

## LA PUERTORRIQUENIZACIÓN DEL *WORKFARE*: NOTAS AL ANTEPROYECTO 1210 DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE PUERTO RICO

*Dr. Jorge Benítez Nazario\**

### Introducción

El concepto de *workfare*, popularizado en Puerto Rico como *PAN*\*\* y *TRABAJO*, es uno genérico. Son muchos los programas que se han implantado en los Estados Unidos bajo este renglón; empezando por los experimentos de la administración del presidente **Richard M. Nixon**, pasando por los *proyectos demostrativos* de la administración del presidente Ronald Reagan, y finalizando con las variantes *sensibilizadas* de los últimos Congresos dominados por el Partido Demócrata.<sup>1</sup> Por consiguiente, cualquier evaluación que se realice sobre el *Anteproyecto 1210, de la Cámara de Representantes de Puerto Rico*, debe ser bien específica, considerando con precisión la variante particular de *workfare* en que se circunscribe.<sup>2</sup> De lo contrario, corremos el riesgo de terminar como muchos de los distinguidos ponentes ante la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representan-

---

\* Profesor de la **Facultad de Ciencias Sociales**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

\*\* **N. del E.** Acrónimo para *Programa de Asistencia Nutricional*, del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Este se deriva del anterior **Programa de Cupones de Alimentos** (*Food Stamp Program*) que se instituyó en Estados Unidos en 1964 (*Public Law 88-525, 78 Stat. 703*), con el objetivo de promover el bienestar general y elevar los niveles de nutrición de los hogares de bajo ingreso; el cual fue extendido a Puerto Rico en 1971, aunque no fue hasta julio de 1974 cuando se puso en funcionamiento. Vid. Parimal Choudhury, *The Food Distribution System and the Food Stamp Program in Puerto Rico* (San Juan, P.R.: Executive Press, Inc., [1975]). (Traducción del Editor)

El *PAN* tiene como objetivo sustituir los cupones por la expedición de cheques complementarios a los ingresos de los beneficiarios. Funciona mediante asignación especial de fondos del *Omnibus Reconciliation Act*, 1981, *Public Law 97-35, 95 Stat. 357*. A tenor con dicho estatuto, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos promulgó un reglamento que pauta las normas del plan que se le requiere al gobierno del Estado Libre Asociado (*7 C.F.R. sec. 272*) para que pudiese recibir la respectiva asignación de fondos en bloque para sustituir los cupones para comprar alimentos.

<sup>1</sup> Véase el resumen de programas de *workfare* realizado en el número especial del *Congressional Digest* (febrero, 1988), sobre el tema de *Welfare Reform*.

<sup>2</sup> *U.S. Code Title 7, U.S. Department of Agriculture*, "Reglamento para el uso de Cupones de Alimentos". Véase secciones 2028 y 2029, correspondientes al uso de *block grants* (concesiones en bloque) y la implantación de programas de *workfare*.

tes: **alabando el proyecto por lo que adolece y/o criticando la propuesta por lo que no es.**

En ánimo de lograr la especificidad por la que abogo, tenemos la obligación de comenzar nuestro examen con una muy breve historia de las transformaciones que ha sufrido el *concepto* en los Estados Unidos, desde sus comienzos hasta su adopción por 42 de los estados de esa nación.<sup>3</sup> Sólo entonces podremos determinar cuán adecuada es la idea del Honorable Representante David Noriega Rodríguez, propulsor de esta medida.

### Breve historia del *WORKFARE*

Estos proyectos se originan, en 1967, en forma experimental, en diferentes estados seleccionados aleatoriamente.<sup>4</sup> Es significativo que estos proyectos experimentales tenían carácter compulsorio. Esto es; todos aquellos sujetos adultos que recibieran ayuda nutricional tenían que rendir cierta cantidad de horas en el servicio público para mantener sus beneficios.

