



Resumen ejecutivo del informe *Del PAN al PANS: un puente a la libertad económica para los residentes de Puerto Rico*

Ángel Carrión-Tavárez

El Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (PANS) es un beneficio financiado por el gobierno federal de Estados Unidos de América (EE. UU.), disponible para personas y hogares de bajos ingresos en los 50 Estados, el Distrito de Columbia, Guam y las Islas Vírgenes de EE. UU. Puerto Rico, la Mancomunidad de las Islas Marianas del Norte y Samoa Americana reciben una subvención en bloque para operar un programa de asistencia nutricional conocido por sus siglas PAN.

Comparación del PANS y el PAN

La elegibilidad del PANS se basa en los niveles de pobreza y todas las personas elegibles que presenten una solicitud pueden recibir beneficios. Por el contrario, el PAN debe ajustarse a los límites de la cantidad fija de fondos de la subvención en bloque. Un estudio sobre la viabilidad de cambiar del PAN al PANS indicó que el promedio de participantes del PANS en Puerto Rico sería 1,449,360, lo que representa 118,458 personas (8.2%) más de las que actualmente están en el PAN (Thorn et al., 2022). Para un hogar de una sola persona y una familia de hasta cuatro, el PANS tiene límites de ingresos de elegibilidad y beneficios máximos más altos en comparación con el PAN. Según el estudio de viabilidad, el beneficio máximo del PAN en el año fiscal 2021 fue el 59% del beneficio máximo del PANS para todos los tamaños de hogar.

El PANS puede brindar beneficios a los participantes en función del costo de los alimentos. También si Puerto Rico (o cualquier estado) sufre un desastre natural, el PANS per-

mite solicitar más fondos al Departamento de Agricultura de EE. UU. para los nuevos hogares afectados por el evento, así como beneficios de reemplazo o suplementarios para los hogares participantes que perdieron alimentos. Además, el PANS ayuda a las familias a superar los períodos temporales de desempleo o crisis familiar, ya que puede expandir la inscripción cuando la economía se debilita u ocurre una situación inesperada y reducirla cuando la economía se recupera y la pobreza disminuye. Ninguno de estos procesos requiere la acción del Congreso.

En contraste, el hecho de que el PAN sea una subvención en bloque limitada lo obliga a establecer niveles de beneficios, para mantenerse dentro de su presupuesto, en lugar de basarlos en la necesidad o el precio de los alimentos. Esta es una de las principales razones por las que los límites de ingresos y beneficios del PAN son más bajos que los del PANS. Por cierto, el financiamiento base federal para el PAN después del ajuste por inflación de los alimentos se ha mantenido plano desde 1999. A su vez, si Puerto Rico sufre un desastre natural el PAN no cuenta con un mecanismo automático para solicitar beneficios de este tipo; esto requiere la acción del Congreso y que la Isla presente un plan integral aprobado por el Departamento de Agricultura de EE. UU.

Requisito de trabajo

A diferencia del PAN, el PANS tiene un requisito de trabajo para que los participantes puedan eliminar gradualmente los beneficios. Las personas de 18 a 49 años, que no tienen dependientes, no están embarazadas y están sujetas a los

requisitos generales del trabajo son denominadas *adultos sanos sin dependientes* (ABAWD, por su nombre en inglés). Los ABAWD que no tienen discapacidades documentadas deben trabajar al menos 80 horas al mes o participar en un programa de capacitación laboral calificado, para recibir beneficios del PANS durante más de tres meses dentro de un período de tres años.

El requisito de trabajo del PANS no está libre de crítica; por ejemplo, Marxuach opina que, bajo el PANS, los beneficiarios de asistencia nutricional terminan en «lousy, dead-end jobs» (trabajos pésimos y sin salida) de los que no pueden escapar sin perder los beneficios (2022, p. 8); sin embargo, los puestos de trabajo disponibles en Puerto Rico cumplen con la Ley de Normas Justas de Trabajo, la Ley de Seguridad y Salud Ocupacional y las principales leyes aplicables del Departamento del Trabajo de EE. UU. Además, «las agencias estatales deben operar un programa de empleo y entrenamiento (E&T) para proporcionar a los beneficiarios del PANS las destrezas y habilidades necesarias para avanzar hacia la autosuficiencia. El FNS provee fondos a los Estados para operar los programas de E&T y los Estados tienen una flexibilidad considerable en el diseño de sus programas, incluyendo qué componentes de E&T seleccionar, si atender a poblaciones específicas del PANS, si la participación es obligatoria o voluntaria y dónde proporcionar los servicios de E&T» (Wroblewska et al., 2022, p. i).

