

*Expectativas de éxito para la reforma de bienestar social
y el mercado laboral en Puerto Rico*

Eileen V. Segarra *

Introducción

La reforma de bienestar social llega como consecuencia de la Ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidad Laboral aprobada por el congreso de Estados Unidos en el 1996 e implantada en Puerto Rico en el 1997. A pesar de que se ha hablado mucho de ella, no se tiene una idea clara de lo que ésta conlleva. Según investigaciones realizadas, muchos beneficiarios de ayuda económica tampoco la conocen a cabalidad.

Para analizar las posibles consecuencias de dicha reforma tenemos que entender la organización de los programas de asistencia pública en Puerto Rico y como los estatutos incluidos en la legislación federal los afectan. El sistema de beneficencia pública en Puerto Rico se divide en dos programas principales, el Programa de Asistencia Nutricional (PAN) y el programa de Asistencia Económica (AE). El programa de PAN sirve a una porción considerable de la población en Puerto Rico (30.8 por ciento en enero de 1998), sin embargo, el efecto de la reforma de bienestar sobre éste es mínimo. Desde el 1982, el PAN recibe fondos federales en bloque y es administrado por las agencias locales. Por dicha razón, muchos de los estatutos de la ley federal con respecto al programa de cupones no aplican a Puerto Rico, con excepción de la restricción sobre las ayudas a inmigrantes. El programa de AE por otra parte incluye 5 categorías de beneficiarios: ancianos, ciegos, familias con niños dependientes, guardianes legales y asistencia general para impedidos. En el 1995, aproximadamente el 6 por ciento de la población en Puerto Rico recibía ayuda a través de AE. Dentro de estas 5 categorías, los beneficiarios del programa de Familias Necesitadas con Niños Dependientes o categoría C (conocido como AFDC por sus siglas en inglés) son los más afectados por la reforma. Aquí se incluyen familias que contengan menores de 18 años que estén privados del sustento de al menos uno de su padres por razones de muerte, incapacidad o abandono. Esto explica porque el 95 por ciento de los participantes son mujeres jefas de familia. En enero de 1997, justo antes de implantarse la reforma, el 3.8 por ciento de la población en Puerto Rico recibía ayuda bajo esta categoría. Debe quedar claro que el cambio en el estatuto federal afecta a una porción pequeña de los beneficiarios de ayudas públicas en Puerto Rico, quienes en su mayoría son mujeres.¹

* Catedrática Auxiliar, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

¹ Debe aclararse que desde el 1999 el programa de PAN, por iniciativa propia, ha hecho compulsorio la participación en el programa de PAN y Trabajo a todos sus beneficiarios considerados aptos para trabajar. Este tiene como propósito facilitar la incorporación de los beneficiarios al mercado laboral.

Trasfondo de la Reforma

La reforma federal, aunque abarca un gran número de programas, parte mayormente de la preocupación existente en Estados Unidos con relación al programa de AFDC. Se consideraba que este programa tenía dos problemas principales; reducía los incentivos al trabajo y alteraba la formación familiar propiciando la formación de familias con jefatura femenina y el nacimiento de hijos fuera del matrimonio.

En teoría la otorgación del beneficio puede desalentar el trabajo por dos razones. Por un lado, el hecho de recibir ingreso sin necesidad de trabajar, reduce el atractivo del trabajo. Por el otro, los beneficios otorgados bajo este programa se calculan de manera tal que luego de 4 meses de empleo un aumento de un dólar en salario reduce el beneficio en un dólar, lo que implica una tasa contributiva implícita de 100 por ciento. Por lo tanto, es posible que un individuo aumente la cantidad de horas trabajadas sin que su ingreso total aumente, ya que el beneficio a recibir se reduciría. Incluso, su ingreso total podría reducirse si tomamos en cuenta la pérdida de beneficios en otros programas. Esto es importante ya que la participación en múltiples programas es bastante común. Según los datos de la encuesta de ingresos de Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, el 89 por ciento de los jefes que reportaron haber recibido ingreso por concepto de asistencia pública durante el 1996 también reportaron ingreso por concepto de PAN.

Estudios empíricos realizados en Estados Unidos demuestran que el programa de AFDC causaba una reducción en la oferta laboral de las jefas de familia participantes de entre un 10 a un 50 por ciento. Sin embargo, dado que el número de horas trabajadas por éstas es sumamente bajo, la reducción en el total de horas trabajadas resulta ser pequeña. Se estima que en ausencia del programa, aún luego del aumento esperado en su oferta laboral, el 95 por ciento de estas familias recibiría un ingreso por debajo del límite de pobreza. Podemos decir que si bien estos programas pueden estar desalentando el trabajo, no parecen ser la única causa de falta de autosuficiencia entre los hogares participantes. En cuanto al efecto en la formación familiar, los estudios empíricos no ofrecen prueba contundente de que dicho efecto exista.

