

¿Quién es el responsable por la respuesta federal al Covid-19?

Elecciones, política pública y clivajes federales en la Argentina, Brasil, México y los Estados Unidos

ERNESTO CALVO

Para estudiar el tema del federalismo en tiempos del Covid-19, es importante entender cómo los votantes perciben las intervenciones de política pública por parte del gobierno nacional, cómo interpretan las consecuencias de las crisis políticas y a quién responsabilizan por la respuesta a estas crisis. Esto se enmarca en una discusión que tiene más de veinte años y que empezó en torno al tema de la atribución de responsabilidad (*responsabilización*) y de aquello a lo que se llama “retrospección ciega”. Es decir, cuál es el grado de responsabilidad que los votantes les dan a los políticos cuando ocurren eventos que a menudo no se encuentran bajo su control.

Hace aproximadamente veinte años, Chris Achen y Larry Bartels empezaron a trabajar en lo que ellos definen como “retrospección ciega”: es decir, el acto de premiar o castigar a un político por actos que están fuera de su control. En un texto ya clásico, Achen y Bartels se preguntan a quién responsabilizarían los votantes –si tuvieran que responsabilizar a un político– por las consecuencias negativas de “*actos de dios*” tales como son los ataques de tiburones, las sequías, las inundaciones o los terremotos. Esta literatura abrió dos problemas interrelacionados pero distintos: el primero es sobre la probabilidad de que los votantes y los

políticos acepten que ante una catástrofe (como por ejemplo el Covid-19) ningún político hubiera tenido control de la situación (falta de responsabilidad); la segunda es si los votantes deberían premiar o castigar a los políticos por cosas que no están bajo su control.

Pensando en la pandemia del Covid-19, por ejemplo, hay dos formas de pensar quién es responsable (*who's to blame*) y en qué medida debemos penalizar o no a los políticos. La primera lectura, a menudo desde los oficialismos, es que nadie podría haber anticipado la crisis epidemiológica –por supuesto hay mucha discusión respecto a en qué grado se podía prevenir o, por lo menos, en qué grado se podían preparar para esa crisis–. Dado que los políticos no podían anticipar esta crisis, dicen los oficialismos de los distintos países, no existe una responsabilidad directa por no haber anticipado sus consecuencias. Si lo que uno premia o castiga es el acto de no anticipar un “evento de dios”, entonces los políticos no deberían ser sancionados por los votantes y, por ejemplo, “perder” una elección. La “retrospección ciega” aparece en este contexto como una respuesta irracional de los votantes.

Por supuesto, una segunda lectura es que los votantes no premian o castigan a quien anticipa una crisis, sino que premian o castigan la respuesta pública que se le da a esta crisis: ¿es la respuesta de los políticos adecuada? En este caso la retrospección no es ciega y ante las crisis no anticipadas los votantes reaccionan de forma racional, interpretando quién dio una respuesta adecuada. Achen y Bartels proponen que la respuesta es “ciega”, en este segundo caso, solo si los votantes premian o castigan a los políticos por cómo fueron afectados. Dado que los votantes viven en un mundo en el cual solo observan “una política pública”, premian a los políticos cuando están pasándola bien y los castigan cuando la están pasando mal, aun si los políticos implementaron la mejor medida. Es decir, la política pública que “limita” o “modera” el daño de una crisis produce pérdida de votos, porque los votantes no piensan que es la

mejor respuesta posible, sino que piensan: “hoy no la pasé bien y voto contra el oficialismo”.

Esta discusión ha sido ampliamente estudiada en ciencia política. Por ejemplo, en este momento el Frente de Todos gobierna y el Covid-19 hace estragos. Suponiendo que Alberto Fernández implementara buenas medidas económicas, negociara con los fondos buitres y con los bonistas, y que, como consecuencia, la tasa de crecimiento de la economía argentina fuera del 1,2%, la ciencia política se pregunta si los votantes que ven ese 1,2% de crecimiento premiarían o castigarían al oficialismo. Los votantes opositores, por ejemplo, se preguntan cuál habría sido la tasa de crecimiento si su partido hubiera estado a cargo de la economía. Los macristas dirían que, si Macri hubiera sido reelecto, el crecimiento sería del 2%. Los votantes del peronismo argumentarían que la tasa de crecimiento hubiera sido del 0% si Macri hubiera sido elegido. Este contrafáctico, “¿cuál sería la tasa de crecimiento si Macri hubiera sido presidente durante la crisis del Covid-19?”, es imposible de observar.

