
Actualizado el 3 de noviembre de 2020

¿Cómo se compara la asistencia alimentaria para hogares en Puerto Rico versus el resto de los Estados Unidos?

Por Brynne Keith-Jennings y Elizabeth Wolkomir ¹

Puerto Rico recibe una subvención en bloque (en inglés *block grant*) provista de una cantidad fija de fondos federales para financiar el Programa de Asistencia Nutricional (PAN), que proporciona asistencia alimentaria básica a los hogares más necesitados en la Isla. Esta subvención es una estructura de financiación distinta de la que sustenta al Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (en inglés *Supplemental Nutrition Assistance Program* o SNAP), que sirve a los 50 estados y algunos territorios.² En lugar de una subvención en bloque, el SNAP se financia mediante una estructura conocida como “derecho a subsidio” (en inglés *entitlement*), que permite que el programa sirva a todas las personas elegibles que presenten una solicitud; esta flexibilidad, a su vez, permite que el SNAP se expanda o se contraiga para atender períodos de mayor o menor necesidad. En este sentido, Puerto Rico enfrenta una desventaja a la hora de brindar asistencia alimentaria a sus hogares más necesitados, incluso cuando otros importantes programas federales de nutrición —entre ellos, el Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres, Bebés y Niños (en inglés *Women, Infants, and Children Program* o WIC) y los programas de comidas escolares— funcionan igual en Puerto Rico que en el resto de los Estados Unidos.

El SNAP y el PAN comparten diversos rasgos. Por ejemplo, el PAN también tiene criterios específicos de elegibilidad; determina los niveles de beneficios sobre la base de ingresos, gastos y tamaño del hogar; y emite beneficios en tarjetas de transferencia electrónica de beneficios (en inglés *Electronic Benefit Transfer* o EBT). Sin embargo, el SNAP puede ingresar a todo solicitante que cumpla con sus requisitos utilizando criterios de elegibilidad basados en niveles de pobreza y costos alimentarios; en cambio, el PAN, por su financiación limitada, se ve obligado a establecer niveles de elegibilidad y beneficios sobre la base de su limitado presupuesto. Por tanto, el PAN no puede atender a todos los residentes de Puerto Rico que de otro modo serían elegibles para el SNAP, y tampoco puede proporcionarles el mismo nivel de beneficios a sus participantes. Otra distinción clave es que la estructura de financiación del SNAP permite que este responda a cambios repentinos de demanda, entre ellos, aquellos producidos por desastres naturales o recesiones económicas. El

¹ Elizabeth Wolkomir escribió una versión anterior de este documento publicada el 27 de noviembre de 2017.

² Guam y las Islas Vírgenes participan en el SNAP. Samoa Americana y la Mancomunidad de las Islas Marianas del Norte también reciben subvenciones en bloque de asistencia nutricional en lugar del SNAP.

PAN no puede hacerlo debido a su financiación limitada, y si lo hiciera, tendría que reducir aún más el nivel de beneficios.³

El PAN y el SNAP también comparten ciertas similitudes y diferencias en torno a elementos de supervisión y administración. En Puerto Rico, el PAN está dirigido por la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF), una agencia al amparo del Departamento de la Familia de Puerto Rico. En los estados y aquellos territorios que participan en el SNAP, toca a esos gobiernos estatales y territoriales administrar el programa. Tanto para el SNAP como para el PAN, los estados y territorios dividen los costos administrativos con el gobierno federal. El Servicio de Alimentos y Nutrición (en inglés *Food and Nutrition Service* o FNS) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos supervisa la forma en que los estados y territorios administran el SNAP; igualmente, el FNS supervisa a la ADSEF en su administración del PAN, aunque Puerto Rico implementa algunas funciones independientemente, tales como la certificación de minoristas.

La necesidad de Puerto Rico

Puerto Rico participó en el antecesor del SNAP, el Programa de Cupones para Alimentos (en inglés *Food Stamp Program*), desde que ese programa logró alcance nacional en 1974, y hasta que se reemplazó efectivamente por el SNAP en 1982. En esa transición al SNAP —que se llevó a cabo mediante la Ley Ómnibus de Reconciliación Presupuestaria de 1981 (en inglés *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981*)— el Congreso y el presidente Reagan reemplazaron el Programa de Cupones para Alimentos de Puerto Rico con una subvención en bloque que daría paso al PAN.⁴ En esa transición también se fijaron niveles de financiación muy por debajo de lo que Puerto Rico había estado recibiendo bajo el Programa de Cupones para Alimentos. Cabe señalar que la subvención en bloque del PAN formó parte de una reforma mucho más abarcadora que impuso grandes recortes, no solo a los cupones de alimentos sino también a otros programas de seguridad económica; gran parte de esta reforma se plasmó mediante la propuesta presupuestaria del presidente y en la ley ómnibus citada anteriormente.⁵

La transición a la subvención en bloque produjo un programa de asistencia nutricional que ya no podía servir a tantas personas como antes, a pesar de los altos grados de pobreza y adversidad que se presentaban en Puerto Rico. De hecho, la subvención en bloque obligó a Puerto Rico a fijar niveles de financiación que estaban un 25 por ciento por debajo de lo que los hogares en Puerto Rico habrían recibido bajo el Programa de Cupones para Alimentos. Asimismo, la subvención en bloque

³ Gran parte de este escrito describe al PAN dentro de un contexto previo a la pandemia del COVID-19. Cabe señalar que las crisis económicas y sanitarias provocadas por el COVID-19 han afectado al programa de diversas formas; por ejemplo, la pandemia ha ocasionado un alto grado de necesidad, cambios programáticos provisorios para cumplir con protocolos de distanciamiento social, e incrementos temporeros de fondos federales.

⁴ Oficina de Cuentas del Gobierno (en inglés *Government Accountability Office* o GAO), "Condiciones de nutrición y alternativas de programas en Puerto Rico", julio de 1992, <http://www.gao.gov/assets/160/151923.pdf>.

⁵ Por ejemplo, en el presupuesto del año fiscal 1982, el presidente Reagan propuso otros recortes significativos al Programa de Cupones para Alimentos, así como para Medicaid, programas de nutrición infantil y programas de asistencia de ingresos como la Ayuda a Familias con Niños Dependientes (en inglés *Aid for Families with Dependent Children*). Originalmente, el presupuesto proponía reemplazar a todos los programas de asistencia alimentaria en Puerto Rico, incluidos los de nutrición infantil, con una subvención en bloque. Consulte, de la Oficina de Presupuesto del Congreso, "An Analysis of President Reagan's Budget Revisions for Fiscal Year 1982," marzo de 1981, <https://www.cbo.gov/sites/default/files/97th-congress-1981-1982/reports/81doc11b.pdf>. El Paquete de Reconciliación Ómnibus de 1981 incluyó muchos de los recortes propuestos por el presidente.

tampoco contaba con ajustes automáticos inflacionarios, lo que produjo brechas aún mayores con el pasar del tiempo.⁶ Paralelamente, las tasas de pobreza y desempleo en Puerto Rico también exhibían grandes brechas versus el resto de los EE. UU. Para impedir que los gastos del PAN excedieran el nuevo tope de financiación, Puerto Rico tuvo que concentrar los beneficios en hogares con ingresos más bajos y establecer niveles de beneficios inferiores a los del Programa de Cupones para Alimentos.⁷ En 1984, por ejemplo, los límites de elegibilidad de ingresos en Puerto Rico eran casi un 40 por ciento más bajos de lo que habrían sido en el Programa de Cupones para Alimentos. Estas restricciones de elegibilidad y beneficios contribuyeron a que los participantes del PAN tuvieran menos recursos disponibles para alimentos.⁸

Brindar recursos para comprar alimentos es de especial importancia en Puerto Rico, dadas las altas tasas de pobreza que se presentan en la Isla, y la cantidad limitada de programas que hay disponibles para ayudar a familias de bajos ingresos a satisfacer sus necesidades básicas. Más de dos quintas partes de todos los residentes de Puerto Rico (43 por ciento) y *más de la mitad* de los niños en Puerto Rico (57 por ciento) vivían debajo del umbral de pobreza en 2018, según los datos más recientes de la Oficina del Censo de los EE. UU.⁹ En 2015, aproximadamente un tercio de los residentes adultos de Puerto Rico experimentaron inseguridad alimentaria, que se define como la falta de acceso constante a una alimentación adecuada, según los resultados de un estudio reciente.¹⁰ Esta tasa de inseguridad alimentaria supera por más del doble a una tasa similar para adultos en Estados Unidos, también del 2015; aunque cabe señalar que, debido a ciertas diferencias

⁶ “Evaluation of the Nutrition Assistance Program in Puerto Rico, Volume I: Environment, participation, administrative costs, and program integrity”, Mathematica Policy Research, 1985a, <https://www.mathematica.org/our-publications-and-findings/publications/evaluation-of-the-nutrition-assistance-program-en-puerto-rico-volumen-i-ambiente-participación-administrativo-costos-y-integridad-programa-anteriormente-referido-como-el-puerto-rico-nutrición-evaluación-i>

⁷ *Ibidem*.