Este primer programa experimental exhibió dos problemas fundamentales:

**Primero:** en la medida en que los empleos asignados se limitaron al servicio público, no se desarrollaron destrezas productivas entre los participantes.<sup>5</sup> Aunque se evidenciaron avances significativos en el plano de la salud psicológica (desarrollo de la moral y la autoestima) de los reclutados por el Programa, los participantes no aumentaron su capacidad para la autosuficiencia económica. Estos substituyeron su dependencia en el cupón de alimento por la dependencia en una nueva variante del Welfare que, por innovadora, resultaba sumamente costosa para el Estado, a la vez que no los ayudaba a salir de la pobreza.

**Segundo:** el programa experimental de principios del decenio de 1970 carecía de programas educativos o de capacitación laboral paralelos que pudieran impulsar el desarrollo de las habilidades técnicas y vocacionales de los participantes. Por lo tanto, el proyecto fue incapaz de promover la ascendencia económico-social de sus participantes, en la medida en que sus integrantes permanecieron como trabajadores no-diestros.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Tom Corbett y Michael Wiseman, "Managing Workfare: What are the Issues?", en Discussion Papers from *Institute for Research on Poverty*, University of Wisconsin-Madison, (February, 1988).

<sup>4</sup> Michael Wiseman, "How Workfare Really Works", *Institute for Research on Poverty*, University of Wisconsin-Madison, (Fall 1989).

<sup>5</sup> Corbett y Wiseman, *Managing Workfare...*, *Op. Cit.*

<sup>6</sup> Corbett y Wiseman, *Managing Workfare...*, *Op. Cit.*

La extensión del *WORKFARE* se realizó bajo los auspicios de la administración de Ronald Reagan, especialmente bajo el concepto de los programas llamados *demostrativos*. En esta segunda fase del *PAN* y *TRABAJO* estadounidense se corrigieron las limitaciones económicas de la etapa experimental, en tanto y en cuanto se desarrollaron incentivos para promover la autosuficiencia y programas educativos para entrenar la mano de obra para la nueva tecnología del trabajo.<sup>7</sup> Sin embargo, la manera en que se operacionalizó el programa trajo consigo serios problemas morales, legales y laborales:<sup>8</sup>

a) No se excluyó de trabajo compulsorio a los padres y madres con niños menores de seis años, ni a los envejecientes. Además, la exclusión del programa debido a impedimento físico o mental fue trastocada en la medida en que se establecieron criterios muy subjetivos para determinar la condición de *impedido*. Esta situación provocó serios cuestionamientos sobre la constitucionalidad de un proyecto que aparentemente violaba el derecho a la intimidad de la familia y los derechos conferidos por ley a los incapacitados:<sup>9</sup>

1) se impedía que los padres participaran de la crianza de sus hijos de edad pre-escolar, cuando se forzaba al trabajo o al readiestramiento a quienes tienen la responsabilidad de velar por ellos. El programa también penalizaba a quienes, por razones naturales o psico-sociales, habían perdido la capacidad para laborar adecuadamente.

2) el *PAN* y *TRABAJO* del nuevo federalismo de la administración Reagan perjudicaba (castigaba) a familias completas cuando privaba a los niños pequeños de sus dietas alimentarias a raíz del incumplimiento laboral de sus padres.

b) La excesiva inclinación del programa hacia la productividad ignoró la frontera que debía existir entre los nuevos empleos identificados por

<sup>7</sup> Wiseman, *Op. Cit.*, Véase referencia a los llamados *WIN* (*Work Incentive Programs*) y *WIN-DEMO* (*Work Incentive Demonstration Programs*).

<sup>8</sup> Esta crítica es elaborada con lujo de detalles en los trabajos de Frances Fox Piven, Richard Cloward, *The New Class War: Reagan's Attack on the Welfare State and Its Consequences* (New York: Random House, 1982), pp. 34-35 y 140; y *The Mean Season: The Attack on The Welfare State*, de Barbara Erenreich, Frances Fox Piven y Richard Cloward (New York: Random House, 1987), pp. 39-49. En el primero se abordó el problema social y político que supone forzar a los impedidos a trabajar so pena de perder derechos económicos. En el segundo libro se subraya la difícil situación de los padres con hijos menores de seis años ante las exigencias del *workfare*, especialmente el caso de las madres solteras. Ambos trabajos apuntan la amenaza que constituye para el movimiento obrero el desarrollo de una fuerza laboral barata al servicio del Estado.

