid-19 en Uruguay y recomendaciones». Recuperado de: https://medios.presidencia.gub.uy/lip_portal/2021/GACH/INFORMES/informe_situacion_epidemiaCovid19.pdf.

Más allá del discurso del Gobierno respecto al grado de cumplimiento de las recomendaciones, las medidas clave planteadas por los científicos no fueron tomadas, como tampoco lo fue la propuesta del coordinador del GACH de «blindar abril» o el canto del cisne de «blindar mayo». El GACH perdió la batalla frente a lo que podríamos denominar «otras asesorías» que habrían convencido al Poder Ejecutivo para no bajar la movilidad y mantener encendidos los motores de la economía. El discurso oficial se centró en la «libertad responsable», atribuyendo la responsabilidad por el agravamiento de la situación sanitaria al comportamiento individual de los ciudadanos.¹⁰

Entre abril y junio, el país se debatió en medio de miles de contagios diarios, decenas de miles de casos activos, cientos de pacientes por covid-19 ingresando a cuidados intensivos, desborde y agotamiento del personal de salud y, lamentablemente, decenas de fallecimientos diarios. El otrora «oasis» uruguayo se ubicó a nivel mundial entre los países con mayor número de muertes con relación a la población. Obsérvese (gráfico 2) el comportamiento de Uruguay en relación con los otros dos países latinoamericanos que ocuparon el primer lugar mundial en fallecimientos por covid-19 entre marzo y junio de 2021.

Gráfico 2. Muertes diarias por covid-19 por millón de habitantes en países seleccionados (media móvil semanal: 1.3.2021 al 30.6.2021)



Fuente: Covid-19 Data Repository by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University.

¹⁰ Sobre el discurso acerca de la «libertad responsable», véase López y Hernández (2021), Pereira (2021), Marchesi (2021) y Esponda (2021).

El 27 de mayo, el semanario *Búsqueda* publicó una larga entrevista al coordinador del GACH, quien dejó claro la inconsistencia de tomar parcialmente las recomendaciones del informe del 7 de febrero:

No es tocando una cosita u otra cosita u otra cosita [...]. Si se quiere hacer esto, hay que apagar. Porque hoy es tan grande la circulación que si cerrás una cosa y no la otra, lo que bloqueás por acá se te traslada por allá. Si bien nosotros en un momento planteamos que las medidas podían ser escalonadas, hoy lo que hay no es suficiente. No fue suficiente.¹¹

Este reportaje tuvo repercusiones. Al día siguiente, en el periódico *La Diaria* se afirmaba respecto al GACH:

Desde hace mucho tiempo, hay malestar e incomodidad en el colectivo, porque entendían que se le tenía que informar con claridad no solo al gobierno, sino también a la población en general, cuál podría ser el devenir de la pandemia [...]. Pero como el gobierno no tomó varias de las medidas que el grupo planteó en el informe del 7 de febrero, algunos integrantes siguen insistiendo en que debe quedar claro que este no es el rumbo adecuado.

Asimismo, se mencionaba que una fuente del GACH sostuvo que en el último tiempo se volvió «incómodo» estar en el grupo: el gobierno no incorpora las medidas que recomiendan y luego «se apoya y usa el nombre del GACH para validar su conjunto de medidas».¹²

El 17 de junio de 2021, «en medio de cortocircuitos con el gobierno por la conducción de la pandemia, sin conferencia ni rueda de prensa»¹³ se anunció el fin del ciclo del GACH. El formal acto de homenaje realizado veinte días después —8.7.2021—, ya en un escenario con tendencia a retomar el control epidemiológico ante los positivos impactos de la vacunación, operó como cierre de los quince meses de una inédita experiencia de cooperación entre ciencia y política en Uruguay.

11 *Búsqueda* (27 de mayo al 2 de junio de 2021). «El gobierno y la sociedad perdieron la oportunidad de blindar abril». Recuperado de: <https://www.busqueda.com.uy/Secciones/El-gobierno-y-la-sociedad-perdieron-la-oportunidad-de-blindar-abril-y-sin-mas-medidas--nos-puede-ir-mucho-peor-todavia-uc47902>.

12 *La Diaria* (28 de mayo de 2021). «Hay “incomodidad” en el GACH porque el gobierno no toma las medidas que recomiendan». Recuperado de: https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/5/hay-incomodidad-en-el-gach-porque-el-gobierno-no-toma-las-medidas-que-recomiendan/?utm_source=... Consultado: 10.6.2021.