⁸ “Evaluation of the Nutrition Assistance Program in Puerto Rico, Volume II: Effects on food expenditures and diet quality,” Mathematica Policy Research, 1985b, <https://www.mathematica.org/our-publications-and-findings/publications/evaluation-of-the-nutrition-assistance-program-in-puerto-rico-volume-ii-effects-on-food-expenditures-and-diet-quality>.

⁹ Estas tasas de pobreza se midieron en la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense (en inglés *American Community Survey*) y la Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico (en inglés *Puerto Rico Community Survey*), encuesta equivalente realizada en Puerto Rico por la Oficina del Censo de los Estados Unidos. Difieren en algunos aspectos de las tasas de pobreza oficiales recopiladas como parte del Suplemento Anual Social y Económico de la Encuesta de Población Actual (en inglés *Annual Social and Economic Supplement to the Current Population*). Brian Glassman, “A Third of Movers From Puerto Rico to the Mainland United States Relocated to Florida in 2018,” Oficina del Censo de EE. UU., 26 de septiembre, 2019, https://census.gov/library/stories/2019/09/puerto-rico-outmigration-increases-poverty-declines.html?utm_campaign=20190926msacos3ccstors&utm_medium=email&utm_source=govdelivery. Para obtener más información sobre las diferencias metodológicas entre estas encuestas, que están diseñadas para estimar la pobreza, consulte la “Fact Sheet: Differences Between the American Community Survey (ACS) and the Annual Social and Economic Supplement to the Current Population Survey (CPS ASEC),” Oficina del Censo de EE. UU., <https://www.census.gov/topics/income-poverty/poverty/guidance/data-sources/acs-vs-cps.html>. Para obtener más información sobre las diferencias entre la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense y la Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico, consulte “A Comparison of the American Community Survey and the Puerto Rico Community Survey,” Oficina del Censo de EE. UU., <https://www.census.gov/content/dam/Census/programs-surveys/acs/Library/OutreachMaterials/ACSFlyers/A%20Comparison%20of%20the%20ACS%20and%20the%20PRC%20Final%20%28300519%29.pdf>.

¹⁰ Myribel Santiago Torres *et al.*, “Seguridad Alimentaria en Puerto Rico,” Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, junio de 2019, <https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/Seguridad%20Alimentaria%20en%20Puerto%20Rico%20-%20Final%20%28300519%29.pdf>.

metodológicas, estas tasas no son directamente comparables.¹¹ El estudio de Puerto Rico señala que aquellas personas con ingresos de menos de \$25,000 anuales son más de tres veces propensas a experimentar inseguridad alimentaria versus aquellos hogares con mayores ingresos.¹² Puerto Rico no ha logrado recuperarse de una recesión económica que comenzó en 2006, y, a la vez, ha sufrido una significativa merma poblacional, el paso devastador de dos huracanes y largas demoras para recibir fondos de reconstrucción. Todos estos golpes han agravado aún más las condiciones de pobreza que se presentan en la Isla.¹³

A pesar de estos desafíos, Puerto Rico recibe menos fondos que otros estados o territorios para algunos programas clave de seguridad económica, por lo que sus residentes tienen menos recursos disponibles para cubrir sus necesidades básicas. Esto realza aún más la importancia del apoyo básico que brinda el PAN. Es cierto que en Puerto Rico sí operan, íntegramente, ciertos programas de seguridad económica como el Seguro Social, y algunos programas federales de nutrición, entre ellos los que financian los comedores escolares. Sin embargo, otros programas tienen limitada su financiación federal, como por ejemplo, Medicaid, cuya financiación en Puerto Rico tiene un tope impuesto por ley. Por ello, Medicaid en Puerto Rico sirve a menos personas, ofrece menos servicios y brinda pagos menores a los proveedores versus el resto de los Estados Unidos. Si Puerto Rico participara plenamente en el programa, no existirían estas limitaciones.¹⁴ También surgen disparidades dentro del programa de Medicare, en donde ciertos adultos mayores de bajos ingresos en Puerto Rico reciben menos asistencia para costear las primas del programa y los medicamentos recetados.¹⁵

¹¹ Cada año, el USDA estima las tasas de prevalencia de inseguridad alimentaria a nivel hogar utilizando como base una encuesta realizada por la Oficina del Censo de los EE. UU. que sirve de complemento a la Encuesta de Población Actual (en inglés *Current Population Survey* o CPS). (Ver Alisha Coleman-Jensen *et al.*, “Household Food Security in the United States in 2017”, Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, septiembre de 2018, <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/90023/err-256.pdf?v=0>.) Si bien la encuesta aplicada en el análisis de Puerto Rico utilizó algunas de las mismas preguntas que la encuesta federal, hubo varias diferencias metodológicas, como se explica en Santiago Torres *et al.* Por ejemplo, el estudio de seguridad alimentaria de Puerto Rico tomó a los adultos individuales como unidad de análisis; empleó una encuesta modificada de la aplicada en el suplemento de la CPS; y se suministró sobre la base de métodos diversos. Utilizando los datos de la CPS, si bien no son directamente comparables, Santiago Torres *et al.* calcularon que la tasa individual de inseguridad alimentaria de 2015 para adultos en los EE. UU. fue del 12.4 por ciento versus 33.2 por ciento en Puerto Rico.

¹² Santiago Torres *et al.*

¹³ Javier Balmaceda, “Long in Recession, Puerto Rico Needs More Than Just COVID-19 Relief to Overcome Its Crises,” CBPP, 7 de mayo, 2020, <https://www.cbpp.org/research/economy/long-in-recession-puerto-rico-needs-more-than-just-covid-19-relief-to-overcome-its>.

¹⁴ Judith Solomon, “Puerto Rico’s Medicaid Program Needs an Ongoing Commitment of Federal Funds,” Center on Budget and Policy Priorities, 22 de abril, 2019, <https://www.cbpp.org/research/health/puerto-ricos-medicaid-program-needs-an-ongoing-commitment-of-federal-funds>.

¹⁵ El Programa de Ahorros de Medicare (en inglés *Medicare Savings Program*) brinda asistencia económica a adultos mayores de bajos ingresos para ayudarles a costear sus primas y costos compartidos de Medicare. Sin embargo, este programa no opera en Puerto Rico, así que muchos adultos mayores tienen que pagar sus propias primas de la Parte B de Medicare. Puerto Rico tampoco tiene acceso al programa de Subsidio por Bajos Ingresos (en inglés *Low-Income Subsidy*) de Medicare, aunque sí recibe una asignación particular de fondos para ayudar a ciertos adultos mayores a costear sus medicamentos recetados. Para obtener información adicional, ver Annie Mach, “Puerto Rico and Health Care Finance: Frequently Asked Questions,” Congressional Research Service, 27 de junio, 2016, <https://fas.org/sgp/crs/row/R44275.pdf>.