<sup>9</sup> "California Workfare Legislation and the Right of Privacy", *Hastings Constitutional Law Quarterly* 13, (Part II): pp. 761-783.

el Estado y los espacios de empleo protegidos por la legislación laboral y por los acuerdos sindicales. La oposición del movimiento obrero estadounidense al concepto *WORKFARE* durante este período estuvo muy justificada porque, en la práctica, el Estado creó una fuerza de mano de obra relativamente barata para llenar plazas vacantes, romper huelgas y forzar la reducción de salarios obtenidos por negociaciones colectivas.

La tercera etapa de su desarrollo en Estados Unidos, es la de los proyectos auspiciados por la administración del presidente George Bush—y el Congreso dominado por el Partido Demócrata—desde 1988 hasta el presente.<sup>10</sup> Estos programas, algunos compulsorios y otros voluntarios, parecen haber recogido adecuadamente las críticas a los intentos previos de implantar los programas de *PAN* y *TRABAJO*. En estos proyectos se integran los incentivos económicos de la etapa anterior con una serie de disposiciones humanitarias que intentan erosionar sus aspectos punitivos. Estos proyectos, auspiciados por el Departamento de Agricultura y el Departamento de Salud y Servicios Humanos, restringen el carácter compulsorio del trabajo que se debe realizar—a cambio de los beneficios del *PAN* o *Cupones de Alimentos*—<sup>11</sup> para:

1. Padres con niños menores de seis años.
2. Envejecientes.
3. Impedidos de todo tipo.
4. Participantes de programas de rehabilitación de drogas o alcohol.
5. Aquellos trabajando a tiempo parcial.
6. Los que estén estudiando a—por lo menos—medio tiempo.

Además, se establece que no se podrá utilizar la mano de obra del Programa para llenar vacantes de empleos establecidos o negociados previamente con el movimiento obrero. Quizás, lo más importante de estos programas es que excluyen del trabajo compulsorio a todo individuo interesado en entrenarse para calificar su mano de obra, y que establece

---

<sup>10</sup> Para más detalles, véase *Congressional Digest*, (February 1988), *Loc. Cit.*, y la evaluación que realiza el Robert Moffitt para el *Institute for Research on Poverty* del *Welfare Reform* en la primavera de 1990.

<sup>11</sup> El Programa de Cupones de Alimentos (Food Stamp Program) se instituyó en Estados Unidos en 1961 en su etapa experimental y fue aprobado por el Congreso tres años más tarde en 1964 mediante la Ley de Cupones de Alimentos Food Stamp Act) El mismo fue extendido a Puerto Rico en 1971 pero no es hasta julio de 1974 que se hace entrega del los primeros Cupones. Este es un programa conjunto del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (Food and Nutrition Service) y el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

un sistema para que nadie trabaje en un empleo que no llene sus expectativas.

En este sentido, el '*Workfare*' a la *demócrata* es fundamentalmente un programa para recalificar la mano de obra no-diestra, antes que un programa de empleo obligatorio. Los únicos perjudicados por el nuevo *PAN* y *TRABAJO* son aquellos que reclaman el derecho a no hacer nada por el *PAN*. Esos individuos pueden perder sus privilegios, aunque sus hijos, de tenerlos, mantendrían sus dietas alimentarias y fondos para continuar estudiando.

Resulta imperativo señalar que el Congreso Demócrata justifica su apoyo al *WORKFARE* partiendo de tres premisas básicas:<sup>12</sup>

1. La capacidad del Estado para proveer beneficencia pública no es indefinida (en un futuro no muy lejano los cupones y el *PAN* terminarán). Por lo tanto, se debe comenzar a reducir la inversión gubernamental en estos programas.
2. Si bien es cierto que la asistencia nutricional ha evitado los males asociados con la pobreza extrema, también es cierto que sus recipientes siguen siendo pobres.<sup>13</sup>
3. La competencia saludable de los Estados Unidos en los nuevos mercados internacionales, en el nuevo contexto de interdependencia, requiere una mano de obra con más destrezas al igual que un pueblo más autosuficiente.

