

Federalismo y política subnacional en pandemia: una mirada sobre Argentina desde Chile

JULIETA SUÁREZ CAO

En este apartado nos interesa analizar la capacidad de manejar la pandemia en comparación con un caso unitario. En general, se comparan federalismos entre sí, pero es interesante verlo en contraposición con un caso que es completamente distinto, y este es el caso de Chile. Esto nos lleva a pensar en federalismo y descentralización a partir del estallido social que se da en Chile desde octubre de 2019. Existe allí una crisis política y social que ahora se encuentra, además, con una crisis de pandemia. Consideramos interesante analizar la dificultad que ha tenido el gobierno chileno siendo, desde lo que en metodología se denominaría, el caso menos probable. Se supone que es el caso menos probable porque, pensando en todos los estudios comparados en América Latina, en Chile se tendría la capacidad del Estado para llevar esto adelante y, además, la supuesta ventaja de un Estado centralizado. Por lo tanto, consideramos pertinente analizar por qué Argentina parecería estar manejando mejor la situación, pero también por qué en Chile se maneja mal.

Además de varias circunstancias y factores relevantes de otra índole, es interesante pensar qué capacidades da el diseño institucional de distribución territorial del poder para pensar las diferencias entre sistemas que son tan distintos. Cabe tener en cuenta que, además de ser tan diferentes, son geográficamente muy cercanos entre sí ya que comparten una frontera. Si miramos los indicadores más duros, Chile es uno de los casos que, a diferencia de

Argentina, ha tenido un índice de mortalidad muy alto en la primera ola del Covid. A pesar de que la letalidad en sí misma no es tan alta, la mortalidad es muy alta, incluso más que en los peores casos del continente. Cabe señalar que en Chile se tiene una discusión sobre cómo contar los muertos: se distingue solo a las personas que fallecieron que tuvieron un PCR¹ positivo, pero, si se agregan a estos los casos probables de fallecidos por Covid-19, el número es aún más alto. Este último guarismo es el aceptado internacionalmente y el que el gobierno informa a la Organización Mundial de la Salud.

Esta pandemia es un *shock* exógeno que ocurre en estos dos países más o menos a la misma vez. Es interesante, entonces, ver cuáles eran las características iniciales que encontrábamos en ambos lados. Cabe tener en cuenta, desde el tema del federalismo, que no se puede soslayar que en Argentina había unas condiciones iniciales prepandémicas bastante diferentes a las que se encontraban en Chile. Algo que en Argentina fue un factor beneficioso y totalmente azaroso es que la pandemia se desarrolla en un contexto de luna de miel política. Desde la ciencia política, se llama periodo de luna de miel a los primeros meses de un nuevo gobierno. No es una luna de miel exenta de complicaciones porque se da en un contexto de crisis económica muy fuerte, sin embargo, hay un tema de manejo político que puede tener un gobierno con una determinada aprobación gracias a ser recientemente electo, a pesar de no haber ganado por un margen extremadamente amplio.

A este fenómeno en la ciencia política americana se lo llama *rally round the flag* –juntarnos debajo de la bandera– y, en general, hizo que presidentes alrededor del mundo tengan un fuerte empuje en sus índices de aprobación. El caso más prototípico es el de Emmanuel Macron, presidente

¹ Reacción en Cadena de la Polimerasa. Prueba de diagnóstico que permite detectar un fragmento del material genético de un patógeno, en este caso, del coronavirus.

actual de Francia, donde se estaba desarrollando la crisis de los chalecos amarillos que había impactado negativamente en su imagen y la pandemia le dio un empuje de aprobación muy fuerte. Esto es lo esperable en estos casos de crisis exógenas. En Chile, por el contrario, el gobierno de Sebastián Piñera pasó de una aprobación de un 6% a un 13%. Es decir, la pandemia no generó el efecto esperado.

Volviendo a Argentina, encontramos que la crisis del Covid-19 se da en un contexto de luna de miel a nivel nacional, pero también en un contexto muy estable a nivel provincial. Esto, pensando en política a nivel subnacional, es un corolario de las elecciones provinciales de 2019 y tiene que ver con la consolidación de la ventaja de los Ejecutivos provinciales. Diversos autores venían hablando desde hace tiempo de esta consolidación de las ventajas del *incumbency advantage* que tienen los gobernadores en las provincias. En 2019 este fenómeno llegó casi a su máximo. Por ejemplo, observamos que el 86% de las provincias que tuvieron elecciones no presentaron alternancia. Entonces, tenemos un contexto de alternancia y de cambio a nivel nacional, y un contexto de estabilidad muy fuerte a nivel provincial.

