



COLGANDO DE UN HILO: El sistema de protección social de Puerto Rico y la movilidad económica de las familias






26 de mayo de 2021

María E. Enchautegui Román, PhD
Caridad Arroyo Quijano
Vallerie Blakely Vallecillo



Sobre Nosotros

El Instituto del Desarrollo de la Juventud (IDJ) es la única entidad en Puerto Rico exclusivamente dedicada a promover políticas públicas basadas en la investigación y las voces de aquellos afectados, con el fin de fortalecer la seguridad económica de la niñez, juventud y sus familias. Nuestra meta principal es reducir significativamente la pobreza infantil en Puerto Rico.

 @IDJ.PR  @IDJ_PR  @ldj_pr  /idjpr  info@juventudpr.org

www.juventudpr.org  www.cuantonoscuesta.com

Reconocimientos

Este estudio fue posible gracias a las aportaciones de Filantropía Puerto Rico.



Agradecemos además los comentarios de la Directora Ejecutiva del IDJ, Anayra Túa-López y del Gerente de Política Pública, Brayan Rosa Rodríguez. Del mismo modo, agradecemos la edición y comentarios minuciosos del Prof. Julio César Hernández, PhD.

Referencia Sugerida

Enchautegui, M., Arroyo-Quijano, C. y Blakely-Vallecillo, V. (2021). *Colgando de un hilo: El sistema de protección social de Puerto Rico y la movilidad económica de las familias*. San Juan: Instituto del Desarrollo de la Juventud.

Resumen

El sistema de protección social gubernamental de Puerto Rico contiene 10 programas condicionados a ingresos que impactan a las familias con niños y que están disponibles en forma recurrente. La gran mayoría de los fondos de estos programas provienen del gobierno federal y no necesariamente están diseñados para atender la realidad de las familias puertorriqueñas. Aunque los estados complementan algunos de estos programas con sus propios fondos, Puerto Rico aporta poco al sistema de protección social en la gran mayoría. Las definiciones de pobreza para ser elegible a los programas son múltiples en Puerto Rico, mientras que en los estados hay una mayor uniformidad. El sistema de protección social ha abandonado a las familias trabajadoras imponiendo topes de ingresos bajos, dejando a estas familias *Colgando de un hilo*. Los programas de protección social funcionan al unísono: cuando se pierde elegibilidad de uno por aumentos en ingresos, muchas veces se pierde elegibilidad en otros, pero estos programas no trabajan en conjunto para atender las necesidades de las familias. La caída abrupta de beneficios en los diversos programas puede bloquear la movilidad económica de las familias, dejándolas al descubierto. El sistema de protección social necesita mejoras profundas para que se convierta en un aliado en la movilidad y el bienestar de las familias de bajos ingresos.

Palabras Claves: protección social, programas, Puerto Rico, pobreza

Contenido

Asistencia de salud.....	5
Plan Vital	5
Asistencia nutricional.....	10
Programa de Asistencia Nutricional (PAN)	11
Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres, Infantes y Niños (WIC)	17
Asistencia para el desarrollo de la niñez temprana.....	20
Early Head Start y Head Start (0-4).....	21
Cuido- Child Care.....	24
Asistencia de dinero en efectivo	28
Programa de Ayuda Temporal para Familias Necesitadas (TANF).....	28
Crédito por trabajo	33
Asistencia de vivienda.....	35
Programa de Asistencia de Energía para los Hogares de Bajos Ingresos (LIHEAP) ..	35
Vivienda Pública (Sección 9).....	37
Vale de Elección de Vivienda (Sección 8).....	40
Retos principales al sistema de apoyo social.....	44
El sistema de protección social como aliado en la movilidad económica de las familias con niños.....	46
Recomendaciones de cambios en política pública, programas y prácticas.....	50
Cambios en el diseño de los programas.....	52
Cambios en la cultura y capacidad de las agencias para poder proveer mejores servicios	52
Optimización de fondos y el uso de recursos.....	53
Referencias	55
Notas	65

Tablas y figuras

Figura 1 -Programas del sistema de protección social condicionados a ingresos, número de participantes, comparación con los estados, retos principales e implicaciones.....	4
Tabla 1 -Prepuestos, número de participantes y beneficio por participantes de la Administración de Servicios de Salud: Años Fiscales 2018-2020.....	9
Tabla 2 -Beneficios mensuales del PAN de acuerdo al tamaño familiar a octubre 2020	13
Tabla 3 -Presupuestos, número de participantes, población atendida y beneficio por participantes del Programa de Asistencia Nutricional: Años Fiscales 2018-2020	14
Figura 2 -Total de hogares y hogares que participan del PAN en Puerto Rico (2005-2019)....	15
Tabla 4 -Presupuestos, números de participantes y beneficio promedio del Programa WIC: Años Fiscales 2018-2020.....	20
Tabla 5 -Participantes en Early Head Start y Head Start en Puerto Rico: Años Fiscales Federales 2018 y 2019	23
Tabla 6 -Presupuestos, número de participantes y beneficio por participante de Early Head Start y Head Start: Años Fiscales Federales 2018-2020	24
Tabla 7 -Presupuestos, número de participantes y beneficio anual por participante del Programa para el Cuidado y Desarrollo del Niño: Años Fiscales 2018-2020	27
Tabla 8 -Presupuestos, número de participantes y beneficios por participante del programa TANF: Años Fiscales 2018 al 2020.....	32
Tabla 9 -Presupuestos de la Ayuda de Energía: Años Fiscales Federales 2018-2020.....	37
Tabla 10 -Presupuestos, número de participantes y beneficio por participante de Vivienda Pública Federal (Sección 9): Años Fiscales Federales 2018-2020.....	39
Tabla 11 -Presupuestos, número de participantes y beneficio por participantes del programa Vales de elección de vivienda (sección 8): Años Fiscales Federales 2018-2020.....	43
Figura 3 - ¿Cómo cambiar el sistema de protección social para fomentar la movilidad económica de las familias?	51

Colgando de un hilo: El sistema de protección social de Puerto Rico y la movilidad económica de las familias¹

La principal encomienda del gobierno es procurar el bienestar y la seguridad de sus ciudadanos (Cordero, 2006). Uno de los mecanismos para lograr esto es el sistema de protección social disponible para el apoyo de las familias de ingresos bajos. Pero el sistema de protección social gubernamental no solo debe proveer asistencia material, sino también los medios para el desarrollo de la agencia y las capacidades de las familias; entiéndase su capacidad para gestionar sus destinos (Sen, 1999).

A través del tiempo, en Puerto Rico este sistema ha estado bajo asecho debido a los vaivenes de ideología política, limitaciones presupuestarias y cambios en las actitudes de la gente hacia los más desventajados. A pesar de esto, el sistema de protección social del gobierno, se mantiene como una piedra angular en la vida de las personas que viven en pobreza.

El alcance del sistema de protección social en Puerto Rico es enorme. En el 2018, 68% de los puertorriqueños participaron en al menos uno de los tres programas principales de este sistema: el Plan Vital, el Programa de Asistencia Nutricional y el programa de Ayuda Temporal para Familias Necesitadas.

Las condiciones que ha atravesado Puerto Rico en los últimos años hacen necesario un examen del sistema de protección social gubernamental.

- **En los últimos tres años Puerto Rico ha experimentado huracanes, terremotos y la pandemia del COVID-19.** Durante la pandemia, miles de trabajadores perdieron sus empleos y pudieron refugiarse en las ayudas del gobierno para poder subsistir. Dado los patrones de calentamiento global, fenómenos como huracanes y terremotos pueden ser más comunes en los años venideros. El sistema de protección social es la primera respuesta que tiene el gobierno para mitigar las pérdidas económicas de sus constituyentes durante desastres naturales.
- **Por más de una década Puerto Rico ha estado atravesando una depresión económica, sin crecimiento sustancial en el empleo,** dejando a miles de familias sin sustento. En tiempos de dificultades económicas el sistema de

protección social debe estar disponible para reducir las dificultades económicas de las familias.

- La naturaleza del trabajo ha cambiado (Loprest y Nightingale, 2018). Los **trabajadores enfrentan condiciones más inestables de empleo y con menos beneficios**. Aunque Puerto Rico se caracteriza por estar entre las pocas jurisdicciones de Estados Unidos donde los trabajadores tienen derecho a vacaciones y días pagados de enfermedad, otros beneficios como pensiones, plan médico provisto por los patronos y buenos salarios, escasean. El sistema de protección social puede ser un complemento importante para hacer que el trabajo pague y aumentar la participación laboral.
- La **baja tasa de participación laboral** de Puerto Rico durante las últimas tres décadas, junto a las **altas tasas de pobreza**, hace necesario indagar cómo el sistema de protección social puede re-inventarse para promover el empleo y apoyar la movilidad económica de las familias con niños.

Los objetivos de este informe son:

1. Presentar una visión general del sistema de protección social gubernamental de Puerto Rico.
2. Identificar brechas en este sistema que puedan dejar al descubierto algunos sectores vulnerables.
3. Identificar áreas de posible mejoramiento para lograr el bienestar de los puertorriqueños y las puertorriqueñas, especialmente para las familias con niños, niñas y jóvenes, y promover su movilidad económica.

Los datos presentados son los más recientes disponibles al momento del estudio y se basan en documentos del gobierno de Puerto Rico y el gobierno federal.



¿Qué programas se incluyen en el sistema de apoyo social?

El sistema de protección social gubernamental comprende una variedad de programas sirviendo a una diversidad de poblaciones. En esta exposición tomamos una visión ceñida de este sistema, enfocándonos en los programas que:

1. son condicionados a los ingresos y dirigidos a familias de recursos escasos;
2. están disponibles para la unidad familiar;
3. impactan a familias con niños aun cuando no estén únicamente dirigidos a estas familias; y
4. son recurrentes en tanto la familia reúna los requisitos de elegibilidad.

La **Figura 1** muestra los programas examinados del sistema de protección social condicionados a los ingresos. Se incluyen 10 programas, cubriendo las necesidades de salud, vivienda, nutrición y desarrollo de la niñez temprana. También se incluye en la tabla el número de participantes y si el programa en Puerto Rico es tratado similarmente a los estados de Estados Unidos. Esta información se provee en detalle en las siguientes secciones.

Figura 1

Programas del sistema de protección social condicionados a ingresos, número de participantes, comparación con los estados, retos principales e implicaciones

	1,391,550 PARTICIPANTES	No funciona como en EE.UU.	Elegibilidad determinada por Puerto Rico	RETO PRINCIPAL Financiamiento	IMPLICACIONES: Incertidumbre, poca oferta de médicos y no se hacen inversiones necesarias para mejorar la calidad.
	1,350,000 PARTICIPANTES	No funciona como en EE.UU.	Elegibilidad determinada por Puerto Rico	RETO PRINCIPAL Financiamiento y diseño	IMPLICACIONES: El monto de la subvención no es suficiente para apoyar familias trabajadoras de ingresos bajos.
	100,019 PARTICIPANTES	Funciona como en EE.UU.	Elegibilidad determinada por Guías federales de DHHS ^b	RETO PRINCIPAL Tecnología	IMPLICACIONES: Los vales enviados por correo postal dificultan su uso y limitan acceso en eventos de emergencia.
	5,442 PARTICIPANTES	No funciona como en EE.UU.	Elegibilidad determinada por el 85 % de la mediana de ingreso	RETO PRINCIPAL Acceso y caída abrupta de beneficios	IMPLICACIONES: Escasez de espacios, poca participación y falta de acceso luego del 85% de la mediana de ingresos.
	29,457 PARTICIPANTES	Funciona como en EE.UU.	Elegibilidad determinada por Guías federales de DHHS ^b	RETO PRINCIPAL Acceso	IMPLICACIONES: Poca participación, falta de acceso en áreas rurales y horarios limitados.
	50,000 PARTICIPANTES	No funciona como en EE.UU.	Elegibilidad determinada por Puerto Rico	RETO PRINCIPAL Diseño, uso de evidencia y baja participación	IMPLICACIONES: No se conoce la efectividad de los programas de empleo, requisitos onerosos y culturalmente insensibles.
	469,000^a PARTICIPANTES	No aplica	Elegibilidad determinada por Puerto Rico	RETO PRINCIPAL Promoción	IMPLICACIONES Las familias desconocen el programa y cómo puede aumentar sus ingresos.
	Datos de PARTICIPANTES no disponibles	No funciona como en EE.UU.	Elegibilidad determinada por guías federales de DHHS ^b ajustadas	RETO PRINCIPAL Acceso	IMPLICACIONES: Familias que no participan de los programas PAN o TANF están en desventaja.
	103,679 PARTICIPANTES	Funciona como en EE.UU.	Elegibilidad determinada por mediana de ingresos estatal por área geográfica y FMR ^c	RETO PRINCIPAL Cambio demográfico y caída abrupta de beneficios	IMPLICACIONES: Aumento en renta al generar ingresos y alta demanda por apartamentos de un cuarto dormitorio.
	67,010 PARTICIPANTES	Funciona como en EE.UU.	Elegibilidad determinada por mediana de ingresos estatal por área geográfica y FMR ^c	RETO PRINCIPAL Oferta limitada de vales y viviendas	IMPLICACIONES: Reducción de viviendas para alquiler, posiblemente debido al aumento de alquileres a corto plazo.

NOTA

Los datos de participantes se obtuvieron de las fuentes descritas en el informe completo y se refieren a los datos más recientes disponibles.

^a Datos del 2012, datos del nuevo crédito por trabajo aprobado en el 2018 no estaban disponibles a la fecha de publicación.

^b Departamento de Salud y Servicios Humanos (DHHS, por sus siglas en inglés).

^c Renta Justa del Mercado (FMR, por sus siglas en inglés).

Asistencia de salud

El programa de asistencia de salud que ofrece el gobierno opera como un seguro de salud condicionado a ingresos y es conocido como el Plan Vital. El gobierno provee otros programas de salud, como los servicios de la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (ASSMCA), pero éstos son de acceso universal y, por lo tanto, no se consideran en este análisis.



Plan Vital

Descripción

Plan de Salud Vital (Vital) es el nombre más reciente del seguro médico del gobierno de Puerto Rico para personas de ingresos bajos (antes Reforma, Mi Salud, PSG). Vital es administrado por la corporación pública Administración de Seguros de Salud (ASES). Desde la privatización de la mayoría de los servicios de salud pública de Puerto Rico en el 1993, el plan de salud del gobierno ha funcionado con un modelo de cuidado dirigido. El País se dividía en

ocho regiones y los servicios se contrataban a una aseguradora en cada región. Los participantes podían recibir servicios solamente en la región de residencia. A finales del 2019, se eliminaron los proveedores regionales y se contrataron cuatro aseguradoras que pueden ofrecer servicios en cualquier región. Aunque se continúa con la estructura de cuidado dirigido, los participantes pueden escoger una de las aseguradoras y recibir servicios en cualquier parte del País (Planvital.org/Enrollment/Principa).

Los servicios de salud se ofrecen en facilidades privadas y públicas, dado que la privatización del 1993 no se dio en su totalidad y la Ley Núm. 3 del 2003 prohibió la venta o traspaso de facilidades de salud pública a intereses privados (Segarra y Cordero, 2016). Actualmente existe un sistema híbrido donde los beneficiarios del Plan Vital reciben servicios en facilidades de salud que pertenecen al sector privado tales como hospitales, laboratorios, y oficinas médicas, así como en algunos hospitales y centros de diagnóstico y tratamiento del gobierno estatal y gobiernos municipales (Segarra y Cordero, 2016).

El Plan Vital es financiado con fondos federales de Medicaid y el Plan de Salud para Niños (CHIP por sus siglas en inglés) y con fondos estatales. Los fondos federales son desembolsados por los Centros de Servicios de Medicare y Medicaid del Departamento de Salud y Servicios Humanos de EEUU (DHHS por sus siglas en inglés). En la partida de fondos federales, Puerto Rico no es tratado como un estado, pues los fondos tienen un tope y no se parean en la misma forma que en los estados.

Elegibilidad

Los ingresos para ser elegible al Plan Vital se establecen utilizando una tasa de pobreza determinada por el gobierno de Puerto Rico, con límites de alrededor de 60% por debajo a los establecidos en las guías de pobreza federal de DHHS que rigen la elegibilidad para Medicaid en los estados (Solomon, 2019).

Las familias son elegibles si tienen ingresos de hasta 133%² del nivel de pobreza de Puerto Rico. Por ejemplo, en el 2020, el ingreso máximo de una familia de cuatro personas sería de \$11,316 anuales. Si se siguieran los límites de DHHS el ingreso máximo para esta familia sería \$26,200 (MACPAC, 2020). Si la familia tiene niños hasta 19 años de edad y tiene ingresos muy altos para cualificar para Medicaid, los niños pueden recibir beneficios de los fondos del CHIP. En este caso el ingreso máximo determinado por DHHS para una familia de cuatro es 266% de la tasa de pobreza de Puerto Rico, o cerca de \$22,631 (MACPAC, 2020).

Beneficios

El Plan Vital provee cubierta de salud para consultas a médicos generalistas y especialistas, procedimientos dentales, laboratorios, hospitalización, servicios de emergencia y medicamentos recetados. También provee servicios de salud mental y adicción. Los servicios son provistos a través de cuidado dirigido donde el paciente selecciona su médico primario y éste hace los referidos a los especialistas. El paciente puede visitar médicos en cualquier región de Puerto Rico.

Para cubrir la gran necesidad de servicios médicos con recursos limitados, el Plan Vital cubre menos procedimientos que los ordenados por Medicaid (Solomon 2019) y paga un porcentaje menor a lo que pagan los estados por ciertos proveedores como a médicos primarios y cuidado de maternidad (MACPAC, 2019; Solomon, 2019).