La reforma federal sustituyó el antiguo programa de AFDC por el programa de Ayuda Temporera a Familias Necesitadas, conocido como TANF por sus siglas en inglés. Este último entró en vigor en Puerto Rico en julio de 1997. Esta sustitución implica tres cambios importantes. Primeramente, bajo el nuevo programa cada estado o territorio recibiría una transferencia de fondos en bloque del gobierno federal para ser utilizada en sus programas de beneficencia. De este modo la ayuda económica deja de ser un derecho ciudadano, al quedar sujeta a la disponibilidad de fondos en cada estado. Además, este cambio le da mayor control a los estados sobre el diseño del programa, siempre y cuando cumpla con las condiciones establecidas en la legislación. Entre las condiciones más importantes encaminadas a terminar la dependencia de los beneficiarios se destacan dos; cada beneficiario podrá recibir ayuda por un período máximo de 5 años y todo beneficiario debe involucrarse en actividades de trabajo luego de 2 años de recibir ayuda.

En Puerto Rico, se exige que todo beneficiario se envuelva en actividades de trabajo siempre que sean considerados “listos para trabajar” o hayan recibido ayuda por 2 años, lo que ocurra antes. Se exime de dicho requisito a menores que asistan a la escuela y a padres solteros con niños menores de 1 año o hijos impedidos. Aparte de esto, se les requiere a los estados que un por ciento fijo de participantes cumpla con un mínimo de horas de actividades de trabajo a la semana. Este por ciento aumentará cada año hasta alcanzar el 50 por ciento para el año 2002, aunque el por ciento se reduce a través de un sistema de créditos que otorga el gobierno federal a los estados que logran reducir el número de casos.

El beneficio a otorgarse a los participantes a través de este programa se determina de la siguiente manera. Para cualificar el ingreso bruto debe estar por debajo del 185 por ciento del estándar de necesidad básica de acuerdo al número de miembros del hogar. En la tabla 1 se muestra la necesidad básica que se adjudica a cada tamaño familiar y la cantidad a cubrirse por el programa, la cual equivale al 50 por ciento de la necesidad básica.

Tabla 1. Necesidad básica, beneficio máximo y límite de ingreso por tamaño familiar

Número de personas	Necesidad básica	Necesidad básica cubierta o beneficio máximo	Límite de ingreso
1	64	32	118
2	112	56	207
3	160	80	296
4	208	104	385
5	256	128	474
6	304	152	562
7	352	176	651
8	400	200	740
9	448	224	829
10	496	248	918
11	544	272	1,006
12	592	296	1,095
persona adicional	48	24	89

Fuente: Plan operacional del programa de TANF.

Para calcular el beneficio, primero se le aplican las siguientes deducciones al ingreso bruto:

- \$90 por gastos de trabajo
- \$30 por gastos de trabajo adicionales durante los primeros 12 meses de empleo
- un tercio del ingreso restante durante los primeros cuatro meses de empleo.

Luego, se estima el beneficio usando la siguiente formula

$$\text{Beneficio} = \text{necesidad básica cubierta} + 0.5 * \text{gastos de vivienda (hasta un máximo de \$100)} - \text{ingreso neto.}$$

Esto quiere decir que durante los primeros 4 meses de empleo por cada dólar adicional de ingresos el participante pierde 0.66 centavos de beneficio. En el período subsiguiente, por cada dólar adicional de ingreso se pierde un dólar de beneficio, lo que implica una tasa contributiva implícita de 100 por ciento.

Efectos de la reforma en el número de casos.

