

**Implementación
de la Reforma de
Bienestar Social
en Puerto Rico:
Informe Sobre el Estado Actual**

SERIE DE DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN (1-01)

La Implementación de la Reforma de Bienestar Social en Puerto Rico: Informe Sobre el Estado Actual

Traducción del informe:

**“Welfare Reform Implementation in Puerto Rico:
A Status Report”**

Preparado por:
Norma Boujouen Ramírez, Ph.D.

Consejo Nacional de la Raza
1111 calle 19, N.W.
Suite 1000
Washington, DC 20036
(202) 785-1670
www.nclr.org

13 de junio, 2001

AGRADECIMIENTOS

Quiero hacer llegar mi agradecimiento a todas las personas del Departamento de la Familia que con su ayuda e información brindada hicieron posible la realización de este trabajo.

En primer lugar, agradezco la colaboración de Angie Colomer, Directora del Instituto de Educación y Adiestramiento del Departamento de la Familia, que sirvió de enlace con ADSEF e hizo factible mi primera cita con el personal ejecutivo del programa TANF.

En segundo lugar, estoy en deuda con el personal del programa TANF cuyo apoyo y colaboración hizo posible que recopilara datos e información sobre la reforma de bienestar público en Puerto Rico. Sobre todo, deseo agradecer a las siguientes personas:

Laura Alvarez, Directora del Programa TANF, que a pesar de su atareada agenda diaria, tomó tiempo libre para responder a mis preguntas.

Agustina Rivera, Directora Ejecutiva II, quien me presentó al resto del personal del TANF, proveyéndome datos e información y quien siempre estuvo disponible para responder mis preguntas.

Carmen Sacarelo, Directora Ejecutiva I, por su ayuda e interés en buscar información adicional durante el proceso de recopilación de datos.

Eunice Pabón, Directora Ejecutiva I, por su disponibilidad al surgir preguntas sobre los datos.

José Otero, Oficinista III, por su ayuda y explicaciones sobre los informes estadísticos mensuales.

Margarita Vázquez, Administradora de la Oficina, merece reconocimiento especial por su gran interés y disponibilidad en prestarme su ayuda durante el proceso de recopilación de datos e información.

Jenny Jiménez, Asistente Administrativa, quien también ofreció su ayuda y siempre estuvo disponible para ayudarme en todo lo que necesitara.

Le agradezco a varias personas del Consejo Nacional de la Raza el apoyo que me brindaron, entre ellas: Sonia Pérez, Vicepresidenta Auxiliar, por su asesoría y valiosos comentarios; Eric Rodríguez, Director de la Iniciativa Movilidad Económica, por el apoyo ofrecido; María Eugenia Lane, Asistente Administrativa, por su asistencia en la investigación y preparación de los cuadros; Jennifer Kadis, Editora, por el trabajo editorial de la versión original en inglés; y Magdalena Freeman, que editó y revisó la versión en español de este informe. De igual manera mi agradecimiento a Ofelia Ardón-Jones, Especialista “Senior” en Diseño, de la Unidad de Gráficas y Diseño, por su ayuda con el diseño, arreglo e impresión de este informe.

La responsabilidad única del contenido de este informe recae en la autora y el Consejo Nacional de la Raza y no necesariamente reflejan las opiniones de los patrocinadores de NCLR (siglas en inglés) ni de las personas que brindaron asistencia.

TABLA DE CONTENIDO

Agradecimientos

I.	Introducción	1
II.	Contexto de la Implementación de la Reforma de Bienestar Social	3
	Condiciones socioeconómicas	3
	Política Pública	7
III.	Administración e implementación del programa TANF	8
	Estrategias de ubicación de empleo	9
IV.	Cambios en los casos del programa AFDC/TANF	10
	Perfil de los beneficiarios	11
	Cambios en el volumen de casos	12
	Cierre de casos	13
V.	Las beneficiarias de TANF y empleos	14
	Barreras a las oportunidades de empleo	16
	Empleo de las participantes TANF	17
	Participantes difíciles de emplear	19
VI.	Efectos de la reforma de bienestar social: una evaluación preliminar	20
VII.	Próximos pasos a tomar	22
	Notas	25
	Anexos	29
	A. La Ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidad de Empleo	29
	B. Estipulaciones principales de la ley de reforma	30
	C. Listado de agencias delegadas	33

INTRODUCCIÓN

Transcurridos casi cuatro años desde que la ley de reforma de bienestar social, Ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidad de Empleo (PRWORA, por sus siglas en inglés)* entrara en vigor se han producido numerosos informes que describen una reducción significativa en el número de casos de bienestar social en los Estados Unidos continental. Investigadores y analistas de políticas públicas han seguido de cerca la implementación de la reforma y su impacto en los estados, comunidades y familias. Muy pocos de estos informes, sin embargo, han incluido el efecto de la reforma de bienestar social en poblaciones específicas como la comunidad latina en los EE.UU. continental. Estos estudios e informes tampoco han examinado suficientemente el caso de los residentes en Puerto Rico.

Puerto Rico, al igual que los 50 estados, y en respuesta a los cambios al nivel federal, ha pasado por distintas etapas de reforma de bienestar social. Un breve recuento de la política de bienestar social en Puerto Rico demuestra que durante 58 años, Puerto Rico le ha brindado ayuda económica a aquellos miembros de la sociedad cuyos ingresos son inadecuados para cubrir sus necesidades básicas. En 1943 se crea el primer programa de asistencia económica llamado Asistencia Económica Pública, adscrito a la División de Bienestar Público¹ del Departamento de Salud de Puerto Rico,² que operaba con fondos estatales. En 1952, se extienden a Puerto Rico los programas Títulos I, IV, X, XIV y XVI de la Ley de Seguro Social del 1935; desde entonces, fondos federales han financiado parcial o completamente los programas de ayuda económica para la población pobre del país.

En 1967, a tenor con la tendencia del gobierno federal de promover el empleo de los beneficiarios, Puerto Rico establece el Programa de Incentivos de Trabajo (WIN, por sus siglas en inglés). La finalidad de este programa fue ayudar a los miembros adultos de las familias AFDC a conseguir trabajo. Dos décadas más tarde el énfasis en el empleo se convierte en el puntal de la ley de reforma de bienestar social mejor conocida en inglés como “Family Support Act” (Ley de Apoyo a la Familia). El propósito fundamental de la ley fue inducir a los beneficiarios a abandonar la beneficencia pública a través de la educación, el adiestramiento y el empleo. El eje central de la Ley de Apoyo a la Familia fue el programa de adiestramiento, Oportunidad de Empleo y Destrezas Básicas (Job Opportunities and Basic Skills, JOBS) que reemplazó al programa WIN. Esta iniciativa hacía obligatorio que cada estado y Puerto Rico, basándose en guías federales, estableciera su propio programa JOBS. PASOS, como se le llamaba al programa en Puerto Rico, brindaba a las beneficiarias AFDC, adiestramiento y servicios de apoyo tales como cuidado de niños, transportación y gastos relacionados a las actividades de empleo. El programa se enfocaba en los beneficiarios que llevaban largo tiempo en el

* Véase Anexo A

sistema de bienestar para prepararlos a incorporarse a la fuerza laboral lo antes posible.³

Recientemente, como parte de la ley federal de reforma de bienestar público de 1996, el programa AFDC fue reemplazado por el programa de Ayuda Temporal para Familias Necesitadas (TANF, siglas en inglés para Temporary Assistance for Needy Families), poniéndose en vigor las estipulaciones de la ley para traer cambios en las ayudas económicas a las familias pobres con niños.** Los fondos del programa también se utilizan para proveerle ayuda económica a la población envejeciente y discapacitados mentales y físicos (categorías ABD), aunque las estipulaciones de TANF sólo aplican a la categoría C – familias con hijos dependientes.

Es muy poco lo que sabemos sobre el impacto del programa TANF en Puerto Rico ya que sólo un puñado de estudios o informes documentan su implementación o el impacto de la reducción de casos.⁴ Recientemente, dos estudios destacan los riesgos que enfrentan las mujeres que reciben bienestar público en Puerto Rico, de inestabilidad de empleo y otros problemas tales como la violencia doméstica.⁵

Al acercarse el término de cinco años para recibir asistencia pública y dado que la economía de Puerto Rico muestra señales de desaceleración,⁶ el Consejo Nacional de la Raza (NCLR, por sus siglas en inglés), se ha dado a la tarea de analizar la implementación de la reforma de bienestar público en la isla. Este informe comienza con un perfil socioeconómico de Puerto Rico que sirve de contexto y clima de política pública en que discurre la implementación de la reforma de bienestar social. Luego pasa a presentar detalles relevantes sobre la administración del programa TANF. Más adelante, se aborda el tema del volumen de casos y los cambios ocurridos entre 1990 y 1999, a la vez que se examina los factores que podrían afectar las oportunidades de empleo para los beneficiarios de TANF. Finalmente, se ofrece un análisis preliminar de la reforma de bienestar social y los pasos a ser considerados por investigadores y analistas. El anexo ofrece un resumen de la reforma de bienestar social y las estipulaciones más sobresalientes de la ley que conforman el eje de la discusión del tema tratado. Asimismo se ofrece un listado de las agencias delegadas que proveen los servicios de manejo de casos a los beneficiarios del programa TANF.

Los datos e información de este informe se obtuvieron de diversas fuentes: informes anuales del Programa TANF del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos (U.S. Department of Health and Human Services, HHS), Plan de Puerto Rico para Ayuda Temporal a Familias Necesitadas (2000), informes estadísticas del programa TANF, informes de manejos de casos, Plan de Puerto Rico “Welfare-to-Work” (1999), Censo de 1990 y estimados de años recientes, datos del Departamento del Trabajo y otras fuentes de información. Además de los datos obtenidos, se realizaron entrevistas claves con varios miembros del personal administrativo del Programa TANF en Puerto Rico, de las cuales se incluye información relevante en el informe.

** Véase Anexo B

II. CONTEXTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

Para enmarcar debidamente la implementación de la reforma de bienestar social, es preciso examinar las condiciones socioeconómicas en la isla así como también la política pública del gobierno durante la última década.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

Hoy en día, la sociedad puertorriqueña está atravesando por determinadas condiciones sociales y económicas que afectan el bienestar de la población, particularmente la población pobre del país. Las condiciones a considerarse en esta sección tienen mayor repercusión para las madres solteras y aquellas mujeres que se integran a la fuerza laboral con destrezas limitadas.

