

LA REFORMA DEL BIENESTAR SOCIAL: UN ANÁLISIS BIBLIOGRÁFICO DE SU IMPLANTACIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS Y ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE SU IMPACTO EN PUERTO RICO

*Hernán A. Vera Rodríguez**

El 31 de julio del 1996, el entonces presidente de los Estados Unidos, William J. (Bill) Clinton, firmó el proyecto de la Cámara de Representantes Número H.R. 3474. El mismo, se convirtió de este modo en la Ley Pública Número 104 - 193, mejor conocida como el *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* de 1996 (*PRWOA* de ahora en adelante). Con la aprobación de esta ley, según el ex presidente, se le “ponía fin al sistema de bienestar social tal y como lo conocemos hoy día”.¹

Este ensayo persigue los objetivos de describir de forma sucinta los cambios más relevantes propiciados por la aprobación de esta

* Catedrático Asociado de Administración Pública y director del Programa Graduado de Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, Recinto de Ponce.

¹ *Presidential Remarks on the Signing of the Personal Responsibility and Work Act of 1996*. Disponible en : http://www.acf.dhhs.gov/news/welfare/wr/822_potus.htm.

ley en el sistema de bienestar social de los Estados Unidos y sus territorios; presentar un análisis bibliográfico de los resultados de su implantación en los Estados Unidos y presentar una reflexión sobre su impacto, real o posible, en Puerto Rico, tanto a nivel individual como colectivo.

I. La reforma de bienestar social en los Estados Unidos: síntesis de sus objetivos y de los cambios más significativos propulsados por ésta.

Un examen somero de los programas de gobierno de los dos partidos políticos principales de los Estados Unidos, revela la intención de llevar a cabo modificaciones profundas al sistema de bienestar social estadounidense. Así por ejemplo, la delegación del Partido Republicano en la Cámara de Representantes planteó en su programa de gobierno para las elecciones de mitad de término en 1994, conocido comúnmente como *Contract with America*² lo siguiente:

¿ No es tiempo ya de que el gobierno se dedique a promover el trabajo en lugar de la dependencia? La gran sociedad ha traído como consecuencia inesperada la inserción de millones de norteamericanos en la trampa del bienestar social. Los programas gubernamentales creados para brindar una mano a los norteamericanos necesitados han fomentado la natalidad ilegítima, el crimen, el analfabetismo y la pobreza.³

De forma similar, el programa de gobierno del Partido Demócrata (*National Democratic Party*) promulgó una posición similar a la del Partido Republicano para las elecciones de 1996. Así por ejemplo, se alegaba en dicho documento que:

Gracias al Presidente Clinton y a los demócratas, la nueva ley de bienestar social impone límites de tiempo y requisitos de trabajo

² E. Gillespie & B. Schellans (Eds.) *Contract with America: the bold plan by Representative Newt Gingrich, Representative Dick Armey, and the House Republicans to change the Nation*. New York: Random House, 1994.

³ *Ibid.*, pág. 65.

reales, de modo que todo el que pueda trabajar, trabaje, y nadie que pueda trabajar permanezca recibiendo beneficios de bienestar social por siempre.⁴

Como se puede apreciar, la aprobación de la ley que reforma el sistema de bienestar estadounidense se vió facilitada por la convergencia ideológica sobre este particular, de los dos partidos principales de dicho país. Asimismo, se trasluce de estos textos la influencia de la ideología neoliberal en los círculos de poder estadounidense. Esta ideología plantea que el estado no debe involucrarse demasiado en actividades de beneficencia social y que su rol en este sentido es proveer las condiciones para facilitar que las personas pobres se inserten (o reinserten) en el proceso productivo.⁵

Entre los objetivos más importantes de la reforma de bienestar social implantada a partir de 1996, se destacan los siguientes:

- A. Proveer a los estados y territorios mayor flexibilidad en la administración de los fondos federales destinados a la asistencia social.
- B. Promover el trabajo entre los recipientes de ayuda federal de los programas cubiertos bajo la ley, disminuyendo así la dependencia con respecto a estos programas.
- C. Reducir el número de nacimientos fuera del matrimonio. En particular, la ley pretende disminuir la tasa de embarazos en adolescentes.
- D. Disminuir el impacto de la pobreza en los niños.
- E. Reducir las aportaciones del gobierno federal a programas de asistencia social en una cifra estimada entre los 40 y los 69 millones de dólares.⁶

⁴ U.S. National Democratic Party. *Democratic Party Platform, 1996*.

⁵ Al respecto pueden consultarse las siguientes obras: Thomas Klak (Editor). *Globalization and Neoliberalism: the Caribbean Context* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, 1998); Howard Jacob Karger & David Stoesz. "Retreat and retrenchment: progressives and the welfare state", *Social Work*. Vol. 38, Núm. 2 (marzo de 1993). Págs. 212 - 221 y Milton Fisk. "Neoliberalism's crisis", *Revision*. Vol. 22, Núm. 2 (Otoño de 1999), págs. 35 - 47.

⁶ Isabel Sawhill (Ed.) *Welfare reform: an analysis of the issues*. Washington, DC: The Urban Institute, 1996.

