

26 de octubre de 2021

Características de los participantes en el Programa de Asistencia Nutricional (PAN) y sus conexiones con el mercado laboral

Dr. Héctor R. Cordero-Guzmán¹

Los debates en Puerto Rico sobre el impacto de los programas de seguridad económica, particularmente, sobre el Programa de Asistencia Nutricional (PAN, en inglés *Nutrition Assistance Program* o NAP), en el estatus de empleo de los participantes, en los ingresos familiares y en el bienestar de la población en general, se han dado desde 1974, cuando se implementó el Programa de Cupones para Alimentos que precedió al PAN. Sin embargo, estos debates se han intensificado aún más tras el paso devastador de los huracanes Irma y María en 2017. Este estudio analiza los datos administrativos del PAN desde 2017 hasta inicios de 2019, período durante el cual el PAN aumentó los beneficios y los límites de elegibilidad gracias a la financiación federal suplementaria para la recuperación tras el paso de los huracanes. Se abordan tres preguntas interrelacionadas: 1) ¿Cuáles eran las principales características socioeconómicas de los participantes del PAN? 2) ¿Estas características cambiaron significativamente a lo largo de ese período? 3) En particular, ¿las conexiones de los participantes adultos con el mercado laboral y el estatus de empleo presentaron cambios a lo largo de ese período?

Un análisis de los cambios de la participación en general en el PAN y de las características demográficas y laborales de sus participantes demuestra que:

- En el período que va desde 2017 hasta 2019, numerosas características demográficas permanecieron estables, tales como las relacionadas con el género y las discapacidades; pero también ocurrieron algunos cambios como la disminución en la participación de la población infantil y el aumento en la participación de los adultos mayores. Esos cambios son consistentes con los cambios en los mismos subgrupos de la población en general.
- Cerca de un tercio de los participantes contaba con estudios postsecundarios, con tasas más altas entre las mujeres; este porcentaje subió a lo largo del tiempo.

¹ Héctor R. Cordero-Guzmán es profesor en la Marxe School of Public and International Affairs, Baruch College, City University of New York. El autor expresa sus agradecimientos a Brynne Keith-Jennings, Stacy Dean, Javier Balmaceda, Lexin Cai, Lauren Hall y Danilo Trisi del Center on Budget and Policy Priorities (CBPP); a Alberto Velázquez del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (PRIS) y al personal profesional del Departamento de la Familia de Puerto Rico por su ayuda técnica y colaboración en la obtención de datos.

- En este período, también aumentó el porcentaje de participantes que formaban parte de la fuerza laboral (es decir, personas que tienen un empleo o que están en busca de empleo) y el porcentaje de quienes informaron que contaban con un empleo.

Antecedentes del Programa de Asistencia Nutricional (PAN)

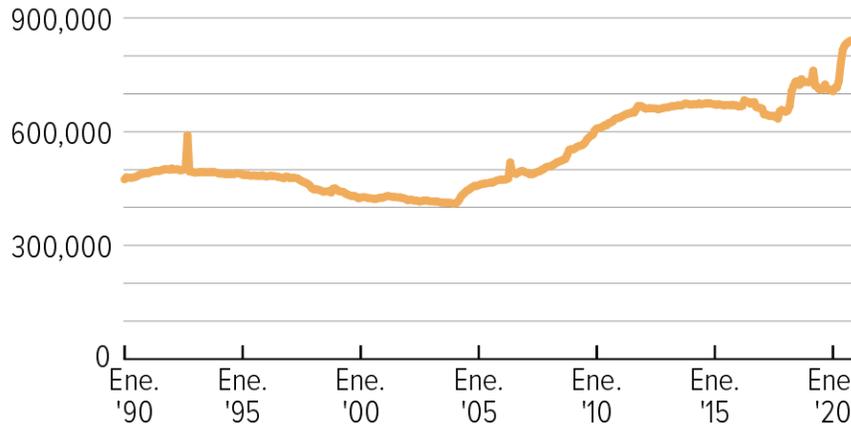
Puerto Rico empezó a participar en el Programa de Cupones para Alimentos a inicios de 1974 y hasta que los legisladores federales lo reemplazaron en 1982 con una subvención en bloque (en inglés *block grant*) a la que llamaron Programa de Asistencia Nutricional (PAN) y que le recortó significativamente la financiación. La financiación del PAN restringe las decisiones del programa con respecto a la elegibilidad y a los niveles de beneficios ya que este se financia a través de una subvención en bloque con financiación federal fija. Por lo tanto, el programa no puede ni expandirse ni satisfacer el crecimiento de las necesidades de los habitantes de la isla. Históricamente, el PAN ha acomodado un aumento de la participación manteniendo bajos los niveles de beneficios. Debido a la financiación limitada, a los límites de elegibilidad por ingresos fijos demasiado bajos y a otros factores, la participación en el PAN se redujo en la década de los noventa (según los datos disponibles más antiguos) y, para los meses que van de 2002 hasta 2004, las condiciones de participación y el porcentaje de la población de participantes habían alcanzado niveles demasiado bajos. El número de hogares participantes en el PAN aumentó un tanto en los años posteriores al comienzo de la recesión de 2006,² y siguió creciendo drásticamente después de que se le asignó al PAN la financiación temporal en respuesta a la Gran Recesión de 2007 a 2009 (la cual le permitió expandirse aún más). Luego, el número de hogares participantes disminuyó entre 2012 y 2017, probablemente debido en parte a la caducidad de dicha financiación temporal.³ (Ver Figura 1.)

² Brynne Keith-Jennings, “Introduction to Puerto Rico’s Nutrition Assistance Program,” CBPP, actualizado el 3 de noviembre de 2020, <https://www.cbpp.org/research/food-assistance/introduction-to-puerto-ricos-nutrition-assistance-program>.