ALTO COSTO DE LA VIDA

El Índice de Precios al Consumidor, que mide el costo de la canasta de bienes y servicios que consume la familia promedio, fue 5.7% más alto en el 2000 que en el 1999 [año anterior]. Esto significa que el poder adquisitivo del consumidor se ha reducido en un periodo de un año. Determinados renglones han sido afectados por el aumento en los precios. Por ejemplo, la familia puertorriqueña paga precios más altos por las medicinas, cuyo costo aumentó 9.1% entre 1999 y el 2000. Los precios de la gasolina tuvieron un alza de 12.7% y los alimentos cuestan 8.4% más que en 1999. También aumentaron las tarifas del servicio telefónico, ahora provisto por la empresa privada que adquirió la Compañía Telefónica de Puerto Rico. A manera de ejemplo, la tarifa por instalaciones nuevas para clientes residenciales aumentó de \$78.30 a \$118.30. Además, los abonados de la Telefónica tendrán que pagar un cargo mensual de mantenimiento de \$3.00 en adición a la renta mensual del servicio básico. Las tarifas del servicio eléctrico también han ido en aumento. En el mes de mayo del 2000 la tarifa residencial era de \$42.52 (400 KWH) mientras que un mes más tarde aumentó a \$46.83.⁷

CONDICIONES DEL MERCADO LABORAL

En Puerto Rico la tasa de participación en la fuerza laboral en 1999 fue 46.2%. En ese año el salario promedio de los trabajadores en las industrias no-agrícolas era \$274.40. En términos de género, la participación de la mujer en la fuerza laboral fue de 34.7% en 1999 comparado con una tasa de participación de 31.4% en 1990. En cambio, la participación masculina en la fuerza laboral no tuvo cambios significativos; en 1999 la tasa se mantuvo en 60.5% mientras que en 1990 fue de 60.7%.⁸

En 1999, había un total de 1,149,000 personas empleadas en Puerto Rico. Alrededor de 88% se hallaban empleadas en el sector no-agrícola (construcción, manufactura, comercio, servicios, transportación, gobierno y finanzas). Con relación a cada sector, el empleo se distribuyó de la siguiente manera:

construcción (67,800), manufactura (144,600), comercio (206,100), servicios (209,200), transportación (35,300), gobierno (293,800) y finanzas/seguros/bienes raíces (48,700).⁹

En los sectores de gobierno, las finanzas y los servicios, predominan las ocupaciones de cuello-blanco (administración, gerencia, clerical y técnica). El sector manufacturero, a su vez, consiste mayormente de industrias de alta tecnología tales como electrónica, instrumentos científicos, productos farmacéuticos, químicos y sus derivados; sectores que por lo general emplean trabajadores diestros.¹⁰

Según datos del Departamento del Trabajo de Puerto Rico, Puerto Rico tuvo una baja en el empleo entre 1999 y el 2000. Para mayo del 2000, el empleo no-agrícola fue de 989,100 trabajos, lo que representa una baja de 17,500 empleos comparado con el empleo para mayo del año anterior. Varios sectores registraron reducciones. El sector gubernamental registró una baja de 14,700 empleos, los cuales se atribuyen a la privatización de los servicios públicos de salud que ha traído como resultado el desplazamiento de trabajadores. El sector de servicios también ha sufrido pérdida de empleos de 209,200 a 208,400 entre 1999 y el 2000. El empleo en la manufactura se redujo por 4,500 empleos. Los sectores industriales más afectados por la pérdida de empleos fueron las textiles y confección de ropa (1,700 empleos) y alimentos (1,400).¹¹ Estas son industrias manufactureras que emplean una mano de obra abundante, especialmente un número considerable de mujeres. En cambio, el comercio registró una alza de empleos de 206,100 en 1999 a 210,500 en 2000, lo que representa un aumento de 4,400 empleos.¹²

Las cifras oficiales del Departamento del Trabajo también indican que el subempleo alcanzó un 8.8% en 1999; 12% de los trabajadores subempleados trabajaban en comercio, 23% en servicios domésticos o personales y el 10% en otros servicios.

La tasa de desempleo que en los últimos años se había mantenido entre el 12% y el 14%, alcanzó una cifra baja de 10% en mayo del 2000. Sin embargo, la cifra oficial de la tasa de desempleo presenta porcentajes muy por debajo del porcentaje real de la población desempleada ya que los datos se basan en la población que activamente busca empleo y no en el verdadero número de personas que están fuera de la fuerza laboral.¹³ El número de personas fuera del grupo trabajador fue de 1,517,00 en el año fiscal 2000, lo que representa un aumento de 45,000 individuos si se compara con 1,472,000 personas en 1999. Por otro lado, el número de personas en la fuerza laboral civil se redujo por 7,000 individuos, de 1,310,000 en 1999 a 1,303,00 en 2000.¹⁴

ANALFABETISMO

La alta incidencia de analfabetismo en la población puertorriqueña es un problema que recientemente llamó la atención de los medios de comunicación. De acuerdo a cifras del Censo de 1990 (únicos datos disponibles) 373,336 personas mayores de 10 años, que representa el 10.6% de la población total, no saben leer ni escribir en su idioma natal. De un total de

78 municipios, 59 tienen una tasa de analfabetismo que sobrepasa el 10.6%. En estos municipios la tasa de analfabetismo fluctúa entre 16% y 28%. Los expertos en este asunto estiman que en 1990 había cerca de 1.5 millones de analfabetos funcionales que carecían de las destrezas necesarias para llenar solicitudes de empleo o seguir instrucciones escritas. Los análisis de las tendencias en las últimas tres décadas así como las proyecciones de población sugieren que para el 2000 el analfabetismo en la isla podría alcanzar 11%. Este problema se complica por el hecho de que en Puerto Rico no existen suficientes programas de alfabetización ya que solo 11 de estos centros operan en la isla.¹⁵

VIVIENDA Y PERSONAS SIN HOGAR

Numerosos segmentos de la población viven en comunidades de bajos recursos que enfrentan deterioro marcado del entorno, pésimas condiciones de vivienda y carecen de infraestructura básica tales como el sistema de alcantarillado. En estas comunidades las viviendas están construidas de materiales mixtos (madera y cemento) o de madera con techos de zinc. Otro problema serio que enfrentan los residentes de las comunidades pobres es la titularidad de las propiedades ya que numerosas personas nunca han adquirido el título legal del terreno donde se han construido sus casas.¹⁶

Datos del gobierno indican que cerca de 70% de hogares gastan más del 30% de su ingreso en vivienda, mientras que casi un 40% de los hogares enfrentan una carga excesiva de gastos, ya que pagan más del 50% de sus ingresos en vivienda. Este último grupo se halla en alto riesgo de perder sus hogares y convertirse en personas o familias sin hogar.¹⁷

Un asunto que ha sido ignorado tanto por investigadores como por políticos y funcionarios públicos es la posibilidad de desplazamiento de las familias que residen en complejos de vivienda multifamiliares subsidiados por el Plan 8. Bajo este programa, el Plan 8 provee subvenciones atadas a propiedades específicas en lugar de los inquilinos; o sea, las propiedades mismas permanecen subvencionadas. Al presente, los contratos con los propietarios de estos complejos de vivienda están por expirar y los dueños tienen la opción de convertir sus propiedades en lo que en inglés se denomina “rent-to-market”. Esta situación le causa incertidumbre a los inquilinos del Plan 8 (que residen en estos complejos) quienes temen perder sus viviendas.¹⁸ En los próximos cuatro años (2000-2004), 287 contratos expirarán, que suman un total de 11,928 unidades subvencionadas.¹⁹

En Puerto Rico existe un segmento de la población que no tiene residencia estable o un lugar donde vivir. De acuerdo a estimados de agencias públicas y organizaciones sin fines de lucro, el número de personas sin hogar en Puerto Rico debe estar entre 11,000 y 15,000. Las mismas fuentes observan que el número de personas sin hogar menores de 23 años aparenta haber aumentado. Una observación extremadamente inquietante que hacen los proveedores de servicios es que el número de adolescentes sin hogar entre las edades de 13-15 años con problemas de abuso de sustancias ha ido en aumento.²⁰

POBREZA

Como se desprende de la anterior discusión, la pobreza es un problema social profundo en la sociedad puertorriqueña. De acuerdo a cifras del Censo de 1990 (la fuente más reciente de datos poblacionales) la mediana de ingreso de las familias puertorriqueñas era \$9,988, muy por debajo del índice federal de nivel de pobreza de \$12,674. Ese año, 59% de la población de 3,522,037 habitantes vivían bajo el nivel de pobreza. La proporción de familias bajo el nivel de pobreza era 55%. De los 78 municipios, 29 presentaron índices de pobreza más altos que fluctuaban entre el 70% y el 82%.²¹

Las clasificaciones de estructura de familia y de género evidencian que la pobreza es mayor en aquellas familias dirigidas por mujeres solas. Según el Censo de 1990, la mediana de ingreso de las familias compuestas por esposa y esposo era de \$11,954 mientras que el de las familias lideradas por mujeres solas fue de sólo \$6,194. Estas familias encabezadas por mujeres solas tienden a ser más pobres que otras familias, particularmente aquellas con hijos menores de 18 años. Para ese año, 69.9% de las familias lideradas por mujeres eran pobres mientras que más de la mitad de los niños en Puerto Rico eran pobres.²²

Otro factor estrechamente vinculado a la pobreza es la baja escolaridad prevaleciente en la sociedad puertorriqueña. En 1990, la tasa de analfabetismo para personas sin un diploma de escuela superior fue de 64%; con un 52% para aquellos que habían terminado la escuela superior; mientras que el 19% tenía algún grado de universidad. Es interesante notar, que la tasa de pobreza del grupo de personas graduadas de escuela superior aumentó en un 4% entre 1980 y el 1990.²³

La alta incidencia de la pobreza, el desempleo y el analfabetismo han traído como consecuencia que las familias pobres, especialmente aquellas encabezadas por mujeres solas, se vean forzadas a depender de los programas de asistencia pública para su supervivencia. Estos programas son precisamente los que han sido objeto de reducciones encaminadas a su eliminación total.

El perfil socioeconómico que se ha presentado, puntualiza que el contexto dentro del cual se implanta la reforma de bienestar público en Puerto Rico es completamente distinto al de los Estados Unidos, donde se creó la ley de reforma. Particularmente, las condiciones favorables del mercado laboral, tasas bajas de desempleo y la robustez de la economía en general son parámetros críticos para que la reforma de bienestar social dé resultados positivos. Dado que el puntal de dicha reforma es el énfasis en el empleo inmediato y, por consiguiente, la integración de los beneficiarios a la fuerza laboral, los indicadores económicos discutidos en la sección anterior sugieren que los clientes del Programa TANF al ser afectados por los límites de tiempo (que impone la ley) enfrentarán grandes dificultades en conseguir trabajo. La reducción de la pobreza, que no es la meta de la ley de reforma, y el mejoramiento económico de las mujeres y niños pobres se hacen cada vez más ilusorios.

POLÍTICA PÚBLICA

Un asunto importante a ser considerado en toda discusión de la implementación de la reforma de bienestar público es el clima político y la política pública en Puerto Rico. Durante los últimos ocho años, la política pública en Puerto Rico ha estado dirigida a la redefinición del papel que juega el estado: de administrador y mayor proveedor de servicios públicos a uno caracterizado por su desafiliación con el sector público. Para cambiar su rol el gobierno ha utilizado dos estrategias principales.

