

2

Desde Stockton hasta Chicago y Nueva York: otros laboratorios de renta básica

Resumen

Ana Berenguer

Vicepresidenta de Análisis y Estudios del equipo de desarrollo económico del Ayuntamiento de Nueva York (NYCEDC)

Palabras clave:

Estados Unidos, Nueva York, renta básica universal, ciudades, estudios, coste.

Ante el incremento de la desigualdad y el avance tecnológico que está polarizando el mercado laboral, varias iniciativas en Estados Unidos han empezado a apostar por estudiar la renta básica, especialmente las administraciones locales de las ciudades, que están tomando posiciones sin precedentes. Entre ellas destaca el programa piloto de Nueva York, que proporciona a los ciudadanos un nivel de ingresos garantizado con el objetivo de ayudar a los participantes en el programa a ajustar el uso del tiempo entre el trabajo remunerado y la capacitación laboral o los programas educativos, mejorando sus perspectivas a largo plazo y las ganancias futuras. Con esta prueba neoyorquina, se pretende además impulsar el diálogo nacional y llenar los vacíos existentes entre el campo de la investigación y el de la política en los Estados Unidos. Independientemente de la forma que tome la renta básica, ante los retos que plantea la nueva economía, un ingreso básico debería ser incondicional y proporcionar un salario mínimo para mitigar la inseguridad económica cuando se pierde el empleo o se recortan las horas laborales.

Destacados:

1. Diversos grupos en la ciudad de Nueva York trabajan con instituciones privadas, académicas y sin fines de lucro para implementar soluciones que aumenten la seguridad económica de los trabajadores con bajos ingresos y capacitarlos para mejorar sus opciones laborales y de vida.
2. La corriente más reciente de la renta básica universal es que no debería ser universal, sino una política más, dentro de una serie de medidas encaminadas a garantizar un ingreso mínimo para los trabajadores pobres.
3. Ante la actual Administración federal republicana, son las ciudades las que están tomando posiciones sin precedentes ya que sienten que tienen que dar un paso.
4. Un programa piloto de renta básica en Nueva York podría impulsar el diálogo nacional y llenar los vacíos existentes entre el campo de la investigación y el de la política en los Estados Unidos.
5. La propuesta más extendida es financiar la renta básica a través de nuevos impuestos o flujos de ingresos como la tasa Tobin o modelos de propiedad pública, más que aumentar los impuestos progresivos sobre los ingresos.
6. Independientemente de la forma que tome la renta básica, ante los retos que plantea la nueva economía, un ingreso básico debería ser incondicional y proporcionar un ingreso mínimo para mitigar la inseguridad económica cuando se pierde el empleo o se recortan las horas laborales.

1. Introducción: años de transformación económica

La ciudad de Nueva York está experimentando un auge demográfico y económico sin precedentes. Es el hogar de más de cuatro millones y medio de trabajadores, y se prevé que la población alcance los nueve millones de habitantes en las próximas dos décadas. Sin embargo, los beneficios de la recuperación económica se han distribuido de manera desigual en la sociedad.

Son muchas las causas de esta desigualdad. Algunas de las manifestaciones más perversas de la globalización como, por ejemplo, la concentración empresarial derivada del creciente poder de las grandes empresas han hecho que los beneficios del *boom* económico no siempre hayan llegado a los trabajadores. Al mismo tiempo, los mercados laborales han tardado en responder a la entrada de China como gran potencia económica, que ha reducido las ganancias de los trabajadores en las industrias afectadas. A esto se suma la cada vez más baja afiliación a los sindicatos, lo que está erosionando el poder de negociación de los trabajadores.

Y, por último, el cambio tecnológico. El avance tecnológico ha aumentado la productividad de los trabajadores altamente cualificados, polarizando el mercado laboral. La robótica industrial ya está afectando al empleo y los salarios. En el período 1990-2007, por cada robot o tecnología de reemplazo de mano de obra que se introdujo, 6 trabajadores perdieron su empleo en Estados Unidos.

Como consecuencia, el crecimiento del empleo desde la recesión de 2008 se ha concentrado en ocupaciones de alta y baja remuneración, de tal manera que se ha ido exprimiendo a la clase media. El crecimiento de los salarios se ha producido principalmente en las ocupaciones tradicionalmente bien remuneradas (que incluyen trabajos de gestión e informática). Al mismo tiempo, las ocupaciones de bajos salarios (como los auxiliares sanitarios o los vendedores) han crecido exponencialmente pero están peor remuneradas que antes de la recesión. Por lo tanto, el riesgo de los trabajadores neoyorquinos de caer en niveles de pobreza es demasiado elevado, ya que una quinta parte de los trabajadores caen en niveles de pobreza y precariedad cada año. En 2018, alrededor de un millón de neoyorquinos, a pesar de tener trabajo, se enfrentaban a dificultades económicas y corrían el riesgo de entrar y salir de la pobreza dependiendo del trabajo y otras circunstancias. Estamos hablando de uno de cada tres de los trabajadores de la ciudad.

La precariedad económica que soportan los trabajadores de bajos ingresos repercute en su bienestar social y físico. Más de la mitad de los trabajadores de bajos ingresos carecen de alimentos y otros bienes esenciales como la atención médica. Uno de cada cinco trabajadores de bajos ingresos en la ciudad de Nueva York a menudo se queda sin comida o se preocupa por quedarse sin comida. Uno de cada cinco se ha visto privado de algún suministro por impago del recibo correspondiente y uno de cada cuatro a menudo tiene dificultades para llegar a final de mes.

Esta precariedad no se debe exclusivamente a los bajos salarios. El subempleo y los contratos de trabajo inestables son una fuente importante de precariedad económica. Por ejemplo, muchos (alrededor del 60%) de los trabajadores de bajos ingresos trabajarían más horas si pudieran.