La calidad de los servicios de Puerto Rico es inferior a la de Estados Unidos, en términos de tasa de readmisión y tasa de mortalidad en los hospitales, periodo de espera en las salas de emergencia y el número de especialistas por población, entre otros (Balaguer, et al. 2019). Los indicadores de salud para Puerto Rico de los participantes de Vital están por debajo del promedio de Medicaid de EEUU, e incluso en muchos indicadores Puerto Rico está por debajo del percentil 10, incluyendo servicios preventivos y manejo de medicamentos (Segarra y Cordero, 2016). Los participantes del plan del gobierno reportan menos satisfacción que los de los planes privados, y tienen que esperar más para ver un médico (Segarra y Cordero, 2016). Entre los 78 municipios, 72 han sido declarados como áreas con falta de atención médica y 32 como áreas de escases de médicos primarios por la Administración de Recursos y Servicios de Salud (HRSA por sus siglas en inglés) (MACPAC, 2019). Hay además escasez de ortopedas, neurocirujanos, emergenciólogos y otorrinolaringólogos, y 23 municipios tenían escasez de pediatras antes del huracán María (MACPAC, 2019).

Presupuesto

Vital se nutre de los siguientes fondos:

- subvenciones federales recurrentes de Medicaid con un nivel máximo determinado por la Ley de Seguro Social sección 1108 (g);
- fondos federales CHIP, los cuales Puerto Rico utiliza como extensión al Medicaid;

- fondos federales no recurrentes tales como los asignados en virtud de la Ley de Cuidado Asequible (ACA por sus siglas en inglés), fondos por emergencia u otros fondos temporeros; y
- fondos del gobierno de Puerto Rico.

En los fondos de Medicaid, Puerto Rico no es tratado como los estados. En los estados, Medicaid es un derecho y el gobierno federal parea entre 55% y 83% de los fondos que aporta el gobierno estatal (Congressional Research Service. 29 de julio 2020).³ Para Puerto Rico, el gobierno federal parea 55% de los gastos del programa de Medicaid hasta el tope establecido por la Ley.

En el año fiscal federal (AFF) 2019 los fondos recurrentes fueron \$367 millones (MACPAC, 2019). En ese año fiscal Puerto Rico recibió fondos adicionales por encima del máximo, para un total de \$2,290 millones (MACPAC, 2020). Los fondos no recurrentes pueden o no estar sujetos a un pareo de fondos locales y este pareo puede ser superior al 55%.

Entre el año 2011 y septiembre 2019, Puerto Rico recibió \$11,300 millones de fondos adicionales, a parte de los fondos recurrentes. Esto incluye \$6,300 millones recibidos bajo ACA y un aumento de \$296 millones en el 2017. Luego del paso del huracán María, se asignaron \$4,800 millones, mientras que para los años fiscales federales de 2020 y 2021 se asignaron \$2,800 millones y \$2,700 millones, respectivamente, incluyendo las asignaciones del bloque recurrente (MAPAC, 2020).

Como muestra la **Tabla 1**, en el año fiscal 2020 que incluye el periodo de 1 de julio del 2019 al 30 de junio del 2020, el presupuesto asignado a ASES fue \$2,941,991,000. Los ingresos del gobierno federal representaban 56% de los gastos. La cantidad de personas registradas en el Plan Vital fue 1,391,550,000 para un costo anual por participante de \$2,114.

Tabla 1

Prepuestos, número de participantes y beneficio por participantes de la Administración de Servicios de Salud: Años Fiscales 2018-2020

Año Fiscal	2018	2019	2020
Presupuesto (\$)	2,801,069,000	2,843,158,000	2,941,991,000
Número de participantes Medicaid/CHIP/Estatal	1,533,608	1,492,137	1,391,550
Presupuesto anual por participante (\$)	1,826	1,905	2,114

Nota. Datos de presupuesto obtenidos del Presupuesto Aprobado AF 2020 y AF 2021 Administración Seguros de Salud, en presupuestos.pr.gov. Se incluyen todas las partidas del presupuesto de ADSEF. Los datos de participantes provienen de medicaid.pr.gov.

Participantes

En el AF 2020, más de un millón de personas participaban del Plan Vital (medicaid.pr.gov).

Esta cifra incluye:

- (1) personas que participan de Medicaid solamente;
- (2) niños y jóvenes hasta 19 años de edad que sobrepasan los ingresos para ser elegibles para Medicaid y son cubiertos por el programa CHIP;
- (3) empleados públicos acogidos al Plan en virtud de la Ley 95; y
- (4) personas con Medicaid y Medicare (Platino).

En agosto del 2020 había 265,223 personas en Platino y el resto era Vital (Instituto de Estadísticas, 2020). En el 2018, 63% de todos los niños y niñas de Puerto Rico en las edades de 0 a 17 años estaban cubiertos por el seguro de salud del gobierno, incluyendo 88% de los que viven en pobreza y 28% de los que viven en hogares sobre el nivel de la pobreza.

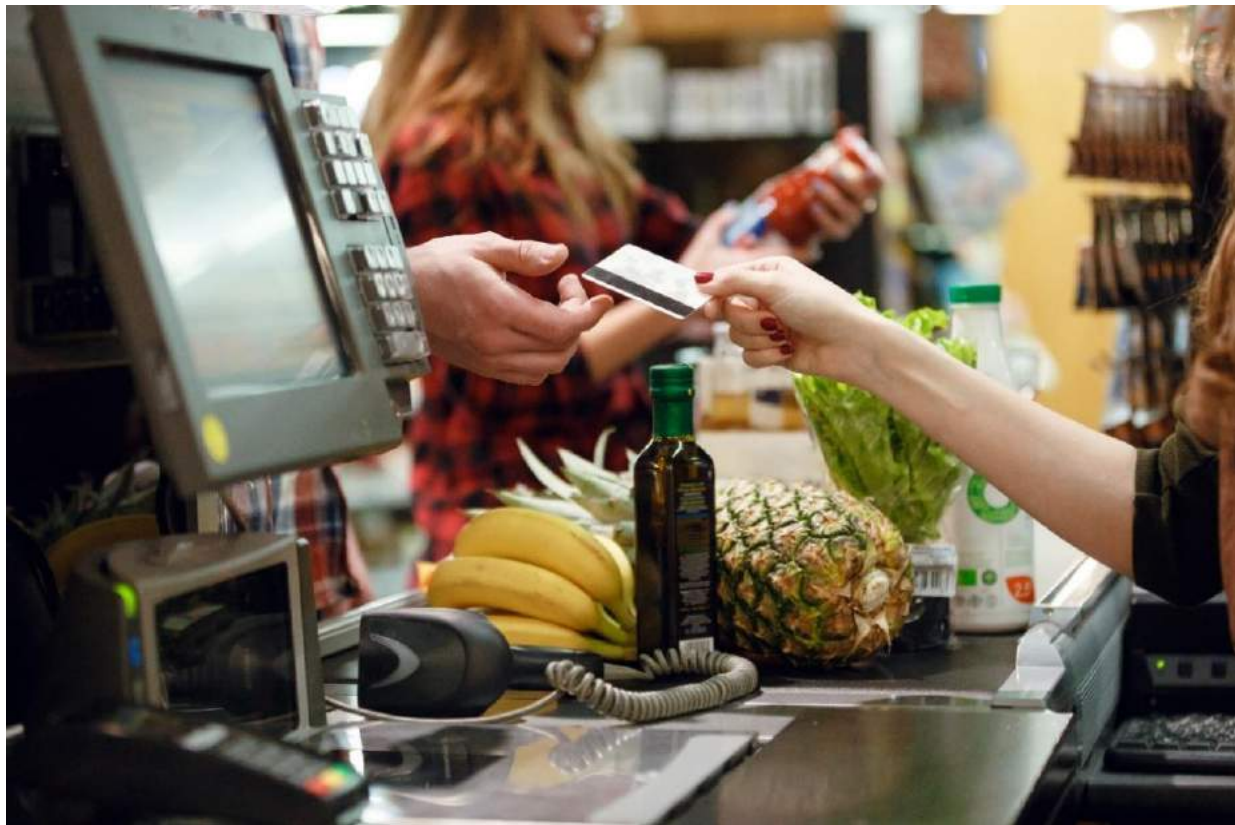
Alerta

El Plan Vital se ve amenazado por la incertidumbre de su financiamiento y el bajo pareo de fondos federales. La incertidumbre alrededor de los fondos federales disponibles hace difícil gestar cambios permanentes en elegibilidad, cubierta y pagos a proveedores que puedan asegurar acceso y mejorar la calidad de los servicios. Varios indicadores muestran problemas de calidad y acceso a servicios, problemas que pueden complicar las ya pobres condiciones de salud de las familias de bajos recursos. La constante alta pobreza infantil pone presión en los fondos, en la medida que los niños y niñas que crecen en pobreza tienen mayor probabilidad de mostrar pobres indicadores de salud y nutrición cuando alcanzan la adultez

(Enchautegui, Arroyo y Rosa, 2020). Las familias elegibles con ingresos más altos enfrentan mayor incertidumbre de cobertura, porque esas son las familias que pueden ser sacadas del programa cuando merman los fondos.⁴ La crisis fiscal de Puerto Rico ha hecho más difícil que el gobierno pueda aportar los fondos necesarios, dado el bajo pareo de fondos federales.

Asistencia nutricional

Históricamente, el aspecto de ayuda nutricional ha sido uno que se ha atendido desde distintos flancos, con una participación activa de las organizaciones con base de fe y otras organizaciones sin fines de lucro. Los programas gubernamentales de asistencia nutricional para familias condicionados a los ingresos son el Programa de Asistencia Nutricional (PAN) y el Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres, Infantes, mejor conocido como WIC.



Programa de Asistencia Nutricional (PAN)

Descripción

El Programa de Asistencia Nutricional (PAN) atiende las necesidades de alimentación en Puerto Rico de las familias con bajos ingresos a través de aportaciones económicas utilizando transferencias electrónicas. Este programa reside en la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF) del Departamento de la Familia y es parte del programa federal de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP, por sus siglas en inglés) administrado por el Servicio de Alimentación y Nutrición (FNS, por sus siglas en inglés) del Departamento de Agricultura (USDA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos. El total de los beneficios son para utilizarse en la compra de alimentos en comercios autorizados usando la tarjeta conocida como Tarjeta de la Familia. Los fondos de PAN son asignados anualmente a través de una subvención en bloque determinada por la Ley Agrícola (Farm Bill) federal.⁵ Los criterios de elegibilidad y los beneficios a los participantes los determina ADSEF.

Antes de comenzar bajo el modelo de PAN en el 1982, Puerto Rico participaba del programa de sellos de alimentos, también conocido como "Cupones de Alimentos". El programa de Cupones estuvo en operación entre 1974 y 1981. Durante este tiempo el programa funcionaba como un derecho y disponible a todos los que cualificaran. En el 1982 se cambió a una subvención fija en bloque, lo que quiere decir que todos los participantes tenían que ser atendidos dentro del presupuesto de la subvención. Bajo la subvención en bloque el gobierno de Puerto Rico puede establecer los criterios de elegibilidad. Con el cambio del modelo de Cupones de Alimentos a PAN ocurrió un recorte de 10% o \$90 millones en el presupuesto asignado, de \$915 millones a \$825 millones para atender la seguridad alimentaria en Puerto Rico, dejando a miles de familias sin el beneficio (EE.UU. GAO 1992). En ese año también se monetizaron los beneficios y las familias recibían la ayuda a través de cheques que eran enviados por correo y que podían ser cambiados para hacer sus compras y sin restricciones de uso. En el 2001 se eliminan los cheques y se adopta un programa de transferencias electrónicas bajo el que 75% del uso del estipendio tenía que ser para alimentos en comercios registrados y el otro 25% se puede retirar en efectivo con el propósito de ser utilizado en alimentos (EE.UU. USDA, 2016). La porción que se puede retirar en efectivo comenzó a reducirse en octubre 2016 hasta quedar en cero en octubre de 2020 (Cortés Chico, 2016).

Elegibilidad

Se consideran múltiples elementos para determinar la elegibilidad y el beneficio familiar. Entre estos se encuentran los ingresos por salarios, la composición familiar, la presencia de discapacidades, la edad, los balances de ahorros y el valor de propiedades. Bajo el PAN, Puerto Rico tiene alta discreción y flexibilidad en determinar las reglas de elegibilidad. Según

el reglamento del PAN, ciertas personas con ingresos bajos pueden solicitar como un núcleo separado y recibir beneficios aún si viven en un hogar cuyos ingresos no los cualificaría. Entre estas figuran las personas de edad mayor, personas con discapacidades y estudiantes universitarios que dependen de sus encargados o que compongan un hogar separado pueden recibir beneficios si reúnen los requisitos de ingresos.

Algunas de las deducciones más importantes según el Plan Estatal 2020-2021⁶, para obtener el ingreso neto con el que se determina la elegibilidad se descuenta: (1) 50% hasta \$600 del ingreso por concepto de trabajo⁷; (2) \$100 del ingreso por otros conceptos como pensiones y seguro social⁸; (3) una deducción fija de \$100 a todos los hogares; (4) deducciones de \$100 por cada estudiante universitario, por cada persona de 60 años o más o si hay una persona totalmente incapacitada; y (4) deducciones de cuidado de niños o persona adulta menor de 60 años incapacitada de entre \$200 y \$250. Participantes de PAN que obtienen empleo entran en un programa de transición de 18 meses, durante el cual no se le considera el ingreso por 6 meses, luego se le deduce el salario en 66% y los últimos 6 meses se le deduce el salario en 33% (ADSEF, 2020; PR NAP State Plan of Operations AF 2021).

Con los fondos de asistencia por desastre, los ingresos límites aumentaron, pudiendo así acomodar a un mayor número de participantes.⁹ Por ejemplo, el ingreso neto (luego de deducciones) para una familia de una mamá y dos niños no podía ser mayor de \$599 mensuales para recibir beneficios y, con las inyecciones de fondos luego del huracán María, aumentó a \$1,706. Este es el ingreso neto máximo actual para recibir beneficios de acuerdo al Plan Estatal. Dado las deducciones aplicadas, un ingreso neto de \$1,706 mensuales por concepto de empleo no agrícola equivale a un ingreso bruto de al menos \$2,406 mensuales. Antes del huracán María el ingreso bruto máximo para que una familia de tres pudiera recibir algún beneficio, era \$1,398 mensuales.

Beneficios

La **Tabla 2** muestra el beneficio máximo de PAN de acuerdo al tamaño familiar para el AF 2019. Estos beneficios son más altos que los previos al huracán María y demuestran los fondos adicionales debido a las aportaciones por desastre. No se sabe con certeza si va a volver a los niveles previos al huracán María, luego de que estos fondos se utilicen.

Tabla 2*Beneficios mensuales del PAN de acuerdo al tamaño familiar a octubre 2020*

Tamaño Familiar	Beneficio mensual
1	\$112
2	\$216
3	\$315
4	\$410
5	\$499
6	\$599
7	\$679
8	\$776
Beneficio promedio por persona adicional en familias con más de 8 personas:	\$98

Nota. Departamento de la Familia, Administración de Desarrollo Económico Familiar, Programa de Asistencia Nutricional. (2019, mayo 21). NAP 2021 State Plan. Los beneficios aumentaron temporeramente con las ayudas del COVID-19.

En el 2015 comenzó un programa suplementario para los beneficiarios del PAN, llamado Mercado Familiar, para promover el consumo de productos frescos producidos localmente. Este programa añade un 4% al beneficio familiar mensual. Además, como los fondos son en bloque, de haber sobrantes al final del año fiscal federal, se realizan depósitos adicionales a las familias; ahora bien, es difícil precisar estas cantidades.

Presupuesto

El presupuesto de PAN en la **Tabla 3** incluye los beneficios otorgados y los costos administrativos del programa. El gobierno federal aporta 50% de los gastos administrativos. En este programa Puerto Rico no es tratado en forma similar a los estados.

El monto de la subvención en bloque establecido en la Ley era \$1,395,396,000 en el 2003, y se ajusta anualmente por el costo del Plan de Alimentos Económicos.¹⁰ De ocurrir situaciones apremiantes, como el paso de los huracanes, se requiere de legislación y aprobación del Congreso para asignar fondos de emergencia y un plan de la agencia detallando cómo se van a utilizar los fondos. Por ejemplo, luego del paso del huracán María, el gobierno federal asignó fondos adicionales para acomodar el incremento en solicitantes. En los estados el SNAP es un derecho disponible a todos los elegibles que soliciten y una declaración de desastre activa los fondos del programa D-SNAP (SNAP Desastre).

Tabla 3

Presupuestos, número de participantes y beneficio por participante del Programa de Asistencia Nutricional: Años Fiscales 2018-2020

Año Fiscal	2018	2019	2020
Presupuesto (\$)	2,684,540,000 ^a	2,502,044,000 ^a	1,970,716,000 ^b
Beneficios otorgados (\$) ^c	2,601,792,000	2,431,000,000	2,500,372,000 ^d
Número de participantes	1,362,400	1,338,834	1,350,000
Beneficio anual por persona (\$)	1,909	1,815	1,852

Nota. Presupuesto de la Administración del Desarrollo Económico de la Familia Aprobados 2020 y 2021, Programa PAN presupuesto.pr.gov. Las cifras de los presupuestos incluyen gastos administrativos.

^a Los presupuestos de 2018 y el 2019 incluyen las aportaciones de desastre por los huracanes Irma y María.

^b El presupuesto del AF 2020 no incluye los fondos adicionales debido a los terremotos y el COVID-19. Con el COVID-19 se asignaron 347 millones bajo la ley CARES (Enchautegui et al., 2020).

