

2

Des de Stockton fins a Chicago i Nova York: altres laboratoris de renda bàsica

Resum

Ana Berenguer
Vicepresidenta d'anàlisi i estudis de l'equip de desenvolupament econòmic de l'ajuntament de Nova York (NYCEDC)

Paraules clau:

Estats Units, Nova York, renda bàsica universal, ciutats, estudis, cost.

Davant l'increment de la desigualtat i l'avanç tecnològic que polaritza el mercat laboral, diverses iniciatives als Estats Units han començat a apostar per estudiar la renda bàsica, especialment les administracions locals de les ciutats, que estan prenent posicions sense precedents. En destaca el programa pilot de Nova York, que proporciona als ciutadans un nivell d'ingressos garantit amb l'objectiu d'ajudar els participants en el programa a ajustar l'ús del temps entre el treball remunerat i la capacitació laboral o els programes educatius, per millorar les seves perspectives a llarg termini i els guanys futurs. Amb aquesta prova, a més, Nova York pretén impulsar el diàleg nacional i omplir els buits existents tant en el camp de la recerca com en el de la política als Estats Units. Independentment de la forma que adopti la renda bàsica, davant dels reptes que planteja la nova economia, un ingrés bàsic hauria de ser incondicional i proporcionar un salari mínim per mitigar la inseguretat econòmica quan hom perd la feina o es retalla la jornada laboral.

Destacats:

1. Diversos grups a la ciutat de Nova York treballen amb institucions privades, acadèmiques i sense ànim de lucre per implementar solucions que augmentin la seguretat econòmica dels treballadors amb baixos ingressos i capacitar-los per millorar les seves opcions laborals i de vida.
2. El corrent més recent de la renda bàsica universal és que no hauria de ser universal sinó una política més, dins una sèrie de mesures encaminades a garantir un ingrés mínim per als treballadors pobres.
3. Davant l'actual administració federal republicana, les ciutats troben que han d'agafar la iniciativa i comencen a prendre decisions sense precedents.
4. Un programa pilot de renda bàsica a Nova York podria impulsar el diàleg nacional i omplir els buits existents entre el camp de la recerca i el de la política als Estats Units.
5. La proposta més estesa és finançar la renda bàsica a través de nous impostos o fluxos d'ingressos com ara la taxa Tobin o models de propietat pública, més que no pas augmentar els impostos progressius sobre els ingressos.
6. Independentment de la forma que adopti la renda bàsica, davant dels reptes que planteja la nova economia, un ingrés bàsic hauria de ser incondicional i proporcionar un ingrés mínim per mitigar la inseguretat econòmica quan hom perd la feina o es retalla la jornada laboral.

1. Introducció: anys de transformació econòmica

La ciutat de Nova York experimenta un auge demogràfic i econòmic sense precedents. Hi viuen més de quatre milions i mig de treballadors i es preveu que la població arribi als nou milions d'habitants en les pròximes dues dècades. No obstant això, els beneficis de la recuperació econòmica s'han distribuït de manera desigual en la societat.

Les causes d'aquesta desigualtat són moltes. Algunes de les manifestacions més perverses de la globalització, com ara la concentració empresarial derivada del poder creixent de les grans empreses, han fet que els beneficis del *boom* econòmic no sempre hagin arribat als treballadors. Al mateix temps, els mercats laborals han trigat a respondre a l'entrada de la Xina com a gran potència econòmica, que ha reduït els guanys dels treballadors a les indústries afectades. A això hem d'afegir-hi l'afiliació cada vegada més baixa als sindicats, la qual cosa erosiona el poder de negociació dels treballadors.

I, finalment, el canvi tecnològic. L'avanç tecnològic ha augmentat la productivitat dels treballadors altament qualificats, amb la polarització consegüent del mercat laboral. La robòtica industrial ja ha començat a erosionar l'ocupació i els salaris. En el període 1990-2007, per cada robot o tecnologia de substitució de mà d'obra que es va introduir, 6 treballadors van perdre la feina als Estats Units.

La conseqüència de tot plegat és que el creixement de l'ocupació d'ençà de la recessió del 2008 s'ha concentrat en feines d'alta i baixa remuneració, de manera que la classe mitjana ha anat minvant. El creixement dels salaris ha tingut lloc sobretot en les feines tradicionalment ben remunerades (com ara la gestió i la informàtica). Al mateix temps, les feines de salaris baixos (com ara els venedors o els auxiliars sanitaris) han augmentat exponencialment, però estan més mal remunerades que abans de la recessió. Per tant, el risc dels treballadors de Nova York de caure en la pobresa és massa elevat, ja que cada any una cinquena part dels treballadors cauen en nivells de pobresa i precarietat. El 2018, prop d'un milió de novaiorquesos, tot i tenir feina, havien d'afrontar dificultats econòmiques i corrien el risc d'entrar i sortir de la pobresa segons la feina i altres circumstàncies. Això vol dir que parlem d'un de cada tres dels treballadors de la ciutat.

La precarietat econòmica que pateixen els treballadors d'ingressos baixos repercuteix en el seu benestar físic i social. Més de la meitat dels treballadors d'ingressos baixos manquen d'aliments i d'altres béns essencials com és l'atenció mèdica. Un de cada cinc treballadors d'ingressos baixos a la ciutat de Nova York sovint es queda sense menjar o es preocupa per si li'n mancarà. Igualment, un de cada cinc s'ha vist privat d'algun subministrament a causa de no haver pagat el rebut corresponent i un de cada quatre sovint té dificultats per arribar al final del mes.

Aquesta precarietat no és deguda exclusivament als salaris baixos. La subocupació i els acords de treball inestables són una font important de precarietat econòmica. Per exemple, molts dels treballadors d'ingressos baixos (prop del 60%) treballarien més hores si ho poguessin fer.

