

La COVID-19 y la gobernanza que viene

La COVID-19 es un shock sin precedentes que más allá de sus efectos letales sobre la salud supone varios retos de gobernanza, tanto entre países como dentro de cada país.

En primer lugar, la epidemia conlleva un reto de coordinación internacional, especialmente relevante en el contexto de la Unión Europea. Al comienzo de la crisis, los países inicialmente afectados muy posiblemente reaccionaron tarde, de forma ineficiente. La reacción temprana de un país hubiera supuesto grandes beneficios para todos los demás, sin embargo, sólo el gobierno y la economía de tal país se hubieran hecho cargo de los costes asociados a una reacción temprana - costes económicos y electorales-. Tal vez si hubiera existido un fondo internacional de ayuda contra la pandemia, para que los primeros afectados pudieran actuar rápido sin temor a enfrentarse a unos costes desproporcionados, se hubiera ralentizado y suavizado la expansión del virus. De esta forma, todo el mundo habría salido ganando -países financiadores y receptores a partes iguales-, dada la naturaleza altamente contagiosa del virus, que se ha expandido rápidamente por toda Europa. Pero incluso sin este tipo de prevención, y una vez con la COVID-19 provocando una situación de emergencia en todo el continente sin excepción, hemos sido testigos de episodios insólitos dentro de la UE, como por ejemplo la apropiación por parte de Francia de una partida de máscaras de un productor sueco que se dirigían a España, en medio de una escasez generalizada.

Sin embargo, pese a los obvios beneficios de la coordinación internacional por las grandes externalidades de la severidad de la pandemia de un país a otro, existen también obvios beneficios de una gestión más descentralizada, que pueda adecuar la respuesta a las necesidades y a la información disponible para cada territorio. Por estos motivos, es interesante entender hasta qué punto la crisis de la COVID-19 está cambiando las preferencias de los ciudadanos en torno a la cesión de soberanía hacia la Unión Europea. En un estudio reciente con Francesc Amat, Albert Falcó-Gimeno y Jordi Muñoz, damos respuesta a esta pregunta mediante una encuesta realizada en la primera semana de confinamiento (del 20 al 28 de marzo). La muestra que obtenemos es representativa, de forma que la edad, el género, la comunidad autónoma y nivel educativo de los encuestados están en la media española.

Los españoles se muestran reticentes a ceder poderes a la UE para lidiar con la pandemia

Para estudiar el efecto de la COVID-19, preguntamos de forma aleatoria las mismas preguntas a los encuestados, pero referidas a distintos retos globales que suponen dilemas parecidos a nivel de coordinación internacional, como el cambio climático o el terrorismo internacional. En concreto, preguntamos a los encuestados acerca de sus preferencias sobre el nivel de gobierno preferido para gestionar la crisis. Los resultados en la figura 1 muestran que los ciudadanos son favorables a una respuesta naci-

Los españoles se muestran dispuestos a sacrificar más libertades individuales para luchar contra la COVID-19 que contra otros retos globales

onal para hacer frente a la COVID-19, mucho más que para hacer frente a otros retos globales, y que no son especialmente proclives a querer darle más poder a la UE para su gestión, lo cual es consistente con la respuesta a la crisis hasta la fecha, poco armonizada a nivel europeo.

También les preguntamos, en el caso que recibieran un cheque de 1.000€, qué cantidad destinarían a la lucha contra la COVID-19 en distintas partes del mundo. Los resultados muestran que destinarían alrededor de 500€ del cheque a la lucha contra la COVID-19 si esta fuera destinada a su Comunidad Autónoma o al conjunto del Estado, mientras que destinarían solo 400€ euros si esta fuera destinada al conjunto de la UE, y 300 si fuera destinada a Asia. Estos resultados muestran un sesgo nacional en las prioridades de bienestar de los ciudadanos, un resultado habitual y especialmente al alza en los últimos años en varios países de Europa y en Estados Unidos.

Pero más allá del nivel de gobierno que los ciudadanos prefieren para gestionar esta crisis, la COVID-19 plantea dilemas de gobernanza importantes acerca de su gestión dentro de cada país. Un primer dilema se refiere de nuevo a un problema de externalidades y coordinación. La naturaleza altamente contagiosa del virus hace que nuestras acciones a nivel individual tengan un fuerte impacto sobre la vida de los demás. Que los contagios evolucionen de forma repartida en el tiempo es crucial para que el sistema de salud pueda minimizar los daños de la epidemia, lo cual requiere distanciamiento social. Una solución a este tipo de problemas de coordinación puede basarse en la confianza entre ciudadanos y en las instituciones públicas, para que de forma voluntaria y cívica se llegue a un distanciamiento social basado en la reciprocidad y la cooperación. Este ha sido, por ejemplo, el camino elegido por Suecia. Sin cerrar restaurantes, parques, ni peluquerías, sin apenas multas, y con recomendaciones en lugar de sanciones, Suecia ha alcanzado unas cifras de mortalidad comparables a las de otros países, con un menor coste económico y social. En un artículo reciente en el New York Times¹, varios expertos y testigos atribuyen la viabilidad del éxito de este modelo al alto nivel de confianza