^c Se refiere a año fiscal federal, obtenidos de <https://estadisticas.pr/en/inventario-de-estadisticas/compendio-de-estadisticas-adsf>

^d Incluye los fondos de la Ley CARES por COVID-19.

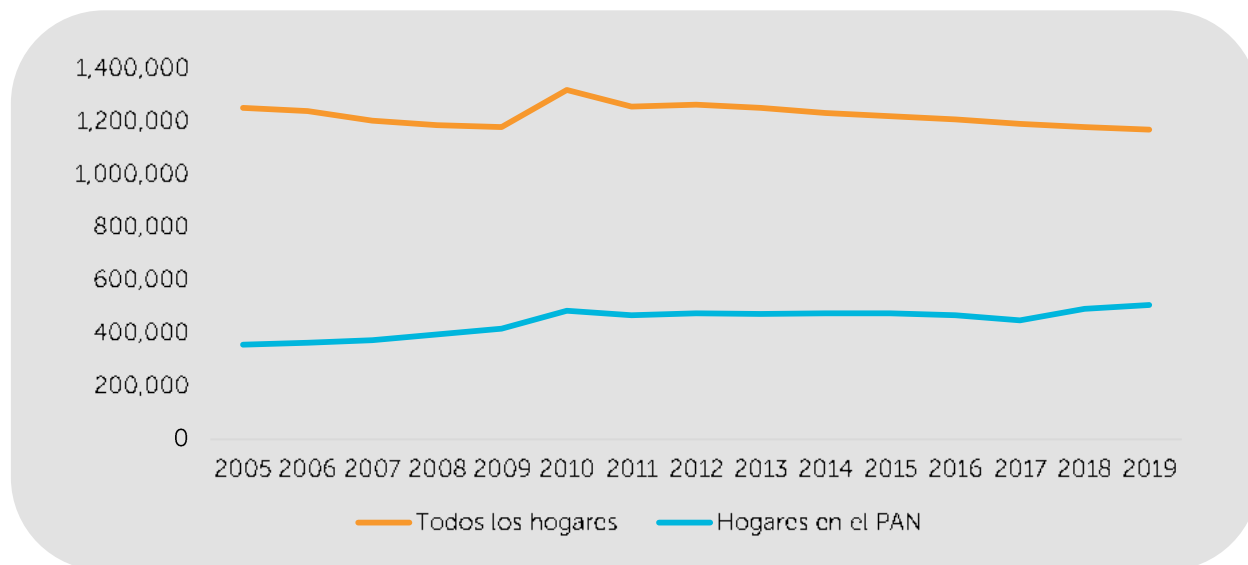
Aunque el presupuesto de PAN ronda en los \$1,900 millones anualmente, las cifras pueden ser mayores debido a asignaciones especiales o por desastres como los fondos de estímulo ARRA durante la Gran Recesión del 2008, desastres y recientemente, la pandemia (Jennings y Wolkomir, 2020). Durante el año fiscal 2018, debido a las inyecciones de fondos adicionales por el paso de los huracanes las asignaciones al PAN aumentaron a \$2,600 millones.

Participantes

La **Tabla 3** muestra los participantes del programa PAN. En el AF 2020, más de 1.3 millones de personas recibían el PAN. De acuerdo a los datos del 2019 de la Encuesta de la Comunidad de Puerto Rico, el 43% de los hogares (506 mil) de Puerto Rico, recibían el PAN. Como se observa en la **Figura 2**, a pesar de la baja poblacional y la consecuente baja en el número de hogares de la última década, la participación en el PAN no se ha reducido, sino que muestra aumentos.

Figura 2

Total de hogares y hogares que participan del PAN en Puerto Rico (2005-2019)



Nota. Ruggles, S., Flood, S., Goeken, R., Grover, J., Meyer, J., Pacas, J., and Sobek, M. IPUMS USA: Version 10.0 [PRCS2005-2019]. Minneapolis, MN: IPUMS, 2020. <https://doi.org/10.18128/D010.V10.0>

Alerta

La subvención en bloque de PAN hace difícil acomodar circunstancias inesperadas que puedan ocasionar aumentos en solicitudes de beneficios. Esto, junto a los niveles más bajos de beneficios para algunas familias en comparación con SNAP, ha generado una discusión pública sobre si el programa debe convertirse a SNAP. El beneficio promedio por persona en PAN ha estado en menos de \$10 por debajo del beneficio de SNAP en los últimos años. Con la asistencia por desastre, el promedio mensual en el AFF 2020 era \$156.83, mientras que para el SNAP era \$129.83, no obstante, esto puede deberse a las características de los participantes y a los requisitos de ingresos (USDA, 2020). En el AFF 2019, para una familia compuesta de una mamá y dos hijos, el SNAP ofrecía un máximo de \$505 mensuales y el PAN \$315. Hay que observar además, que los beneficios de SNAP son más altos en Hawái, Alaska, Guam e Islas Vírgenes, lo que sugiere que podrían igualmente ser más altos en Puerto Rico que en los 48 estados contiguos.

El PAN da discreción a la agencia a determinar las reglas de elegibilidad lo que permite a ciertas personas de mayor edad, estudiantes, y personas con discapacidades ser elegibles. El PAN también permite mayor flexibilidad que el SNAP en términos de las deducciones a los ingresos, recursos a considerarse, el porcentaje que se supone la familia aporte a su alimentación y transición al trabajo. Las reglas de elegibilidad determinadas por la agencia local, permiten reflejar intereses de política pública hacia ciertas poblaciones y patrones culturales en la composición de las familias puertorriqueñas. En SNAP las personas de mayor edad pueden ver sus beneficios reducidos (Jennings y Wolkomir, 2020), y algunos podrían no ser elegibles, y miles de estudiantes post-secundarios podrían ser excluidos.

El programa aumentó los ingresos máximos para recibir beneficios, y provee un periodo de transición de 18 meses para aquellos beneficiarios activos que consiguen empleo. Sin embargo, estas estipulaciones se han dado en un contexto de fondos adicionales por desastres y la pandemia y, por lo tanto, hay incertidumbre sobre si habrá fondos adicionales en forma regular para mantenerlas o si se tiene que revertir a los ingresos máximos previos al huracán María. La subvención regular de \$1,900 millones es insuficiente para acomodar familias trabajadoras cercanas a la pobreza que enfrentan empleos inestables y salarios bajos. El apoyo a las familias trabajadoras con niños es indispensable para reducir su inseguridad alimentaria y sus adversidades, así como para promover movilidad económica.

Por ser una asignación en bloque, los participantes del PAN no tienen que cumplir con los requisitos de transición al trabajo o adiestramiento de personas hábiles y sin niños en las edades 0-17 como los participantes de SNAP (ADSEF, PR NAP State Plan FY2021). La transición al empleo o adiestramiento está contemplada en el Plan Fiscal de Puerto Rico certificado por la Junta de Supervisión Fiscal (JSF). ADSEF establece en el Plan Estatal AFF 2021 que esta transición se llevará a cabo en cuatro etapas, comenzando en octubre del 2020. El monitoreo en el cumplimiento de las etapas propuestas en el Plan Fiscal es necesario para que ADSEF pueda cumplir su misión de promover el desarrollo económico de las familias que sirve.

Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres, Infantes y Niños (WIC)

Descripción

WIC es un programa de salud pública que ofrece educación en nutrición y lactancia materna, así como alimentos suplementarios. Pertenece al FNS del Departamento de Agricultura Federal, y en Puerto Rico es administrado por el Departamento de Salud.

WIC busca salvaguardar la salud de mujeres embarazadas y postparto, infantes, niños y niñas de hasta 5 años de edad que viven en hogares de bajos ingresos y/o que tienen al menos un riesgo nutricional como anemia, bajo peso y desórdenes metabólicos, entre otros. El programa provee alimentos nutritivos, suplementos dietarios, información sobre prácticas de alimentación saludables y referidos a otros servicios de salud. En este programa Puerto Rico es tratado como los estados.

La historia de WIC (www.salud.gov), se puede trazar desde 1960, década en la que en Estados Unidos se reconoce que las personas de ingresos bajos están sufriendo de malnutrición, basado en estudios que reconocieron el hambre como problema principal en dicho sector de la población. Tras varios programas y asignaciones temporeras en el año 1975 oficialmente se establece el WIC como un programa permanente bajo la Ley de Nutrición del Niño para establecer el Programa Especial de Alimentos Suplementaria para Mujeres, Infantes y Niños. En 1994 cambió el nombre a Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres, Infantes y Niños. El WIC define alimentos suplementarios como aquellos que contienen nutrientes carentes en las poblaciones a riesgo nutricional.

Elegibilidad

Toda persona que reciba los beneficios de TANF, PAN y/o Plan Vital, cualifica automáticamente para recibir el beneficio del WIC, siempre y cuando corresponda a la población que atienda este programa. De él o la solicitante no participar en alguno de los programas, entonces se recurre a la guía de elegibilidad por ingresos (WIC, 2019). Estos límites de ingresos emanan de la guía establecida por el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos (DHHS, por sus siglas en inglés) y, específicamente, la oficina del WIC establece el ingreso máximo para recibir beneficios al 185% de pobreza del DHHS. Para una familia de dos personas (encargada/o e infante) el ingreso máximo de elegibilidad es \$31,284 al año (Institute for Research on Poverty, 2020).

Además de los requisitos de ingresos, los solicitantes deben estar en las poblaciones atendidas, lo cual incluye: (1) mujeres embarazadas; (2) mujeres en postparto con hasta seis meses de haber dado a luz; (3) madres lactantes con bebés de hasta un año de nacido; y (4) niños o niñas hasta los 5 años. La madre o el niño deben además mostrar un riesgo nutricional para ser elegible. Entiéndase, para recibir WIC se deben cumplir los requisitos de ingreso, ser parte de la población que se atiende y tener un riesgo nutricional (USDA, WIC Eligibility Requirements).



Beneficios

Los participantes reciben:

1. alimentos suplementarios a participantes a través de vales;
2. educación individual, orientación grupal y en línea, sobre la nutrición y lactancia;
3. planes de cuidado nutricional y otros servicios de nutrición por parte de un/a especialista en nutrición y dietética licenciado/a; y
4. referidos a otros proveedores de servicios de salud o servicios de la comunidad.

Los tipos de alimentos y las cantidades que se incluyen en los paquetes de alimentos están definidos por las estipulaciones contenidas en la Reglamentación Federal 7CFR246.10 (WIC, 2016). Se incluyen alimentos con contenido nutricional que se han determinado como necesarios para cada una de las categorías y que contribuyen a la salud del o la participante. El contenido de los paquetes se diseña basado en la condición nutricional, salud, riesgo nutricional, riesgo dietario y preferencias culturales.

La cantidad mensual de alimentos autorizados está basada en requisitos federales. En el caso de las fórmulas exentas de receta médica y productos nutricionales elegibles en WIC, las cantidades cumplen con los criterios de la determinación médica hasta las cantidades máximas autorizadas en la reglamentación federal. El beneficio estimado promedio por participante fluctúa entre \$30 a \$112 mensuales y se otorga en forma de vales (o instrumento de canjeo) que pueden ser redimidos en los comercios autorizados WIC.

El instrumento de canjeo indica la cantidad y tipos de alimentos suplementarios que el/la participante, padre, madre y/o cuidador del infante o niño recibe. Se le entregan conjuntos de instrumentos de canjeo para cada uno, dos o tres meses, según su plan de cuidado. El participante, madre, padre o cuidador puede acudir a cualquier comercio autorizado en la isla para canjearlo. Los beneficios varían de acuerdo a la categoría (WIC, Sistema de Prioridad) en que se encuentra él o la participante. Los beneficios se brindan a todo aquel que cumpla con los requisitos y podría ser que más de un miembro de la familia los reciba. Además, el programa ofrece vales en efectivo para comprar en mercados agrícolas, los que se distribuyen en un monto de \$9.00 si es un niño o niña de 0 a 5 años, \$11.00 si es una embarazada, postparto o combina lactancia con otros alimentos, y \$16.50 a madres que lactan a sus infantes sin otros alimentos.

Presupuesto

Prácticamente todo el presupuesto de este programa proviene de fondos federales (Presupuesto de Salud 2017-2020). En el AF 2019 totalizaba \$232,235,000 y en el AF 2020, \$256,474,000. En el año fiscal 2018 los ingresos catalogados como propios¹¹ ascendieron a \$34,000 y en el año fiscal 2020 a \$29,000; mientras que para el año fiscal 2019 no hubo fondos propios.

Tabla 4

Presupuestos, números de participantes y beneficio promedio del Programa WIC: Años Fiscales 2018-2020

Año Fiscal Federal	2018	2019	2020
Presupuesto (\$)	256,510,000	232,235,000	256,505,000
Número de participantes	112,709	106,222	100,019
Costo promedio de alimentos por participante (\$)	98.00	97.94	96.94

Nota. El número de participantes de WIC incluye embarazadas, postpartos, infantes, lactantes y niños/as. El costo promedio de alimentos por participante supone el monto mensual. Los datos de presupuesto fueron obtenidos del Presupuesto del Gobierno de Puerto Rico 2019-2020 en www.presupuesto.pr.gov. Los datos de números de participantes y costo promedio de alimentos por participante fueron obtenidos de USDA, WIC Data Tables, en <https://www.fns.usda.gov/pdf/wic-program>.

Participantes

En el AFF 2020 el total de participantes era 100,019 y se distribuyen de la siguiente manera: 8,655 embarazadas, 17,739 infantes, 6,441 madres lactantes, 63,037 niños y niñas y 4,147 postparto (USDA, WIC Data Tables 2018-2020). Usando los números del AFF 2019, se estima que 59% de todos los niños de 0-5 años participaban del WIC.¹²

Alerta

Los vales de WIC son enviados por correo o recogidos en puntos determinados. Durante el huracán María, esto hizo que algunas familias no pudieran contar con la ayuda. Usar la tecnología existente para la distribución electrónica de este beneficio facilitaría el acceso.

Asistencia para el desarrollo de la niñez temprana

En esta sección se describen los programas enfocados al desarrollo de niños y niñas en las edades de cero a cinco años, cuya participación es condicionada al ingreso familiar. Hay evidencia en abundancia de que esta es una etapa formativa y que las inversiones a esta edad tienen impactos positivos en el desarrollo integral de la niñez (Araujo y López-Boo, 2015; Center for High Impact Philanthropy, 2015; Bauer y Schanzenbach, 2016; Garcés, Duncan y Currie, 2002). Este componente del sistema de protección social incluye el programa de Child Care (Cuido) y los programas de Head Start y Early Head Start.



Early Head Start y Head Start (0-4)

Descripción

Head Start (HS) y Early Head Start (EHS) son programas federales supervisados por la Administración para Niños y Familias (ACF, por sus siglas en inglés) del DHHS. Estos programas brindan servicios de desarrollo y aprendizaje a niños y niñas, desde que nacen hasta los cinco años de edad. Además, atienden a madres embarazadas a través de servicios de salud prenatal, nutrición y salud mental en familias con bajos recursos económicos. En las regulaciones y asignación de fondos para el programa Head Start y Early Head Start Puerto Rico es tratado como los estados.¹⁵

Los centros de HS/EHS son operados por múltiples proveedores que se reportan directamente a la agencia federal. Los proveedores pueden ser los municipios, el gobierno estatal a través de la Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez (ACUDEN), organizaciones sin fines de lucro y empresas privadas. En el AFF 2020 habían 964 centros de HS/EHS, de los cuales 198 eran operados por ACUDEN, y el resto por los municipios, organizaciones sin fines de lucro y la empresa privada (DHHS, Head Start Center Locator).

Elegibilidad

HS y EHS se enfoca en familias con ingresos en o por debajo del nivel de pobreza establecido por las guías del DHHS.¹⁴ Niños sin hogar, en hogares de crianza, con discapacidades, y cuyos padres reciben TANF son categóricamente elegibles. Los programas HS/EHS tienen que garantizar que al menos el 10% de los cupos de inscripción estén asignados a niños/as con discapacidades (DHHS, Reglamentos de Head Start). Hasta un 10% de la matrícula puede ser de niños/as en familias con ingresos mayores a los establecidos en las guías de pobreza del DHHS. Mientras que un 35% pueden estar entre 101% y 135% de las guías de pobreza, si se demuestra que se han hecho los esfuerzos de reclutamiento para acomodar a familias con ingresos en o por debajo de la pobreza (Benefits.gov; Public Health Law Center).¹⁵

Beneficios

Los centros Early Head Start atienden a madres embarazadas e infantes hasta los tres años. Mientras que los centros Head Start atienden a niños y niñas entre las edades tres años y no mayor de la edad requerida para entrar a la escuela. Ambos centros ofrecen servicios basados en un modelo de dos generaciones, donde además de brindarle servicios educativos, de cuidado y de alimentación a los niños y niñas participantes, se integra a la familia del o los menores en otras áreas con el fin de ampliar su impacto. Estos servicios adicionales incluyen, servicios relacionados a: la salud de la madre y de los niños, el desarrollo psicomotor del menor, el bienestar familiar, destrezas de apoyo en la transición escolar del menor, hábitos alimenticios, prevención de accidentes y prevención de violencia, entre otros (ACUDEN, ¿Qué es Head Start y Early Head Start?). Los servicios son gratuitos.

Participantes

La **Tabla 5** muestra las matrículas de HS y EHS. En el AFF 2019 HS y EHS atendieron un total de 29,457 participantes, incluyendo 479 madres embarazadas. Esta cifra es un poco menor que la del 2018.