En primer lugar, la reducción del tamaño del sector público a través de la privatización de los servicios públicos. Históricamente, el gobierno estatal ha sido propietario y administrador de los servicios de electricidad, teléfono, agua, transportación (guaguas), educación, y los servicios de salud que prestan servicios a la población de escasos recursos. A partir de la década de los 90, el gobierno ha traspasado o vendido algunos de estos servicios vitales al sector privado. Por ejemplo, en 1992, el Departamento de Vivienda traspasó la administración de los residenciales públicos a manos de compañías privadas. Igualmente, en 1997, el gobernador firmó una ley que permitió la privatización del sistema público de salud. Desde entonces, los hospitales públicos y clínicas de salud han sido vendidos a compañías privadas a través de la reforma de salud. Además, en 1998, pese a la oposición masiva de la población puertorriqueña y una huelga de los trabajadores, la Compañía Telefónica de Puerto Rico fue vendida a la compañía norteamericana GTE. Un año más tarde el gobierno traspasó la administración de Acueductos y Alcantarillados a la compañía francesa Vivendi.

La segunda estrategia de la administración anterior en reestructurar el rol del gobierno fue promover la reducción y eliminación del bienestar social, especialmente los programas de Asistencia Nutricional o el PAN y el AFDC. Refiriéndose a los casos de Asistencia Nutricional (en términos numéricos, el programa más importante de todos los programas de beneficencia), el ex gobernador, Pedro Roselló afirmó que la meta de su administración era “lograr reducir las a cero, esa es la meta, eso es lo ideal y lo perfecto”.²⁴ El número de participantes en este programa (PAN) se redujo de 1,489,547 beneficiarios en 1992 a 1,089,592 en abril de 2000, lo que representa un 26%. El discurso de política pública en la isla se inscribe en la noción de una economía saludable, caracterizada por la abundancia de empleos, que permite acabar con la dependencia sin que se haga mención alguna de las condiciones del mercado laboral ni el alto grado de pobreza existente en la población de Puerto Rico.

Tal retórica será difícil de mantener en vista de la pérdida significativa de empleos en el sector manufacturero y el consenso general de que la economía puertorriqueña necesita un fuerte estímulo. La posición de la nueva administración al enfrentar los retos sociales y económicos que enmarcan la implementación de la reforma de bienestar social todavía está por verse.

ADMINISTRACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA TANF

En el proceso de implementación de la reforma del bienestar social además de las condiciones socioeconómicas, otros factores también determinan cómo el programa se desarrolla y sus efectos en la mujer y su familia, La Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF) es la agencia estatal responsable de la administración del programa AFDC/TANF.²⁵ ADSEF tiene 10 oficinas regionales a través de la isla (y 112 oficinas locales) que abarcan los 78 municipios de Puerto Rico. Estas son:

- ▶ Región de Aguadilla: Aguada, Aguadilla, Isabela, Las Marías, Moca, Rincón, San Sebastián
- ▶ Región de Arecibo: Arecibo, Barceloneta, Camuy, Ciales, Florida, Hatillo, Lares, Manatí, Morovis, Quebradillas, Utuado
- ▶ Región de Bayamón: Bayamón, Cataño, Corozal, Dorado, Naranjito, Toa Alta, Toa Baja, Vega Alta, Vega Baja
- ▶ Región de Caguas: Aguas Buenas, Barranquitas, Caguas, Cidra, Comerío, Gurabo, San Lorenzo
- ▶ Región de Carolina: Canóvanas, Carolina, Loíza, Luquillo, Río Grande, Trujillo Alto
- ▶ Región de Guayama: Arroyo, Guayama, Patillas, Salinas, Santa Isabel, Cayey
- ▶ Región de Humacao: Ceiba, Culebra, Fajardo, Humacao, Juncos, Las Piedras, Maunabo, Naguabo, Vieques, Yabucoa
- ▶ Región de Mayagüez: Añasco, Cabo Rojo, Guánica, Hormigueros, Lajas, Maricao, Mayagüez, Sabana Grande, San Germán
- ▶ Región de Ponce: Adjuntas, Aibonito, Coamo, Guayanilla, Jayuya, Juana Díaz, Orocovis, Peñuelas, Ponce, Villalba, Yauco
- ▶ Región de San Juan: Guaynabo y San Juan

Estas diez regiones han sido asignadas a ocho agencias intermediarias cuya responsabilidad principal es proveer servicios de manejo de casos a los beneficiarios del programa TANF (véase anexo C).²⁶

ADSEF consiste de cuatro programas de asistencia: a) Programa Ayuda Temporal para Familias Necesitadas, b) Asistencia Nutricional, c) Oportunidades de Empleo para Participantes del Programa de Asistencia Nutricional y d) Rehabilitación Económica y Social de la Familia. Cada programa tiene su propio director (a), presupuesto y reglamentos.

El programa TANF provee asistencia económica a familias de ingresos bajos con niños (Categoría AFDC). El programa también brinda ayuda económica y servicios a los ancianos, personas ciegas y personas física o emocionalmente

incapacitadas (categorías ABD). Estas categorías son atendidas por el programa TANF ya que Puerto Rico no fue incluido en la legislación original del Programa “Supplemental Security Income (SSI) o en subsecuentes enmiendas a dicha ley. Además, a través de asignaciones de fondos estatales, se brinda ayuda financiera a los adultos que estén temporalmente y completamente incapacitados (categoría G) y niños con Tutores que no sean sus custodios legales (categoría T).

CUADRO 1				
PRESUPUESTO OPERACIONAL DE TANF, 1998-2000				
FONDOS	GASTADOS 1998	GASTADOS 1999	CORRIENTE 2001	RECOMENDADO 2001
Fondos del Estado	36,180,000	31,498,000	38,822,000	38,445,000
Fondos Federales	88,862,000	89,091,000	89,484,000	89,484,000
Total	125,042,000	120,589,000	128,306,000	127,929,000

Fuente: Resumen de Presupuesto de Puerto Rico (www.presupuesto.prstar.net)

El monto total del presupuesto por asignación en bloque para Puerto Rico es \$71,562,501 que cubre el período 1997-2000. Los fondos del gobierno federal se aparean con fondos estatales en una proporción de 75:25. El presupuesto operacional para el Año Fiscal 2000 (estatales y federales) fue de \$128,306,000 de los cuales \$38,822,000 provienen del Fondo General (fondos estatales). Casi un 70% (89,484,000) del presupuesto del programa proviene de fondos federales.

EL programa TANF se divide en dos fases programáticas. Estas son:

- ▶ Fase I consiste de una entrevista inicial para determinar la elegibilidad de los solicitantes. En esta fase se firma un contrato (Plan de Responsabilidad Individual) mediante el cual el solicitante se compromete a cumplir con los requisitos del programa y los esfuerzos del manejo de casos. Las oficinas locales de ADSEF son responsables de cumplir con esta fase del programa.
- ▶ Fase II comienza cuando los solicitantes firman el contrato. Al firmarlo, estos son referidos a una agencia “delegada” o intermediaria que es la responsable de los servicios de manejo de casos. La agencia delegada, como manejadora de casos, se encarga de evaluar a los participantes, desarrollar las actividades conducentes a empleo, supervisar el progreso de los participantes y hacer recomendaciones referentes a la aplicación de sanciones si éstos fallan en cumplir con los requisitos de trabajo.

ESTRATEGIAS DE UBICACIÓN EN EMPLEO

Dado que el enfoque de la ley de reforma de bienestar social es en el empleo para integrar a los beneficiarios a la fuerza laboral, el programa TANF por

medio de las agencias manejadoras de casos (delegadas) hace referidos a varios programas de ayuda de empleo. Estos son:

- ▶ El Special Wage Incentive Program (SWIP) que es administrado por ADSEF con fondos del Programa de Asistencia Nutricional, ofrece subvenciones a agencias intermediarias para que provean servicios de ubicación de empleo
- ▶ El Programa Vale-Emplo de la Administración para el Desarrollo Comercial fue creado en 1996 con el fin de subvencionar el sector privado para que emplee a participantes de los programas de ayuda social. Bajo este programa, el gobierno paga la mitad de los salarios de los participantes por un año.
- ▶ El Programa “Welfare-to-Work” administrado por el Concilio de Recursos Humanos y Desarrollo Ocupacional, fue creado bajo la Ley de Presupuesto Balanceado de 1997 (Balanced Budget Act) y tiene como objetivo fundamental ofrecer asistencia transitoria de empleo a los participantes del programa TANF que son catalogados como difíciles de emplear (carecen de diploma de escuela superior, GED, tienen historial de trabajo pobre o presentan problemas de abuso de sustancias). Las actividades conducentes a empleo que se les brindan son experiencia de trabajo, creación de trabajos y adiestramiento en el trabajo. El programa provee además servicios de apoyo tales como cuidado de niños y transportación. La estrategia que el programa ha utilizado para emplear a los beneficiarios es a través de la estructura de los Programas de Adiestramiento en Empleo (Job Training Partnerships Act).²⁷

IV. CAMBIOS EN LOS CASOS DEL PROGRAMA AFDC/TANF

Esta sección se examinan los casos AFDC/TANF, las características de los beneficiarios, las actividades relacionadas al trabajo y los cambios sufridos en el número de casos. El Programa AFDC/TANF Categoría C, atendió 598,204 familias con un total de 1,856,246 personas entre 1990 y 1999.

CUADRO 2

VOLUMEN DE CASOS TANF 1990-1999

AÑO FISCAL	FAMILIAS	BENEFICIARIOS
1990	58,953	183,440
1991	60,442	188,958
1992	61,412	192,861
1993	60,900	194,877
1994	59,443	191,297
1995	58,007	184,780
1996	51,680	172,431
1997	48,575	157,705
1998	43,845	146,597
1999	37,815	111,773

Fuente: Plan de Puerto Rico, Ayuda Temporal a Familias Necesitadas (2000)

CUADRO 3
VOLUMEN DE CASOS TANF POR REGIÓN, JULIO 2000

REGIÓN	CASOS	% TOTAL
San Juan	5100	16.7
Ponce	4344	14.2
Bayamón	4148	13.6
Arecibo	3418	11.2
Humacao	2775	9.1
Caguas	2578	8.4
Carolina	2276	7.4
Guayama	1999	6.5
Aguadilla	1932	6.3
Mayagüez	1904	6.2
Total	30,474	

Fuente: ADSEF/TANF Informes de Casos por Región y Municipios

PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS

En cuanto a la distribución por género, los casos AFDC/TANF siempre han incluido una proporción mayor de mujeres comparada al de los hombres, lo cual no debe sorprender ya que es la mujer quién se encarga de cuidar a los niños. De acuerdo a cifras del programa TANF, 95% de las personas adultas adscritas al programa son mujeres entre las edades de 25 y 39 años. En términos de tamaño y estructura, entre 1994 y 1998 el tamaño promedio de las familias se mantuvo en 3.1 personas, que de acuerdo al personal del programa TANF todavía prevalece. Nueve de cada diez (88%) beneficiarios menores tienen de uno a tres años de edad. La edad del hijo menor en aproximadamente 65% de todas las familias TANF fluctúa entre 3 y 11 años.

