Cada uno en su lugar. ¿Y después qué?

Martín Leites, Ivone Perazzo, Agustín Reyes

17/04/2020

La crisis sanitaria generada por el nuevo coronavirus, sin precedentes en la historia reciente, ha distorsionado cada una de las escenas cotidianas. El confinamiento y el distanciamiento social, única forma de contener la vertiginosa expansión del virus, cambió radicalmente la forma en que interactuamos y nos conectamos, afectando profundamente la vida social y económica. Pero si bien en Uruguay todos hemos sido llamados al aislamiento voluntario y sufrimos de alguna forma sus consecuencias, esta medida impone una carga económica muy desigual entre individuos según los recursos y posibilidades de los que disponga para hacer frente a esta adversidad. Una parte relevante de la población debe enfrentar la difícil prueba de sopesar en cada decisión la salud y la propia supervivencia diaria.

En este contexto, donde el peso de las circunstancias se vuelve muy difícil de soportar para algunos, la prioridad como sociedad debería ser destinar todos los recursos necesarios a aumentar la capacidad del sistema sanitario y a la vez a evitar situaciones de privación económica que, en un escenario optimista, se prolongarán varios meses. Está claro que esta situación demanda cambios en los comportamientos individuales y colectivos, pero también acciones enérgicas por parte del Estado.[1] Destacar su relevancia no implica desconocer la de otros actores, ni la importancia de generar espacios amplios e inclusivos de deliberación y consulta para encontrar respuestas a las consecuencias sanitarias, sociales y económicas de la pandemia. Pero, en una sociedad democrática, es difícil de imaginar otra institución política o social con mayor legitimidad, alcance y capacidad de coordinar que el Estado.

En esta nota nos proponemos contribuir a la reflexión sobre cuál debería ser el papel de este agente clave, cuál es el que parece asignarle el gobierno en las actuales circunstancias, y también, cuáles son los aprendizajes al "día de hoy" que serán imprescindibles para el "día después".

1. El Estado: cuánto y por qué

Pareciera existir cierto consenso en el sistema político, y seguramente en la ciudadanía en general, de que en este contexto el Estado debe asumir un papel activo. En Uruguay, en particular, ya tiene un papel protagónico en el financiamiento, regulación y provisión de los servicios de salud, por lo que se espera sea su prioridad garantizar el acceso y cobertura en condiciones equitativas. Pero su accionar no debería agotarse allí, y la discusión pública sobre el alcance, la profundidad y la justificación de ese protagonismo

[1] https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales?utm_source=CiviCRM&utm_medium=email&utm_campaign=20200407_informe_covid19; https://www.oecd.org/coronavirus/es/

vuelve a poner en primer plano la pregunta sobre qué significa convivir en una democracia. Siguiendo al filósofo John Rawls,[2] un rasgo clave de la vida en democracia es que, a pesar de sus diferentes ideas sobre el bienestar, la felicidad o la realización personal (que son el objetivo en última instancia para los hacedores de política), los ciudadanos comparten unas creencias o principios muy básicos sobre lo que hace justa a la sociedad en la que viven. Entre estos principios se encuentran: que cada uno merece un trato equitativo por ser una persona libre e igual a cualquier otra en lo fundamental, que las circunstancias arbitrarias no deben determinar las trayectorias vitales como si fueran un destino inexorable, que existe algún tipo de umbral mínimo de recursos por debajo del cual ningún ciudadano debería caer porque, de hacerlo, comprometería su dignidad y sería una ofensa para la sociedad toda.

En la dinámica habitual de las democracias estos principios pueden estar más o menos explícitos, pero en circunstancias excepcionales como las que estamos viviendo, su vigencia es evaluada de forma radical. En particular, la pandemia está poniendo a prueba un aspecto central en esta manera de concebir las sociedades democráticas, esto es, la idea de que sus principales instituciones políticas y sociales deben satisfacer tales principios de un modo público y notorio.[3] Por lo tanto, en estos momentos el accionar del Estado debería reflejar sin matices la perspectiva básica de justicia compartida por la sociedad.

Esta defensa normativa de un papel protagónico del Estado no es unánime en el ámbito de la disciplina económica. La controversia tiende a resumirse en la tensión eficiencia-equidad. Desde las corrientes más liberales se afirma que la intervención del Estado, reduciendo la pobreza y las situaciones de vulnerabilidad, sólo se puede lograr a costo de una pérdida de eficiencia. Sin embargo, desde la propia disciplina se han identificado distintas situaciones donde esta dicotomía es falsa y es posible compatibilizar redistribución con ganancias de eficiencia, desapareciendo así este dilema que suele preocupar a los economistas y hacedores de política.