Tabla 5

Participantes en Early Head Start y Head Start en Puerto Rico: Años Fiscales Federales 2018 y 2019

Año Fiscal	2018	2019
Niños y niñas	30,760	28,978
Early Head Start	5,086	4,987
Head Start	25,674	23,991
Mujeres embarazadas	505	479
Total de participantes	31,265	29,457

Nota. Administration of Children and Families. (2018-2019). Head Start Program Facts Fiscal Year. <https://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/about-us/article/head-start-program-facts>; Office of Head Start. (2018-2019). Program Information Report (PIR) Summary Report-State Level. <https://hses.ohs.acf.hhs.gov/>

Presupuesto

Los presupuestos de HS/EHS asignados a Puerto Rico se muestran en la **Tabla 6**. La totalidad de estos fondos provienen del gobierno federal. Las agencias locales deben aportar 20% de los gastos de funcionamiento, y esto puede incluir aportaciones en especie tales como los edificios que se utilizan para los centros. El presupuesto del AFF 2020 era \$323.5 millones. Este presupuesto incluye todos los centros y no solamente los del gobierno estatal. Por ejemplo, el presupuesto total de ACUDEN, que es uno de los concesionarios de Head Start, en el AF 2020 era \$44 millones de los cuales \$41 millones provenían del gobierno federal.

Tabla 6

Presupuestos, número de participantes y beneficio por participante de Early Head Start y Head Start: Años Fiscales Federales 2018-2020

Año Fiscal Federal	2018	2019	2020
Presupuesto (\$)	302,032,444	309,915,230	323,534,049
Número de participantes	31,265	29,457	No disponible
Presupuesto anual por participante (\$)	9,660	10,520	No disponible

Nota. Administration of Children and Families. (2018-2019). Head Start Program Facts Fiscal Year. <https://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/about-us/article/head-start-program-facts>; Office of Head Start. (2018-2019). Program Information Report (PIR) Summary Report - State Level. <https://hses.ohs.acf.hhs.gov/>

Alerta

El número de niños y niñas matriculados en Head Start e Early Head Start sugiere baja participación. Con 91 mil niños y niñas entre cero a cinco años en el 2019 viviendo bajo el nivel de pobreza en Puerto Rico que podrían cualificar para este programa, la matrícula de 29,000 sugiere una tasa de participación de tan solo 31% y problemas de acceso.¹⁶ También hay que notar que el 2015, solo entre 42% y 46% de los niños y niñas de Head Start y Early Head Start, respectivamente, estaban en centros que ofrecían horario escolar completo los 5 días de la semana (DSSH, 2020). Esto puede representar problemas de accesibilidad para algunas las familias, especialmente aquellas que están empleadas.

Cuido- Child Care

Descripción

El programa de Cuido, conocido como Child Care tiene como propósito ofrecer cuidado a infantes, niños y niñas principalmente entre las edades de 0 a 12 años, que viven en familias de bajos ingresos en búsqueda del auto-sustento. También ofrece cuidado a adolescentes hasta los 18 años si tienen impedimentos o si están bajo la responsabilidad del estado.

ACUDEN es la única entidad que recibe financiamiento del Fondo de Cuido y Desarrollo (CCDF, por sus siglas en inglés) autorizada por la Ley de Subvención de Cuido y Desarrollo (CCDBG, por sus siglas en inglés). Estos fondos le permiten a la agencia designada

administrar, adiestrar y monitorear a los proveedores de servicios. Los fondos también se utilizan para establecer y acreditar la extensiva lista de criterios de elegibilidad de los proveedores de servicios delegados.

El servicio de cuidado se ofrece a través de cuatro modalidades:

1. **Centros de cuidado licenciados:** estos pueden ser administrados por ACUDEN o por entidades privadas.
2. **Hogares licenciados:** residencia licenciada por el Departamento de la Familia en la que se ofrecen servicios de cuidado de niños que no podrá exceder la cantidad de 6 niños no relacionados a través de lazos consanguíneos, durante parte de las 24 horas del día. Se incluye en la capacidad máxima, los(as) niños(as) de 12 años o menos, con vínculos familiares que residan en el hogar.
3. **Proveedores exentos no familiares:** proveedores que brindan servicios en una residencia privada a no más de 2 niños no relacionados por lazos consanguíneos.
4. **Proveedores familiares:** persona que le brinda servicios de cuidado únicamente a menores de edad dentro del tercer grado de consanguinidad.

El CCDF es financiado con fondos federales y está bajo ACF de DHHS. Los fondos provienen de dos fuentes que se combinan para formar el CCDF: (1) los fondos discrecionales los que provienen de Child Care Development Block Grant Act y se autorizan anualmente por el Congreso y (2) los fondos obligatorios contemplados en la Ley del Seguro Social, sección 418. Los fondos mandatorios se basan en los programas de cuidado que existían antes de la Ley de Reforma de Bienestar Social del 1996 y requieren pareo estatal. Puerto Rico recibe los fondos discrecionales únicamente y es tratado como un estado en estos efectos. En el AFF 2020, 34% de los fondos que recibían los estados provenían de la partida de fondos mandatorios (DSSH, 2013).

Beneficios

Este programa provee servicios de cuidado de menores libre de costo, o a un costo reducido, a familias de bajos ingresos con el propósito de que madres, padres o encargados puedan asistir al trabajo y/o continuar con sus estudios. El estudio más reciente de tarifas comisionado por ACUDEN se realizó en el año 2019 y estimó que el costo mensual de cuidado de menores por niño fluctúa entre \$189 y \$347 (CoopSei, 2019). En el AFF 2019-2021 el Plan

Estatad de Puerto Rico (ACUDEN, CCDF, 2019) establece un copago mensual de \$18.95 para las familias de ingreso más bajos y hasta \$132.65 para las familias en las escalas de ingresos más altos. Familias con ingresos por debajo del 50% de la mediana de ingresos estatal no pagan por los servicios.

Elegibilidad

El programa Child Care provee beneficios a familias con ingreso igual o menor que 85% de la mediana de ingresos para el tamaño de su núcleo familiar. En el Plan Estatal 2019-2021 este ingreso era de \$1511 mensuales para una familia de tres. En adición, las familias deben cumplir con uno de los siguientes requisitos: (1) empleo con un mínimo de 20 horas a la semana, (2) madre o padre estudiando con un mínimo de 12 créditos o 6 créditos en estudios conducentes a una maestría, o (3) participación en talleres de desarrollo de destrezas laborales con un mínimo de 20 horas a la semana. Una vez se haga la cualificación inicial, la familia es elegible por 12 meses, momento en el que se conduce una revisión (ACUDEN, CCDF, 2019).

Participantes

En el año fiscal 2020 y de acuerdo con los datos de presupuesto, participaban 5,442 niños y niñas del programa de Cuido en todas sus modalidades (Tabla 7). Actualmente hay cerca de 610 centros públicos y privados de cuidado de menores disponibles, (Departamento de la Familia, 2020).

Presupuesto

El presupuesto de Child Care en Puerto Rico fluctuó bastante entre \$48 y \$65 millones en los pasados tres años fiscales, según se observa en la Tabla 7. Esto no incluye las asignaciones federales adicionales en el 2020 por el COVID-19.

Tabla 7

Presupuestos, número de participantes y beneficio anual por participante del Programa para el Cuidado y Desarrollo del Niño: Años Fiscales 2018-2020

Año Fiscal	2018	2019	2020
Presupuesto (\$)	65,095,000	53,032,000	48,752,000
Número de Participantes	6,004	5,442	5,442
Presupuesto anual por participante (\$)	10,841	9,744	8,958

Nota. Presupuesto aprobado ACUDEN AF 2018-2020. <http://www.presupuesto.pr.gov/propuesto2019-2020/Pages/PRESUPUESTO-POR-AGENCIA.aspx>. Los datos del 2020 en el documento de presupuestos repiten los de 2019.

Alerta

Según los datos de la Encuesta de la Comunidad de Puerto Rico 75,000 niños en las edades de cero a 12 viven en hogares donde el jefe o la jefa de familia están empleados y tienen ingresos de hasta 85% de la mediana. Sin embargo, menos de 6,000 niños -alrededor de 8%- reciben servicios de cuidado, sugiriendo problemas de acceso.

Según datos de ACF, en Puerto Rico el 41% de los niños que participan del programa de Cuido, reciben el servicio en hogares, siendo éste el segundo porcentaje más alto entre los estados y territorios. Sin embargo, los esfuerzos de calidad de la agencia se concentran en los centros, dejando al descubierto la calidad de los servicios en los centros familiares.

Puerto Rico está en desventaja en los fondos CCDF porque no recibe los fondos obligatorios, y tampoco aporta como en otros estados. Para Puerto Rico recibir estos fondos, tendría que haber un cambio en la sección 418 de la Ley del Seguro Social o el gobierno federal compensar esta partida con fondos adicionales discrecionales en vez de la fórmula que se le aplica a todos los estados. Similarmente, debido a la importancia del cuidado y educación temprana en el desarrollo de la niñez y el apoyo que proveen estos programas a las familias trabajadoras de bajos ingresos, es de incumbencia del gobierno de Puerto Rico hacer las inversiones correspondientes y aportar fondos estatales al área de cuidado de infantes. ACUDEN y los subvencionados de EHS pueden tomar la iniciativa para que estos

dos programas se beneficien de una combinación o trenzado de fondos para servir a sus poblaciones y asegurar un mayor acceso.¹⁷

En este programa puede haber caída abrupta de beneficios pues, según el reglamento, si los ingresos de las familias sobrepasan el 85% de la mediana de ingresos se pierde elegibilidad y se concede un periodo de transición de solo 3 meses.¹⁸

Asistencia de dinero en efectivo

Identificamos solo dos programas que ofrecen ayuda de dinero en efectivo: el programa de Ayuda Temporal para Familias Necesitadas (TANF, por sus siglas en inglés) y el Crédito por Trabajo.¹⁹ Previamente, en el PAN, hasta 25% del beneficio se podía retirar en efectivo, pero este porcentaje comenzó a reducirse desde el 2016 y actualmente es cero.²⁰

Programa de Ayuda Temporal para Familias Necesitadas (TANF)

TANF provee asistencia económica en efectivo a familias con niños que no cuentan con los recursos económicos para satisfacer sus necesidades básicas. En Puerto Rico este programa también incluye las ayudas en efectivo para las personas de bajos ingresos de mayor edad o con discapacidades conocido como la Ayuda para los Ancianos, No Videntes y Discapacitados (AABD por sus siglas en inglés). En el 1972, AABD fue cancelado por el gobierno federal y sustituido por el programa de Seguridad de Ingreso Suplementario (SSI, por sus siglas en inglés), pero los territorios de Puerto Rico, Islas Vírgenes y Guam fueron excluidos del SSI y continúan operando el AABD o programas similares separados para las personas mayores y para las personas con discapacidades (Morton, 2016). TANF busca brindar una ayuda en efectivo mientras apoya a las familias en su auto-sustento, por medio de la obtención y mantenimiento de un empleo.

TANF se financia con fondos federales y la agencia federal a cargo es ACF del DHHS. Este programa reside bajo la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF) del Departamento de la Familia. Es el único programa de ayuda en efectivo para familias de escasos recursos. Los fondos para Puerto Rico, al igual que para los estados se asignan en bloque y pueden dedicarse a una variedad de actividades, no solamente para asistencia en efectivo. Algunas de estas actividades son transportación, cuidado de niños,

educación y adiestramiento de empleo, y protección para el bienestar de los niños (Center on Budget and Policy Priorities, 2020).

TANF se establece con la Ley de Reforma de Bienestar Social del 1996, la cual elimina el programa AFDC existente hasta ese momento e impone un máximo de tiempo para recibir los beneficios así como requerimientos de actividades de empleo o adiestramiento para las participantes. En Puerto Rico, TANF sustituyó al hasta entonces existente programa conocido como Asistencia Pública, el que también contenía el programa de ayudas a personas no videntes, ancianos, y personas con discapacidades (Aid to Aged, Blind and Disabled-AABD).

En el programa TANF, Puerto Rico no es tratado como los estados, pues la ayuda que reciben las personas con discapacidades y las de mayor edad es mucho menor que la que ofrece el SSI y el monto de la subvención está determinado por estipulaciones específicas para Puerto Rico en la sección 1108 de la Ley de Seguro Social.

Elegibilidad

Existen 6 categorías de participantes de bajos ingresos en el programa TANF:

1. Mayores de 65 años (A- Aged)
2. Incapacidad de la visión (B- Blind)
3. Familias con menores entre 0 y 17 años (C-Children)
4. Adultos con discapacidad total y permanente (D- Disability)
5. Adultos y menores con discapacidad transitoria, total o permanente (G- General)
6. Menores de edad bajo la custodia de un tutor que no es un familiar (T-Tutor)

Los ingresos límites son establecidos por ADSEF. En el 2019 para una madre con dos hijos el ingreso bruto máximo para recibir TANF era \$296.00 mensuales, al sobrepasar este ingreso el beneficio es cero.²¹

En la categoría C, el o la jefa de familia tiene que participar de las actividades establecidas por el programa para lograr un empleo mediante el *Plan de Responsabilidad Individual*. Este plan es un documento que las madres y padres encargados deben firmar para recibir TANF e incluido en el contrato de *Cesión de Derechos de Alimentos y Compromiso de Cooperación* (ADSEF, 2008). Este documento establece que cuando hay un padre/madre ausente la participante: (1) cede al Departamento el derecho a la pensión alimentaria que le corresponde a los hijos menores; (2) autoriza a hacer gestiones legales contra el padre

ausente u otros familiares responsables para recuperar los beneficios otorgados al menor; y (3) autoriza al Departamento a hacer gestiones para localizar al padre de hijos menores participantes no reconocidos. También la participante tiene que formalizar un *Compromiso de Cooperación* con el Departamento para identificar y localizar el padre/madre ausente u otros legalmente responsables del menor, devolver el dinero de pensiones que haya recibido el menor desde la firma del acuerdo de Cesión, y testificar en procedimientos en contra de la persona obligada por ley al sustento de menores. Si hay “justa causa”, la participante puede ser exenta de firmar el Compromiso.

Beneficios

El beneficio de TANF puede recibirse por un periodo máximo de 60 meses por vida en el caso de los participantes en la categoría C. Estos beneficios pudieran ser extendidos por 12 meses bajos ciertas circunstancias, pero sólo hasta a un 20% de los casos. El beneficio promedio por familia es de \$83 mensuales, pero puede alcanzar \$220 mensuales, según la composición familiar.

En el 2019 una madre con dos hijos y cero ingresos podía recibir \$207 mensuales. Los beneficios se distribuyen a través de la *Tarjeta Única* otorgada por la agencia que funciona como una tarjeta de débito. Adicional al desembolso mensual, las familias pueden recibir hasta \$100 para gastos relacionados a albergue, subsidio de luz y una serie de servicios relacionados a buscar y mantener el empleo.

Entre los servicios de apoyo al empleo se encuentran asistencia en búsqueda de empleo, talleres de destrezas laborales, ferias de empleo, acceso a empleo subvencionado, apoyos legales conducentes al pago de pensión alimentaria, alimentos, meriendas, transportación, libros, equipos relacionados al empleo, técnicas en entrevistas de empleo, autocuidado, destrezas de paternidad y maternidad responsable y cuidado de menores. Como parte de los beneficios de TANF, las familias que cumplen con el requisito de empleo reciben deducciones salariales al momento del cómputo del beneficio familiar de manera escalonada por hasta 10 meses. Esta deducción también aplica al programa PAN y al beneficio otorgado a través de Vivienda Pública.

Participantes

El número de participantes de TANF para los años 2018 al 2020 se muestran en la **Tabla 8**. En el AFF 2020, 50,000 personas recibieron los beneficios. Los beneficiarios de la categoría C, familias con niños, representan 40% de todos los casos.²² En el AFF 2018, 10,600 niños y niñas entre cero a 17 años de edad recibían beneficios (Instituto de Estadísticas).

Presupuesto

El presupuesto de TANF se muestra en la **Tabla 8**. Tanto para Puerto Rico como en los estados de Estados Unidos, este programa es una asignación en bloque con una cantidad fija para atender las necesidades de los participantes. En Puerto Rico el presupuesto de TANF incluye (1) los beneficios directos de TANF tradicional para familias con niños; (2) los beneficios del programa AABD; (3) los servicios de apoyo a los participantes de TANF: (3) programa de hogares sustitutos; (4) programa de adopción; (5) programa de vida independiente; y (5) otros programas de ayuda a familias que requieren pareo de fondos estatales (Morton 2016). La sección 1108 de la Ley de Seguro Social establece las reglas de pareo y el máximo de beneficios para todos estos programas en \$107,255,000.²³ Los presupuestos del programa disponibles en la Oficina de Gerencia y Presupuesto no detallan el desglose de los fondos de TANF, exceptuando los beneficios monetarios a los participantes. El total de la aportación federal mostrada en los presupuestos ronda en \$102 millones. Los fondos federales costean 50% de los gastos administrativos del programa. Por cada \$100 en beneficios otorgados, el gobierno federal aporta \$75 y el gobierno estatal \$25 (Morton 2016).

El presupuesto por participante en el 2020 era \$2,686 anuales. Según los datos del presupuesto de ADSEF, en el AF 2020 se distribuyeron en beneficios cerca de 50% de los fondos federales.