Tabla 2. Número de casos de AE en la categoría de familias con niños dependientes para el mes de enero de cada año

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
#casos	60,950	59,425	55,902	51,370	48,359	43,474	35,415	32,381
cambio		-1,525	-3,523	-4,532	-3,011	-4,885	-8,059	-3,034
cambio %		-2.50 %	-5.93 %	-8.11 %	-5.86 %	-10.10 %	-18.54%	-8.57 %

Fuentes. U.S. Department of Health & Human Services Administration for Children and Families y Tabla de Casos Programa TANF Categoría C, suministrada por la Oficina del Programa TANF, de la Administración de Desarrollo Socio-Económico

Como puede observarse en la tabla 2, en Puerto Rico el número de casos se redujo de 48,359 en enero de 1997 a 32,381 en enero del 2000. Una reducción de 33.7 por ciento, comparada con una reducción de 15.7 por ciento entre el 1993 y el 1996. Suponiendo que la tasa de desempleo actual se mantenga constante y que los patrones actuales se mantengan, se esperaría que para el 2002 el número de casos se reduzca a aproximadamente 24,000. Este estimado se obtuvo mediante un análisis de regresión. Utilizando los datos del 1993 al 2000 se estimo el número de casos como función de la tasa de desempleo, un indicador de tiempo (“time trend”) y una variable dicótoma igual a uno luego de la implantación de la reforma.² Con la función resultante se proyectó el número de casos para el 2002 en 24,272. Como alternativa se estimo el cambio porcentual esperado en el número de casos de manera similar, utilizando el cambio porcentual entre 1993 y 2000 como variable dependiente en la ecuación. Usando el cambio porcentual esperado para el 2001 y el 2002 se estima que el número de casos para enero del 2002 sería de 23,063.

Del total de casos cerrados en el 1999, 15.9 por ciento fueron el resultado de aumentos en el ingreso salarial. En julio del 2002, se empezaría a sentir el impacto de la restricción de 5 años. Es difícil predecir cual será su efecto en el número de casos. Su

² La regresión realizada fue del tipo Cochrane-Orcutt para ajustar por autocorrelación.

impacto depende de que porción de los participantes permanece en el programa por un período extendido de tiempo. En el 1997, se estimó que el 92 por ciento de los participantes permanece en el programa al menos un año. En ese mismo año, se estimó que más de la mitad de los participantes del AFDC habían excedido el límite de 5 años. Según un estudio reciente de las profesoras Carmen Guemárez y Carmen Guzmán, en una muestra de 50 participantes el número de años promedio de participación de AE era de 9 años. Esto parece indicar que el impacto del límite de tiempo en el número de casos puede ser sustancial, a menos que el gobierno de Puerto Rico asigne fondos estatales para ayudar a estas familias. Esto puede ser especialmente problemático si la población que permanece en el sistema hasta el 2002 es la más desventajada. En el estudio realizado por Loprest y Zedlewski (1999) se encuentra que al comparar las características de los ex-beneficiarios con los beneficiarios actuales, estos últimos eran menos dados a tener un diploma de escuela superior y más dados a confrontar barreras al trabajo. Esto implica que a medida que pasa el tiempo se hará más difícil incorporar a la población restante al mercado laboral y lograr su autosuficiencia.

Incentivos laborales de la reforma de bienestar social

Los incentivos al trabajo se alteran a través del requisito de actividad laboral para los participantes y la implantación de un límite de tiempo máximo en el programa. El requisito de actividad de trabajo puede influir en la oferta laboral de los participantes de varias maneras. En primera instancia, se pretende familiarizar a los participantes con el mercado laboral. Además, limita las horas de ocio que puede tener el participante, haciendo al programa menos atractivo. Esto aumenta el bienestar relativo que se deriva del trabajo versus el bienestar que se deriva de participar en el programa.

El límite de tiempo, por su parte, puede afectar la oferta laboral de los participantes aún cuando estos no lo hayan alcanzado, ya que sus decisiones presentes dependen no sólo de sus recursos y necesidades actuales sino también de sus expectativas para el futuro. Cada mes que la familia recibe beneficios de TANF reduce la posibilidad de recibir beneficios en el futuro. Esto puede hacer que los beneficiarios decidan aprovechar oportunidades de empleo aunque éstas no sean muy atractivas. Claro está, esto supone que los beneficiarios conocen bien las nuevas reglas del programa. Una vez se vence el plazo de 5 años, el beneficiario deja de confrontar los desincentivos al trabajo que surgen como resultado del pago de beneficios y de la alta tasa de contribución implícita que estos programas conllevan.

El éxito de la reforma estriba en que los participantes logren integrarse al mercado laboral, con empleos estables que los mantengan fuera de la pobreza. En este respecto, el potencial de éxito depende de tres factores importantes: la empleabilidad de los participantes, su capacidad de mantener un buen empleo y la capacidad de absorción del mercado laboral. Estos se discuten a continuación.