Marxuach también afirma que muchas personas sujetas a los requisitos del PANS terminan en «low-skill, low-wage jobs» (trabajos poco cualificados y de bajos salarios) que brindan pocas oportunidades de progreso o de adquirir habilidades valiosas (2022, p. 8). Estas generalizaciones son problemáticas ya que tienden a restar importancia al efecto que la asistencia temporal puede tener sobre los ingresos y la posibilidad de encontrar un trabajo, así como al papel fundamental que desempeña el trabajo en la configuración de la autorrealización y la libertad individual y económica. Lindner y Nichols explican que la asistencia temporal también puede tener un efecto sobre los ingresos y que, para el reemplazo, un ingreso más alto puede permitir que las personas sin trabajo participen en actividades de búsqueda de empleo, lo que aumenta sus posibilidades de encontrar un nuevo trabajo (2012, p. 15). El PANS brinda a los participantes

esa oportunidad de encontrar un trabajo, descubrir y aplicar nuevas habilidades, y continuar desarrollándose personal y profesionalmente.

La Isla tiene fondos federales de recuperación de desastres asignados por un total de aproximadamente \$84 mil millones, de los cuales se han desembolsado \$24 mil millones. Hay alrededor de 2,000 proyectos de construcción de viviendas, infraestructura y energía que durarán varios años. Estas cifras incluso aumentarán tras el paso del huracán Fiona en septiembre de 2022. Si se implementa el PANS, muchos participantes del PAN podrían beneficiarse de estas oportunidades de trabajo para eliminar gradualmente los beneficios, a la misma vez que contribuyen a la reconstrucción de Puerto Rico.

La trampa de la pobreza

El PAN puede estar promoviendo que las personas encuentren demasiado alto el costo de trabajar, ya que perderán los beneficios, si superan el nivel de ingresos netos; esto se conoce como la *trampa de la pobreza*. El sistema de eliminación gradual del PANS facilita que las personas trabajen y ganen dinero para su sustento y el de sus familias, mientras continúan recibiendo beneficios de asistencia nutricional. A medida que aumentan los ingresos, los beneficios del PANS se reducen, por lo general en alrededor de 30 centavos por cada \$1 de aumento en los ingresos (Balasuriya, 2021, p. 3). La eliminación gradual de los beneficios reduce la trampa de la pobreza que hace difícil escapar de la inseguridad alimentaria (Balasuriya, 2021, p. 3).

Entre 2018 y 2019, cuando estuvo vigente el financiamiento complementario del PAN en Puerto Rico, la participación laboral entre los beneficiarios del PAN aumentó y el desempleo disminuyó. La proporción de participantes del PAN de 25 a 59 años, sin una discapacidad documentada, que estaban empleados subió del 22% al 29%. El aumento de los participantes del PAN que estaban trabajando cuando el financiamiento suplementario del PAN estaba en vigencia puede deberse a varios factores. Uno podría ser que el aumento de los beneficios ayudara a los participantes a pagar el transporte, el cuidado de los niños y otros costos relacionados con el trabajo. Otro factor podría ser que los límites de elegibilidad más altos permitieran que algunos

participantes buscaran y mantuvieran un empleo más formal fuera del hogar, sin poner en peligro su acceso a los beneficios de asistencia nutricional necesarios para su familia. Estos hallazgos son importantes, porque el financiamiento suplementario del PAN —una medida temporal— creó las mismas condiciones que el PANS crea de forma permanente con mayores beneficios y límites de ingresos más altos.

Los efectos antipobreza del PANS son incluso mayores de lo que se refleja en las estadísticas nacionales de EE. UU. Un estudio basado en datos del Suplemento Social y Económico Anual de la Encuesta sobre la Población Actual encontró que el PANS reduce la pobreza entre un 14% y 16% y concluyó «que el PANS es el programa antipobreza más efectivo de nuestra nación para personas que no son de edad avanzada, cuando se ajusta por subregistro; es especialmente bueno para reducir la pobreza extrema en más del 50% y especialmente efectivo para familias pobres con niños» (Tiehen et al., 2013, pp. 19–20).

Mejoramiento de la tasa de participación en la fuerza laboral de Puerto Rico

Puerto Rico ha tenido una tasa de participación laboral considerablemente baja durante décadas. De 1990 a 2021, esta promedió 44.52%, con un máximo histórico de 49.80% en febrero de 2007 y un mínimo histórico de 38.50% en octubre de 2017 (International Labour Organization, 2022a).

Al año fiscal 2022, 1,556,788 personas y 877,297 hogares en Puerto Rico participaban en el PAN (Food and Nutrition Service, 2022b). Dos características significativas de los participantes adultos del PAN en la Isla son que: (1) 2 de cada 4 tenían entre 18 y 59 años y (2) 89% de los menores de 60 años no tenían una discapacidad documentada (Cordero-Guzmán, 2021).

Según Rosenbaum, no se espera que la mayoría de los beneficiarios del PANS trabajen, principalmente porque son niños, personas de edad avanzada o discapacitados; no obstante, entre quienes razonablemente podrían trabajar, se observa una alta participación en la fuerza laboral (2013, p. 9).