Para intentar lograr estos objetivos, la ley (PRWOA) establece cambios profundos en el sistema de bienestar social de los Estados Unidos. Así por ejemplo se llevó a cabo la fusión de los programas conocidos como *AFDC* (*Aid for families with Dependent Children*) y el Programa *JOBS* (PASOS) en un solo programa conocido como *Temporary Assistance for Needy Families* (de ahora en adelante denominado como programa *TANF*). De igual forma, se descentralizó la asignación de fondos mediante la concesión a los estados y territorios de asignaciones de fondos en bloque (*block grants*) para que implementasen sus programas de asistencia económica temporera a las familias necesitadas.⁷

De hecho, como parte de este nuevo arreglo administrativo promulgado por la ley, se permite que parte de estos fondos sean utilizados por los estados y territorios para subsidiar empleos en los sectores público, privado y sin fines de lucro, así como para cubrir los gastos de educación postsecundaria de algunos participantes cualificados.⁸ Por otro lado, se limita la elegibilidad de las personas que reciben asistencia social a un período acumulado máximo de cinco años, y se establece el requerimiento a las familias que han recibido ayuda económica federal por un período igual o mayor que 24 meses de trabajar entre 20 a 35 horas semanales para poder seguir recibiendo sus beneficios.⁹ Se aclara sin embargo, que otras actividades cualificadas tales como el realizar servicio comunitario, tomar un adiestramiento vocacional o buscar empleo activamente, pudieran ser incluidas en el cálculo de las horas trabajadas por un participante. Asimismo, se establecen sanciones a aquellas familias que no cumplan con este requisito. De hecho, en ciertos casos se pudiera privar permanente de ayuda económica a las familias que incumplan este requisito.¹⁰

⁷ *Public Law 104 - 193. Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act de 1996*, Sección 103.

⁸ *Ibid.*, Secciones 404 y 408.

⁹ *Ibid.*, Sección 407. Véase también Departamento de la Familia de Puerto Rico, Administración de Desarrollo Económico. *Manual de información básica de la reforma de bienestar social a implantarse en Puerto Rico*. San Juan: Departamento de la Familia, 1997.

¹⁰ *Ibid.*

De igual forma, y a tono con el punto anterior, se le requiere a los estados para poder recibir fondos del programa *TANF* una tasa de empleabilidad de los recipientes de ayuda económica de 25% para el 1997 y de un 50% para el año 2002.¹¹

El gobierno federal penalizará a aquellos estados que no logren tales tasas de empleabilidad. Tal penalidad se reflejaría en una reducción de la aportación federal en bloque de un 5% durante el primer año de incumplimiento y de un 2% adicional por cada año adicional en que el estado no alcanzare la tasa de participación señalada por la ley.¹²

Por otro lado, la ley declara inelegibles para recibir ayuda económica a aquellos padres menores de edad que no residan y por lo tanto no se encuentren estén bajo la supervisión de un padre o guardián.¹³ Asimismo promueve la implantación de medidas estrictas para el logro del pago de pensiones alimentarias a menores. Las mismas incluyen entre otras, el establecimiento de una base de datos conocida como el *Federal Parent Locator Service*, que permite localizar y cobrar pensiones atrasadas a padres (o madres) morosos(as), la posibilidad de cancelar las licencias técnicas y profesionales a padres (o madres) morosos(as), así como la denegación de pasaportes a padres (o madres) en la categoría antes señalada.¹⁴ De igual forma, establece medidas que van desde penalidades leves, hasta declarar inelegibles para recibir ayuda económica a aquellos individuos que sean convictos por delitos relacionados con la posesión, consumo o utilización de sustancias controladas.¹⁵ Este estatuto establece también sanciones económicas (reducción en la elegibilidad) para las familias con menores de edad que no asisten regularmente a la escuela.¹⁶ Por último, esta pieza legislativa limita la elegibilidad de los inmigrantes con respecto a muchos de los programas de asistencia social. Específicamente, los extranjeros

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, Sec. 409.

¹³ *Ibid.*, Sec. 408.

¹⁴ *Ibid.*, Secciones 311 -317.

¹⁵ *Ibid.*, Sección 115.

¹⁶ *Ibid.*, Sección 407.

(legales) que ya residían en los Estados Unidos o sus territorios y que recibían asistencia económica antes del 22 de agosto de 1996, serán elegibles para recibir ayuda bajo el programa *TANF* y el programa de Cupones de Alimento por un período máximo de cinco años. Por otro lado, los extranjeros admitidos legalmente a los Estados Unidos o sus territorios después del 22 de agosto de 1996, pudieran ser elegibles únicamente luego de cinco años de la fecha en que entraron al país.¹⁷

Como puede apreciarse, tanto los objetivos de la ley aquí discutida como las medidas principales utilizadas para el logro de los mismos tienden a eliminar el sistema de bienestar social estadounidense tal y como se conocía antes del año 1996, como lo estableció el presidente Clinton en su discurso durante la firma de la ley *PRWOA*. A continuación se presenta un análisis de los principales estudios publicados en fuentes periódicas y por institutos o centros de política pública sobre los efectos iniciales de la implantación de la reforma de bienestar social en los Estados Unidos.