Empleabilidad de los Participantes

Para evaluar la empleabilidad de los participantes y su capacidad de mantener un empleo debemos estudiar el perfil de estos y las barreras al trabajo que confrontan. Nos limitaremos a estudiar las características de las jefas de familia ya que estas componen al menos el 95 por ciento de los participantes. Los datos que aquí se presentan provienen de tres fuentes: el perfil de participantes suministrado por la oficina de TANF, el estudio de Guemárez y Guzmán y la encuesta de ingreso del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos la cual contiene 61 jefas de familia que reportaron recibir beneficencia pública en 1996. En ambas encuestas, la escolaridad promedio de las jefas es igual a 9 años de educación. Alrededor de un 61 por ciento no tiene diploma de escuela superior y, según datos administrativos, el 88 por ciento tiene hijos de entre 1 a 3 años de edad. Según las encuestas, entre el 22 al 30 por ciento de las participantes tienen 6 años o menos de educación. Sólo el 9.8 por ciento de las jefas de familia que reportaron recibir ayuda económica en la encuesta de ingreso de 1996 también reportaron salarios durante el mismo año. Datos administrativos a nivel de Puerto Rico y de Estados Unidos indican un nivel de participación laboral similar para las participantes de AFDC o TANF. A manera de comparación, en la encuesta de vivienda el 34.8 por ciento de las jefas de familia no beneficiarias reportaron haber recibido ingreso por concepto de salarios en 1996. Esto implica que para el 2002 probablemente se les este requiriendo a las beneficiarias una tasa de participación laboral igual o mayor que la observada entre las jefas de familia que no son beneficiarias.

Parte de la diferencia en participación laboral entre estos dos grupos se debe a que las beneficiarias tienen un nivel de educación más bajo. La tabla 3 nos muestra el por ciento que reportó salarios en 1996 por nivel de educación. Nótese que dentro de cada nivel de educación el por ciento de jefas no-beneficiarias que reportó haber devengado salarios fue mayor, con excepción del nivel de escolaridad más bajo. Estos datos implican que la diferencia en educación no puede explicar en su totalidad la diferencia entre el por ciento de jefas participantes que reportó salarios y el por ciento de las no participantes que también lo hizo. Si para cada nivel de educación las beneficiarias reportaran salarios en la misma proporción que las jefas no beneficiarias, esperaríamos que la porción que recibe salario entre las beneficiarias aumentase a 28 por ciento. Este cálculo está representado en la tabla 4. Para obtener la tercera columna de esta tabla se multiplicó el número de jefas participantes de AE en cada nivel de escolaridad por el por ciento de jefas no participantes que reporto salarios en el nivel de escolaridad correspondiente. Si la distribución de escolaridad entre la población participante esta adecuadamente representada en esta muestra, parece cuesta arriba lograr una tasa de participación laboral mayor al 28 por ciento entre las beneficiarias, otras cosas constantes.

Tabla 3

Número de Jefas y por ciento que reportó ingreso por nivel de escolaridad y participación en AFDC

Años de educación	Jefas que recibieron AFDC en 1996		Jefas que no recibieron AFDC en 1996	
	Núm. de jefas por categoría	Por ciento que reportó ingreso	Núm. de jefas por categoría	Por ciento que reportó ingresos
6 o menos	18	11.1	186	8.6
7-9	10	0	104	20.2
10-11	5	0	30	33.3
12	21	14.3	172	36.1
13 ó más	7	14.3	213	63.9
Total	61	9.8	705	34.8

Fuente: Tabulación de la autora con datos de la encuesta de ingreso del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

Tabla 4

Por ciento de Jefas beneficiarias que reportaría salarios si devengaran salarios en la misma proporción que las jefas no-beneficiarias

Años de educación	Número de jefas (AFDC) que reportaron ingreso	Número de jefas AFDC que reportaría ingresos si utilizáramos los por cientos de otras jefas
6 o menos	2	1.5
7-9	0	2
10-11	0	1.7
12	3	7.6
13 ó más	1	4.5
Total	6 (9.8% del total)	17.3 (ó 28.4% del total)

Fuente: Tabulación de la autora con datos de la encuesta de ingreso del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

Las posibles barreras al trabajo aparentan ser un punto importante. Trabajos realizados en Estados Unidos (“Work Activity and Obstacles to Work Among TANF Recipients”, Urban Institute y “Barriers to Work Among Welfare Recipients”, Institute of Research on Poverty) distinguen varias categorías generales de barreras al trabajo: falta de educación, experiencia y destrezas; discriminación; transportación; salud física; salud mental y violencia doméstica. Entre las barreras reportadas con mayor frecuencia están: no tener diploma de 4to año (30 por ciento de los casos), no tener carro o licencia (47.3 por ciento), problemas de salud de la madre o los hijos (41.5 por ciento), depresión (26.7 por ciento) y violencia doméstica (14.9 por ciento). Ambos estudios concuerdan que la

presencia de una barrera en particular no reduce sustancialmente la probabilidad de empleo, pero la presencia de dos o más sí lo hace.

