

□ CIPER ACADÉMICO

COLUMNA DE OPINIÓN

¿Por qué Argentina, Brasil y México actúan distinto ante el Covid-19? Una mirada desde la Ciencia Política con lecciones para Chile

08.05.2020

Por Agustina Giraudy, Sara Niedzwiecki y Jennifer Pribble

TEMAS: Argentina, Brasil, Chile, Ciencia Política, CIPER/Académico, Coronavirus, COVID-19, México, Pandemia, Virus



+Ciper

Aporta al periodismo independiente.

Hazte Socio

El tipo de partido que apoya al presidente resulta uno de los factores decisivos para entender la política anti-coronavirus que cada país implementa, argumentan las autoras de este artículo. Partidos históricos, que mantienen la fidelidad de los sectores populares, como el peronismo de Fernández, permiten implementar cuarentenas

ESPECIAL

Especial Pandemia

[Leer Especial](#)

INFORMACIÓN ADICIONAL

nacionales, -muy costosas para los pobres-, sin el riesgo de que la oposición les arrebatara votantes. Ni López Obrador ni Bolsonaro pueden permitirse eso; tampoco la debilitada clase política chilena, masivamente rechazada durante el 18/O. Esto hace que “Piñera y los líderes de la oposición tengan dificultad para convencer al electorado de que sus acciones son en pos del bienestar de la ciudadanía”, explican.

Este artículo fue publicado el 30 de abril de 2020 en AmericasQuarterly. La traducción es de Sofía Vidotto. CIPER lo reproduce con autorización de las autoras y de la revista. Ver el artículo original en “How Political Science Explains Countries’ Reactions to COVID-19”

¿Por qué Argentina, Brasil y México reaccionaron de manera tan diferente al coronavirus? Las respuestas a esta pregunta suelen limitarse a si sus presidentes – Alberto Fernández, Jair Bolsonaro y Andrés Manuel López Obrador, respectivamente – abalan la evidencia científica y apoyan medidas para luchar contra la pandemia y mitigar su impacto económico. Sin embargo, la diferencia entre las tres federaciones más grandes de América Latina también responde a dinámicas institucionales más profundas.

La ciencia política ofrece algunas pistas para entender estas variadas respuestas. En particular, factores como el nivel desarraigo de los partidos políticos, el poder relativo de los y las gobernadoras *vis-à-vis* los presidentes y los estados de bienestar pueden explicar las diferencias.

Dudas sobre el incremento de contagios por coronavirus
¿hay un rebrote o sólo se debe a que estamos haciendo más test?

[Ver link](#)

INFORMACIÓN ADICIONAL

Los ricos, los súper ricos y el financiamiento de la crisis

[Ver link](#)

INFORMACIÓN ADICIONAL

Paraísos fiscales: justicia en la exclusión

[Ver link](#)

De los tres países, Argentina brindó la respuesta más rápida e integral frente al virus, implementando una cuarentena nacional obligatoria, cerrando fronteras y aprobando un paquete de políticas asistenciales dirigidas a trabajadoras y trabajadores de bajos ingresos y el sector informal.

"La orientación ideológica de los presidentes tampoco parece ser relevante a la hora de explicar diferencias. Después de todo, México y Brasil están gobernados por líderes de izquierda y derecha, respectivamente, y en ambos países la respuesta al brote de coronavirus ha estado lejos de ser satisfactoria."

COMPARTIR CITA



El Brasil de Bolsonaro da cuenta de una de las peores respuestas en la región en materia de cuarentena. Pese a esto, el Congreso brasileño aprobó un generoso paquete de políticas sociales y cuenta con un sistema de salud que ha contribuido a sopesar la pandemia.

En México, en cambio, AMLO ofreció la respuesta menos integral de los tres, evitando medidas obligatorias de confinamiento y ofreciendo un plan extremadamente limitado para proteger a los sectores de bajos ingresos y a los trabajadores y trabajadoras informales.

¿Cómo se explican las diferentes respuestas? Dado que la orden de quedarse en casa implica restringir libertades individuales, se esperaría que el tipo de régimen –democracia versus autoritarismo– explique las diferencias entre estos tres gobiernos. Sin embargo, los tres países son democráticos. La orientación ideológica de sus presidentes tampoco parece ser relevante a la hora de explicar diferencias. Después de todo, México y Brasil están gobernados por líderes de izquierda y derecha, respectivamente, y en ambos países la respuesta al brote de coronavirus ha estado lejos de ser satisfactoria.

