

## FEDERALISMO Y PANDEMIA

### *Federalism and pandemic*

CECILIA FILAS<sup>1</sup>

**Resumen:** Este trabajo pretende abordar cómo funcionó el federalismo norteamericano en una coyuntura particularmente compleja de los Estados Unidos, atravesado por la pandemia y la que sería una de las elecciones presidenciales más escandalosas en la historia de ese país.

A diferencia de la mayoría de los países, donde las decisiones son impuestas por los niveles más altos del gobierno nacional sobre los estatales, en los EE. UU. la mayoría de las políticas sobre la pandemia surgieron como un ejercicio de negociación –no exenta, muchas veces, de fuertes negociaciones– con los gobiernos locales, haciendo resurgir un sistema que algunos consideraban obsoleto.

**Palabras clave:** Federalismo, Pandemia, Congreso de los Estados Unidos.

**Abstract:** This paper seeks to address how American federalism functioned at a particularly complex moment of the United States, when the pandemic and what was to be one of the most scandal-

1. Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social, con Orientación en Periodismo por la UBA, y Magíster en Periodismo por la Universidad Torcuato Di Tella / Diario La Nación. Se desempeña como Periodista multiplataforma en El Cronista Comercial, y ha trabajado en el Diario La Nación y Radio Continental.

ous presidential elections in the history of that country were taking place.

Unlike in most countries, where decisions were imposed by the highest levels of national government on state governments, in the United States most pandemic policies emerged as an exercise in negotiation –often not without a hard bargain– with local governments, bringing back to life a system that for some was considered obsolete.

**Keywords:** Federalism, Pandemic, Congress of the United States, Subnational governments.

## Introducción

Es imposible entender el manejo de la pandemia en los Estados Unidos (EE. UU.) –especialmente cuando se lo compara con la coordinación centralizada que ejercieron la mayoría de los gobiernos nacionales– sin entender el rol clave que jugó el sistema federal norteamericano, entendido no sólo como la forma en que la autoridad se distribuye entre el gobierno federal y los subnacionales, sino como una forma de organizar el proceso de elaboración de políticas públicas.

Décadas atrás, politólogos como William Riker afirmaron que el federalismo era obsoleto –un pensamiento consistente con el escenario de la posguerra–, porque el sistema estaba centralizado y las políticas importantes se tomaban a nivel de los representantes nacionales, no estatales. Más tarde, Morton Grodzins introdujo su metáfora de la “torta marmolada” para explicar cómo, a diferencia de lo que entendía el federalismo dual, no había una separación clara entre los distintos niveles de gobierno, sino que las funciones se mezclaban y se interconectaban a través del sistema, como los colores en la torta marmolada.

La emergencia de la pandemia de coronavirus en los EE. UU., especialmente durante la gestión del expresidente Donald Trump, puso de relevancia la discusión centralización *vs.* descentralización. A diferencia de la mayoría de los países, donde las decisiones (las cuarentenas masivas, el desconfinamiento, la vuelta a clases, la rea-

apertura de comercios, entre otras) fueron tomadas en los niveles más altos del gobierno nacional, en los EE. UU. las políticas surgieron como el resultado de una negociación, no sólo entre las diferentes ramas del gobierno federal, sino también con los gobiernos estatales y municipales.

Este trabajo pretende analizar cómo la emergencia sanitaria reflató un sistema político que décadas atrás se creía terminado. Así, la pandemia fue abordada en conjunto por el gobierno federal y los estados, en un movimiento casi de pinzas, que –sin estar exento de tensiones, de avances y retiradas o superposiciones– tradujo un proceso de negociación (particularmente de poderes y recursos) que sigue alimentando la naturaleza de la política estadounidense.

Vale aclarar que este trabajo se concentrará especialmente en el manejo de la pandemia durante la gestión del expresidente Trump.

## **PPE, DPA y FEMA**

Uno de los principales focos de conflicto entre los estados y el gobierno federal durante la gestión del expresidente Trump ha sido la disponibilidad de elementos sanitarios. Aunque el gobierno federal fue eficiente para incrementar la cantidad de respiradores –entre marzo y diciembre de 2020 se produjeron alrededor de 200.000, la mayoría almacenados en la Strategic National Stockpile (SNS), la mayor reserva de medicamentos y suministros médicos en caso de una emergencia de salud pública–, a nueve meses de la pandemia todavía se registraban faltantes de material para testeos y Equipo Protección Personal (EPP), fundamentales tanto para la atención médica como para la campaña de vacunación que planeó el gobierno norteamericano.