En la situación actual, la crisis sanitaria impone una fuerte externalidad negativa al bienestar de toda la sociedad. Se justifica así un rol activo del Estado, pues dicha intervención permitiría mejorar el bienestar agregado. Por ejemplo, si la provisión de mascarillas o alcohol en gel se realiza a través del mercado, lo único que está garantizado es el acceso a estos bienes por aquellos con mayor capacidad y disposición de pago, lo cual no implica lleguen a donde sean más útiles para la sociedad (ej. los funcionarios de los servicios de salud o los adultos mayores). Esto pone de relieve el papel del Estado y los agentes reguladores, brindando información de forma periódica y transparente, realizando los controles necesarios y facilitando su provisión.

Por otro lado, el énfasis en la importancia del aislamiento social como forma de contener el avance del virus ha estado presente en el país desde el inicio de la pandemia, apelando a la responsabilidad y solidaridad individual y colectiva. Cuando las personas se ponen en riesgo de contagiarse o son portadores asintomáticos, no internalizan los efectos que sus acciones tiene en la propagación de la pandemia. Esta

[2] John Rawls en *El liberalismo político*, Crítica: Barcelona, 2004, p. 41-45
[3] Ibíd., p. 66.

situación ofrece un fundamento para que el Estado implemente medidas económicas y sociales que impulsen cambios en estos comportamientos.

De acuerdo a las recomendaciones médicas el aislamiento social es beneficioso para todos, sin embargo, también tiene consecuencias económicas que no todos los hogares pueden enfrentar de la misma forma. Por definición, los más pobres poseen una escasa o nula capacidad de ahorro, disponen de un bajo nivel de acumulación de activos, en su mayoría el vínculo con el mercado de trabajo se da en condiciones de informalidad y no tienen acceso al crédito. Bajo estas circunstancias, no están en condiciones de suavizar su consumo presente por lo que vendrá a futuro (enfrentan restricciones para recibir créditos), aún y cuando perciban que la situación es transitoria.[4] Esta crisis genera así un nuevo tipo de desigualdad, distinguiendo entre aquellos que mantienen sus ingresos estables o por su acumulación de activos pueden mantener sus niveles de consumo y los que por circunstancias ajenas a su control vieron interrumpido su flujo de ingresos (por ejemplo, trabajadores independientes, artistas, informales, monotributistas). El no contar con ahorros y la imposibilidad de acceder a crédito, conduce a situaciones de fuertes pérdidas personales que implican además una caída del bienestar agregado. En estas circunstancias, se torna imprescindible la acción del Estado implementando medidas económicas y sociales para permitir que todos puedan cuidarse y cuidar a los demás.

Por último, si las privaciones se prolongan en el tiempo, existe evidencia de que situaciones de escasez persistente, afectan directamente la capacidad cognitiva de las personas y el tipo de decisiones que toman en el ámbito económico, contribuyendo a que su situación persista.[5] Asimismo, los hogares en situación de vulnerabilidad se caracterizan por tener un número de menores a cargo mayor al promedio. Si el Estado no sostiene sus ingresos posiblemente enfrenten privaciones nutricionales, pero inclusive si se logra evitar este problema vital, la pandemia los pone en una situación de severa desventaja para continuar sus estudios, pues la educación a distancia aún se desarrolla en condiciones muy desiguales.[6] Privaciones en esta etapa de la vida tienen consecuencias de largo plazo que son enormes en términos personales, sociales y productivos y se deberían evitar.[7]

---

[4] https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/Cuaderno_11_PNUD.pdf
En el mismo trabajo se estima que el 40% de los hogares enfrentan situaciones de vulnerabilidad.

[5] La tendencia es que cualquiera de nosotros, si nos enfrentamos a situaciones de escasez persistente, tendríamos a tomar decisiones con menores retornos tanto a nivel individual como colectivo. Sobre psicología de la pobreza ver los artículos de Haushofer y Fehr (2014) "On the psychology of poverty" y de Schilbach et al., (2016) "The Psychological Lives of the Poor", y el libro de Mullainathan y Shafir (2013) "Scarcity: Why Having Too Little Means So Much".