Al mateix temps, l'augment de la prosperitat en tota la ciutat ha fet pujar el cost de la vida. Quasi tots els treballadors d'ingressos baixos (el 80%) destinen més d'una tercera part dels seus ingressos al lloguer de la casa on viuen. Aquests nivells de càrrega de la renda deixen els treballadors d'ingressos baixos sense el capital necessari per acumular riquesa. El 13% dels treballadors d'ingressos baixos són propietaris d'una casa, per comparació al 38% dels treballadors que ingressen més. Més de la meitat d'aquests treballadors no tenen cap patrimoni.

Malgrat aquestes dificultats per subsistir, aproximadament la meitat dels treballadors d'ingressos baixos no es beneficien de cap programa d'assistència pública. No obstant això, la reforma del sistema de seguretat social als Estats Units és un debat extremadament difícil d'abordar, entre altres coses perquè les mesures oficials no revelen la gravetat del problema. La taxa de desocupació a Nova York a l'inici del 2019, per exemple, era del 4%, la més baixa des del 1976, quan es van començar a recollir les dades a escala local. Però el càlcul de la taxa de desocupació és imperfecte i no té en compte la situació de moltes persones. Segons la definició de l'Oficina d'Estadístiques d'Ocupació (*Bureau of Labor Statistics*), la taxa d'atur es calcula com el percentatge de persones desocupades que formen part actualment de la població econòmicament activa. Per ser part de la població activa, una persona ha d'estar ocupada, haver treballat almenys una hora la setmana anterior o bé haver cercat feina en les últimes quatre setmanes. Aquest càlcul deixa fora aquelles persones que volen treballar, però com que no tenen feina, no se'ls considera part de la població activa. Aquestes persones no figuren en el càlcul perquè han deixat de cercar feina; segons les estimacions, són més de 600.000 els treballadors a Nova York que n'han deixat de buscar perquè pensen que no en trobaran.

El futur no és esperançador, ja que l'automatització i el canvi tecnològic, que són l'arrel de la desigualtat actual, continuaran fent via. Per mantenir-se competitives a escala mundial, les grans empreses adopten noves tecnologies que tenen un impacte en les funcions laborals, els nivells d'ocupació i les habilitats dels treballadors. No és probable que a curt termini els robots substitueixin completament els éssers humans, però algunes tasques s'estan encomanant a algorismes i robots. Els economistes defineixen la majoria de les feines que són més vulnerables a l'automatització com ocupacions de rutina. Encara que no es tracta d'una substitució laboral del 100%, aquests canvis seran dràstics per a la força laboral.

En aquest entorn de transició econòmica que ja començava a aflorar el 2016, m'afegeixo a l'administració de la ciutat de Nova York com a part de l'equip de desenvolupament econòmic i per liderar l'avaluació de les polítiques i intervencions.

2. El nou pensament econòmic: un ventall de solucions per al desenvolupament econòmic

La teoria econòmica suggereix que, en aquest context, per garantir un creixement inclusiu a llarg termini, els governs han d'invertir en mesures de desenvolupament econòmic tradicionals com la capacitació dels treballadors i, al mateix temps, reflexionar sobre la idoneïtat del contracte social. Les respostes polítiques a aquests canvis es divideixen en tres categories. La primera àrea de polítiques són canvis estructurals en la governabilitat del mercat; aquestes polítiques inclouen la regulació dels monopolis, el comerç i el govern corporatiu, de manera que permeten d'influir en l'adopció de noves tecnologies per part de les empreses, o fins i tot alterar-les. Aquesta àrea, però, en gran manera cau fora de la capacitat de control dels governs municipals.

En segon lloc, la política industrial inclou mesures com ara atreure indústries d'alta productivitat i capacitar els treballadors perquè tinguin habilitats rellevants. Aquestes iniciatives no són noves als Estats Units, ja que fa anys que les administracions inverteixen en la promoció de la capacitació dels treballadors. Les intervencions poden mirar d'aprofitar les tendències actuals de manera productiva i inclusiva. Tanmateix, les dades suggereixen que no és probable que les empreses tornin a capacitar els seus treballadors, de manera que cal continuar les polítiques en aquest àmbit. Per exemple, en l'últim any el 70% dels empleats no va rebre cap

mena de capacitació professional per part de les empreses. El 25% de les empreses nord-americanes diuen que probablement no tornaran a capacitar el seu personal en el futur pròxim.

L'últim grup de polítiques són d'enfocament social, amb l'objectiu de donar suport als perjudicats per aquest context econòmic. Entre aquestes opcions hi trobem la renda bàsica.

Les administracions de signe demòcrata i organitzacions de la societat civil han començat a explorar en privat i en públic diverses opcions davant la incertesa del futur del treball, sobretot en relació amb la reconfiguració dels llocs de treball i el contracte social americà per adaptar-los a la realitat econòmica actual i futura.

El tret de sortida oficial per consolidar el debat en el Partit Demòcrata el va fer Barack Obama l'estiu del 2018, al discurs que va fer a la conferència anual de la Fundació Nelson Mandela celebrada a Sud-àfrica. Obama hi va exposar la necessitat d'un pensament imaginatiu, tot esmentant idees potencials com són les feines garantides, la renda bàsica i una setmana laboral reduïda, dins una llista de possibles polítiques públiques. Ho va dir ben clar: «Una feina no tan sols és una manera de guanyar diners», després d'esmentar l'amenaça que representen les noves tecnologies per als llocs de treball. «[Una feina] proporciona dignitat, estructura, un sentiment de pertinença i un propòsit. Per tant, haurem de tenir en compte noves maneres de reflexionar sobre aquests problemes, com ara un ingrés universal, la revisió de la setmana laboral, com capacitem de nou els nostres joves o com fem que tots esdevinguem empresaris en un nivell o altre».

Recentment alguns polítics demòcrates, en la cursa per la candidatura a presidir el partit, han fet propostes que eixamplen el contracte social. Els senadors Cory Booker, Bernie Sanders i Kirsten Gillibrand van presentar la idea d'una garantia federal d'ocupacions. És a dir, amb aquesta iniciativa el govern es comprometria a contractar treballadors a l'atur tot actuant com a ocupador d'últim recurs.