Lo mismo ocurre con el programa federal de Seguridad de Ingreso Suplementario (en inglés *Supplemental Security Income* o SSI), que brinda beneficios a personas con discapacidades o de edad avanzada con bajos ingresos y activos que residen en los 50 estados y algunos territorios. En lugar de la SSI, Puerto Rico tiene una subvención limitada llamada Ayuda para Ancianos, Ciegos y Personas con Discapacidades (en inglés *Aid to the Aged, Blind, and Disabled* o AABD). La financiación limitada de la AABD obliga a Puerto Rico a establecer niveles de elegibilidad y beneficios mucho más bajos que los de la SSI. Si Puerto Rico hubiera tenido acceso íntegro a la SSI en 2011, más de 300,000 personas habrían recibido un promedio de más de \$400 mensuales en beneficios federales; estas cifras distan mucho de las reales, ya que ese año la AABD solo pudo brindar un promedio de \$58 a unas 34,000 personas, según un estimado de la Oficina de Cuentas del Gobierno (en inglés *Government Accountability Office* o GAO).¹⁶

Al igual que todos los estados, Puerto Rico recibe una subvención en bloque para financiar la Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (en inglés *Temporary Assistance for Needy Families* o TANF), programa que tiene como fin proveer asistencia económica directa a familias que tienen dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, la subvención en bloque que reciben Puerto Rico y otros territorios tiene algunas limitaciones que los estados no enfrentan, entre ellas, un tope de financiación federal para aquellos programas costeados por la subvención.¹⁷ Debido a la financiación limitada de la TANF, condición que afecta a todos los estados y territorios, Puerto Rico solo puede proporcionar este tipo de asistencia a una ínfima parte de las familias que viven debajo del umbral de pobreza. En 2017, por ejemplo, la TANF en Puerto Rico solo pudo brindarle asistencia a 4 de cada 100 de estas familias.¹⁸

Puerto Rico tampoco puede acceder al Crédito Contributivo por Trabajo (en inglés *Earned Income Tax Credit* o EITC) o el Crédito Contributivo por Niños (en inglés *Child Tax Credit* o CTC) de la misma forma en que lo harían los residentes de los 50 estados y el Distrito de Columbia. El EITC federal no está disponible para los residentes de Puerto Rico, y el CTC solo está disponible para familias que tengan tres o más niños. En 2019, Puerto Rico estableció su propia versión del EITC utilizando fondos locales. Sin embargo, debido a las limitaciones económicas que enfrenta Puerto Rico, su EITC solo es capaz de brindar beneficios muy pequeños versus los que ofrece el EITC federal a familias trabajadoras en el resto del país.¹⁹

¹⁶ GAO, “Information on How Statehood Would Potentially Affect Selected Federal Programs and Revenue Sources,” marzo 2014, <https://www.gao.gov/assets/670/661334.pdf>, y Servicio de Investigación del Congreso, “Cash Assistance for the Aged, Blind, and Disabled in Puerto Rico,” 26 de octubre, 2016, <https://fas.org/sgp/crs/row/cash-aged-pr.pdf>.

¹⁷ GAO, 2014.

¹⁸ Cálculo del CBPP utilizando datos de la Oficina de Asistencia Familiar del Departamento de Salud y Servicios Humanos para los participantes de la TANF (Total Families, TANF and SSP-MOE Combined, 2017, <https://www.acf.hhs.gov/ofa/resource/tanf-caseload-data-2017>), y el total de familias en situación de pobreza de la Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico de la Oficina del Censo de los EE. UU., Tabla C17010, “Poverty Status in the Past 12 Months of Families by Family Type by Presence of Related Children Under 18 Years”, Estimaciones de 1 año de la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense de 2016 y 2017. Para ver estimaciones que miden el alcance de la TANF en los estados, vea Ife Floyd, Ashley Burnside y Liz Schott, “TANF Reaching Few Poor Families”, Center on Budget and Policy Priorities, actualizado el 28 de noviembre de 2018, <https://www.cbpp.org/research/food-assistance/how-is-food-assistance-different-in-puerto-rico-than-in-the-rest-of-the->

¹⁹ Javier Balmaceda, “Puerto Rico on Verge of Implementing an EITC,” CBPP, 10 de diciembre, 2018, <https://www.cbpp.org/blog/puerto-rico-on-verge-of-implementing-an-eitc>.

Estructura de financiación

El SNAP es un programa de “derecho a subsidios” (en inglés *entitlement*), lo que significa que cualquier persona que cumpla con las reglas del programa puede y tiene derecho a recibir los beneficios. Esta estructura le permite al SNAP apoyar, rápida y eficazmente, a familias y comunidades de bajos ingresos, sobre todo en aquellas instancias de mayor necesidad. La cantidad de personas inscritas en el SNAP se expande ante contracciones económicas o desastres, y se contrae cuando la economía se recupera y merman los grados de pobreza; esto sin necesidad de que el Congreso o el presidente de los EE. UU. tomen medidas adicionales. De este modo, el SNAP tiene suficiente flexibilidad para ayudar a las familias más necesitadas a superar períodos breves de desempleo, así como otros contratiempos familiares. Los beneficios alimentarios que ofrece el SNAP se financian con dólares federales, mientras los costos administrativos del programa se comparten equitativamente entre los gobiernos estatales y el gobierno federal.

El PAN se financia mediante una subvención en bloque (en inglés *block grant*) que el gobierno federal le otorga a Puerto Rico. Esta subvención implica que la Isla cuenta con un nivel fijo de financiación anual para brindar asistencia alimentaria, independientemente de cuál pueda ser la necesidad del momento. Es por eso que, a diferencia del SNAP, el PAN *no puede* expandirse automáticamente para satisfacer mayores grados de necesidad cuando se desatan contracciones económicas o desastres naturales. También es por eso que, históricamente, Puerto Rico ha tenido que fijar criterios de elegibilidad y beneficios inferiores a los del SNAP. Como parte de una evaluación integral en 2010, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (en inglés *US Department of Agriculture* o USDA) determinó que, si Puerto Rico participara en el SNAP, presupuestaría casi un 23 por ciento más en asistencia nutricional, y, por tanto, podría acoger a más beneficiarios y entregar mayores beneficios.²⁰

La subvención federal en bloque cubre todos los beneficios alimentarios del PAN y el 50 por ciento de los costos administrativos. El otro 50 por ciento lo cubre Puerto Rico.²¹

Desde sus inicios, la subvención en bloque del PAN, que se financiaba con \$825 millones por año, era cerca de un 25 por ciento menor versus lo que recibía Puerto Rico mediante el Programa de Cupones para Alimentos. Además, como esta subvención en bloque no contaba con ajustes anuales inflacionarios, la financiación del PAN fue mermando aún más con el pasar del tiempo. Entre 1987 y 1990, el gobierno federal aprobó aumentos anuales de un 3 por ciento para la subvención en bloque;²² también concedió algunos incrementos anuales, aunque más modestos, a principios de los años 90. Estos aumentos no siempre fueron lo suficientemente grandes para igualar la inflación de los costos alimentarios, y, por tanto, provocaron fluctuaciones en el valor real de la subvención en bloque. Para evitar esas fluctuaciones, el proyecto de ley agrícola de 1996 (en inglés *1996 farm bill*) ajustó los fondos anualmente entre 1996 y 2002 sobre la base de proyecciones inflacionarias; lo

²⁰ Anne Peterson *et al.*, “Implementing Supplemental Nutrition Assistance Program in Puerto Rico: A Feasibility Study,” junio, 2010, <https://www.fns.usda.gov/snap/implementing-supplemental-nutrition-assistance-program-puerto-rico-feasibility-study>.

²¹ Algunas funciones que realiza el gobierno federal en el SNAP las ejecuta Puerto Rico en el PAN. Por ende, los gastos administrativos del PAN se dividen con el gobierno federal, en lugar de ser financiados en su totalidad a nivel federal. Por ejemplo, el USDA investiga y supervisa a minoristas para verificar su cumplimiento, función que gestiona Puerto Rico directamente y que está incluida en los costos administrativos.

²² GAO, “Food Assistance: Nutrition Conditions and Program Alternatives in Puerto Rico”, julio de 1992, <http://www.gao.gov/products/RCED-92-114>.