Al mismo tiempo, el aumento de la prosperidad en toda la ciudad ha elevado el coste de la vida. Casi todos los trabajadores de bajos ingresos (el 80%) destinan más de un tercio de sus ingresos al alquiler de su casa. Estos niveles de carga de la renta dejan a los trabajadores de bajos ingresos sin el capital necesario para acumular riqueza. El 13% de los trabajadores de bajos ingresos es propietario de una casa, en comparación con el 38% de los trabajadores de mayores ingresos. Más de la mitad de estos trabajadores no tienen ningún patrimonio.

A pesar de estas dificultades para subsistir, aproximadamente la mitad de los trabajadores de bajos ingresos no se benefician de ningún programa de asistencia pública. Y, sin embargo, la reforma del sistema de seguridad social en Estados Unidos es un debate extremadamente difícil de entablar, entre otras cosas, porque las medidas oficiales no revelan la gravedad del problema. La tasa de desempleo en Nueva York a principios de 2019, por ejemplo, era del 4%, la más baja desde 1976, cuando se recopilaron los datos por primera vez a nivel local. Pero el cálculo de la tasa de desempleo es imperfecto y no tiene en cuenta la situación de muchas personas. Según la medición de la Oficina de Estadísticas de Empleo (*Bureau of Labor Statistics*), la tasa de desempleo se define como el porcentaje de personas desempleadas que forman parte actualmente de la población económicamente activa. Para ser parte de la población activa, una persona debe tener un trabajo, haber trabajado al menos una hora la semana anterior o haber buscado trabajo en las últimas cuatro semanas. Este cálculo deja fuera a aquellos que quieren un trabajo, pero como no lo tienen, no se les considera parte de la población activa. Estas personas no figuran en el cálculo porque han dejado de buscar; según las estimaciones, son más de 600.000 los trabajadores en Nueva York que han dejado de buscar porque no creen que puedan encontrar trabajo.

El futuro no es esperanzador ya que se espera que la automatización y el cambio tecnológico, que son el origen de la desigualdad actual, continúen. Para mantenerse competitivas a nivel mundial, las grandes empresas adoptan nuevas tecnologías y estas tienen un impacto en las funciones laborales, niveles de empleo y habilidades. No es probable que a corto plazo los robots reemplacen completamente a los humanos, pero algunas tareas ya se encargan a algoritmos y robots. Los economistas definen la mayoría de los trabajos que son más vulnerables a la automatización como ocupaciones de rutina. Aunque no se trata de una sustitución laboral del 100%, se espera que estos cambios sean dramáticos para la fuerza laboral.

En este entorno de transición económica que empezaba a aflorar ya en el 2016, me uní a la administración de la ciudad de Nueva York como parte del equipo de desarrollo económico y para liderar la evaluación de las políticas e intervenciones.

2. Nuevo pensamiento económico: un abanico de soluciones para el desarrollo económico

La teoría económica sugiere que, en este contexto, para garantizar un crecimiento inclusivo a largo plazo, los gobiernos deben invertir en medidas de desarrollo económico tradicionales como la capacitación de los trabajadores y, a la vez, repensar la idoneidad del contrato social. Las respuestas políticas a estos cambios se dividen en tres categorías. La primera área de políticas son cambios estructurales en la gobernabilidad del mercado; estas políticas incluyen la regulación de los monopolios, el comercio y el gobierno corporativo, de manera que se puede influir o alterar la adopción de nuevas tecnologías por parte de las empresas. Esta área, sin embargo, cae en gran medida fuera de la capacidad de control de los gobiernos municipales.

En segundo lugar, la política industrial incluye medidas tales como atraer industrias de alta productividad y capacitar a los trabajadores para habilidades relevantes. Estas iniciativas no son nuevas en Estados Unidos, las administraciones vienen invirtiendo en promover la capacitación de los trabajadores desde hace años. Estas intervenciones pueden tratar de aprovechar las tendencias actuales de manera productiva e inclusiva. Sin embargo, los datos sugieren que no es probable que las empresas vuelvan a capacitar a sus trabajadores, por lo que es necesario continuar con las políticas de capacitación en este entorno. Por ejemplo, el 70% de los empleados

no recibió ningún tipo de capacitación profesional por parte de sus empresas en el último año. El 25% de las empresas estadounidenses dicen que probablemente no volverán a capacitar a su personal en un futuro próximo.

El último grupo de políticas son de enfoque social con el objetivo de apoyar a los perjudicados por este contexto económico. Entre estas opciones figura la renta básica.

Las administraciones demócratas y organizaciones de la sociedad civil han empezado a explorar, tanto en privado como en público, distintas opciones ante la incertidumbre del futuro del trabajo, principalmente en relación con la reconfiguración de los empleos y el contrato social americano para adaptarlos a la realidad económica actual y futura.

El pistoletazo de salida oficial para que el debate se consolidara en el partido demócrata lo dio Barack Obama en el verano de 2018, en la conferencia anual de la Fundación Nelson Mandela celebrada en Sudáfrica. En él expuso la necesidad de un pensamiento imaginativo, citando ideas potenciales como empleos garantizados, renta básica y una semana laboral reducida, dentro de una lista de posibles políticas públicas. Lo dijo muy claro: «No es solo dinero lo que proporciona un trabajo», después de mencionar la amenaza que representa la nueva tecnología para los empleos. «(...) Proporciona dignidad, estructura, un sentimiento de pertenencia y un propósito. Así que tendremos que considerar nuevas formas de pensar acerca de estos problemas, como un ingreso universal, una revisión de la semana laboral, cómo capacitamos nuevamente a nuestros jóvenes o cómo hacemos para que todos lleguemos a ser empresarios en algún nivel.»

Recientemente, políticos americanos del partido demócrata, en su carrera a la candidatura a la presidencia por el partido, han introducido propuestas que amplían el contrato social. Los senadores Cory Booker, Bernie Sanders y Kirsten Gillibrand presentaron la idea de una garantía federal de empleos. Es decir, con esta iniciativa el Gobierno se comprometería a contratar trabajadores desempleados actuando como empleadores de último recurso.