Uns altres, com ara el senador Mark Warner, promouen la portabilitat dels beneficis socials per als treballadors temporals propis de la nova economia, exemplificats mundialment per mitjà dels treballadors d'Uber. Els contractes laborals d'aquests treballadors no inclouen les prestacions que tenen els treballadors tradicionals.

Altres solucions giren entorn d'augmentar els ingressos entre la classe treballadora i els residents pobres tot canviant l'estructura del mercat. Per exemple, hi ha unes vagues propostes de desregulació del sector privat. D'una manera més concreta, la senadora de Massachusetts Elizabeth Warren va anunciar un pla perquè els treballadors ocupin llocs als consells d'administració de les empreses.

Altres idees proposen l'expansió del contracte social en forma de renda. Alguns activistes contra la pobresa advoquen per una assignació pels fills (diners en efectiu per a les famílies amb nens petits). Potser la que té més suport en general és una reforma i ampliació del crèdit tributari per ingrés del treball (EITC). Aquesta és l'ajuda social més freqüent que reben els treballadors d'ingressos baixos, i es percep anualment en la devolució d'impostos. L'EITC, però, no es va dissenyar per donar suport a les llars més necessitades, sinó per incentivar l'ocupació; les prestacions per a les llars d'ingressos molt baixos i per a les llars sense fills són mínimes. L'EITC també minva gradualment a mesura que augmenten els ingressos pel treball, de manera que tampoc serveix per situar les famílies per damunt del llindar de pobresa.

En aquesta mateixa línia de pensament, el moviment més recent és una proposta de llei presentada per la senadora per Califòrnia, Kamala Harris, la *LIFT the Middle Class Act*, que ofereix un pagament considerable en efectiu (entre 3.000 i 6.000

dòlars l'any) a la majoria de les llars de classe mitjana, segons si hom és solter o té fills. És a dir, una renda bàsica.

La varietat de solucions proposades mostra la complexitat de la situació actual. Moltes són de nou encuny i es desconeix quina seria la més efectiva. A la ciutat de Nova York, diversos grups treballen amb institucions privades, acadèmiques i sense ànim de lucre per comprendre millor com es podrien implementar aquestes solucions per augmentar la seguretat econòmica dels treballadors d'ingressos baixos i capacitar-los per millorar les seves perspectives tant laborals com vitals.

3. El cas de la renda bàsica als Estats Units: una història de despropòsits comunicatius i d'activisme local

De totes les opcions presentades, la renda bàsica és la més transformadora i alhora la que desperta més passions. El debat a favor o en contra és molt intens als Estats Units, ja que és una idea antiga que arrossega molt de bagatge. La implementació de polítiques com la renda bàsica, que impliquen transferència de diners sense imposar condicions, fa que el debat polític sigui extremadament complex.

Hi ha dos tipus de detractors. El primer grup d'escèptics són els que consideren que donar diners sense condicions resulta poc efectiu perquè els beneficiaris simplement deixarien de treballar. El context d'aquest grup és la mentalitat social tradicional als Estats Units: el treball dignifica i és l'única sortida de la pobresa. El segon grup el formen aquells que tenen por de la seva versió universal i en la qual la renda bàsica substituiria el sistema actual de seguretat social com una solució més econòmica. Els impulsors del canvi són les ciutats.

3.1. Història del sistema de seguretat social des dels anys setanta fins al 2018 com a context polític que explica la dificultat de la presa de la decisió

Entre el 1968 i el 1980, els governs dels Estats Units i el Canadà van fer cinc experiments amb els NIT (impostos negatius sobre la renda) que van produir una gran quantitat d'evidència, però que no es van comunicar bé ni als legisladors ni al públic. Els Estats Units havien declarat la «guerra contra la pobresa», i activistes dels drets civils centraven l'atenció en la pobresa i la desigualtat. Els Estats Units estaven reconsiderant el sistema de benestar amb vista a eixamplar-lo i millorar-lo. Tot plegat va crear un gran interès en les ajudes monetàries, incloent-hi la renda bàsica. Quan l'últim d'aquests experiments va acabar i anys més tard se'n van difondre els resultats, l'expansió i la millora del sistema del benestar havia perdut molta popularitat. Aquell context polític probablement va tenir un efecte significatiu en els experiments i en la recepció dels resultats. La majoria dels investigadors que s'hi havien involucrat van considerar els resultats extremadament prometedors en general, però en aquell moment van ser mal entesos en el debat públic. Dotzenes d'informes tècnics amb grans quantitats de dades es van simplificar en dues afirmacions: han baixat l'esforç laboral i els divorcis. L'agència de notícies United Press International simplement va interpretar malament els fets i va dir que l'estudi havia demostrat que «els participants van deixar d'esforçar-se per trobar una feina».

Els articles dels mitjans acadèmics sobre els experiments dels NIT es van centrar, abans que res, en el treball o en la «resposta d'esforç de treball». Es feia una comparació entre quant havia treballat el grup experimental en relació amb el grup de control. Per exemple, les xifres sobre la mitjana d'hores treballades per setmana molt sovint es van mal interpretar per donar entenent que entre el 5% i el 7,9% dels que van rebre els diners van deixar de treballar. El percentatge de participants,