Es interesante ver cómo el federalismo a veces funciona como esta correa de transmisión que antes de la crisis de representación cumplían los partidos políticos. En la mayoría de nuestros países, en especial en América Latina, esto se ha perdido. La política se ha personalizado y los partidos ya no están tan integrados verticalmente a través del territorio. Quizás sería interesante empezar a pensar en otras formas institucionales que comiencen a cumplir esa función que antes cumplían los partidos políticos. Parte de la explicación del buen manejo de la pandemia en Argentina –si bien es relativo, al menos así es visto desde Chile– tiene que ver con esta estabilidad a nivel provincial.

Durante décadas nos preocupamos mucho más por la alternancia y a veces, equivocadamente, equiparábamos alternancia con democracia, cuando no es necesariamente así. En este contexto, esta estabilidad termina teniendo un

impacto positivo sobre el manejo de la pandemia. En parte, no se puede hablar de esta estabilidad y de la *incumbency advantage* sin pensar en una herramienta institucional que tienen las gobernaciones en Argentina y que no tienen otros países federales –como EE.UU., Brasil o México–. Esta herramienta es la posibilidad de manejar el calendario electoral. De las últimas elecciones ejecutivas provinciales a las actuales ha aumentado el número de provincias que, estratégicamente, desdoblaron sus elecciones. Esto tiene que ver con esta estabilidad. Hubo muchas personas, mismo dentro de la coalición anterior de gobierno, que empujaban por esta idea de que desdoblar podía llegar a dar ventajas a nivel provincial. Esto se da al cortar los efectos de arrastre con lo nacional, que no se tienen si las elecciones son concurrentes. En general, desde las provincias gobernadas por Juntos por el Cambio se veía, claramente, que algunos de los distritos deberían haber sido desdoblados para tener una ventaja un poco más alta. Pero, más allá de la edición partidaria o de coaliciones, es interesante ver cómo los gobernadores que perdieron la reelección fueron realmente muy pocos. Algunos no pudieron ser reelectos por motivos institucionales, otros por la judicialización de sus reclamos de reelección que no fueron aprobados, pero de quienes sí pudieron ser reelectos, la amplia mayoría lo fue.

La estabilidad subnacional tiene algo que decir para entender un manejo de la crisis relativamente bueno. Son pocos los gobiernos provinciales que están controlados por la oposición, pero aún estos colaboran con la estrategia del gobierno nacional. Entonces, hay algo ahí en la estabilidad provincial, en este anclaje de las administraciones provinciales, que permite pensar en un buen manejo de la pandemia. Podemos pensar, en términos teóricos, en el federalismo como alguna forma de recomponer o de pensar integraciones territoriales de manera distinta.

La estrategia nacional en Argentina tuvo diferentes momentos. Hubo uno de centralización del manejo de la pandemia que fue apoyado por las autoridades provinciales.

Cabe tener en cuenta que los efectos son distintos en zonas con mayor densidad poblacional, no es lo mismo el manejo en zonas metropolitanas que en zonas más periféricas, también hay diferencias según la capacidad estatal en relación con la salud instalada en el territorio –que además en nuestros países tienden a ser bastante heterogéneas–, entre otras. Por ello, hubo un momento de centralización y después, como esto se controla de diferentes maneras, tiene que haber un segundo momento de descentralización. No puede ser que todo el país tenga una única solución, hay que pensar las necesidades y los problemas territorialmente situados para poder darle solución en ámbitos de política pública. Hay un momento en el que hay que pensar que las soluciones son diferentes según el territorio, entonces se da la descentralización de estas decisiones. Queda el tercer momento que es el más complicado, el de coordinación. Es lo que estamos viendo en el invierno de 2020, hay un esfuerzo de desempeño de coordinación, especialmente en el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires). Luego se tendrá que evaluar si esto se mantiene en el tiempo y cómo se logra esta coordinación.

Dentro de las diferentes instituciones que distribuyen territorialmente el poder en una sociedad, como son, por ejemplo, los tipos polares del federalismo y unitarismo, se suponía que el federalismo era el que tenía dificultades de coordinación. El ejemplo típico es el huracán Katrina en EE.UU., puesto que la gente no podía ubicar la responsabilidad del gobierno entre las órbitas federal, estatal y local. Es difícil a veces, en países federales, enfrentar la dificultad de coordinación que implica manejarse en todos los niveles territoriales para dar solución o responder de alguna manera a una crisis exógena, como puede ser una catástrofe natural o una pandemia. Y toda nuestra literatura diría que eso genera dificultades de coordinación, puede incentivar la competencia entre los distritos y establecer menos incentivos para colaborar. Parte de la literatura ve esto como algo bueno, que las provincias y los estados compitan entre

sí, que luego la gente vote con los pies y se mude si hay otro distrito que está haciendo las cosas mejor. Si bien esto funciona en la lógica, a veces en la práctica es más difícil ver cómo operaría. Pero está la idea de que los federalismos incentivan, para bien o para mal, la competencia entre los distritos. Y después está la otra idea del federalismo, visto desde la perspectiva de actores o puntos de veto. El federalismo, al aumentar los actores y los puntos de vetos, hace que las respuestas a las crisis sean mucho más lentas, pero una vez que se logran son más estables.