³ La participación en el PAN se redujo desde, por lo menos, dos quintos de la población a inicios de los noventa hasta un cuarto de esta a inicios del año 2000. Durante este tiempo, los beneficios incrementaron en términos nominales. (Quienes administran el PAN deben decidir cómo distribuyen la financiación fija del programa; entre más participantes hay, más bajos son los beneficios por participante. En este período el programa mantuvo una tasa de participación baja y un ligero aumento en los beneficios). La participación comenzó a aumentar en el 2006 a inicios de la recesión, ya que probablemente el número de hogares con ingresos bajos aumentó. Tal aumento se financió en parte al aumentar los beneficios de manera lenta y sin el mismo ritmo de la subvención en bloque. El PAN obtuvo financiación a través de la Ley de Recuperación de 2009 para los años fiscales que van del 2009 al 2014; esta se utilizó para subir los niveles de elegibilidad por ingresos a la vez que se mantuvieron los niveles de beneficios. Cuando la financiación se dio por terminada en el año fiscal 2015, la participación comenzó a declinar.

FIGURA 1

El número de hogares participantes del PAN aumentó en los años recientes



Nota: PAN = Programa de Asistencia Nutricional de Puerto Rico.

Fuente: Datos del programa del Departamento de Agricultura, obtenidos por medio de una solicitud de expedientes públicos. Datos administrativos del PAN procedentes del Departamento de Familia de Puerto Rico y obtenidos a través del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES | CBPP.ORG

La economía de Puerto Rico ha descendido virtualmente sin interrupciones desde 2006, provocando una emigración sustancial con una tasa consecuente de población en declive de casi 500,000 (cerca de un 15 por ciento), que va de 3.8 millones en 2006 a 3.2 millones en 2019.⁴ Los huracanes del 2017 aceleraron la emigración (que, al parecer, ha disminuido en los últimos años)⁵ y se sumaron a las angustias económicas de Puerto Rico.

Después de los huracanes, los legisladores federales promulgaron dos proyectos de ley de alivio para complementar al PAN. Ya que el PAN es una subvención en bloque, los legisladores deben promulgar leyes que incrementen la financiación cuando las necesidades de la población aumenten, por ejemplo, después de un desastre natural.

El primer paquete suplementario, adjudicado desde marzo de 2018 hasta febrero de 2019, otorgó \$1,200 millones, que Puerto Rico utilizó para subir los beneficios mensuales y los límites de

⁴ Ver Marie T. Mora, Alberto Dávila y Havidán Rodríguez, *Population, Migration and Socioeconomic Outcomes among Island and Mainland Puerto Ricans*, Lexington Books, 2017.

⁵ Un análisis reciente reveló que el *saldo de inmigrantes* de 2019 se debía al regreso de los residentes puertorriqueños a la isla después de haberse reubicado temporalmente tras el huracán María y, aunque el saldo de emigrantes desaceleró en 2020, fue mucho más bajo que durante el año del huracán María y que en los años precedentes. Ver Universidad de Puerto Rico, “Centro de Información Censal (CIC) de la UPR Cayey publica análisis de estimados de emigración neta entre Puerto Rico y Estados Unidos del 2011 a 2020,” 29 de junio de 2021, <https://www.upr.edu/centro-de-informacion-censal-cic-de-la-upr-cayey-publica-analisis-de-estimados-de-emigracion-neta-entre-puerto-rico-y-estados-unidos-del-2011-a-2020/>. De manera similar, otro estudio revela que las tendencias de migración en Puerto Rico se deben en mayor medida a las tendencias económicas que a los desastres naturales. Alexis R. Santos-Lozada *et al.*, “Puerto Rico exodus: long-term economic headwinds prove stronger than Hurricane Maria,” *Population and Environment*, Vol. 42 Ejemplar 1, septiembre de 2020, <https://link.springer.com/article/10.1007/s11111-020-00355-5>.

elegibilidad por ingresos. (Esta financiación representó un suplemento significativo para el nivel habitual de financiación de casi \$1,900 millones de la subvención en bloque). Así, por ejemplo, en virtud de las reglas habituales del PAN, una familia de tres personas cumple con los requisitos del programa si sus ingresos netos (el total de ingresos después de aplicar deducciones y exclusiones) están por debajo de \$599 y pueden recibir un beneficio base mensual de máximo \$315. En virtud de la financiación por desastres, una familia de tres cumple con los requisitos si sus ingresos están por debajo de \$1,606 y pueden recibir un beneficio base de máximo \$511, es decir, el mismo nivel de beneficios que se utiliza en el Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (en inglés *Supplemental Nutrition Assistance Program* o SNAP), programa de asistencia nutricional disponible en los estados y algunos territorios.⁶ Cuando vencieron los términos para la financiación suplementaria en marzo de 2019, los beneficios volvieron a los niveles anteriores, pero los niveles de elegibilidad se mantuvieron altos.⁷

Este análisis se enfoca en el período que va desde el momento justo antes de los huracanes hasta el primer paquete suplementario de financiación, es decir, desde febrero de 2017 hasta abril de 2019. Tal financiación le permitió al PAN responder más adecuadamente a la necesidad en aumento que en el pasado, ya que se pudieron subir tanto los beneficios como los niveles de elegibilidad. A estos aumentos les siguió un incremento sustancial de participantes del PAN en 2018, que luego disminuyó en 2019 cuando terminó el aumento de beneficios. Más específicamente, el número de hogares participantes:

- se redujo por casi 5,000 (1 por ciento) entre febrero de 2017 y febrero de 2018;
- subió por casi 90,000 (14 por ciento) entre febrero de 2018 y febrero de 2019; y
- cayó por casi 11,000 (casi un 2 por ciento) entre febrero de 2019 y abril de 2019, el mes más reciente para el que contamos con datos detallados. En general, el número de hogares participantes incrementó un 12 por ciento a lo largo de este período.