[6] No es objetivo de esta nota profundizar en este aspecto. Una discusión sobre las consecuencias desiguales de la pandemia sobre la educación se presenta en:
http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/La_educaci%C3%B3n_en_tiempos_de_pandemia._Y_el_d%C3%ADa_despu%C3%A9s.pdf

[7] Los diversos trabajos de Heckman y coautores sustentan la relevancia de la inversión en primera infancia para explicar las desigualdades de ingreso en la vida adulta. Por ejemplo: "Schools, Skills, and Synapses" (Heckman, 2008); "The Evidence on Credit Constraints in Post-Secondary Schooling." (Carneiro y Heckman, 2002); "The Productivity Argument for Investing in Young Children" (Heckman y Masterov, 2007) "Formulating, Identifying and Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation.",

De lo anterior se puede concluir que existen potentes argumentos para afirmar que, en este contexto, una intervención insuficiente o inadecuada conduciría a pérdidas mayores y reduciría la capacidad de recuperación, prolongando los costos en el tiempo. El escenario actual demanda entonces que el Estado adopte un papel proactivo redistribuyendo recursos, lo que se debería dar tanto por razones de justicia, como porque es de esperar que sus retornos sean muy altos tanto desde el punto de vista social como del económico.

2. Cómo: Las medidas y el día a día

Discutir la efectividad y el alcance de las medidas anunciadas hasta el momento trasciende los objetivos de la presente nota. Además, la urgencia de la situación y la inmediatez de los anuncios hacen que aún no se disponga de información suficiente para realizar tal análisis, por lo que sería un ejercicio incompleto. No obstante, a la luz de los comentarios del apartado anterior, es posible compartir algunas reflexiones sobre los criterios que guían algunas de ellas.

Las medidas desplegadas para mitigar el impacto de la pandemia en los hogares fueron anunciadas de forma gradual y fragmentada (por lo tanto, es posible que algunas involuntariamente no estén incluidas en esta síntesis). No obstante, pueden ser agrupadas en tres núcleos: (i) medidas dirigidas a trabajadores con un vínculo con el sector formal, que tienden a ampliar la cobertura del seguro de desempleo; (ii) medidas dirigidas a hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad, tendientes a garantizar el acceso de una canasta básica de bienes y servicios; (iii) medidas tendientes a evitar que los hogares caigan en situaciones de morosidad, trasladando parte de los pagos a futuro.[8] Aquí, nos enfocaremos concretamente en dos de estas medidas debido a su relevancia: la ampliación del seguro de desempleo y las acciones dirigidas a los hogares en situación de vulnerabilidad.

La ampliación y flexibilización del seguro de desempleo (SD) es una de las políticas adoptadas que ha tomado más notoriedad debido al incremento vertiginoso de las solicitudes. En los primeros 10 días de abril, las solicitudes por las distintas causales del seguro, incluyendo la nueva modalidad, superan las 146.000. Esta política de larga data cuya reforma más reciente se produjo en 2008,[9] opera precisamente como seguro ante la eventualidad del desempleo. En este contexto, el programa fue flexibilizado para abarcar a un número mayor de trabajadores. Un dato alentador es que la mayor parte de las solicitudes son por motivo suspensión y reducción horaria (90% de las causales tradicionales), por lo que podría pensarse que muchos trabajadores volverán a sus puestos de trabajo si la economía se recupera rápidamente después de que se levanten las medidas de confinamiento. En un contexto en que muchas

"The Evolution of Uncertainty in Labor Earnings in the U.S. Economy.", "The Technology of Skill Formation." (Heckman y Cunha (2007a;2007b; 2008)

[8] Por una descripción detallada de todas las medidas anunciadas hasta los primeros días de abril véase: http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Medidas_econ%C3%B3micas_a_la_talla.pdf

[9] Si bien existen antecedentes de beneficios por desempleo desde 1919, en su forma actual el seguro de desempleo fue creado en 1981 y reglamentado en 1982.

empresas han visto reducida drásticamente su actividad, pero esperan una rápida recuperación, esta herramienta es absolutamente clave ya que contribuye a que no se pierda capital humano, reduciendo los costos de las empresas, y permitiendo a los hogares afectados sostener parte de sus ingresos. Las medidas de flexibilización contribuyeron a ampliar la cobertura, al 10 de abril se habían realizado 20.000 solicitudes bajo esta nueva modalidad (aproximadamente 14% del total de solicitudes desde que comenzó la pandemia).[10] Pese a estas mejoras, rápidamente se hizo evidente la limitación fáctica y normativa del programa cuyo fundamento de merecimiento sólo cubre del riesgo a quienes participan del mercado formal de trabajo, quedando por fuera informales, desempleados, trabajo no remunerado, en incluso algunos trabajadores formales no cubiertos por el seguro desempleo. Asimismo, aún para aquellos que acceden al seguro, su uso no se produce sin costos dado que los ingresos de estos trabajadores se reducen de manera considerable: al 50% en el caso de la modalidad suspensión y 66% en el primer mes del seguro por despido, luego decrece hasta alcanzar el 40%. De hecho, dados los niveles de ingresos de algunos de ellos y la situación de los hogares en los que viven, podrían caer en situación de pobreza (el tope mínimo ronda los 5.574 pesos, muy por debajo del Salario Mínimo Nacional). La escasa cobertura del seguro de desempleo, no solo por los niveles de informalidad sino también por las dificultades de los trabajadores formales para cumplir con los requisitos de acceso al programa,[11] se manifiesta en la actual coyuntura con virulencia y pone de relieve la necesidad de revisar algunos aspectos del diseño de esta política y de realizar una extensión de la cobertura asegurando un ingreso mínimo independientemente de las características de los individuos.[12]