Si lo pensamos de esta forma, pareciera ser que los países federales están condenados al fracaso en relación a los temas de respuestas a la pandemia y el coronavirus. Mientras que, por el otro lado, los países unitarios gozarían de una ventaja comparativa institucional de poder dar respuestas mucho más resolutivas y rápidas ya que se toman las decisiones solamente a nivel central. Además, parecieran tener una coordinación mucho más sencilla porque también desde el nivel central se baja la implementación de estas decisiones. Finalmente, tendrían un rol central del gobierno nacional que no tiene que negociar, que puede tomar decisiones más allá de los liderazgos territorialmente situados.

En este punto comienza a surgir la duda de cuáles son las condiciones iniciales con las que llega Chile a la pandemia. A pesar de tener, aparentemente, todas estas ventajas que nos diría la literatura –respecto a la concentración y la centralización del poder para dar respuestas rápidas y resolutivas a la crisis–, pareciera ser que no pudo dar una buena respuesta en comparación a otros países. Una primera cuestión que surge principalmente es que Argentina llega en este proceso de luna de miel a la pandemia –que es algo completamente azaroso–, mientras que Chile llega en el escenario opuesto. Se llega con una desconfianza altísima en el gobierno, pero también en las instituciones, en el Congreso y, lo que nunca se había dado históricamente, en las fuerzas del orden, es decir, en las fuerzas armadas

y policiales. Esto tiene que ver con esta crisis de representación y con el estallido social de octubre. Pero, más que nada, hay muchas de estas crisis que son autoinfligidas por el manejo que tuvieron el gobierno y las fuerzas del orden respecto al estallido social y la represión. Esta es, en parte, explicada también por este unitarismo y centralismo que hacen que no se pueda entender por separado. Más allá de que Chile tuvo la crisis social antes que la crisis del Covid, no se puede exculpar a la distribución territorial del poder de este tema.

Si tuviéramos que pensar en tres factores de por qué Chile no lo está haciendo tan bien, uno sería la desconfianza entre las personas que supuestamente tienen que poner orden. Orden en un sentido de tranquilidad, más de paz social que de orden militar. Pero también tiene que ver con un legado de la dictadura en Chile. Esto respecto del rol principal que juega la tecnocracia y cómo está muy asociada al gobierno central. Los tecnócratas están en el gobierno nacional, no están en los gobiernos locales, y son muchas las decisiones que se toman de una forma completamente aislada de la ciudadanía. Ahí también hay algo que pensar en relación con el unitarismo y con el centralismo: cómo estas decisiones que se encapsulan, a veces, en manos técnicas y quedan huérfanas de una cierta escucha o sensibilidad de lo que está pasando en la ciudadanía y en los territorios. Esto está muy relacionado con el centralismo y con la distancia de necesidades territoriales y ciudadanas que fueron claras en el espacio de octubre, y que siguen siendo claras hoy en la pandemia.

De hecho, el ministro anterior de Salud reconoció en un reportaje que había un sector de la ciudadanía que tenía un nivel de pobreza y hacinamiento del cual él no tenía conocimiento. Este ministro reconoce que en la misma ciudad de Santiago –volviendo a que es un país extremadamente centralizado– había condiciones de pobreza y de hacinamiento que impedían el manejo de la pandemia. Esto es un punto central porque, si uno piensa en un gobierno de

tecnócratas y de técnicos aislados, se supone que deberían tener las estadísticas necesarias. Chile tiene muy buenas estadísticas y datos para medir estas cuestiones pero, actualmente, hay algo más que el aspecto cuantitativo, que es el aspecto cualitativo para entender la política desde el centralismo. Esto hace que el gobierno nacional sea relativamente miope a las realidades territoriales.