però, tant en el grup d'experimentació com en el de control, que van deixar la feina (tant voluntàriament com si van ser acomiadats) va ser aproximadament el mateix. La reducció d'hores observada en l'esforç laboral va correspondre principalment als treballadors del grup experimental, que van trigar més temps a trobar la pròxima feina quan van quedar sense feina, la qual cosa va ser possible gràcies al suport que rebien. Un problema més greu que les interpretacions errònies sobre la dimensió de la reducció de l'esforç de treball va ser que es va assumir que qualsevol reducció de treball, per molt petita que fos, era un efecte secundari extremadament negatiu. Aquesta reacció als resultats experimentals va ser un reflex de les idees d'aquell moment, ja que polítics com ara Ronald Reagan començaven a rebre suport per retallar el sistema del benestar, en lloc d'expandir-lo i millorar-lo. No obstant això, no va ser fins al govern demòcrata del president Clinton que es va dur a terme una reforma profunda del sistema del benestar social. Es va aprovar la Llei de reconciliació de responsabilitat personal i oportunitats de treball, que va atorgar als estats el control del benestar, la qual cosa va posar fi a sis dècades de control dels programes per part del govern federal. En desmantellar aquest model, es va crear una cosa nova: el programa d'assistència temporal per a famílies necessitades (TANF), que va canviar l'estructura de finançament i les prestacions de l'assistència per diners en efectiu. En lloc de finançar el benestar d'una manera més oberta, ara el benestar es finançava mitjançant subvencions federals als estats, juntament amb el requisit que els estats havien d'igualar algunes de les partides federals. Sobre la base de les polítiques aprovades per Reagan i el principi fonamental de la «responsabilitat personal», el TANF va afegir-hi requisits de treball per a l'ajuda, i va reduir la quantitat d'adults susceptibles de rebre les prestacions.

Força més tard, el 2018 es comença a parlar de nou de la reforma del model social del benestar als Estats Units. D'una banda, la reestructuració del sistema social forma part de l'agenda política del president Trump, que argumenta que el sistema actual és ineficaç i insuficient a causa dels baixos nivells de desocupació. Tot i que encara no és clar, hom creu que aquestes noves regulacions se centrarien en les retallades i en imposar els requisits de treball més estrictes. De fet, molts conservadors de l'era Trump miren cap a la política del TANF de Clinton com a model, tot argumentant que va tenir èxit en la reducció de despeses i la quantitat de casos d'assistència social. No obstant això, segons diversos estudis del TANF i els seus beneficiaris, ni tan sols arriba als estatunidencs més pobres i gairebé ha deixat de complir la funció de treure la gent de la pobresa. D'altra banda, hi ha els que pensen que la reforma social de l'era Clinton no va solucionar el benestar, sinó que el va destruir. D'aquesta manera, si s'apliquessin canvis semblants al Medicaid (el programa d'assegurances de salut del govern dels Estats Units per a la gent necessitada) i als beneficiaris dels cupons d'aliments (SNAP), probablement el resultat seria el mateix. Al final dels anys noranta, l'economia estava en auge i a molts analistes els semblava que les reformes del contracte social de l'era Clinton eren un èxit. Però quan va arribar la crisi financera del 2008, el nombre de famílies amb nens que viuen en la pobresa va arribar a 1,5 milions, de manera que ara alguns es demanen si el marc anterior serveix per als temps de recessió.

El govern Trump ja està reduint els programes crítics de lluita contra la pobresa. Els estats fan servir excuses semblants per justificar l'eliminació de la xarxa de seguretat social i pressionen amb l'exigència de requisits de treball més estrictes i exigint dràstiques retallades dels programes clau. Actualment hi ha un debat al Congrés sobre els requisits de treball per als beneficiaris dels cupons d'aliments, i el 2018 una acció executiva anomenada «La reducció de la pobresa als Estats Units» va permetre que els estats implementessin els requisits de treball per a Medicaid.

En la data de publicació d'aquest capítol, set estats han implementat requisits de treball per a Medicaid, i n'hi ha nou més que van pel camí de fer-ho.

Tornant a la renda bàsica, entre els que la consideren una part fonamental d'aquest procés de reinvençió del sistema social hi ha divisió. D'una banda, els defensors de la renda bàsica universal. La proposta ha estat àmpliament discutida no fa gaire en el context dels Estats Units per aquells que desconfien de l'atur i la inseguretat econòmica que comporten l'automatització i la intel·ligència artificial. La renda bàsica universal, segons molts a Silicon Valley, podria ser una part de la solució perquè facilitaria la transició per als que es troben en risc de desplaçament laboral, estabilitzaria els ingressos en tots els àmbits i permetria que els residents continuessin amb la capacitat i formes alternatives de treball.

D'altra banda, el corrent més recent de la renda bàsica, en el qual s'emmarca la meua feina a la ciutat de Nova York, és que no hauria de ser universal sinó una política més dins una sèrie de mesures, amb l'objectiu de garantir un ingrés mínim per als treballadors pobres. És a dir, cal continuar creant ocupació i invertint en el treballador per ajudar-lo a accedir a llocs nous. Però en aquest moment econòmic, i davant la realitat de l'actual govern federal, hi ha un consens creixent sobre la lluita per la reducció del paternalisme i resistir la tendència federal, i, en particular, un interès més gran per explorar les transferències monetàries com una mesura per ajudar els treballadors. La ciutat de Nova York encapçala aquesta línia de pensament.

3.2. L'administració local i la societat civil com a baluards del canvi

Davant l'actual govern federal republicà, les ciutats prenen posicions sense precedents. Les administracions locals de tot el país senten que han de proposar alternatives. I Stockton ha fet el primer pas en aquest sentit. El 2016, el carismàtic Michael Tubbs, de 26 anys, és elegit alcalde de la ciutat de Stockton, una ciutat de 300.000 habitants prop de San Francisco que encara mira de recuperar-se de la recessió. Poc després de començar el seu mandat, es converteix en el primer càrrec electe dels Estats Units a defensar la renda bàsica. S'alia amb Economic Security Project per crear SEED, el programa per a l'empoderament econòmic a Stockton, amb la idea de repartir 500 dòlars el mes als seus ciutadans. Tubbs, molt actiu a les xarxes socials, s'alia amb un altre paladí de la renda bàsica, Chris Hughes i el seu equip. Hughes va ser cofundador de Facebook amb Mark Zuckerberg, però va marxar de la companyia molt aviat, va anar a Nova York i des d'aleshores s'ha dedicat a la filantropia i a mirar de fer tirar endavant idees progressistes. El seu projecte més recent és aquest d'Economic Security Project, una plataforma creada el 2016 dedicada a materialitzar la idea de les transferències de diners incondicionals. Chris Hughes esdevé ràpidament la cara més coneguda de la renda bàsica i troba en Tubbs un jove polític carismàtic i progressista amb el qual formar una aliança. La iniciativa té un gran èxit des del punt de vista comunicatiu, ja que ben aviat aconsegueix cobertura als mitjans de comunicació nacionals. Tanmateix, el que havia començat com un projecte ambiciós de convertir Stockton en una prova de la renda bàsica universal finalment fracassa, ja que tan sols 100 ciutadans reben el xec mensual de 500 dòlars, principalment a causa de les dificultats a l'hora de trobar donants que permetin finançar privadament aquesta iniciativa. Però això ja no importa, ja que és un èxit de comunicació tan gran que les ciutats comencen a interessar-se per aquesta qüestió i consideren com a referents tant aquesta petita ciutat californiana com l'Economic Security Project de Hughes.