En el estudio realizado en Puerto Rico (Guemárez y Guzmán), 62 por ciento dijo necesitar ayuda para completar su 4to año, 49 por ciento dijo necesitar ayuda para transportación y 69 por ciento con el cuidado de niños. Además, 68 por ciento dijo confrontar problemas de salud en la familia y 14 por ciento problemas con el manejo de niños.³ Estudios sobre pobreza realizados en Puerto Rico también indican que muchos residentes de barriadas o residenciales públicos sufren de discriminación en la obtención de empleo por su lugar de residencia.

La reforma y la capacidad de absorción del mercado laboral

Estudios realizados en Estados Unidos calculan que entre un 49 a un 70 por ciento de los ex-beneficiarios de AFDC que permanecen fuera del programa trabajan. Estos estudios concuerdan en que la baja tasa de desempleo en los Estados Unidos ha ayudado grandemente a mover algunos de los beneficiarios al mercado laboral. Wolman (1996) resume varios trabajos empíricos que prueban que la probabilidad de que un beneficiario de AFDC obtenga empleo y deje el programa estaba inversamente relacionada con la tasa de desempleo local. En Puerto Rico, la situación del mercado laboral es mucho más restrictiva. Para septiembre de 1999 la tasa de desempleo oficial fue de 12.1 por ciento, mientras la tasa de desempleo femenina fue de 10.3 por ciento. Para trabajadores con menos de 12 años de educación, categoría que incluiría a más de la mitad de los participantes, la tasa correspondiente fue de 18.6 por ciento.

Una forma de medir la habilidad del mercado laboral para absorber el aumento en oferta laboral es tratando de medir el aumento esperado en trabajadores versus el tamaño del mercado laboral y su tasa de crecimiento. Hay dos factores aumentado la oferta laboral de los participantes, la reducción en el número de casos y el aumento en los requisitos de trabajo para los participantes. Me concentraré en predecir los cambios entre 1997, año en que se implanta la reforma en Puerto Rico, y el 2002. Es difícil predecir que sucederá luego del 2002 ya que durante ese año comenzará a sentirse el efecto del límite de 5 años impuesto por la reforma.

Para medir el efecto de la reducción en el número de casos en la oferta laboral partimos de la reducción esperada entre enero de 1997 y enero del 2002. Basado en esta proyección, se estima que en dicho período se reduzca el número de casos en aproximadamente 24,690 casos.⁴ Asumiendo que el 15.23 por ciento de la reducción en el número de casos se debe a aumentos en la participación laboral, como en el 1999, esto implica un aumento de 4219 ex-beneficiarios empleados. Claro está, este número no

³ Cabe destacar que el Departamento de la Familia coordina servicios de cuidado de niño y reembolsos por el costo de transportación a los participantes.

⁴ Este número representa el promedio de la reducción de casos esperada de acuerdo a los dos métodos utilizados para proyectar el número de casos en el 2002.

garantiza una reforma exitosa. Estudios realizados en Estados Unidos señalan que alrededor del 60 por ciento de los ex-beneficiarios que permanecen fuera del programa trabajan. Por tanto, podríamos pensar que para que una reforma sea medianamente exitosa esperaríamos que un 60 por ciento de los ex-beneficiarios se emplearan. Esto implica que la reducción en el número de casos aumentaría la oferta laboral en 14,814 trabajadores. La cifra anterior sólo toma en consideración la reducción en el número de casos, sin considerar que a los que permanecen en el programa también se les exige que trabajen. Lerman et. al (1999) proponen dos formas de calcular el aumento anual en la oferta laboral como consecuencia de la reforma. La primera consiste en estimar el número de beneficiarios que necesitaría trabajar para alcanzar el requisito mínimo federal menos el número de beneficiarios que ya están trabajando. Desafortunadamente, no tenemos toda la información necesaria para realizar dicho cálculo. La segunda medida equivale al 15 por ciento de los beneficiarios adultos en el programa. Partiendo de esto, estimaré el aumento en la oferta laboral usando como base el 15 por ciento del número de casos, bajo tres supuestos diferentes.⁵ En el primer caso asumimos que el efecto mayor se da al momento de implantarse la reforma y por tanto el aumento en oferta laboral será equivalente al 15 por ciento del número de casos existentes en enero de 1997 ó 7,254. Este se podría tomar como el límite inferior de nuestro estimado. En el segundo caso se asume que el efecto perdura durante los 5 años abajo estudio (enero1997- enero 2002) pero que este se va reduciendo a través del tiempo. En este caso se calcula el aumento acumulativo en la oferta laboral de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \text{Aumento Oferta laboral} = & 15\% \text{ de casos en enero/97} \\ & + 10\% \text{ de casos en enero/98} \\ & + 10\% \text{ de casos en enero/99} \\ & + 5\% \text{ de casos en enero/00} \\ & + 5\% \text{ de casos esperados en enero/01} \\ & = 18,167 \end{aligned}$$