¹ 'Life Has to Go On': How Sweden Has Faced the Virus Without a Lockdown. NYT, 28/4/2020. <https://www.nytimes.com/2020/04/28/world/europe/sweden-coronavirus-herd-immunity.html>

y reciprocidad entre la ciudadanía y en las instituciones existente en Suecia. Sin embargo, en muchos países el tipo de condiciones y capital social para este tipo de respuesta no se dan, o se han deteriorado en los últimos años, sobretudo a raíz de la gran recesión. La alternativa al escenario de cooperación cívica es la coerción, lo que pone a ciudadanos y gobernantes ante un dilema entre libertades individuales y salud.

Los encuestados se muestran dispuestos a sacrificar más libertades individuales para luchar contra la COVID-19 que contra otros retos globales, y apuestan más por la disciplina y la autoridad que por la cooperación

En nuestro estudio, analizamos las preferencias de los ciudadanos ante este dilema. Por una parte, estudiamos su evaluación del dilema libertad y efectividad en la lucha contra la COVID-19 comparado con su evaluación en la lucha contra el cambio climático y la lucha contra el terrorismo, que conllevan dilemas de índole muy parecida. Los resultados, en la figura 2, muestran que los españoles están mucho más dispuestos a sacrificar libertades individuales y unirse en torno a un liderazgo fuerte para hacer frente a la COVID-19 que para hacer frente a otros retos globales.

Además, realizamos otro experimento dentro de la encuesta, donde preguntamos de forma aleatoria a los encuestados hasta qué punto están de acuerdo en que hay que cooperar para salir de la crisis de la COVID-19, o hasta qué punto creen que hay que ser disciplinados. Los resultados muestran que los encuestados a los que se les pregunta de forma aleatoria por ser disciplinados suelen estar mucho más de acuerdo con la afirmación.

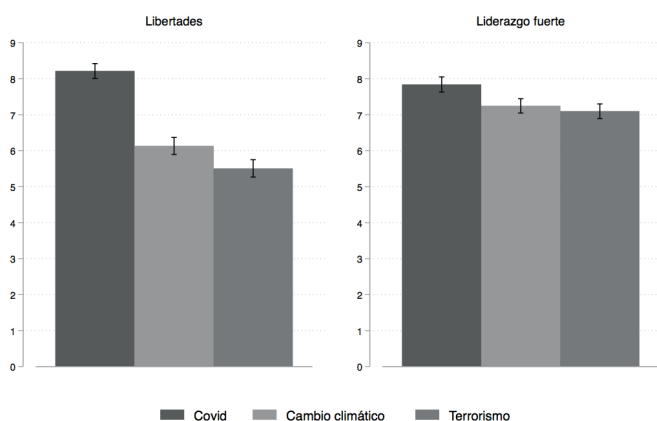
Otra variable interesante que recogemos en la encuesta es la exposición individual al virus, es decir, si el encuestado conoce a alguien que lo haya contraído. Esto nos permite estudiar la correlación entre la exposición directa al virus y las preferencias de los ciudadanos. Es importante dejar claro que se trata de una simple correlación - seguramente los ciudadanos que contraen el virus tienen perfiles distintos a la media; sin embargo, miramos de ajustar estadísticamente por estas diferencias para minimizar este tipo de sesgo. Los resultados muestran que los encuestados con una

En los últimos dos meses, la preferencia de los españoles por una gobernanza más tecnocrática ha aumentado significativamente

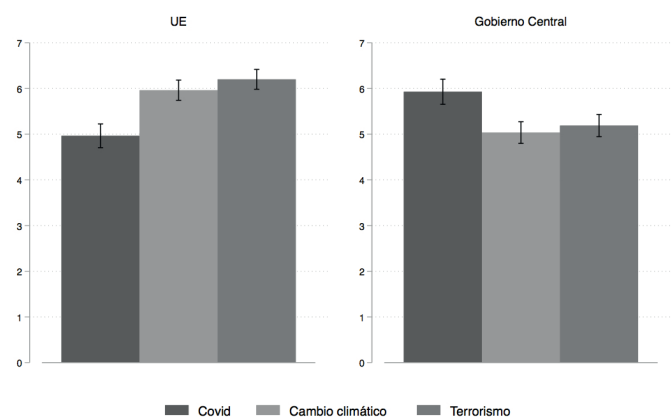
exposición directa al virus muestran niveles de confianza en las instituciones significativamente más bajos, tanto hacia el gobierno español como hacia la UE. Además, se muestran significativamente más partidarios de políticas más autoritarias, que sacrifiquen libertades individuales para combatir el virus. Es interesante comparar estos resultados con un reciente estudio de Aasve y coautores (2020), en el que estudian los efectos de la gripe española de 1918 sobre la confianza interpersonal. En su estudio, recogen datos de la General Social Survey, una encuesta representativa de la población de Estados Unidos. Su objeto de estudio son los hijos de inmigrantes de países fuertemente afectados por la gripe española, y sus resultados indican un fuerte efecto negativo de la pandemia sobre la confianza interpersonal. Estos resultados son importantes porque la confianza interpersonal, que también de acuerdo con nuestros resultados parece que se está reduciendo debido a la COVID-19, es un determinante importante del crecimiento económico, pues facilita las transacciones económicas y el intercambio social en general, y dificulta la respuesta cívica a problemas de acción colectiva como el distanciamiento social.