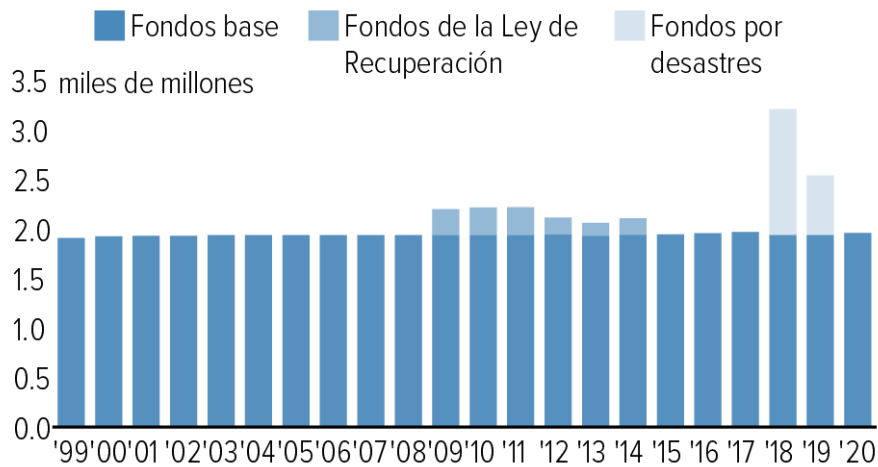
mismo hizo el proyecto de ley agrícola de 2002, que empleó los ajustes correspondientes para atajar la inflación de los precios alimentarios en años venideros.²³

En el año fiscal 2018, la financiación federal del PAN fue de unos \$1,920 millones.²⁴ Fuera de los aumentos temporales que haya recibido el PAN mediante la Ley de Recuperación de 2009 (en inglés *2009 Recovery Act*) y los desastres naturales recientes (descritos a continuación), la financiación del programa se ha mantenido mayormente estática en los últimos veinte años luego de tomar en cuenta la inflación de los costos alimentarios. (Ver Figura 1.)

FIGURA 1

Los fondos base del PAN se han mantenido estáticos en las décadas recientes

Fondos del Programa de Asistencia Nutricional de Puerto Rico por año fiscal



Notas: Cifras modificadas según las tasas de inflación alimentaria obtenidas a través de los Planes de Alimentos Económicos del Departamento de Agricultura desde junio de 1998 hasta junio de 2019. En los años fiscales 2009-2014, el PAN recibió fondos suplementarios mediante la Ley de Recuperación de 2009. El Congreso autorizó fondos adicionales después de los huracanes Irma y María en el otoño de 2017 por un total de \$1,270 millones, que se utilizaron en los años fiscales 2018 y 2019. Además, se asignaron \$600 millones adicionales en fondos por desastre para el PAN en 2019, que se emplearon en los años fiscales 2019 y 2020.

Fuente: Datos del Servicio de Alimentos y Nutrición, y del Programa de Asistencia Nutricional

CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES | CBPP.ORG

Los estados y territorios participantes del SNAP que experimentan desastres naturales pueden solicitarle al USDA beneficios especiales para atender este tipo de situaciones. Estos beneficios

²³ Así como sucede con los beneficios del SNAP, la subvención en bloque del PAN se ajusta anualmente según los cambios porcentuales que haya experimentado el Plan de Alimentos Económicos (en inglés *Thifty Food Plan*) del USDA en junio del año anterior.

²⁴ Como se describe en el recuadro, “Financiación por desastres después de los huracanes Irma y María”, el Congreso aprobó dos aumentos temporales de fondos del PAN después de los huracanes Irma y María: uno de \$1,270 millones que sirvió para financiar mayores beneficios desde marzo de 2018 hasta febrero de 2019, y otro, de \$600 millones, que Puerto Rico utilizó para aumentar los beneficios nuevamente, por un período aproximado de un año a partir de agosto de 2019.

comprenden ayudas para hogares nuevos afectados por desastres a través de una solicitud simplificada. También comprenden beneficios suplementarios o sustitutivos para hogares participantes que hayan perdido alimentos debido al desastre. El proceso para activar este tipo de beneficios no requiere deliberaciones del Congreso, y el trámite de aprobación correspondiente con el USDA es sencillo. Generalmente, estos programas comienzan a funcionar poco después del desastre, ya sea al cabo de algunos meses, o, a menudo, de días o semanas.

En cambio, el PAN no cuenta con un mecanismo automático para brindar beneficios por desastres. Como lo demostraron recientemente los huracanes Irma y María (ver recuadro), Puerto Rico depende del Congreso para la aprobación de estos fondos adicionales, que además requieren que la Isla presente un plan integral, sujeto a la aprobación del USDA, para detallar el uso de estos fondos. Ambos pasos pueden retrasar significativamente la entrega de estos beneficios; tan así que un informe reciente de la Oficina del Inspector General del USDA constató que no fue hasta casi seis meses luego del huracán María que Puerto Rico recibió la autorización para comenzar a implementar un programa de asistencia nutricional para desastres. En cambio, las Islas Vírgenes, que participan en el SNAP y disponen del programa de desastres, ya estaban brindando este tipo de ayudas en noviembre de 2017, tan solo 47 días después del huracán María.²⁵ El informe del USDA concluyó que la falta de autoridad de Puerto Rico para brindar este tipo de ayudas por desastre impidió que la Isla planificara y proporcionara estos beneficios oportunamente.

Financiación por desastre después de los huracanes Irma y María

Los huracanes Irma y María devastaron a Puerto Rico en septiembre de 2017. El Congreso y el Presidente entregaron aproximadamente \$1,270 millones en fondos adicionales para el PAN en octubre de 2017 que la Isla comenzó a usar en marzo de 2018. Puerto Rico y el USDA firmaron un acuerdo que requería que la Isla le presentara un plan integral al USDA antes de que pudiera usar la financiación adicional. El USDA aprobó este plan en febrero de 2018.

La administración del PAN utilizó los fondos adicionales para aumentar los beneficios y elevar los límites de ingresos para entrar al programa, incrementando modestamente el número de participantes del PAN. Por ejemplo, bajo las reglas regulares del PAN una familia de tres personas debe tener un ingreso neto mensual inferior a \$599 para recibir un beneficio mensual máximo de \$315. Con los fondos para desastres, ese mismo hogar aún calificaba con un ingreso de \$1,606 y podía obtener un beneficio básico máximo de \$511. Puerto Rico tuvo que revertir estas expansiones de beneficios en marzo de 2019, una vez se agotaron los fondos adicionales que había otorgado el gobierno federal. Sin embargo, la Isla mantuvo y actualizó algunos de los niveles de elegibilidad más altos.

En junio de 2019, el Congreso proporcionó \$600 millones adicionales para complementar la financiación del PAN. Puerto Rico presentó un plan para la aprobación del USDA antes de usar los fondos, y, en agosto de 2019, comenzó a complementar los beneficios de los participantes existentes por un año más. Con estos nuevos fondos, la Isla ha mantenido los límites de elegibilidad altos desde marzo de 2019. Por ejemplo, para ser elegible, un hogar de tres personas debe tener un ingreso neto de \$1,706 o menos y podría recibir un beneficio básico máximo de \$315, más un suplemento mensual de \$98, según el plan integral que el USDA le aprobó a Puerto Rico.

²⁵ Oficina del Inspector General del USDA, “Review of FNS’ Nutrition Assistance Program Disaster Funding to Puerto Rico as a Result of Hurricanes Irma and Maria,” Informe de auditoría 27702-0001-22, octubre de 2019, <https://www.usda.gov/oig/webdocs/27702-0001-22.pdf>.