Con respecto a la escolaridad de los beneficiarios, datos de 1999 indican que 39% de los beneficiarios adultos habían completado la escuela superior o un grado a nivel universitario. No obstante, la mitad (50%) no había completado la escuela superior. De este último grupo, 36% tenía una escolaridad de noveno grado o menos mientras que un 14% eran participantes con décimo a undécimo grado. El restante 11% de los casos fueron clasificados como “desconocido”.²⁸

Datos recientes de 5 regiones (Guayama, Humacao, Bayamón, Arecibo, Ponce) revelan que cerca del 37% de recipientes TANF habían adquirido el diploma de escuela superior. La región de Guayama exhibió la tasa más alta de participantes que habían completado la escuela superior (68%). El desglose de las restantes cuatro regiones es el siguiente: Humacao (41%), Bayamón (30%), Arecibo (33%) y Ponce (22%).²⁹

En términos de los beneficios, la ayuda económica que se le brinda a las familias ha permanecido extremadamente baja a pesar de que el costo de vida ha ido en aumento en Puerto Rico durante los últimos años. En 1990, cada beneficiario menor de edad recibía \$32.00 al mes, cantidad que aumentó a \$34.00 en los últimos años. El adulto encargado del menor recibe \$24.00 al mes. A manera de ejemplo, una familia compuesta de un adulto y tres niños recibe \$120.00 al mes además de recibir asistencia nutricional y subvenciones para agua, luz y teléfono.

CAMBIOS EN EL VOLUMEN DE CASOS

En la última década, Puerto Rico ha estado experimentando una reducción significativa de casos. Los cuadros siguientes reflejan los cambios en el número de beneficiarios y familias afectadas por la reforma de bienestar social.

CUADRO 4
CAMBIOS EN EL VOLUMEN DE
CASOS AFDC/TANF, 1990-1999

CASOS	1990	1999	CAMBIO %
Familias	58,953	37,815	-36%
Beneficiarios	188,958	111,773	-41%

Fuente: Plan de Puerto Rico, Ayuda Temporal a Familias Necesitadas (2000)

Según muestran los datos, en un período de 10 años, el número de familias que recibían asistencia económica se redujo en un 36%. El número de personas beneficiarias bajó de 188,958 a 111,773, lo que representa un 41% de reducción.

CUADRO 5
CAMBIOS EN EL VOLUMEN DE CASOS
AFDC/TANF, 1990-1996

CASOS	1990	1996	CAMBIO %
Familias	58,953	51,680	-12%
Beneficiarios	188,958	157,705	-17%

Fuente: Plan de Puerto Rico, Ayuda Temporal a Familias Necesitadas (2000)

Como indica el cuadro 5, entre 1990 y 1996 (antes que la ley entrara en vigor), Puerto Rico informa un 12% de reducción de familias adscritas al programa; el número de beneficiarios bajó en un 17% o 31,253 menos personas que recibían ayuda.

CUADRO 6
CAMBIOS EN EL VOLUMEN DE CASOS AFDC/TANF, JULIO 97 - JULIO 2000

CASOS	JULIO 1997	JULIO 2000	% CAMBIO
Familias	46,965	30,474	-35%
Beneficiarios	141,215	88,152	-38%

Source: ADSEF/TANF Report of Cases and Recipients

Casos Julio 1997 Julio 2000 % Cambio Familias 46,965 30,474 -35%
Beneficiarios 141,215 88,152 -38% Fuente : ADSEF/TANF Informes de Casos y Beneficiarios

Desde 1997 el número de familias que recibían ayuda económica se redujo de 46,965 en 1997 a 30,474 en Julio de 2000, lo que representa un 35% de disminución. Como muestra el cuadro 6, si se comparan estos números con los del período 1990-1996, la reducción en el volumen de casos se ha acelerado en los últimos tres años.

El número de niños que recibía ayuda económica bajó en un 39%, de 103,603 a 63,039 o una disminución de 40,510 casos de menores.

Los datos más recientes, para el período que comprende enero-agosto de 2000, muestran que las regiones de San Juan y Carolina, comparadas con

otras regiones, experimentaron mayores reducciones.

Contrario a estas dos regiones, Bayamón muestra un pequeño aumento en el volumen de casos durante el mismo período de tiempo.

CIERRE DE CASOS

Según los datos recopilados por ADSEF las razones principales para que las familias salieran de las filas de la beneficencia en 1999 fueron:

- ▶ Incumplimiento de las reglas del programa (36.7%)
- ▶ Empleo o exceso de ingreso (15.2%)
- ▶ Hijo menor alcanzó la edad límite para recibir beneficios (9.1%)
- ▶ Sin embargo, la agencia informó que el 28.6% de los casos cerrados se debieron a "otras razones". De acuerdo a información provista por el per-

CUADRO 7
CAMBIOS VOLUMEN CASOS TANF POR REGIÓN, ENERO-AGOSTO 2000

REGIÓN	ENERO	AGOSTO	% CAMBIO
San Juan	5753	5071	-11.8
Ponce	4697	4354	-7.3
Bayamón	4033	4101	+1.6
Arecibo	3680	3378	-8.2
Humacao	2890	2775	-3.9
Caguas	2719	2576	-5.2
Carolina	2540	2269	-10.6
Guayama	2097	2009	-4.1
Aguadilla	2313	1926	-4.3
Mayagüez	1959	1886	-3.7

Fuente: ADSEF/TANF Informe de Casos por Región y Municipio

sonal administrativo de ADESF/TANF la categoría “otras” por lo general significa cierres voluntarios, es decir que los beneficiarios han dejado el programa voluntariamente.

CUADRO 8

CIERRE DE CASOS POR RAZONES, AÑO FISCAL 1995 Y 1999

RAZONES DE LOS CIERRES	1995	1995	1999	1999
	N	%	N	%
Familias	58,953		51,680	-12%
Empleo o exceso de ingresos	2,156	11	2095	15.2
Matrimonio	524	2.7	356	2.5
Tiempo límite de 5 años	0	0	0	0
Sanciones	0	NA	0	0
Exceso de ingreso no devengado	468	2.4	201	1.4
Hijo menor rebasó edad para cualificar	2,400	12.3	1265	9.1
Ausencia del hogar de hijo menor (por tiempo extendido)	1,175	6	847	6.1
No presentarse a la cita de re-certificación, no someter documentos, no cooperar con los requisitos de programa	10,075	51.7	5058	36.7
Otras	2,688	13.7	3936	28.6
Total Cierre de Casos	19,486		13,758	

Fuente: ADSEF/TANF Informe de Reducción de Casos

Si se comparan las razones dadas para cerrar los casos entre los años 1995 y 1999, se evidencia ciertos cambios importantes. En primer lugar, la proporción de beneficiarios que dejaron el sistema por la razón “otra” aumentó en un 38%, lo que representa 1,248 más casos en 1999 que en 1995. De acuerdo al personal de ADSEF, un número mayor de personas se ha dado de baja voluntariamente para evitar los requisitos de trabajo que impone la ley de 1996. En segundo lugar, el cierre de casos por incumplimiento de las reglas del programa se redujo drásticamente de 10,075 a 5,058 entre 1995 y 1999 respectivamente, lo que representa una baja de 51%. En tercer lugar, el porcentaje de los casos cerrados por empleo o exceso de ingresos aumentó ligeramente. Esta categoría consistió de 11% de todos los casos en 1995 mientras que en 1999 fue de 15.2%.

V. LAS BENEFICIARIAS DE TANF Y EMPLEOS^{***}

A tenor con el enfoque “trabajo primero”, Puerto Rico requiere a las beneficiarias del programa TANF a realizar la autogestión de empleo tan pronto como los beneficios son autorizados. Este proceso obliga a la beneficiaria a registrarse con el Departamento del Trabajo a la vez que debe seguir las directrices

*** Se utilizará el término femenino beneficiaria para referirse a las personas adultas adscritas al programa TANF ya que la gran mayoría de éstas son mujeres.

de contactar cinco patronos potenciales dentro de un periodo de 30 días.

Estas gestiones deben ser realizadas antes de la entrevista inicial con las agencias delegadas. Como se indicó en la Sección III, Puerto Rico le entregó la responsabilidad del manejo de casos y servicios de búsqueda de empleo a varias agencias privadas denominadas delegadas. Durante la entrevista inicial con las agencias delegadas, las beneficiarias deben someter el plan de acción y búsqueda de empleo. Tan pronto estos documentos son entregados el manejador de casos procede con la entrevista o evaluación inicial para obtener información o datos sobre la participante que incluye el tamaño de la familia, estado de salud, edad, educación, vivienda, transportación y otra información relevante. La entrevista inicial debe ser completada dentro de los primeros 30 días a partir de la autorización para recibir beneficios que otorga TANF.

Las estipulaciones del programa TANF le permiten a la beneficiaria participar de una variedad de actividades conducentes a empleo que se clasifican como primarias y secundarias. Las actividades primarias incluyen las siguientes: 1) empleo (subsidiado y no subsidiado), 2) experiencia de trabajo, 3) servicio comunitario, 4) adiestramiento en el empleo, 5) aprestamiento y búsqueda de empleo, 6) adiestramiento vocacional por un periodo que no exceda 12 meses, 7) prestación de servicios de cuidado de niños y, 8) asistencia a la escuela (padres adolescentes menores de 18 años).

Aquellas beneficiarias que cumplan con el requisito de 30 horas de participación en actividades primarias se les permite tomar parte en tres actividades secundarias: instrucción en destrezas ocupacionales directamente relacionadas al empleo, educación relacionada específicamente al empleo y asistencia a la escuela superior o programa de equivalencia (GED) para aquellas que no posean diploma de cuarto año.

Una dificultad que mencionan las agencias delegadas en sus informes mensuales es la tendencia de las beneficiarias del programa TANF de no entregar el plan de autogestión de empleo y la tarjeta de registro con el Departamento del Trabajo. Las beneficiarias indican que no han recibido información alguna sobre estos procedimientos en las oficinas locales de ADSEF. Las agencias delegadas le solicitan a las beneficiarias que se registren con el Departamento del Trabajo a la vez que se les cita nuevamente para efectuar la entrevista inicial. Tan pronto este procedimiento se completa, se procede a hacer un plan de empleo para cada beneficiaria a quien se le brinda ayuda en la búsqueda de empleo. Los servicios para empleo incluyen talleres de aprestamiento en los siguientes renglones: búsqueda de trabajo, como llenar solicitudes de empleo, destrezas para entrevista de trabajo, valores y actitudes necesarias para una exitosa búsqueda de empleo lo que los patronos buscan en los solicitantes y sus requisitos de empleo. Durante esta fase, las beneficiarias toman parte en una búsqueda de empleo estrechamente supervisada por la agencia delegada incluyendo referidos a patronos potenciales.