Aunque según un sondeo realizado en octubre pasado por la U.S. Government Accountability Office (GAO), la mayoría de los estados había logrado satisfacer la demanda de EPP en sus territorios, varios meses después de que el expresidente Trump declarara la emergencia nacional por coronavirus, todavía se registraban faltantes de algunos elementos, especialmente aquellos que están sujetos a la demanda global, como guantes de nitrilo (que no se fabrican en los EE. UU.), y otros productos de menor valor agregado para los

cuales el país depende de su importación, en algunos casos hasta el 90 %. De hecho, por la creciente escasez de algunos productos, el presidente Joe Biden se comprometió a hacer un uso más contundente de la Defense Production Act (DPA), en tres áreas claves: equipos y suministro para la producción de la vacuna de Pfizer, aumento de los test y equipo de protección personal.

Desde finales de marzo, cuando el expresidente Trump declaró la emergencia nacional bajo la Stafford Act, el principal organismo encargado de coordinar la respuesta federal al COVID-19 fue la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA). Una de sus primeras acciones fue la creación de una Supply Chain Task Force (integrada por miembros de FEMA, el Departamento de Salud y Servicios Humanos y el de Defensa) con el objetivo de preservar, transportar, distribuir en áreas críticas y expandir la producción de EPP (ya sea a través de la DPA o mediante acuerdos voluntarios con proveedores). Aunque la GAO informó que entre marzo y septiembre se repartieron barbijos N95 (92,4 millones), otros barbijos (228,4 millones), guantes (79,7 millones) y trajes no quirúrgicos (28,2 millones), la constante escasez mostró que no era suficiente.

Con la gestión de Trump, el gobierno federal tuvo una respuesta ambigua: por una parte, trabajó para revertir el desabastecimiento de algunos recursos médicos (especialmente respiradores) y para fortalecer la cadena de suministro, cuyo principal problema proviene fundamentalmente de la dependencia de las importaciones de algunos productos básicos de EEP y material para tests. Por otra parte, varios gobernadores criticaron a la Administración Trump por no aportar una respuesta coordinada a la crisis de COVID-19, especialmente en el inicio de la pandemia, cuando el exceso de demanda de materiales sanitarios llevó a los estados a competir entre sí, como describió el gobernador de Nueva York, Andrew Cuomo: “Todos terminamos ofertando y compitiendo entre nosotros, literalmente una compañía te llamará y te dirá, ‘Bueno, California acaba de superar tu oferta’. Es como estar en eBay con otros 50 estados, compitiendo por un respirador [...] ¡Qué ineficiente! Y entonces FEMA se involucra y empieza a ofertar. Y ahora es FEMA más los 50, y hace subir el precio. ¿Qué sentido tiene esto? El gobierno federal, FEMA, debería haber sido el agen-

te de compras: comprar todo y luego asignar por necesidad a los estados”<sup>2</sup>.

En una línea similar, el gobernador de Illinois, J.B. Pritzker, cuestionó el Proyecto Airbridge: un acuerdo de FEMA con seis proveedores privados (Cardinal Health, Concordance, Owens & Minor, McKesson, Medline y Henry Schein) para llevar sus productos –varados en el exterior debido a los confinamientos a nivel global– de vuelta a los EE. UU. a cambio de que la mitad de los EPP transportados fueran destinados a pacientes con COVID-19, mientras la otra parte volvería a las empresas. No obstante, por la decisión de FEMA de cambiar el método de distribución –redirigir los equipos hacia los puntos calientes de contagios, en lugar de repartirlos en base a la población del estado, como hacía al principio–, provocó que varios estados, aunque en una situación sanitaria más favorable, quedaran desprotegidos frente a una eventual escalada de casos. Un par de días más tarde, el expresidente Trump le respondió al gobernador Cuomo, cargando la responsabilidad sobre los estados y describiendo el rol del gobierno federal como una figura de “apoyo”: “El Gobierno Federal está entregando cantidades enormes de suministros médicos, incluso hospitales y centros médicos, directamente a los estados y hospitales. Algunos tienen apetitos insaciables y nunca están satisfechos (¿política?). Recuerden, somos un apoyo para ellos. Los quejosos deberían haber estado abastecidos y listos mucho antes de que esta crisis llegara. Otros estados están encantados con el trabajo que hemos hecho. Enviando muchos ventiladores hoy, con miles siendo construidos. 51 grandes aviones de carga vienen con suministros médicos. Prefiero enviarlos directamente a los hospitales”<sup>3</sup>.