II. Análisis bibliográfico de la implantación de la Reforma de Bienestar Social en los Estados Unidos.

Un análisis de los informes gubernamentales sobre la implantación de la reforma de bienestar social en los Estados Unidos ofrece al lector un cuadro halagador de la misma. En primer lugar, se destaca que los cincuenta estados alcanzaron la tasa de participación estipulada en la ley para el 1999, es decir que el 38 % de todas las personas que recibieron asistencia económica federal en 1999 se encontraban trabajando o llevando a cabo alguna “actividad calificada”.¹⁸ Más aún, la Administración Federal de Familias y Niños

¹⁷ *Ibid.*, Secciones 400 - 422.

¹⁸ U.S. Department of Health and Human Services. “HHS reports all states meet overall welfare to work participation rates: new record of parents working”. *HHS News*, 22 de agosto de 2000, 2 págs. y R. Pear. “White House releases new figures on welfare”, *The New York Times* (Agosto 1 de 1999). pág. 16.

señaló que la cantidad de casos registrados para recibir ayuda económica federal disminuyó en un 59% entre 1993 y el 2000.¹⁹

A pesar de estos resultados oficiales, ya en el año 1995, año previo a la implantación de la reforma de bienestar social en los Estados Unidos, el Instituto de Política Pública denominado *The Urban Institute* había llevado a cabo un extenso trabajo sobre los posibles efectos de la reforma de bienestar social en los Estados Unidos. En algunos de estos trabajos se destacaban los posibles efectos negativos que podía traer a largo plazo la reforma de bienestar, entonces propuesta en los Estados Unidos. Esta serie de trabajos, editados por Isabel Sawhill se utilizó como trasfondo la experiencia acumulada en varios programas pilotos estatales en los que se experimentó con diversos aspectos de la reforma de bienestar social.²⁰ Entre estos trabajos se destaca el de Sheila Zedlewski e Isabel Sawhill. En éste se concluyó que en los cinco años subsiguientes a la aprobación de la reforma de bienestar social, los estados confrontarían un aumento en sus presiones fiscales debido a que las asignaciones federales en bloque para beneficencia social serían insuficientes para lidiar con las necesidades de los ciudadanos. Puntualizaban estas autoras que esta situación se agravaría si se confrontara una crisis económica en los Estados Unidos.²¹

De forma similar, Danzinger & Danzinger, examinaron los resultados de un programa piloto establecido en Michigan que imponía un requisito de horas mensuales trabajadas a los recipientes de ayudas económicas estatales, similar a los establecidos un año después en la ley *PRWOA*. Los investigadores concluyeron que “muchas de las personas que reciben asistencia económica no serían capaces de encontrar empleos estables, aun con salarios

¹⁹ *Change in TANF caseloads 1993 - 2000*, U.S. Department of Health and Human Services. Administration of Children and Families (Washington, D.C. : 2000), págs. 1 - 3.

²⁰ Isabel Sawhill, Editora. *Welfare reform: an analysis of the issues*. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1995.

²¹ Sheila Zedlewski & Isabel Sawhill. “Assesing the Personal Responsibility Act” en Isabel Sawhill (Ed.) *Ibid.*, págs. 35-40.

bajos”.²² Planteaban estos autores que esto se debía en gran medida a la tendencia de la mayor parte de los patronos a dar preferencia a candidatos a empleo con mayor experiencia y destrezas laborales que las poseídas por la generalidad de los recipientes de ayuda económica del Estado.²³

Una vez se pone en vigor la reforma de bienestar social, comienzan a salir a la luz pública una gran cantidad de estudios que evalúan de una u otra manera los efectos inmediatos o futuros de la implantación de la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* de 1996. Así pues, en 1997 un estudio dirigido por Carl Cohen del Centro de Ciencias Médicas de la Universidad de la Ciudad de Nueva York llevó a cabo una encuesta en la que se administraron cuestionarios a 118 pacientes de clínicas psiquiátricas externas. Este instrumento indagaba la percepción de estos sobre el impacto que la reforma de bienestar social tendría sobre distintos aspectos de su vida. Los resultados de la investigación revelaron que la mayor parte de los encuestados manifestó incertidumbre y desasosiego con respecto a la reforma de bienestar social. Asimismo, indicaron percibir que la implantación de ésta tendría efectos negativos en su salud mental y física, así como en la calidad de vida de sus comunidades.

De forma similar, cerca de la mitad de la muestra del estudio puntualizó que la reforma de bienestar social ya había comenzado a agravar sus síntomas psiquiátricos.²⁴

Por otro lado, una investigación realizada por M. Katherine Kraft e Irene R. Bush²⁵ exploró la opinión de 58 clientes del programa *TANF* sobre la calidad del servicio recibido en las oficinas del bienestar

²² Sandra & Sheldon Danzinger. “Will welfare recipients find work when welfare ends” en Isabel Sawhill (Editora). *Op. Cit.*, Págs. 41 - 45.

²³ *Ibid.*, pág. 43.

²⁴ Carl I. Cohen. “The impact of welfare reform as perceived by users of mental health services in New York City”, *Psychiatric Services*, Vol. 48, Núm. 12 (Diciembre de 1997) págs. 1589 - 1591.