13 *El Observador* (17 de junio de 2021). «GACH puso punto final al asesoramiento entre el “desgaste” y el “cansancio”». Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/gach-puso-punto-final-al-asesoramiento-entre-el-desgaste-y-el-cansancio--20216162090>. Consultado: 2 de julio de 2021.

4. ¿Por qué se agotó el «exitoso» esquema de gobernanza?

La evidencia manejada permite formular dos hipótesis—eventualmente complementarias— para explicar el desgaste y la ulterior disolución del GACH. En primer lugar, la definición original impuesta por el Poder Ejecutivo, y aceptada por la coordinación del Grupo, excluyó a las ciencias sociales de la posibilidad de aportar al análisis de la crisis desencadenada por el SARS-COV 2. En segundo lugar, en concordancia con lo expuesto por algunos desarrollos teóricos sobre los esquemas de gobernanza, la temporalidad jugó su partido: el gobierno que asumió el 1.^º de marzo de 2020 no podía seguir posponiendo la implementación de su programa y, por tanto, la gestión de la pandemia quedó subordinada al cumplimiento de los compromisos electorales (y de la satisfacción de las demandas de los grupos de presión).

Así, la ausencia de las ciencias sociales en la elaboración de las recomendaciones del GACH y las urgencias del Gobierno de implementar el prometido cambio de rumbo de las políticas públicas, después de quince años de gobiernos de izquierda, emergen como desestructurantes del esquema de gobernanza en el primer semestre de 2021, en el peor momento de la pandemia en el país.

4.1. La exclusión de las ciencias sociales

La exclusión de las temáticas sociales y económicas del área de trabajo del grupo asesor fue una decisión discrecional del Poder Ejecutivo en la propia definición inicial de los roles de los actores en el esquema de gobernanza montado. En consecuencia, estas temáticas quedaron en manos exclusivas de los decisores políticos.¹⁴ Recién en diciembre de 2020 se incorpora al GACH un equipo para trabajar en aspectos comportamentales de la sociedad uruguaya, limitado a realizar aportes para «entender por qué parte de la gente no acata las medidas».¹⁵

Como dice el virólogo Colina al momento de ser entrevistado, la decisión de incluir o no las temáticas socioeconómicas dentro de su área de asesoramiento no fue propia del GACH al momento de su creación, sino del gobierno como tal:

14 Según la descripción oficial, el GACH realiza «recomendaciones científicas en las áreas de salud y ciencias de datos» al equipo de gobierno, «quienes evalúan y elevan los informes y sugerencias al presidente de la República para la toma de decisiones finales». PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. «Misión del Grupo Asesor Científico Honorario (GACH)». Recuperado de: <https://www.gub.uy/presidencia/politicas-y-gestion/mision-del-grupo-asesor-cientifico-honorario-gach>. Consultado: 14 de julio de 2021.

15 *La Diaria* (15 de diciembre de 2020). «Fernando Filgueira se suma al GACH y busca entender por qué parte de la gente no acata las medidas». Recuperado de: <https://ladiarria.com.uy/politica/articulo/2020/12/fernando-filgueira-se-suma-al-gach-y-busca-entender-por-que-parte-de-la-gente-no-acata-las-medidas/>.

Es el sesgo médico, epidemiológico y virológico, muy volcado hacia el área de la Salud [...]. En la parte social y económica fue donde el GACH no tiene un grupo específico para eso. Se esbozan cuestiones cognitivas en los niños o el estrés del sistema sanitario [...]. Pero lo otro era la parte de decisión del gobierno, como que estaba del otro lado del muro. No creo que esto haya sido no deliberado: fue intencional [...]. Claramente, si se creaban dos grupos, lo social y sus mediciones, lo económico, ya se entraba en otra parte del análisis que implicaba decisiones, probablemente. Toda esa parte en el GACH no está.¹⁶

Estas consideraciones de Colina convergen con lo señalado por Radi en setiembre de 2020:

Este no es un tema solamente de infectólogos, de virólogos o de epidemiólogos, sino que convoca a todas las disciplinas. Quizás se podría haber trabajado más, desde lo académico, en el área de la economía y de lo social, pero no nos dio la capacidad. Y el Gobierno prefirió mantenerla para sí. Cuando la situación sanitaria esté más resuelta, habrá que ponerle más cabeza, porque esas consecuencias —las económicas, las sociales— son mucho más duraderas.¹⁷

Ya con la «primera ola» presente, a fines de enero de 2021, es posible visualizar una situación compleja en el relacionamiento entre el grupo asesor y los tomadores de decisión. En aquel entonces, Radi manifestaba el problema que implicaba para el GACH no haber podido encarar los impactos socioeconómicos de la pandemia «porque nos hemos dedicado mucho a la dimensión biológica del problema».¹⁸ Con base en esa reflexión, informa que la Academia de Ciencias, con otras instituciones, estaba elaborando un proyecto de abordaje en esa área.¹⁹

La ausencia de una componente de ciencias sociales en el área de acción del GACH amputó a las recomendaciones realizadas al Poder Ejecutivo de estrategias, instrumentos y medidas que pudieran hacer viables las medidas de orden sanitario y/o enfrentar sus impactos en términos sociales y económicos. Este es un factor especialmente relevante para explicar el proceso de desgaste y agotamiento del sistema de gobernanza.