Otros, como el senador Mark Warner, están promoviendo la portabilidad de los beneficios sociales para los trabajadores temporales propios de la nueva economía, ejemplificados mundialmente a través de los trabajadores de Uber. Los contratos laborales de estos trabajadores no incluyen los beneficios que tienen los trabajadores tradicionales.

En otro orden de soluciones, están las centradas en aumentar los ingresos entre la clase trabajadora y los residentes pobres cambiando la estructura del mercado. Por ejemplo, existen vagas propuestas de desregulación del sector privado. En un orden más concreto, la senadora de Massachusetts Elizabeth Warren anunció un plan para que los trabajadores ocupen puestos en los consejos de administración de las empresas.

Otras ideas plantean la expansión del contrato social en forma de renta. Algunos activistas contra la pobreza proponen una asignación por hijos (dinero en efectivo para las familias con niños pequeños). Quizá la que tiene más respaldo en general es una reforma y ampliación del crédito tributario por ingreso del trabajo (EITC). Este es el apoyo social más frecuente que reciben los trabajadores de bajos ingresos; se percibe anualmente en la devolución de impuestos. Sin embargo, el EITC no está diseñado para apoyar a los hogares más necesitados, sino para incentivar el trabajo; las prestaciones para los hogares de muy bajos ingresos y para los hogares sin hijos son mínimas. El EITC también se reduce gradualmente a medida que au-

mentan los ingresos por el trabajo, de manera que tampoco sirve para situar a las familias por encima del umbral de pobreza.

En esta misma línea de pensamiento, el movimiento más reciente es una propuesta de ley presentada por la senadora por California, Kamala Harris, la *LIFT the Middle Class Act*, que ofrece un pago considerable en efectivo (entre 3.000 y 6.000 dólares al año) a la mayoría de los hogares de clase media, dependiendo de si eres soltero o tienes hijos. Es decir, una renta básica.

La disparidad de soluciones propuestas muestra la complejidad de la situación actual. Muchas son novedosas y se desconoce cuál sería más efectiva. En la ciudad de Nueva York, diversos grupos trabajamos con instituciones privadas, académicas y sin fines de lucro para comprender mejor cómo estas soluciones podrían implementarse para aumentar la seguridad económica de los trabajadores de bajos ingresos y capacitarlos para mejorar tanto sus perspectivas laborales como vitales.

3. El caso de la renta básica en Estados Unidos: una historia de despropósitos comunicativos y de activismo local

De todas las opciones presentadas, la renta básica es a la vez la más transformadora y la que despierta más pasiones. El debate a favor o en contra es muy intenso en Estados Unidos por ser una idea antigua que arrastra mucho bagaje. La implementación de políticas como la renta básica, que suponen transferencia de dinero sin imponer condiciones, hace que el debate político sea extremadamente complejo.

Existen dos tipos de detractores. El primer grupo de escépticos está formado por los que consideran que dar dinero sin condiciones resulta poco efectivo porque los beneficiarios simplemente dejarían de trabajar. Como contexto, la mentalidad social tradicional en Estados Unidos: el trabajo dignifica y es la única salida de la pobreza. El segundo grupo es el formado por aquellos que temen su versión universal, en la que la renta básica sustituiría el actual sistema de seguridad social como una solución más económica. Los impulsores del cambio: las ciudades.

3.1. Historia del sistema de seguridad social desde los años setenta hasta 2018 como contexto político que explica la dificultad en la toma de decisiones

Entre 1968 y 1980, los gobiernos de Estados Unidos y Canadá realizaron cinco experimentos de NIT (impuestos negativos sobre la renta) que produjeron una gran cantidad de evidencia, pero no se comunicaron bien ni a los legisladores ni al público. Estados Unidos había declarado la «guerra contra la pobreza», y activistas de los derechos civiles dirigían su atención a la pobreza y la desigualdad. Se estaba reconsiderando el sistema del bienestar con miras a expandirlo y mejorarlo. Todo esto creó un gran interés en las ayudas monetarias, incluyendo la renta básica. Cuando el último de estos experimentos terminó y sus resultados se dieron a conocer años más tarde, la expansión y mejora del sistema del bienestar era mucho menos popular. Aquel contexto político probablemente tuvo un efecto significativo en los experimentos y la recepción de los resultados. La mayoría de los investigadores involucrados consideraron los resultados extremadamente prometedores en general, pero fueron mal entendidos en la discusión pública en aquel momento. Docenas de informes técnicos con grandes cantidades de datos se simplificaron en dos afirmaciones: han disminuido el esfuerzo laboral y los divorcios. La agencia de noticias United Press International simplemente interpretó mal los hechos y dijo

que el estudio había demostrado que «los participantes dejaron de esforzarse por encontrar trabajo».

Los artículos de los medios académicos sobre los experimentos de NIT se centraron, más que nada, en el trabajo o en la «respuesta de esfuerzo de trabajo». La comparación de cuánto había trabajado el grupo experimental en relación con el grupo de control. Por ejemplo, las cifras sobre el promedio de horas trabajadas por semana muy a menudo se malinterpretaron para dar a entender que entre el 5% y el 7,9% de los que recibieron el dinero dejaron de trabajar. Sin embargo, el porcentaje de los participantes, tanto en el grupo de experimentación como en el de control, que dejaron el trabajo (ya sea voluntariamente o por ser despedidos) fue aproximadamente el mismo. La reducción de horas observada en el esfuerzo laboral correspondió principalmente a los trabajadores del grupo experimental, que tardaron más tiempo en encontrar su próximo trabajo cuando se quedaron sin empleo, lo cual fue posible gracias al apoyo que estaban recibiendo. Un problema mayor que las interpretaciones erróneas sobre la dimensión de la reducción del esfuerzo de trabajo fue que se asumió que cualquier reducción de trabajo, por muy pequeña que fuera, era un efecto secundario extremadamente negativo.