Tabla 8

Presupuestos, número de participantes y beneficios por participante del programa TANF: Años Fiscales 2018 al 2020

Año Fiscal	2018	2019	2020
Fondos federales (\$)	101,926,000	102,415,000	102,415,000
Resolución Conjunta del Presupuesto General (\$)	25,194,000	32,651,000	31,892,000
Presupuesto total (\$)	127,120,000	135,066,000	134,307,000
Beneficios otorgados (\$)	46,279,000	57,769,000	57,769,000
Número de participantes	54,597	48,565	50,000
Presupuesto por participante Anual (\$)	2,328	2,781	2,686

Nota. Los fondos federales de estos presupuestos están \$5 millones por debajo de lo que se atribuye en el informe del *Congressional Research Service 2016* y las guías a los territorios de ACF (1997). Gobierno de Puerto Rico. (2019). *Presupuesto por Agencia: Departamento de la Familia*. <http://www.presupuesto.pr.gov/propuesto2019-2020/Pagcs/PRESUPUESTO-POR-AGENCIA.aspx>

Alerta

El programa TANF tradicional parece estar subutilizado considerando las altas tasas de pobreza y el alto porcentaje de familias monoparentales en Puerto Rico. Según datos de la Encuesta de la Comunidad de Puerto Rico de 2019, había cerca de 85 mil hogares monoparentales con niños viviendo en pobreza, incluyendo 60 mil en pobreza extrema (Ruggles, et al. 2020). Esta baja utilización puede deberse al requisito del programa de que el padre o la madre de los niños debe ser informado en la solicitud y que éste debe aportar a la manutención del menor. Del mismo modo, los requisitos de empleo o adiestramiento pueden disuadir a algunas madres a solicitar, mientras que otras son expulsadas por agotar el tiempo límite y no cumplir con los requisitos. Estos requisitos deben examinarse para ver cómo el programa puede impactar más familias necesitadas. TANF también muestra caída abrupta de beneficios a niveles bajos de ingresos pues con tan solo \$296 mensuales, el beneficio se reduce a cero.

Este programa es uno diseñado con los requisitos establecidos por el gobierno federal, requisitos que parecen no estar a tono con la cultura familiar de Puerto Rico y el

Caribe en general, donde la presencia de hogares dirigidos por mujeres tiene una larga tradición y menor estigma que en Estados Unidos (Rajack-Talley, 2015; Safa, 1998; Stuart, 1996).

Un aspecto importante de este programa son los servicios de empleo y adiestramiento que ofrece, de los cuales se conoce muy poco sobre su ejecutoria. Las tasas de empleo de los participantes son bajas. En el 2019 la tasa de participación laboral fue de 19% (ACF 2017-2019). Una posibilidad es que los apoyos al empleo no estén suficientemente financiados, por lo que el gobierno estatal debería hacer una mayor aportación para producir mejores resultados, o que la forma en que se están implantando estos no es la más efectiva.

Crédito por trabajo

El Crédito por Trabajo es una ayuda en efectivo que las familias trabajadoras de bajos ingresos pueden recibir al llenar sus planillas de contribuciones sobre ingreso. Este programa ayuda a estimular el empleo y hacer que el trabajo pague. El Crédito por Trabajo estuvo vigente del 2006 al 2013, pero entrada la crisis fiscal fue cancelado. Se repuso de nuevo en el 2018 para aplicación al año contributivo 2019. Este puede ser utilizado para pagar las contribuciones que se adeudan en la planilla, pero para la gran mayoría de los elegibles el crédito se traduce en un reintegro. El beneficio es completamente financiado con fondos del gobierno de Puerto Rico.²⁴

Elegibilidad

Familias y personas solteras con ingresos de hasta \$42,000 dólares son elegibles. Estas familias deben haber estado empleadas en el año tributario y deben haber rendido planilla.

Beneficios

El beneficio máximo es de \$1,500, el cual depende del número de dependientes y el ingreso devengado. Un contribuyente con dos hijos o hijas y con un ingreso de \$20,000 al año puede recibir \$1,020. Un contribuyente con ingreso de \$16,000 y dos hijos o hijas recibe un crédito de \$1,500 (Departamento de Hacienda, 2020).

Participantes

Al momento de esta redacción no se conoce cuántas planillas solicitaron el crédito para el año contributivo 2019, el primer año de su aplicación, luego de haber sido eliminado. En el 2012, un año antes de su eliminación, 45% de las planillas (469,000) contenían un reclamo para el crédito (Enchautegui, 2014).



Presupuesto

El Plan Fiscal aprobado por la Junta de Supervisión Fiscal en el 2019 estima el costo de este crédito en \$200 millones anuales (FOMB, 2019).

Alerta

Aunque el Crédito por Trabajo está contemplado en el Plan Fiscal y se comenzó a implantar, es importante velar y defender su permanencia debido al valor que tiene para las familias trabajadoras. El Crédito debe promocionarse para que las familias conozcan sus beneficios y así poder considerarlo al momento de hacer decisiones de si entrar o no a la fuerza trabajadora. El programa propuesto es extensivo cubriendo a familias de hasta \$42,000 anuales. Pero para promover el empleo y reducir la precariedad, tal vez es mejor un crédito mayor a un menor número de familias enfocándolos en familias con niños.

Asistencia de vivienda

Los programas de asistencia de vivienda son el Programa de Vales de Elección de Vivienda (sección 8), Vivienda Pública (Sección 9) y ayudas para el pago de utilidades. Hay programas que asisten a las familias en la compra de su primer hogar, pero estos no son incluidos en este análisis, al no ser fondos recurrentes.

Programa de Asistencia de Energía para los Hogares de Bajos Ingresos (LIHEAP)

El Programa de Ayuda para Energía a Hogares de Bajos Ingresos provee ayuda para satisfacer necesidades inmediatas de energía a familias de bajos recursos. Este programa tiene 3 componentes: (1) subsidio de energía; (2) asistencia en casos de crisis de energía y (3) asistencia para reparaciones relacionadas a climatización y energía. Durante la pandemia del COVID-19, solo los dos primeros están disponibles. Este programa es administrado por ADSEF y financiado por DHHS, Oficina de Servicios a la Comunidad de la Administración de Niños y Familias del gobierno federal.

El subsidio es para pagar cuentas atrasadas. La asistencia en crisis se otorga cuando hay un aviso de suspensión o desconexión de energía eléctrica. La ayuda de crisis también provee para compra de abanicos o aire acondicionado cuando la necesidad sea médicamente documentada. El programa de climatización puede incluir reemplazo de enseres principales, calentadores de agua, cernimiento/ auditorías de necesidades de climatización y bombillas fluorescentes, entre otros.

En este programa Puerto Rico no es tratado como un estado pues los niveles de ingreso para ser elegible son más bajos que los de los estados y la ley que rige la asignación de fondos hace estipulaciones específicas sobre los fondos a asignarse para las “áreas insulares”, incluyendo a Puerto Rico.²⁵

Elegibilidad

El límite de ingreso es 150% del nivel de pobreza, establecido por las guías de DHHS para este programa (ACF, 2019-2020). Este nivel lo obtienen partiendo de los niveles de pobreza federal y haciendo un ajuste para los territorios basado en la mediana de ingresos (LIHEAP IM, 2020). En el AFF 2020 el ingreso máximo anual para una familia de 3 personas cualificar era \$11,541 (Matriz LIHEAP, 2020), mientras que para los 48 estados contiguos el ingreso

máximo anual para el mismo tipo de familia era \$32,580. Para el programa de climatización el ingreso debe ser hasta 200% del límite de pobreza ajustado para Puerto Rico. Para una familia de tres personas, por ejemplo, el límite de ingresos anuales sería \$15,520.

Las personas en TANF y PAN son categóricamente elegibles para el programa y registrados en el programa automáticamente. Las personas que no participan de estos programas tienen que solicitar y ser calificadas. Todo tipo de ingreso monetario, con excepción de seguro por desempleo y TANF, se considera para determinar la elegibilidad. Se les da prioridad a personas mayores, familias con niños y personas con discapacidades.

Beneficios

Los beneficios varían entre \$100 y \$500 para subsidio de energía (ACF) y se otorgan una sola vez al año. La ayuda en situación de crisis puede otorgar hasta \$750.00 para el pago de electricidad, hasta \$100 para la compra de un abanico eléctrico y hasta \$750 para la compra de un aire acondicionado de uso eficiente de energía cuando es médicamente requerido. También se ofrecen hasta \$100 para rellenar un tanque de gas. En el programa de climatización el beneficio máximo es \$6,500. Los pagos de subsidio o por crisis se hacen como depósitos electrónicos a la cuenta de energía eléctrica del solicitante y no al participante. Los beneficios se otorgan una vez al año.

Presupuesto

En el año AFF 2018 se asignaron a Puerto Rico \$16.3 millones (Tabla 9). En el AFF 2020 y tras la pandemia se asignaron \$20 millones (Primera Hora, 2020; Notiséis 360, 2020).

En el Plan presentado en el AFF 2019 (ACF 2019-2020) los fondos se distribuían en la siguiente manera:

- 25% programa de subsidio de energía
- 40% programa de crisis
- 15% programa de climatización
- 10% para traspasar al próximo año fiscal
- 10% costos administrativos

Tabla 9*Presupuestos de la Ayuda de Energía: Años Fiscales Federales 2018-2020*

Año Fiscal	2018	2019	2020
Presupuesto (\$)	\$16,300,000	\$16,440,232	\$16,799,446*

Nota. Datos obtenidos de DHHS-ACF Justification of Estimates for Appropriations Committees FY 2021. https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/documents/olab/fy_2021_congressional_justification.pdf

*No incluye fondos adicionales por la pandemia.

Alerta

Los beneficios no parecen anunciarse con suficiente antelación como para las personas solicitar, lo que afecta especialmente aquellas personas que no participan de los programas TANF y/o PAN y, por lo tanto, tendrían que radicar las solicitudes. Por ejemplo, en julio 27 del 2020, se anunció la disponibilidad de \$20 millones en fondos, los que debían ser solicitados en un periodo de dos semanas (Primera Hora, 2020; Notiséis 360, 2020). Es posible que las familias de bajos ingresos que no participan del PAN y TANF estén en desventaja, ya que los fondos son limitados y quienes sí reciben los beneficios del PAN y/o TANF, al entrar automáticamente, ocuparán los primeros lugares.

El portal LIHEAP Warehouse de DHHS-ACF informa estadísticas sobre los participantes y los beneficios para los estados y el Distrito de Colombia. Los datos de Puerto Rico no se informan, por lo tanto, se desconoce cuántas familias participan del programa, sus ingresos relativos a los niveles de elegibilidad y el beneficio promedio recibido.

Vivienda Pública (Sección 9)

Descripción

La agencia encargada de la vivienda pública en Puerto Rico es la Administración de Vivienda Pública, la que fue creada en el 1989 con la Ley 66 conocida como Ley Orgánica de la Administración de Vivienda Pública de Puerto Rico y está adscrita al Departamento de la Vivienda. En la actualidad existen 332 residenciales o proyectos de vivienda pública a través de todo Puerto Rico y todos los pueblos tienen al menos uno.

Además de los residenciales para familias, que son financiados con fondos federales, el gobierno estatal opera 33 proyectos de vivienda pública para personas de mayor edad. Los residenciales pueden ser operados por la Administración de Vivienda Pública (AVP), por los municipios o por agentes privados. Los fondos para sostener el programa de Sección 9 provienen del gobierno federal y en este programa Puerto Rico es tratado como los estados.²⁶

Los inicios de la vivienda pública en Estados Unidos, se remontan a las leyes adoptadas durante la década del 1930 por el Presidente Franklin D. Roosevelt con el "Nuevo Trato." En el 1934 se adopta Ley Nacional de Vivienda (National Housing Act 1934), la cual crea la Administración Federal de Vivienda (FHA, por sus siglas en inglés). Las leyes que rigen la vivienda pública, están contempladas en la sección 9 de La Ley Nacional de Vivienda, según enmendada. En el 1938, la legislatura de Puerto Rico establece la "Ley de Autoridad sobre Hogares" (Ley 26), donde se autorizó un programa de vivienda pública con fondos federales y locales (Alameda y Rivera, 2005, p. 14). El primer proyecto de vivienda pública construido en Puerto Rico fue El Falansterio, ubicado en Puerta de Tierra en San Juan e inaugurado el 5 de noviembre de 1937. El mismo contaba con 216 apartamentos (Alameda y Rivera, 2005, p. 14).

Elegibilidad

La elegibilidad en sección 9 se determina a base de los ingresos, la composición familiar y la Renta Justa del Mercado (FMR, por sus siglas en inglés). Cuando hay un aumento en el ingreso familiar y luego de un periodo transitorio, el programa provee la posibilidad de que permanecer en la vivienda pagando el FMR. Esto se propuso en la Ley de Oportunidad de Vivienda a través de Modernización del 2016 (Plan Anual de AVP, 2020, pp. 15-16) donde se establece que las familias cuyos ingresos superan el 120% del ingreso medio del área (IMA) se les mantendrá la misma renta por un año y, luego de ese año, si en la evaluación se encuentran que el ingreso está por encima de 120% del IMA, se procede a aumentar la renta al nivel especificado en las tablas. Del ingreso no sobrepasar el 120% del IMA, la familia tiene derecho a un nuevo periodo de gracia de dos años. Esta política se comenzó a implantar en el segundo trimestre del 2019.

Beneficios

Vivienda gratuita o a un costo justo en un residencial público, con espacio de uno a cinco cuartos dormitorios, dependiendo del tamaño familiar. Incluye enseres eléctricos, mantenimiento y arreglos a la unidad.

Presupuesto

Tabla 10

Presupuestos, número de participantes y beneficio por participante de Vivienda Pública Federal (Sección 9): Años Fiscales Federales 2018-2020

Año Fiscal	2018	2019	2020
Presupuesto (\$)	286,887,000	287,462,000	353,544,000
Número de participantes			
Familias	50,750	50,505	49,524
Personas	112,400	109,132	103,679
Beneficio por familia (\$)	659	688	797

Nota. Los datos representan el presupuesto de los Residenciales de Vivienda Pública Convencional Federal, publicados por el Gobierno de Puerto Rico, Presupuestos por agencias (presupuesto.pr.gov). El número de participantes y el gasto promedio por participante fueron obtenidos de huduser.gov, conjunto de datos del "Picture of Subsidized Households" y no necesariamente corresponde al promedio si se utiliza la cifra del presupuesto.

Participantes

En el año fiscal 2020, 104 mil personas vivían en vivienda pública, 5 mil menos que en el 2018. Según el informe del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos (HUD, por sus siglas en inglés) sobre las características de los residentes de vivienda pública (Mayo 2019-Agosto 2020), 37% de los residentes son menores de edad, 53% son adultos y el restante 11% son adultos mayores de 62 años o más. Del total de familias, el 40% son familias lideradas por mujeres.

Alerta

El nuevo reglamento de vivienda pública provee para un periodo de transición de un año antes de subir la renta al precio justo del mercado cuando los ingresos sobrepasan de 120% del IMA. Sin embargo, no parece proveer por un plan paulatino de ajuste de renta, lo que puede significar una caída abrupta de beneficios para las personas dando pasos hacia su movilidad económica.

El cambio demográfico hacia más personas de mayor edad ha inclinado la demanda de vivienda pública hacia apartamentos de un dormitorio.²⁷ Aun así, las familias con niños menores de 18 años muestran alta necesidad de vivienda pública. De 18,556 solicitudes en el 2020 en lista de espera, de acuerdo a la AVP, 4,861 corresponden a familias con niños (Plan Anual de AVP, 2020, p. 8).

Vale de Elección de Vivienda (Sección 8)

Descripción

El Programa de Vales de Elección de Vivienda (también conocido como Sección 8), es un programa administrado por HUD que ayuda a pagar viviendas de alquiler a familias de bajos recursos, adultos mayores o personas con una discapacidad. Este programa es financiado con fondos federales y Puerto Rico es tratado como un estado.

En Puerto Rico el programa reside en la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda. El programa posee dos modalidades: (1) vales de asistencia asignados a participantes y (2) vales de asistencia asignados a proyectos. La diferencia entre estos vales es que los que son asignados a proyectos, no pueden ser trasladados, a diferencia de los que son asignados a participantes directamente. Existen 76 oficinas de Agencias de Vivienda Pública (PHA, por sus siglas en inglés), localizadas en los municipios a través de la isla y, generalmente, albergadas en las alcaldías. Un municipio puede que no tenga ninguna PHA o puede tener más de una. La Administración de Vivienda también tiene a cargo cierta cantidad de vales, los que hace disponibles a los pueblos que no tengan PHA y a cualquier familia que desee solicitar.

La forma en que la PHA opera depende de varios aspectos como cantidad de vales, personal disponible y cantidad de proyectos de vivienda que manejan, entre otros. Este

programa pone la elección de vivienda en manos de la familia. Al participante se le informa el tipo unidad para la que reúne los requisitos. La unidad de vivienda seleccionada por la familia debe adecuarse a un nivel aceptable de salud y seguridad antes de que la PHA pueda aprobar la unidad. Cuando el poseedor del vale encuentra una unidad que desea ocupar y logra un acuerdo con el arrendador con respecto a los términos del contrato de alquiler, la PHA inspecciona la vivienda y determina si el alquiler solicitado es razonable.

La PHA determina un estándar de pago que es la suma normalmente necesaria para alquilar una unidad de vivienda de precio moderado en el mercado de vivienda local y que se utiliza para calcular la ayuda de vivienda que recibirá una familia. Sin embargo, el programa solo determina la ayuda de renta que se recibirá el participante y no en cuánto el dueño de la propiedad puede rentar su propiedad ni cuánto puede pagar el participante. La familia que recibe un vale puede seleccionar una unidad con un alquiler que sea inferior o superior al estándar de pago. La definición de precios razonables de HUD, es que una familia no tenga que pagar más del 30% de sus ingresos anuales por concepto de vivienda.



El número de vales es fijo y solo aumenta si hay demolición de vivienda pública o si se determinan unas poblaciones de interés para subsidio de vivienda como veteranos o las personas sin hogar (Center on Budget and Policy Priorities 2019).