16 Entrevista al Dr. Rodney Colina (16 de junio de 2021).

17 *Diálogo Político* (15 de setiembre de 2020). «Entrevista con el Dr. Rafael Radi». Entrevista realizada en Montevideo por Sebastián GRUNDBERGER, Manfred STEFFEN y Ángel ARELLANO.

18 *La Diaria* (30 de enero de 2021). «Rafael Radi: Con el lockdown los que más sufren son los más vulnerables». Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/ciencia/articulo/2021/1/rafael-radi-con-el-lockdown-los-que-mas-sufren-son-los-mas-vulnerables/>.

19 Unas semanas después, la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay, junto con el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay y el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología, convocaban a centros de investigación en ciencias sociales a aunar esfuerzos en la generación de información, análisis y propuestas de políticas para enfrentar las consecuencias sociales y económicas de la pandemia, génesis de la Red de Investigación en Ciencias Sociales para Enfrentar las Secuelas de la Pandemia (RISEP). Recuperado de: <https://www.risepuy.org/>.

Las valoraciones manejadas para esa exclusión se relacionan con una percepción de que el área social no constituye un espacio de conocimiento lo suficientemente desarrollado en términos del paradigma científico como para poder aportar elementos consistentes y/o relevantes a considerar en la toma de decisiones.

A una altura del proceso donde se hacían manifiestas las tensiones entre visiones diversas, desde la coordinación de la bancada del Partido Nacional —oficialista—, el legislador Rodrigo Goñi señalaba —a fines de mayo— que aunque «el GACH ha actuado como corresponde [...], el que tiene que tomar las decisiones es el gobierno». Con relación al vínculo entre el poder político y el asesoramiento de los expertos, agregaba que en ese momento «hay gente que parece estar pidiendo una tecnocracia, que gobiernen los científicos». En la visión de Goñi, «eso es romper con la democracia, con la base democrática». Por su parte, desde la agrupación Cabildo Abierto, el diputado Sebastián Cal se expresaba contrario a reducir la movilidad, argumentando que «hay gente que actualmente pasa hambre» y «no hay para subsidiar» tantas actividades, porque «no somos de primer mundo». A diferencia de estas posiciones, desde el Partido Colorado, la diputada Nibia Reisch subrayaba que tanto su fuerza política en conjunto como su sector en particular, Ciudadanos, habían hecho en marzo diversas propuestas al gobierno referidas a la reducción de la movilidad, pero para que fueran efectivas, «tenían que ser tomadas en esos días». ²⁰

En entrevista realizada para este trabajo, el profesor Adolfo Garcé valoró la dinámica del proceso de toma de decisiones en estos meses, señalando la oportunidad perdida, para evitar la gravedad de la pandemia, al no considerar el gobierno una medida de reducción drástica de la movilidad, con el consenso de todo el espectro político y el aval de la ciencia. La no consideración del aporte de las ciencias sociales en esos días clave propició un escenario para que el poder político impusiera su visión respecto a la viabilidad de las medidas sanitarias. En relación con la construcción del discurso desde el gobierno, el entrevistado señaló: «Los datos estaban echados [...]. Había que esperar el impacto positivo de las vacunas [...]. Ya no había lugar para el GACH en la estrategia definida por el Poder Ejecutivo». ²¹

Pero, junto a la decisión del gobierno de reservar para sí el área económico-social, la propia postura de la academia debe señalarse como un factor que contribuyó a la exclusión o neutralización de las ciencias sociales en los mecanismos de asesoramiento. Es posible que una perspectiva restringida respecto

²⁰ *La Diaria* (27 de mayo de 2021). «Rodrigo Goñi: “Hay gente que parece estar pidiendo una tecnocracia, que gobiernen los científicos”». Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/5/rodrigo-goni-hay-gente-que-parece-estar-pidiendo-una-tecnocracia-que-gobiernen-los-cientificos/?u...> Consultado: 12 de julio de 2021.