BARRERAS A LAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO

Aquellas beneficiarias adultas del programa TANF que llenan los requisitos de empleo enfrentan determinadas barreras que obstaculizan sus oportunidades de trabajo. Estas barreras son:

- ▶ EDUCACIÓN LIMITADA.** Una proporción considerable de las beneficiarias adultas no ha terminado la escuela superior en una época en que la preparación académica es uno de los requisitos más importantes del mercado de trabajo.
- ▶ FALTA DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO.** A causa de la limitación de destrezas y niveles educativos, los trabajos para los cuales las participantes de TANF cualifican y terminan por conseguir tienden a ser empleos mal remunerados e inestables. Como se discutió anteriormente, los datos más recientes sobre el mercado laboral indican que las oportunidades de empleo se hacen cada día más limitadas.
- ▶ PROBLEMAS DE TRANSPORTACIÓN.** Las beneficiarias del programa TANF que residen en zonas semi-rurales y rurales enfrentan dificultades en la transportación. En algunas zonas, la transportación pública no está disponible después de las 2 p.m. o en algunos casos en horas más tempranas. Además, las beneficiarias deben caminar distancias largas desde sus casas hasta el área más cercana para abordar transporte.
- ▶ SERVICIOS DE CUIDADO DE NIÑOS.** La falta de suficientes servicios de cuidado de niños, es otra de las barreras que enfrentan las beneficiarias del TANF, particularmente aquellas que residen en zonas rurales. Las beneficiarias reciben orientación sobre como solicitar fondos de la Administración (ADFAN) para los servicios de cuidado de menores. No obstante, las agencias delegadas informan la dificultad que tienen las beneficiarias de recibir tal servicio causado principalmente por los retrasos en los pagos a aquellas personas o programas que brindan servicios de cuidado de niños. Otro asunto relacionado al cuidado de menores y el empleo de los padres es que la Administración de Familias y Niños solo paga el cuidado de niños menores de 13 años. Aquellos padres que dejen solos a sus hijos entre las edades de 13 a 17 años corren el riesgo de que sus hijos sean removidos del hogar debido a la negligencia. Por consiguiente, las madres solteras que reciben ayuda del TANF se hallan en el medio de dos políticas contradictorias del propio Departamento de la familia.
- ▶ RENUENCIA DE PATRONOS A EMPLEAR BENEFICIARIOS DEL TANF.** Según los informes de las delegadas, los patronos tienden a negarse a emplear beneficiarias del programa TANF debido a que éstas carecen de destrezas e historial de trabajo. Al presente, un número mayor de patronos requieren un diploma de escuela superior para llenar las plazas de empleos no diestros tales como el de mantenimiento.
- ▶ FALTA DE MOTIVACIÓN.** Tres agencias delegadas informan que las participantes de TANF – en particular aquellas que residen en las zonas urbanas

- carecen de interés o motivación para tomar parte en la búsqueda de empleo y otras actividades del programa.

Estas barreras afectan adversamente las oportunidades de empleo de las participantes TANF y las clases de trabajos para los que cualifican.

EMPLEO DE LAS PARTICIPANTES TANF

Aún cuando no fue posible obtener datos completos para un año, los informes mensuales ofrecen información relevante de la colocación en empleos de la población TANF. Los datos e información para el mes de mayo 2000 son suficientes para ilustrar las tendencias de empleo y salarios de la población que recibe beneficios del programa TANF.³⁰ En ese mes, un total de 10,834 beneficiarias a través de toda la isla estaban activas en los servicios de manejo de casos. De éstos, 3,541 (33%) participaron en actividades conducentes a empleo según definidas por la Ley PRWORA.

El desglose de la participación en actividades de trabajo son las siguientes: 27% estaban empleadas; 41% participaron en búsqueda de empleo; 15% en servicio comunitario; 15% en adiestramiento vocacional y técnico. El restante 2% participó en adiestramiento en el empleo, prestación de servicios de cuidado de menores y experiencia de trabajo.

CUADRO 9

UBICACIÓN EN EMPLEO POR REGIÓN, MAYO 2000

REGIÓN	NO. PERSONAS EN ACTIVIDADES CONDUENTES A EMPLEO	NO. PERSONAS EN EMPLEO	% UBICACIÓN EN EMPLEO
Aguadilla	318	90	24
Arecibo	295	128	43
Bayamón	349	72	21
Caguas	260	96	37
Carolina	248	54	22
Guayama	352	68	19
Humacao	183	94	51
Mayagüez	325	21	6
Ponce	723	94	34
San Juan	488	247	51

Source: Case Management Monthly Reports

Como muestra el cuadro anterior, ocho regiones tuvieron menos del 50% de ubicación de empleo de las cuales Mayagüez exhibió la tasa más baja con un 6%. Esta región ha sufrido la pérdida de empleos, hecho que de acuerdo a la agencia delegada que presta servicios a la región, es una de las dificultades que enfrenta al brindarle ayuda a las beneficiarias del programa TANF a conseguir

empleo. De hecho, el Area Metropolitana de Mayagüez encabezó la lista de las 25 áreas metropolitanas de los Estados Unidos que perdieron empleos entre los meses de junio de 1999 y 2000.³¹ El cierre de Star-Kist Caribe, planificada para mayo del 2001, causará la cesantía de 1,350 trabajadores en el área.³² En 1990, seis municipios de los que componen la Región de Mayagüez tuvieron una tasa de pobreza sobre el 60%. De los seis, Guánica y Maricao tenían 76% de la población viviendo bajo los niveles de pobreza.

La región sur de Puerto Rico de la cual Ponce y Guayama forman parte, ha estado sufriendo una reducción de empleos debido al cierre de fábricas en el área.³³ Por ejemplo, en los últimos cuatro años, 45% de las industrias que la Compañía de Fomento Industrial (PRIDCO) ha promovido han cesado sus operaciones. De acuerdo a información de la presidenta de la Asociación de Industriales de la región, en la parte sur de la isla, donde la tasa de desempleo alcanza casi el 20%, no ha habido crecimiento industrial.³⁴ Además, cinco de 11 municipios que comprenden la región de Ponce se encuentran entre los municipios más pobres de Puerto Rico. Estos municipios son: Orocovis, Adjuntas, Jayuya, Juana Díaz y Villalba. La tasa de pobreza en estos municipios fluctúa entre 73% y el 82%. Cinco de los seis municipios de la región de Guayama – Arroyo, Guayama, Patillas, Salinas y Santa Isabel – también han estado sufriendo tasas altas de desempleo.³⁵ Sobre el 70% de la población en estos municipios viven bajo el nivel de pobreza.

Dos de los municipios de la Región de Aguadilla – Las Marias y San Sebastián – exhibieron tasas de pobreza sobre el 70% en 1990. La agencia delegada que presta servicios a la Región de Caguas informa dificultades en asegurar empleos para las beneficiarias de TANF en los municipios de Barranquitas y Comerío, principalmente debido a los niveles altos de desempleo en dichos pueblos. Estos dos municipios tuvieron tasas de pobreza que alcanzaron para 1990, el 72% y el 77% respectivamente.

La Región de Humacao presenta un caso singular e interesante puesto que tuvo un 51% de ubicación de empleo de las beneficiarias de TANF. Sin embargo, al comparar el empleo no-subsidiado con el subsidiado, se observa que un 60% de los empleos en que fueron ubicadas las participantes eran subsidiados. Con respecto al resto de la isla, poco más del 50% de los trabajos que obtuvieron las beneficiarias TANF eran empleos subsidiados que sólo duran un año. De acuerdo a la información obtenida es práctica común cesar a las beneficiarias de TANF al término del período del subsidio.

Para el mismo mes de mayo, 63% de las beneficiarias fueron clasificadas como no listas para trabajar que significa que no estaban preparadas para efectuar búsqueda de empleo, menos aún, participar activamente del trabajo remunerado. De las diez regiones, Bayamón presentó el porcentaje más alto (94%) de clientes que no estaban listas para trabajar, seguido de Mayagüez (83%), Humacao (69%), Arecibo (60%) y Aguadilla (56%). A pesar de que el número de beneficiarias clasificadas como listas para trabajar o no listas para trabajar fluctúa de mes a mes, la tendencia a porcentajes altos de clientes no listas para trabajar tiende a mantenerse relativamente constante. Por ejem-

plo, en el mes de febrero de 2000, 64% de los clientes se hallaban clasificadas como no listas para trabajar.³⁶

Un examen de los informes de manejo de casos revela la tendencia de colocar las beneficiarias de TANF en trabajos en el sector de servicios, mayormente como cocineras, ayudantes de cocina, empleadas generales (restaurantes de comida rápida), dependientes de tiendas, cajeras, empleadas domésticas en casas privadas, niñeras en casas privadas y empleadas de mantenimiento. Algunas encontraron empleos de oficina como oficinistas o secretarias.

Con muy pocas excepciones, los salarios en estas ocupaciones fluctúan entre \$4.00 y \$5.25 por hora; en su mayoría estos empleos ofrecen un salario promedio de \$5.15 la hora. Tomando en cuenta ese salario, una participante que trabaje a tiempo parcial (20 horas a la semana) devengará un sueldo de \$103; si trabaja 30 horas semanales, \$155; para una semana de 35 horas, \$180; y una semana de 40 horas, \$206. Una trabajadora a tiempo completo que devenga el salario mínimo tendrá un ingreso anual de \$10,712, que para una familia de tres personas está muy por debajo del nivel de pobreza. Por otro lado, estos empleos en el sector de servicios no ofrecen beneficios marginales tales como seguro de salud. Otro asunto de importancia es la duración de los empleos, particularmente dentro del clima económico actual. No fue posible determinar si los empleos que los beneficiarios de TANF obtienen son temporeros o permanentes ya que esta información no se especifica en los informes de manejos de casos.

PARTICIPANTES DIFÍCILES DE EMPLEAR

Sobre el 45% de las participantes adultas de TANF pueden ser clasificadas como difíciles de emplear. Difícil de emplear se refiere a alguien (usualmente una mujer) que ha estado recibiendo asistencia económica por lo menos 30 meses o que carece de diploma de escuela superior.

Las agencias delegadas refieren a las personas que han sido clasificadas como difíciles de emplear al Programa Welfare-to-Work (WtW), administrado por el Concilio de Recursos Humanos y Desarrollo Ocupacional. Solo una región, Arecibo, tiene un programa WtW administrado por una agencia privada sin fines de lucro que acepta referidos de susodicha región.

Entre agosto de 1998 a mayo de 2000, un total de 4,295 recipientes de TANF fueron referidos al programa WtW, de los cuales 2,963 (69%) fueron aceptados al programa. De las personas aceptadas a participar del programa, casi un tercio (928) fueron ubicadas en actividades de empleo, especialmente experiencia de trabajo por 30 o más horas. La actividad experiencia de trabajo es trabajo voluntario sin paga alguna y solo debe durar seis meses.