Pero FEMA no fue el único nexo entre el gobierno federal y los estatales: en el marco de la emergencia el Congreso aprobó tres

2. Smith, D. (31-3-2020), “New York’s Andrew Cuomo decries ‘eBay’ style bidding war for ventilators”. Disponible en <https://www.theguardian.com/us-news/2020/mar/31/new-york-andrew-cuomo-coronavirus-ventilators> (consulta: 9 de diciembre de 2020).

3. Trump, D. (2020). Cuenta oficial de Twitter (censurada). Disponible en <https://www.thetrumparchive.com/?dates=%5B%222020-03-29%22%2C%222020-04-29%22%22> (consulta: 10 de diciembre de 2020).

paquetes de estímulos fiscales (u\$s 8300 millones, u\$s 2.2 billones y u\$s 484 mil millones), una parte de los cuales fueron usados para financiar programas federales (entre ellos, estabilizadores automáticos, como el Medicaid, y el seguro de desempleo) a través de los estados. Sólo la CARES Act destinó u\$s 150 mil millones a la creación de un Fondo de Asistencia para el Coronavirus que se maneja a través del Departamento del Tesoro y estuvo orientado directamente a los estados.

Días después de declarar la emergencia nacional, el expresidente Trump también invocó por primera vez a la DPA para aumentar la producción de respiradores. Para aquel momento ya se registraban casos de coronavirus en los 50 estados.

La DPA –promulgada durante el gobierno de Harry Truman al inicio de la guerra con Corea– le confiere al Presidente una amplia gama de herramientas para influir sobre la industria estadounidense en beneficio de la defensa nacional.

Entre otras cosas, la DPA le permite al Presidente requerir a una persona (también incluye empresas y sociedades) que priorice y acepte contratos del gobierno para la adquisición de materiales o servicios; así como “asignar materiales, servicios e instalaciones de la manera, en las condiciones y en la medida que considere necesario o apropiado para promover la defensa nacional”<sup>4</sup>.

Pese a la amplificación de autoridades que le ofrece la DPA –un informe de la Casa Blanca durante la gestión Trump cita 78 acciones tomadas en el marco de esta ley, entre ellas cuatro órdenes ejecutivas presidenciales y seis memorandos presidenciales–, varios gobernadores y legisladores criticaron al expresidente por el tiempo que tardó en invocarla, dado el contexto de la emergencia nacional. En este sentido, cabe destacar que tanto Trump como el exasesor en comercio de la Casa Blanca, Peter Navarro, se han referido a la DPA como una “ventaja” a la hora de negociar con las empresas para llegar a acuerdos voluntarios, en lugar de aplicarla con toda su fuerza: “Las empresas privadas están atendiendo nuestro llamado para producir equipos y suministros médicos porque saben que no dudaremos en invocar a la DPA para que hagan lo que tienen

4. US Code; Title 50 War and National Defense; Chapter 55 Defense Production; Subchapter III, General Provisions; Section 4552 Definitions.

que hacer. Se llama apalancamiento. No tienes que usarlo desde el punto de vista de [...] En realidad, ha sido activado, pero no tienes que usarlo. Pero la amenaza de que esté ahí es una gran ventaja. Y las compañías están haciendo lo que les pedimos, y las compañías son en realidad [...] Esta mañana, Ford, 3M y General Electric Healthcare están haciendo grandes cantidades –ya han comenzado– de respiradores, ventiladores y protectores faciales. Están trabajando juntos. No tuvimos que ejercitar o utilizar a la DPA de ninguna manera. El hecho de que lo tengamos ayuda, pero no teníamos que hacerlo. Y en su mayor parte, no tendremos que hacerlo”<sup>5</sup>.