En el escenario actual es imposible predecir con certeza el incremento en la incidencia (y persistencia) de la pobreza, que dependerá en gran medida de cómo se distribuyen las pérdidas de ingresos. Pero incluso si los ingresos de los hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad no se vieran afectados, estos suelen tener privaciones en otras dimensiones, por ejemplo, hacinamiento. Este hecho los coloca en una situación de extrema vulnerabilidad frente a la pandemia, están en peores condiciones para prevenir el contagio y hace más probable que las tensiones psicosociales de las medidas de confinamiento sean mayores. El programa de Asignaciones Familiares (AFAM), también preexistente, es una herramienta potente y eficiente para llegar rápidamente a la población vulnerable. No obstante, las medidas dirigidas a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad anunciadas hasta el momento, son fuertemente restrictivas por tres razones. Primero, por lo reducido de los montos que se transfieren (problema que en parte se mantiene de la administración anterior) y su duración. Segundo, por los problemas de focalización de las medidas: en el primer anuncio se concentraba en la población cubierta por la Tarjeta Uruguay Social (TUS), sólo después se sumaron los beneficiarios de AFAM y se agregaron algunas medidas para desempleados y otros trabajadores informales vulnerables que quedan por fuera de la cobertura del

[10] Las solicitudes por la nueva modalidad se presentaron recientemente por separado, desde su implementación hasta el 10 de abril son unas 20 mil que se agregan a las más de 125 mil por las causales tradicionales: suspensión, despido y reducción horaria.

[11] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40240/1/S1600495_es.pdf

[12] Algunas de las aristas de la discusión sobre una renta básica en el contexto de la pandemia se pueden leer en el artículo de Camilo Salvetti “Entre la urgencia y la necesidad” (Brecha, 8 de abril de 2020) y en la columna de Gustavo Pereira “Crisis sanitaria y económica: una oportunidad para los beneficios de la renta básica” (la diaria, 24 de marzo de 2020).

seguro de desempleo y de las transferencias.[13] Tercero, por la prioridad del acceso a un conjunto limitado de alimentos, muchas veces en la forma de canastas físicas, sobre otros tipos de transferencias como instrumento para paliar los efectos de la crisis. Nos detendremos brevemente sobre este punto porque ha tenido menor atención, aunque en él se concentran las principales limitaciones normativas y de eficiencia que presenta el enfoque de política social del gobierno.

Por un lado, el énfasis en distribuir alimentos demuestra una valoración restringida sobre las necesidades de corto plazo de los hogares más vulnerables, en particular en un contexto de confinamiento (los alimentos frescos, las tarifas de luz, agua, etc.). Esto de por sí limita el derecho al acceso a un conjunto de recursos mínimos que integra la concepción de justicia social compartida, pero el elemento más preocupante es la mirada sesgada y estigmatizadora sobre la población vulnerable que parece reflejar la medida. Porque su implementación, sin un mayor esfuerzo de argumentación pública, contradice uno de los pilares de las democracias liberales que es la idea de que los propios individuos son los que cuentan con mejor información y conocimiento sobre cómo destinar los recursos disponibles para promover el bienestar de su hogar. Más aún, tal sospecha sobre la autonomía de los destinatarios de la política deja expuesto un prejuicio más corrosivo para las democracias: que los recursos utilizados en estas medidas no pertenecen a la sociedad entendida como un sistema equitativo de cooperación a lo largo de generaciones sino a una parte de ella, los productivos, y que por lo tanto sus representantes políticos pueden ejercer la tutela sobre quienes los reciben.