Al mateix temps, altres localitats petites comencen a experimentar amb formes de transferències incondicionals de diners. Per exemple, a la ciutat de Santa Monica,

també a Califòrnia, l'ajuntament comença a donar 500 dòlars el mes a un grup d'ancians necessitats. Fins i tot sorgeixen iniciatives privades en aquest sentit. La més famosa, sense participació de cap administració, és la d'Y Combinator. La divisió de recerca d'aquesta firma de capital risc californiana posa en marxa un experiment a dues ciutats nord-americanes que encara no s'han fet públiques. Es tracta del programa més ambiciós fins avui, i aspira a donar 1.000 dòlars mensuals a mil residents de barris d'ingressos baixos.

Altres grans ciutats ja hi estan rumiant, però. A Chicago, l'ajuntament proposa una legislació per crear un grup de treball que estudiï la renda bàsica i la reforma de l'EITC com a solucions potencials a la inestabilitat econòmica de la ciutat. La resolució, presentada pel regidor Ameya Pawar, incloïa la convocatòria de fundacions, filantrops i acadèmics per desenvolupar un model de proves d'ingressos baixos que proporcionï 500 dòlars incondicionals el mes a mil famílies de Chicago. La tardor del 2018 es posa en marxa el grup de treball «Famílies resilients», constituït per l'administració local i altres institucions de la societat com ara alguns sindicats i la Creu Roja.

Mesos abans, a Nova York, un petit grup ja havíem començat a treballar a porta tancada en l'estudi d'una renda bàsica per a la ciutat. Amb una estratègia de baix cap a dalt, comencem a teixir aliances amb la societat civil per identificar els principals problemes econòmics de la ciutat i veure com la renda bàsica podria posar-hi remei. Treballem amb investigadors de les universitats de Princeton, Columbia i Nova York, com també amb grans instituts de recerca com ara PolicyLink, Aspen Institute i, naturalment, l'Economic Security Project. Totes aquestes converses són privades i no constitueixen cap promesa política d'implementar la renda bàsica a Nova York.

La tasca no és pas fàcil perquè hi ha un precedent, quan Michael Bloomberg era alcalde de la ciutat, que va decebre tant els socis filantròpics que l'havien finançat com la mateixa administració. «Family Rewards» va ser el primer programa integral de transferències de diners en un país desenvolupat. Engegat el 2007 pel Centre per a l'Oportunitat Econòmica de la ciutat de Nova York, va oferir assistència en efectiu a famílies d'ingressos baixos per mitigar-ne les dificultats immediates, però va condicionar aquesta assistència als esforços de les famílies per augmentar el seu «capital humà», amb l'objectiu de reduir la pobresa de la segona generació. Per tant, el programa va vincular una àmplia gamma de recompenses en efectiu (incentius financers) a activitats en les àrees d'educació infantil, atenció mèdica preventiva de les famílies i ocupació dels pares. «Family Rewards» es va establir a sis de les comunitats més pobres de la ciutat de Nova York. El projecte va involucrar aproximadament 4.800 famílies amb 11.000 infants. La meitat de les famílies podien rebre les recompenses en efectiu si complien les condicions requerides: una mitjana de 8.700 dòlars en total durant el període de tres anys en què va estar en funcionament. El programa va tenir alguns resultats positius, però va deixar molts problemes sense resoldre. L'entrebanc principal va ser que no va poder trencar el cicle de la pobresa, tal com s'havia promès. Les quantitats de diners assignades eren petites i, un cop concedides, calia complir certes condicions, com ara una visita mèdica. Tot i no tractar-se d'una transferència incondicional, va deixar empremta a la ciutat de Nova York.

Malgrat aquest precedent, les converses dins l'administració local avancen amb fermesa i la ciutat decideix participar, juntament amb diverses universitats i altres ciutats, en el programa «Baby's First Years», que dona transferències mensuals a mares de pocs ingressos que acaben de tenir un fill. A diferència de «Family Rewards», l'única condició, a més del nivell de renda, és haver tingut un fill: les mares reben

prop de 300 dòlars mensuals durant dos anys sense lligams ni condicions. Aquest programa representa el primer pas de la ciutat de Nova York amb vista a entendre millor els efectes de la renda bàsica.

4. L'evidència com a factor unificador de l'estratègia política

En aquest entorn d'escepticisme sobre la capacitat de la renda bàsica de generar canvis reals, es requereix tenir resultats concrets per poder avançar. Els darrers anys ha augmentat l'interès als Estats Units pels experiments socials que demostrin l'eficàcia de les polítiques públiques. De la mateixa manera que en la recerca mèdica, aquests experiments poden aportar rigor científic per destriar el que funciona del que no ho fa. La prova del cotó fluix per comprendre una nova política social és un assaig aleatori controlat (*randomized control trial*). Si comparem un grup de persones que reben un ingrés bàsic amb un grup idèntic de persones que no el reben, podem aïllar i quantificar els efectes d'un ingrés bàsic.