No obstante, la aplicación de la DPA por parte de la Administración Trump fue “relativamente limitada y parece haber priorizado las inversiones en la base industrial de la defensa por encima de las acciones de la base industrial de la salud o de EPP”<sup>6</sup>, según concluye un informe del Congressional Research Service (CRS). La mayoría de las acciones que tomó la Administración Trump, según la información a la que accedió el CRS, parecen haber estado orientadas hacia contratos para la compra de respiradores (se asignaron alrededor de u\$s 2,5 mil millones) más que a barbijos N95 y otro EPP.

Por otra parte, el estudio destaca que el financiamiento para la expansión de la capacidad productiva y el suministro (Título III) habría sido utilizado mayormente destinado a incrementar la base industrial de Defensa que a la de Salud. Por ejemplo, de los u\$s 1000 millones iniciales que el Departamento de Defensa (DOD) recibió a través de la CARES Act con el Título III, en mayo, unos u\$s 688 millones fueron redirigidos para asistir a diferentes sectores afectados por la crisis del COVID-19 (aviación, fabricantes de barcos y submarinos o microelectrónica, entre otros) en lugar de a

5. Trump, D. (2020), “Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of Coronavirus Task Force in Press Briefing”. Disponible en <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-10> (consulta: 10 de diciembre de 2020).

6. “COVID-19 and domestic PPE production and distribution: issues and policy options” (2020). Disponible en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46628> (consulta: 10 de diciembre de 2020).

la producción de equipamiento médico y EPP, como originalmente estaba planeado.

Entonces, ¿qué tan efectivo es el sistema federal en términos de una “forma de organización de la elaboración de políticas”? Según Rocco, Béland y Waddan, poco: “El sistema federal americano fractura tanto la autoridad como la capacidad en la que deben basarse los responsables de las políticas públicas para responder a las pandemias. Sólo los funcionarios estatales y locales tenían la autoridad para imponer (y levantar) las órdenes de emergencia de ‘quedarse en casa’. Sin embargo, no sólo han disminuido los recursos de los departamentos de salud pública en los últimos años, sino que la administración Trump no respondió rápidamente para coordinar una respuesta nacional a la pandemia. Los estados, a su vez, persiguieron un mosaico de medidas de salud pública, a menudo coloreadas por motivaciones partidistas”<sup>7</sup>.

Por lo pronto, en lo que refiere a la problemática de los EPP y productos sanitarios, el gobierno federal durante la Administración Trump tuvo un comportamiento dispar: mientras demostró que fue efectivo al abordar la falta de respiradores (incluso aunque optó por limitar la aplicación de la DPA y utilizarla más bien como una herramienta de negociación); la falta de coordinación con los estados – especialmente al inicio de la pandemia– empujó a los gobiernos estatales a una suerte de “darwinismo federal” donde los estados tenían que competir entre ellos en un mercado con exceso de demanda, como lo ejemplifican los casos de FEMA y el Proyecto Airbridge.

Pero como veremos a continuación, la emergencia no sólo “sintomatizó” un problema clave de la relación entre los gobiernos estatales y el poder central, sino que también abriría el debate sobre la autoridad que tiene cada uno a la hora de elaborar políticas públicas.

### *Stay at home orders*

Conforme avanzaba el coronavirus en los EE. UU., el discurso del expresidente Trump fue mutando progresivamente desde una

7. Rocco, P.; Béland, D. y Waddan, A., “Stuck in neutral? Federalism, policy instruments, and counter-cyclical responses to COVID-19 in the United States”, *Policy and Society* 39 (3), 2020, pp. 458-477.

retórica cuasi negacionista a afirmar que él sintió que era una pandemia mucho antes de que la llamaran así.

A medida que escalaban los casos, el 13 de marzo el gobierno federal declaró la emergencia nacional bajo la National Emergencies Act (NEA) y la Stafford Act, y tres días más tarde lanzó las Directrices sobre el Coronavirus para los EE. UU. (Coronavirus Guidelines for America), que se extendieron durante un mes y medio. Se trataba de una serie de lineamientos básicos diseñados en base a los consejos de los Centros para el Control y Prevención de las Enfermedades (CDC), aunque la prerrogativa de establecer restricciones y medidas de distanciamiento social pertenecía a los estados. De hecho, una de las primeras sugerencias era “seguir las instrucciones de las autoridades estatales y locales”<sup>8</sup>.