²¹ Entrevista al profesor Adolfo Garcé (22 de junio de 2021).

al sentido y finalidad del conocimiento científico, por parte de la comunidad científica nacional, haya abonado esta situación, operando como una quasi autocensura derivada de una supuesta pretensión de neutralidad de la ciencia y el peso normativo de la no intromisión en cuestiones «ideológicas».

En este sentido es importante señalar que en enero de 2021, el equipo de trabajo liderado por el doctor Fernando Filgueira —integrante del «GACH social»— había alertado sobre la necesidad de acompañar las recomendaciones en materia sanitaria con medidas económico-sociales que hicieran viable el cumplimiento de las primeras:

Tanto desde el plano teórico-conceptual como en los estudios internacionales empíricos se señala que el nivel de acatamiento a las medidas de restricción de movilidad está inducido por la capacidad económica de las personas de sostenerlo. Por tanto, para lograr mayor adherencia a dichas medidas es necesario un esfuerzo fiscal que permita a los agentes —personas, hogares y empresas— cumplir con dichas acciones vinculantes y/o de exhortación del gobierno. [Figueira *et al.*, 2021]²²

Cuando se leen los dos informes del Observatorio Socioeconómico y Comportamental publicados por el GACH —marzo y mayo 2021—, es notorio que no se incorpora la dimensión económico-social presente en el documento transcrita en la cita anterior. Las recomendaciones del GACH siguieron limitándose al terreno sanitario y epidemiológico, dejando el campo libre a la argumentación del gobierno sobre la irracionalidad —e incapacidad de financiamiento— de las medidas vinculadas a la restricción drástica de la movilidad. Se abstuvo de discutir el discurso anclado en la irresponsabilidad individual como explicación del agravamiento de la situación sanitaria y no se contó —a nivel de la ciudadanía— con elementos capaces de entender la falacia del concepto de la «libertad responsable» que se manejó como alternativa a la recomendación del GACH de reducir al mínimo la movilidad.

Frente a esto, y considerando los esfuerzos desplegados en el país, podría argumentarse que economistas, sociólogos, antropólogos, científicas políticas y otros investigadores de las ciencias sociales podrían haber enriquecido sustancialmente el asesoramiento para tratar la gestión de la pandemia con un abordaje integral. También podría argumentarse que estos asesoramientos, eventualmente, podrían haber tensionado más el vínculo academia-sistema político, poniendo en evidencia los fundamentos de las diferentes visiones al respecto de las medidas (no) tomadas por el Gobierno.

22 En la carátula del documento se afirma: «Los análisis realizados para la producción de este documento fueron entregados al GACH como insumos para las recomendaciones al gobierno nacional, en el marco del trabajo del Observatorio Socioeconómico y Comportamental (OSEC)».

4.2. La agenda política y su progresiva primacía por sobre la gestión «científica» de la pandemia

El 1.^º de marzo de 2020, el Partido Nacional (centro-derecha) asumió el gobierno después de quince años de gobierno de la coalición de centro-izquierda Frente Amplio. Diez días después, Naciones Unidas declaraba pandémica la evolución de la covid-19. Esta coyuntura crítica trastocó absolutamente los planes gubernamentales que se habían explicitado durante la campaña electoral y que evidenciaban contenidos programáticos destinados a atraer el apoyo clave de determinados núcleos electorales. Frente al desafío de la pandemia, la agenda del nuevo gobierno debió ser revisada en forma sustancial. En ese contexto, tal como fue señalado, la gestión sanitaria se llevó a cabo en estrecha relación —y, en cierta medida, subordinación— a las recomendaciones del GACH.

Sin embargo, la prioridad otorgada a la gestión de la pandemia no debe ocultar tres medidas que se implementaron tempranamente, como lo fueron: *a*) medidas dirigidas a disminuir el gasto público a través de la fijación del límite máximo de ejecución presupuestal para el ejercicio 2020, en los incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional, en el 85 % de los créditos comprometidos del ejercicio 2019, correspondientes a gastos de funcionamiento e inversiones» (decreto 90/020, de 11.3.2020); *b*) la aprobación de una ley de urgente consideración (ley 19.889, de 9.7.2020),²³ compuesta de 476 artículos, que impone cambios relevantes en muy diversos aspectos de la institucionalidad, y *c*) la aprobación de la ley de presupuesto quinquenal (ley 19.924, de 18.12.2020). En la primera y en la tercera de estas medidas, el Poder Ejecutivo no pudo imponer su plan original, dado que debió aceptarse modificaciones en la formulación o excepciones.