Otros datos del programa también revelan un modesto descenso en la participación durante los meses de abril a diciembre de 2019. El número de hogares participantes en el PAN incrementó rápidamente en 2020 debido a la crisis del COVID-19.⁸

⁶ Keith-Jennings, *op. cit.*

⁷ Si bien este análisis se basa en los datos disponibles sobre el primer paquete suplementario, cabe mencionar que Puerto Rico también recibió financiación temporal adicional. El segundo paquete suplementario otorgó \$600 millones, los cuales se usaron para incrementar los beneficios, pero por una cantidad más baja: \$413 de beneficio base máximo para una familia de tres. El aumento se hizo efectivo en julio de 2019 e, inicialmente, se daría por terminado después de junio de 2020, pero en marzo del mismo año el Congreso aprobó más financiación para Puerto Rico como respuesta al COVID-19. Con dicha financiación, junto a la financiación remanente del paquete suplementario, los beneficios subieron a niveles anteriores (\$511 para una familia de tres) desde mayo hasta septiembre de 2020. Los participantes se enfrentaron a un recorte tajante de beneficios en octubre de 2020 cuando la financiación se terminó y los beneficios volvieron a los niveles habituales por varios meses. No obstante, el Congreso promulgó una nueva financiación para el PAN en diciembre de 2020 y en marzo de 2021, que Puerto Rico empleó para subir los beneficios de nuevo en marzo de 2021.

⁸ Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, “Puerto Rico Nutrition Assistance Program Data,” <https://www.fns.usda.gov/pd/puerto-rico-nutrition-assistance-program>.

Medida como un porcentaje de la población, la participación en el PAN, que empezó a acrecentarse a mediados de la década de los 2000 tras una década de descenso, permaneció bastante estable entre 2012 y 2016 a pesar de cambios mínimos en el número de hogares participantes; esto debido a que la población de la isla se redujo dada la emigración, tasas de natalidad más bajas y tasas de mortandad más altas.⁹ La participación subió en 2018 y continuó acrecentándose en 2019 debido tanto a la disminución significativa de la población después de los huracanes¹⁰ y al aumento en el número de participantes, particularmente después de que se promulgó la financiación suplementaria. (Ver Figura 2.)

Características de los participantes adultos del PAN

Al centrarse en el período inmediatamente anterior y subsecuente a la asignación de la financiación suplementaria, o sea, entre febrero de 2017 y febrero de 2019, algunas características demográficas claves de los participantes adultos del PAN permanecieron estables, mientras que otras presentaron ligeros cambios.

- **Género:** el género de los participantes permaneció relativamente estable, con cerca de un 57 por ciento compuesto de mujeres y de un 43 por ciento compuesto de hombres.
- **Edad:** es congruente con los cambios de la población de Puerto Rico en general; el porcentaje de participantes menores de 17 años bajó del 27 por ciento al 25 por ciento, mientras que el porcentaje de personas mayores de 65 años subió de un 17 por ciento a un 19 por ciento. (El porcentaje de personas entre 18 y 64 años permaneció relativamente estable.) Dicho de otra manera, uno de cada cuatro participantes era menor de 18 años; dos de cada cuatro tenían entre 18 y 59 años; y uno de cada cuatro era mayor de 60 años.

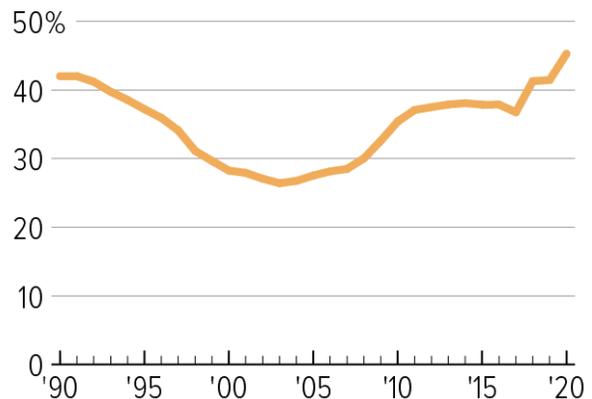
⁹ Héctor Cordero-Guzmán, Raúl Figueroa y Alberto Velázquez, “Poverty in Puerto Rico: A Socio-Economic and Demographic Analysis,” Inter-American University Press and Human Services Research Partnerships Puerto Rico, 2016, <https://www.dropbox.com/s/rj26lxcywcbwodq/Tomo%20IV-Cordero-Figueroa-Velazquez-PR-Poverty-8-16.pdf?dl=0>; Marie. T Mora, Alberto Dávila y Havidán Rodríguez, *Population, Migration and Socioeconomic Outcomes among Island and Mainland Puerto Ricans*, Lexington Books, 2018; Edwin Meléndez y Jennifer Hinojosa, “Estimates of Post-Hurricane Maria Exodus from Puerto Rico,” Center for Puerto Rican Studies Research Brief, octubre de 2017, https://centropu.hunter.cuny.edu/sites/default/files/RB2017-01-POST-MARIA%20EXODUS_V3.pdf.