Elegibilidad

La mayor parte de las reglas de elegibilidad del SNAP se establecen a nivel federal y son uniformes en todo el país. Según las reglas federales, un hogar debe cumplir con tres criterios para obtener beneficios del SNAP: (1) ingreso bruto mensual igual o inferior al 130 por ciento del umbral de pobreza, o \$2,311 para una familia de tres personas en el año fiscal 2020;²⁶ (2) ingreso mensual neto (ingreso después de aplicar las deducciones elegibles) igual o por debajo del 100 por ciento del umbral de pobreza, o alrededor de \$1,778 al mes para una familia de tres personas en el año fiscal 2020; y (3) activos por debajo de ciertos límites: en el año fiscal 2020 fueron de \$2,250 para hogares sin un adulto mayor o una persona con discapacidad, y de \$3,500 para aquellos con un adulto mayor o una persona con discapacidad. Los estados tienen suficiente flexibilidad para reducir estos límites, y muchos lo hacen.²⁷

La elegibilidad del PAN se determina a partir de los ingresos netos y los límites de activos.²⁸ El PAN no requiere pruebas de ingresos brutos. En su plan estatal anual, que va sujeto a la aprobación del USDA, Puerto Rico establece criterios específicos de elegibilidad y otros parámetros del programa. Por ejemplo, a partir de marzo de 2019, un hogar de tres personas debía tener un ingreso neto igual o inferior a \$1,706 para ser elegible. Si bien las reglas originales del programa establecían un nivel de ingresos mucho más bajo —\$599 para una familia de tres en 2019— Puerto Rico pudo aumentar los límites de ingresos luego de recibir fondos adicionales del PAN por motivo de los huracanes Irma y María. Este aumento en los límites de ingresos produjo un aumento de participación de un 10 por ciento. Los beneficios de los participantes se redujeron a niveles previos cuando estos fondos adicionales se agotaron en marzo de 2019, aunque Puerto Rico continuó manteniendo los límites de ingresos de elegibilidad más altos.

Para ser elegible para el PAN, los hogares deben tener activos equivalentes o inferiores a \$5,000 (o \$15,000 para hogares con adultos mayores), aunque es muy probable que la mayoría de estos hogares ya tenga activos muy por debajo de esta suma.²⁹ Los activos comprenden, por ejemplo, cuentas bancarias, y a veces, pero no siempre, el valor de vehículos o bienes inmobiliarios.

²⁶ Aquellos hogares con al menos un adulto mayor o una persona con discapacidad no necesitan cumplir con este tope.

²⁷ Los estados tienen flexibilidad para elevar los límites de ingresos y levantar o eliminar la prueba de activos para los hogares que son categóricamente elegibles para el SNAP. Para obtener más información, consulte Dottie Rosenbaum, “SNAP’s ‘Broad-Based Categorical Eligibility’ Supports Working Families and Those Saving for the Future,” Center on Budget and Policy Priorities, actualizado el 30 de julio de 2019, <https://www.cbpp.org/research/food-Assistance/snaps-wide-based-categorical-eligibility-support-working-Families-and>.

²⁸ Aunque ambos programas utilizan el "ingreso neto" para determinar la elegibilidad, existen varias diferencias clave. Cada programa define la composición del hogar de manera distinta. El SNAP considera los ingresos obtenidos de sueldos, salarios, propinas, comisiones, trabajo por cuenta propia y contratación independiente, así como los ingresos no devengados. El PAN considera categorías de ingresos similares, pero aplica más exenciones y exclusiones a algunas categorías de ingresos. Por ejemplo, las reglas del PAN solo incluyen una parte de los ingresos del Seguro Social para algunas unidades, tales como las que consisten únicamente de adultos mayores o de personas con discapacidades. Ambos programas tienen deducciones para reflejar el ingreso disponible, pero esas deducciones difieren. Por ejemplo, el SNAP les permite a los participantes deducir el exceso de costos de vivienda y el PAN no lo hace, pero el PAN tiene deducciones específicas para ciertos grupos, entre ellos, algunos agricultores y productores de productos agrícolas específicos, adultos mayores, personas con discapacidades y enfermos terminales. Ver Peterson *et al.*

²⁹ Por ejemplo, un informe de 2013 sobre la Encuesta de Finanzas del Consumidor de Puerto Rico de 2007 (en inglés *Puerto Rico Survey of Consumer Finances*) detectó que solo un tercio de las familias en el quintil inferior de ingresos tenían activos financieros, como cuentas bancarias, y el valor promedio era de aproximadamente \$500 para aquellos que sí

Los niveles de elegibilidad del SNAP se establecen según los niveles de pobreza, y todas las personas elegibles que lo soliciten pueden recibir beneficios. En cambio, para el PAN, la ADSEF debe establecer niveles de elegibilidad según la financiación fija del programa y no de los niveles de pobreza que hay en Puerto Rico.

En ambos programas, los solicitantes deben cumplir con ciertos requisitos no financieros, además de los topes de ingresos y activos antes mencionados. Los dos programas tienen reglas similares con respecto a la elegibilidad de personas que no tengan ciudadanía, pero hay otras reglas de elegibilidad que varían según el programa. Por ejemplo, los criterios de elegibilidad para la mayoría de las personas cursando estudios universitarios son más limitados en el SNAP que en el PAN.³⁰ Sin embargo, el PAN exige que las familias participantes demuestren que los niños en edades escolares están debidamente matriculados en un colegio o que reciben educación en el hogar, mientras que en el SNAP esto no es obligatorio.

En el SNAP, los adultos sin hijos dependientes en su hogar y sin discapacidades documentadas están sujetos a una regla bastante severa que impone un límite de tres meses de beneficios del SNAP cada tres años, a menos que trabajen un mínimo de 20 horas semanales o que participen en un programa de capacitación laboral o de subsidios laborales para desempleados. Esta población también es elegible si cumple con ciertas exenciones, como por ejemplo, vivir en un área en donde se haya levantado provisoriamente el límite de tiempo que se pueda participar en el SNAP debido a un alto grado de desempleo.³¹ Esta regla, sin embargo, no obliga a los estados a ofrecerles puestos de trabajo u oportunidades dentro de programas de capacitación laboral a las personas que están sujetas al límite de tiempo. Por tanto, a estos participantes se les expulsa del SNAP luego de tres meses, independientemente de que estén buscando trabajo o de que estén dispuestos a participar en un programa de capacitación laboral autorizado.³² El PAN no tiene esta restricción.³³

tenían cuentas. Ver Harold J. Toro-Tulla, “Puerto Rico Survey of Consumer Finances: Top-line Report,” Center for a New Economy, noviembre de 2013, <https://grupocne.org/wp-content/uploads/2013/11/TopLine-Report-FINAL.for.web.pdf>.

³⁰ En el SNAP, los estudiantes de 18 a 49 años matriculados en instituciones de educación superior durante más de medio tiempo no son elegibles para el SNAP a menos que cumplan con ciertas exenciones, tales como tener un empleo de 20 horas o más por semana, participar en un programa de estudio y trabajo, o cuidar a niños pequeños o niños mayores sin acceso a centros de atención infantil. El PAN no limita la elegibilidad de los estudiantes universitarios más allá de otras reglas de elegibilidad de ingresos, y los estudiantes universitarios a tiempo completo pueden deducir \$100 de sus ingresos brutos.

³¹ La Administración Trump estableció recientemente una regla que impone requisitos más rigurosos para lograr exenciones del límite de tiempo. Ver Robert Greenstein, “New SNAP Rule Would Cost Many of Nation’s Poorest Their Food Aid,” Center on Budget and Policy Priorities, 4 de diciembre, 2019, <https://www.cbpp.org/press/statements/new-snap-rule-would-cost-many-of-nations-poorest-their-food-aid>.

³² Para obtener más información, consulte Ed Bolen and Stacy Dean, “Waivers Add Key State Flexibility to SNAP’s Three-Month Time Limit,” Center on Budget and Policy Priorities, actualizado el 6 de febrero de 2018, <https://www.cbpp.org/research/food-assistance/waivers-add-key-state-flexibility-to-snaps-three-month-time-limit>.

³³ En el Plan de Operaciones del Estado de 2020, la ADSEF indicó que la agencia estaba trabajando para llegar a un acuerdo con la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico sobre un plan de implementación que, entre diversos cambios, impondría un requisito de trabajo. Según lo que la Junta ha recomendado, este requisito quitaría la asistencia alimentaria a los participantes que no estén trabajando o participando en un programa de capacitación laboral (por un número determinado de horas). En octubre de 2020, aún no se había implementado el requisito laboral debido a limitaciones de personal y otros recursos.