Por lo tanto, si existe una preocupación genuina por los más vulnerables en tanto ciudadanos que merecen un igual tratamiento (y no solo como beneficiarios de la compasión del resto de la sociedad), entonces parece difícil de justificar el escaso reconocimiento y uso pleno de las transferencias monetarias mediante AFAM. Dicho mecanismo, aun teniendo en cuenta sus debilidades, es más fácil de implementar, posee bajos costos administrativos y es más respetuoso de la autonomía y de la diversidad de los individuos.

Las circunstancias que atraviesa el país son en extremo complejas y la asunción de las nuevas autoridades de gobierno reciente. No obstante, desde el punto de vista de los hacedores de política existen algunas ventajas respecto a situaciones de crisis económicas previas. Por un lado, en términos generales los hogares cuentan con mayores recursos y el nivel de cobertura del sistema de protección social es más amplio (mayor cobertura del seguro de desempleo asociado al crecimiento de la formalidad, FONASA), a lo que se suma que se dispone de mayor acumulación (capacidad técnica y disponibilidad de información)

[13] Según se detalla en http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Impuesto_COVID-19_elementos_para_el_debate.pdf, se sustentó en una primera instancia en la TUS que además de estar enfocada en una población muy reducida (86.000 hogares) presenta problemas de focalización. Luego fue extendida a la población AFAM, que cubre a los dos quintiles más bajos. Estas medidas no cubren a trabajadores informales que hayan perdido su empleo. Estimaciones realizadas por CINVE indican que en torno a 270 mil trabajadores informales, es decir que no cuentan con el subsidio, no podrá desempeñar tareas desde sus hogares. Tampoco abarca a otros trabajadores que siendo formales, no están cubiertos por el seguro de desempleo y son altamente vulnerables, como los monotributistas. Algunas medidas concretas para estos grupos fueron anunciadas recientemente.

para identificar los hogares que enfrentan situación de vulnerabilidad. A diferencia del 2002, hoy están disponibles algunas herramientas que facilitan la redistribución, como la negociación colectiva, un sistema de transferencias con mayor cobertura, el Impuesto a las Retribuciones de Personas Físicas (IRPF). La secuencia de los anuncios indica que el gobierno intenta ser cauto y que incluso se está aprendiendo sobre la marcha ya que algunas de las medidas inicialmente anunciadas terminaron siendo readecuadas. No resulta inmediato comprender las razones para que las medidas sólo se hayan apoyado parcialmente en estas herramientas disponibles. La emergencia que enfrentamos es una nueva demostración de que para atender sus efectos inmediatos y evitar su persistencia, e incluso para reducir el impacto de una próxima (¿e inevitable?) crisis sobre los más vulnerables, son necesarias políticas de Estado de largo plazo.

3. A qué costo

En el contexto actual es difícil prever los costos económicos de la pandemia, aunque sí se pueden identificar distintos orígenes. En primer lugar, están los recursos adicionales que está demandando el sistema de salud para enfrentar los efectos de la pandemia, lo que constituye un aspecto prioritario. En segundo lugar, está la caída de la actividad, es decir, toda la producción prevista que, por efectos directos o indirectos de la crisis, no se concretará (que tendrá además efectos en la recaudación). La incertidumbre de la duración de las medidas de distanciamiento social que generan la parálisis económica hace en extremo difícil arriesgar la magnitud de la caída del PIB, pero no hay dudas de que será significativa. En tercer lugar, está la necesidad de financiamiento de las medidas para paliar las consecuencias de la caída de los ingresos en el bienestar de los hogares en situación de vulnerabilidad y el abrupto incremento en las solicitudes de seguro por desempleo. En cuarto lugar, están los costos asociados a las medidas de apoyo al sector productivo, que en general se asocian con renuncias fiscales. En quinto lugar, otro costo se asocia a la potencial destrucción de capital humano, físico y social, previsible si la crisis persiste. Finalmente, se encuentran los recursos adicionales que implicará el endeudamiento para financiar las nuevas políticas o la caída en la recaudación. Según ha indicado el gobierno, el costo de las medidas anunciadas ascendería a aproximadamente 1,6% del PIB, unos 900 millones de dólares, un monto considerable, aunque muy inferior en relación a los montos destinados hasta el momento por otros países de la región, salvo Argentina.[14]

¿De dónde provendrán los recursos necesarios para que el Estado pueda mitigar los efectos de la pandemia? El gobierno ha anunciado dos medidas adicionales a los propios fondos públicos, la creación de un Fondo solidario Covid-19 y la posible contratación de deuda a partir del uso de fondos contingentes, que también pasarían a formar parte de dicho Fondo. En efecto, el Fondo se nutrirá con dividendos de algunas empresas públicas y con los descuentos en los salarios de cargos políticos, a quienes se les descontará el 20 % de sus ingresos por dos meses. También por el mismo lapso se aplicará un descuento que oscila entre un 5 y un 20 % en los salarios de trabajadores del sector público superiores a 120.000 pesos nominales.[15] Este nuevo impuesto por sus fundamentos, falta de discusión, problemas tanto en