¹⁰ Meléndez e Hinojosa, *op. cit.*

FIGURA 2

Luego de años de declive, la participación en el PAN aumentó en 2018 tras las expansiones de financiamiento

Porcentaje de la población participante



Nota: PAN = Programa de Asistencia Nutricional de Puerto Rico.
Fuente: Datos programáticos del Departamento de Agricultura obtenidos por medio de una solicitud de expedientes públicos y datos anuales estimados de la población provistos por la Oficina del Censo de los Estados Unidos

CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES | CBPP.ORG

- **Discapacidad:** el porcentaje de participantes con discapacidades permaneció estable; fue de casi un 18 por ciento. Entre los participantes menores de 60 años, un 11 por ciento tenía alguna discapacidad documentada.
- **Personas que no tienen un lugar de vivienda:** el porcentaje de personas clasificadas como personas que no tienen un lugar de vivienda permaneció estable; estuvo por debajo del 1 por ciento, más o menos entre 1,600 y 1,700 individuos.
- **Estudiantes:** el porcentaje de participantes clasificados como estudiantes de kínder al 12º grado permaneció estable; estuvo entre un 18 por ciento y un 19 por ciento.
- **Empleados:** el porcentaje de participantes clasificados como empleados, es decir, que reportaron ingresos por salario, permaneció estable en el período anterior a la financiación suplementaria (de febrero de 2017 a febrero de 2018); fue de casi un 11 por ciento, es decir, 130,000 individuos. Después de que tuviera lugar el incremento para los límites de elegibilidad y los beneficios en marzo de 2018, la participación de empleados subió significativamente a casi un 14 por ciento (192,000 personas); luego, descendió ligeramente después de que se vencieran los términos de la financiación suplementaria que auxilió los incrementos. El porcentaje de *hogares* del PAN con un miembro que reporta ingresos por salario también subió significativamente: de un 18 por ciento en febrero de 2017 a un 24 por ciento en febrero de 2019. Después, bajó.
- **Fuentes de ingresos:** congruente con el incremento en el porcentaje de participantes mayores de 65 años, el porcentaje de participantes que recibe algún tipo de Seguro Social subió de casi un 29 por ciento en febrero de 2017 a un 31 por ciento en abril de 2019. Además, el porcentaje de hogares que informa tener "algún otro tipo de ingreso" descendió de un 25 por ciento en agosto de 2018 a un 22 por ciento en febrero de 2019. Esta pequeña caída puede estar relacionada con el incremento significativo del porcentaje de hogares con salarios.

Niveles de educación

Cerca de un tercio de los participantes del PAN tiene estudios de educación superior, cifra que va en aumento y que es aún mayor en el caso de participantes que son mujeres. (Ver Figura 3 y Tabla 2.)

Entre febrero de 2017 y abril de 2019, el porcentaje de participantes que no terminaron la preparatoria bajó del 31 por ciento al 27 por ciento, mientras que el porcentaje con educación técnico profesional, universitaria o con un título universitario o más educación superior subió del 34 por ciento al 38 por ciento. El porcentaje con un título de preparatoria permaneció relativamente estable; fue de casi 36 por ciento. Estos cambios pueden reflejar varios factores, como, por ejemplo, el incremento del interés en la educación por parte de la población puertorriqueña más joven junto a un mayor número de participantes con niveles más altos de educación que son elegibles y que ingresan al programa.

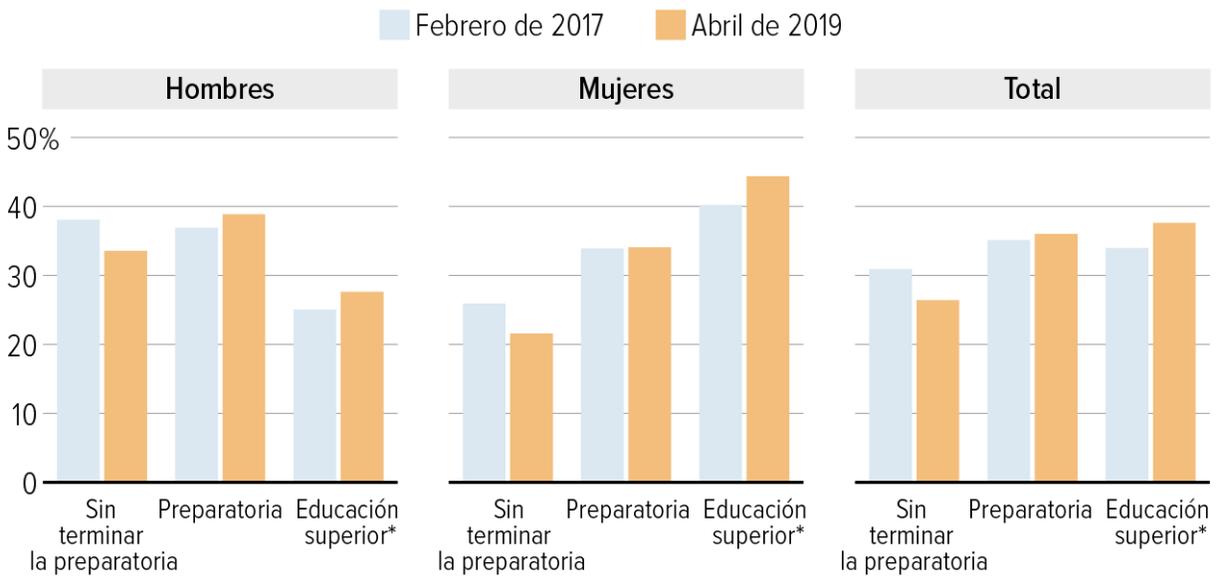
En este período, el interés en la educación se acrecentó tanto en los hombres como en las mujeres participantes, pero permaneció mucho más alto entre las mujeres. El porcentaje de los hombres que no terminaron la preparatoria bajó del 38 por ciento al 34 por ciento; en el caso de las mujeres, el porcentaje bajó del 26 por ciento al 22 por ciento. Es decir, hay una diferencia de 12 puntos porcentuales entre los hombres y las mujeres. Igualmente, el porcentaje de participantes con educación superior (con un título técnico profesional, estudios universitarios, con un título

universitario o más) subió tanto para mujeres como para hombres, pero permaneció mucho más alto en el caso de las mujeres. Entre febrero de 2017 y abril de 2019, este subió de casi un 25 por ciento a un 27 por ciento en caso de los hombres participantes; y de casi un 40 por ciento a un 44 por ciento en el caso de las mujeres participantes. Esto quiere decir que casi la mitad de las mujeres participantes del PAN tiene algún tipo de educación superior.