El gobierno y quienes lo apoyan pueden argumentar que sin ellos la crisis hubiera sido mucho más profunda. La oposición, por su parte, que si ellos gobernarán a la Argentina la crisis del Covid-19 hubiera sido menos profunda. Los ciclos de la economía y la crisis del Covid-19 son observados tan solo con un partido al mando, y la responsabilización del oficialismo depende de votantes de todo el país que viven bajo distintas configuraciones de gobiernos provinciales y un solo partido en control de la nación.

En política, la responsabilización describe expectativas de crecimiento, y de no crecimiento, que cortan partidaria y territorialmente. Hay prácticas cotidianas, aprendizajes, que les dan a los votantes información parcial de cómo se comporta la economía. En este mundo, existe poca información para medir cual es la *capacidad (valence)* del gobierno para lidiar con la crisis. Aun más escasa es la información respecto de la oposición, por lo que estos vacíos

informativos son completados por los votantes en función de sus identidades políticas. Aquello que no se sabe ni se puede observar, ese contrafáctico de cómo hubiera sido el mundo si otro partido fuera gobierno, es moderado por la identificación partidaria de los votantes, que conecta los puntos e interpreta la actuación de los políticos durante la crisis. Todos esos elementos que no se saben definen las expectativas de rendimiento de los votantes en políticas normales.

Cuando hay un *shock*, algo que no era anticipado –como por ejemplo un ataque de tiburones, una sequía, una inundación o el Covid–, la información que se tiene es aún menor. Es decir, los vacíos informativos son más vastos y la información que agregan nuestras identidades políticas aumenta. En contextos de alta polarización, como en la Argentina hoy, la discusión sobre quién es responsable se vuelve mucho más intensa.

Imaginemos las curvas de casos declarados de Covid que todos hemos visto diariamente durante la crisis. Cada aumento en las curvas les demuestra a los oficialistas que la crisis es muy seria y que la oposición no está dándole la importancia que merece. Todo aumento le dice a la oposición que el gobierno no ha dado una respuesta adecuada, que en el gobierno son ineptos y que si la oposición gobernara la cantidad de casos sería menor. El razonamiento motivado de cada uno de estos grupos va a hacer que algunos votantes comparen el número de casos en los distintos países para mostrar que la Argentina es excepcional (dicen los opositores) o que no es excepcional (dicen los oficialistas). El contrafáctico es: ¿cuál sería la tasa esperada de infecciones y de mortalidad si en lugar de estar el Frente de Todos en el gobierno estuviera Cambiemos? Esta es información que, por supuesto, jamás será observada. No tenemos suficiente información sobre el mundo en el cual la respuesta sanitaria es distinta. En lenguaje estadístico, la señal es muy pequeña y el ruido muy elevado. La información es muy ruidosa (*noisy*) para evaluar la respuesta sanitaria en

los distintos países del mundo y también en la Argentina, dado que no sufrimos una pandemia en más de 100 años (no vivimos una pandemia nosotros en nuestra experiencia previa). En la medida en que no tenemos esa información, la pregunta de cuál sería la tasa esperada queda casi exclusivamente cargada de contenidos que son políticos o comparativos con otros países o provincias, y de aquellos contenidos políticos que tienen que ver con cómo evaluamos las causas de este aumento de casos en la pandemia.

En los primeros días de la pandemia, un político del macrismo argumentaría que la tasa de contagios de Argentina era comparativamente baja porque, en realidad, no se realizaban suficientes *tests* y se ocultaban datos. Pero esto no era observable porque Argentina no estaba en el mismo momento de la curva epidemiológica que los otros casos. Ahora que los casos son muchos, los políticos cercanos a Cambiemos argumentan que las restricciones son muy altas y que el gobierno falló en la respuesta epidemiológica. Así, los diálogos que vemos en Twitter y Facebook tienen que ver con cómo evaluamos la respuesta del gobierno respecto de un contrafáctico que es ruido (*noise*) informado por nuestras preferencias políticas. Parte de esa respuesta tiene que ver con en qué medida los diputados, senadores, gobernadores y autoridades locales y federales están en sintonía respecto a la respuesta sanitaria y económica, y en qué medida hay distintas campanas sobre cuál sería el costo esperado de la pandemia en otra situación.

Cuando vemos esa información abrimos el espacio para una lucha política que tiene que ver con la interpretación de la responsabilidad ante una crisis en la cual estamos “ciegos”. Estamos ciegos porque no sabemos si los políticos son responsables o no y, por tanto, nuestra decisión de premiar o castigar a quienes están a cargo del gobierno depende casi con exclusividad de nuestra percepción subjetiva en el mundo (“como me siento hoy”). No tenemos parámetros de información para saber cuál sería una respuesta

adecuada ni qué quiere decir una respuesta exitosa y una respuesta no exitosa.