Elegibilidad

Los límites de ingresos para determinar la elegibilidad de Vivienda Pública y Sección 8 se definen en tres categorías:

1. **Familia de ingresos bajos:** se define como aquellas familias cuyos ingresos no exceden el **80%** de la mediana de ingresos del área, sujeto a ajustes específicos por áreas con ingresos inusualmente altos o bajos respecto a los costos de vivienda.
2. **Familia de ingresos muy bajos:** se define como aquellas familias cuyos ingresos no exceden el **50%** de la mediana de ingresos del área, sujeto a ajustes específicos por áreas con ingresos inusualmente altos o bajos respecto a los costos de vivienda.
3. **Familia de ingresos extremadamente bajos:** se define como aquellas familias cuyos ingresos no exceden el nivel de pobreza según las guías determinada por el DHHS o el **30%** de la mediana de ingresos para el área.

Estos límites de ingresos son ajustados por el tamaño familiar y su definición depende de los estimados del Negociado del Censo, para las medianas de ingresos por municipios o áreas y el cálculo anual de HUD sobre Renta Justa del Mercado (FMR). HUD establece 14 ingresos límites para Puerto Rico, dependiendo del pueblo de residencia (HUD 2019). La Ley establece que 75% de los vales nuevos deben ser destinados a familias con ingresos extremadamente bajos (HUD, Housing Choice Voucher Fact Sheet).

Las PHAs pueden fijar preferencias locales a su criterio para seleccionar solicitantes de la lista de espera y pueden establecer preferencias que reflejen las necesidades de vivienda y las prioridades de su comunidad en particular. Por ejemplo, las PHA pueden dar preferencia a una familia que (1) no tenga hogar o viva en una vivienda de calidad inferior, (2) pague más del 50% de sus ingresos como alquiler o (3) que sea desplazada de manera involuntaria. Las familias que reúnan los requisitos para dichas preferencias avanzan por encima de otras familias que no reúnen los requisitos para ninguna preferencia (HUD, "Hoja de datos de Sección 8").

Beneficios

El costo promedio mensual de los vales es \$489 (para el 2020), pero varía por área geográfica. Por ejemplo, una familia de mamá con dos hijos residente de Ciales, puede recibir un vale de \$409 para que pueda acceder a una unidad de vivienda de dos cuartos

dormitorios (habitaciones). La misma familia en Carolina, recibiría un vale de \$531 (Huduser FMR 2020). Los vales son transferibles a otros estados, lo que quiere decir que una persona que haya sido cualificada en Puerto Rico y recibido el vale, puede eventualmente mudarse a los Estados Unidos y seguir utilizando el vale siempre y cuando reúna los requisitos de ingresos.

Presupuesto

El presupuesto de programa de vales de elección es difícil de precisar porque muchos de los fondos van directo a los municipios que tienen PHAs y no se reportan en los presupuestos estatales. En la **Tabla 12** el presupuesto se refiere al de la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda para la partida de Sección 8.

Tabla 11

Presupuestos, número de participantes y beneficio por participantes del programa Vales de elección de vivienda (sección 8): Años Fiscales Federales 2018-2020

Año Fiscal Federal	2018	2019	2020
Presupuesto (\$)*	156,132,000	155,636,000	155,297,000
Número de participantes			
Familias	28,891	30,064	27,912
Personas	71,561	74,014	67,010
Beneficio mensual por familia (\$)***	514	514	489

Nota. Los datos de presupuesto son los publicados por el Gobierno de Puerto Rico por agencia en www.presupuesto.pr.gov y corresponden a los años fiscales de Puerto Rico. Los datos del número de participantes y la cantidad promedio por participante fueron obtenidos del portal huduser.gov, conjunto de datos del "Picture of Subsidized Households" y reflejan años fiscales federales.

*Presupuesto de programa de sección 8 de la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda y no incluye los fondos asignados a las PHAs municipales.

**El beneficio promedio es el promedio gastado por HUD mensualmente por unidad de familia.

Participantes

En el 2019 el 91% de las unidades de vivienda estaban ocupadas, cubriendo cerca de 75 mil personas con un ingreso anual promedio de \$5,323. Casi la mitad, 49%, de las unidades estaban rentadas a familias con niños lideradas por mujeres. Estas personas llevan en promedio 112 meses en el programa (HUD, "Picture of Subsidized Households").

Alerta

En Puerto Rico, el modelo de asistencia de vivienda a la población de bajos ingresos se ha concentrado en vivienda pública, mientras que en los estados de Estados Unidos tiende a haber una mayor representación de vales. Los vales han demostrado ser una mejor opción para las personas de bajos recursos debido a que la familia hace la selección de donde vivir y puede seleccionar un lugar que es más cercano a su red de apoyo, a su trabajo o a una escuela de su preferencia (Leung, Sarpc and Yilmaz, 2012; HUD, 2009).

El Programa de Vales de Elección de Vivienda es crucial para la movilidad económica de las familias de bajos ingresos. Juzgando por las listas de espera que usualmente se reportan en los medios, la demanda por vales supera la oferta (Colón-Dávila 2020; Delgado, 2020b). Esto se podría deberse al alto número de familias de ingresos bajos con necesidad de vivienda subsidiada, o a que el número de vales es fijo y a que las personas permanecen por un periodo prolongado en las unidades. Pero en los últimos años se añade a la escasez la posibilidad de que unidades que habían estado disponibles para renta subsidiada, han sido convertidas a alquileres de corto plazo. En el 2013 había 32,400 unidades disponibles para el programa de Vales y en el 2019 había 20,964. Esto es una baja de 35%, y mayor que la baja en el número de viviendas ocupadas durante ese mismo periodo.²⁸

Esto sugiere la necesidad de tomar acción para que los alquileres de corto plazo no limiten la vivienda asequible, particularmente las unidades que reciben vales. Muchas jurisdicciones en los EE.UU. han pasado reglamentaciones para regular la oferta de alquileres a corto plazo y así no afectar la disponibilidad de viviendas para alquiler local de largo plazo.

Retos principales al sistema de apoyo social

Los programas que componen el sistema de protección social enfrentan diversos retos (Figura 1), *Colgando de un hilo* a las familias que lo necesitan. La información desglosada para cada programa sugiere que el más amenazado es el Plan Vital, el de mayor utilización del sistema de apoyo. La alta prevalencia de enfermedades crónicas, el envejecimiento de la población, la reducción en la oferta de personal médico, el bajo pareo de fondos federales, y la inestabilidad de los fondos adicionales para financiar el sistema, ponen al Plan Vital en amenaza continua para poder proveer la estabilidad que necesita el mercado de salud y la calidad de los servicios a las familias necesitadas. El problema mayor de este programa es de

financiamiento. Este es el programa del sistema de apoyo social en el que el gobierno de Puerto Rico hace la mayor aportación. Un pareo de fondos federales similar al que tienen los estados sería indispensable para reducir la amenaza que enfrenta.

Otro programa que enfrenta retos es el PAN. El primer reto es uno de diseño, ya que muchas familias trabajadoras de ingresos bajos no participan de este programa sugiriendo que las reglas de elegibilidad deberían ajustarse para poder mejorar el acceso a estas familias. Pero al acomodar un número mayor de familias surge un segundo reto, el tamaño de la subvención del PAN tendría que aumentarse en forma permanente, no a través de asignaciones especiales como el *PAN Relief* o ayudas relacionadas a mitigar el impacto por la pandemia del COVID-19. Aunque ha habido una baja poblacional, el número de personas en hogares que reciben PAN no da muestras de reducción.

En los programas de LIHEAP, TANF, Cuido y educación temprana, se observan problemas de baja participación. En los programas de Head Start y Early Head Start la participación es baja, considerando el alto número de niños que viven en pobreza. También hay que examinar si la baja poblacional ha tenido algún efecto en la presencia de estos programas fuera de las áreas urbanas y si los horarios limitados del programa representan una barrera al empleo u otras razones por las cuales no hay más niños y niñas beneficiándose de estos programas. En el caso de LIHEAP, el problema de acceso se puede estar dando debido a que aquellas familias que no reciben el PAN no son automáticamente registradas, lo que hace que los fondos pueden no estar disponibles cuando estas familias llenan sus solicitudes. En el programa TANF, por su parte, se observa un problema de baja participación, considerando el alto número de familias con hijos lideradas por mujeres y que este es el único programa que ofrece ayuda temporera en efectivo a las familias de bajos ingresos.

Los requisitos de participación en TANF determinados por la Reforma de Bienestar Social federal del 1996 pueden considerarse onerosos y culturalmente insensibles a la cultura puertorriqueña dado la larga tradición en Puerto Rico de familias dirigidas por mujeres. TANF también enfrenta el reto de uso de evidencia. Este es el único programa en donde se ha implantado una transición al empleo con manejadores de casos. No obstante, las experiencias de este programa no han sido evaluadas rigurosamente para conocer qué funciona y qué no funciona cuando se trata de incrementar el empleo entre beneficiarios de ayudas del gobierno y cómo mejorarlos.

Los programas del PAN, Vivienda, TANF y Child Care tienen límites de ingresos relativamente bajos, y al aumentar los ingresos los beneficios bajan abruptamente, con periodos de transición cortos. Estos programas funcionan por separado, aunque muchas familias con niños son elegibles para participar en más de uno de ellos. Es posible que las familias que comienzan a trabajar experimenten una caída abrupta de beneficios que puede desincentivar el trabajo, pero aún más importante, dejan al descubierto a las familias trabajadoras de bajos ingresos. Debido a que no hay una coordinación entre programas, su capacidad para promover la movilidad económica de las familias es limitada. El programa WIC muestra alta utilización, no obstante, su mayor reto es poder desarrollar un sistema electrónico de distribución de vales para facilitar su uso.

En los programas de vivienda de Vales de Elección identificamos una posible amenaza a la oferta de vivienda para alquiler debido al aumento y falta de regulación del mercado de renta de corto plazo.

Es posible que viviendas que estaban disponibles para sección 8 se hayan convertido en alquileres de corto plazo, limitando las opciones de alquiler para las personas de bajos recursos. Es urgente que se regulen las rentas de corto plazo a través de reglamentación que pueda ser fiscalizada y puesta en vigor, para garantizar vivienda de alquiler asequible de largo plazo. Con respecto a la vivienda pública y debido al cambio demográfico, mucha de la demanda y de la inversión se está concentrando en viviendas para personas de mayor edad. Pero debido a las altas tasas de pobreza, las familias con niños continúan mostrando necesidad de vivienda.

El sistema de protección social como aliado en la movilidad económica de las familias con niños

El sistema de protección social tiene una misión compleja. Debe proveer apoyo a aquellas personas que por condiciones de salud o edad avanzada no pueden valerse por sí mismas. Al mismo tiempo, debe proveer asistencia a aquellas personas que, en forma temporera, no pueden proveer para sus familias y recurren a las ayudas del gobierno para poder sobreponer la adversidad causada por el desempleo, desastres naturales o condiciones de salud temporeras. Este sistema también debe poder asistir a aquellas personas que trabajan, pero que sus ingresos no son suficientes para reunir sus necesidades.

Se necesitan mejoras en estos tres renglones, desde la ayuda ínfima en efectivo para personas con discapacidades y familias en pobreza extrema, hasta la dificultad burocrática para acceder los servicios con agilidad. Pero asistir a las familias trabajadoras de bajos ingresos parece ser el rol más abandonado del sistema de protección social prevaleciente en Puerto Rico y uno que necesita atención especial.

Del análisis presentado se desprende lo siguiente:

1. En Puerto Rico el sistema de protección social tiene un alcance enorme, con una participación de al menos dos terceras partes de la población.
2. El sistema de protección social de Puerto Rico está federalizado, recayendo casi en su totalidad en fondos del gobierno federal de Estados Unidos.
3. Los programas a los que el gobierno estatal hace las mayores aportaciones son el Plan Vital y el Crédito por Trabajo. Por lo demás, Puerto Rico ha asignado poco o nada de sus ingresos a los programas de apoyo social. Las ayudas federales no excluyen que el estado aporte de sus propios fondos para reforzar o extender estos programas. Si se toma a los estados como referencia, se observa que muchos de ellos aportan fondos adicionales a los programas existentes para cubrir poblaciones adicionales o para extender los servicios como en los programas de Child Care, SNAP, TANF y SSI. En Puerto Rico, por el contrario, se depende casi totalmente de los fondos federales.
4. Los fondos federales han protegido a las familias de bajos ingresos, proveyendo estabilidad económica durante la crisis y los estragos de eventos naturales que ha vivido Puerto Rico en los últimos años.
5. El dominio de los fondos federales implica que los puertorriqueños no participamos en el diseño del sistema actual debido a la condición política de Puerto Rico y, por lo tanto, este sistema no necesariamente responde a las necesidades de los y las puertorriqueñas. Por ejemplo, los niveles bajos de salarios y la inestabilidad de empleo requiere un sistema de protección social más amigable a las familias trabajadoras. Igualmente, las altas tasas de enfermedades crónicas y niveles de incapacidad, y la pobreza extrema requieren de unas subvenciones de dinero en efectivo para reunir las necesidades más básicas de las familias. Otro ejemplo de cómo estos programas

no están atemperados a la realidad puertorriqueña se demuestran en el TANF cuyos requisitos de participación son culturalmente insensibles.

6. La gran necesidad de ayudas debido al alto número de familias con necesidades pone al gobierno de Puerto Rico en un dilema fiscal: cómo administrar los fondos federales multimillonarios del sistema de protección social en una crisis fiscal cuando se requieren un gran número de empleados públicos que no son costeados en su totalidad por estos fondos.
7. El gobierno federal ejerce gran discreción en cómo Puerto Rico es tratado en los distintos programas. En algunos programas Puerto Rico es tratado como se trata a los estados, por ejemplo, el programa WIC, así como sección 8 y 9 de Vivienda, mientras que en otros no. En los que no se trata como estado, hay a su vez variaciones. En algunos programas se establece un máximo de fondos o fórmulas específicas para Puerto Rico como en PAN, TANF y LIHEAP, mientras que en otros, Puerto Rico es totalmente excluido, como en el SSI. En algunos programas es tratado como un estado para unos fondos de asistencia, pero no para otros, como es el caso del programa de Cuido.
8. Esta diferencia en trato a través de los distintos programas genera unas inequidades intrínsecas de raza y etnicidad dentro del contexto de los Estados Unidos y sus territorios.
9. Hay gran variabilidad en la definición de pobreza que utilizan los programas y por consiguiente en los límites de ingresos para elegibilidad, mientras que en los estados hay una amplia aplicación de las guías establecidas por DHHS. Estas guías están definidas para los 48 estados, Hawái y Alaska pero no para Puerto Rico. El Plan Vital usa una tasa de pobreza local. El WIC usa las guías de DHHS para los 48 estados. PAN y TANF usan guías determinados a su discreción y el LIHEAP hace un ajuste a las guías de DHHS. Los programas de sección 8 y 9 de Vivienda, tanto en Puerto Rico como en Estados Unidos usan datos del Censo de acuerdo a la mediana de ingreso. La variabilidad en la definición de pobreza dificulta establecer unos estándares de necesidad que rijan a todos los programas para poder combatir la pobreza.
10. El sistema de protección social de Puerto Rico carece de beneficios de dinero en efectivo para las familias de bajos ingresos. Tras la eliminación del segmento de PAN de 25% que podía ser retirado como dinero en efectivo, Solo los participantes de

TANF -cerca de 50 mil familias- reciben dinero en efectivo y la cantidad que se distribuye es poca. La carencia de programas de ayudas en efectivo exagera la precariedad de las familias de bajos ingresos y sus niños, especialmente los que viven en pobreza extrema.

11. Los ingresos límites para recibir el PAN son bajos, excluyendo a muchas familias trabajadoras. Una de cada tres familias que viven en pobreza y que trabajaron más de la mitad del año no participan del programa del PAN (Ruggles, et al. 2018). En el contexto de Puerto Rico de bajos salarios y empleo inestable el programa del PAN debería ajustar sus reglamentos de elegibilidad para incorporar a tales familias en forma permanente y no tan solo durante periodos de emergencia.
12. La subvención en bloque da flexibilidad en el PAN para acomodar la composición familiar de la cultura puertorriqueña como hogares multi-generacionales, hijos adultos en el hogar, estudiantes que dependen de sus encargados y la difícil situación de empleo. También permite reglas que promueven políticas públicas del estado como promover la educación superior y la agricultura a través del trato a los estudiantes universitarios y los ingresos por trabajo agrícola. EL PAN también permite múltiples deducciones al ingreso, mientras que SNAP impone más restricciones en estos aspectos, así como en la transición al empleo.
13. Para familias con niños, la caída abrupta de beneficios de PAN, TANF, secciones 8 y 9 de Vivienda y beneficios de cuidado pueden en conjunto ser desincentivos para unirse a fuerza laboral o aumentar las horas de trabajo. Esto en efecto bloquea la movilidad económica y coloca a estas familias en un dilema: unirse a la fuerza laboral y perder los beneficios y la estabilidad que estos traen, o continuar en los beneficios sin ninguna posibilidad de progreso.
14. El sistema de protección social es uno asistencialista, enfocado en mitigación, remediación y mantenimiento (Negrón-Velásquez y Zavaleta-Calderón, 2003) con poco énfasis en el desarrollo de las capacidades de las familias que atiende para así sacarlos de la pobreza.
15. El sistema de protección social gubernamental alivia la precariedad de muchas familias con niños y niñas pero, a menos que sea complementado con empleo, no es de por sí solo capaz de sacar a las familias de la pobreza. Por lo tanto, las ayudas tienen que estar disponibles a las familias trabajadoras y el gobierno tiene que poner

mayor énfasis en adiestramientos y educación de los participantes, eliminación de barreras al empleo y creación de empleos de calidad para estas familias.