FIGURA 3

Aumento del nivel de educación en hombres y mujeres participantes del PAN

Porcentaje de participantes de entre 18 y 64 años según el nivel de educación



*Educación técnico profesional, título universitario o posgrado

Nota: PAN = Programa de Asistencia Nutricional de Puerto Rico.

Fuente: Análisis del Dr. Héctor R. Cordero-Guzmán sobre los datos administrativos del PAN de 2017 a 2019

CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES | CBPP.ORG

Es importante mencionar que el porcentaje de participantes del PAN que no terminó la secundaria (27 por ciento) es menor que el porcentaje de quienes se graduaron de la preparatoria (36 por ciento) o de quienes tienen algún tipo de educación superior: estudios universitarios, son técnico profesionales, tienen un título universitario o más (38 por ciento). Sin embargo, el porcentaje de participantes que no terminó la preparatoria todavía es alto al compararlo con la población en general (22 por ciento).¹¹ De otro lado, congruente con el incremento del interés en la educación en la isla, los grupos de jóvenes participantes del PAN tienen significativamente más educación que aquellos mayores de 45 años.

¹¹ Análisis del autor de los datos de la Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico (en inglés *Puerto Rico Community Survey*) de 2018 (2018 PRCS-PUMS archivo de un año).

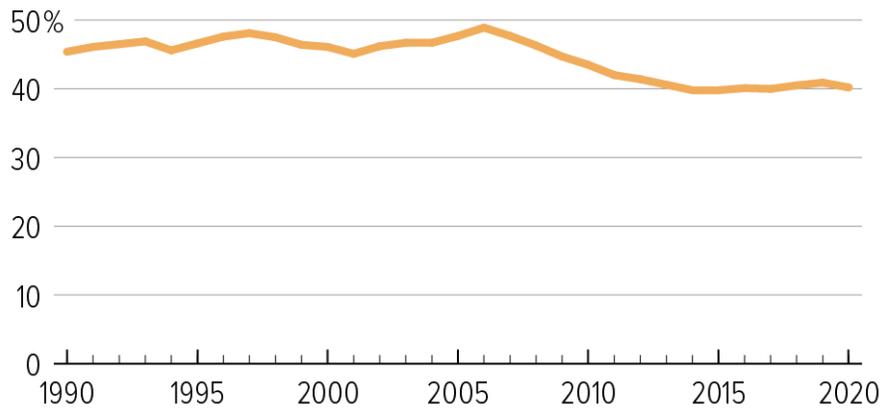
Patrones y niveles de empleo

Históricamente, Puerto Rico ha tenido tasas de desempleo muy altas, y tasas bajas de empleo y de participación en la fuerza laboral. Como se muestra en la Figura 4, la tasa de participación en la fuerza laboral cayó de un 48 por ciento al comienzo de la recesión económica en 2006, a un 40 por ciento en 2013; en 2017, apenas había mejorado para el momento en que los huracanes arrasaron con la isla y, a lo largo de 2019, antes de la crisis económica por el COVID-19, permaneció sin cambios.

FIGURA 4

La participación en la fuerza laboral de Puerto Rico no se ha recuperado desde el comienzo de la recesión de 2006

Porcentaje de la población civil no institucional (por ejemplo, personas que no están en la cárcel o en una institución de cuidado a largo plazo) mayores de 16 años que trabajan o están buscando empleo



Fuente: Instituto de estadísticas de Puerto Rico

CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES | CBPP.ORG

Pese a los huracanes, el estatus de empleo y la participación en la fuerza laboral de los participantes del PAN permanecieron relativamente estables entre febrero de 2017 y febrero de 2018 (justo antes de que entrara en vigencia la financiación suplementaria). La participación de los participantes del PAN en la fuerza laboral subió después y el desempleo disminuyó para los individuos de este grupo entre 2018 y 2019, cuando la financiación suplementaria del PAN estaba vigente:

- Entre los participantes de entre 25 y 59 años sin una discapacidad documentada, el porcentaje de quienes formaban parte de la fuerza laboral subió de 82 por ciento en febrero de 2018 a 84 por ciento en febrero de 2019 y se mantuvo en ese nivel a lo largo de abril de 2019, el último mes para el que hay datos disponibles. Mientras, el porcentaje de quienes *no* formaban parte de la fuerza laboral cayó del 18 por ciento al 16 por ciento.

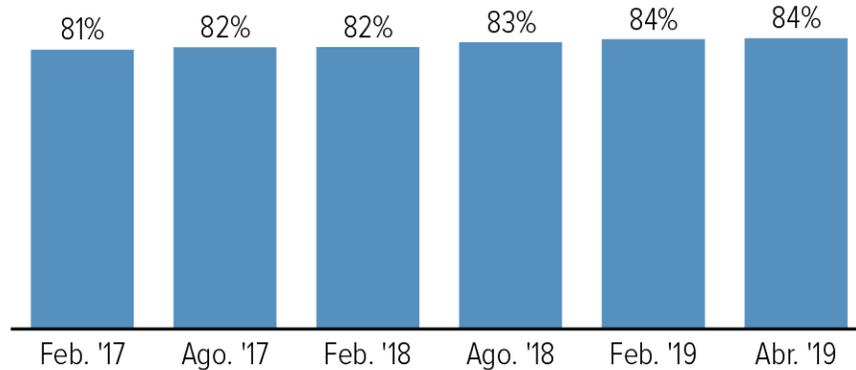
- Para quienes formaban parte de la fuerza laboral, el porcentaje de quienes tenían empleo subió de 22 por ciento en febrero de 2018 a 31 por ciento en febrero de 2019 y se mantuvo en ese nivel a lo largo de abril de 2019, el último mes para el que hay datos disponibles. La mayor parte de los aumentos en las tasas de empleo en el período que va desde febrero de 2017 hasta febrero de 2019 se presentaron entre febrero de 2018 y agosto de 2018, cuando comenzó la financiación suplementaria. Durante esos meses, el porcentaje de participantes del PAN de entre 25 y 59 años sin una discapacidad documentada que tenía un empleo pasó del 22 por ciento al 29 por ciento. (Ver Figura 5.)