²⁵ M. Katherine Kraft e Irene R. Bush. “Accountable welfare reform: what consumers think”, *Public Administration Review*, Vol. 58, Núm. 5 (Septiembre / Octubre 1998) págs. 406 - 416.

social estatales. Para recopilar la información se utilizó la técnica cualitativa de grupos focales. Los investigadores encontraron que en términos generales, la mayor parte de los participantes manifestaron insatisfacción con el servicio recibido en las oficinas del bienestar social. De hecho, puntualizaron resentir el trato irrespetuoso e insensible que recibían en dichas dependencias gubernamentales. Asimismo, cuestionaron la competencia profesional del personal que labora en dichas oficinas e identificaron muchos de los procedimientos llevados a cabo en estas agencias como una pérdida de tiempo.

En otro particular, un trabajo llevado a cabo por McGranahan indagó la relación existente entre los ciclos económicos en los Estados Unidos y el gasto en beneficencia social (estatal y federal) antes y después de la puesta en vigor la reforma de bienestar social de 1996 (*PRWOA*).²⁶ Señala el autor que previo a la implantación de la reforma de esta legislación, la relación entre el ciclo económico y las transferencias del gobierno federal para beneficencia social era una anti-cíclica. Indica sin embargo, que después de puestas en práctica las disposiciones de dicha ley (en especial sus disposiciones sobre asignaciones en bloque a los estados) las transferencias del gobierno federal para beneficencia social son independientes del ciclo económico.²⁷ Esto obviamente provocaría que en momentos de agudas crisis económicas los gobiernos estatales tuvieran que incrementar sus erogaciones por concepto de beneficencia social, lo que afectaría negativamente sus presupuestos.²⁸

De otra parte, un estudio llevado a cabo por Núñez y Fox en 1999 sobre las características de las familias deambulantes en los Estados Unidos tiene serias implicaciones para la evaluación de la implantación de la reforma de bienestar social en dicho país.²⁹ En

²⁶ Leslie McGranahan. "Welfare reform and state budgets", *Chicago Fed Letter*. Vol. 137 (enero de 1999), págs. 1 - 3.

²⁷ *Ibid.*, pág.3.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Ralph Núñez & Cybelle Fox. "A snapshot of family homelessness across America", *Political Science Quarterly*. Vol. 114, Núm. 2 (Verano de 1999), págs. 289 - 307.

dicho trabajo investigativo, los autores encuestaron a un total de 777 padres deambulantes (los cuales tenían a su vez 2,049 hijos) de diez ciudades en los Estados Unidos. Los resultados de dicho estudio apuntan a una profunda dependencia de las familias deambulantes con respecto a la ayuda de los programas de beneficencia social. De forma similar, revelan que en general, los miembros de éstas tienen una baja escolaridad y pocas destrezas laborales, lo que unido a la carencia de un domicilio fijo, limita grandemente el cumplimiento con el requisito de trabajo establecido en la legislación federal (y los planes estatales) para la concesión de asistencia económica a través de los programas de beneficencia social.

Los hallazgos de esta investigación, nos llevan a pensar en la posibilidad de un aumento en la población deambulante, producto de la imposibilidad de cumplir con las disposiciones de la *PRWOA* o de los planes estatales creados para cumplir con la misma. De hecho, el periódico *New York Times* del 10 de agosto de 1999 cita un estudio llevado a cabo por la organización sin fines pecuniarios *Coalition for the Homeless* en el que se entrevistó a los administradores de 400 albergues de deambulantes. Según este informe, la demanda por este tipo de albergue ha aumentado dramáticamente en los últimos años en la ciudad de Nueva York. Los investigadores pudieron constatar, que un número significativo de los nuevos residentes de los albergues eran personas que resultaban inelegibles para ayuda económica federal de acuerdo a la nueva legislación.³⁰

Otro trabajo investigativo realizado en enero de 1999 por el economista Timothy Bartick, indagó los efectos de la implantación de la reforma de bienestar social de 1996 en el desplazamiento de trabajadores y los salarios.³¹ Luego de analizar datos sobre variables relacionadas al empleo y las erogaciones gubernamentales relativas a la beneficencia social utilizando varios modelos “predictivos”, el autor concluye que la reforma de bienestar social

³⁰ Raymond Hernández. “Shelters are said to strain under new welfare rules”, *The New York Times*, August 10, 1999. pág. 5.

³¹ Timothy J. Bartick. *Displacement and wage effects on welfare reform*. (Washington, D.C. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1999).

³² *Ibid.*, pág. 37.

no tendrá efectos dramáticos en el mercado laboral estadounidense tomado como un todo.³² Es decir, que según los resultados de este investigador no se prevén impactos significativos en el desplazamiento de obreros, ni en los salarios devengados por éstos (éstas) como resultado de la inserción en el mercado laboral de recipientes o ex recipientes de ayuda económica de programas de beneficencia social.³³

Un estudio llevado a cabo por Robert Lerman, Pamela Loprest y Caroline Ratcliffe³⁴ en 20 áreas metropolitanas de los Estados Unidos llegó a conclusiones similares. De hecho, los investigadores incluso plantean una disminución en las tasas de desempleo de la mayor parte de dichas ciudades, aún tomando en cuenta el ingreso de recipientes de beneficencia social al mercado laboral.³⁵ Esto se debe según los autores, a un aumento en la oferta de empleos no diestros en la economía de la mayor parte de dichas metrópolis. Vale la pena resaltar, sin embargo, que los investigadores predijeron la posibilidad de aumentos en la tasa de desempleo de cuatro de las ciudades analizadas, por lo que debe tenerse cautela de no generalizar demasiado sus resultados.³⁶