Este cálculo es consistente con la idea de que a medida que pasa el tiempo los beneficiarios que permanecen en el programa son los más difíciles de integrar al mercado laboral. En tercer lugar se asume que durante el período de 5 años el aumento acumulativo en la oferta laboral sería igual a la suma del quince por ciento de los casos anuales.

$$\text{Aumento en oferta laboral} = \sum_{i=1997}^{2001} 15\% \text{ de casos en enero del año } i = 28,160$$

El aumento esperado en oferta laboral como consecuencia de la reforma puede compararse con medidas del tamaño del mercado laboral y medidas del aumento esperado en empleos durante el período entre 1997 y 2002. Como medidas del tamaño del mercado laboral utilizamos el número de personas empleadas y el número de personas empleadas con 12 años o menos de educación, en septiembre de 1999. Este

⁵ El número de adultos no debe diferir sustancialmente del número de casos dentro de la categoría C del programa de AE.

último se utiliza como medida del mercado laboral para trabajadores no diestros, que sería el mercado relevante para la mayoría de los beneficiarios de AE.

Como medidas del cambio en el empleo para un período de 5 años se utiliza el aumento esperado entre el 1997 y el 2002, y el observado en los pasados 5 años. Entre los años 94 y 99 el número total de personas empleadas aumento en 122,000, mientras que el número de personas empleadas con 12 años o menos de educación sólo aumento en 13,000. Según la tendencia actual, yo estimo que el número de personas empleadas debe aumentar en 61,804 personas entre 1997 y el 2002. Para obtener este estimado, primero se estimo la tendencia del empleo total entre 1993 y 1999 a través de una regresión que corrige por auto correlación. Luego se utilizó la ecuación estimada para proyectar el empleo hasta el 2002. El aumento esperado es menor que el observado entre el 1994 y el 1999 ya que desde el 1997 el empleo a aumentado más lentamente.

La tabla 5 nos presenta el aumento esperado en la oferta laboral según las medidas antes discutidas como por ciento de: (1) el total de personas empleadas, (2) el total de personas empleadas con 12 años o menos de educación, (3) el cambio observado en el número total de personas empleadas entre 1994 y 1999, (4) el cambio esperado en el número de personas empleadas entre 1997-2002 y (5) el cambio en el número de personas empleadas con 12 años o menos de educación entre 1994 y 1999. Nótese que el aumento esperado en oferta laboral es relativamente pequeño si lo comparamos al tamaño total del mercado laboral. Este equivale a entre el 0.3 y el 2.5 por ciento del empleo total, y entre el 1 al 5 por ciento del empleo de personas con 12 años o menos de educación.

Tabla 5

Aumento esperado en la oferta laboral como por ciento de las medidas de empleo

	Empleo Total en 1999 (1,121,000)	Empleados en 1999 con 12 años o menos de Educación (558,000)	Cambio en empleo total 94-99 (122,000)	Cambio esperado en empleo total 97-02 (61,804)	Cambio en # de empleados con 12 años o menos de Educ. 99-94 (13,000)
15.23% de la Reducción esperada en casos entre 97-02 (3,760)	0.3%	0.7%	3.1%	6.1%	28.9%
60% Reducción esperada en casos entre 97-02 (14,814)	1.3%	2.7%	12.1%	24.0%	114.0%
15% de casos en 1997 (7,254)	0.6%	1.3%	5.9%	11.7%	55.8%
Suma del 15,10,10,5 y 5% de casos anuales entre 1997 y 2001(18,167)	1.6%	3.3%	14.9%	29.4%	139.7%
Suma del 15% de los casos anuales entre el 1997-2001 (28,160)	2.5%	5.0%	23.1%	45.6%	216.6%

Fuente: Tabulación de la autora.