Entre mediados de marzo y comienzos de abril de 2020, la mayoría de los gobiernos estatales comenzaron a establecer *stay at home orders* con mayor o menor grado de amplitud —en algunos estados las órdenes tenían carácter de consejo mientras en otros eran obligatorias; ciertos estados las limitaban específicamente a grupos de riesgo mientras otros las extendieron a la población en general; algunos discriminaban entre condados mientras otros las aplicaron en todo el territorio—, dependiendo la gravedad de la situación epidemiológica.

A partir de abril, la Administración Trump comenzó a insistir en la necesidad de reabrir la economía dado el impacto que las órdenes estaban generando en varios indicadores, especialmente el empleo. El 13 de abril, los gobernadores de ambas costas (en su amplia mayoría de extracción demócrata) anunciaron la formación de grupos interestatales para definir el proceso de levantamiento de las restricciones, entendiendo la lucha contra el COVID-19 como un fenómeno regional. En la Costa Este, los gobernadores de New York (Andrew Cuomo), New Jersey (Phil Murphy), Delaware (John Carney), Pennsylvania (Tom Wolfe), Massachusetts, Connecticut (Ned Lamont) y Rhode Island (Gina Raimondo) crearon el “consejo multiestatal para recuperar la economía y que la gente vuelva a los

8. Directrices del Presidente sobre el coronavirus para los Estados Unidos (2020). Disponible en [https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prepare/pdfs/Coronavirus-guidelines\\_SPANISH.pdf](https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prepare/pdfs/Coronavirus-guidelines_SPANISH.pdf) (consulta: 7 de diciembre de 2020).

trabajos”; en la Costa Oeste, California (Gavin Newsom), Oregon (Kate Brown) y Washington (Jay Inslee) armaron el “pacto de los estados del oeste”.

Muchos podrían haber advertido un “momento brandesiano” en esta estrategia, así como en las otras iniciativas desarrolladas por los estados para controlar la pandemia. En 1932, el juez de la Corte Suprema de los EE. UU., Louis Brandeis, sentenció: “Es uno de los incidentes felices del sistema federal que un solo estado valiente puede, si sus ciudadanos lo deciden, servir de laboratorio; y probar nuevos experimentos sociales y económicos sin riesgo para el resto del país”<sup>9</sup>.

Sin embargo, la respuesta de Trump fue rápida y contundente: “Cuando alguien es el Presidente de los Estados Unidos, la autoridad es total. Así tiene que ser”<sup>10</sup>. El mandatario redujo las iniciativas a los intentos de “un par de bandas de gobernadores demócratas”<sup>11</sup> y se arrogó la completa autoridad para definir cómo sería el proceso de reapertura del país. Del otro lado, el gobernador Cuomo apeló a la historia estadounidense –“Este fue el primer debate: ¿Queremos un rey o queremos un Presidente?”<sup>12</sup>–, y le contestó citando a Alexander Hamilton: “Los gobiernos de los estados poseen ventajas inherentes, que les darán siempre una influencia y ascendencia sobre el gobierno nacional, y excluirán para siempre la posibilidad de invasiones federales”<sup>13</sup>. Por su parte, Trump tuiteó: “Díganle a los gobernadores demócratas que ‘Motín a bordo’ fue una de mis películas favoritas de todos los tiempos. Un buen motín

9. *New State Ice Co. vs. Liebmann* (1932) 285 U.S. 262, 52 S. Ct. 37. Disponible en <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/285/262> (consulta: 8 de octubre de 2020).

10. Calfas, J.; Restuccia, A. y De Avila, J. (13-4-2020), “States Move to Coordinate on Reopening Plans”. Disponible en <https://www.wsj.com/articles/u-s-coronavirus-cases-rise-as-officials-weigh-when-to-restart-the-economy-11586774781> (consulta: 6 de diciembre de 2020).

11. Ob. cit.

12. Berthelsen, C.; Clukey, K. y Sink, J. (14-4-2020), “Cuomo says he ‘Won’t engage’ Trump, then offers a history lesson”. Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-14/trump-and-cuomo-trade-barbs-over-president-s-total-authority> (consulta: 6 de diciembre de 2020).

13. Ob. cit.

a la vieja usanza de vez en cuando es algo emocionante y vigorizante para ver, especialmente cuando los amotinados necesitan tanto del Capitán. ¡Demasiado fácil!”<sup>14</sup>, apelando implícitamente a la asistencia que el gobierno federal le brindaba a los estados en el contexto de pandemia.