Recientemente, Susan Tinsley Gooden y Margo Bailey exploraron también el tema del empleo de recipientes o ex recipientes de ayuda del programa *TANF*. En su trabajo investigativo, compararon las tasas de retención en el empleo en el gobierno federal de personas que provenían del programa *Welfare to Work* (el cual operacionaliza los esfuerzos de los clientes del Programa *TANF* para conseguir y mantener un empleo) con las de empleados federales que provenían de otros segmentos del mercado de empleo.³⁷

³³ *Ibid.*

³⁴ Robert I. Lerman, Pamela Loprest & Caroline Ratcliffe. *How well can labor markets absorb welfare recipients* (Washington, D.C., The Urban Institute, 1999).

³⁵ *Ibid.*, pág. 11.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Susan Tinsley Gooden & Margo Bailey. "Welfare to work : job retention outcomes of federal welfare - to work employees", *Public Administration Review*. Vol. 61, Núm. 1 (enero-febrero 2001). págs. 83 - 91.

Se hipotetizó en el estudio que la retención en el empleo, entendida como la duración en el empleo con el mismo patrono, en este caso el gobierno federal, sería mayor en empleados que no provenían del programa *Welfare to Work*. Para someter a prueba esta hipótesis, las autoras llevaron a cabo un análisis de regresión logística con datos obtenidos del Archivo Central de Datos de Personal de la Oficina de Administración de Personal Federal (*U.S. Office of Personnel Management*).³⁸ La muestra seleccionada incluía empleados a tiempo parcial y a tiempo completo, así como empleados de los niveles técnico y de la gerencia intermedia del gobierno federal.³⁹

Contrario a lo esperado, los resultados revelaron una tasa de retención mayor entre empleados federales provenientes del programa *Welfare to Work* que entre empleados provenientes de otros segmentos de la economía.⁴⁰ En específico, los resultados revelaron que los empleados federales provenientes del mencionado programa gubernamental tenían una probabilidad 1.56 veces mayor que los empleados provenientes de otros segmentos de la economía de retener su empleo durante los primeros tres meses de haber obtenido el mismo. Esta probabilidad aumenta, según los hallazgos a 2.04 veces transcurridos los primeros seis meses de haber obtenido el empleo.⁴¹ Asimismo, los resultados indicaron que aquellos empleados federales que trabajaban a tiempo completo en el gobierno federal y que provenían del programa *Welfare to Work* tenían una probabilidad tres veces mayor de conservar sus empleos que aquellos participantes de dicho programa que laboraban a tiempo parcial en el gobierno federal.⁴²

Empero, vale la pena notar que las autoras dan como una posible explicación de sus hallazgos el hecho de que los datos analizados pertenecían a participantes del programa *Welfare to Work* que formaron parte de la primera ronda de participantes contratados por el gobierno federal de Estados Unidos. Argumentan que éstos

³⁸ *Ibid.*, pág. 85.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, pág. 87.

⁴² *Ibid.*, pág. 88.

(as) parecían estar mejor cualificados y tener menos “barreras para el empleo” que otros (as) participantes de dicho programa.⁴³

Como se ha podido apreciar en esta breve exposición bibliográfica, existen muchos efectos negativos de la reforma de bienestar social que no se destacan apropiadamente en los informes de las agencias federales. Variables tales como la incertidumbre y el desasosiego de los participantes, la posibilidad de aumentos en la población deambulante, así como la insatisfacción con el servicio y las posibles presiones fiscales impuestas a los niveles estatales y locales de la administración pública deben ser explorados con mayor rigor científico. De hecho, algunos observadores apuntan que la perspectiva científico social ha debido tener mayor presencia tanto durante la formulación como en la implantación de la política pública aquí estudiada. Por ejemplo, sobre este particular, Rein & Winship apuntaban que:

La política para combatir la pobreza en los Estados Unidos, aun en décadas recientes, ha estado dirigida por factores ajenos a la ciencia. De hecho, la ronda reciente de reformas al sistema de bienestar social fueron aprobadas a pesar de las objeciones de la mayor parte de la comunidad científico social que lleva a cabo estudios sobre la pobreza.⁴⁴

En la próxima sección del ensayo se presentan algunas reflexiones en cuanto a los efectos (reales o posibles) de la implantación de la reforma de bienestar social en Puerto Rico.

III. Algunas reflexiones sobre los efectos (reales o posibles) de la implantación de la reforma de bienestar social de 1996 en Puerto Rico.

Los informes oficiales sobre la implantación de la reforma social en Puerto Rico, tienden a resaltar los aspectos positivos o logros

⁴³ *Ibid.* pág. 89.