Un problema identificado por el personal de ADSEF es que al término de los seis meses, las participantes son referidas de nuevo a las agencias manejadoras de casos. Estas agencias se ven imposibilitadas de atender las necesidades de las clientas del programa WtW por la razón de que al hacerse un referido a

WtW, el caso es cerrado para efectos de manejo de casos. Ahora bien, el caso se mantiene activo en la oficina local de ADSEF. En este sentido, las beneficiarias clasificadas como “difíciles de emplear” podrían ser dejadas fuera del sistema de beneficencia sin los servicios que necesitan.

Al respecto, las agencias delegadas informan que el programa WtW retrasa por meses la aceptación o el rechazo de los referidos que éstas le hacen. La región de Carolina, por ejemplo, indicó en su informe de febrero 2000 que WtW no había tomado decisión alguna en el 70% de los casos que le habían referido desde el año 1999.

De acuerdo a la directora del programa TANF, la ley que creó el programa WtW es contradictoria. Por un lado, WtW fue creado como un recurso adicional para ayudar a los sectores más necesitados de la población TANF. Por otro lado, la ley le prohíbe ofrecer programas de educación o adiestramiento a aquellos que son considerados como los más necesitados y difíciles de ayudar. Es por esta razón que el programa WtW sólo aceptaba aquellos beneficiarios con mayores probabilidades de participar en actividades conducentes a empleo. En 2000, un nuevo reglamento le permite a los participantes del programa WtW de participar en programas educativos tales como GED.

Otra contradicción existente entre las estipulaciones del programa TANF y el programa WtW son los requisitos de trabajo. Las disposiciones de TANF obligan a las beneficiarias adultas a participar de actividades de empleo 30 horas a la semana. Por otro lado, WtW sólo requiere que las participantes del programa participen de actividades de trabajo hasta 20 horas a la semana. Se han hecho arreglos entre ambos programas para requerir de los participantes en WtW participar de actividades de trabajo 25 horas a la semana. Dado que la nueva regla permite a las beneficiarias participar de programas educativos, el programa TANF le añadirá cinco horas de adiestramiento educativo para completar el requisito de 30 horas de actividades de trabajo.

VI. EFECTOS DE LA REFORMA DE BIENESTAR SOCIAL: UNA EVALUACIÓN PRELIMINAR

Los datos e información que se recopilaron para este informe arrojan luz – aunque limitada – sobre los efectos de la reforma de bienestar público en las familias pobres en Puerto Rico, que en su mayoría son lideradas por mujeres jefas de familias. Los efectos pueden ser resumidos como sigue:

- ▶ REDUCCIÓN DE LOS CASOS QUE NO TIENEN EN CUENTA LAS NECESIDADES DE LAS BENEFICIARIAS**
 - ❖ Pese a las necesidades que tengan, las familias han sido forzadas a dejar las filas de AFDC/TANF desde que se aprobó la ley de reforma de bienestar social. Tal como se observara previamente, un 28.6% de las

salario exceda los límites de ingreso estipulados, elimina los subsidios de teléfono, agua y luz así como la ayuda nutricional, su incorporación a la fuerza de trabajo no necesariamente se traduce en la reducción de la pobreza de estas familias.

- ❖ Aquellas beneficiarias de TANF que se ubiquen en empleo subsidiado pueden enfrentar desplazamiento tan pronto se cumpla el término de un año, lo que implica estar desocupados y desempleados.
- ❖ La estrategia “trabajo primero” no aborda la interacción de las fuerzas sociales que determinan la habilidad de los beneficiarios TANF de participar del trabajo remunerado: condiciones del mercado laboral, educación y destrezas de la población TANF, oportunidades educativas, oportunidades para el adiestramiento y servicios de apoyo (transportación y cuidado de niños). En años recientes, las oportunidades de empleo, especialmente para aquellas personas que no han obtenido un diploma de escuela superior, han disminuido considerablemente. Los beneficiarios necesitan adiestramientos y programas educativos a largo plazo para que se facilite su incorporación a la fuerza laboral y se les brinde la oportunidad de movilidad social y progreso.

VII. PRÓXIMOS PASOS A TOMAR

Existen múltiples áreas e interrogantes sobre el impacto de la reforma de bienestar social en las familias en Puerto Rico que ameritan ser investigadas. En primer lugar, sería de gran utilidad estudiar las experiencias y opiniones de las beneficiarias TANF sobre la reforma. Esto ayudaría a identificar sus valores, percepciones y reacciones ante los requisitos de trabajo y los límites de tiempo.³⁷

Es necesario además, obtener un conocimiento más claro de las múltiples barreras - problemas de salud física y mental, abuso de sustancias, violencia doméstica - de la población TANF y cómo las agencias delegadas y el programa TANF abordan estos problemas de manera que se les dé la ayuda necesaria para alcanzar la autosuficiencia.

Otra área que requiere análisis es examinar las experiencias de las beneficiarias que han dejado las filas del sistema de bienestar público. Sería especialmente ilustrativo poder identificar empíricamente su situación de empleo e ingresos después que dejaron el sistema. Ciertas interrogantes surgen al respecto: ¿Cuántas se han mantenido empleadas un año o dos después de haber dejado el sistema de bienestar público? ¿Cuántas experimentan privaciones económicas como por ejemplo, escasez de alimentos o problemas con los pagos de alquiler y las facturas de agua, luz y teléfono? ¿La reducción de los casos TANF significa que las beneficiarias pobres han mejorado su situación económica? Igualmente sería necesario explorar las perspectivas de aquellas que han dejado el sistema y que se hallan empleadas en distintos tipos de empleos tales como trabajo de oficina, mantenimiento, ventas, nego-

cios de comidas rápidas, y las microempresas. La reapertura de casos o reincidencia es otra dimensión que amerita ser investigada.

Las consecuencias de la reforma en las familias y los niños en Puerto Rico también ameritan ser estudiadas ya que ésta no solo afecta a las adultas beneficiarias sino también a sus hijos. Las preguntas que surgen al respecto son: ¿Cómo le ha ido a los niños de las beneficiarias que han dejado el sistema? ¿Cómo estas madres mantienen a sus hijos? ¿Los requisitos de trabajo se traducen en nuevos modelos de comportamiento para los niños?

Un asunto que ha recibido muy poca atención es el papel que juegan las organizaciones de base comunitaria que proveen servicios sociales a la población de bajos recursos en Puerto Rico. Las reducciones en la asistencia pública, el debilitamiento de la economía así como también el enfoque de límites de tiempo, son factores que tienden a indicar que las organizaciones comunitarias serán llamadas a responder a las necesidades de las familias pobres. Sin embargo, todavía no está claro si los recursos de estas organizaciones, provenientes del sector privado u otros, han aumentado y cuán factible será para ellas continuar lidiando con las exigencias que se le imponen.

Existen otras lagunas en la investigación sobre la reforma que deben incluir un estudio detallado que combine el análisis estadístico y etnográfico para determinar con mayor exactitud el impacto de la reforma en las mujeres y las familias. En este aspecto, la investigación debe analizar detenidamente las diferencias entre lo urbano y lo rural de las diez regiones de ADSEF en términos de condiciones locales del mercado laboral, barreras al empleo, condiciones de vida y la cultura regional.

En cuanto a la política pública, información que se obtuvo de las entrevistas y los datos sugieren que la implementación continua de la reforma de bienestar social sería menos perjudicial para las familias en Puerto Rico si se crean fuentes alternativas de empleo. Por ejemplo:

Dar asistencia a las beneficiarias para que provean servicios de transportación en las zonas rurales. Sin soluciones al problema de la transportación, las beneficiarias de TANF en algunas comunidades no tienen acceso a los trabajos disponibles.

Establecer centros de cuidado de niños que sean administradas por ex beneficiarias de TANF. El programa TANF, por ejemplo, ha ayudado a beneficiarias a establecer centros de cuidado de niños en una comunidad aislada de Adjuntas, municipio de la montaña, mas es necesario redoblar dichos esfuerzos en otras comunidades.

Promover el desarrollo de microempresas cuyas propietarias sean beneficiarias de TANF. En la actualidad, hay varias iniciativas en Puerto Rico tales como el programa de Amas de Llaves y el proyecto de Costura, ambos organizados por el Departamento de la Familia. Se espera que el proyecto de Costura se desarrolle como una cooperativa.

Finalmente, con la reautorización de la reforma de bienestar social programada para el año 2002, es imperativo que los asuntos y condiciones que Puerto Rico enfrenta sean incluidos en los debates de política pública que toman lugar en Washington, D.C. Aquellos que formulan políticas públicas de bienestar social deben reconocer que la ley tiene un significado diferente en un área cuya tasa de desempleo es cuatro veces mayor que la de Estados Unidos y sus 50 estados. En Puerto Rico no solo las limitaciones en destrezas y educación que caracterizan a las beneficiarias de TANF afectan sus posibilidades de empleo, sino también el mercado laboral y la economía en general que no ha podido absorber aún a aquellos trabajadores con mayor educación, destrezas y experiencia laboral. En este aspecto, algunas de las estipulaciones de la ley TANF deben ser adaptadas a la realidad de Puerto Rico, especialmente aquellas asociadas a los límites de tiempo, educación y adiestramiento. Basándose en la experiencia del programa TANF en Puerto Rico, a las beneficiarias se les debe otorgar una extensión de los tiempos límites y los programas de educación y desarrollo de trabajo deben ser de una duración adecuada, de manera que permitan a las personas alcanzar la autosuficiencia e independencia. La reforma de bienestar social no puede ser implantada en el vacío, divorciada de otras estrategias para el desarrollo económico del país; la economía de Puerto Rico necesita de estímulos para propulsar tanto el crecimiento de empleos como los salarios de los trabajadores.