Recomendaciones de cambios en política pública, programas y prácticas

La recomendación principal, basada en el análisis presentado, es que el sistema de protección social de Puerto Rico debe proveer un mayor apoyo a las familias en su movilidad económica. Esta recomendación, simple pero profunda, se hace considerando los efectos adversos de la pobreza en las capacidades y el potencial de la niñez y, por consiguiente, en la competitividad de Puerto Rico. Un mayor apoyo a las familias en su movilidad económica, significa que el sistema de protección social provea asistencia para garantizar la vivienda, salud y seguridad alimentaria de las familias que trabajan y tienen ingresos bajos. Para lograr esto, se requieren cambios en tres aspectos: (1) en el diseño de los programas; (2) en la cultura y capacidad de las agencias que operan los programas y tratan día a día con las familias de ingresos bajos; y (3) en los recursos disponibles y sus usos.

Figura 3

¿Cómo cambiar el sistema de protección social para fomentar la movilidad económica de las familias?

Mayor apoyo a las familias trabajadoras de ingresos bajos



- Ajustar los requisitos de elegibilidad para aumentar el acceso de las familias trabajadoras de ingresos bajos a las ayudas.
- Reducir la caída abrupta de beneficios a través de una mejor coordinación entre agencias y programas para que las familias trabajadoras puedan recibir asistencia según transitan hacia su movilidad económica.
- Realizar estudios demostrativos y de viabilidad fiscal de un programa de ingreso básico universal para las familias con niños, pues las transferencias de dinero en efectivo reducen en forma rápida la pobreza y pueden disminuir sus efectos negativos.

Cambios en la cultura y capacidad de las agencias

Transformación cultural



- Ir de un modelo asistencialista a uno de movilidad económica
- Promover una cultura de datos y evaluación
- Diseñar programas y servicios basados en datos y evidencia

Inversiones en tecnología



- Agilidad en la verificación de ingresos y otros requisitos de elegibilidad
- Menos tiempo de espera
- Mejores sistemas de datos

Inversiones en empleados



Personal adiestrado en:

- Acompañamiento
- Consejería ocupacional
- Manejo intensivo de casos

Optimización de fondos y uso de recursos



Mayor aportación del gobierno estatal a TANF y Cuido

Incremento en pareo federal de Medicaid



Aumentar subvención del PAN

Colaboraciones interagenciales para concretar, aunar y trenzar recursos



Integración de servicios en una sola oficina

Utilizar modelo de dos generaciones en la prestación de servicios



Cambios en el diseño de los programas

1. Ajustar los requisitos de elegibilidad para aumentar el acceso de las familias trabajadoras de ingresos bajos a las ayudas.
2. Los programas muestran caída abrupta de beneficios cuando aumentan los ingresos. Por ejemplo, en el programa de Cuido, si el ingreso está por encima de 85% de la mediana de ingresos, se pierde el beneficio. Reducir la caída abrupta de beneficios para que las familias trabajadoras puedan recibir asistencia según transitan hacia su movilidad económica; y lograr una mejor coordinación entre las agencias para atender la caída abrupta de beneficios en múltiples programas.
3. Realizar estudios demostrativos y de viabilidad fiscal para la implantación de un programa de renta básica universal para las familias con niños pues los subsidios directos de dinero tienen efectos inmediatos en la reducción de la pobreza y pueden reducir los efectos adversos de la pobreza en la niñez.

Cambios en la cultura y capacidad de las agencias para poder proveer mejores servicios

1. Ir de un modelo asistencialista a uno de movilidad económica.
2. Capacitar a los profesionales que ofrecen servicios para que puedan guiar a las familias en su movilidad económica.
3. Invertir en la tecnología de las agencias para que puedan proveer mejores servicios a los clientes y aumentar la eficiencia.
4. Aumentar y/o reconfigurar el personal de las agencias para que se presten más servicios de consejería ocupacional, acompañamiento y manejo intensivo de casos.
5. Mejorar los sistemas de datos para que se puedan utilizar de forma más ágil en informes y en el aprendizaje continuo de las agencias.
6. Adoptar conceptos de evaluación continua en la prestación de servicios, recopilando y analizando datos sobre los resultados e impactos en las familias.
7. Documentar con evaluaciones rigurosas la ejecutoria del programa de transición al trabajo y tiempos límites de TANF.
8. Diseñar los servicios y programas basándose en datos y evidencia y promover una cultura de datos y evaluación.

Optimización de fondos y el uso de recursos

1. Colaboraciones interagenciales para concentrar, aunar y trenzar recursos para promover la movilidad económica de las familias con niños. Fondos que están esparcidos entre diferentes agencias se pueden aunar para facilitar los servicios a las personas que lo necesitan, evitar duplicidad y proveer flexibilidad en la asignación de fondos. En el trenzado de recursos, los fondos continúan bajo la agencia o el programa pero se ponen sobre la mesa para atender el problema y se planifican acciones comprensivas alrededor de la totalidad de fondos. Ejemplos de estas colaboraciones pueden ser aunar fondos de Cuido y Head Start, y de WIOA y TANF y explorar las oportunidades de CDBG-R para adiestramiento, educación temprana y creación de empleo.
2. Integración de servicios para que los participantes no tengan que ir de oficina en oficina y que los empleados puedan proveer todos los servicios que necesita la familia.
3. Creación de una oficina que planifique y coordine acciones, trace el mapa de recursos y dé seguimiento a los resultados, con el fin de combatir la pobreza infantil. En muchos estados se han constituido *Children's Cabinets* (Forum for Youth Investment) para coordinar servicios para niños y jóvenes, optimizar, simplificar y agilizar servicios, desglosar todos los fondos estatales a esos propósito y seguir el rastro a los fondos.
4. Mayor aportación del gobierno estatal en los programas de TANF y Cuido. El gobierno de Puerto Rico depende casi totalmente en fondos federales para proveer servicios de TANF, Cuido y educación temprana. En el área de Cuido, el gobierno puede dedicar fondos para poder aumentar la disponibilidad de espacios y así acomodar a más familias trabajadoras. Los servicios de TANF y las ayudas en efectivo, pueden también ser complementadas con fondos estatales para proveer una mayor estabilidad a las familias que lo necesitan y una mejor calidad de servicios de apoyo al trabajo.
5. Incremento en pareo federal de Medicaid para reducir la incertidumbre de cobertura de las familias trabajadoras y extender el programa a un mayor número de familias con ingresos bajos.
6. Incrementar permanente el bloque del PAN para reducir la inseguridad alimentaria de las familias con niños y acomodar a familiar trabajadoras. Una mayor cantidad de

fondos también permitiría campañas educativas continuas para mejorar la calidad de la nutrición de las familias participantes. Una aportación similar al de los estados en términos de personas en pobreza se podría utilizar como fórmula a la vez que ADSEF mantiene los criterios de elegibilidad ajustados al contexto de Puerto Rico.

7. Utilizar modelos de dos generaciones para romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza. Los modelos de dos generaciones se han identificado como efectivos y como una forma de maximizar recursos en la prestación de servicios (National Conference of State Legislatures, 2018). Estos modelos atienden la situación de los niños y de sus familias, proveen acompañamiento y manejo intensivo de casos para asistir a las familias en su movilidad económica y así romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza.

Referencias

- Alameda, J. I. y Rivera, C. (2005). La vivienda de interés social en Puerto Rico. Gobierno de Puerto Rico, Departamento de la Vivienda.
https://estadisticas.pr/files/BibliotecaVirtual/estadisticas/biblioteca/AVP_LaViviendaInteresSocialPR_2005.pdf
- Araujo, M. C. y López-Boo, F. (2015). Los servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe. *El trimestre económico*, 82(326), 249-275.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2015000200249&lng=es&tlng=es
- Balaguer, A., Diví, X., Rodríguez- Kierce, J. y Bigio, G. (2019). The disparity in hospital quality metrics between Puerto Rico and the US. V2A Consulting.
<https://v2aconsulting.com/the-disparity-in-hospital-quality-metrics-between-puerto-rico-and-the-us/?lang=es>
- Bauer, L. y Schanzenbach, D. W. (2016). The Long-Term Impact of the Head Start Program. *The Hamilton Project*.
https://www.hamiltonproject.org/assets/files/long_term_impact_of_head_start_program.pdf
- Center for High Impact Philanthropy. (2015). "Invest in a Strong Start for Children: High Return on Investment." <https://live-penn-impact.pantheon.io/wp-content/uploads/2016/2015/06/Why-Invest-High-Return-on-Investment.pdf>
- Center on Budget and Policy Priorities. (2009, mayo). Introduction to the Housing Voucher Program. <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/5-15-09hous.pdf>
- Center on Budget and Policy Priorities. (2019, diciembre). National and State Housing Fact Sheets & Data. <https://www.cbpp.org/research/housing/national-and-state-housing-fact-sheets-data>
- Center on Budget and Policy Priorities. (2020, febrero 6). Policy Basics: Temporary Assistance for Needy Families. <https://www.cbpp.org/research/family-income-support/temporary-assistance-for-needy-families>

- Colón- Dávila, J. (2020, febrero 2). Crece el número de solicitudes a Sección 8 y Vivienda Pública. *El Nuevo Día*. <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/crece-el-numero-de-solicitudes-a-seccion-8-y-vivienda-publica/>
- Cooperativa de Servicios de Evaluación e Investigación, CoopSei. (2019). Child Care Centers and Licensed Homes – Market Rate Survey. <http://childcare.familia.pr.gov/wp-content/uploads/2019/07/MARKET-RATE-SURVEY-REPORT-2019-CoopSEI.pdf>
- Cordero, Y. (2006). La transformación del gobierno de Puerto Rico: Claves para el éxito. *Revista de Administración Pública*, 39 (1): 15-53.
- Cordero-Guzman, H. R. (2017). The Characteristics of Participants in the TANF Program Category-C and Aid to the Aged, Blind and Disabled (AABD) in Puerto Rico in April 2016. San Juan: Human Services Research Partnerships Puerto Rico and Inter-American University.
<http://apps.estadisticas.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=HnBrjTiN68c%3D&tabid=93&mid=501&fo>
- Cortés-Chico, R. (2016, agosto 25). Quitan el efectivo del PAN. *El Nuevo Día*.
<https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/quitan-el-efectivo-del-pan/>
- Delgado J. A. (2020a, octubre 16). La Junta Fiscal accede a expandir el plan de salud para evitar que se pierdan hasta \$600 millones adicionales de Medicaid. *El Nuevo Día*.
<https://www.elnuevodia.com/corresponsalias/washington-dc/notas/la-junta-fiscal-accede-a-expandir-el-plan-de-salud-para-evitar-que-se-pierdan-hasta-600-millones-adicionales-de-medicaid/>
- Delgado, J. A. (2020b, mayo 8). Proponen a Washington expandir temporalmente el acceso a la sección 8 en Puerto Rico. *El Nuevo Día*.
<https://www.elnuevodia.com/noticias/estados-unidos/notas/proponen-a-washington-expandir-temporalmente-el-acceso-a-la-seccion-8-en-puerto-rico/>
- EE. UU. Benefits.gov. (n.d.). Head Start and Early Head Start.
<https://www.benefits.gov/benefit/616>
- EE. UU. Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano, Office of Policy Development and Research. Picture of Subsidized Households. Assisted Housing: National and Local.
<https://www.huduser.gov/portal/datasets/assthsq.html>

- EE. UU. Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano. (2020). Borrador: Plan Anual de AVP. OMB No. 2577-0226. Ed. Gobierno de Puerto Rico.
<https://www.avp.pr.gov/documentos/Borrador%20espanol%20anual%202020.pdf>
- EE. UU. Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano. Hoja de datos del Programa de Vales de Elección de Vivienda (sección 8). <https://www.hud.gov/espanol/section8>
- EE. UU. Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano. Housing Choice Vouchers Fact Sheet.
https://www.hud.gov/program_offices/public_indian_housing/programs/hcv/about/fact_sheet
- EE. UU. Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano. Office of Policy Development and Research (PD&R). Fair Market Rents FY 2019, Huduser.
<https://www.huduser.gov/portal/datasets/fmr.html#2019>
- EE. UU. Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano. Resident Characteristics Report: Puerto Rico. <https://pic.hud.gov/pic/RCRPublic/rcrstate.asp>
- EE. UU. Departamento de Salud y Servicios Humanos, Administration for Children and Families. Benefit Levels for Heating, Cooling and Crisis.
<https://liheapch.acf.hhs.gov/tables/benefits.htm>
- EE. UU. Departamento de Salud y Servicios Humanos, Administration for Children and Families. (2020). "150 percent of LIHEAP Adjusted poverty Guidelines, Adjusted y family size, Commonwealth of Puerto Rico." LIHEAP IM-2020-01 HHS Poverty Guidelines for Optional Use in FFY 2020 and Mandatory Use in FFY 2021.
<https://www.acf.hhs.gov/ocs/policy-guidance/liheap-im-2020-01-hhs-poverty-guidelines-optional-use-ffy-2020-and-mandatory>
- EE. UU. Departamento de Salud y Servicios Humanos, Administration for Children and Families. (2019-2020). Puerto Rico ADSEF Detailed Model Plan (LIHEAP).
- EE.UU. Congressional Research Service. July 29,2020. Medicaid's Federal Medical Assistance Percentage (FMAP). <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43847.pdf>
- EE.UU. Departamento de Agricultura, Servicios de Alimentos y Nutrición. (2015). Examination of Cash Assistance Program Benefits in Puerto Rico (Summary). <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/ops/PuertoRico-Cash-Summary.pdf>

- EE.UU. Departamento de Agricultura, Servicios de Alimentos y Nutrición. (2018-2020) Monthly Data – State Level Participation by Category and Program Costs. WIC Data Tables. *Data & Reserch*. <https://www.fns.usda.gov/pd/wic-program>
- EE.UU. Departamento de Agricultura, Servicios de Alimentos y Nutrición. (2020). Timeliness of the Disbursement of the \$600 Million Disaster Nutrition Assistance Grant to Puerto Rico. *Oficina del Inspector General*. <https://www.usda.gov/sites/default/files/audit-reports/27801-0002-22.pdf>
- EE.UU. Departamento de Agricultura, Servicios de Alimentos y Nutrición. (2020-2021). WIC Eligibility Requirements. *Servicios de Alimentos y Nutrición*. <https://www.fns.usda.gov/wic/wic-eligibility-requirements>
- EE.UU. Departamento de Agricultura, Servicios de Alimentos y Nutrición. (2015). Understanding the Differences between USDA's Supplemental Nutrition Assistance Program and Disaster Supplemental Nutritional Assistance. <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/dsnap-vs-snap.pdf>
- EE.UU. Departamento de Salud y Servicios Humanos, Administration for Children and Families. Head Start Center Locator. *ECLKC*. <https://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/center-locator>
- EE.UU. Departamento de Salud y Servicios Humanos, Administration for Children and Families. (2020, Septiembre 18). Poverty Guidelines and Determining Eligibility for Participation in Head Start Programs. *ECLKC*. <https://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/policy/im/acf-im-hs-20-01>
- EE.UU. Departamento de Salud y Servicios Humanos, Administration for Children and Families. (2020, febrero 21). Head Start Program Facts: Fiscal Year 2015. *ECLKC*. <https://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/about-us/article/head-start-program-facts-fiscal-year-2015>
- EE.UU. Departamento de Salud y Servicios Humanos, Administration for Children and Families. (2013). CCDF Funding Allocations. *Oficina de Cuido de Niños*. <https://www.acf.hhs.gov/occ/grant-funding/ccdf-funding-allocations>
- EE.UU. Departamento de Salud y Servicios Humanos, Administration for Children and Families. Local Early Childhood Partnerships. *ECLKC*.