Un estimado preliminar del Instituto de Libertad Económica para Puerto Rico (ILE) encontró que el potencial de personas que podrían participar en la fuerza laboral en Puerto Rico, bajo los parámetros de ABAWD al cambiar del PAN al PANS, es de aproximadamente 246,000 (Tabla 1). Esta cantidad representa el 21.3% del número de individuos que formaron parte del grupo trabajador civil en julio de 2022, y el 30.1% del número de personas de este grupo en las edades de 18 a 49. Con el PANS, alrededor de un cuarto de millón de personas en Puerto Rico podrían encaminarse hacia su libertad económica, aumentando significativamente la tasa de participación en la fuerza laboral y contribuyendo de manera significativa a la reconstrucción de Puerto Rico.

Un camino hacia la libertad individual y económica

Desde la antigüedad hasta el presente se ha afirmado que el trabajo dignifica al ser humano; esta máxima tiene un gran poder autoexplicativo destacando la idea de que el ser humano es el fruto de su trabajo, una extensión de él y de su potencial (Matos Rébello & de Oliveira Costa, 2021, p. 182). Existen estudios sobre cómo los valores culturales enfatizan que la dignidad humana se deriva del trabajo y de la colaboración con el trabajo de otras personas, los animales y el mundo natural (Cardoso Jiménez, 2015, p. 289).

Como afirma Sen (1999), no solo el trabajo sino la *libertad de trabajar* dignifica a las personas a través del desarrollo humano. El trabajo es considerado una variable de gran importancia en la economía, porque genera bienestar en las personas. Las personas que trabajan son valiosas al agregar valor al tipo de trabajo que desempeñan y al lugar donde lo realizan (Acosta, 2021, p. 477).

Vivir en situación de dependencia —carecer de la libertad de trabajar y ganar su sustento— tiene un estigma social. Además, la inseguridad nutricional ha sido asociada con tasas más altas de ansiedad, depresión y otros problemas de salud mental (Laraia et al., 2017; Loh, 2021; Nagata, 2019). Aunque los beneficiarios del PANS no están exentos de estos problemas, estudios han demostrado que la participación en el programa ayuda a reducir los síntomas depresivos y las angustias psicológicas (Berkowitz et al., 2021; Lee et al., 2020; Wolfson et al., 2021).

Tabla 1
Estimación de la población potencial de ABAWD basada en los requisitos del PANS

	Población	Fuera de la fuerza laboral	Población ajustada por los requisitos del PANS	Población potencial de ABAWD
Hombres 18-49	638	179	-88	91
18-19	41	35	-17	18
20-24	113	57	-28	29
25-34	199	38	-19	19
35-44	186	22	-11	11
45-49	99	27	-13	14
Mujeres 18-49	678	321	-166	155
18-19	40	36	-19	17
20-24	109	63	-33	30
25-34	210	90	-46	44
35-44	208	72	-37	35
45-49	111	60	-31	29
Total 18-49	1,316	500	-254	246

Nota. Miles de personas.

Fuente. Elaboración propia con datos del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (2022).

El trabajo es una parte fundamental de la actividad humana; es la fuente de los bienes y servicios que satisfacen nuestros deseos y aspiraciones. Es contraintuitivo que las personas deseen o aspiren a vivir de la asistencia social y en la pobreza. De hecho, en una encuesta realizada por el ILE, el 93% de la muestra afirmó que prefiere ganarse la vida trabajando; y el 95% expresó que las personas necesitan libertad económica para cooperar entre sí y que la libertad económica es fundamental para el desarrollo y el progreso (Carrion-Tavárez et al., 2022).

Es importante que las personas que están condicionadas por las limitaciones del PAN tengan la libertad y la oportunidad de trabajar, ya sea eligiendo entre los puestos de trabajo disponibles en el mercado o iniciando un negocio propio, y que cambien su situación de dependencia —que salgan de la trampa de la pobreza— por sus propios esfuerzos. Como afirma Hayek, «Pocas gentes han dispuesto jamás de abundantes opciones en cuanto a ocupación. Pero lo que importa es contar con alguna opción; es que no estemos absolutamente atados a un determinado empleo elegido para nosotros o que elegimos en el pasado, y que si una situación se nos hace verdaderamente intolerable, o ponemos nuestro amor

en otra, haya casi siempre un camino para el capacitado, que al precio de algún sacrificio le permita lograr su objetivo. Nada hace una situación tan insoportable como el saber que ningún esfuerzo nuestro puede cambiarla» (1944/2006, p. 183).

El PANS brinda una oportunidad para que muchas personas en Puerto Rico puedan trabajar y, de esta manera, mejorar su nivel de vida y tener bienestar social (Acosta, 2021). El trabajo también puede despertar la curiosidad de las personas; estimular su creatividad, su capacidad de innovación y sus atributos empresariales; y ponerlas en un camino de libertad económica y movilidad ascendente. El ILE comparte esta visión de libertad laboral para el desarrollo humano y libertad personal para la autorrealización y la felicidad.

Referencias

Todas las referencias incluidas en este resumen ejecutivo están disponibles en el informe *Del PAN al PANS: un puente a la libertad económica para los residentes de Puerto Rico*. Para obtener el informe completo, favor de acceder a <https://institutodelibertadeconomica.org> o enviar un correo a angel.carrion@ilepr.org.