En cualquier caso, puede afirmarse que 2020 fue un año de limitados avances en el anhelo de la coalición gobernante en cuanto a los ajustes postulados como necesarios durante la campaña electoral que, en los hechos, conllevaban el desmantelamiento de los mecanismos de redistribución montados en los quince años anteriores. Pese al manejo relativamente exitoso del desafío de la pandemia durante el 2020 y los aprendizajes concomitantes, el agravamiento de la situación sanitaria en febrero-marzo de 2021 enfrentó al gobierno al dilema de seguir las instrucciones del GACH —reducción drástica de la movilidad y, por tanto, de postergación de la implementación del programa de gobierno— o, por el contrario, cumplir con las promesas electorales consideradas pendientes, aunque ello pudiera conspirar contra una adecuada gestión de la pandemia. Como

²³ La figura jurídica de leyes con «declaratoria de urgente consideración» fue incorporada en la Constitución de 1967 (art. 168, inc. 7.^º) como instrumento para fortalecer al Poder Ejecutivo, junto con otras reglas que favorecieron el ejercicio de su autoridad. Ella impone que el proyecto reciba tratamiento dentro de un plazo máximo de noventa días, y, en caso de que cumplido el término no haya finalizado, el proyecto se tiene por aprobado tal cual fue enviado (Giúdice, 2020).

ejemplo ilustrativo de esta controversia puede mencionarse la postergación del ajuste de precios de combustibles hasta finalizar la cosecha de arroz y el costo de dicha postergación, en comparación con los costos que hubieran significado las compensaciones monetarias a aquellas actividades productivas o compensaciones laborales a sectores que debían bajar su movilidad para reducir los riesgos sanitarios crecientes a los que se veía enfrentado el país.

Más allá de este ejemplo puntual, en términos generales, puede afirmarse que el *trade off* entre gestión de la pandemia y programa de gobierno pone de manifiesto la importancia de la temporalidad en la configuración de los esquemas de gobernanza. En ese sentido, para el caso analizado, cabe plantearse el interrogante respecto a si se trata de una situación particular o si se puede encontrar similitudes con otras experiencias históricas como las presentadas.

En definitiva, lo que demuestra la evidencia empírica recabada es que para inicios del 2021, la agenda política presionaba al gobierno a «dejar atrás» las medidas restrictivas y «dejar andar los motores de la economía» y «cuidar a los malla oro»,²⁴ aunque ello tuviera efectos contraproducentes en la gestión de la pandemia. Precisamente en esas circunstancias, las recomendaciones del GACH pasaron a segundo plano, y los investigadores percibieron un uso inadecuado del conocimiento puesto al servicio de la política pública. La muy buena performance en materia de vacunación y el impacto de la campaña en la ralentización y posterior decrecimiento de los contagios y defunciones crearon un escenario adecuado para agradecer y «despedir» al GACH, en un marco de homenajes varios, evitando de esa forma una ruptura pública que, por momentos, se vislumbró como posible.

En concordancia con los señalamientos de Dunlop y Radaelli (2020, p. 194) planteados en el marco analítico de este trabajo, puede decirse que la contribución de los expertos dependió, en el caso aquí analizado, del espectro de condiciones imperantes en el proceso político específico. O, en palabras de Garcé, «la racionalidad técnica está firmemente subordinada a la racionalidad política» (2014, p. 454). Concretamente, el rol que pudieron asumir los científicos involucrados y expertos involucrados en el mecanismo del GACH tuvo que ver con los condicionantes del juego de los actores políticos. Asimismo, a partir de este estudio de caso es posible subrayar la importancia de la temporalidad en el análisis de la gestación y declive de los diversos esquemas de gobernanza. Concretamente, para el caso estudiado, se hizo evidente que la capacidad de agencia

24 La expresión «malla de oro» se refiere a la metáfora ciclista utilizada por el presidente Lacalle Pou en una conferencia de prensa realizada a comienzos de abril de 2020, cuando se lo consultó respecto a la posibilidad de aplicar medidas que gravaran al capital para obtener recursos en medio de la emergencia sanitaria por la epidemia de covid-19. Ante la consulta de los periodistas, afirmó: «Si esto fuera una competencia de ciclismo, al malla oro, al que va en la punta, el gobierno pensaría en “estimularlo” para que pedalee “más rápido” [...]. Es el que va a hacer la inversión, va a dar trabajo. Hay que sacarle el lastre al que va a pedalear, al que va a traccionar la economía».

y liderazgo de los integrantes del GACH, así como sus propuestas y formas de funcionamiento, se vieron afectados por las dinámicas específicas del contexto histórico y las dinámicas políticas imperantes, en especial desde fines de 2020.