La precariedad laboral también podría explicar por qué algunos países no han implementado cuarentenas a nivel nacional, en particular porque éstas son difíciles de implementar y sostener cuando una gran parte de la población pertenece al sector informal. Sin embargo, esta explicación resulta igualmente insuficiente, ya que los niveles de informalidad en Argentina y Brasil son muy similares.

La ciencia política ofrece algunas posibles explicaciones para la respuesta diferenciada de cada uno de estos países. El arraigo social de los partidos políticos permite a los presidentes implementar confinamientos a nivel nacional potencialmente costosos. Estas medidas son territorialmente más uniformes cuando los y las gobernadoras son menos poderosas en términos fiscales que sus presidentes. Por último, el legado de un estado de bienestar relativamente fuerte ayuda a implementar medidas asistenciales más generosas para los ciudadanos y ciudadanas de bajos ingresos.

PARTIDOS POLÍTICOS ARRAIGADOS

Un factor que diferencia a Argentina de Brasil y México es el tipo de partido del presidente. Los partidos con fuerte arraigo social son más antiguos, gozan de una identidad partidaria fuerte y presentan vínculos ideológicos sólidos con sus votantes. Su existencia reduce la probabilidad de que un *outsider* llegue al poder. El partido peronista de Fernández está mucho más arraigado que MORENA de López Obrador, mientras que Bolsonaro – después de haberse afiliado a nueve partidos políticos diferentes a lo largo de su carrera– actualmente no pertenece a ninguno.

El partido peronista en Argentina tiene una identidad fuerte y duradera y ha mantenido el apoyo popular principalmente entre votantes de bajos ingresos y trabajadoras y trabajadores informales. Esta base de apoyo “natural” y sistemática le ha dado a Fernández margen de maniobra para llevar adelante una cuarentena obligatoria a nivel nacional, a pesar de los costos económicos que ésta puede implicar.

Asimismo, **un partido arraigado y popular entre los sectores de menores ingresos, permite que la oposición no pueda apelar a la ansiedad económica de los y las votantes informales y de bajos ingresos, ya que estos tienen un voto “leal” con el partido peronista.** Vínculos partidarios más fuertes también pueden convencer a los trabajadores y trabajadoras de bajos ingresos de que las medidas llevadas a cabo por Fernández velan por sus propios intereses.



Alberto Fernández, presidente de Argentina, y Cristina Fernández de Kirchner, vicepresidenta. (Foto: Reuters)

Con la excepción parcial del PT (*Partido dos Trabalhadores*), los partidos políticos en Brasil raramente tienen raíces sólidas con sus votantes. Este es el caso particular de Bolsonaro, quien ganó la presidencia con un mensaje abiertamente antipartidista.

En México, MORENA es un partido mucho más reciente y de menor arraigo que el peronismo. **En contextos donde los partidos tienen un arraigo social débil, el apoyo de los y las votantes de bajos ingresos se disputa más fácilmente, haciendo que políticas costosas como una cuarentena nacional obligatoria sean electoralmente riesgosas.**

GOBERNADORES VERSUS PRESIDENTES

La capacidad fiscal de las y los gobernadores ayuda a explicar porqué el confinamiento ha sido más uniforme a lo largo del territorio en Argentina que Brasil y México. Los tres países son sistemas federales. Aun así,

#SoyCiperista

Apoya el
periodismo
independiente

[Donar ahora](#)

[Ver lista de donaciones](#)

nuestra investigación sobre federalismo y descentralización muestra que no todos los sistemas federales se crean de la misma manera: el verdadero poder de los gobernadores frente al gobierno federal varía entre estos tres países.

El *Índice de Autoridad Regional* (Regional Authority Index), compilado por una de las autoras, muestra que las y los gobernadores (y también los intendentes) son fiscalmente más débiles en Argentina que en Brasil y México. Esto implica que, en Argentina, el presidente puede ejercer un mayor dominio sobre los gobiernos subnacionales y, por lo tanto, tiene la capacidad de disuadir o inducir informalmente a las gobernaciones a actuar de determinada manera.