Esta reacción a los resultados experimentales fue un reflejo de las ideas de aquel tiempo, ya que políticos como Ronald Reagan estaban empezando a conseguir apoyo para recortar el sistema del bienestar, en lugar de expandirlo y mejorarlo. Sin embargo, no fue hasta la administración democrática del presidente Clinton cuando se hizo una reforma profunda del sistema del bienestar social. Se aprobó la Ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidades de Trabajo, que otorgó a los estados el control del bienestar, lo que puso fin a seis décadas de control de los programas por parte del Gobierno federal. Al dismantelar ese modelo, se creó algo nuevo: el programa de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF), que cambió la estructura de financiamiento y beneficios de la asistencia por dinero en efectivo. En lugar de financiar el bienestar de una manera más abierta, ahora el bienestar se financiaba mediante subvenciones federales a los estados, junto con el requisito de que los estados tenían que igualar algunas de las partidas federales. Sobre la base de las políticas aprobadas por Reagan y el principio fundamental de la «responsabilidad personal», el TANF agregó requisitos de trabajo para la ayuda, reduciendo la cantidad de los adultos susceptibles de recibir beneficios.

Años más tarde, en 2018 empieza a hablarse de nuevo de la reforma del modelo social del bienestar en Estados Unidos. Por un lado, la reestructuración del sistema social está en la agenda política del presidente Trump, quien argumenta que el actual sistema es ineficaz e insuficiente dados los bajos niveles de desempleo. Aunque no está aún claro, se cree que estas nuevas regulaciones se centrarían en recortes y en imponer requisitos de trabajo más estrictos. De hecho, muchos conservadores de la era Trump están mirando hacia la política de TANF de Clinton como modelo, argumentando que tuvo éxito en la reducción de costos y en la cantidad de casos de asistencia social. Sin embargo, según varios estudios de TANF y sus beneficiarios, ni siquiera llega a los estadounidenses más pobres y casi ha dejado de cumplir la función de sacar a la gente de la pobreza. Por otro lado están los que piensan que la reforma social de la era Clinton no solucionó el bienestar sino que lo destruyó. De esta manera, si se aplicaran cambios similares en Medicaid (el programa de seguros de salud del Gobierno de Estados Unidos para la gente necesitada) y en los beneficiarios de los cupones de alimentos (SNAP), probablemente el resultado sería el mismo. A finales de la década de 1990, la economía estaba en auge y a muchos analistas les parecía que las reformas del contrato social de la era Clinton eran un éxito. Pero cuando llegó la crisis financiera de 2008, el número de familias con

niños que viven en la pobreza llegó a 1,5 millones, por esto algunos se preguntan si el marco anterior sirve para los tiempos de recesión.

La administración Trump ya está reduciendo los programas críticos de lucha contra la pobreza. Los estados están utilizando excusas similares para justificar la eliminación de la red de seguridad social y presionan proponiendo requisitos de trabajo más estrictos y exigiendo profundos recortes en los programas clave. Actualmente se está debatiendo en el Congreso sobre los requisitos de trabajo para los beneficiarios de los cupones de alimentos, y en 2018 una acción ejecutiva titulada «Reducir la pobreza en los Estados Unidos» permitió a los estados implementar los requisitos de trabajo para Medicaid. A la fecha de publicación de este capítulo, siete estados han implementado requisitos de trabajo para Medicaid, y otros nueve están en proceso de hacer lo mismo.

Retomando la renta básica, entre los que la consideran una parte fundamental de este proceso de reinversión del sistema social hay división. Por una lado, los defensores de la renta básica universal (UBI). La propuesta ha sido ampliamente discutida recientemente en el contexto estadounidense por aquellos que desconfían del desempleo y la inseguridad económica que conlleva la automatización y la inteligencia artificial. La renta básica universal, según muchos en Silicon Valley, podría ser parte de la solución porque facilitaría la transición para quienes están en riesgo de desplazamiento laboral, estabilizaría los ingresos en todos los ámbitos y permitiría a los residentes continuar con la capacitación y formas alternativas de trabajo.

Por otro lado, la corriente más reciente de la renta básica, en la que se enmarca mi trabajo en la ciudad de Nueva York, es que no debería ser universal sino una política más dentro de una serie de medidas, cuyo objetivo sea garantizar un ingreso mínimo para los trabajadores pobres. Es decir, hay que seguir creando empleo e invirtiendo en el trabajador para ayudarle a acceder a nuevos puestos. Pero en este momento económico, y ante la realidad del actual Gobierno federal, hay un creciente consenso sobre la lucha por la reducción del paternalismo y resistir la tendencia federal, y, en particular, un mayor interés en explorar las ayudas monetarias como una medida para ayudar a los trabajadores. La ciudad de Nueva York está liderando esta línea de pensamiento.

3.2. La administración local y la sociedad civil como bastiones del cambio

Ante la actual administración federal republicana, son las ciudades las que están tomando posiciones sin precedentes. Administraciones locales de todo el país sienten que tienen que proponer alternativas. Y ha sido Stockton la que ha dado el primer paso en este sentido. En 2016, el carismático Michael Tubbs, de 26 años de edad, es elegido alcalde de Stockton, una ciudad de 300.000 habitantes cerca de San Francisco que aún está intentando recuperarse de la gran recesión. Poco después de empezar su mandato se convierte en el primer cargo electo de los Estados Unidos en defender la renta básica. Se alía con Economic Security Project para crear SEED, el programa para el empoderamiento económico en Stockton, con la idea de repartir 500 dólares al mes a sus ciudadanos. Tubbs, muy activo en las redes sociales, se alía con otro paladín de la renta básica, Chris Hughes y su equipo. Hughes fue cofundador de Facebook con Mark Zuckerberg, pero abandonó la compañía muy temprano, se mudó a Nueva York y desde entonces ha sido un filántropo intentando sacar adelante ideas progresistas. Su más reciente aventura es Economic Security Project, una plataforma creada en 2016 dedicada a materializar la idea de las transferencias de dinero incondicionales. Chris Hughes se con-