Consideraciones finales

En perspectiva histórica, la experiencia del GACH reviste un carácter excepcional. En primer lugar, por la propia naturaleza del problema que determinó el surgimiento del mecanismo de asesoramiento en 2020: no puede obviarse que la covid-19 constituye una pandemia de carácter global, donde en un contexto de alta interdependencia mundial, y teniendo en cuenta la alta contagiosidad del virus, desde un principio resultaba claro que en este tema estaban en juego la vida y la muerte de los uruguayos. Asociado a esto, se impuso la necesidad de brindar una respuesta urgente por parte de los científicos que podían asesorar al gobierno para enfrentar a la pandemia, a la vez que jugaron condicionamientos impuestos por los tiempos políticos. Contextualmente, la capacidad para responder a la demanda política se construyó a partir de la excelencia de las redes académicas internacionales en la que los investigadores uruguayos están insertos, lo que aseguró la circulación de conocimiento prácticamente en tiempo real.

En este marco se plantea la pregunta respecto a la naturaleza del esquema de gobernanza desarrollado en Uruguay para enfrentar la pandemia. La evidencia manejada en este trabajo permite identificar mecanismos de articulación diversa dentro de un *continuum* con diferentes grados de formalidad e informalidad, que permitió sortear —con una fuerte impronta de pragmatismo— obstáculos burocráticos y «corsés» ideológicos. Esto habría sido suficiente para colaborar a ganar la batalla en 2020, pero la guerra era larga, y la ofensiva de la covid-19 en 2021 tensó al extremo aquel esquema y puso a prueba su resiliencia para enfrentar los desafíos que imponían las recomendaciones científicas. Entonces emergió una debilidad de origen: el hecho de que el GACH constituyó un mecanismo que se definió, desde el inicio, sin incluir a las ciencias sociales en forma expresa. Para algunos participantes del proceso, esto no fue producto de una casualidad, sino una decisión deliberada por parte del gobierno y aceptada implícitamente por los referentes científicos, quienes se focalizaron en los desafíos epidemiológicos, virológicos y médicos de la pandemia (un *déjà vu* literal del programa baconiano de la ciencia moderna del siglo XVII, con su pretensión de neutralidad y no intromisión en cuestiones «ideológicas»). En términos concretos, puede afirmarse que la forma deliberada en que el particular esquema de gobernanza omitió las ciencias sociales como conocimiento valioso para el asesoramiento afectó la posibilidad de una contribución científica en un área del conocimiento relevante para dotar de integralidad a las recomendaciones del GACH, más allá de

las tensiones que podrían haber generado recomendaciones contrarias al interés del Gobierno, como finalmente ocurrió en 2021.

En otro plano del análisis, resulta también evidente que las dinámicas del asesoramiento por parte de los expertos nucleados en el GACH resultaron afectadas en el curso del tiempo por la propia agenda del gobierno, cuyo núcleo duro programático había sido postergado, en cierta forma, tras la asunción de los nuevos gobernantes casi coincidente con la llegada de la covid-19 a Uruguay. En ese sentido puede decirse que tras un período de singular sintonía durante varios meses en 2020 —justificado por algunos observadores por la excepcionalidad de un desafío inédito como una pandemia global, pero también por la ausencia de voces discordantes en el asesoramiento—, el comienzo de 2021 puso en evidencia que para el gobierno volvían a primar los tiempos políticos; esto implicaba la necesidad de responder a compromisos con los grupos de presión y votantes que priorizaban el incremento de la movilidad y la reactivación de la actividad económica. De la mano de esto, las otras «asesorías» salieron a competir más explícitamente con las recomendaciones del GACH, aun frente a la diaria evidencia del empeoramiento masivo de la situación sanitaria del país. Esto, a su vez, distanció aún más las recomendaciones de los científicos de las decisiones impulsadas desde la órbita gubernamental, desde donde se convirtió a la campaña de vacunación en la tabla de salvación. En paralelo, se pasó dialógicamente a depositar en los comportamientos individuales la responsabilidad de la evolución de la situación del país.

La evidencia manejada en este trabajo permite analizar los dilemas y disyuntivas emergentes, en los meses más dramáticos de la evolución de la pandemia, entre tecnocracia y democracia. La instalación de esos dilemas en el discurso de actores relevantes habría contribuido a justificar el apartamiento —por parte del gobierno— de las recomendaciones emanadas del grupo de expertos, subordinándolas —en términos de Dunlop y Radaelli (2020, p. 194)— a «los juegos que juegan los actores políticos». En definitiva, también justificando la ubicación del país en la categoría de «pluralismo plebeyo» (Garcé, 2014, p. 457) en cuanto al tipo de régimen político de conocimiento vigente, pueden identificarse momentos o períodos históricos en los que ciertos conocimientos académicos —de algunas áreas científicas— generan importantes consensos en el sistema político y en la sociedad toda.