### *El Proyecto 1210 de la Cámara de Representantes de Puerto Rico*

En la medida en que el *Proyecto 1210* se ampara en el *U.S. Code Title 7*, del Departamento de Agricultura Federal, es pues una puertorriqueñización de la visión congresional demócrata del concepto *WORKFARE*. Por lo tanto—para evitar los errores en que incurrieran nuestra Secretaria de Servicios Sociales (Lcda. Carmen Sonia Zayas) y nuestro Comisionado Residente en Washington (Lcdo. Jaime B. Fuster) cuando criticaron el proyecto (a mi entender) en términos de los programas de *WORKFARE* implantados desde la perspectiva del *Nuevo Federalismo* de Reagan—

---

<sup>12</sup> Véase exposición de motivos y debate en torno a los anteproyectos de Cámara y Senado del Congreso de Estados Unidos, *HR 1720* y *S 1511*, respectivamente.

<sup>13</sup> A su vez, la pobreza, como condición permanente (gran contradicción del *Estado Benefactor*), se torna en un mecanismo de poder dual que limita la participación política de los pobres a la vez que promueve su conformismo al insertarlos en estructuras de beneficencia pública de carácter paternalista. Para una amplia discusión sobre esta dinámica, véase a Michael Burawoy, *Manufacturing Consent* (Chicago: University of Chicago Press, 1979).

debemos evaluarlo en este contexto específico. Por consiguiente, resulta lógico que las evaluaciones realizadas sobre los Programas que en Estados Unidos se enmarcan en las mismas disposiciones legales que el presentado en Puerto Rico, sean—a nuestro juicio—la mejor orientación al evaluarlo.

El grueso de los estudios profesionales y académicos sobre este asunto, coincide en que los programas de *PAN* y *TRABAJO* circunscritos al reglamento de Cupones de Alimentos (como el que pretende el *Proyecto 1210*) se caracterizan por cuatro (4) rasgos básicos; tres (3) de ellos positivos y uno (1) negativo:<sup>14</sup>

a) Los estudios revisados indican que el ingreso neto promedio de las familias que se inscriben en el programa aumenta en unos \$2,000.00 luego del primer año. Esta situación conlleva a su vez una merma en los gastos del Estado en programas de beneficencia pública, ya que la necesidad económica de los recipientes del *PAN*<sup>15</sup> se reduce. Aquí debemos señalar, que el gobierno federal asume, por lo menos, la mitad de todos los gastos administrativos necesarios para poner en función el Programa.<sup>16</sup>

b) Las publicaciones sobre el tema resaltan el hecho de que, dado la baja calificación de la mano de obra de la mayoría de los que clasifican para *PAN* y *TRABAJO*, este programa ha servido para reintegrar a la escuela a muchos de los recipientes para recibir entrenamiento vocacional en el área de su predilección. Se entiende entonces, que el Programa ha sido útil para incrementar la capacidad productiva de sus recipientes. Este señalamiento debe ser de suma importancia para nosotros, puesto que—según indica el propio Departamento de Servicios Sociales, organismo gubernamental que administra en Puerto Rico los Programas de Beneficencia Pública—más del 87 por ciento de los beneficiarios del *PAN* en la Isla carecen de destrezas laborales.<sup>17</sup>

c) Dado que el empleo que promueve el *WORKFARE* del Departamento de Agricultura Federal va dirigido principalmente al servicio público, la literatura examinada indica que el efecto de esos empleos sobre la calidad de vida de las comunidades afectadas (entiéndase cuidado de niños, cuidado de ancianos, ornato y mantenimiento de facilidades recreativas o educativas) es notable.

Ahora bien, como dijimos anteriormente, las evaluaciones de los programas de *PAN* y *TRABAJO* previamente implantados en los Estados

---

<sup>14</sup> Véase resumen de evaluaciones realizada por Corbett y Wiseman, *Op. Cit.* y el informe congressional titulado *Welfare Alternatives*, preparado por el subcomité conjunto de Cámara y Senado de estados Unidos sobre política fiscal, Congreso #99, 1989.