FIGURA 5

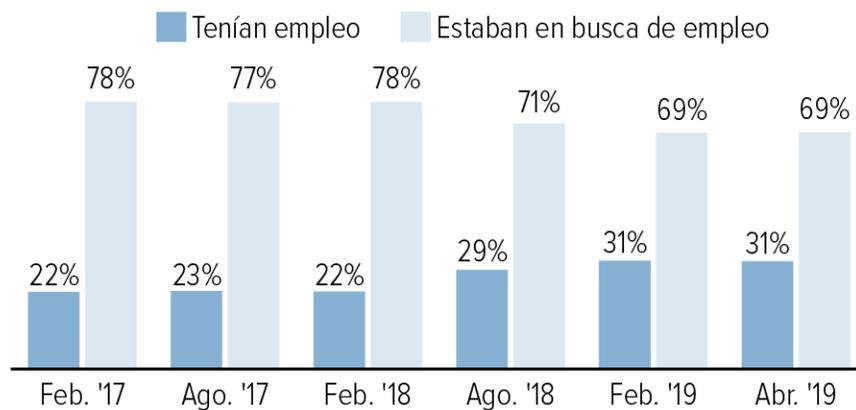
Las tasas de empleo subieron entre los participantes del PAN tras la expansión de beneficios y de elegibilidad

Porcentaje de la población civil no institucional (por ejemplo, personas que no están en la cárcel o en una institución de cuidado a largo plazo) de entre 25 y 59 años

Participantes del PAN en la fuerza laboral que no son adultos mayores y sin discapacidades...



...que:



Nota: PAN = Programa de Asistencia Nutricional de Puerto Rico.

Fuente: Análisis del Dr. Héctor R. Cordero-Guzmán sobre los datos administrativos del PAN de 2017 a 2019

Aunque los porcentajes de los hombres participantes del PAN que formaban parte de la fuerza laboral y que tenían empleo eran más altos que los de las mujeres, esta diferencia se aminoró alrededor del período que va desde febrero de 2017 hasta abril de 2019, cuando aumentó en el PAN la participación de las mujeres que formaban parte de la fuerza laboral y que tenían empleo. (Ver Tabla 3.) La participación en el PAN de las mujeres de entre 25 y 59 años sin discapacidades y que forman parte de la fuerza laboral, subió de un 75 por ciento a un 77 por ciento desde febrero de 2017 hasta febrero de 2018 y, luego, al 79 por ciento en agosto de 2018 y al 80 por ciento en febrero de 2019, manteniéndose en ese nivel a lo largo de abril 2019. El porcentaje de mujeres participantes del PAN que contaban con un empleo subió aún más: del 21 por ciento desde febrero de 2017 hasta febrero de 2018; al 28 por ciento en agosto de 2018; y al 31 por ciento en febrero de 2019, manteniéndose en ese nivel a lo largo de abril 2019.

En el caso de los hombres participantes del PAN, su participación en la fuerza laboral permaneció alta en ese período y el porcentaje de quienes tenían empleo subió. En febrero de 2017, cerca de un 91 por ciento de los hombres participantes del PAN de entre 25 y 59 años sin discapacidades formaban parte de la fuerza laboral y casi un 9 por ciento no formaba parte de esta; estas cifras se mantuvieron iguales a lo largo de abril de 2019. En cambio, el porcentaje de hombres participantes del PAN que contaban con un empleo permaneció en el 24 por ciento desde febrero de 2017 hasta febrero de 2018, pero después subió al 29 por ciento en agosto de 2018 y al 32 por ciento en febrero de 2019, manteniéndose en ese nivel a lo largo de abril 2019.

Puesto que el aumento del porcentaje de participantes de PAN que trabajan representa una tendencia, hay varios factores que posiblemente tendrían que ver con este modesto aumento. El aumento de beneficios provenientes de la financiación suplementaria pudo haberles permitido a los participantes, en especial a las mujeres con niños, trabajar fuera de casa al ayudar a solventar los gastos relacionados con el transporte, el cuidado infantil y otros gastos relacionados con el trabajo. Los límites de elegibilidad más altos pudieron haberles permitido a los participantes buscar y mantenerse en empleos más formales fuera de casa sin arriesgar o sabotear el acceso a los beneficios de asistencia nutricional que sus familias necesitaran. También, los hogares que entraron al programa después de marzo de 2018 (es decir, después de que se aumentaron los límites de elegibilidad por ingreso) pudieron haber incluido personas con empleo, quienes no habían sido elegibles anteriormente.