Finalmente, luego de más tiempo del deseable en situación crítica, el Uruguay y su relación con la pandemia parecen estar encauzándose hacia una situación de endemia. Cabe aquí la pregunta de si esta experiencia de meses de vínculos estrechos entre saber científico y sistema político implicará cambios en el relacionamiento futuro. ¿Traerá transformaciones en el apoyo del país, de la gente y del gobierno, a la producción de conocimiento y a las instituciones que

lo hacen? ¿O fue solamente un esquema excepcional, producto de una situación político-sanitaria extraordinaria, y todo volverá a la «normalidad» propia del «pluralismo plebeyo»?

Referencias

- ARDAO, A. (1950). *La Universidad de Montevideo: su evolución histórica*. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República.
- BERTONI, R. (2020). *Ni milagro ni sorpresa... La importancia de lo público y las capacidades estatales para enfrentar la pandemia en Uruguay*. Webinar «Repercussoes e desafios da pandemia da covid-19 em regioes latinoamericanas». Programa de Posgrado en Desarrollo Regional, Universidade Santa Cruz do Sul.
- BERTSOU, E., y CARAMANI, D. (2020). *The technocratic challenge to democracy*. Londres, Reino Unido/Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- BLOFIELD, M., y HOFFMANN, B. (2020). Social Policy Responses to the Covid-19 Crisis and the Road Ahead. *Giga Focus Latin America*, n.º 7 (oct.).
- BLOFIELD, M.; GIAMBRUNO, C., y FILGUEIRA, F. (2020). Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth, and sufficiency of post-covid-19 social protection measures in 10 Latin American countries. *Social Policy series*, n.º 235 (LC/TS.2020/112). Santiago, Chile: CEPAL.
- CHASQUETTI, D. (2021). Cómo Uruguay enfrentó la pandemia del coronavirus. En M. Inácio *et al.*, «¿Tiempos de prueba o probando a los presidentes? Covid-19 desafiando liderazgos en América Latina». *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal*, 21 (76), pp. 203-239.
- DE VIBE, M.; HOVLAND, I., y YOUNG, J. (2002). *Bridging Research and Policy: An Annotated Bibliography*, Working Paper 174. Londres, Reino Unido: Overseas Development Institute.
- DUNLOP, C., y RADAELLI, C. (2020). Technocracy and the policy process. En E. Bertsou y D. Caramani (eds.), *The technocratic challenge to democracy* (pp. 183-195). Londres, Reino Unido/Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- ESPONDA, F. (17 de abril de 2021). Libertad y muerte: éxito y fracaso de la estrategia uruguaya frente a la pandemia. *La Diaria*, Posturas.
- FARINÓS DASÍ, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación

- fronética, *DRd (Desenvolvimento Regional em Debate)*, 5 (2), 4-24. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/5708/570861403006.pdf>.
- FILGUEIRA, F.; CARNEIRO, F.; SCHMIDT, N.; MÉNDEZ, G., y PANDOLFI, J. (2021). *Una mirada comparada a la evolución de la pandemia, la movilidad y las medidas no farmacológicas de contención*. Observatorio Socioeconómico y Comportamental, GACH. Enero.
- GARCÉ, A. (2002). *Ideas y competencia política en Uruguay. Revisando el «fracaso» de la CIDE*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.
- GARCÉ, A. (2014). Regímenes políticos de conocimiento: construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009). *Revista de Ciencia Política*, 34 (2), 439-458.
- GATTI, L.; NÚÑEZ, V., y SANTOS, P. (2020). *El GACH en perspectiva: una mirada desde la historia reciente al desarrollo institucional en Ciencia, Tecnología e Innovación en el Uruguay*. Maestría en Historia Económica. Montevideo, Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- GIÚDICE, L. (2020). La ley de urgente consideración: una excusa para reflexionar sobre las prácticas interpretativas de la dogmática jurídica y el constitucionalismo uruguayo. *Anuario del Área Socio-Jurídica*. Montevideo, Uruguay: Facultad de Derecho, Udelar.
- HOOGHE, L., y G. MARKS, G. (2001). Types of multi-level governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, 5 (11). Recuperado de: <http://eionet.europa.eu/eiope/pdf/2001-011.pdf>.
- KALTMEIER, O.; TITTOR, A.; HAWKINS, D., y ROLAND, E. (2019). *The Routledge Handbook to the Political Economy and Governance of the Americas*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres, Reino Unido: Sage.
- LÓPEZ BURIAN, C., y HERNÁNDEZ NILSON, D. (2021). Covid-19, políticas y política en Uruguay: del desempeño excepcional al escenario político. *Ánalisis Carolina*, 15/2021. Fundación Carolina.
- MALAMUD, C., y NÚÑEZ, R. (2021). Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina. *ARI 21/2021*, 18 feb. Madrid, España: Real Instituto Elcano.
- MARCHESI, A. (17 de abril de 2021). Libertad y clases medias en tiempos de covid. *La Diaria*, Posturas.