Dejando de lado el aspecto político, que sin dudas jugó un rol importante en la escalada de tensión, el cruce entre Trump y Cuomo apuntaba al corazón del debate del federalismo: ¿puede el gobierno federal anular las medidas establecidas por los estados?

La Décima Enmienda establece: “Los poderes que la Constitución no delega en los EE. UU., ni prohíbe a los estados, se reservan respectivamente a los estados o al pueblo”<sup>15</sup>. Esa definición dio origen a lo que se denomina como *police powers* de los estados: a través de una serie de fallos, la Corte Suprema de los EE. UU. –que suele considerarse como el principal árbitro de las disputas por la distribución de poder– les otorgó a los estados el poder de establecer y hacer cumplir leyes que protejan, entre otras cosas, el bienestar, la seguridad y salud de sus habitantes.

Halberstam define al sistema federal como la “coexistencia dentro de una organización compuesta de múltiples niveles de gobierno, cada uno de ellos con reivindicaciones constitucionalmente fundamentadas de cierto grado de autonomía organizativa y autoridad jurisdiccional”<sup>16</sup>. No obstante, el campo práctico donde se dirimen los límites entre los gobiernos nacionales y subnacionales suele ser menos categórico que las definiciones teóricas. En este sentido, Bednar señala: “La asignación de autoridad entre los gobiernos nacionales y estatales afecta a la política que se genera y a la salud general de la federación. Estos límites se dibujan de forma densa, con mucha disputa. La mayoría de las autoridades son muy codicia-

14. Trump, D. (2020). Cuenta oficial de Twitter (censurada). Disponible en <https://www.thetrumparchive.com/?dates=%5B%222020-03-29%22%2C%222020-04-29%22%22> (consulta: 7 de diciembre de 2020).

15. Constitución de los Estados Unidos (1791), X Enmienda. Disponible en [https://www.law.cornell.edu/constitution/tenth\\_amendment](https://www.law.cornell.edu/constitution/tenth_amendment) (Consulta: 6 de diciembre de 2020).

16. Halberstam, D., “Federalism: History, Policy, Law”, en Rosenfeld, M. y Sajo, A. (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 2012.

das, pero algunas se lanzan entre los gobiernos locales, estatales y federales como una papa caliente” (Bednar, 2014).

Para abril, la mayoría de los estados –excepto Nebraska, North Dakota, South Dakota, Iowa y Arkansas– tenían algún tipo de restricción, ya fuera general para el territorio o particular para determinadas ciudades o condados. La mayoría de la población de los EE. UU. estaba bajo *stay at home orders* desde hacía semanas y el impacto en la economía comenzaba a sentirse: en poco más de dos semanas 17 millones de personas habían solicitado el beneficio por desempleo, y los datos semanales se actualizaban a un ritmo sin precedentes. Muchos comenzaban a pronosticar que las consecuencias económicas de la pandemia serían incluso peores que las de la Gran Recesión. En este contexto, Trump comenzó a ser cada vez más explícito sobre la necesidad de reabrir la economía norteamericana. Pero si habían sido los gobernadores los que habían decidido (o no) establecer las medidas de distanciamiento social, entonces ¿por qué sería el Presidente –que sí había ordenado restricciones al ingreso a EE. UU. de personas provenientes de China, Europa, el Reino Unido, Irlanda e Irán– el encargado de levantarlas?

Las nuevas Directrices para la Reapertura de los EE. UU. establecían una serie de criterios (trayectoria descendente de casos y cuadros compatibles con COVID-19 por un período de 14 días, hospitales con capacidad para atender a todos los pacientes sin derivar en una crisis sanitaria) y responsabilidades de preparación estatal principales (establecer sitios seguros para realizar testeos, hacer exámenes a personas sintomáticas y asintomáticas y rastreo de contactos, suministrar rápidamente y en forma independiente EPP y suministros médicos, aumentar rápidamente la capacidad de las unidades de cuidados intensivos, etc.). Una vez que esas condiciones estaban dadas, entonces los estados podían avanzar en un plan de tres fases de reapertura progresiva. A diferencia de las primeras directrices, esta guía no estipulaba fechas ni plazos y su implementación quedaba a discreción de cada gobernador. Finalmente, el expresidente mutó su postura desde la retórica de la “autoridad total” a delegar la responsabilidad de la reapertura en los estados. Aunque la mayoría apreciaron el cambio de tono, varios gobernadores –Cuomo a la cabeza– plantearon que los esta-

dos no estaban en condiciones sanitarias ni financieras para encarar la reapertura.