vierte rápidamente en la cara más pública de la renta básica y encuentra en Tubbs un joven político carismático y progresista con el que aliarse. La iniciativa tiene un éxito descomunal desde el punto de vista comunicativo, pues consigue pronto cobertura a nivel nacional tanto en la televisión como en la prensa. Sin embargo, lo que había empezado como un proyecto ambicioso de convertir a Stockton en un test de la renta básica universal fracasa, pues tan solo 100 ciudadanos reciben el cheque mensual de 500 dólares, principalmente por las dificultades de encontrar donantes que permitieran cubrir con fondos privados semejante iniciativa. Pero eso ya no importa porque es un éxito de comunicación tan grande que las ciudades que empiezan a interesarse por esta cuestión consideran como referentes tanto esta pequeña ciudad californiana como el Economic Security Project de Hughes.

Al mismo tiempo, otras pequeñas localidades empiezan a experimentar con alguna forma de transferencias incondicionales de dinero. Por ejemplo, en la ciudad de Santa Mónica, también en California, el Ayuntamiento empieza a dar a un grupo de ancianos necesitados 500 dólares al mes. Incluso surgen iniciativas privadas. La más famosa de todas, sin participación de ninguna administración, es Y Combinator. La rama de investigación de la firma de capital riesgo californiana lanza un experimento en dos ciudades norteamericanas, aún sin anunciar. Se trata del más ambicioso de todos los programas hasta la fecha, que aspira a dar 1.000 dólares al mes a mil residentes de barrios de ingresos bajos.

Pero otras grandes ciudades ya lo están pensando. En Chicago, el Ayuntamiento propone una legislación para crear un grupo de trabajo que estudie la renta básica y la reforma del EITC como potenciales soluciones a la inestabilidad económica de la ciudad. La resolución, presentada por el concejal Ameya Pawar, incluyó la convocatoria de fundaciones, filántropos y académicos, para desarrollar un modelo de prueba de ingresos básicos que proporcione 500 dólares incondicionales al mes a mil familias en Chicago. En otoño de 2018 se pone en marcha el grupo de trabajo «Familias resilientes», conformado por la Administración local, así como sectores de la sociedad incluidos sindicatos y la Cruz Roja.

Meses antes en Nueva York, un pequeño grupo ya habíamos empezado a trabajar a puerta cerrada para estudiar una renta básica para la ciudad. Con una estrategia *bottom-up*, empezamos a aliarnos con la sociedad civil para identificar los principales problemas económicos de la ciudad y ver cómo la renta básica podría solucionarlos. Trabajamos con investigadores de universidades como Princeton, Columbia y NYU, y con grandes institutos de investigación como PolicyLink, Aspen Institute y, por supuesto, con Economic Security Project. Todas estas conversaciones son privadas y no constituyen ninguna promesa política de implementar la renta básica en Nueva York.

La tarea no es fácil porque existe un precedente en la Administración de Michael Bloomberg que decepcionó tanto a los socios filantrópicos que la habían financiado como a la propia Administración. *Family Rewards* fue el primer programa integral de transferencias de dinero en un país desarrollado. Lanzado en 2007 por el Centro para la Oportunidad Económica de la Ciudad de Nueva York, ofreció asistencia en efectivo a familias de bajos ingresos para reducir las dificultades inmediatas, pero condicionó esa asistencia a los esfuerzos de las familias por aumentar su «capital humano», con el objetivo de reducir la pobreza de la segunda generación. Por lo tanto, el programa vinculó una amplia gama de recompensas en efectivo (incentivos financieros) a actividades en las áreas de educación infantil, atención médica preventiva de las familias y empleo de los padres. *Family Rewards* se estableció en seis de las comunidades más pobres de la ciudad de Nueva York. El estudio involucró a aproximadamente 4.800 familias con 11.000 niños. La mitad de las familias

podían recibir las recompensas en efectivo si cumplían con las condiciones requeridas: una media de 8.700 dólares en total durante el período de tres años en los que operó. El programa tuvo algunos resultados positivos, pero dejó muchos problemas sin resolver. El principal problema fue que no pudo romper el ciclo de la pobreza, tal como había prometido. La cantidad de dinero asignada era pequeña y, una vez concedida, había que cumplir con ciertas condiciones, por ejemplo, acudir a una cita médica. Si bien no se trataba de una transferencia incondicional, dejó huella en la ciudad de Nueva York.

A pesar de este precedente, las conversaciones dentro de la Administración local avanzan con firmeza y la ciudad decide participar, junto con varias universidades y otras ciudades, en el programa *Baby's First Years*, que da transferencias mensuales a madres de pocos ingresos con niños recién nacidos. A diferencia de *Family Rewards*, la única condición, además del nivel de renta, es haber tenido un hijo: las madres reciben alrededor de 300 dólares mensuales durante dos años sin ataduras ni imposiciones a su comportamiento. Este programa supone el primer paso de la ciudad de Nueva York hacia una mayor comprensión de los efectos de la renta básica.

4. La evidencia como unificador de la estrategia política

En este entorno de escepticismo sobre la capacidad de la renta básica de generar resultados transformadores es necesario crear evidencia para poder avanzar. En los últimos años ha crecido el interés en experimentos sociales para demostrar la eficacia de las políticas públicas en Estados Unidos. Al igual que en la investigación médica, estos experimentos pueden aportar la misma rigurosidad científica para decir que es lo que funciona y lo que no. La prueba del algodón para comprender una nueva política social es un ensayo controlado aleatorio (*randomized control trial*). Si comparamos un grupo de personas que reciben un ingreso básico con un grupo idéntico de personas que no lo reciben, podemos aislar y cuantificar los efectos de un ingreso básico.

