



UN EXPERIMENTO EN LA CIUDAD DE NUEVA YORK

Ana Berenguer
Vice-Presidenta de Análisis y Estudios del Equipo de
Desarrollo Económico de la Ciudad de Nueva York
ab3590@columbia.edu

RESUMEN

En Nueva York hay un millón de trabajadores que a pesar de tener trabajo viven con muchas dificultades. De todas las ideas consideradas en Estados Unidos para apoyar a los trabajadores más vulnerables la más innovadora es la renta básica. Las transferencias de dinero incondicional podrían proporcionar estabilidad y favorecer la movilidad económica a largo plazo. Un grupo de trabajo de la Administración de Nueva York, apoyado por académicos expertos en la materia y grupos de sociedad civil, diseñan un experimento social que incluye el seguimiento durante dos años de 2.000 familias, con aproximadamente la mitad recibiendo una renta básica. Con el fin de reforzar su relevancia empírica, el estudio mide los efectos de dos aportaciones de renta y dos frecuencias de desembolso distintas. Se espera que este estudio pueda probar que la renta básica es técnicamente factible en una ciudad desarrollada y diversa, cambiar los cánones de pobreza en Estados Unidos y ayudar a construir una base de apoyo continuo para los trabajadores pobres.

Palabras clave: Estados Unidos, Nueva York, ciudades, renta básica, trabajadores, estudio.

Ana Berenguer es experta en desarrollo económico y social principalmente a través de la elaboración de políticas públicas innovadoras que pretenden reducir la desigualdad económico-social y crear crecimiento inclusivo. Hasta julio de este año ha ocupado el cargo de Vicepresidenta de Análisis y Estudios en NYCEDC, la oficina económica de la ciudad de Nueva York, donde lidera estrategias de creación de nuevos empleos de calidad, desarrollo económico de la ciudad en sus cinco distritos y mejora del bienestar social. La esencia de su trabajo es apoyar la toma de decisiones al entender y evaluar el impacto de las políticas sociales y de desarrollo económico como parte del equipo de gobierno de la ciudad. Un aspecto fundamental de su trabajo es promover la cooperación y el consenso entre distintos grupos y agentes sociales. Para ello, utiliza sus dotes de comunicación tanto con políticos como grupos de interés y el sector académico.

Antes de su paso a la administración pública, Ana supervisó numerosos estudios de tendencias globales y sus efectos en sistemas sociales y económicos. Fue Analista Senior en The Economist Intelligence Unit y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Master en Mercados Financieros por el Instituto de Estudios Bursátiles, Ana trabajó en España como abogada para los despachos Bird&Bird y Garrigues. Su pasión por el progreso social nace muy temprano, y compagina este trabajo de abogada con labores de voluntariado en organizaciones sin ánimo de lucro promoviendo la implementación de políticas de responsabilidad social.

Nacida en Alicante, Ana se mudó a Miami en 2008 para liderar una fundación de relaciones culturales entre España y Estados Unidos. En 2011 Ana se trasladó a la ciudad de Nueva York para cursar un Master de Políticas Públicas en la escuela de gobierno de la Universidad de Columbia (SIPA), donde además colaboró con el Departamento de Ciencias Políticas en la creación de un modelo de teoría de juegos para la elección de candidatos durante el proceso de primarias.



1. CONTEXTO

La recesión que en Estados Unidos alcanzó sus índices más bajos en el año 2008 trajo consigo altos niveles de desigualdad, pobreza e inseguridad económica en la ciudad de Nueva York. A pesar de los esfuerzos de recuperación económica llevados a cabo en los años posteriores, los avances en este sentido no se han manifestado de manera homogénea en los diferentes estratos sociales. Si bien es cierto que se ha creado empleo, esto ha sucedido mayoritariamente en ocupaciones ligadas a salarios muy altos o muy bajos, quedando la clase media privada de dicha evolución positiva (hecho que ha contribuido a su reducción).¹ Al mismo tiempo, los incrementos salariales se han limitado a los empleos con salarios altos, mientras que las otras ocupaciones englobadas en salarios medios y bajos incluso pagan menos ahora que antes de la recesión². Estos problemas a los que se enfrentan los trabajadores de medios y bajos ingresos no son exclusivos de la ciudad de Nueva York. Se trata de una tendencia global que está poniendo en jaque la vida de los trabajadores en todo el mundo.