Siempre existen “empresarios” de la política que afirman que, si ella o él estuvieran en el gobierno, el Covid en Argentina sería un problema menos serio, la tasa de muertos sería menor y la economía estaría creciendo más. Esto es, por supuesto, indemostrable. Otros políticos dicen que, en lugar de enfocarse en la salud, habría que reforzar la economía. Otros pueden decir lo opuesto, que en lugar de tratar de abrir la cuarentena porque estamos en una situación económica difícil, deberíamos mantener la cuarentena y saber que lo que se paga en costos en salud por abrirla va a traer más costos económicos a largo plazo. Esto genera gran confusión entre los votantes, que carecen de información para evaluar el rendimiento del gobierno nacional y que consumen la mayor parte de su información en comunidades políticas distintas.

Esto que describo está pasando en todos los países del mundo. Es decir, en todos los países del mundo existe una lucha por la interpretación de la respuesta política al Covid-19, así como sobre la responsabilización que busca explicar si esta respuesta es o no adecuada. Este conflicto se va a agudizar cuando se acerquen las elecciones, momento en el que la lucha por la responsabilización frente a la crisis aumenta. Por eso el conflicto es tanto más intenso en EE.UU. y tanto más modesto en Argentina. No solamente porque en Argentina hay más consenso sobre la respuesta sanitaria, sino también porque en EE.UU., en un contexto de mucha polarización, están a menos de 90 días de que se produzca la elección presidencial. La elección en Argentina en 2021, por su parte, va a hacer que la lucha por la respuesta sanitaria al Covid-19 se vuelva más intensa.

Para entender cómo afecta el federalismo este tipo de situación también tenemos que pensar cómo el *shock* que se produce con el coronavirus tiene distintas distribuciones territoriales. Usando los datos de Google Mobility, podemos ver que los cambios en la tasa de movilidad varían

territorialmente. La mayoría de la gente se fija en el cambio de tendencia general, en lugar de la diferenciación territorial. Por ejemplo, la cantidad de gente que estaba yendo a almacenes antes de la crisis cae en picada a partir de la cuarentena, al igual que la cantidad de gente que iba a las plazas y comercios. En cambio, la movilidad en la zona residencial aumenta porque la gente se mueve en la zona donde está viviendo. En el caso del tránsito se ve un quiebre abrupto y una caída cuando se produce el inicio de la cuarentena en Argentina. Podemos ver, entonces, que la caída de la movilidad en Argentina fue del 33,3%, mientras que en Brasil fue del 22,6%. Si bien la caída, por ejemplo en el tránsito, es similar, las caídas que hay en las zonas de trabajo son más modestas en Brasil y se acercan a la normalidad conforme la cuarentena se va quebrando en los distintos estados brasileños.

A lo que en general se presta menos atención es a la varianza territorial en esta movilidad. El aumento que hay en la discriminación de la movilidad a nivel territorial, entre provincias. Por supuesto, en Argentina esto es parte del debate político que tiene que ver con la segmentación federal. Varía el tipo de restricción de la movilidad, el tipo de cuarentena, que está siendo implementado para lidiar con tasas de infección que son notablemente altas a nivel federal. Eso es algo que ocurre en todos los países grandes, no solamente federales. En los países que tienen un tamaño muy grande y una alta discriminación territorial, tanto el nivel de la actividad económica como el nivel de penetración de la pandemia y los tiempos de penetración en los distintos territorios varía. Entonces, la varianza ha aumentado mucho en Argentina: en un comienzo había una alta concentración en todas las provincias y, conforme pasa el tiempo, se puede ver cada vez una mayor discriminación en la respuesta que hay en movilidad. No es lo mismo en Brasil, donde se ve muy compacta toda la movilidad antes de la cuarentena, donde todas las provincias se mueven del mismo modo. Es decir, la varianza es menor, en todas las

provincias aumenta la movilidad o se mantiene estable en un mismo momento, hasta que la cuarentena se empieza a quebrar. Con ella se ve una alta variabilidad en el tipo de movilidad en las provincias. También podemos observar grandes diferencias en distintos tipos de categorías como, por ejemplo, que la discriminación territorial que hay en tránsito es mucho menor que la que hay en plazas.