⁴⁴ Martin Rein & Christopher Winship. “The dangers of ‘strong’ causal reasoning in social policy”. *Society*. Vol. 36, Núm. 5 (julio - agosto de 1999). pág. 39.

de la misma. Así por ejemplo, en fuentes del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos se señala que la cantidad de casos atendidos a través del programa *TANF* en la Isla ha disminuido un 49% entre el 1993 y el año 2000.⁴⁵ Asimismo, se indica que desde la implantación de la nueva ley de bienestar social (1996), la cantidad de personas que recibían ayuda de este programa disminuyó de 151,023 a 90,630.⁴⁶ De igual forma, se destaca que Puerto Rico logró la tasa de empleabilidad requerida por el gobierno federal para el año 1999.⁴⁷

A pesar de esto, y tomando como parte de nuestro marco teórico los estudios discutidos en la sección anterior, se presentan a continuación algunas reflexiones sobre los efectos de la reforma de bienestar social en Puerto Rico.

En primer lugar, la implantación de la reforma en bienestar social de 1996 ha traído un aumento en la complejidad administrativa relacionada con la administración de programas de beneficencia social tales como *TANF*, PAN y otros relacionados. Como se infiere de la discusión antes presentada en la primera parte de este trabajo, la legislación que reforma el sistema de bienestar social requiere la verificación, por parte de oficiales del Estado, de múltiples dimensiones de la vida familiar y personal de los participantes de los programas de bienestar social. Entre otros elementos, se añade a la rutina burocrática de las agencias y funcionarios el cotejo de:

- a) Las horas trabajadas en la semana por los participantes
- b) Las gestiones de búsqueda de trabajo realizadas por éstos
- c) El cumplimiento con los planes de responsabilidad individual

⁴⁵ *Change in TANF caseloads 1993 - 2000*, U.S. Department of Health and Human Services. Administration of Children and Families (Washington, D.C. : 2000), pág. 2.

⁴⁶ *Change in TANF caseloads since enactment of the new welfare law*, U.S. Department of Health and Human Services. Administration of Children and Families (Washington, D.C. : 2000), pág. 2.

⁴⁷ *FY 1999. TANF Work Participation Rates*. U.S. Department of Health and Human Services. Administration of Children and Families. (Washington, D.C.: 2000), pág. 2.

- Este es un documento en el que los recipientes de ayuda económica federal se comprometen a “mejorar su estilo de vida”, por *e.g.* buscando trabajo, pagando sus pensiones alimentarias, etc).
- d) La asistencia de los niños a la escuela
 - e) El que los participantes no hayan sido convictos de delitos relacionados con las drogas
 - f) El que los padres / madres menores de edad vivan con un padre o guardián
 - g) El que los padres / madres con órdenes de pensión alimentaria hayan pagado las mismas a tiempo

Esto pudiera tener el efecto de incrementar la lentitud en la concesión de ayudas y la acumulación de casos en las oficinas locales de las agencias de bienestar social. Tal situación pudiera redundar en la necesidad de aumentar la nómina del gobierno local para poder atender los casos atrasados.

Por otro lado, la implantación de la reforma de bienestar social aumenta la posibilidad de choques o conflictos entre los funcionarios gubernamentales y la clientela de programas de bienestar social. Esto es así debido a que dicha reforma requiere que los empleados gubernamentales que determinan la elegibilidad de los clientes de estos programas inquieran y verifiquen sobre áreas específicas de la vida y conducta de los participantes anteriormente consideradas privadas. Tal ambiente organizacional pudiera aumentar el potencial de conflicto entre estos funcionarios y algunos clientes de los programas de bienestar social que consideren que se está violando su privacidad. Esta situación resulta muy preocupante, ya que aunque la situación local pudiera ser distinta, el estudio realizado por Kraft y Bush reseñado en la sección anterior, encontró que la mayor fuente de insatisfacción de los clientes de programas de bienestar social en los Estados Unidos lo era el “trato descortés e irrespetuoso” que recibían por parte de los empleados de los programas de bienestar social”.⁴⁸ Por tal razón, el gobierno lo-

⁴⁸ M. Katherine Kraft e Irene R. Bush. “Accountable welfare reform..”, *Loc. Cit.*

cal debe incrementar la supervisión y el adiestramiento de los funcionarios sobre este particular para garantizar la calidad del servicio a los clientes de programas de beneficencia social.

De otra parte, la reforma de bienestar social pudiera provocar también aumentos significativos en los gastos del gobierno en momentos de crisis económica. Coincidimos con Granahan⁴⁹ en que la administración de los fondos federales para asistencia económica a familias a través de una asignación fija y en bloque pudiera resultar en una carga económica adicional para los estados y territorios, en nuestro caso Puerto Rico, en períodos de crisis económicas. Debe recordarse que históricamente la economía de Puerto Rico ha demostrado una tendencia estructural al desempleo crónico, situación que se agrava en momentos de crisis económica (como en los 1970's). En tales situaciones, el gobierno local ha utilizado las transferencias de fondos del gobierno federal como un "amortiguador" de tales crisis, sin tener que hacer grandes erogaciones del erario local. Ahora, sin embargo, esto se ve limitado por las asignaciones fijas en bloque (*block grants*).⁵⁰

Otra área en la que hay que considerar los posibles efectos negativos de la reforma, se relaciona con el posible aumento en los niveles de efervescencia y protesta social. De hecho, según el Dr. Saúl Pratts, entre las funciones más relevantes de la política social, en especial de los programas de asistencia social directa se cuentan las siguientes:⁵¹

- a. Reducir el nivel de las tensiones sociales
- b. Despolitizar las masas
- c. Reproducir el orden político y justificar el orden social

⁴⁹ Leslie McGranahan. "Welfare reform and state.", *Loc. Cit.*

⁵⁰ Este punto es tratado brevemente por Luisa Hernández Angueira. *Mujeres puertorriqueñas: "welfare" y globalización*. (Hato Rey: Publicaciones Puertorriqueñas, 2001). Págs. 125 - 128.