[14] http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Medidas_econ%C3%B3micas_a_la_talla.pdf
[15] Según estimaciones realizadas por investigadores del Instituto de Economía, estos trabajadores se ubican en el 3% de mayores ingresos. No obstante, dentro de este grupo de personas de mayores

términos de incentivos como de equidad entre perceptores con capacidad de pago similar, sólo es sostenible en el muy corto plazo. Asimismo, el monto de la recaudación es absolutamente insuficiente, en torno a unos 15 millones de dólares implicando importantes costos administrativos asociados a la liquidación del mismo.[16] Finalmente, el país dispone de créditos contingentes, es decir, fondos ya aprobados que pueden ser desembolsados rápidamente por un total de 2.200 millones de dólares con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. La implementación del fondo es previsible que demande un incremento adicional del endeudamiento del Estado (en un contexto en que las tasas no son altas), contra futuros aportes de los contribuyentes para destinarlos a objetivos que tienen una alta rentabilidad económica y social.

Aunque la creación del fondo surge como una herramienta para redistribuir los costos, sin una intervención del Estado más profunda y una mejora de la progresividad del sistema de impuestos, el impacto de la carga no será equitativo y en gran medida seguirá recayendo en las personas más vulnerables. Dos preguntas emergen entonces de forma inmediata: ¿esta distribución de cargas es consistente con la concepción de justicia compartida por los ciudadanos en una sociedad democrática (como la uruguaya)? Y si no lo es, ¿existe una justificación pública para apartarse, al menos momentáneamente, de los principios que la constituyen? Ambas interrogantes parecen tener a primera vista una respuesta negativa, pero vale la pena fundamentar con mayor detalle esta sospecha.

En la primera parte del documento señalamos que uno de los pilares normativos de las concepciones de justicia distributiva más relevantes en la actualidad consiste en que la suerte natural o social, el lugar y la familia en la que se nace, los talentos con los que se cuenta y las patologías que se sufren no son una justificación suficiente para tener, por ejemplo, una cobertura sanitaria de calidad o una mayor estabilidad laboral. En este sentido, las certezas sociales y económicas que sostienen las acciones y juicios de una parte de la población son el subproducto de cierta forma de cooperación entre personas que se consideran libres e iguales. Pero esas intuiciones sobre el merecimiento de los recursos pueden verse resquebrajadas en tiempos de emergencia como el que estamos viviendo. Si la máxima que se repite en estos días que dice que toda crisis representa una oportunidad es verdadera, lo es porque la situación abre la posibilidad de juzgar los actuales criterios de distribución de cargas y beneficios desde una perspectiva menos sesgada, más imparcial. En cierto sentido, la detención del flujo habitual de las relaciones sociales facilita utilizar en la práctica el mecanismo hipotético del "velo de la ignorancia" propuesto por Rawls. Dicho procedimiento sugiere que nos preguntemos lo siguiente: si tuviéramos pocas certezas sobre nuestra posición en la estructura social y económica o, en otras palabras, si reconociéramos que nuestro lugar en tal estructura es debido en gran parte a circunstancias arbitrarias, ¿qué consideraríamos que sería justo garantizar para cualquier persona independientemente de sus características particulares? Por ejemplo, en estos tiempos de pandemia seguramente buscaríamos establecer una cobertura universal en términos de mínimos en salud e ingresos. Pero este ejercicio

ingresos, en torno a ⅔ no realizaría ninguna contribución.
http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Impuesto_COVID-19_elementos_para_el_debate.pdf

[16] Ver la nota de Carlos Grau en https://www.uypress.net/auc.aspx?103413 para una discusión más amplia sobre este punto.

también puede ayudar a comprender que el costo de esas medidas debe ser distribuido de una forma equitativa, instrumentando una contribución según las posibilidades de cada uno y honrando así la concepción de justicia que comparten los miembros de una sociedad democrática.