Finalmente, la crisis de la COVID-19 pone de relieve un dilema de gobernanza que ha sido muy discutido en los últimos años, a raíz de la gran recesión, y que se refiere a la tecnocracia como modelo de gobierno, frente a políticas más bien ideológicas. En los últimos años, ha habido una tendencia creciente por parte de partidos populistas, que han cosechado grandes éxitos electorales, a rechazar frontalmente la tecnocracia, y contraponerla a otro tipo de valores políticos, identitarios e ideológicos. La crisis de la COVID-19 es interesante en este sentido, porque pone a

Disposición a sacrificar libertades individuales y unirse entono a un liderazgo fuerte



Disposición a dar más poderes a la UE o al Gobierno



Los españoles se muestran reticentes a ceder poderes a la UE para lidiar con la pandemia

Los expertos en primera línea, otra vez. Un punto importante, al menos en la primera fase de la pandemia, es que el tipo de conocimientos técnicos que son relevantes en este caso no son tanto de tipo económico, sino más bien de tipo sanitario y de gestión de la salud pública. En el caso de las preferencias por una gobernanza tecnocrática, además de la encuesta realizada a finales de marzo con los correspondientes experimentos, disponemos de datos de una encuesta sobre preferencias tecnocráticas realizada en enero, a los mismos participantes. Esto nos permite ver, para un grupo de ciudadanos, la evolución de sus preferencias en tan solo dos meses, en los que es razonable suponer que el principal cambio que puede tener un efecto significativo sobre las preferencias es la emergencia de la COVID-19.

Nuestros resultados muestran que las preferencias por una gobernanza tecnocrática han aumentado a causa de la pandemia: en concreto, la probabilidad de preferir a un experto antes que un político, la probabilidad de querer que los políticos diseñen sus políticas a partir de criterios técnicos, y la probabilidad de querer votar a un político por sus cualidades de gestión aumentan de forma significativa. Además, es interesante ver como estos cambios son especialmente pronunciados entre individuos expuestos directamente al virus, y entre individuos que suelen informarse de política y cuestiones públicas con mayor frecuencia. También observamos un cambio importante en las calidades preferidas en los políticos: se valora bastante más la capacidad y la preparación; y se valora bastante menos la honestidad y la proximidad. Por tanto, parece que la pandemia ha puesto de relieve el valor del conocimiento técnico, por lo menos en el ámbito sanitario. Sería sin duda interesante ver hasta qué punto estas preferencias por una gobernanza tecnocrática también aumentan en preguntas que se refieran explícitamente a otros ámbitos de política pública, sobretodo a nivel de política económica.

Finalmente, es importante enfatizar que buena parte de los resultados de nuestro estudio se basan en una encuesta realizada a finales de marzo, y que estamos viviendo un periodo en que las circunstancias son rápidamente cambiantes. Para entender las consecuencias que puede tener la pandemia sobre las preferencias de la ciudadanía, hace falta esperar. Por este motivo, hemos diseñado la encuesta para re-entrevistar a los encuestados a finales de mayo, cuando previsiblemente ya se haya producido una desescalada inicial del confinamiento. Sin embargo, este giro de preferencias - que se refleja, en buena parte, en las políticas desplegadas por los gobiernos, por descontado sobretodo en España, pero también en otros países - puede tener consecuencias en el largo plazo. Esto es especialmente relevante de cara a las restricciones de libertades individuales, y a las potestades de emergencia que pueda desplegar el estado. La experiencia nos dice que una vez ciertas medidas se han puesto en marcha, es difícil dar marcha atrás. Por este motivo, es importante que las democracias liberales y sus agentes sociales fiscalicen las acciones de gobiernos que traten de aprovechar la COVID-19 como ventana de oportunidad para otorgarse poderes excesivos, especialmente cuando se trate de decisiones difícilmente reversibles.

Referencias

- Aassve, A., Alfani, G., Gandolfi, F., & Moglie, M. L. (2020). *Epidemics and Trust: The Case of the Spanish Flu* (No. 661). IGIER (Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research), Bocconi University.
- Amat, F., Arenas, A., Falcó-Gimeno, A., & Muñoz, J. (2020). *Pandemics meet democracy. Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain*. Working Paper <https://osf.io/preprints/socarxiv/dkusw/>

Andreu Arenas