En México la caída en la movilidad es del 22,1%, es decir que hay, en promedio, una caída menor que la que observamos en Argentina, donde la cuarentena ha sido más estricta y el consenso más amplio. Pero también vemos que tenemos, conforme el tiempo de la pandemia ha ido pasando, una varianza muchísimo más alta que al principio. Todo es muy compacto en México y se da una mayor varianza conforme la crisis va avanzando.

EE.UU. es un caso interesante. Hay que separar el caso de movilidad en las plazas de los demás lugares porque, a medida que la crisis fue aumentando, se restringió mucho la capacidad de ir a restaurantes, *shoppings* y todo tipo de actividad que esté afuera, excepto las plazas. Estas han sido, en general, autorizadas y ha habido una alta movilidad de gente hacia esos espacios de recreación. A diferencia de Argentina, en donde en las plazas ha bajado mucho la circulación, esta es, justamente, una de las áreas donde mayor variabilidad existe en EE.UU. El aumento promedio es de 200% y hasta 300% en algunos casos. Con lo cual, descartando esta información para analizarla más cómodamente, la variabilidad en EE.UU. ha sido, en términos de magnitud, más grande que Argentina. Es decir que la segmentación federal en EE.UU. en cuanto a la variación en la implementación de la cuarentena ha sido enorme. En cuanto al tránsito, en Argentina también mostró gran variabilidad, pero en todas las demás áreas el nivel de variabilidad observado en EE.UU. es mucho más alto y el promedio de cuarentena es notablemente más bajo.

En Japón, en cambio, la variabilidad se mantiene relativamente constante. Se dan picos de cuarentena donde se

hizo de forma muy estricta y, después, la salida relativamente rápida. Entonces, se observa el mismo cambio de movilidad de EE.UU., -7,1%, pero en realidad tiene que ver con una caída de cerca del 50% cuando se realizó la cuarentena, una salida rápida y todo Japón operando con el mismo tipo de respuesta territorial a la evolución de la pandemia.

La otra forma de pensarlo es que esta variabilidad que se tiene a nivel federal también permite una variación enorme en la atribución de responsabilidad. Hay ciertos estados en EE.UU. que no solo rechazan la cuarentena, sino que además se dan casos, como el de Georgia, en donde el gobernador prohibió a las autoridades locales que impongan reglas para obligar el uso de máscaras al entrar a los comercios. La lucha entre republicanos y demócratas ha hecho que los quiebres que hay –no solamente entre gobierno federal y gobierno estadual, sino también entre gobierno estadual y gobierno local– se hayan exacerbado. Hay una lucha legal entre los tres niveles de gobierno para ver cuáles son las reglas de respuesta a la cuarentena que son legalmente válidas. En EE.UU., entonces, esta variabilidad que tenemos en la movilidad también refleja variabilidad en la atribución de responsabilidad.

Quién es responsable de la respuesta sanitaria tiene una estructura distinta en un gobierno federal que en un gobierno unitario. Esto se debe a la existencia de órdenes de gobiernos estadales y locales que tienen mucho más peso constitucional y político que el que encontramos en unidades locales que no están dentro de sistemas federales. Casos como el de Donald Trump diciendo “liberen a Michigan” en Twitter o Andrés Manuel López Obrador buscando que el poder político dé respuesta para frenar los ataques de los gobernadores que no son del Partido Morena –tanto del PAN¹ como del PRI²– son mucho más probables en un contexto de alta variabilidad. En estos contextos, además,

¹ Partido Acción Nacional.

² Partido Revolucionario Institucional.

hay prerrogativas constitucionales que permiten retribución de responsabilidad a nivel local. Por tanto, se da una delegación que permite evitar que la responsabilización se empuje hacia arriba.

Una de las cosas interesantes de Argentina –respecto de lo que hemos visto en Brasil, México y EE.UU.– es, precisamente, que ha habido combinaciones de los órdenes federales, provinciales y municipales muy por arriba de lo que se ha observado en los niveles de colaboración en estos otros países. En EE.UU., Trump, los estados republicanos, los estados demócratas y las localidades demócratas y republicanas han estado en una guerra abierta. En ella, en parte, el premio mayor es la presidencia en noviembre, pero, por otra parte, también ha reflejado distintos tipos de construcción política de largo plazo respecto de sus propios electorados. Trump y Bolsonaro, con la misma lógica, intentan denunciar la respuesta sanitaria y tratar de débiles a quienes enfatizan la necesidad de una respuesta sanitaria antes que económica. Pero, además, utilizan eso como una forma de energizar al votante propio como la forma de concebir la identidad política. Por lo tanto, la responsabilización o desresponsabilización del gobierno federal tiene un sentido de construcción política muy distinto del que estamos atendiendo en Argentina.