NOTAS

1. En Puerto Rico, el programa AFDC/TANF se le conoce aún como Bienestar Público.
2. En 1968, el programa de Asistencia Económica Pública fue transferido del Departamento de Salud al recién creado Departamento de Servicios Sociales, que se hizo responsable de todos los programas de bienestar social en Puerto Rico, incluyendo rehabilitación vocacional y la Comisión de Menores.
3. Para un resumen y evaluación breve del programa PASOS, véase Rodríguez, Eric y Deirdee Martínez, *Los Latinos y PASOS: Una Revisión*
4. Por ejemplo, véase Colón Reyes, Linda I., "Las transformaciones en el "welfare state" norteamericano y su impacto en la pobreza en Puerto Rico," (artículo distribuido en el Congreso sobre los Derechos de los Niños y Adolescentes," 14-16 de diciembre, 1998, San Juan, Puerto Rico). Servicios Legales de Puerto Rico, también ha aunado esfuerzos para informar a sus clientes de los cambios de la ley de reforma de bienestar social y a tales fines ha patrocinado seminarios y producido materiales al respecto. Dos reseñas de la reforma de bienestar social en Puerto Rico incluyen las siguientes: Pérez Alvarado, Sonia M., "Reforma de bienestar social y su impacto en la familia con niños," *Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico*, Vol. XXXIII, enero-abril, 1999, No. 2; Pérez, Sonia M. y Eric Rodríguez, "Mejorando los resultados de la reforma del sistema de bienestar para las mujeres latinas: evaluando la implementación y los siguientes pasos para la política pública," (prólogo) en Hernández-Angueira, Luisa, *Mujeres Puertorriqueñas, "Welfare" y Globalización*, Hato Rey, Puerto Rico: Publicaciones Puertorriqueñas, 2001.
5. Estos estudios fueron realizados por Carmen Guemárez y Eileen Segarra Alméstica de la Universidad de Puerto Rico, según se cita en, "Auguran un deprimente cuadro social," *El Nuevo Día*, 29 de enero de 2001, p.6.
6. Los medios de comunicación han informado que desde que comenzó el 2001, más de cinco mil empleos se han perdido o se perderán debido al cierre de fábricas y la reducción de las manufactureras. Véase por ejemplo, "Golpe bajo para la industria manufacturera," *El Nuevo Día*, 8 de febrero de 2001, p.63.
7. Esta información se obtuvo de varios artículos publicados en el periódico *El Nuevo Día*: Colón, Wilma, "Más caro el servicio telefónico," 1 de junio de 2000, p.8; Trinidad, Pablo, "Aumenta el índice de precios al consumidor," 22 de junio de 2000, p.66; y Trinidad, Pablo, "Sin freno el alza en el costo de la gasolina," 25 de junio de 2000, p.13.
8. Departamento del Trabajo de Puerto Rico, *Participación de la mujer en la fuerza laboral*, San Juan, 1999.
9. Departamento del Trabajo de Puerto Rico, *Empleo Asalariado No-Agrícola en Puerto Rico*, San Juan, mayo 2000.
10. La economía de Puerto Rico ha sufrido cambios drásticos durante la última parte del siglo 20. La isla se transformó de una sociedad agraria a una economía industrial dominada por la manufactura y más reciente, a una economía orientada hacia el servicio. La industria manufacturera a su vez, ha tenido tres etapas de desarrollo. La primera (1950 hasta mediados de 1960) el desarrollo de la industria liviana. La

segunda etapa (mediados de los 60 a mediados de los 70) se orientó hacia industrias de capital intensivo tales como las petroquímicas. La tercera etapa (finales de los 70 a mediados de los 90) se ha caracterizado por el desarrollo de industrias de alta tecnología tales como las electrónicas y farmacéuticas. Los cambios en las industrias manufactureras han ido acompañados por la expansión de la industria de servicios que se ha acelerado en los últimos 20 años.

11. Op. cit., Empleo Asalariado No-Agrícola en Puerto Rico
12. Ibid.
13. Algunos economistas, como Fernando Zalacaín y José Alameda, sostienen que las tasas bajas de desempleo se pueden atribuir a una reducción en la creación de empleos, lo que ha traído como resultado que la gente deje la fuerza laboral. También señalan que el mercado laboral presenta un patrón muy limitado en la creación de nuevos empleos. Véase, El Nuevo Día, Trinidad, Pablo, "Estancado el mercado laboral," 17 de marzo de 2000, p. 139; Trinidad, Pablo, "Estancado el crecimiento del empleo en junio," 22 de julio de 2000, p.54; y Trinidad, Pablo, "Débil el mercado laboral de la isla," 30 de junio de 2000, pp.6-7.
14. Trinidad, Pablo, "Débil el mercado laboral de la isla," El Nuevo Día, 30 de junio de 2000, p.7.
15. Para información más detallada, véase Colón, Wilma, "Media población analfabeta," El Nuevo Día, 25 de junio de 2000, p.5.
16. Para mayores detalles sobre este asunto, véase Boujouen, Norma y Sonia Pérez, "El estudio de los factores determinantes de la participación hispana en los programas de vivienda federales: análisis de San Juan, Puerto Rico." Informe preparado para el Consejo Nacional Hispano de la Vivienda, Washington, DC, febrero 2000.
17. Plan Estratégico de Cinco Años de Puerto Rico (1995-2000).
18. Boujouen y Pérez, op.cit, informan que los participantes de un grupo focal sobre los programas de vivienda federal en la ciudad de San Juan, expresaron su inquietud sobre los posibles desplazamientos de los complejos de vivienda de Plan 8.
19. Estos datos fueron obtenidos del Programa de Vivienda Multifamiliar del Caribe del Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD).
20. Colón, Wilma, "Jóvenes los que deambulan," El Nuevo Día, 24 de abril de 2000, pp. 4-6.
21. Censo de 1990, Tabla 12 (Ingreso y estado de pobreza de los municipios en 1989).
22. Estos datos se obtuvieron de dos fuentes distintas: Censo 1990 y publicaciones de la Junta de Planificación de Puerto Rico.
23. Véase Rivera-Batiz, Francisco y Carlos E. Santiago, *Island Parados: Puerto Rico in the 1990s*. New York, New York: Russell Sage Foundation, 1996.
24. El exgobernador Pedro Roselló hizo tales expresiones durante una conferencia de prensa luego de haber inaugurado un centro de orientación para empleo y desarrollo empresarial. Véase, Dávila, Jesús, "Destinado a desaparecer el PAN," El Nuevo Día, 23 de mayo de 1998, p.4.

25. ADSEF forma parte del Departamento de la Familia, el cual consiste de un Secretariado y varios componentes operacionales y programáticos. Además de ADSEF, las divisiones mayores del Departamento de la Familia incluyen los siguientes: Administración de Familias y Niños, Administración para el Sustento de Menores y la Administración de Rehabilitación Vocacional. En 1995, como parte de un plan de reorganización implementado por el gobernador de entonces Pedro Roselló, el Departamento de la Familia pasó a reemplazar al Departamento de Servicios Sociales.
26. Estas agencias son las siguientes: American Management, Inc., Centro Sor Isolina Ferré, Community Services, Inc., Consorcio del Este, Poli-Tec de Puerto Rico, Inc., SER Jobs for Progress, Universal Career, Inc. y Vetelba, Inc.
27. El Workforce Investment Act (WIA) reemplazó al "Job Training Partnerships Act". WIA requiere a los estados consolidar las estructuras de adiestramiento en empleo mediante la creación de "One-Stop Career Centers" que brinden servicios tanto a los que buscan empleo como a los patronos. Los Centros serán administrados por Juntas WIA compuestas por representantes del sector empresarial, educadores, líderes comunitarios, representantes del gobierno y comercio.
28. De acuerdo a información del Tercer Informe Anual al Congreso, Departamento de Salud y Servicios Humanos, (HHS, por sus siglas en inglés) Agosto 2000.
29. Datos ofrecidos por las agencias delegadas en sus informes mensuales al programa TANF.
30. Los informes mensuales de manejo de casos que fueron examinados: septiembre 1999; enero, febrero, mayo y julio 2000.
31. Para más información sobre este tema véase Trinidad, Pablo, "Segunda la isla en la pérdida de empleo," El Nuevo Día, 9 de agosto de 2000, p. 59.
32. A estos efectos se les debe añadir la pérdida de empleos directamente vinculada a la industria atunera tales como servicios de transportación aéreos y terrestres, comercio y otras compañías manufactureras. Para un análisis detallado de los posibles efectos del cierre de la Star-Kist en la región de Mayagüez, véase Trinidad, Pablo, "Cerca del fin de la industria atunera," El Nuevo Día, Negocios del domingo, 25 de marzo de 2001, pp.12-15.
33. Existe una vasta literatura sobre el cierre de fábricas en los Estados Unidos que documenta los efectos adversos en los trabajadores, familias y las comunidades. La apatía, desconfianza, erosión de las relaciones sociales, altas tasas de criminalidad y el cierre de negocios son algunos de los efectos "multiplicadores" en las comunidades. Una investigación sobre mujeres puertorriqueñas trabajadoras de fábrica revela que al ser desplazadas de sus empleos por los cierres, las trabajadoras experimentaron inestabilidad de empleos, reducción del nivel de vida, movilidad inversa, pérdida de independencia económica, ira, frustraciones y resentimientos. Véase, Boujouen, Norma E., "Menea Esas Manos": Factory Work, Domestic Life, and Job Loss among Puerto Rican Women in a Connecticut Town, Tesis Doctoral, Departamento de Antropología, Universidad de Connecticut, Storrs, Connecticut, 1990. Sin embargo, la investigación sobre los cierres de fábricas en Puerto Rico es prácticamente inexistente.
34. Varela, Luis R., "Denuncian crisis de industrias en la región sur," El Nuevo Día, 21 de julio de 2000, p.58.

35. Guadalupe, Hiram, "A veces sale más caro trabajar que vagar," *Primera Hora*, 13 de marzo de 2000, pp. 2-3.
36. Los datos se refieren a los planes de empleo que preparan las agencias delegadas.
37. Hallazgos de un estudio sobre 50 beneficiarias de TANF – residentes de dos residenciales en San Juan – indican que las mujeres estaban motivadas a incorporarse al empleo asalariado o al auto empleo. Véase, Guemarez Cruz, Carmen L. y Carmen A. Guzmán López, "Características socioeconómicas, destrezas laborales y conocimiento sobre la reforma de bienestar social de mujeres participantes en el programa de Ayuda Temporera a Familias Necesitadas," venidero, *Publicación Especial de la Oficina del Presidente, Universidad de Puerto Rico*. Este hallazgo contradice las aseveraciones del personal del programa TANF e informes de las agencias delegadas que muchas beneficiarias detestan la idea de incorporarse a la fuerza laboral.

ANEXOS

A. LA LEY DE RECONCILIACIÓN DE RESPONSABILIDAD PERSONAL Y OPORTUNIDAD DE EMPLEO

La ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidad de Empleo (PRWORA, por sus siglas en inglés) firmada en 1996, trajo como consecuencia cambios dramáticos al sistema de bienestar social. La ley PRWORA representa la culminación de políticas de reducción en el bienestar social que comenzaron dos décadas atrás con recortes en los gastos federales, cambios en los programas de bienestar social y derogación del Título IV Ayuda a Familias con Niños Dependientes (AFDC, por sus siglas en inglés) de la Ley de Seguridad Social de 1935. La nueva ley también abolió el programa Pasos, un programa diseñado para ayudar a los beneficiarios AFDC a hacer la transición de bienestar social a la autosuficiencia.

La ley PRWORA tiene tres metas salientes: 1) acabar con la dependencia que tienen las familias necesitadas en el gobierno mediante la promoción de aprestamiento, trabajo y matrimonio; 2) prevenir y reducir los embarazos fuera del matrimonio; y 3) promover la formación y sostenimiento de familias con ambos cónyuges. El eje central de la reforma de bienestar social es el enfoque “trabajo primero” que enfatiza expulsar a los beneficiarios del sistema de bienestar social e incorporarlos a la fuerza de trabajo dentro de un período corto de tiempo en lugar de educación y adiestramiento.