Sin embargo cuando comparamos el cambio esperado en oferta laboral entre enero del 97 y enero del 2002 con el cambio esperado en empleo durante un período similar, el tamaño relativo es mayor. Si el aumento en el número de trabajadores fuera sólo el 15 por ciento de la reducción en el número de caso, este sería equivalente a entre el 3 al 6 por ciento de los nuevos empleos y a el 29 por ciento del aumento en el número de personas empleadas con 12 años o menos de educación.⁶ Para emplear el 60 por ciento de los ex-beneficiarios que abandonen el programa, entre el 12 al 24 por ciento de los nuevos empleos tendría que ir a este grupo, lo cual es muy poco probable ya que el 60 por ciento de los cierres de caso excede al aumento observado en el número de empleados con menos de 12 años de educación en los pasados 5 años.

Utilizando las tres medidas basadas en el 15 por ciento del número de casos para estimar el efecto en la oferta laboral, es claro que el mercado laboral en Puerto Rico no está listo para incorporar este grupo. Entre el 6 al 46 por ciento de los nuevos empleos tendrían que ir a los participantes o ex-participantes del programa. Además, bajo escenarios razonables el número de nuevos trabajadores entrando al mercado laboral excedería el aumento en el número de empleados con 12 años o menos de educación observado entre 1994 y 1999. Más aún, entre julio de 1996 y septiembre de 1999 el número de personas empleadas con doce años o menos de educación se redujo de 598,000 a 558,000 personas. Cabe también notar que la mediana de escolaridad de la población empleada es de 13 años de educación, lo cual está muy por encima de la mediana de escolaridad de las beneficiarias del programa.

Estos cálculos iniciales, aunque bastantes generales y poco exactos, levantan serias dudas sobre la capacidad del mercado laboral en Puerto Rico de absorber el aumento en oferta laboral que pretende producir la reforma. Es especialmente preocupante que mientras la mayoría de los beneficiarios tienen niveles de escolaridad bajos, el mercado laboral cada vez ofrece menos empleos para personas con poca educación. Por lo tanto, aunque los beneficiarios de TANF son un grupo pequeño de la población, podrían aumentar considerablemente la oferta de trabajadores con poca educación, grupo que cada vez confronta mayores obstáculos en el mercado laboral.⁷ Esto puede dar paso a patrones de inestabilidad económica y alto desempleo.

Conclusión

Podríamos decir que la reforma tiene dos enemigos mayores, la falta de destrezas y educación de los participantes y la restricción que impone el mercado laboral en Puerto

⁶ Nótese que se asume que el aumento en el número de personas empleadas con 12 años o menos de educación será igual al cambio observado entre 1994 y 1999. Sin embargo desde 1997 se ha visto una reducción en el número de empleados con 12 años o menos de educación.

⁷ Esto sin contar con que también se pretende aumentar la participación laboral de los beneficiarios del PAN haciendo compulsorio el programa de PAN y Trabajo.

Rico. La capacidad de lograr estabilidad en un empleo con salarios razonables depende de varios factores, entre estos: cómo los programas de adiestramiento logren cambiar el perfil de los beneficiarios y los cambios en las condiciones del mercado laboral.

A corto plazo, los programas de educación y adiestramiento deben tener prioridad. Desafortunadamente, planes experimentales en Estados Unidos han encontrado que los programas más exitosos son también los más costosos. El programa de microempresas puede ser una alternativa para la creación de empleo, pero es difícil predecir cuan extensa puede ser su aplicación. Actualmente hay dos proyectos pilotos que se están llevando a cabo por el Departamento de la Familia, un programa de adiestramiento en costura y un programa de preparación de amas de casa. Además, el departamento de la familia está organizando proyectos de desarrollo comunitarios. Dado el corto período de implantación, estos proyectos no pueden ser evaluados aún.

A largo plazo, la reducción de la dependencia en los programas de beneficencia pública solo podría lograrse mejorando el sistema educativo y ampliando las oportunidades de empleo en Puerto Rico.

Es importante además entender que para muchas familias la falta de actividad económica no responde a falta de incentivos sino a la presencia de múltiples problemas familiares y barreras al trabajo. Para estas familias no basta con ofrecer incentivos para promover su participación laboral, sino también es necesario ayudar a resolver su necesidades. Los problemas de violencia, salud y aislamiento no pueden ser ignorados.

La reforma de bienestar social puede ayudar a una porción de los beneficiarios que confronta menos desventajas, quienes tengan mejor educación y mayores destrezas. A estos les es posible ajustarse a las nuevas condiciones e incorporarse al mercado laboral. Lamentablemente, una porción considerable de beneficiarios corre el riesgo de continuar un patrón de empleos inestables y de participación, continua o intermitente, en programas de beneficencia pública. Al éstos alcanzar el límite de 5 años, sus niveles de pobreza podrían aumentar considerablemente.