Pensado desde el estallido social, el rol que han jugado las autoridades locales, a pesar de tener muy poco poder en el proceso político, ha sido sumamente protagónico. Se dio en un contexto de amplia desconfianza y de altos índices de desaprobación de las autoridades. Son los alcaldes y las alcaldesas quienes están mejor evaluados por la ciudadanía y cumplieron roles que fueron claves en el estallido social. Por ejemplo, el plebiscito que se va a llevar a cabo para cambiar la Constitución en Chile –la Constitución vigente es la de 1980, aprobada durante la dictadura, a pesar de haber sufrido algunas reformas en democracia– fue la salida política de la crisis social de octubre de 2019. El objetivo fue pensar en reconstruir el pacto social vía un plebiscito que va a preguntar en octubre de 2020 si la ciudadanía quiere cambiar la Constitución o no. Pero esta no fue la primera reacción del gobierno, la primera reacción después del estallido social fue la represión y no buscar la salida política. Esta salida vía plebiscito fue en realidad una solución que se les ocurrió a la asociación de alcaldes. Fueron ellos quienes propusieron hacer un plebiscito preguntando a la ciudadanía sobre muchas cuestiones, entre ellas si querían cambiar la Constitución. Entonces desde 2019, prepandemia, los liderazgos territorialmente situados empezaron a tener un protagonismo mucho más fuerte.

Luego, ya durante la pandemia, eran los alcaldes quienes salían a pedir las cuarentenas. Chile comenzó con un plan que ellos llamaron “cuarentenas dinámicas”, donde entraban algunas comunas en cuarentena y otras no. Para el caso, por ejemplo de Santiago, eso implicaba tener un barrio en cuarentena y otro barrio no. Uno cruzaba la calle

y estaba en cuarentena, y si iba para el otro lado no estaba en cuarentena. Entonces fueron primero los alcaldes, aun figuras de la misma coalición de gobierno, los que se enfrentaron al ministro de Salud pidiendo cuarentena para los territorios. Esto se debió a que veían cómo la tasa de contagios, los casos positivos y las muertes, eventualmente, iban aumentando exponencialmente.

Chile también tiene un tema de desigualdad territorial geográficamente situada. El virus entró por las comunas más ricas a través de gente que estuvo en Europa o en el sudeste asiático y, rápidamente, se empezó a mover hacia las comunas más pobres. Estas últimas eran las que no tenían cuarentena fundamentalmente por cuestiones económicas. Hubo mucha discusión, al igual que en Argentina, sobre la posibilidad de ver como complementarias o como excluyentes esta dos problemáticas: salvar la economía y salvar la salud. En Chile, los alcaldes tuvieron un rol protagónico en ese debate y en apoyar la demanda por ayuda social o planes sociales ante la crisis económica desatada por la crisis sanitaria. En Argentina ocurrió lo mismo, pero la estructura del Estado chileno y de los planes sociales era mucho menor a aquella con la que cuenta el Estado argentino.

En el estallido social se hablaba de la rebelión de alcaldes y la rebelión municipal, que se vio primero con el plebiscito. A pesar de los lazos de la derecha con la dictadura de Augusto Pinochet, los alcaldes de derecha estaban en promedio mucho más a favor de aprobar el cambio constitucional que diputados y senadores de sus mismos partidos que tendían a apoyar el rechazo. Si la oposición tiene una postura homogénea sobre este tema a favor de cambiar la Constitución, en la coalición de gobierno hay posturas dispares y, algunas de estas, se distinguen territorialmente. Así, durante el estallido se vio gran protagonismo de los líderes territorialmente situados, y con la pandemia los alcaldes tomaron posturas mucho más solidarias, a pesar de estar dentro de la misma coalición de gobierno. Estos empiezan a apoyar iniciativas de la oposición para planes sociales

y reactivación económica y, además, piden cuarentenas y extremar las medidas de precaución en las comunas.

Para finalizar, esta comparación nos parece interesante porque vemos diferentes manejos que van en contra de lo que la literatura tradicional sobre federalismo y unitarismo hubiera predicho. A modo de conclusión, abrimos la pregunta de si esta diferencia tiene que más que ver con la oposición federalismo-unitarismo o más bien con la de centralización-descentralización. Asimismo, en un unitarismo la coordinación puede ser más fácil, pero si es una coordinación sin anclaje territorial, sus resultados beneficiosos no llegan. Cabe pensar entonces cómo ciertos mecanismos o andamiajes institucionales pueden empezar a cumplir funciones que antes cumplían otras organizaciones institucionales como, por ejemplo, los partidos políticos. Finalmente, es interesante que nos empecemos a preguntar si el federalismo puede funcionar como esta correa de transmisión que antes, claramente, llevaban a cabo los partidos políticos verticalmente integrados desde lo local hasta lo nacional.