⁵¹ Saúl Pratts Ponce de León. *La Privatización del Pacto Social*. San Juan: Editorial Porta Coeli, 1994. Pág. 22. Al respecto puede consultarse también: Howard Jacob Karger & David Stoesz. "Retreat and retrenchment...", *Loc. Cit.*

- d. Producir una imagen de consenso social
- e. Cooptación de las masas y control social a través de la producción de bienes y servicios

En fin, argumenta este autor que el estado en la sociedad capitalista “se convierte en un mediador entre la contradicción de fomentar la acumulación de las riquezas e ingresos y evitar la desigualdad social”.⁵² De hecho, en un estudio que realizáramos a mediados de la década de los '80 se encontró que las transferencias del gobierno federal a Puerto Rico son fundamentales en el mantenimiento del “consenso político” y la paz social en el país.⁵³ Más aún, se pudo determinar que en momentos de profundas crisis económicas, la efervescencia socio política en el país ha tendido a aumentar significativamente, lo que provocaba aumentos significativos en las transferencias del gobierno federal a Puerto Rico en aras de reducir el nivel de las tensiones sociales y políticas.⁵⁴ Ahora, con la implantación de asignaciones fijas y en bloque para este programa parece comenzar a restringirse este rol del Estado en momentos de crisis económicas, lo que pudiera redundar en un aumento en los niveles de tensión y protesta social en momentos de precariedad económica en el país.

El último efecto de la reforma de bienestar social en Puerto Rico que queremos discutir se relaciona con el aumento en el control ejercido por las agencias de bienestar social de los Estados Unidos sobre la vida de las personas que reciben ayuda del programa *TANF* y sobre la administración de este importante segmento de la política social del país. Entendemos que por haber carecido de

⁵² Saúl Pratts. *Op. Cit.*, Pág. 21.

⁵³ Hernán A. Vera Rodríguez. *La transferencia de fondos del gobierno federal a Puerto Rico y sus efectos en el crecimiento socio-económico y el consenso político*. Tesis presentada para optar por el grado de Maestro en Administración Pública. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, 1984. El término consenso político fue tomado de: Emilio González Díaz. *El problema de la democracia en Puerto Rico*. (Río Piedras: Centro de Investigaciones Sociales, S.F.)

⁵⁴ *Ibid.*, Cáp. II.

una participación efectiva en el proceso de formulación de esta legislación y por tener que vigilar “minuciosamente” el cumplimiento de los participantes del programa *TANF* con múltiples disposiciones reglamentarias de la ley de reforma de bienestar social para poder seguir recibiendo íntegramente la asignación presupuestaria en bloque del mencionado programa, el gobierno de Puerto Rico ha asumido únicamente el rol de implementador de la misma a nivel local.⁵⁵ De esta forma, se ha visto incrementado el control del gobierno federal de los Estados Unidos sobre el gobierno de Puerto Rico y sobre un sector de la población puertorriqueña. Se recomienda a otros investigadores que profundicen en los efectos de este patrón de relaciones intergubernamentales en el gobierno y la sociedad puertorriqueña.

IV. Conclusiones

En este ensayo, se han presentado los cambios principales establecidos por la ley conocida como la *Personal Responsibility and Work Opportunity Act de 1996*. Asimismo, se reseñaron las investigaciones más importantes que evalúan los resultados iniciales de la implantación de esta reforma en la sociedad estadounidense. Por último, se presentaron algunas reflexiones sobre los resultados (reales o posibles) de la implantación de esta legislación en Puerto Rico.

El análisis bibliográfico presentado en el ensayo, revela que la evaluación de los resultados iniciales de la reforma de bienestar en los Estados Unidos llevada a cabo por científicos sociales arroja resultados más desfavorables que los recogidos en los informes de las agencias de bienestar social de dicho país. De igual forma, de las reflexiones presentadas sobre los efectos de la implantación de la reforma de bienestar social en Puerto Rico, se colige que la im-

⁵⁵ Este fenómeno es conocido como la “federalización” de un área de política pública. Al respecto véase: Edgardo Meléndez. “Partidos y Elecciones” en Robert W. Anderson *et. al. Política Electoral en Puerto Rico* (Río Piedras: Editorial Plaza Mayor, 1998), págs. 119-143.

plantación de esta legislación pudiera tener efectos negativos más contundentes que en algunas jurisdicciones de los Estados Unidos dadas las circunstancias sociales, políticas y económicas específicas de Puerto Rico.