Aunque algunas de las medidas anunciadas hasta el momento por el gobierno parecen coincidir parcialmente con esta noción de justicia, la reticencia a expandirlas, a involucrar a otros sectores económicos y a utilizar mecanismos disponibles para financiarlas muestran cierto desinterés por la idea de satisfacer a cabalidad sus principios. Si el velo de la ignorancia continúa sobre los ojos de toda la población, deberíamos reconocer que apelar al esfuerzo contributivo de quienes tienen más no puede ser parte de una campaña de solidaridad compasiva (solamente), sino que es una exigencia de justicia.[17] Es decir, un recordatorio de qué implica formar parte de un sistema de cooperación que, en primer término, ha puesto a cada uno en el lugar que ocupa. En este sentido, la carga de la prueba ante cualquier política tributaria o de endeudamiento público cuyo fin fuese solventar medidas paliativas o reconstructivas recaerá en quienes la rechacen. Y sin dudas que será una carga pesada, porque a priori parece no poder hacerse sin desestimar los principios básicos de la perspectiva de justicia compartida. Seguramente haya razones instrumentales y estratégicas que puedan esgrimirse para no transitar esos caminos ("prometimos no aumentar impuestos y así lo haremos" o "la retracción económica ha afectado fuertemente a los empresarios" o "no es conveniente aumentar la deuda"), pero es difícil ver cómo podrían utilizarse razones interpersonales de justicia y equidad.

La noción de justicia implícita en las decisiones del gobierno quedó de manifiesto en la conferencia de prensa realizada el 8 de abril. En ella, el presidente Lacalle Pou afirmó que "si esto fuera una competencia de ciclismo habría que apoyar al que va en primer lugar y ocuparnos de los rezagados. El apoyo del Estado tiene que volcarse para los más rezagados. Sacarle el lastre al que va a pedalear, al que va a traccionar en la economía". Sin dudas no es afortunado utilizar la imagen de una competencia para caracterizar la dinámica social cooperativa,[18] pero el mayor problema de la metáfora es la naturalización de algunos elementos que la componen y que corroen el entramado democrático: en primer lugar la idea de que quienes van adelante son habitualmente los mismos; segundo, que los punteros son los únicos que pedalean y que, por lo tanto, las diferentes posiciones solo se deben al esfuerzo y no a la diversa calidad

[17] Yendo un poco más allá de la posición general expresada en este documento, pero con un espíritu similar, Gerald Cohen dice que "lo que el libertario condena es una filantropía obligada, tener que aportar dinero para el bienestar de los demás por medio de un sistema impositivo establecido por el Estado. Desde su perspectiva, este tipo de regulación viola sus derechos. "Si les interesan las personas menos favorecidas", nos dice, "ayúdenlas, pero no obliguen a los demás a hacerlo: ustedes no tienen ningún derecho a obligarlos". Y ante una posición semejante, no constituye una respuesta de principios pintar vívidamente los inhumanos efectos de la ausencia de un sistema de transferencia coercitiva de ingresos. La respuesta de principios es afirmar que el Estado que socializa no está vulnerando derechos, ni siquiera ignorándolos, en pro de algo más importante, sino que está corrigiendo ilícitos: rectificando violaciones de derechos, violaciones inherentes a la estructura de la propiedad privada" (*Por una vuelta al socialismo,* Siglo XXI editores: Buenos Aires, 2014, p. 41).

[18] Sobre la utilización de imágenes y metáforas por parte del actual gobierno sugerimos el artículo de Gustavo Pereira, "Atrapados por imágenes: Coranavirus y las medidas del gobierno", la diaria, 6 de abril de 2020.

de las bicicletas con las que se corre; tercero que para traccionar los punteros necesitan que se les incentive o se les quite un lastre (y que como ningún lastre desaparece, será distribuido regresivamente entre los demás ciclistas) y cuarto, que el Estado está justificado en alivianar la carga de los que están adelante porque se ocupará de los rezagados. Este último punto muestra una debilidad habitual de los Estados en contextos de economías capitalistas: asumen el papel de voceros de los más afortunados cuando presentan políticas que impactarán en los vulnerables. Y al hacerlo, transmiten la idea de que quienes tienen más o son más productivos están exonerados de la tarea de justificar su comportamiento mediante razones compartidas. Imaginemos que, debido a las vueltas del camino, un ciclista rezagado se coloca momentáneamente al lado del "malla oro" y le pregunta: "¿Por qué necesitas que te quiten lastre si tus condiciones naturales, que son resultado de la suerte, te permitirían traccionar de cualquier modo?". Pasado el asombro, sería difícil que el puntero pudiese encontrar una respuesta genuina que no fuese una disculpa o una excusa más o menos sofisticada. También podría suceder que no considerara pertinente responder y pedaleando vigorosamente se alejara del molesto rezagado, demostrando así que no integra una comunidad (al menos de justificación) con el resto del pelotón.[19]

¿Y después qué?