La evidencia de experimentos sociales a menudo ha desempeñado un papel en la formación de políticas en los últimos años en todo Estados Unidos, incluida la ciudad de Nueva York. El impulso de esta ciudad para implantar una educación infantil universal, por ejemplo, se apoyó en investigaciones anteriores ensayadas en Illinois y Michigan, que demostraban cómo las inversiones en educación en los primeros años de la infancia producen impactos sociales muy positivos. En su esfuerzo por recabar apoyos para el programa, la ciudad de Nueva York se apoyó en esta investigación que proporcionaba evidencia sólida de la utilidad del programa. Se trata de una de las medidas estrellas de la Administración del alcalde Bill De Blasio, que ya alcanza a 70.000 niños de 4 años y se está expandiendo gradualmente para niños de 3 años, con el objetivo de que llegue a toda la ciudad en 2021.

Esta tendencia se está extendiendo lentamente a la renta básica, entre otras cosas, por el éxito comunicativo del experimento Mincome. En la ciudad de Manitoba, en Canadá, se hizo un experimento en los años setenta que se canceló antes de que se evaluaran la mayoría de sus hallazgos. Se dejaron sin examinar 1.800 cajas de carpetas de archivos hasta 2009, cuando una investigadora llamada Evelyn Forget obtuvo una subvención para comenzar a examinarlas. Quizá explicó los hallazgos de una manera más comprensible, o tal vez la situación política en ese momento hizo que la audiencia fuese más receptiva. Sea cual fuera la razón, los hallazgos de Mincome, recientemente publicados, han tenido un impacto mucho más positivo en el debate de la renta básica que los hallazgos experimentales de NIT publicados en la década de 1970. Los medios de comunicación llamaron a Manitoba «la ciudad

sin pobreza», y destacaron los efectos positivos del experimento, entre otros, la reducción de las hospitalizaciones, especialmente por problemas de salud mental y accidentes.

Actualmente, varias iniciativas en Estados Unidos han apostado por estudiar la renta básica. Los proyectos existentes son prometedores, pero hay dudas sobre la escalabilidad y hasta qué punto serán factibles. Existen además muchas brechas en la investigación histórica de la renta básica y también en la que se está proponiendo. La evidencia sobre transferencias de dinero efectivo incondicionales se basa en pruebas piloto de alcance limitado, como en el caso del estudio de Stockton en California, o cuya aplicabilidad en ciudades como Nueva York es limitada, como indican los estudios ya concluidos de GiveDirectly en Kenia y la India.

No obstante esto, se conocen los efectos del único caso real de renta básica: el de Alaska. Sus habitantes reciben aproximadamente 2.000 dólares por persona al año, a través del Fondo Permanente de Alaska. Se trata de un fondo diversificado, capitalizado por la explotación del petróleo en tierras de propiedad pública. El programa tiene tal éxito entre los habitantes de Alaska que cuando se enfrentan a la opción de reducir los impuestos o mantener sus pagos en efectivo, el 71% dicen que quieren mantener los pagos. Si bien los residentes de Alaska dicen ser más felices que antes, la evidencia no es científica puesto que no existe una realidad paralela con la que compararla, que es lo que pretenden los *randomized control trials*.

El único otro caso de renta básica en Estados Unidos, el de una tribu cherokee, sí que ha sido muy estudiado. Todos los indios cherokees inscritos en una región de Carolina de Norte, reciben entre 3.500 y 6.000 dólares una o dos veces al año provenientes de los beneficios de un casino de la región. En la década de 1990, unos investigadores de la Universidad de Duke estaban estudiando la salud mental de los niños cherokees en la región cuando se construyó el casino y empezaron a repartirse los beneficios entre la población, creando las condiciones idóneas para un experimento natural. Tres décadas de investigación longitudinal respaldan la evidencia anecdótica de que el dinero ha tenido profundos efectos positivos, particularmente en áreas educativas y de salud mental, así como de ahorro social. Los niños cuyos ingresos familiares aumentaron por encima de la tasa de pobreza mostraron una disminución del 40% en problemas de conducta. Esto es cierto en problemas emocionales y de comportamiento, así como en tasas de adicción a las drogas y el alcohol. Este caso supone una prueba contundente para el debate económico, ya que un estudio reciente señala que dichos beneficios se acercan ya al nivel de los ingresos básicos apenas cuatro años después de la implementación.

En esta ola de experimentación que se ha vivido desde 2017, sin embargo, varios estudios se acortaron, retrasaron o terminaron poco tiempo después de ponerlos en marcha, principalmente por la dificultad de financiarlos. Los experimentos deben contar con donantes generosos y, a menudo, resulta difícil obtener los fondos que necesitan. Y Combinator, por ejemplo, tiene que recaudar 60 millones de dólares de fundaciones y grupos filantrópicos, y ha anunciado que la prueba no comenzará hasta que se obtenga toda la financiación. Esto significa que la obtención de datos, tan necesarios para poder avanzar en la implementación de políticas de renta básica, está en riesgo.

5. Una pieza del rompecabezas que hay que resolver

Ante la situación de los proyectos que hemos explicado, los grupos de interés defensores de la renta básica y algunos grupos dentro de la Administración local sugieren que un programa piloto en Nueva York podría impulsar aún más el debate y llenar los vacíos existentes en el campo de la investigación y la política en los Estados Unidos.

La cuestión es saber qué parte del rompecabezas es más importante resolver. Para acertar, volvamos a reflexionar sobre el momento político actual. La tendencia a imponer condiciones a los beneficios se basa en dos suposiciones erróneas: la primera sostiene que, sin imponer condiciones, las personas de bajos ingresos utilizarán mal los fondos. La segunda, que las transferencias de efectivo incondicionales desincentivan el trabajo. Además, esto combinado con la visión tradicional sobre la movilidad, según la cual la población de bajos ingresos solo necesita un trabajo para salir de la pobreza, supone una barrera para cualquier debate sobre la reforma y expansión de las políticas sociales.