<sup>15</sup> La elegibilidad de los beneficiarios se determina a base del tamaño y el ingreso del grupo familiar. N.E.

<sup>16</sup> *Title 7, US Code, Section 2029.*

<sup>17</sup> Esta es la conclusión de una encuesta conducida por el Departamento de Servicios Sociales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico entre los recipientes del *PAN* en 1985.

Unidos han confrontado problemas. Los estudios realizados demuestran que la administración del Programa es sumamente complicada (véase organigrama en Apéndice I). Recordemos que estamos hablando de un concepto que pretende:

1. **Evaluar** las destrezas de las personas afectadas y determinar el tipo de empleo—si alguno—que puede realizar.
2. **Orientar** a aquellos que carecen de mano de obra calificada para que se matriculen en un programa vocacional que los prepare adecuadamente para un trabajo que les permita su eventual autosuficiencia.
3. **Supervisar** las labores de los que no requieren mayor entrenamiento y verificar su desempeño en ellas.
4. **Orientar y relocalizar** a quienes no estén a gusto con el trabajo que previamente se les ha asignado.
5. **Establecer** el momento en que el sujeto que participa del Programa ha desarrollado la capacidad para la autosuficiencia y que puede prescindir del PAN o de los Cupones de Alimentos.

Las evaluaciones estudiadas indican que este complicado proceso ha obstaculizado el mejor funcionamiento del programa de *WORKFARE* confeccionado recientemente por el Congreso de los Estados Unidos, especialmente allí donde las agencias locales no están dirigidas por administradores públicos competentes; y este puede ser el caso de Puerto Rico. Los estudios examinados recomiendan enfáticamente—para hacer viable el *Programa de PAN y TRABAJO*—la contratación de personas con grados académicos en el campo de la administración pública

Debemos añadir, que todavía no tenemos suficiente evidencia para determinar el efecto que estos programas—como el que pretendemos implantar—hayan podido tener sobre la reducción de actividades delictivas en las comunidades de Estados Unidos en donde se han implantado.<sup>18</sup> Sin embargo, no podemos obviar la existencia de trabajos de importancia en los que se han elaborado argumentos normativos para restituir la ética del trabajo mediante programas como el *WORKFARE*.<sup>19</sup> **Tampoco podemos**

---

<sup>18</sup> Richard J. Arneson discute en *American Political Science Review* 84 (December, 1990), el efecto positivo de los programas de *Workfare* en la reducción de actividades delictivas. El autor entiende que existe una relación inversa entre la restitución de la ética del trabajo por programas que incentivan la actividad productiva y el ocio que posibilita la actividad criminal o viciosa.

<sup>19</sup> Lester C. Thurow, "Government Expenditures: Cash or In-Kind Aid?", *Philosophy and Public*

**perder de vista que la posibilidad de éxito de un programa de esta naturaleza estará definitivamente condicionado al crecimiento económico del país.** Esto es: si no se crean los empleos necesarios, ninguna mejora en las destrezas laborales de los pobres podrá traducirse en mayor productividad y menor ocio.

### Conclusión

Al evaluar el *Proyecto 1210 de la Cámara de Representantes*, en términos de su especificidad histórica e institucional—y a la luz de los criterios discutidos—debemos concluir que estamos frente a una gran oportunidad para promover la autosuficiencia y el progreso económico de los puertorriqueños pobres. En conjunción con la proyectada reforma del sistema educativo, el *PAN con ADIESTRAMIENTO y TRABAJO* tiene la posibilidad de comenzar a liberar a nuestros pobres—63 por ciento del pueblo puertorriqueño—de la condición en que, como situación permanente, se hallan. Estamos frente a la posibilidad de utilizar los fondos provenientes del gobierno federal norteamericano de forma innovadora, para combatir—en vez de promover—la dependencia económica de nuestro pueblo. Espero sinceramente que las pequeñeces *electoreras*—que siempre han tenido el uso de los *Cupones de Alimentos* y el *PAN* en Puerto Rico—no echen a perder esta gran oportunidad.