Bolsonaro y Mandetta (ex ministro de Salud) durante una conferencia de prensa sobre el Covid-19 en el Palacio de Planalto, en marzo.

La posición comparativamente más débil de las y los gobernadores argentinos vis-à-vis el gobierno federal ha resultado en una respuesta territorialmente uniforme frente a la crisis del coronavirus en este país, en donde una cuarentena a nivel nacional se instituyó de manera simultánea en las 24 provincias (y fue avalada por los propios gobernadores). Los gobiernos

ESPECIAL

Podcast
#AlertaCIPER

[Leer Especial](#)

subnacionales tienen la posibilidad de reevaluar y levantar los confinamientos a nivel provincial, pero sólo con la previa aprobación del presidente Fernández.

Por el contrario, en Brasil y México, las y los gobernadores fiscalmente más poderosos han desafiado la renuencia de Bolsonaro y AMLO de promulgar una cuarentena nacional. En ambos países, algunos gobernadores y gobernadores han ordenado quedarse en casa, a pesar de que sus presidentes se muestran activamente en contra de este tipo de medidas. El resultado ha sido una miríada de confinamientos menos uniformes a lo largo del territorio de Brasil y México que contrastan con la cuarentena nacional obligatoria impuesta en Argentina.

CONSTRUYENDO SOBRE ESTADOS DE BIENESTAR

Las instituciones también nos ayudan a entender por qué los paquetes asistenciales ofrecidos hasta ahora en Argentina y Brasil son más generosos que en México.

La literatura sobre estados de bienestar en América Latina muestra que Argentina y Brasil han desarrollado regímenes de política social notablemente más sólidos que México. Conjuntamente con Chile, Uruguay y Costa Rica, Argentina y Brasil desarrollaron los estados de bienestar más avanzados en la región. Sus regímenes de política social se originaron en las décadas de 1930 y 1940, con un seguro social basado en la condición laboral preexistente y, por ende, protegieron a algunos sectores más y mejor que a otros, resultando en regímenes de política social estratificados. Si bien ambos países experimentaron un retroceso del estado

de bienestar durante las décadas de 1980 y 1990, a partir de los 2000 estos países han ampliado sus sistemas de protección social a sectores informales.

"Desde el inicio de la pandemia hasta la actualidad Chile ha sido más lento que Argentina y Brasil en adoptar un "ingreso de emergencia" que suplemente el ingreso de las familias más vulnerables. Los diferentes legados de política social en cada país pueden explicar esta diferencia."

COMPARTIR CITA



Como refleja nuestra investigación, esto significa que las respuestas más generosas de Argentina y Brasil están construidas sobre un legado de políticas sociales más sólido y relativamente más universal. Por el contrario, México cuenta con un sistema de protección social más segmentado. Esto ha complicado los esfuerzos para expandir políticas sociales en tiempos de la pandemia.

En Argentina, Fernández lideró esfuerzos para expandir políticas sociales durante la crisis del coronavirus, mientras que en Brasil fue la oposición en el Congreso la que presionó en pos de una respuesta generosa para los trabajadores y trabajadoras de menores ingresos. Es importante destacar que, en ambos países, como lo demuestra nuestra

investigación, la expansión de la política social estuvo respaldada por poderosos actores organizados como los sindicatos y los movimientos sociales.

CHILE

¿Cómo nos ayuda esta explicación a entender la respuesta del gobierno chileno?

A mediados del mes de marzo, el gobierno de Sebastián Piñera implementó una cuarentena parcial, selectiva para algunos municipios. Si bien esta medida ha sido extendida, y hoy abarca más municipalidades y regiones, ésta dista de ser una cuarentena nacional. En este sentido, la respuesta de Chile ha sido menos comprehensiva en Argentina pero más que en Brasil.

Al comienzo de la crisis, el gobierno de Piñera aprobó un paquete económico con un escueto ‘bono COVID’ para las familias de bajos ingresos. Este bono podrá ser cobrado por una única vez. El Congreso se encuentra actualmente debatiendo una propuesta para crear “un ingreso familiar de emergencia”, que cubriría al 60% de las familias de menores ingresos. Por lo tanto, en materia de política social, Chile ha sido más lento en responder a la pandemia que Argentina o Brasil.