Bibliografía:

- Acs, G.; Coe, N.; Watson, K. and R. Lerman, "Does Work Pay? An analysis of the Work Incentives under TANF.", The Urban Institute, Assessing the New Federalism, Occasional Paper Number 9.
- Administración de Desarrollo Socio-Económico, Departamento de la Familia. "Puerto Rico State Plan for Temporary Assistance for Needy Families" August 1997, San Juan, Puerto Rico.
- Administration of Children and Families, Department of Health and Human Services, "US Welfare Caseloads Information". <http://www.acf.dhhs.gov/news/tables.htm>.
- Bartik, T. "The Labor Supply Effects of Welfare Reform" W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI. Mimeo July 1998.
- Cancian, M.; Haveman, R.; Kaplan, T.; Meyer, D. and B. Wolfe. "Work, earnings and well-being after welfare: What do we know?" *Focus*, Vol. 20 No. 2, Spring 99 pp. 22-25
- Corcoran, M. and S. Loeb, "Will wages grow with experience for welfare mothers?" *Focus*, Vol. 20 No. 2, Spring 99 pp. 20-21
- Danziger, et. al. "Barriers to work among welfare recipients" *Focus*, Vol. 20 No. 2, Spring 99 pp. 31-35.
- Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Negociado de Estadísticas del Trabajo. "Empleo y Desempleo en Puerto Rico, Promedio Años Naturales 1994 y 1995" Informe Especial Número E-91.
- "Empleo y Desempleo en Puerto Rico" Julio 1996
- "Empleo y Desempleo en Puerto Rico, Promedio Años Naturales 1997 y 1998" Informe Especial Número E-105.
- "Empleo y Desempleo en Puerto Rico" Septiembre 1999
- Guemárez-Cruz, C. y C. Guzmán-López "Características Socio-económicas, destrezas laborales y conocimiento sobre la Reforma de Bienestar Social de mujeres participantes del Programa de Ayuda Temporera a Familias Necesitadas" Universidad de Puerto Rico. Copia Mimeográfica, Abril 2000

- Guemárez-Cruz, C. y C. Guzmán-López “La reforma de bienestar social en el área de los servicios sociales: implicaciones para las familias lideradas por mujeres” Universidad de Puerto Rico. Copia Mimeográfica, Abril 2000
- Holzer, H. “Will employers hire welfare recipients?” *Focus* Vol. 20 No. 2, Spring 99 pp. 26-30
- Hoynes, H. “Work and Marriage Incentives in Welfare Programs: What Have We Learned” Mimeo, University of California at Berkeley. January 1996.
- Lerman, R.; Loprest, P. and C. Ratchiffe. “How Well Can Urban Labor Market Absorb Welfare Recipients?” Urban Institute, Series “New Federalism: Issues and Options for States” Number A-33 <http://newfederalism.urban.org/html/anf33.html>.
- Loprest, P. and S. Zedleswski “Current and Former Welfare Recipients: How Do They Differ?” Discussion Papers, Assessing the New Federalism, A Urban Institute Program To Assess Changing Social Policies, 1999.
- Loprest, Pamela “Families Who Left Welfare: Who Are They and How Are They Doing?” Discussion Papers, Assessing the New Federalism, A Urban Institute Program To Assess Changing Social Policies, 1999.
- McMurrer, D.; Sawhill, I. and R. Lerman “Welfare Reform and Opportunity in the Low-Wage Labor Market” Urban Institute Series “Opportunity in America” Number 5. http://www.urban.org/oppor/opp_05htm.
- Pavetti, LaDonna, “How Much More Can They Work? Setting Realistics Expectations for Welfare Mothers.” The Urban Institute, 1998. <http://www.urban.org/welfare/howmuch.htm>.
- Tilly, Chris “Workfare’s Impact on the New York City Labor Market: Lower Wages and Worker Displacement”, Russell Sage Foundation Working Paper #92. March 1996
- Wolman, Hal “Welfare to Work: The Need to Take Place Differences into Account” Institute on Poverty Research. Technical Analysis Paper No. 45, January 1996.
- Zedlewski, Sheila R. “Work Activity and Obstacles to Work Among TANF Recipients” Urban Institute, Urban Institute, Series “New Federalism: National Survey of America’s Families” Number B-2. http://newfederalism.urban.org/html/series_b/b2/anf_b2.html.