---

*Affairs* 5 (1976): pp. 361-381; Jon Elster, "Is There (or Should There Be) a Right To Work?", *Democracy and the Welfare State*, Amy Gutman Ed. (Princeton: Princeton University Press, 1988).



**APÉNDICE I**

**ORGANIGRAMA DEL PROGRAMA DE PAN Y TRABAJO  
EN EL CONTEXTO LEGAL  
P. DE LA C. 1210**

SOLICITUD DE PAN Y/O CUPONES  
DE SUJETOS QUE CUALIFICAN PARA  
PAN Y TRABAJO



EVALUACIÓN DE DESTREZAS DE TRABAJO



ASIGNACIÓN DE EMPLEO O  
PROGRAMA DE READIESTRAMIENTO  
VOCACIONAL



DESARROLLO DE DESTREZAS EN TRABAJO O ESTUDIO



EVALUACIÓN DE EXPERIENCIA DE TRABAJO O ESTUDIO  
PARA DETERMINAR CAPACIDAD PARA LA AUTOSUFICIENCIA



CONSEJERÍA PARA BUSCAR NUEVO  
EMPLEO O READIESTRAR (a los  
descontentos con el 1er trabajo  
o entrenamiento y/o a los que  
no han desarrollado destrezas adecuadas)

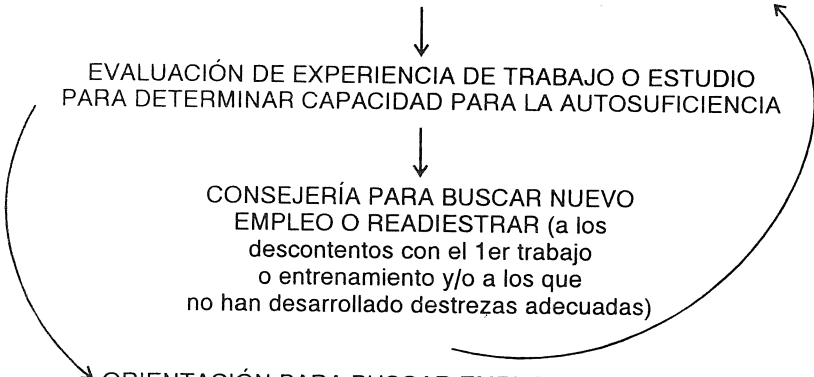


ORIENTACIÓN PARA BUSCAR EMPLEO PERMANENTE



CONTRATACIÓN DE SUJETO ADIESTRADO  
POR INDUSTRIA PRIVADA O AGENCIA  
GUBERNAMENTAL

(TERMINA DEPENDENCIA DEL PAN O CUPONES)



**BIBLIOGRAFÍA**

- Arneson, Richard J. *American Political Science Review* 84 December, 1990): 676-68.
- “California Workfare Legislation and the Right of Privacy.” *Hastings Constitutional Law Quarterly* 13, (Part II): 761-783.
- Burawoy, Michael. *Manufacturing Consent*. Chicago: University of Chicago Press, 1979.
- Corbett, Tom and Michael Wiseman. *Managing Workfare: What are the Issues? Discussion Papers of The Institute for Research on Poverty*, University of Wisconsin-Madison, (February, 1988).
- Erenreich, Barabar, Frances Fox Piven and Richard Cloward. *The Mean Season: The Attack on The Welfare State*. New York: Random House, 1987.
- Fox Piven, Frances and Richard Cloward. *The New Class War: Reagan's Attack on the Welfare State and Its Consequences*. New York: Random House, 1982.
- U.S. Code Title 7, U.S. Department of Agriculture, “Regulations for Food Stamps Usage.”
- “Welfare Reforms.” *Congressional Digest* (Special Issue, February, 1988).
- Wiseman, Michael. *How Workfare Really Works*, *Institute for Research on Poverty*, University of Wisconsin-Madison, (Fall 1989).