La pregunta normativa que recorrió este documento fue: "¿qué implica convivir como ciudadanos libres e iguales en una sociedad democrática?". Esta interrogante es otra forma de preguntarnos por aquello que hace justa a una sociedad. Rawls propone que el camino para responderla lleva a pensar cómo deben (re)diseñarse las principales instituciones sociales y políticas para que distribuyan de forma equitativa las cargas y los beneficios de la cooperación. En este sentido, el lugar de la justicia es la estructura coercitiva de la sociedad (en un sentido amplio del término "coercitivo"). En general, las limitaciones señaladas en este documento a las medidas implementadas por el gobierno remiten a esta dimensión indicada por Rawls. Pero es válido preguntarse si es suficiente contar con leyes, normas y reglas justas, es decir con más y mejor Estado. En ese sentido, el filósofo Gerald Cohen, asumiendo el lema feminista "lo personal es político", plantea que "la justicia no puede ser solo una cuestión de la estructura legal del Estado dentro de la que la gente actúa, sino que es también una cuestión que tiene que ver con los actos que la gente elige dentro de esa estructura, con las opciones personales que llevan a cabo en su vida diaria"[20]. Una sociedad justa requiere instituciones justas y ciudadanos justos, es decir, personas que no solo respeten las reglas establecidas, sino que posean una estructura motivacional moldeada por los principios básicos de justicia. Para que este último punto no se entienda como una sobreexigencia individual, Cohen hace hincapié en la centralidad de un *ethos* o de una cultura cívica compartida que ayude a dar forma a las opciones personales y que funcione como trasfondo de sentido para responder públicamente a la pregunta sobre qué nos debemos unos a otros por formar parte de una sociedad democrática.

Este marco quizá permite hacer otra lectura de la persistente apelación a la solidaridad por parte de diversos actores sociales y políticos. Sin intención de profundizar aquí en tal aspecto, creemos que es

[19] Esta idea de una comunidad de justificación es presentada por G.A. Cohen en *Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?* (2001) y en *Rescuing Justice and Equality* (2009)
[20] G.A. Cohen, *Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?*, Barcelona: Paidós, 2001, p. 166.

válido dejar planteada la interrogante sobre cómo concebimos los ciudadanos uruguayos las ideas de solidaridad y comunidad. Porque la multiplicación de ollas populares y campañas de recolección de alimentos conviven con la realidad que expresan las distintas encuestas de opinión y trabajos académicos recientes que plantean que las preferencias de los uruguayos por las políticas redistributivas han mostrado una tendencia decreciente en la última década. Si bien estas percepciones pueden haberse visto modificadas en cierta medida por la situación sanitaria y económica actual, la mayoría de los uruguayos parece estar de acuerdo con que pague más quien tiene más, pero al mismo tiempo muestra cierto grado de desacuerdo con los impuestos que gravan las rentas del trabajo.[21] Asimismo, una buena parte de la población aprueba que las transferencias se otorguen en especies, fundamentalmente en alimentos, pero el consenso se reduce cuando entran en juego transferencias en dinero. Y como trasfondo, crece la percepción de que la pobreza es un problema de responsabilidad individual (y que su origen y permanencia no están asociados a factores estructurales).[22]

Responder de manera integral y profunda a los efectos de esta pandemia, articulando políticas de Estado que honren los principios de justicia, una cultura democrática extendida y unos ciudadanos conscientes de que la solidaridad no es (solo) un paliativo frente a la crisis sino el trasfondo moral de las comunidades democráticas, sería algo más que responder a *esta* pandemia. Porque una reacción de tal tipo resonaría a través de las estructuras y las subjetividades, haciendo que la frase “el mundo no será el mismo una vez superada la emergencia” adquiera otro sentido. Si pasado el cimbronazo de la crisis el Estado retrocede, si las políticas redistributivas no se profundizan, si las preferencias de los individuos no se ven afectadas, la pandemia habrá sido una excepción y volveremos a nuestra dinámica desigual. Si por el contrario, la situación de vulnerabilidad extrema hace que la idea de recurrir al experimento del velo de la ignorancia sea exitosa, entonces, podremos diseñar políticas con un mayor poder transformador y tener un Estado más fuerte y eficiente, que mitigue en mayor medida las inequidades preexistentes y, quizás, la próxima pandemia no nos sorprenda igualmente desiguales.

[21] Múltiples factores pueden explicar esta contradicción, pero en parte seguramente esté asociada a la creencia de que es justo que el costo lo pague otro (y yo no).
[22] Véase CDH 11# o información del Latinobarómetro para Uruguay.