Els resultats dels experiments socials sovint han tingut un paper important a l'hora d'establir polítiques els últims anys als Estats Units, incloent-hi naturalment la ciutat de Nova York. L'impuls d'aquesta ciutat per implementar l'educació infantil universal, per exemple, es basava en recerques anteriors assajades a Illinois i Michigan, que demostraven com les inversions en educació en els primers anys de la infància produeixen impactes socials molt positius. En l'esforç per obtenir suport per al programa, la ciutat de Nova York es va basar en aquesta recerca que oferia resultats fefaents de la utilitat que en podria derivar. Es tracta d'una de les mesures més remarcables de l'administració de l'alcalde Bill De Blasio, que ja arriba a 70.000 infants de 4 anys i s'està expandint gradualment als de 3 anys, amb l'objectiu que el 2021 arribi a tota la ciutat.

Aquesta tendència s'està estenent lentament a la renda bàsica, entre altres coses gràcies a l'èxit comunicatiu de l'experiment Mincome. A la ciutat de Manitoba, al Canadà, els anys setanta es va fer un experiment que es va cancel·lar abans que se n'avaluessin la majoria de resultats. Es van deixar d'examinar 1.800 caixes de carpetes amb arxius, fins que el 2009 la investigadora Evelyn Forget va obtenir una subvenció per començar a examinar-les. Potser va ser mèrit seu d'explicar els resultats obtinguts d'una manera entenedora, o potser la situació política d'aquell moment va fer que el públic fos més receptiu a aquest debat. Pel motiu que sigui, els resultats del projecte Mincome, publicats no fa gaire, han tingut un impacte molt més positiu en el debat de la renda bàsica que no pas les conclusions experimentals dels NIT publicades durant els anys setanta. Els mitjans de comunicació van anomenar Manitoba «la ciutat sense pobresa» i van destacar els efectes positius de l'experiment, com ara, entre altres, la reducció de les hospitalitzacions, especialment per problemes de salut mental i accidents.

Actualment, diverses iniciatives als Estats Units han apostat per estudiar la renda bàsica. Els projectes existents són prometedors, però hi ha dubtes sobre l'escalabilitat i fins a quin punt seran factibles. També hi ha moltes llacunes en la recerca històrica de la renda bàsica, així com en la que s'està proposant. L'evidència sobre transferències de diners incondicionals en efectiu es basa en proves pilot d'abast limitat, com al cas de l'estudi de Stockton a Califòrnia, o l'aplicabilitat de les quals a ciutats com Nova York és limitada, com ho indiquen els estudis ja conclusos de GiveDirectly a Kenya i l'Índia.

No obstant això, coneixem els efectes de l'únic cas real de renda bàsica: el d'Alaska. Els seus habitants reben aproximadament 2.000 dòlars l'any per persona, a través del Fons Permanent d'Alaska. Es tracta d'un fons diversificat, capitalitzat per

l'explotació del petroli en terres de propietat pública. El programa té tant d'èxit entre els habitants d'Alaska que quan s'enfronten a l'opció de reduir els impostos o bé mantenir els pagaments en efectiu, el 71% diuen que s'estimen més mantenir els pagaments. Tot i que els residents d'Alaska diuen que ara són més feliços que abans, l'evidència no és científica, ja que no hi ha una realitat paral·lela amb la qual comparar-la, que és el que pretenen fer els assaigs aleatoris controlats.

L'únic altre cas de renda bàsica als Estats Units, el d'una tribu cherokee, sí que ha estat molt estudiat. Tots els indis cherokees registrats d'una regió de Carolina del Nord reben entre 3.500 i 6.000 dòlars un o dos cops l'any, provinents dels beneficis d'un casino de la regió. Els anys noranta, uns investigadors de la Universitat de Duke estudiaven la salut mental dels infants cherokee a la regió quan es va construir el casino i es van començar a repartir els beneficis entre la població, de manera que es van crear les condicions idònies per a un experiment natural. Tres dècades de recerca longitudinal donen suport a l'evidència anecdòtica que els diners han tingut profunds efectes positius, sobretot en l'àmbit educatiu i de salut mental, com també d'estalvi social. Els nens els ingressos familiars dels quals van augmentar per damunt de la taxa de pobresa van mostrar una davallada del 40% en problemes de conducta. Això és cert en problemes emocionals i de comportament, com també en taxes d'addicció a les drogues i l'alcohol. Aquest cas representa una prova contundent per al debat econòmic, ja que un estudi recent indica que aquests beneficis s'acosten ja al nivell dels ingressos bàsics amb prou feines quatre anys després de la implementació.

En aquesta onada d'experimentació que s'ha viscut des del 2017, però, diversos experiments es van escurçar, endarrerir o van acabar poc temps després d'haver estat posats en marxa, sobretot per la dificultat de finançar-los. Els experiments han de comptar amb donants generosos i, sovint, resulta difícil d'obtenir els fons que calen. Y Combinator, per exemple, ha de recaptar 60 milions de dòlars de fundacions i grups filantròpics, i ha anunciat que la prova no començarà fins que s'obtingui tot el finançament. Això vol dir que l'obtenció de dades, tan necessàries per poder avançar en la implementació de polítiques de renda bàsica, és en risc.

5. Una peça del trencaclosques que cal resoldre

Davant la situació dels projectes que hem anat explicant, la reflexió dels grups d'interès defensors de la renda bàsica i d'alguns grups dins els governs locals és que un programa pilot a Nova York podria impulsar encara més el debat i omplir els buits que encara hi ha en els camps de la recerca i la política als Estats Units.

La qüestió és saber quina part del trencaclosques és més important resoldre. Per encertarla, tornem a reflexionar sobre el moment polític actual. La tendència a imposar condicions a les prestacions es basa en dues suposicions errònies: la primera sosté que, sense imposar condicions, les persones d'ingressos baixos utilitzaran malament els fons. La segona, que les transferències d'efectiu incondicionals desincentiven el treball. A més, combinat això amb la visió tradicional sobre la mobilitat, segons la qual a la població d'ingressos baixos només li cal una feina per sortir de la pobresa, tot plegat representa una barrera per a qualsevol debat sobre la reforma i l'expansió de les polítiques socials.