En este contexto, el planteamiento para la ciudad de Nueva York es el siguiente. Hay que centrarse en resolver las cuestiones más fundamentales para el debate. Seguramente un estudio de dos o tres años no va a poder demostrar que las familias que participan en el programa salen de la pobreza, así que no corramos el riesgo de caer en el mismo error que el programa *Family Rewards* de la era Bloomberg. Sin embargo, la hipótesis fundamental para la ciudad de Nueva York es la siguiente: una inversión a corto plazo en capital humano que dé resultados positivos de empleo a largo plazo. Durante la prueba, esperamos que los ingresos adicionales ayuden a los participantes a mantener el empleo y puedan ajustar el uso del tiempo entre el trabajo remunerado y la capacitación laboral o los programas educativos. Esto creará una oportunidad a largo plazo para que los participantes mejoren sus perspectivas de empleo y ganancias futuras.

La teoría del cambio es, en consecuencia, que las transferencias de efectivo incondicionales proporcionan estabilidad porque otorgan la libertad de usar el ingreso adicional de la manera que tenga sentido para la persona o familia que lo recibe. A los trabajadores de bajos ingresos les brindaría un apoyo para afrontar la movilidad laboral a largo plazo. Como ejemplo:

- Inversiones a corto plazo en capital humano: los ingresos adicionales ayudarán a mantener el empleo y podrán ajustar el uso del tiempo entre el trabajo remunerado y la capacitación laboral o los programas de educación, creando oportunidades a largo plazo para que los participantes mejoren sus perspectivas de empleo y ganancias futuras.
- Gastar dinero de manera que produzca efectos positivos en el empleo, el bienestar y la salud: esperamos ver un aumento en el gasto de elementos esenciales del hogar que reducen las barreras para la movilidad, por ejemplo, pagar el transporte, la ropa o el cuidado de los niños, gastos necesarios para acudir a una entrevista o poder llegar al trabajo.
- Usar dinero para pagar facturas y reducir deudas: creemos que el ingreso adicional se correlacionará directamente con un aumento del pago de facturas a tiempo y mejores calificaciones de crédito. Esto mejorará la capacidad de recuperación financiera y reducirá el estrés emocional que causan las facturas de atención médica inesperadas y los impagos.

- Otros cambios positivos en el comportamiento que están relacionados con mejoras a largo plazo en la movilidad económica intergeneracional: los ejemplos incluyen la reducción a corto plazo de la movilidad forzada y el aumento de la asistencia escolar de los niños.

En general, una iniciativa semejante en Nueva York será un éxito si somos capaces de probar y comunicar de manera efectiva al menos algunas piezas del rompecabezas: especialmente aquellas que son más relevantes para la política social y están sujetas a escrutinio público, como el uso indebido de fondos cuando a los trabajadores de bajos ingresos se les proporciona un salario mínimo.

6. El coste como problema para la implementación y la gran estrategia para solucionarlo: construir un movimiento a escala nacional

Si la ciudad de Nueva York diera unos 1.000 dólares al mes al millón de trabajadores pobres, el coste de este programa sería de unos 10.000 millones anuales. Esto equivaldría al 11% del presupuesto municipal, que es de 88.700 millones. En comparación, los créditos tributarios del EITC en la ciudad son de aproximadamente 2.500 millones.

La propuesta más extendida es financiar la renta básica a través de nuevos impuestos o flujos de ingresos, además de los impuestos progresivos sobre los ingresos. Los impuestos a las transacciones financieras, o la tasa Tobin, son un ejemplo de esto. Al imponer una tarifa minúscula en las transacciones financieras, tal impuesto podría desalentar algunas operaciones de alta frecuencia y especulativas, que no proporcionan valor social. Un informe reciente estima que un impuesto a las transacciones financieras del 0,1% podría recaudar aproximadamente 100.000 millones de dólares al año, una vez que esté totalmente implementado. Los impuestos al valor añadido, que imponen el valor añadido de las empresas en cada etapa de producción, son otro ejemplo. Un 5% de IVA, modesto según los estándares globales, puede recaudar alrededor de 160.000 millones de dólares al año. Estos impuestos son apreciados por los economistas, dadas sus distorsiones mínimas, y podrían ayudar a cerrar la brecha del alto coste de la asistencia social ampliada.

En cualquier caso, las ciudades necesitarán buscar apoyo financiero en el siguiente estamento administrativo, que es el Estado. Como el Estado controla los impuestos, la implementación en toda la ciudad requeriría su cooperación, bien autorizándole a recaudar los ingresos necesarios para financiar las transferencias o, alternativamente, financiarse con fondos controlados por el Estado. El programa de educación infantil universal de la ciudad es un ejemplo de lo último, de tal manera que el Estado de Nueva York financia completamente un programa que solo existe dentro de la ciudad de Nueva York.

Los modelos de propiedad pública ofrecen un conjunto final de opciones de financiación más interesante, pero trasladar esto a las ciudades y estados parece de momento más difícil que la alternativa de financiar la renta básica con impuestos. Estos modelos exigen unir capital en un fondo de riqueza de gestión pública. El fondo luego distribuye sus rendimientos de inversión como dividendos en efectivo, ya sea universalmente o a un subconjunto específico de la población. Este modelo se ejemplifica mejor en el Fondo Permanente de Alaska. Sin embargo, los fondos de propiedad pública no necesitan ser capitalizados mediante recursos naturales. Los defensores de los ingresos básicos han propuesto capitalizar el fondo con otros activos públicos, bienes raíces, acciones de empresas que probablemente se beneficien de la automatización, o una parte de todas las nuevas emisiones de capital.

Solventar todas estas incertidumbres acerca de la implementación no es tarea fácil. La manera de hacerlo pasa por crear una coalición, una vez que se tenga suficiente evidencia para convocar a otras ciudades a la mesa y compartir el trabajo para difundir el cambio por toda la nación.