Por supuesto, lo que acontece en Argentina es hoy y ahora. A diferencia de Trump y Bolsonaro, Argentina está en la luna de miel electoral en la cual ingresa un nuevo Ejecutivo a gobernar y en tres meses se desata la crisis sanitaria. Esto se da en un contexto en el cual el Ejecutivo tiene un capital político mucho más alto y también en el cual la oposición tiene que renegociar internamente cuáles son sus autoridades y sus posiciones políticas. Por lo tanto, en el conflicto y en el alineamiento con la política del gobierno federal estamos viendo las respuestas políticas de reestructuración de la oposición. Por otro lado, observamos los costos relativos de desalinearse para estados que no tienen un

partido nacional que los puede acompañar en los mismos términos que ocurre en Argentina. Lo interesante es que, sin embargo, en nuestro país, a diferencia de los otros tres casos, la respuesta sanitaria fue la que se enfatizó. En los otros tres casos –Trump, Bolsonaro y López Obrador– la respuesta supuestamente económica es la que se enfatizó. Así, la oposición queda empujada a criticar la respuesta que no tiene contenido sanitario en EE.UU., Brasil y México. Pero, en Argentina, la oposición quedó empujada a discutir el tema de la reestructuración económica. Esto se debe a que se está viendo la construcción de encuadres de respuestas federales que tienen que ver también con la construcción política de los distintos partidos políticos. Cuando se tiene una mayor variabilidad de la respuesta a nivel estadual, hay que entender que lo que está sucediendo es un quiebre en la capacidad de recibir señales claras por parte de los votantes. Esto acarrea una mayor capacidad de respuesta partidaria que empatiza con esos elementos que reducen la responsabilización. El hecho de que haya mayor variabilidad en EE.UU. implica que hay también más ruido respecto de la respuesta sanitaria y, por tanto, más espacio para la construcción partidaria de las identidades.

Los países federales, a diferencia de muchos países unitarios, tienen la dificultad no solamente de coordinar las respuestas sanitarias, sino también de evitar que haya capitalización política en un sistema en el cual las señales de rendimiento están exageradamente debilitadas. En distintos lugares de EE.UU., la percepción de cuál debe ser la política adecuada es mucho más difícil de interpretar para los votantes. Tienen diferencias nacionales, estaduais y locales no solamente respecto a la respuesta sanitaria, sino también de la interpretación de esa respuesta. En cada uno de estos niveles hay, además, una autoridad política con legitimidad constitucional y prerrogativas políticas –que no hay en otros órganos unitarios– para reinterpretar la respuesta

sanitaria y encauzar, en ese sentido, la formación de identidades políticas de las distintas provincias.

La interpretación del riesgo sanitario y económico de los votantes, en un contexto en el cual la información es baja, se realiza a la luz de políticos que emiten distintos tipos de señales. Estas señales pueden ser más o menos confusas en función de si hay unanimidad o conflicto en el tipo de interpretaciones que observamos. En Argentina no solamente hay menor dispersión en la percepción de riesgo sanitario y laboral entre gobierno y oposición, sino que, además, eso es el resultado de que hay menor nivel de conflicto entre los políticos. Esto genera mayor nivel de interpretación de señales que son consistentes por parte de los votantes.

En EE.UU. y Brasil encontramos a los votantes confundidos respecto a cuál es la respuesta sanitaria adecuada, divididos por la polarización sobre la calidad de esa respuesta sanitaria y con mucha dificultad para interpretar cuál es el riesgo sanitario y laboral que enfrentan. Esto se debe a que están más sujetos a reinterpretaciones por parte de los políticos del orden nacional, federal y local. Ello quiere decir que, cuando hay una crisis inesperada, los parámetros que tienen los votantes para evaluar cuál debería ser la respuesta adecuada dependen mucho más de la información que está mediada por identidades partidarias. Cuando hay conflicto federal entre las distintas áreas de esta respuesta, se tiene una consolidación de interpretaciones en conflicto. En ese sentido, se da una mayor discriminación federal no solamente en la movilidad, sino también en cómo los votantes perciben la posibilidad de enfermarse, perder el trabajo, etc.

En Argentina, esta mayor variabilidad es, justamente, la propiedad de tener no solamente una estructura federal de respuesta a la crisis, sino también de conflictos por la apropiación de esos órdenes de gobierno a nivel nacional, provincial y local.