En aquest context, la ciutat de Nova York pretén centrar-se a resoldre les qüestions fonamentals del debat en curs. Probablement un estudi de dos o tres anys no podrà demostrar que les famílies que participen en el programa surten de la pobresa, de manera que no hem de córrer el risc de caure en el mateix error que el programa «Family Rewards» de l'era Bloomberg. No obstant això, la hipòtesi fonamental per

a la ciutat de Nova York és aquesta: una inversió a curt termini en capital humà que doni resultats positius d'ocupació a llarg termini. Durant la prova, esperem que els ingressos addicionals ajudin els participants a mantenir la feina i els permetin ajustar l'ús del temps entre la feina remunerada i la capacitació laboral o els programes educatius. Això crearà una oportunitat a llarg termini perquè els participants millorin les seves perspectives d'ocupació i guanys futurs.

La teoria del canvi, doncs, és que les transferències d'efectiu incondicionals proporcionen estabilitat perquè atorguen la llibertat d'usar l'ingrés addicional de la manera que tingui sentit per a la persona o la família que el rep. Per exemple, als treballadors d'ingressos baixos els pot ajudar en matèria de mobilitat a llarg termini, per exemple:

- Inversions a curt termini en capital humà: els ingressos addicionals ajuden a mantenir la feina i els permet d'ajustar l'ús del temps entre la feina remunerada i la capacitació laboral o els programes d'educació. Això crea oportunitats a llarg termini perquè els participants millorin les seves perspectives d'ocupació i guanys futurs.
- Dpendre diners de manera que això produeixi efectes positius en l'ocupació, el benestar i la salut: esperem veure un augment en la despesa d'elements essencials de la llar que redueixen les barreres a la mobilitat, com ara pagar el transport, la roba o algú que tingui cura dels nens, despeses necessàries per poder anar a una entrevista o arribar a la feina.
- Utilitzar els diners per pagar factures i reduir l'endeutament: creiem que l'ingrés addicional es correlacionarà directament amb un augment del pagament puntual de les factures i millors qualificacions de crèdit. Això millorarà la capacitat de recuperació financera i permetrà reduir l'estrès emocional que causen les factures d'atenció mèdica inesperades i els impagaments.
- Altres canvis positius en el comportament que estan relacionats amb millores a llarg termini en la mobilitat econòmica intergeneracional: els exemples inclouen la reducció a curt termini de la mobilitat forçada i l'augment de l'assistència escolar dels infants.

En general, una iniciativa d'aquestes característiques a Nova York serà un èxit si som capaços de provar i comunicar de manera efectiva si més no algunes de les peces del trencaclosques, especialment les que són més rellevants per a la política social i estan subjectes a l'escrutini públic, com ara l'ús indegut de fons quan als treballadors d'ingressos baixos se'ls proporciona un salari mínim.

6. El cost com a problema per a la implementació i la gran estratègia per solucionar-lo: la construcció d'un moviment d'àmbit nacional

Si la ciutat de Nova York donés uns 1.000 dòlars mensuals al milió de treballadors pobres que hi viuen, el cost d'aquest programa seria d'uns 10.000 milions anuals. Això equivaldria a l'11% del pressupost municipal, que és de 88.700 milions. Per comparació, els crèdits tributaris de l'EITC a la ciutat són de 2.500 milions aproximadament.

La proposta més estesa és finançar la renda bàsica a través de nous impostos o fluxos d'ingressos a més dels impostos progressius sobre els ingressos. Els impostos a les transaccions financeres, o la taxa Tobin, en són un exemple. En imposar una tarifa minúscula a les transaccions financeres, aquest impost podria descoratjar algunes operacions especulatives i d'alta freqüència, que no aporten valor social.

Un informe recent estima que un impost a les transaccions financeres del 0,1% podria recaptar aproximadament 100.000 milions de dòlars l'any, un cop estigués totalment implementat. Els impostos al valor afegit, que imposen el valor afegit de les empreses en cada etapa de producció, en són un altre exemple. Un 5% d'IVA, modest per als estàndards globals, pot recaptar entorn de 160.000 milions de dòlars anuals. Aquests impostos són apreciats pels economistes, ja que les seves distorsions són mínimes, i podrien contribuir a sufragar l'elevat cost de l'assistència social ampliada.

En tot cas, les ciutats hauran de cercar suport financer a l'estament administratiu següent, que és l'estat. Com que l'estat controla els impostos, la implementació del programa a tota la ciutat requeriria la cooperació de l'estat, amb l'autorització perquè la ciutat recaptés els ingressos necessaris per finançar les transferències, o bé, alternativament, perquè es financés amb fons controlats per l'estat. El programa d'educació infantil universal de la ciutat és un exemple d'aquesta segona fórmula, de manera que l'estat de Nueva York finança completament un programa que només s'aplica dins la ciutat de Nova York.

Els models de propietat pública ofereixen un conjunt final d'opcions de finançament més interessant, però traslladar això a les ciutats i els estats de moment sembla més difícil que no l'alternativa de finançar la renda bàsica amb impostos. Aquests models exigeixen unir capital en un fons de riquesa de gestió pública. El fons després distribueix els seus rendiments d'inversió com a dividends en efectiu, universalment o bé a un subconjunt específic de la població. Aquest model s'exemplifica millor en el Fons Permanent d'Alaska. Els fons de propietat pública, però, no cal que siguin capitalitzats mitjançant recursos naturals. Els defensors dels ingressos bàsics han proposat capitalitzar el fons amb altres actius públics, béns seents, accions d'empreses que probablement es beneficiïn de l'automatització, o bé una part de totes les noves emissions de capital.

Resoldre totes aquestes incerteses entorn de la implementació no és pas una tasca fàcil. La manera de fer-ho passa per crear una coalició, tan bon punt es tingui prou evidència per convocar altres ciutats a la mesa, i compartir els resultats i la feina per difondre el canvi per tota la nació.