Solo en Nueva York hay un millón de trabajadores que se podrían definir como pobres.³ A pesar de trabajar de media más de 36 horas a la semana, estos trabajadores tienen grandes dificultades para llegar a fin de mes, de acuerdo con el Poverty Tracker de la Fundación Robin Hood y la Universidad de Columbia, un estudio de residentes mayores de edad que se ha realizado anualmente desde el año 2012. Uno de cada cinco de estos trabajadores se queda sin recursos económicos para comprar comida suficiente para alimentar a su familia antes de recibir la siguiente paga; y un tercio de ellos no puede recibir la atención médica necesaria porque no puede pagarla.⁴ Esta evidencia sugiere que tener trabajo no es suficiente para salir de la pobreza.

Y sin embargo, el débil entramado de Seguridad Social americano no apoya a estos trabajadores: aproximadamente la mitad no recibe ningún tipo de ayuda pública en forma de asistencia médica, suplementos de comida o de cualquier otro tipo⁵.

Para abordar estos desafíos, la administración del Alcalde De Blasio ha tomado medidas sin precedentes para sacar a más neoyorquinos de la pobreza. Estas iniciativas incluyen expandir y adelantar la educación pública, construir y preservar 300.000 viviendas asequibles, e implementar iniciativas innovadoras de salud y justicia dirigidas a comunidades marginadas. El salario mínimo de la ciudad de Nueva York alcanzó los \$ 15 por hora a finales de 2018. Además, la ciudad ha lanzado un plan estratégico para crear 100.000 empleos bien remunerados y programas de capacitación para garantizar que estas oportunidades sean accesibles especialmente para los neoyorquinos más necesitados.

Con estas fórmulas de desarrollo económico y social se ha logrado un progreso significativo. Desde 2014, la pobreza en la ciudad de Nueva York ha disminuido en más de un 1%, un cambio estadísticamente significativo y sin precedentes en la historia reciente de la ciudad. En concreto, los últimos datos indican que esta es la tasa de pobreza más baja en la ciudad de Nueva York desde 2009. Sin embargo, todavía hay 1,7 millones de neoyorquinos en condiciones de pobreza, y otros 2 millones están tan cerca de ese umbral que ven sus vidas seriamente condicionadas por las dificultades económicas que sufren.

¹ Middle income jobs can be defined as those with wages between two-thirds and double the median wage. For New York, this range is \$31,080 to \$93,240.

² Bureau of Labor Statistics, Occupational Employment Statistics

³ NYCgov Poverty Measure Data, 2012-2016

⁴ NYCgov Poverty Measure Data, 2012-2016; Poverty Tracker, 2012-2017

⁵ NYCEDC calculations; NYCgov Poverty Measure Data, 2012-2016; American Community Survey, 2012-2016



A pesar de estas realidades, el Gobierno Federal del Presidente Trump afirma que la guerra contra la pobreza ha terminado, argumentando que el sistema de cobertura social existente es innecesario dados los bajos niveles de desempleo, y en definitiva alimentando la retórica tradicional americana que sostiene que el trabajo es lo que te saca de la pobreza. Un buen ejemplo lo podemos encontrar en la nueva normativa propuesta por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos por la cual se endurecerán los requisitos de trabajo necesarios para recibir los SNAP, anteriormente conocidos como cupones de alimentos. En 2018, un decreto ley firmado por el Presidente Trump y titulado “Reducción de la Pobreza en Estados Unidos” permitió a cada uno de los Estados implementar y de paso restringir (en la mayor parte de los casos) los requisitos necesarios para tener acceso al Medicaid, la asistencia sanitaria pública a la que solo un pequeño porcentaje de la población tiene derecho.