El incremento de personas con empleo entre los participantes del PAN es de particular importancia dadas las propuestas para quitarles los beneficios del PAN a los participantes que no trabajen un determinado número de horas al mes. Desde 2018, cada año.¹²

¹² El Congreso de los Estados Unidos creó la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (FOMBPR, por sus siglas en inglés) en virtud de la Ley de Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico (PROMESA, por sus siglas en inglés) de 2016 con el fin de hacerle posible a Puerto Rico que reestructurara su deuda. Esta ley requiere que cada año la FOMBPR certifique un plan fiscal que tenga un bosquejo de los ingresos y de los gastos del gobierno. Desde 2018, estos planes han presionado a Puerto Rico para que implemente el requisito de empleo en el PAN, el cual apoyaría el crecimiento económico según lo afirma la FOMBPR sin ninguna evidencia. (Para ver los ejemplos, consulte “Certified Fiscal Plans,” <https://oversightboard.pr.gov/fiscal-plans-2/>). El gobierno de Puerto Rico ha afirmado que pondrá en marcha tales requisitos, pero no lo ha hecho debido a los desafíos de implementación, tales como la financiación limitada.

El aumento de personas con empleo que se documenta aquí se presentó *sin* que se pusieran en práctica dichas políticas tan severas, que, en otros programas, no han mejorado sustancialmente las tasas de empleo y han conseguido que muchas personas pierdan el acceso a los beneficios.¹³

¹³ En el SNAP (el programa de asistencia nutricional disponible en los estados y en otros territorios), los individuos de entre 18 y 49 años sin discapacidades o sin dependientes en sus hogares, pueden recibir solamente beneficios durante tres meses cada tres años a menos que estén trabajando 20 horas a la semana o que estén formando parte de la fuerza laboral. Estudios recientes han revelado que esos requisitos han reducido la participación en el SNAP, pero no han mejorado los dividendos. Ver Wenhui Feng, “The Effects of Changing SNAP Work Requirement on the Health and Employment Outcomes of Able-Bodied Adults without Dependents,” *Journal of the American College of Nutrition*, 22 de febrero de 2021, <https://doi.org/10.1080/07315724.2021.1879692>; Colin Gray *et al.*, “Employed in a SNAP? The Impact of Work Requirements on Program Participation and Labor Supply,” 18 de agosto de 2020, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3676722>; Jeehoon Han, “The Impact of SNAP Work Requirements on Labor Supply,” 27 de agosto de 2020, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3296402; Leighton Ku *et al.*, “The Effects of SNAP Work Requirements in Reducing Participation and Benefits from 2013 to 2017,” *American Journal of Public Health*, 15 de agosto de 2019; Brian Stacy, Erik Scherpf y Young Jo, “The Impact of SNAP Work Requirements,” análisis en desarrollo, <https://www.aeaweb.org/conference/2019/preliminary/paper/Z8ZhzBZt>; Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, “The Impact of SNAP Able-Bodied Adults Without Dependents (ABAWD) Time Limit Reinstatement in Nine States,” junio de 2021, <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/resource-files/ABAWD%20TimeLimit-Summary.pdf>. De la misma manera, para el Programa de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF, por sus siglas en inglés) que otorga ayuda en efectivo, las investigaciones han demostrado que los requisitos de empleo no llevan a una mayor retención laboral, sino que contribuyen a aumentar las dificultades dada la pérdida de los beneficios. Ver LaDonna Pavetti, “TANF Studies Show Work Requirement Proposals for Other Programs Would Harm Millions, Do Little to Increase Work,” CBPP, 13 de noviembre de 2018, <https://www.cbpp.org/research/family-income-support/tanf-studies-show-work-requirement-proposals-for-other-programs>.

TABLA 1

Características generales de los participantes del PAN (Programa de Asistencia Nutricional)

	Feb-17 Número (000)	Porcen- tajes	Aug-17 Número (000)	Porcen- tajes	Feb-18 Número (000)	Porcen- tajes	Aug-18 Número (000)	Porcen- tajes	Feb-19 Número (000)	Porcen- tajes	Apr-19 Número (000)	Porcen- tajes
Hogares	646		642		640		708		730		719	
Participantes	1227		1211		1189		1316		1347		1320	
Mujeres	693	56%	685	57%	672	57%	747	57%	769	57%	754	57%
Hombres	534	44%	526	43%	517	43%	569	43%	578	43%	566	43%
0-17	330	27%	322	27%	304	26%	334	25%	334	25%	326	25%
18-24	136	11%	133	11%	130	11%	140	11%	141	10%	136	10%
25-44	276	22%	271	22%	270	23%	303	23%	305	23%	296	22%
45-59	206	17%	203	17%	203	17%	230	17%	235	17%	230	17%
60-64	69	6%	68	6%	69	6%	78	6%	83	6%	82	6%
65+	211	17%	213	18%	214	18%	232	18%	249	19%	250	19%
Con discapacidad, menor de 60 años	108	11%	104	11%	100	11%	111	11%	110	11%	109	11%
Sin tener un lugar de vivienda	2	0%	2	0%	2	0%	2	0%	2	0%	2	0%
Estudiante¹	232	19%	226	19%	214	18%	239	18%	245	18%	240	18%
Con empleo	132	11%	131	11%	128	11%	173	13%	192	14%	189	14%
Hogares con personas que reciben salario	117	18%	117	18%	113	18%	154	22%	175	24%	172	24%
Participante que recibe Seguro Social	351	29%	348	29%	342	29%	382	29%	407	30%	407	31%
Participante en hogar con un individuo que tiene otros ingresos	302	25%	300	25%	289	24%	326	25%	299	22%	292	22%

¹Estudiantes, incluidos quienes están en grados de kínder a 12°.

Fuente: Análisis que realizó el Dr. Héctor R. Cordero-Guzmán sobre los datos administrativos del PAN desde 2017 hasta 2019, procedentes del Departamento de la Familia de Puerto Rico (ADSEF) y obtenidos a través del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (PRIS).