<https://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/local-early-childhood-partnerships/article/fiscal-resources>

- EE.UU. Departamento de Salud y Servicios Humanos, Administration for Children and Families. (2017, 2018 y 2019). Work Participation Rates and Engagement in Work Activities. <https://www.acf.hhs.gov/ofa/programs/tanf/data-reports>
- EE.UU. Departamento de Salud y Servicios Humanos. Inclusion of Children with Disabilities ACF-IM-HS-20-01. ECLKC. <https://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/policy/im/acf-im-hs-20-01>
- EE.UU. Oficina de Contabilidad General. (1992). Food Assistance: Nutritional Conditions and Programs Alternatives in Puerto Rico. Informe a los Comités del Congreso, GAO/RCED-92-114. <https://www.gao.gov/assets/160/151923.pdf>
- EEUU. Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano. (2016). *Effects of Housing Vouchers on Welfare Families*. Mills, G., Gubits, D., Orr, L. Logn, D., Feinds, J., Babul Kaul, M., Woods, A. The QED Group. Oficina de Desarrollo de Política e Investigación. https://www.huduser.gov/Publications/pdf/hsgvouchers_1_2011.pdf
- Enchautegui, M. E., Arroyo, C. y Rosa, B. (2020). *Un futuro de pobreza infantil en Puerto Rico: Cuánto nos cuesta y qué podemos hacer*. San Juan: Instituto del Desarrollo de la Juventud. <https://www.cuantonoscuesta.com/>
- Enchautegui, M. E., Arroyo-Quijano, C., Rosa, B. L. y Blakely-Vallecillo, V. (2020). *Los efectos del COVID-19 en la seguridad económica de la niñez y familias de Puerto Rico: Vulnerabilidades, proyecciones y recomendaciones*. San Juan: Instituto del Desarrollo de la Juventud. https://parsefiles.back4app.com/NnOrAmAotAZqACgSOms8WkAwkOlqpZ6VWjoFVKeJ/7627853f9fc33b92a4ee0ed517bf65d7_COVID-19%20Informe%20ESP.pdf
- Enchautegui, Maria E. (2014). *A Work Tax Credit that Supports Puerto Rico's Working Families*. Washington D. C.: Urban Institute. <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/33471/2000043-A-Work-Tax-Credit-That-Supports-Puerto-Ricos-Working-Families.pdf>
- Forum for Youth Investment. (s.f) State Children Cabinet Network. <https://forumfyi.org/ccn/state/>
- Garcés, E., Duncan, T. y Currie, J. (2002). Longer Term Effects of Head Start. *The American Economic Review* 92(4): 999-1012. <https://www.jstor.org/stable/3083291>

- Gobierno de Puerto Rico, Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral del Niño. Child Care and Development Fund (CCDF) Plan for Puerto Rico FFY 2019-2021. https://childcare.familia.pr.gov/wp-content/uploads/2019/10/stplan_pdf_2019.pdf
- Gobierno de Puerto Rico, Departamento de Hacienda. (2020, agosto). Folleto de Instrucciones: Planilla de contribución sobre ingresos de individuos 2019. http://www.hacienda.gobierno.pr/sites/default/files/inst_individuos_2019_12_ago_20.pdf
- Gobierno de Puerto Rico, Departamento de la Familia, Administración del Desarrollo Socioeconómico de la Familia. (2020). "Matriz LIHEAP AFF 2020- Guía Federal de Nivel de Pobreza al 150%." Programa de ayuda para Energía para Hogares de Bajos Ingresos (LIHEAP) COVID-19. *Portal del Gobierno de Puerto Rico*. <https://www2.pr.gov/Pages/ayuda-energia.aspx>
- Gobierno de Puerto Rico, Departamento de la Familia, Administración del Desarrollo Socioeconómico de la Familia. Plan de operaciones del PAN en PR AF 2021 [PR Nap State Plan of Operations FY 2021]. <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/resource-files/NAP-state-plan-fy2021.pdf>
- Gobierno de Puerto Rico, Departamento de la Familia, Administración del Desarrollo Socioeconómico de la Familia. (2008). Normas de Certificación para la Determinación de Elegibilidad a Solicitantes y Participantes del Programa de Ayuda Temporal para Familias Necesitadas-Reglamento #7653 de 2008. <https://servicios.adsef.pr.gov/docs/ReglamentoTANF.pdf>
- Gobierno de Puerto Rico, Departamento de la familia, Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez (ACUDEN). (2019). Child Care and Development Fund (CCDF) Plan For Puerto Rico FFY 2019-2021. https://childcare.familia.pr.gov/wp-content/uploads/2019/10/stplan_pdf_2019.pdf
- Gobierno de Puerto Rico, Departamento de la familia, Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez (ACUDEN). (s.f.). ¿Qué es Head Start y Early Head Start? http://www.acuden.pr.gov/ProgramaHeadStart_EHead%20Start/Pages/default.aspx
- Gobierno de Puerto Rico, Departamento de la Familia. (2015). Reglamento para Establecer las Normas de Elegibilidad del Programa de Asistencia Nutricional (PAN): Reglamento

- 8684 de 2015. *Administración del Desarrollo Socio-Económico de la Familia*.
<https://servicios.adsef.pr.gov/docs/ReglamentoPAN.pdf>
- Gobierno de Puerto Rico, Departamento de la familia. (2020). Lista de Establecimientos Licenciados. Centro de Cuidado Desarrollo de Aprendizaje.
<http://www.agencias.pr.gov/agencias/secretariado/LICENCIAMIENTO1/Centros%20de%20Cuido%20de%20la%20Ni%c3%b1ez%20Temprana%20en%20PR%20Licenciados%20y%20Preparados%20ante%20el%20COVID19%20-%20Actualizado%209octubre2020.pdf>
- Gobierno de Puerto Rico, Departamento de la Vivienda. (2019, junio). Límites de Ingresos Ajustados para Puerto Rico (2020) – Fecha efectiva 13 de abril 2020.
<https://www.cdbg-dr.pr.gov/download/limites-de-ingresos-ajustados-para-puerto-rico/>
- Gobierno de Puerto Rico, Departamento de Salud, Programa WIC. (2019, julio). Guía de elegibilidad por ingreso. WIC Policy Memorandum: #2019-4-Income Eligibility Guidelines. <http://www.salud.gov.pr/Dept-de-Salud/Documents/WIC/Directorio%20cl%c3%adnicas%20Wic/2019%20a%202020.pdf>
- Gobierno de Puerto Rico, Departamento de Salud. Programa especial de Nutrición Suplemental para Mujeres, Infantes y Niños (WIC). (2016). Reglamento de Comerciante Autorizado #8896. Por Eduardo Arosemena Muñoz.
<http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/8896.pdf>
- Gobierno de Puerto Rico, Departamento de Salud. Programa especial de Nutrición Suplemental para Mujeres, Infantes y Niños (WIC). (N.d.) Sistema de Prioridad.
<http://salud.gov.pr/Dept-de-Salud/Documents/WIC/Sistema%20de%20Prioridad.pdf>
- Gobierno de Puerto Rico, Instituto de Estadísticas. (2020). *Agosto 2020: Asegurados y Elegibles por Región y Municipios*. Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES). <https://estadisticas.pr/en/inventario-de-estadisticas/asegurados-y-elegibles-por-region-y-municipios>
- Gobierno de Puerto Rico, Instituto de Estadísticas. (s.f.). Compendio de Estadísticas de ADSEF. <https://www.estadisticas.pr/index.php/en/inventario-de-estadisticas/compendio-de-estadisticas-adsef>

- Gobierno de Puerto Rico, Oficina de Gerencia y Presupuesto, Presupuesto de la Administración de Vivienda Pública 2019-2020.
<http://www.presupuesto.pr.gov/propuesto2019-2020/PresupuestosAgencias/ADMINISTRACION%20DE%20VIVIENDA%20PUBLICA.htm>
- Gobierno de Puerto Rico, Oficina de Gerencia y Presupuesto. Presupuesto de Puerto Rico, Departamento de Salud. Años fiscales 2017-2020.
<http://www.presupuesto.pr.gov/propuesto2019-2020/PresupuestosAgencias/DEPARTAMENTO%20DE%20SALUD.htm>
- Gobierno de Puerto Rico, Oficina del Gobernador. (2013). Gobernador anuncia acceso a la salud para toda la población. *La Fortaleza*.
<https://www.fortaleza.pr.gov/content/gobernador-anuncia-acceso-la-salud-para-toda-la-poblacion>
- Institute for Research on Poverty. (2020). What are Poverty Thresholds and Poverty Guidelines? University of Wisconsin-Madison.
<https://www.irp.wisc.edu/resources/what-are-poverty-thresholds-and-poverty-guidelines>
- Jennings, B. K. y Wolkomir, E. (2020). How Does Household Food Assistance in Puerto Rico Compare to the Rest of the United States? Center on Budget Policy and Priorities
<https://www.cbpp.org/research/food-assistance/how-does-household-food-assistance-in-puerto-rico-compare-to-the-rest-of>
- Junta de Supervisión Fiscal para Puerto Rico. (2019, mayo). 2019 Fiscal Plan for Puerto Rico. Restoring Growth and Prosperity, *Certified by the Federal Oversight and Management Board* (FOMB). <https://oversightboard.pr.gov/documents/>
- Leung, C., Sarpca, S., y Yilmaz, K. (2012). Public housing units vs. housing vouchers: Accessibility, local public goods, and welfare. *Journal of Housing Economics* 21(4): 310-321. ISSN 1051-1377.
- Loprest, P. J. y Nightingale, D. (2018). *The Nature of Work and the Social Safety*. Washington DC: Urban Institute. <https://www.urban.org/research/publication/nature-work-and-social-safety-net>

- Medicaid and CHIP Payment and Access Commission (MACPAC). (2019). Mandated Report on Puerto Rico, Chapter 5. Junio 2019. <https://www.macpac.gov/wp-content/uploads/2019/06/Mandated-Report-Medicaid-in-Puerto-Rico.pdf>
- Medicaid and CHIP Payment and Access Commission (MACPAC). (2020). Medicaid and CHIP in Puerto Rico Fact Sheet. Agosto 2020. MACPAC.gov. <https://www.macpac.gov/wp-content/uploads/2019/07/Medicaid-and-CHIP-in-Puerto-Rico.pdf>
- Morton, W. R. (2016). Memorandum: Cash Assistance for the Aged, Blind, and Disabled in Puerto Rico. Congressional Research Service. <https://fas.org/sgp/crs/row/cash-aged-pr.pdf>
- National Conference of State Legislatures. (2018, julio). "Two-Generation Strategies Toolkit." Two-Generation Approaches to Addressing Poverty: A Toolkit for State Legislators. <https://www.ncsl.org/research/human-services/two-generation-strategies-toolkit.aspx#:~:text=A%20new%20approach%20to%20help.outcomes%20for%20the%20whole%20family>
- Negrón Velásquez, G. y Zavaleta Calderón, S. (2003) Desarrollo del Concepto y el Sistema de Bienestar Social en Puerto Rico: Evolución o Retroceso? *Análisis* 4(1):155-167.
- Notiséis 360. (2019, diciembre 9). Anuncian reducción de acceso al efectivo del PAN. WIPR. <https://wipr.pr/anuncian-reduccion-de-acceso-al-efectivo-del-pan/>
- Notiséis 360. (2020, julio 27). Gobierno anuncia ayuda en pago de energía eléctrica para familias de bajos ingresos. WIPR. <https://wipr.pr/anuncian-reduccion-de-acceso-al-efectivo-del-pan/>
- Primera Hora (2020, julio 27). Darán subsidio para el pago de la factura de AEE de hasta \$900, *Primera Hora*. <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/daran-subsidio-para-el-pago-de-la-factura-de-ae-e-de-hasta-900/>
- Public Health Law Center. Overview of Head Start & Early Head Start Programs. Universidad de Minnesota: Mitchell Hamline School of Law. <https://www.publichealthlawcenter.org/datapages/overview-head-start-early-head-start-programs>
- Rajack-Talley, T. A. (2015). Poverty is a Person: Human Agency, Women and Caribbean Households. Kingston: Ian Randle Publishers

- Ruggles, S., Flood, S., Goeken, R., Grover, J., Meyer, E., Pacas, J. y Sobek, M. IPUMS USA: Version 10.0 [PRCS2018]. Minneapolis, MN: IPUMS, 2020.
<https://doi.org/10.18128/D010.V10.0>
- Ruggles, S., Flood, S., Goeken, R., Grover, J., Meyer, J., Pacas, J., and Sobek, M. IPUMS USA: Version 10.0 [PRCS2018-2019]. Minneapolis, MN: IPUMS, 2020.
<https://doi.org/10.18128/D010.V10.0>
- Safa, H. (1998). Female-Headed Households in the Caribbean: Sign of Pathology or Alternative Form of Family Organization? *The Brown Journal of World Affairs* 5(2), 203-214. <http://www.jstor.org/stable/24590322>
- Segarra E. V. y Cordero, Y. (2016). Evaluación De La Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico, Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Administración Pública. Río Piedras: Universidad de Puerto Rico.
<http://sociales.uprrp.edu/cemgap/wp-content/uploads/sites/19/2016/12/Informe-ASES.pdf>
- Sen A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Solomon, Judith. (2019). Puerto Rico's Medicaid Program Needs an Ongoing Commitment of Federal Funds. Center for Budget Policy Priorities.
<https://www.cbpp.org/research/health/puerto-ricos-medicaid-program-needs-an-ongoing-commitment-of-federal-funds>

Notas

¹ Al momento de este escrito, Puerto Rico y el mundo entero atraviesan por la pandemia del COVID-19. El gobierno federal de los EEUU ha aprobado varias leyes para hacer llegar beneficios a las familias, con el fin de aliviar los impactos negativos del COVID-19 y para estabilizar la economía. Los beneficios y reglas de elegibilidad de varios de los programas de protección social que se analizan en este documento han cambiado temporaneamente a la luz de estas leyes. Estos cambios, por ser transitorios, no se discuten en el análisis.

² La ley de Cuidado Asequible permite descartar 5% del ingreso, lo que significa que el ingreso máximo para cualificar es hasta 138% del nivel de pobreza. Similarmente con CHIP.

³ Las estipulaciones de Medicaid para Puerto Rico comienzan con la exclusión de Puerto Rico en la definición de "estado" en la Ley del Seguro Social título XIX (42 U.S. Code § 1396b) y los límites de fondos se establecen en la sección 1108(g) (42 U.S. Code § 1308).

⁴ Por ejemplo, en octubre del 2020, la Junta de Supervisión Fiscal permitió la inclusión de 200 mil personas adicionales a ser cubiertas por el Plan Vital por tan solo un año y ser costeados por los fondos adicionales de Medicaid disponibles durante la pandemia. Luego del año, estas personas podrían perder su cobertura si los fondos adicionales no están disponibles (Delgado, 2020a). Una situación similar ocurrió con los fondos adicionales de ACA (La Fortaleza, 2013).

⁵ 7 US Code §2028.

⁶ No se pudo identificar un reglamento más reciente.

⁷ Según el Plan Estatal 2021 los agricultores bona fide reciben una deducción de \$760. Agricultores que se dedican a ciertas cosechas reciben una deducción de 100% de su ingreso.

⁸ El Plan Estatal del AFF 2021 describe una deducción de 50% de los ingresos de seguro social, pensiones de retiro y de veteranos cuando no hay ingreso por concepto de empleo.

⁹ Los fondos adicionales por desastres relacionados a los huracanes Irma y María totalizaron \$1,827,000,000 para ser utilizados entre marzo del 2018 y junio del 2020. Estos fondos se distribuyeron en dos subvenciones: una de \$1,270,000,000 para marzo 2018 a marzo 2019 y otra de 600 millones para ser utilizada entre junio del 2019 a junio del 2020 (EE.UU. USDA, 2020).

¹⁰ 7 U.S. Code § 2028.

¹¹ Los *ingresos propios* se generan mediante la recaudación por concepto de facturación y cobro a los planes médicos, a los ciudadanos con capacidad de pago y al plan de salud del Estado Libre Asociado de Puerto Rico por los servicios prestados a través del Hospital Universitario de Adultos, el Hospital Pediátrico Universitario y en otras instalaciones del sistema público de salud. Para más información, véase <http://www.presupuesto.pr.gov/propuesto2019-2020/PresupuestosAgencias/DEPARTAMENTO%20DE%20SALUD.htm>

¹² Se calculó la población de infantes, niños y niñas en las edades 0-5 para el Año Fiscal Federal 2019, usando la proporción de .25 para el 2018 y .75 para el 2019, de la Encuesta de la Comunidad de Puerto Rico (Ruggles et al., 2018 y 2019) la cual totalizó 145,184.

¹³ 42 U.S.C. § 9835(2)(A).

¹⁴ DHHS desarrolla guías de pobreza para los 48 estados contiguos, para Alaska y para Hawái, pero no para los territorios. Se deja a la discreción de DHHS utilizar las guías de los 48 estados o seguir otro procedimiento. Para Puerto Rico se siguen las guías de los 48 estados contiguos (DHHS, Poverty Guidelines).

¹⁵ 42 U.S. Code § 9840

¹⁶ Datos basados en la Encuesta de la Comunidad Puerto Rico 2019.

¹⁷ ACF ha desarrollado herramientas para la combinación de estas dos fuentes de fondos a través de alianzas EHS-CC (DSSH, Local Early Childhood Partnerships).

¹⁸ Reglamento del Programa Child Care. 14 de enero de 2016. ACUDEN.

¹⁹ El crédito federal tributario por hijos (Child Tax Credit) está disponible en Puerto Rico para familias con tres o más niños. No se reseña en este estudio porque sus límites de son ingresos altos y excluye a pocas familias dado los ingresos de Puerto Rico: 200 mil para individuos y 400 mil para parejas.

²⁰ El plan de reducción de acceso al efectivo supuso que a partir de octubre de 2016, el porcentaje disponible en efectivo se iría reduciendo en un 5 por ciento cada año, hasta eliminar ese beneficio en el año fiscal 2020 (Notiséis 360, 2019).

²¹ Información obtenida a través de entrevista con Administradora Regional de la Oficina de San Juan y técnico de casos el 1ro de julio 2019.

²² El 40% se basa en la distribución de casos del 2016 según Cordero-Guzman, Hector (2017).

²³ Ley de Seguro Social §1108 (42 U.S.C. §1308).

²⁴ Comenzando con los años contributivos 2020 y 2021, el gobierno federal asignó una subvención de hasta \$600 millones bajo el programa de EITC en la Ley del Plan de Rescate Estadounidense, Ley Pública 117-del 11 de marzo de 2021. En esta Ley se extiende a Puerto Rico el EITC y el Crédito Tributario por Hijos (CTC, Child Tax Crédito por sus siglas en inglés). El CTC se hace disponible a familias con al menos un hijo o hija y se reclama llenando el formulario del Servicio de Rentas Internas Federal 1040-PR. La Ley contiene estipulaciones especiales para el año 2021 y luego se aplica en su forma regular para los próximos años, permitiendo un crédito de \$2,000 por niño. El ingreso máximo anual para reclamar este crédito en su totalidad es de \$200,000 para solteros y \$400,000 para parejas que rinden en conjunto, por lo que cubre casi la universalidad de los niños y niñas de Puerto Rico. La subvención del EITC se hace al Departamento de Hacienda para añadirlo al Crédito por Trabajo estatal que era de \$200 millones. Al momento de este escrito no se ha publicado la estructura de este crédito.

²⁵ 42 U.S. Code §8626

²⁶ 42 U.S. Code § 1437.

²⁷ Entrevista de las autoras con oficial de la Administración de Vivienda Pública.

²⁸ Ver los datos sobre viviendas ocupadas y vacantes para el 2013 y el 2019 en Census Data Tools, Tabla DP-04.