És per això que, en l'hipotètic cas del llançament d'una iniciativa de renda bàsica a la ciutat de Nova York, es miraria de trobar el suport de socis acadèmics i de la societat civil. Això augmentaria el nombre dels defensors de les transferències d'efectiu i influiria en el debat nacional sobre la pobresa i la reforma social, abans fins i tot que l'estudi comenci a produir resultats. És raonable pensar que l'atenció dels mitjans i el suport polític per a aquesta iniciativa a Nova York sigui d'abast nacional, i els resultats del programa pilot també seran aplicables a tots els Estats Units. Més de la meitat dels estats (29 en total, més el Districte de Colúmbia) complementen el crèdit a l'impost sobre l'ingrés del treball (EITC), la qual cosa suggereix un ampli suport al principi de complementar els salaris dels treballadors d'ingressos baixos. Molts d'aquests estats han d'afrontar els mateixos problemes de desigualtat econòmica i precarietat que Nova York, de manera que és raonable pensar que els líders progressistes d'aquests estats seguirien el lideratge de Nova York i consideraran un suport semblant per a aquests treballadors.

7. Conclusió: la renda bàsica, una realitat als Estats Units

Molts defensors de la renda bàsica als Estats Units argumenten que aquesta mesura política necessàriament adoptarà la forma d'un impost negatiu sobre la renda (NIT), que, com el crèdit tributari per ingressos del treball (EITC), són, en essència, transferències en efectiu. A través d'un impost a la renda negatiu, els ingressos baixos es completen amb una transferència d'efectiu, que minva gradualment a mesura que augmenta l'ingrés del treball. Al contrari, un NIT dissenyat principalment per combatre la pobresa ha d'actuar com un ingrés mínim garantit. Aquest sistema establiria un salari mínim per a totes les llars amb ingressos meritats, i la transferència es redueix lentament a mesura que augmenta l'ingrés i s'integra en la tributació progressiva dels ingressos. Una proposta per a un NIT d'abast nacional amb un mínim de 12.000 dòlars anuals, que s'integraria en el sistema EITC existent, costaria uns 500.000 milions de dòlars l'any. Tot i que aquesta quantitat és si fa no fa la meitat de la despesa discrecional actual, representa menys del 3% del PIB total. El fet d'afegir-la elevaria la despesa del sector públic dels Estats Units al 40% del PIB aproximadament, una xifra encara a l'extrem inferior de la despesa pública als països de l'OCDE.

Independentment de la forma que adopti la renda bàsica, davant els reptes que planteja la nova economia, un ingrés bàsic hauria de ser incondicional i proporcionar un salari mínim per mitigar la inseguretat de l'ingrés quan es perden feines o es retallen les jornades laborals. Això vol dir que si algú perd la feina a causa d'una interrupció tecnològica, té una xarxa de seguretat en què pot confiar mentre cerca una nova feina o desenvolupa noves habilitats. O una mare soltera que té dues feines de salari mínim per arribar al final del mes, pot perdre alguns torns per fer un curs de capacitació en salut o invertir en l'educació del seu fill. Aquesta forma de renda bàsica, però, no és la panacea que substitueixi altres ajudes públiques i esforços de l'administració, sinó que qualsevol transferència de diners incondicional s'hauria de complementar amb els programes existents.

Nova York ja ha fet esforços extraordinaris per combatre les causes i els símptomes dels reptes que afecten els treballadors d'ingressos baixos. Així i tot, el sistema de seguretat social existent i les eines polítiques han de ser més fermes per donar suport a aquest grup d'una manera efectiva. Tot i que s'han proposat diverses solucions noves, cal fer-hi més recerca per provar quin efecte tindrien. Cal fer recerques innovadores que permetin formular polítiques socials i transformar el relat sobre la pobresa, que actualment es veu distorsionada pels tòpics sobre l'ús indegut de les prestacions o la manca d'ètica laboral, que perjudiquen encara més aquest grup demogràfic.

Sota l'administració actual, la ciutat de Nova York ha establert l'educació infantil universal (pre-K) i ha creat més de 100.000 habitatges públics. Ha reforçat la protecció dels llogaters, inclosa la garantia d'accés a assessorament legal en cas de desallotjament. Al final del 2018, el salari mínim de la ciutat va augmentar a 15 dòlars l'hora. A més a més, el pla «New York Works» va dissenyar una estratègia per crear 100.000 llocs de treball de qualitat i programes de capacitació per assegurar que aquestes feines siguin accessibles per als estudiants de la universitat pública de Nova York (CUNY) i els ciutadans amb mitjans modestos.

Recentment s'han anunciat plans per garantir l'atenció mèdica a tota la població de Nova York i proporcionar vacances pagades i un estalvi per a la jubilació dels treballadors que encara no gaudeixen d'aquests beneficis. Tot això són moviments importants per millorar el nivell de vida, però encara hi ha 3,8 milions de novaiorquesos en la pobresa o prop de caure-hi (gairebé un milió dels quals amb feina),

segons les darreres dades disponibles. La persistència d'aquests nivells de pobresa, malgrat les accions que ja han estat empreses, subratlla la necessitat d'innovació i experimentació amb nous enfocaments de protecció social i inclusió econòmica.

Quan es va crear l'última xarxa de seguretat social, el president Franklin D. Roosevelt va demanar al seu govern que respongués a la Gran Depressió amb una «experimentació audaç i persistent». Aquest mateix enfocament és el que cal adoptar avui: hem de generar idees noves i audaces per resoldre els problemes d'avui. Hem d'«experimentar» en el sentit científic del terme: crear programes nous i aplegar acuradament les dades sobre si són efectius o no, i evolucionar a mesura que obtenim informació sobre les mesures que funcionen i les que no. La ciutat de Nova York ha estat a l'avantguarda d'aquests esforços per tornar a imaginar la xarxa de seguretat social per al segle XXI, i esperem que continuï liderant el camí cap a una seguretat econòmica més gran per a tothom.