Proceso de solicitud

En el SNAP, los estados y territorios participantes (o a veces los condados de algunos estados) deben administrar el programa sobre la base de normas federales, pero a su vez cuentan con cierta discreción para gestionar diversos aspectos. En la mayoría de los estados, el proceso de solicitud puede hacerse en persona en una oficina local de servicios sociales, o enviarse por internet. En algunos estados, también puede presentarse una solicitud por teléfono. En la mayoría de los estados, generalmente, existe la opción de completar y enviar una solicitud por correo tradicional o fax. Los solicitantes deben participar en una entrevista de elegibilidad que, en la mayoría de los estados, puede hacerse por teléfono. Como parte del proceso de solicitud, deben evidenciarse numerosos aspectos de elegibilidad, entre ellos, identidad, residencia, estado migratorio, composición del hogar, ingresos y recursos, y gastos deducibles. Los hogares que ya han sido aprobados y que están recibiendo beneficios deben volver a solicitar el SNAP cada cierto tiempo. El estado determina la frecuencia con la que los hogares deben volver a solicitar el SNAP; comúnmente, es de seis a 12 meses para la mayoría de las familias, y de 12 a 24 meses para adultos mayores y personas con discapacidades. Los hogares que participan en el SNAP también deben informar ciertos cambios que puedan ocurrir a medida que pase el tiempo, como por ejemplo, fluctuaciones de ingresos.

El proceso de solicitud para el PAN es similar. Típicamente, las solicitudes se presentan personalmente en una oficina local. Luego sigue una entrevista que también suele ser en persona y en la que se deben presentar comprobantes tales como cantidad de ingresos. Los solicitantes pueden entregar la información que determina su elegibilidad por internet o llamando a una línea directa que luego transmite su información a una oficina local. Una vez se recibe la información, esa oficina local se comunica con los solicitantes para programar una entrevista. Al igual que en el SNAP, los hogares que participan en el PAN también se certifican por períodos similares: de seis a 12 meses para la mayoría de las familias, y de 12 a 24 meses para hogares con adultos mayores y personas con discapacidades. Además, deben informar si hay cambios en ingresos, así como otros detalles relevantes. (La Ley Familias Primero de Respuesta al Coronavirus de 2020, conocida en inglés como *Families First Coronavirus Response Act*, permitió que los estados modificaran provisoriamente algunos procedimientos del SNAP. Por ejemplo, casi todos los estados obtuvieron una dispensa para poder procesar solicitudes sin tener que realizar entrevistas, y también obtuvieron dispensas para poder extender los períodos de certificación de aquellos hogares que les tocara renovar sus beneficios del SNAP durante la pandemia.³⁴)

Cálculo de beneficios

Tanto el SNAP como el PAN determinan los niveles de beneficios en función del tamaño del hogar y otras características. Los hogares muy pobres reciben mayores beneficios, ya que necesitan más ayuda para lograr una dieta adecuada. En términos históricos, los beneficios del SNAP casi siempre han sido más generosos que los del PAN.³⁵

³⁴ Dottie Rosenbaum et al., “USDA, States Must Act Swiftly to Deliver Food Assistance Allowed by Families First Act,” CBPP, 7 de abril, 2020, <https://www.cbpp.org/research/food-assistance/usda-states-must-act-swiftly-to-deliver-food-assistance-allowed-by-families>.

³⁵ En años recientes —previo a los aumentos logrados con los fondos para desastres— los beneficios promedio del PAN han sido relativamente similares a los beneficios del SNAP. Sin embargo, esta comparación no capta la disparidad que surge del cálculo que hace cada programa para determinar beneficios. Si los participantes del PAN recibieran beneficios sobre la base del mismo cálculo que se emplea en el SNAP, los valores promedio serían significativamente más altos que los del SNAP. Esto se debe a que el cálculo de beneficios del SNAP genera mayores beneficios para

La fórmula de beneficios del SNAP supone que las familias utilizan el 30 por ciento de sus ingresos netos para comprar alimentos. El SNAP compensa la diferencia que haya entre ese 30 por ciento y el costo de llevar una dieta adecuada dentro del Plan de Alimentos Económicos (*en inglés Thrifty Food Plan*), una dieta estándar establecida por el USDA según el tamaño del hogar que se actualiza anualmente tomando en cuenta la inflación de los costos alimentarios. Por eso, puede decirse que los beneficios del SNAP se basan, teóricamente, sobre costos alimentarios, aunque hay evidencia reciente que sugiere que estos beneficios no alcanzan a satisfacer las necesidades alimentarias de muchos hogares.³⁶ Los beneficios del SNAP se calculan siguiendo reglas federales, pero los estados disponen de ciertas opciones que influyen en varios aspectos del cálculo de beneficios; por ejemplo, los estados pueden modificar las deducciones que se usan para determinar el ingreso neto.³⁷

Puerto Rico determina los montos de los beneficios del PAN sobre la base de un esquema de beneficios lo suficientemente bajos para garantizar que el pago de beneficios no exceda la financiación del programa. A diferencia del SNAP, la financiación limitada del PAN implica que el programa carece de fondos suficientes para brindar beneficios –sobre la base de necesidades alimentarias– a todas aquellas personas que sean elegibles. Por este motivo, el PAN debe determinar sus beneficios en función de los fondos que tenga disponibles. Por ejemplo, si ante una crisis el PAN recibe un gran caudal de solicitudes que excede la financiación del programa, la ADSEF se verá obligada a reducir el número de participantes o el nivel de beneficios, o una combinación de ambos para no exceder su presupuesto. En cambio, el SNAP puede garantizar beneficios consistentes a toda familia que pida ingresar al programa. En términos comparados, la gran mayoría de las familias participantes del PAN recibiría mayores beneficios bajo el SNAP; de hecho, en muchos casos los aumentos serían muy significativos.³⁸

hogares con ingresos más bajos, y, en efecto, los hogares del PAN tienen ingresos que son significativamente más bajos que los del SNAP. Por ejemplo, en 2018, alrededor del 65 por ciento de los hogares del PAN tenía ingresos en o por debajo del umbral de pobreza federal versus un 38 por ciento de los hogares del SNAP. También es cierto que, debido a las diferencias que existen en estos cálculos, hay ciertos participantes del PAN que no recibirían mayores beneficios en el SNAP. Por ejemplo, ciertos hogares con adultos mayores recibirían menores beneficios en el SNAP versus el PAN puesto que la estructura de beneficios del PAN concentra ayudas para esos hogares.

³⁶ Steven Carlson, “More Adequate SNAP Benefits Would Help Millions of Participants Better Afford Food,” Center on Budget and Policy Priorities, 30 de julio, 2019, <https://www.cbpp.org/research/food-assistance/more-adequate-snap-benefits-would-help-millions-of-participants-better>.

³⁷ Para obtener más información sobre el cálculo de beneficios del SNAP, consulte “A Quick Guide to SNAP Eligibility and Benefits,” Center on Budget and Policy Priorities, actualizado el 1 de noviembre de 2019, <https://www.cbpp.org/research/food-assistance/a-quick-guide-to-snap-eligibility-and-benefits>.

³⁸ Es difícil proyectar qué cantidad de beneficios obtendrían las familias participantes del PAN bajo los parámetros del SNAP. El no saber qué opciones estatales elegiría Puerto Rico bajo el SNAP, así como la escasez de datos sobre los precios alimentarios en la Isla, dificultan mucho este ejercicio, sobre todo para estimar niveles de beneficios máximos. (Un estudio de la USDA determinó que los beneficios que obtendrían los participantes del PAN bajo el SNAP serían, en promedio, un 10 por ciento más alto, y aún mayores para hogares con muy pocos ingresos. Sin embargo, para aquellos hogares participantes del PAN que solo comprenden adultos mayores, habría una reducción promedio de beneficios del 10 por ciento bajo el SNAP. El mismo estudio determinó que la transición al SNAP significaría un aumento de participación del 15 por ciento, aunque es posible que esta cifra haya cambiado debido a las mermas poblacionales que ha sufrido Puerto Rico y los cambios de elegibilidad que ha implementado el PAN recientemente.) Un análisis inédito del CBPP sobre datos administrativos del PAN también determinó que la gran mayoría de los hogares participantes del PAN lograría un aumento en beneficios si participara en el SNAP, sobre todo aquellos hogares con ingresos muy bajos.