De hecho, el proceso de flexibilización de las *stay at home orders* comenzó entre dos semanas y un mes después del anuncio de Trump. Un grupo de estados (aproximadamente 13) comenzó a levantar las restricciones durante la última quincena de abril, mientras la mayoría (unos 33) prefirió extenderlas durante las dos primeras semanas de mayo. Aunque se puede establecer que el primer grupo estuvo compuesto en su amplia mayoría por estados republicanos y el segundo por demócratas, es difícil atribuir una injerencia partidaria dado el contexto sanitario.

Un estudio elaborado por profesores de la Universidad de Washington concluyó que la instrucción obligatoria o no de usar barbijos –un tema políticamente divisorio en la sociedad norteamericana, especialmente porque fueron pocas las apariciones públicas del expresidente Trump usando uno– podría haber estado influida por el partido al que pertenecían los gobernadores: según el estudio, 16 de los 17 estados que se demoraron en ordenar (o directamente no lo hicieron) el uso obligatorio de barbijos estaban dirigidos por republicanos, mientras que los estados demócratas estuvieron dispuestos a adoptar más tempranamente la medida. “El indicador más importante [para determinar cuándo se estableció el uso de barbijos] es si un estado está dirigido por un gobernador republicano. Estos estados fueron mucho más lentos en adoptar mandatos, si es que lo hicieron. Los indicadores de COVID-19, como los casos confirmados o las muertes por millón, son mucho menos importantes para predecir los mandatos de las máscaras a nivel estatal”<sup>17</sup>.

Pese a la controversia desatada por el expresidente Trump al atribuirse la total autoridad en el proceso de reapertura del país, fueron los estados los que definieron en qué condiciones se instalaron y levantaron las restricciones de circulación por la pandemia. En el

17. Adolph, C.; Amano, K.; Bang-Jensen, B.; Fullman, N.; Magistro, B.; Reinke, G. y Wilkerson, J., “Governor partisanship explains the adoption of statewide mask mandates in response to COVID-19”, próximamente en *State Politics & Policy Quarterly*, 2021. Disponible en <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.08.31.20185371v1.full.pdf+html> (consulta: 8 de diciembre de 2020).

marco de una iniciativa del Fiscal General de los EE. UU., William Barr, el Departamento de los EE. UU. presentó diferentes *statements of interest*, desafiando las restricciones adoptadas por los gobernadores de Maine, New Mexico, Hawaii, Illinois, Michigan, Colorado, California, entre otros, la mayoría sobre la base de restricciones a las libertades religiosas, de expresión, económicas o algún tipo de discriminación. Sin embargo, no lograron dar marcha atrás con ninguna de las medidas. Aunque altamente improbable, el Congreso también podría haber utilizado sus *spending powers*, por ejemplo, para incluir algún tipo de condición en la asistencia financiera a los estados; sin embargo, la CARES Act (promulgada el 27 de marzo) creó un Fondo de Asistencia para el Coronavirus de u\$s 150 mil millones destinado directamente para los gobiernos estatales, locales y tribales.

Y es que mientras Trump y Cuomo chocaban en casi todas las cuestiones vinculadas al manejo de la pandemia –desde los recursos financieros, las restricciones, la falta de tests y respiradores, etc.–, el USNS Comfort estaba anclado en el Río Hudson por instrucciones de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA) para aportar camas adicionales al sistema sanitario de Nueva York, que estaba lidiando con el peor brote de coronavirus a nivel nacional. Como describió Morton Grodzins a través de su célebre metáfora, como los colores están mezclados en una torta marmolada, así se interrelacionan las funciones en el sistema federal norteamericano.

## Conclusión

Debido a la autoridad que le atribuye el sistema federal norteamericano, durante los primeros meses de la pandemia los gobiernos estatales y locales gozaron de un amplio margen de maniobra para definir y ejecutar las políticas de salud públicas –restricciones de circulación, distanciamiento social, uso de barbijos, entre otras– que creyeron más convenientes en su estrategia de frenar el avance del coronavirus. Muchas veces, incluso, a contramano (especialmente en el caso de los gobernadores demócratas) de los lineamientos del expresidente Trump, que en los primeros meses buscó restarle importancia al virus supuestamente para no crear pánico en la

población, según se desprende de una conversación que Trump tuvo con el periodista Bob Woodward.