Dada la magnitud de estos desafíos, diversos grupos dentro de la Administración de la ciudad de Nueva York y la sociedad civil están explorando nuevas fórmulas para apoyar a los trabajadores más vulnerables. De todas las ideas consideradas se podrían destacar aquellas centradas en la expansión del contrato social en la forma de renta básica, es decir, pagos regulares e incondicionales para cubrir la brecha económica que asegure unas condiciones familiares mínimas y dignas.

2. LA TEORÍA DE CAMBIO DE UNA RENTA BÁSICA PARA LA CIUDAD DE NUEVA YORK

En este contexto socioeconómico el planteamiento de la ciudad de Nueva York es el siguiente: las transferencias de dinero efectivo incondicional proporcionan estabilidad desde el prisma de la libertad que supone para cada individuo utilizar este ingreso adicional de la manera que sea más conveniente para dicho individuo o su familia. Bajo esta premisa los trabajadores de bajos ingresos gozarían de una mayor seguridad que favorecería la movilidad laboral a largo plazo, incluyendo:

- Inversiones a corto plazo en capital humano: los ingresos adicionales ayudarían a mantener el empleo e incluso podrían aumentar el uso del tiempo dedicado a la capacitación laboral o los programas de educación, creando oportunidades a largo plazo para que los individuos mejoren sus perspectivas de empleo y sus ganancias futuras.
- Asignaciones que produzcan efectos positivos en el empleo, el bienestar social y/o la salud: se contemplaría un aumento en el gasto de bienes esenciales para el hogar que posibiliten una reducción de las barreras a la movilidad laboral, por ejemplo, pagar el transporte necesario para llegar al centro laboral, costear la ropa familiar o subcontratar el cuidado de los niños mientras se busca un nuevo empleo o se cumple la jornada laboral.
- Pagos de facturas y reducciones de deuda: se cree que el ingreso adicional se correlacionaría directamente con un aumento en el pago de facturas dentro de los plazos establecidos y con la obtención de mejores calificaciones de crédito (credit rating), algo fundamental en Estados Unidos para acceder al mercado de deuda bancaria (hipotecas inmobiliarias y préstamos al consumo) en condiciones razonables. Esto aumentaría la capacidad de recuperación financiera y dotaría de herramientas adicionales a las familias por ejemplo cuando tengan que hacer frente a gastos sanitarios imprevistos.
- Refuerzo de la estabilidad familiar que se traduciría, entre otras cosas, en un aumento de la asistencia escolar de los niños en la familia.



Para comprobar estas hipótesis, un selecto grupo de trabajo de la ciudad de Nueva York, apoyado por académicos expertos en la materia y grupos de sociedad civil con un amplio bagaje en investigación socioeconómica, estamos diseñando un experimento conocido como Randomized Control Trial que sería el primer estudio para medir el impacto de la renta básica en trabajadores de bajos ingresos salariales que a pesar de tener un empleo retribuido sufren para llegar a fin de mes. El estudio incluye el seguimiento durante dos años de 2.000 trabajadores (junto con sus familias que se engloban en esta brecha salarial), con aproximadamente la mitad de estos trabajadores recibiendo una renta básica.

Con el fin de reforzar su relevancia empírica, el estudio mide los efectos de dos aportaciones de renta y dos frecuencias de desembolso distintas. De esta manera el diseño propuesto tiene cuatro modalidades de tratamiento como resultado de las diferentes combinaciones de cuantía y frecuencia.