La ADSEF desarrolla una tabla que fija el máximo de beneficios básicos que los participantes recibirán mensualmente, según el tamaño del hogar y cantidad de ingresos. Cada adulto mayor también recibe un 20 por ciento adicional al beneficio estándar.³⁹ Como se describe en el recuadro, los niveles de beneficios han aumentado en los últimos meses debido a los fondos adicionales que ha recibido Puerto Rico por motivo de desastres naturales.

Además de los beneficios base, los participantes reciben ajustes regularmente. Si el costo total para proporcionar estos beneficios básicos cae por debajo del presupuesto en un determinado mes, el PAN distribuye el excedente a sus participantes utilizando una fórmula. Esto significa que, casi todos los meses, los participantes reciben este ajuste –que varía mensualmente dependiendo del excedente– más sus beneficios base. Por ejemplo, como señala la Tabla 1, de marzo a junio de 2019 –período en el que no hubo aumentos provisorios– el beneficio básico máximo para un hogar de tres personas era de \$315, pero con el ajuste terminó ascendiendo a \$381.⁴⁰ Aún así, un hogar de tres personas con el beneficio máximo del SNAP habría recibido \$505 en el año fiscal 2019, y aún más estando en Alaska, Hawaii, Guam y las Islas Vírgenes (por ejemplo, \$650 en las Islas Vírgenes.⁴¹)

En algunas regiones de Puerto Rico, se toma cerca del 4 por ciento de los beneficios que provienen de este ajuste y se entrega en cupones que los participantes pueden redimir en mercados agrícolas o Mercados Familiares (en inglés *Family Markets*). Asimismo, los participantes reciben un ajuste anual de beneficios cuando sobran fondos al final del año fiscal.

El análisis del CBPP también halló que, debido a que el PAN ofrece beneficios concentrados a hogares con adultos mayores, muchos de estos hogares –posiblemente la mayoría en ciertos escenarios– perdería beneficios bajo el SNAP.

³⁹ Los beneficios básicos del PAN se calculan sobre la base del tamaño del hogar y el ingreso neto. Las regulaciones del programa estipulan que los adultos mayores deben recibir un aumento del 20 por ciento sobre este beneficio básico, correspondiente a un hogar del mismo tamaño con cero ingresos netos. El PAN también permite que los hogares con adultos mayores soliciten como unidades independientes, y que descuenten ciertas porciones de su ingreso como retirados, por ejemplo el Seguro Social, para que puedan acceder a mayores beneficios del PAN.

⁴⁰ Mediante una solicitud al Instituto de Estadísticas de Puerto Rico y en colaboración con el Dr. Héctor Cordero-Guzmán, el CBPP obtuvo datos administrativos anonimizados del PAN provistos por el Departamento de la Familia de Puerto Rico.

⁴¹ Debido a que el PAN y el SNAP tienen distintas fórmulas para calcular el ingreso neto (como se explica en la nota #28), no todos los hogares que reciben el beneficio máximo del PAN calificarían para el beneficio máximo del SNAP. Para cada programa, la escala en la que caen los beneficios a medida que aumentan los ingresos es distinta. Por ende, las diferencias entre los beneficios máximos del PAN y el SNAP no necesariamente equivalen a las diferencias entre los beneficios promedio de cada programa. Generalmente, los hogares participantes del PAN que reciben beneficios inferiores al máximo no enfrentan una disparidad tan grande versus lo que obtendrían en el SNAP.

TABLA 1

Los beneficios máximos son más bajos en el PAN que en el SNAP

Tamaño del hogar	Beneficio base máximo del PAN, marzo - junio 2019	Beneficios del PAN después de los ajustes para los hogares que reciben el beneficio máximo, marzo -junio 2019	Beneficio máximo del SNAP, año fiscal 2019
1	\$112	\$146	\$192
2	\$216	\$274	\$353
3	\$315	\$381	\$505
4	\$410	\$493	\$642
5	\$499	\$600	\$762

Fuente: Plan estatal del PAN 2020 y análisis del CBPP sobre los datos administrativos del PAN (para los beneficios del PAN) y sobre los datos publicados del USDA (para los beneficios del SNAP). Los hogares de seis o más personas no se muestran, pero también tienen las cantidades de los beneficios máximos correspondientes para cada programa.

Notas: Las cantidades del beneficio máximo del PAN no incluyen el suplemento para los hogares conformados por adultos mayores. Estos beneficios máximos son para los meses que van de marzo a julio de 2019, cuando los aumentos temporales de beneficios por desastre no se habían implementado. Según las reglas de cada programa, los hogares sin ingresos netos (ingresos después de que se aplican deducciones) o con ingresos netos muy bajos reciben el beneficio máximo; para los hogares con ingresos más altos, los beneficios también disminuyen en cada programa, aunque con reglas distintas. Por lo tanto, no todos los hogares reciben el beneficio máximo: cerca del 50 por ciento de los hogares del PAN de marzo a junio de 2019 y cerca del 37 por ciento de los hogares del SNAP en año fiscal 2018 (los datos disponibles más recientes), recibieron el beneficio máximo. Ya que las reglas para calcular los beneficios y los ingresos son diferentes en cada programa, no todos los hogares que reciben el beneficio máximo bajo las reglas del PAN recibirían el beneficio máximo bajo las reglas del SNAP. Las diferencias entre los beneficios máximos del PAN y los del SNAP no representan las diferencias de los beneficios globales ni de los beneficios promedio entre los programas.

Intercambio de beneficios y minoristas

Los hogares participantes del SNAP reciben una tarjeta EBT que se carga con beneficios una vez al mes. Los estados pueden optar por emitir todos los beneficios un mismo día o escalonar la entrega para que diferentes hogares los reciban en distintos días del mes. La mayoría de los estados opta por entregar los beneficios escalonadamente. Los hogares deben recibir sus beneficios mensuales cerca del mismo día; por ley, se exige que no transcurran más de 40 días entre una entrega y otra.⁴² Los miembros del hogar pueden usar la tarjeta EBT para comprar alimentos en cualquiera de los más de 250,000 minoristas autorizados en todo el país, entre ellos, supermercados, supertiendas, colmados, almacenes, tiendas especializadas y mercados agrícolas. Los colmados constituyen la categoría más grande de minoristas del SNAP, aunque los participantes utilizan más del 80 por ciento de sus beneficios en supermercados y supertiendas.⁴³ Las tarjetas EBT del SNAP se pueden usar para hacer compras elegibles en cualquier estado, independientemente de dónde se emitan los beneficios. Generalmente, los participantes del SNAP pueden comprar alimentos para consumo o preparación

⁴² Para obtener más información, consulte Dottie Rosenbaum, “Many SNAP Households Will Experience Long Gap Between Monthly Benefits Despite End of Shutdown,” Center on Budget and Policy Priorities, actualizado el 4 de febrero de 2019, <https://www.cbpp.org/research/food-assistance/many-snap-households-will-experience-long-gap-between-monthly-benefits>.

⁴³ “Fiscal Year 2018 Year End Summary,” Servicio de Alimentos y Nutrición, USDA, <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/media/file/2018SNAPRetailerManagementYearEndSummary.pdf>.

doméstica, y tienen prohibida la compra de bebidas alcohólicas, cigarrillos, suplementos vitamínicos, comidas calientes o productos no comestibles tales como artículos para el hogar.