TABLA 2

Nivel educativo de los participantes del PAN de entre 18 y 64 años

	Feb-17	Aug-17	Feb-18	Aug-18	Feb-19	Apr-19
Hombres						
Terminó la primaria	18%	18%	17%	16%	15%	16%
No se graduó de la preparatoria	20%	20%	20%	19%	18%	18%
Se graduó de la preparatoria	37%	37%	37%	38%	39%	39%
Título de técnico profesional o estudios universitarios	23%	23%	23%	24%	24%	24%
Título universitario o más	2%	2%	3%	3%	3%	3%
Mujeres						
Terminó la primaria	11%	10%	10%	9%	9%	9%
No se graduó de la preparatoria	15%	15%	15%	14%	13%	13%
Se graduó de la preparatoria	34%	34%	34%	34%	34%	34%
Título de técnico profesional o estudios universitarios	35%	36%	36%	36%	37%	37%
Título universitario o más	5%	5%	6%	7%	8%	7%
Total						
Terminó la primaria	14%	13%	13%	12%	11%	12%
No se graduó de la preparatoria	17%	17%	17%	16%	15%	15%
Se graduó de la preparatoria	35%	35%	35%	35%	36%	36%
Título de técnico profesional o estudios universitarios	30%	30%	30%	31%	32%	32%
Título universitario o más	4%	4%	4%	6%	6%	6%

Fuente: Análisis que realizó el Dr. Héctor R. Cordero-Guzmán sobre los datos administrativos del PAN desde 2017 hasta 2019, procedentes del Departamento de la Familia de Puerto Rico (ADSEF) y obtenidos a través del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (PRIS).

TABLA 3

Estatus de empleo de los participantes del PAN de entre 25 y 59 años

	Feb-17	Aug-17	Feb-18	Aug-18	Feb-19	Apr-19
Adultos que no son adultos mayores y no tienen discapacidades						
En la fuerza laboral	81%	82%	82%	83%	84%	84%
Con empleo	22%	23%	22%	29%	31%	31%
Sin empleo	78%	77%	78%	71%	69%	69%
No forman parte de la fuerza laboral	19%	18%	18%	17%	16%	16%
Mujeres que no son adultos mayores y no tienen discapacidades						
En la fuerza laboral	75%	76%	77%	79%	80%	80%
Con empleo	21%	21%	21%	28%	31%	31%
Sin empleo	79%	79%	79%	72%	69%	69%
No forman parte de la fuerza laboral	25%	24%	23%	21%	20%	20%
Hombres que no son adultos mayores y no tienen discapacidades						
En la fuerza laboral	91%	91%	91%	91%	91%	91%
Con empleo	24%	24%	24%	29%	32%	32%
Sin empleo	76%	76%	76%	71%	68%	68%
No forman parte de la fuerza laboral	9%	9%	9%	9%	9%	9%

Nota: La tabla solo incluye a los participantes del PAN de entre 25 y 59 años sin discapacidades. Entre quienes no forman parte de la fuerza laboral se cuentan a los participantes cuyas razones para no trabajar incluyen la edad, motivos familiares, incapacidad para trabajar, estudiantes que no trabajan entre "otras" según lo reportan los mismos participantes.

Fuente: Análisis que realizó el Dr. Héctor R. Cordero-Guzmán sobre los datos administrativos del PAN desde 2017 hasta 2019, procedentes del Departamento de la Familia de Puerto Rico (ADSEF) y obtenidos a través del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (PRIS).

Apéndice: Apuntes sobre los datos y la metodología

El autor obtuvo los datos administrativos del PAN para uso público, sin la identidad de los participantes, del Departamento de la Familia de Puerto Rico a través de una solicitud de datos públicos al Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

Tabla 1: Los indicadores incluyen el número de hogares participantes en el programa durante los meses seleccionados, el número de personas participantes, el género de los participantes de la cantidad de casos y la distribución de las edades. Otros indicadores incluyen el número de casos con discapacidades verificadas en las personas menores de 60 años, el número de casos de personas que declararon no tener un lugar de vivienda, el número de estudiantes en el programa, el número de personas que trabajan (definido como personas que declaran recibir ingresos), el número de hogares con por lo menos un miembro que devenga salario, el número de participantes que recibe Seguro Social y el número de participantes que declara recibir "otros ingresos".

Tabla 2: La tabla incluye información sobre el último año de escolaridad de los participantes y se divide en las siguientes categorías: participantes con educación primaria y media; participantes que tienen estudios de preparatoria pero no se graduaron; participantes que se graduaron de la preparatoria pero que no tienen educación superior; participantes que no tienen un título técnico profesional o que tienen estudios universitarios pero que no se graduaron; y participantes que tienen un título universitario o más educación. Los datos sobre los hombres y las mujeres se presentan por separado.

Tabla 3: Los datos sobre los hombres y las mujeres se presentan por separado. La fuente de datos administrativos incluye un campo en el cual los trabajadores sociales indagan la conexión de los participantes con el mercado laboral y, si no encuentran una, explican el motivo. Los datos administrativos se dividieron en las siguientes categorías: quienes trabajan, quienes están buscando trabajo, estudiantes, personas que declaran no poder trabajar, participantes ocupados con el cuidado de familiares, motivos relacionados con la edad, pensionados y otras razones para no trabajar. Estas categorías se clasificaron con más profundidad y se codificaron con las categorías de empleo más estándar que incluyen a las personas en la fuerza laboral (incluidas las personas con empleo, aquellas que están en busca de empleo y aquellas desempleadas) y a las personas que no forman parte de la fuerza laboral. Esta última categoría incluye participantes que tienen un motivo relacionado con la edad para no trabajar, que declararon motivos familiares, algún impedimento para trabajar, que son estudiantes, que son pensionados o que declararon "otro motivo" para no buscar empleo.