Desde el punto de vista del uso eficiente de recursos públicos y la elaboración de políticas sociales es importante encontrar el equilibrio ideal entre la cuantía de renta básica asignada y el beneficio o impacto positivo que genera en estas familias. Se intuye además que la renta básica de mayor magnitud tiene el potencial de conseguir efectos que no se han contemplado inicialmente, especialmente si hablamos de grandes inversiones (compra de una vivienda o apuesta por la educación universitaria privada). En este sentido los hogares con bajos recursos económicos no capitalizan varias oportunidades de inversión de alto retorno que se les presentan y que si serían realizables con mayores cuantías de renta básica. En particular, el hogar medio en la ciudad de Nueva York tiene una deuda de \$45.000. Excluyendo las hipotecas inmobiliarias (que probablemente sean poco frecuentes en este muestreo), la cifra es de \$13.000, de los cuales \$3.600 son deudas procedentes de las tarjetas de crédito, \$5.700 de préstamos estudiantiles y \$2.000 de préstamos para la compra de automóviles. La renta básica de mayor cuantía permitiría a las personas liquidar una gran parte de esta deuda. Otras inversiones de alto rendimiento disponibles para muchos de los hogares que forman parte de este estudio son la educación superior y la capacitación laboral, los pagos de fianzas para el alquiler de viviendas y la atención médica preventiva.

Las modalidades de tratamiento de alta y baja frecuencia también son componentes importantes del estudio; a día de hoy una cuestión clave que sigue sin respuesta es si las personas gastan las cuantías transferidas de manera diferente en función de la frecuencia con que las reciben, y si estas frecuencias benefician a los hogares de bajos ingresos de manera diferente. La hipótesis que maneja este grupo de trabajo de la ciudad de Nueva York es que las transferencias de alta frecuencia facilitarían principalmente la moderación del consumo, mientras que las transferencias de baja frecuencia conducirán principalmente a una mayor inversión y una reducción de la deuda. Los datos obtenidos a partir del programa de renta básica implementado en Kenia sugieren que los hogares gastan transferencias de alta y baja frecuencia de manera algo diferente⁶. Es importante destacar que es más probable que las transferencias de baja frecuencia se gasten en grandes inversiones productivas, lo que resulta en resultados a largo plazo algo mejores para el hogar en comparación con las transferencias de alta frecuencia. En cualquier caso no hay evidencia comparable en países desarrollados y este estudio tiene el objetivo, entre otras cuestiones, de llenar ese vacío.

En general, el estudio sería un éxito si pudiera refutar la afirmación de que “los pobres no pueden manejar grandes sumas de dinero”: como beneficio adicional, es probable que la renta de mayor cuantía confirme que las transferencias grandes no tienen efectos “negativos”. La evidencia existente de estudios de lotería y transferencias en países en desarrollo ya sugiere que este es el caso; el estudio propuesto proporcionaría evidencia adicional.

.....

⁶ Haushofer y Shapiro, 2016



Los objetivos del estudio incluyen:

- Probar el tamaño de dos transferencias de efectivo, que según el tamaño de la familia y los ingresos del hogar, se calculan para llevar a las familias a un nivel mínimo de ingresos:
 - » Mayor cuantía - Promedio de \$900 / hogar por mes transferido a la mitad de los hogares, lo que eleva el hogar promedio de bajos ingresos hasta el 150% del umbral de pobreza;
 - » Menor cuantía: promedio de \$500 / hogar por mes transferido a la mitad de los hogares, lo que eleva el hogar promedio de bajos ingresos hasta el 100% del umbral de pobreza.
- Evaluar cómo cambian los hábitos de gasto según la frecuencia de las transferencias de efectivo:
 - » Regular - una vez cada dos semanas
 - » 1 suma global

Se espera que este estudio pueda probar que la renta básica es técnicamente factible en una ciudad desarrollada y diversa. De esta manera la ciudad de Nueva York y sus agentes sociales catalizarían un movimiento socioeconómico inclusivo e iniciarían un debate nacional para cambiar los cánones de pobreza y ayudar a construir una base de apoyo continuo para los trabajadores pobres. Los círculos progresistas en la ciudad están cada vez más unidos en torno a la idea de que la asistencia pública y la cobertura social deben ampliarse y que este apoyo económico con carácter permanente e incondicional es parte de la solución. Y de la misma manera se considera que este estudio piloto, que prueba el apoyo efectivo a los trabajadores, encaja perfectamente en este movimiento transformador.