La ley de 1996 reemplazó los programas AFDC y Pasos con el programa en bloque Ayuda Temporal a Familias Necesitadas (TANF, por sus siglas en inglés) que es administrado al nivel estatal. La ley federal del programa TANF contiene cinco rasgos claves: 1) requisitos de participación en trabajos y sus penalidades; 2) tiempo límite para recibir beneficios; 3) normas estrictas de elegibilidad; 4) fondos fijos en un período de cinco años; y 5) devolución de responsabilidades de políticas a los estados. La ley no solo eliminó los programas Pasos y AFDC, sino también implantó un sinnúmero de cambios al programa de Asistencia Nutricional. Uno de estos cambios afecta los requisitos de elegibilidad. Antes de la legislación PRWORA, cualquier persona – pese a su estado de ciudadanía – que tuviera un ingreso al nivel o bajo el nivel de pobreza era elegible para recibir los cupones de alimentos. La reforma de bienestar social impidió a la mayoría de inmigrantes legales de recibir asistencia nutricional. Otros cambios son relativos a los requisitos de trabajo. Los adultos de 18 a 50 años de edad que no tengan hijos deben trabajar por lo menos 20 horas a la semana para que continúen recibiendo asistencia nutricional. Incumplimiento con este requisito de trabajo resultará en una imposición de límite de tiempo de tres meses para recibir los cupones de alimentos dentro de un período de 36 meses. Muchos estados han implantado un límite de tiempo de cinco años para recibir asistencia nutricional.

B. ESTIPULACIONES PRINCIPALES DE LA LEY DE REFORMA DE BIENESTAR SOCIAL

Los renglones claves de la ley federal del programa TANF y el plan de Puerto Rico son los siguientes:

RENGLÓN	ESTIPULACIÓN TANF	PLAN DE PUERTO RICO
1. LÍMITE DE TIEMPO PARA RECIBIR BENEFICIOS	Los estados no pueden usar los fondos federales para brindar asistencia económica a familias con adultos que hayan recibido beneficios por 60 meses o 5 años. Los estados tienen la opción de establecer límites menores de 60 meses para que las familias reciban beneficios.	De por vida 60 meses concurrentes
2. LÍMITE DE TIEMPO DE LOS REQUISITOS DE EMPLEO	Los beneficiarios adultos deben participar en actividades de empleo dentro de los primeros 24 meses (2 años) de haber comenzado a recibir beneficios.	Requiere que los beneficiarios adultos (mayores de 18 años) clasificados como "listos para trabajar" participen de actividades de empleo seis meses después de estar recibiendo beneficios. "Listos para trabajar" se refiere a toda persona que ha terminado la escuela superior o su equivalente (GED), que posea experiencia de empleo por un período que exceda tres meses consecutivos en los últimos 12 meses. Los beneficiarios "no listos para trabajar" se les confiere 24 meses (dos años) para que participen de las actividades de empleo. Los "no listos para trabajar" son personas que no han terminado el cuarto año ni su equivalente (GED), poseen poco o ningún historial de trabajo, han estado recibiendo ayuda por 30 meses o están a 12 meses de alcanzar el límite de tiempo de 5 años para recibir beneficios. Los beneficiarios son permitidos participar en programas educativos y de adiestramiento hasta 18 meses y los seis meses restantes pueden ser utilizados para aprestamiento y búsqueda de empleo.
3. REQUISITOS DE EMPLEO	A partir del año 2000, los padres solteros deben participar en actividades de empleo 30 horas a la semana. Familias con ambos cónyuges deben trabajar 35 horas a la semana. La ley permite a los padres con hijos menores de 6 años trabajar 20 horas a la semana. Los estados tienen la opción de eximir a padres solteros con hijos menores de un año durante 12 meses.	Las actividades de empleo incluyen: empleo subvencionado y no subvencionado; servicio comunitario; experiencia de trabajo; adiestramiento en el empleo; búsqueda de empleo; adiestramiento vocacional (12 meses); asistencia a la escuela para la obtención del diploma de cuarto año o su equivalente (GED); servicio de cuidado de niños. Los padres solteros deben trabajar 30 horas a la semana (antes del año 2000, la ley requería que trabajaran 20 horas a la semana). Los beneficiarios adultos en familias de ambos cónyuges deben trabajar 35 horas a la semana. Las personas exentas de participar en actividades de empleo incluyen: padres solteros con hijos menores de un año de edad, padres solteros que cuidan hijos incapacitados, adultos de 60 años o más.

RENGLÓN	ESTIPULACIÓN TANF	PLAN DE PUERTO RICO
4. BENEFICIARIOS MENORES	Asistencia obligatoria a la escuela a los menores de 18 años Asistencia obligatoria a la escuela.	De no cumplirse con esta estipulación se excluirá al adulto custodio de la asistencia económica y el dependiente menor de edad recibirá la ayuda mediante un pago protegido.
5. PLAN DE RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL	Se requiere a los estados de efectuar una evaluación inicial de las destrezas, experiencia de trabajo y posibilidades de empleo de los beneficiarios adultos. Los estados tienen la opción de desarrollar un Plan de Responsabilidad Individual.	Requiere a los solicitantes y beneficiarios firmar un contrato (Acuerdo de Asistencia Temporera o Plan de Responsabilidad Individual) con la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia. En Puerto Rico se utiliza lo que podría llamarse un Plan de Responsabilidad Individual de dos partes. Parte I (Forma 11) es un acuerdo entre los beneficiarios y las oficinas locales de TANF Al firmar este contrato, los beneficiarios se comprometen a cooperar y cumplir con los requisitos del programa. Parte II (Forma 13) es un contrato para los servicios de manejo de casos. El contrato incluye estipulaciones que requieren inmunización de niños, cooperación con las agencias de manejo de casos, asistencia a la escuela a los beneficiarios menores de edad y cooperación con el programa de sostenimiento de menores. Rehusarse a firmar el contrato resultaría en denegación de beneficios. Rehusar cooperar con las agencias de manejo de casos en delinear un Plan de Responsabilidad Individual también resultaría en denegación de beneficios. Incumplimiento de los requisitos de trabajo resultaría en reducción de beneficios. Hasta el presente, las sanciones impuestas han sido retirar la ayuda económica a los padres custodios mientras los menores continúan recibiendo beneficios. La administración de TANF en Puerto Rico contemplaba la idea de imponer la sanción máxima de terminar el caso (se incluye a los niños) si los padres no cumplen con los requisitos de trabajo
6. PADRES ADOLESCENTES	Para recibir asistencia económica, los padres solteros menores de edad deben residir con un adulto (padres, familiares o custodios legales) o en un hogar de apoyo supervisado por adultos (hogar de crianza). Se les requiere participar en actividades de educación o adiestramiento. Se les requiere residir con sus propios padres o custodios legales.	Los padres adolescentes con hijos de tres meses de edad o más deben asistir a la escuela o participar de programas de equivalencia GED.

RENGLÓN	ESTIPULACIÓN TANF	PLAN DE PUERTO RICO
7. REQUISITO DE SERVICIO COMUNITARIO	Padres o custodios que no participen de actividades de trabajo deben participar en empleo de servicio comunitario dos meses después de estar recibiendo beneficios. Los estados pueden obviar este requisito.	Puerto Rico no puso en vigor la disposición de Servicio Comunitario debido a la limitación de fondos disponibles. Puerto Rico permite a los beneficiarios participar de servicio comunitario como una actividad regular conducente a empleo.
8. REQUISITOS DE SUSTENTO DE MENORES	A los estados se les requiere poner en funcionamiento un programa de sustento de menores. Los estados tienen dos opciones: denegar la asistencia económica o reducirla en un 25% si las beneficiarias no cooperan con las autoridades en establecer paternidad o en la obtención de la pensión alimenticia.	Opera un programa de Sustento de Menores (ASUME). De no cooperar con el establecimiento de paternidad o la obtención de la pensión alimenticia resultará en una reducción de beneficios de 25% mínimo.
9. CUIDADO DE NIÑOS	Cuidado de Niños Crea un nuevo Fondo en Bloque para el Desarrollo de Cuidado de Niños (CCDBG, por sus siglas en inglés) mediante el cual se provee recursos adicionales a las familias para que dejen el sistema de bienestar social.	La Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia coordina esfuerzos con la Administración de Familias y Niños para proveer servicios de cuidado de niños a los beneficiarios de TANF

Fuentes: Información obtenida del Plan TANF de Puerto Rico (revisado 2000), documentos de ADSEF/TANF y el Primer Informe al Congreso (1998) del programa TANEHHS

Otras estipulaciones claves del Plan TANF de Puerto Rico son las siguientes:

- ▶ Los beneficiarios TANF son automáticamente elegibles para recibir servicios de salud bajo la reforma de salud de Puerto Rico (Tarjeta de Salud).
- ▶ Las normas y reglas establecidas de elegibilidad y pagos del plan de Puerto Rico serán aplicadas a los beneficiarios que vienen de otros estados o territorios.
- ▶ Se denegarán los beneficios a las personas que hayan sido convictas bajo las leyes federales o estatales que implica posesión, distribución o uso de sustancias controladas.
- ▶ Se brindará asistencia económica a las víctimas de violencia doméstica hasta 12 meses después de haber alcanzado el límite de 60 meses de recibir ayuda.

C. ADMINISTRACIÓN DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO, DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA DE PUERTO RICO, PROGRAMA TANF -LISTADO DE LOS MUNICIPIOS Y AGENCIAS DELEGADAS

REGIÓN	MUNICIPIOS	AGENCIA DELEGADA
Aguadilla	Aguada, Aguadilla, Isabela, Las Marías, Moca, Rincón, San Sebastián	Consortio del Noroeste
Arecibo	Arecibo, Barceloneta, Camuy, Ciales, Florida, Hatillo, Lares, Manatí, Morovis, Quebradillas, Utuado	Community Services, Inc.
Bayamón	Bayamón, Cataño, Corozal, Dorado, Naranjito, Toa Alta, Toa Baja, Vega Alta, Vega Baja	Ser Jobs for Progress
Caguas	Aguas Buenas, Barranquitas, Caguas, Cidra, Comerío, Gurabo, San Lorenzo	Vetelba, Inc.
Carolina	Canóvanas, Carolina, Loiza, Luquillo, Río Grande, Trujillo Alto	Ser Jobs for Progress
Guayama	Arroyo, Guayama, Patillas, Salinas, Santa Isabel	Universal Career, Inc. (Ofic. Guayama)
	Cayey	(Ofic. Cayey)
Humacao	Ceiba, Culebra, Fajardo, Humacao, Juncos, Las Piedras, Maunabo, Naguabo, Vieques, Yabucoa	American Management, Inc.
Mayaguez	Añasco, Cabo Rojo, Guánica, Hormigueros, Lajas, Maricao, Mayagüez, Sábana Grande	Poli-Tec de Puerto Rico, Inc.
Ponce	Adjuntas, Aibonito, Castañer, Coamo, Guayanilla, Jayuya, Juana Díaz, Orocovis, Ponce, Villalba, Yauco	Centro Sor Isolina Ferré
San Juan	Cupey, Guaynabo, Río Piedras, San Juan	Vetelba Inc.