Es por eso por lo que en el hipotético caso del lanzamiento de una iniciativa de renta básica en la ciudad de Nueva York se buscaría el respaldo de socios académicos y de la sociedad civil. Esto aumentaría el número de los defensores de las transferencias en efectivo e influiría en el debate nacional sobre la pobreza y la reforma social, antes incluso de que el estudio empiece a producir evidencia. Es razonable pensar que la atención de los medios y el apoyo político para esta iniciativa en Nueva York sea nacional, y los resultados del programa piloto también serán aplicables en los Estados Unidos. Más de la mitad de los estados (29 estados en total, más el Distrito de Columbia) complementan el crédito al impuesto sobre el ingreso del trabajo (EITC), lo que sugiere un amplio apoyo al principio de complementar los salarios de los trabajadores de bajos ingresos. Muchos de estos estados se enfrentan a los mismos problemas de desigualdad económica y precariedad que Nueva York, por lo que es razonable pensar que los líderes progresistas de estos estados seguirían el liderazgo de Nueva York y considerarán un apoyo similar para estos trabajadores.

7. Conclusión: renta básica, una realidad en Estados Unidos

Muchos defensores de la renta básica en Estados Unidos argumentan que la medida política necesariamente tomará la forma de un impuesto a la renta negativo (NIT), que, como el crédito tributario por ingresos del trabajo (EITC), son, en esencia, transferencias en efectivo. A través de un impuesto a la renta negativo, los ingresos bajos se completan con una transferencia de efectivo, que se reduce gradualmente a medida que aumenta el ingreso del trabajo. Por el contrario, un NIT diseñado principalmente para combatir la pobreza debe actuar como un ingreso mínimo garantizado. Este sistema establecería un salario mínimo para todos los hogares con ingresos devengados, y la transferencia se irá reduciendo lentamente a medida que aumenta el ingreso y se integrará en la tributación progresiva de los ingresos. Una propuesta para un NIT nacional con un mínimo de 12.000 dólares anuales, que se integra en el sistema de EITC existente, costaría alrededor de 500.000 millones anuales. Si bien esta cantidad es aproximadamente la mitad del gasto discrecional actual, representa menos del 3% del PIB total. Agregar esta cantidad elevaría el gasto del sector público de los Estados Unidos a alrededor del 40% del PIB, una cifra aún en el extremo inferior del gasto público en los países de la OCDE.

Independientemente de la forma que tome la renta básica, ante los retos que plantea la nueva economía, un ingreso básico debería ser incondicional y proporcionar un salario mínimo para mitigar la inseguridad del ingreso cuando se pierden empleos o se recortan las horas laborables. Esto significa que si alguien pierde un trabajo debido a una interrupción tecnológica, tiene una red de seguridad en la que puede confiar mientras busca un nuevo trabajo o desarrolla nuevas habilidades. O esa madre soltera, que trabaja en dos empleos de salario mínimo para llegar a fin de mes, puede perder algunos turnos para hacer un curso de capacitación en salud o invertir en la educación de su hijo. Esta forma de renta básica, sin embargo, no es la panacea que sustituya a otras ayudas públicas y esfuerzos desde la Administración, sino que cualquier transferencia de dinero incondicional debería complementarse con los programas existentes.

Nueva York ya ha realizado esfuerzos extraordinarios para combatir las causas y los síntomas de los desafíos que afectan a los trabajadores de bajos ingresos. Aun así, el sistema de seguridad social existente y las herramientas políticas deben ser más robustas para apoyar a este grupo de manera efectiva. Si bien se han propuesto varias soluciones nuevas, se necesita hacer más investigación para probar cuál sería su efecto, y si es el deseado. Hay que hacer investigaciones innovadoras que permitan formular políticas sociales y transformar la narrativa sobre la pobreza, que actualmente se ve distorsionada por los tópicos sobre el uso indebido de los beneficios o la falta de ética laboral que perjudican aún más a este grupo demográfico. Bajo la Administración actual, la ciudad de Nueva York ha establecido una educación infantil universal (Pre-K) y ha creado más de 100.000 viviendas públicas. Ha reforzado la protección de los inquilinos, incluida la garantía de acceso a asesoría legal en caso de desalojo. El salario mínimo de la ciudad aumentó a 15 dólares por hora a finales de 2018. Además, el plan *New York Works* diseñó una estrategia para crear 100.000 empleos de calidad y programas de capacitación para asegurar que esos trabajos sean accesibles para los estudiantes de la universidad pública de Nueva York (CUNY) y los neoyorquinos con medios modestos.

Recientemente se han anunciado planes para garantizar la atención médica a todos los neoyorquinos, proporcionar vacaciones pagadas y un ahorro para la jubilación de los trabajadores que aún no disfrutaban de esos beneficios. Todos estos son movimientos importantes para elevar el nivel de vida; pero aún hay 3,8 millones de neoyorquinos en la pobreza o cerca de ella (casi 1 millón de ellos con empleo), según los últimos datos disponibles. La persistencia de estos niveles de pobreza, a pesar de las acciones ya emprendidas, subraya la necesidad de innovación y experimentación con nuevos enfoques de protección social e inclusión económica.

Cuando se creó la última red de seguridad social, el presidente Franklin D. Roosevelt pidió a su Administración que respondiera a la Gran Depresión con una «experimentación audaz y persistente». Ese mismo enfoque es necesario hoy: debemos generar ideas nuevas y audaces para resolver los problemas de hoy. Debemos «experimentar» en el sentido científico: crear nuevos programas y reunir cuidadosamente los datos sobre si son efectivos o no, evolucionando a medida que obtenemos información sobre lo que funciona y lo que no. La ciudad de Nueva York ha estado a la vanguardia de estos esfuerzos para volver a imaginar la red de seguridad social para el siglo XXI, y se espera que siga liderando el camino hacia una mayor seguridad económica para todos.