También, del análisis realizado se deduce que en la aprobación de la ley que reformó el sistema de bienestar social de los Estados Unidos parecieron haber tenido un lugar más destacado los criterios políticos, ideológicos y de clases sociales que la racionalidad legislativa y administrativa de los funcionarios federales y las recomendaciones de los científicos sociales que estudian la política social en dicho país.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Robert W., *et al. Política Electoral en Puerto Rico*. Río Piedras: Editorial Plaza Mayor, 1998. 388 págs.
- Bartik, Timothy J. *Displacement and Wage Effects on Welfare Reform*. Washington, D.C.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1999.
- Cohen, Carl I. "The Impact of Welfare Reform as Perceived by Users of Mental Health Services in New York City", *Psychiatric Services*. Vol. 48, Núm. 12 (Diciembre de 1977) págs. 1588-1591.
- Departamento de la Familia de Puerto Rico, Administración de Desarrollo Socioeconómico de las Familias. *Manual de Información Básica de la Reforma Social a Implantarse en Puerto Rico*. San Juan: 1997.
- Departamento de la Familia de Puerto Rico. Programa de Asistencia Nutricional. *Reglamento del Programa de Asistencia Nutricional Sometido al Departamento de Estado de Puerto Rico*. San Juan: 1997.
- Departamento de la Familia de Puerto Rico, Administración de Desarrollo Socioeconómico de las Familias. *Plan Estatal de Puerto Rico para el Temporary Assistance for Needy Families (TANF): Resumen del Plan*. San Juan: 1997.

- Fisk, Milton. Neoliberalism's Crisis. Vol. 22, Núm. 2 (Otoño de 1999) págs. 35-37.
- Gillespie, E. & Schellans, B., eds. *Contract with America: The Bold Plan by Rep. Newt Gingrich, Rep. Dick Armey, and the House Republicans to Change the Nation*. New York: Random House, 1994.
- Gooden, Susan Tinsley & Bailey, Margo. "Welfare to Work: Job Retention Outcomes of federal Welfare - to Work Employees". *Public Administration Review*, Vol. 61, Núm. 1 (enero-febrero 2001) págs. 83-91.
- Hernández Angueira, Luisa. *Mujeres puertorriqueñas. "welfare" y globalización*. Hato Rey: Publicaciones Puertorriqueñas, 2001.
- Hernández, Raymond. "Shelters are Said to Strain Under New Welfare Rules". *The New York Times*, 10 de agosto de 1999. Pág. 5.
- Klak, Thomas. Editor. *Globalization and Neoliberalism: the Caribbean Context*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.
- Karger, Howard J. & Stoesz, David. "Retreat and Retrenchment: Progressives and the Welfare State". *Social Work*, Vol. 38, Núm. 2 (marzo 1993) págs. 212-221.
- Kraft, M. Katherine & Bush, Irene R. "Accountable Welfare Reform: What Consumers Think". *Public Administration Review*, Vol. 58, Núm. 5 (Septiembre-octubre 1998) págs. 1-3.
- Lerman, Robert I., Lopcrest, Pamela & Ratcliffe, Caroline. *How Well Can Labor Markets Absorb Welfare Recipients*. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1999.
- Núñez, Ralph & Fox, Cybelle. "A Snapshot of Homelessness Across America". *Political Sciences Quarterly*, Vol. 114, Núm. 2 (Verano de 1999) págs. 289-307.
- Pear, R. "White House Releases New Figures on Welfare." *The New York Times*, agosto 1 de 1999. Pág. 16.
- Pratts, Saúl J. *La privatización del Pacto Social*. San Juan: Editorial Porta Coeli, 1994.
- Presidential Remarks on the Signing of the Personal Responsibility and Work. *Opportunity Act of 1996*. Disponible en: [potus. htm](#).

- Public Law Number 104-193. Personal Responsibility and Work Reconciliation Act of 1996.* One Hundred and Fourth Congress.
- Rein, Martin & Winship, Chistoper. "The Dangers of 'Strong' Causal Reasoning in Social Policy. *Society*, Vol. 36, Número 5 (julio-agosto de 1999) págs. 38-46.
- Sawhill, Isabel (Ed.). *Welfare Reform: An Analysis of the Issues*. Washington: D.C.: The Urban Institute, 1995.
- Telles, Steven M. *Whose welfare?: AFDC and Elite Politics*. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1998.
- U.S. Department of Health and Human Services. "HHS Reports All States Met Overall Welfare to Work Participation Rates: New Record of Parents Working". *HHS News*, 22 de agosto de 2000. 2 págs.
- U.S. Department of Health and Human Services. Administration of Children and Families. *Change in TANF Caseloads 1993 - 2000*. Págs. 1-3.
- U.S. Department of Health and Human Services. Administration of Children and Families. *Change in TANF Caseloads Since Enactment of the New Welfare Law*. 2 págs.
- U.S. Department of Health and Human Services. Administration of Children and Families. *FY 1999 TANF Work Participation Rates*.
- U.S. National Democratic Party. *Democratic Party Platform*, 1996.
- Vera Rodríguez, Hernán A. *La transferencia de fondos del gobierno federal a Puerto Rico y sus efectos en el crecimiento socioeconómico y el consenso político*. Tesis de Maestría en Artes con especialidad en Administración Pública. Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, Puerto Rico. Mayo de 1986.