Los partidos políticos chilenos tienen un bajo nivel de arraigo. Las masivas protestas ocurridas en el país durante la segunda mitad de 2019 demostraron el rechazo a gran escala por parte de la población hacia los actores políticos existentes. A raíz de esta insatisfacción popular y desarraigo de los partidos políticos, se ha complicado la gobernabilidad durante la pandemia. La debilidad del arraigo de los partidos políticos, en particular la crisis de identidad partidaria, hace que Piñera y los líderes de la oposición tengan

dificultad para convencer al electorado de que sus acciones son en pos del bienestar de la ciudadanía. **La existencia de partidos arraigados implica la presencia de vínculos de confianza y apoyo ‘cuasi incondicional’ por parte de los y las votantes hacia los partidos políticos.** Sin la posibilidad de obtener este apoyo, las y los políticos chilenos son más reticentes a implementar cuarentenas nacionales que pudieran tener altos costos económicos para el electorado, ya que al hacerlo lo alienarían aún más.



Sebastián Piñera recibiendo nuevo cargamento de ventiladores mecánicos.

Al igual que Argentina y Brasil, a mediados del siglo XX, Chile desarrolló un régimen robusto de políticas sociales. Pese a que muchos de los programas sociales fueron suspendidos durante la dictadura de Pinochet, los gobiernos democráticos de los últimos 25 años han aumentado la inversión en protección social y han expandido el acceso a los programas sociales. Muchos de estos programas, sin embargo, tienen una aplicación segmentada que ha generado enormes desigualdades.

Desde el inicio de la pandemia hasta la actualidad Chile ha sido más lento que Argentina y Brasil en adoptar un “ingreso de emergencia” que suplemente el ingreso de

las familias más vulnerables. Los diferentes legados de política social en cada país pueden explicar esta diferencia.

Previo a la crisis del coronavirus, el programa de transferencias condicionadas de Chile se distribuía de manera más limitada y solo otorgaba beneficios a los sectores más relegados económicamente. En Argentina y Brasil, por el contrario, estos programas abarcaban a sectores de ingresos modestos también. Debido a esta diferencia, Chile ha afrontado más dificultad que Argentina y Brasil para incrementar la cobertura y generosidad de este tipo de beneficios.

Chile es un país unitario, y el poder fiscal de alcaldías, gobernaciones (intendencias) es limitado frente al presidente. Pese a esto, varios alcaldes y alcaldesas han jugado un rol primordial desde el comienzo de la crisis, presionando al Presidente Piñera para que cerrara escuelas e implementara una cuarentena. Todo esto indica que, aun en países unitarios, las dinámicas entre diferentes niveles de gobierno pueden prevenir la implementación de políticas territorialmente homogéneas.

Las opiniones, intereses y decisiones de los presidentes han sido decisivos para las respuestas de Argentina, Chile, Brasil y México frente al coronavirus. No obstante, un análisis institucional que considere a los partidos políticos, la naturaleza de los sistemas federales y las dinámicas entre niveles de gobierno y los estados de bienestar también resulta fundamental para comprender cómo y por qué la reacción a un desafío común ha sido tan diferente en estos tres países. Una mirada más institucional muestra cómo los estados de bienestar más desarrollados y los partidos con mayor

arraigo social pueden beneficiar a aquellos países que enfrentan una crisis compleja como la que representa el coronavirus.

Este artículo es parte del proyecto CIPER/Académico, una iniciativa de CIPER que busca ser un puente entre la academia y el debate público, cumpliendo con uno de los objetivos fundacionales que inspiran a nuestro medio.

CIPER/Académico es un espacio abierto a toda aquella investigación académica nacional e internacional que busca enriquecer la discusión sobre la realidad social y económica.

Hasta el momento, CIPER/Académico recibe aportes de cinco centros de estudios: el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR), el Instituto Milenio Fundamentos de los Datos (IMFD), el Centro de Investigación en Comunicación, Literatura y Observación Social (CICLOS) de la Universidad Diego Portales y el Observatorio del Gasto Fiscal. Estos aportes no condicionan la libertad editorial de CIPER.