- MARKS, G., y HOOGHE, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. En I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-level governance*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press. doi: <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0002>.
- MARTÍNEZ, M. L. (2012). El proyecto Eduardo Acevedo. La política científica y tecnológica en el primer batllismo. En ANII, *Fondo Bicentenario José Pedro Barán. Políticas científicas, tecnológicas y de innovación en el Uruguay contemporáneo (1911-2011)* (pp. 15-87). Montevideo, Uruguay: ANII.
- MONCAYO, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Serie gestión pública 27. Santiago, Chile: CEPAL.
- MORENO, P.; MORATORIO, G. A.; IRAOLA, G.; FAJARDO, A.; ALDUNATE, F.; PEREIRA, M., y SALAZAR, C. (2020). An effective Covid-19 response in South America: The Uruguayan Conundrum. *MedRxiv*, 2020.07.24.20161802.
- PEREIRA, G. (17 de abril de 2021). Muertes por covid-19: responsabilidad moral y derechos humanos. *La Diaria*, Posturas.
- PITTALUGA, L., y DEANA, A. (2021). Evidence-based policies in Uruguay are successful for tackling Covid-19. *Open Journal of Political Science*, 11, 21-33.
- RIGGIROZZI, P. (2020). Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. *Ánálisis Carolina* 12/20. Madrid, España: Fundación Carolina.
- RIGGIROZZI, P., y WYLDE, C. (2018). *Handbook of South American Governance*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- RODRÍGUEZ, C.; LAMOTHE, L.; BARTEN, F., y HAGGERTY, J. (2010). Gobernanza y salud: significado y aplicaciones en América Latina. *Revista Salud Pública*, 12 (1), 151-159.
- SANAHUJA, J. A. (2020). Covid-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En *Anuario Ceipaz 2019-2020* (pp. 27-54). Madrid, España: CEIPAZ.
- SOJO, A. (2020). *Pandemia y/o pandemónium: encrucijadas de la salud pública latinoamericana en un mundo global*. Documentos de Trabajo 37 (2.ª época). Madrid, España: Fundación Carolina.
- STUHLDREHER, A., y DAVYT, A. (2021). Desafíos de la pandemia a la gobernanza multínivel en América Latina y el rol de la academia: consideraciones desde Uruguay. En E. Vieira Posada y F. Peña (eds.), *Impactos de la covid-19 en el sistema internacional y en la integración regional* (pp. 43-82). Colección GRIDALE. Bogotá, Colombia: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia (UCC)/Centro de Pensamiento Global (CEPEG).

WAITER, A. (2019). *Trayectoria tecnológica, capacidades nacionales y aspectos institucionales: la construcción de la represa hidroeléctrica en Rincón del Bonete, Uruguay 1904-1945*. Tesis de Maestría en Historia Económica. Montevideo, Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Anexo 1. Lista de entrevistados

Ec. Rodrigo ARIM (4 de setiembre de 2020). Profesor en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Rector de la Udelar desde octubre de 2018.

Dr. Rodney COLINA (27 de agosto y 16 junio de 2021). Director del Laboratorio de Virología Molecular del Centro Universitario Regional Litoral Norte de la Udelar.

Dr. Adolfo GARCÉ (22 de junio de 2021). Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Experto en análisis de la vinculación entre la ciencia y la política.

Ing. Agr. Alberto MAJÓ PIÑEYRÚA (2 de setiembre de 2020). Asesor del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) de Uruguay en temas de ciencia, tecnología e innovación.

Dr. Rafael RADI (31 de agosto de 2020). Profesor del Departamento de Bioquímica de la Facultad de Medicina de la Udelar. Integrante de la National Academy of Sciences de Estados Unidos. Preside la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay. Coordinó el Grupo Asesor Científico Honorario (GACH).

Los autores han realizado igual contribución al artículo y son los únicos responsables de su contenido.