Pero aunque gran parte del manejo de la pandemia fue canalizada a través de los gobernadores, la crisis dejó a la mayoría de los estados en una compleja situación fiscal, en la que debieron lidiar simultáneamente con un abrupto aumento del gasto público y una caída de la recaudación (como resultado de las medidas de distanciamiento social), mientras la mayoría estaban acorralados por *Balanced Budget Requirements* (BBR). En este contexto, el poder económico del gobierno federal es vital para que los estados puedan seguir desarrollando sus políticas. Si bien el Congreso de los EE. UU. aprobó casi u\$s 3 billones en paquetes de estímulo fiscal, la forma en que esos fondos fueron utilizados tuvo un desempeño dispar. En todo caso, cabe destacar que siempre fueron producto de negociaciones entre el gobierno central y los estatales, del *lobby* de los estados en el Congreso, incluso de consenso bipartidario en el contexto de una intensa polarización producto de las elecciones.

En todo caso, la emergencia puso de manifiesto cómo los diferentes gobiernos lograron interrelacionarse –a veces de manera más amigable, otras dominadas por la tensión– sin perder la autonomía y la autoridad que se les están reservadas. En este sentido, antes de apelar a figuras dicotómicas donde los gobiernos estatales son prácticamente independientes del gobierno central o, al contrario, están irremediabilmente subsumidos en él, vale la pena destacar el concepto de “federalismo no cooperativo” elaborado por Jessica Bulman-Pozen y Heather K. Gerken (2009), que explican cómo desde el interior del sistema, incluso cuando los gobiernos estatales más necesitan del gobierno federal, en la integración también puede haber resistencia.

## **Bibliografía**

Adolph, C.; Amano, K.; Bang-Jensen, B.; Fullman, N.; Magistro, B.; Reinke, G. y Wilkerson, J., “Governor partisanship explains the adoption of statewide mask mandates in response to COVID-19”, próximamente en *State Politics & Policy Quarterly*, 2021. Disponible en <https://>

- [www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.08.31.20185371v1.full.pdf+html](https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.08.31.20185371v1.full.pdf+html) (consulta: 8 de diciembre de 2020).
- Bednar, J., “The Resilience of the American Federal System”, en Tushnet, M. V.; Levinson S. y Graber, M. A. (Eds.), *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 2015.
- Bulman-Pozen, J. y Gerken, H., “Uncooperative Federalism”, *Yale Law Journal* (118): 7 1256-310, 2009.
- Diretrizes del Presidente sobre el coronavirus para los Estados Unidos, 2020. Disponible en [https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prepare/pdfs/Coronavirus-guidelines\\_SPANISH.pdf](https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prepare/pdfs/Coronavirus-guidelines_SPANISH.pdf) (consulta: 7 de diciembre de 2020).
- Grodzins, M., *The American System: A New View of Government in the United States*, Chicago, Rand McNally & Company, 1996.
- Halberstam, D., “Federalism: History, Policy, Law”, en Rosenfeld, M. y Sajo, A. (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 2012.
- New State Ice Co. vs. Liebmann (1932) 285 U.S. 262, 52 S. Ct. 371. Disponible en <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/285/262> (consulta: 8 de octubre de 2020).
- Riker, W., *Origin, Operation and Significance*, Boston, Little, Brown, and Company, 1964.
- Rocco, P.; Béland, D. y Waddan, A., “Stuck in neutral? Federalism, policy instruments, and counter-cyclical responses to COVID-19 in the United States”, *Policy and Society* 39 (3), 2020, pp. 458-477.
- US Code, Title 50 War and National Defense; Chapter 55 Defense Production; Subchapter III, General Provisions; Section 4552 Definitions, 1926. Disponible en <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter55&edition=prelim> (consulta: 10 de diciembre de 2020).
- US Constitution, X Amendment, 1791. Disponible en [https://www.law.cornell.edu/constitution/tenth\\_amendment](https://www.law.cornell.edu/constitution/tenth_amendment) (consulta: 6 de diciembre de 2020).