Al igual que el SNAP, los participantes del PAN reciben beneficios mensualmente en tarjetas EBT conocidas como Tarjetas de la Familia. Los beneficios del PAN solo pueden utilizarse para comprar alimentos elegibles en minoristas certificados en Puerto Rico. Los alimentos elegibles del PAN se definen similarmente a los del SNAP; se permiten alimentos para consumo o preparación doméstica y se prohíben productos tales como alimentos preparados y comidas calientes, bebidas alcohólicas y cigarrillos. El PAN también emite beneficios escalonadamente a lo largo del mes, así como lo hace la gran mayoría de los estados con el SNAP. Sin bien participan unos 3,000 minoristas en el PAN, cerca del 75 por ciento de los beneficios del programa se utilizan en supermercados y supertiendas, según un estudio de 2015.⁴⁴

Distinto del SNAP, hasta hace poco una pequeña porción del beneficio del PAN podía retirarse como dinero en efectivo de cajeros automáticos de Puerto Rico. Esta opción, que caducó en octubre de 2020, permitía a los participantes del PAN comprar alimentos elegibles en minoristas y mercados agrícolas que no contaban con métodos de pago electrónico.⁴⁵

Integridad del programa

El SNAP cuenta con sistemas sólidos para garantizar la precisión de los pagos y la integridad del programa, incluido un riguroso sistema de medición de errores de pagos. Cada año, los estados toman una muestra representativa de los casos del SNAP (un total de alrededor de 50,000 casos a nivel nacional) y revisan minuciosamente la precisión de sus determinaciones en cuanto a elegibilidad y beneficios. Hay funcionarios federales que verifican nuevamente una submuestra de esos casos con el fin de garantizar la precisión en las tasas de error. Los estados están sujetos a sanciones fiscales si sus tasas de error exceden constantemente el promedio nacional.

Si bien el fraude, o el uso indebido intencional de los beneficios, comprende una parte muy pequeña de los costos del SNAP, los estados y el USDA también asignan una cantidad significativa de recursos para monitorear y eliminar el intercambio fraudulento de beneficios por parte de minoristas o participantes. Por ejemplo, los estados realizan verificaciones de bases de datos con el fin de revisar la información del programa, y, a su vez, manejan unidades de fraude que investigan la posible malversación de estos fondos. Además, el USDA emplea un proceso riguroso de autorización y reautorización para minoristas y monitorea continuamente las transacciones del SNAP para poder alertar a los investigadores sobre patrones de intercambio sospechosos.⁴⁶

⁴⁴ “Examination of Cash Nutrition Assistance Program Benefits in Puerto Rico,” Servicio de Alimentos y Nutrición, USDA, agosto de 2015, <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/ops/PuertoRico-Cash.pdf>.

⁴⁵ De 2001 a 2016, el 25 por ciento de los beneficios del PAN podía retirarse en efectivo, pero la ley agrícola de 2014 (en inglés *2014 Farm Bill*) ordenó que esta opción se redujera gradualmente hasta quedar totalmente eliminada a finales de 2020. Durante gran parte de 2019, los participantes del PAN aún podían retirar hasta un 10 por ciento de sus beneficios en efectivo; esta opción se redujo al 5 por ciento el 1 de octubre de 2019 y quedó completamente eliminada a partir del 1 de octubre de 2020. Mediante la sección 19(e)(3) de la Ley de FNS (en inglés *Food and Nutrition Act*), el Secretario de Agricultura podría aprobar un plan que reinstituya la opción del dinero en efectivo para ciertos participantes o grupos de participantes, pero para ello primero habría que determinar que el haber descontinuado esta opción tuvo un impacto negativo.

⁴⁶ Stacy Dean, “Program Integrity for the Supplemental Nutrition Assistance Program,” Center on Budget and Policy Priorities, 9 de mayo, 2018, <https://www.cbpp.org/food-assistance/program-integrity-for-the-supplemental-nutrition-assistance-program>.

El PAN también maneja sistemas de prevención y detección de fraude y errores de pago, aunque en algunos casos con menos apoyo del gobierno federal del que reciben los estados con el SNAP. Los administradores del PAN toman una muestra de casos y revisan la precisión de las determinaciones de elegibilidad y beneficios. Luego transmiten los resultados al USDA, pero esta agencia no vuelve a revisar una submuestra de esos casos como lo hace para los estados. El personal del PAN autoriza e inspecciona a los nuevos minoristas, monitorea los datos transaccionales, investiga los datos inconsistentes y otras incidencias de posible fraude, y sanciona a los minoristas que no cumplan con las regulaciones del programa. En el caso del SNAP, todas estas funciones las lleva a cabo el gobierno federal. El personal del PAN además investiga y presenta demandas contra aquellos participantes que engañan al gobierno deliberadamente, función que también cumplen los estados y territorios que participan en el SNAP.

Supervisión y apoyo federal

En general, las regulaciones que rigen al SNAP se legislan y se reglamentan a nivel federal; por ello, las reglas de elegibilidad y los niveles de beneficios del programa suelen ser iguales en todos los estados. Los estados comparten los costos administrativos del SNAP con el gobierno federal y gozan de cierta flexibilidad para confeccionar diversos aspectos del programa. Por su parte, el gobierno federal, mediante el FNS, supervisa a los estados de muchas maneras; por ejemplo, revisa y aprueba los planes operativos estatales, efectúa evaluaciones y revisiones, y aprueba exenciones o proyectos piloto para cambiar aspectos administrativos a nivel estatal. El gobierno federal también realiza otras funciones, tales como la certificación de minoristas.⁴⁷

El gobierno federal y sus oficinas regionales también se encargan de apoyar a los estados con diversos aspectos administrativos del SNAP; por ejemplo, brindan asistencia técnica, ofrecen subvenciones competitivas para mejoras tecnológicas, y realizan investigaciones sobre las mejores prácticas. Por su parte, los estados monitorean los datos de los participantes y los costos del programa, y los comparten con el FNS mediante informes periódicos. El FNS luego utiliza estos datos para publicar informes de participación mensual para todos los estados.

En el caso del PAN, el gobierno federal también ofrece apoyo en materia de supervisión y administración. Al igual que con el SNAP, el gobierno federal comparte los costos administrativos del PAN con Puerto Rico. Todos los años, Puerto Rico debe presentar un plan estatal del PAN que está sujeto a la revisión y aprobación del FNS; esta agencia además revisa y aprueba todas aquellas regulaciones que haya propuesto Puerto Rico para el PAN. Por su parte, la Isla se encarga de la certificación de los minoristas, función que cumple el gobierno federal con el SNAP. El FNS sí brinda asistencia técnica y de monitoreo a Puerto Rico, aunque la Isla no parece contar con el mismo acceso a ciertos recursos que están disponibles para los estados y territorios participantes del SNAP (por ej., las subvenciones competitivas).

Otra diferencia clave es que el FNS difunde muy poca información pública sobre el PAN; esta escasez de información es notable dado el tamaño del PAN, que comprende uno de los programas de nutrición más grandes en los Estados Unidos. Los casi \$2,000 millones que asigna el gobierno federal anualmente para el PAN lo sitúan apenas detrás del SNAP, el programa de nutrición infantil y el WIC. De participar en el SNAP, la población del PAN sería la décima más grande del país; tan grande como las de los estados de Carolina del Norte y Michigan. aPara obtener información y datos básicos del

⁴⁷ Para más detalles, ver Peterson *et al.*

programa, el FNS requiere que el público presente solicitudes por escrito, proceso que contrasta significativamente con la disponibilidad de datos que hay para otros programas de nutrición.

Otros componentes del programa

Tanto los estados mediante el SNAP, como Puerto Rico a través del PAN, operan programas de educación nutricional para informar a los participantes sobre cómo usar sus beneficios para lograr una dieta saludable.⁴⁸

Asimismo, el SNAP requiere que los estados operen programas de empleo y capacitación laboral para los participantes. Los estados reciben fondos adicionales para gestionar dichos programas⁴⁹ y cuentan con amplia flexibilidad para definirlos y precisar qué tipos de servicios ofrecerán. A menudo, estos programas otorgan contratos a terceros, tales como organizaciones y colegios comunitarios, para brindar oportunidades de capacitación. El PAN no está obligado a gestionar estos programas y tampoco recibe fondos para ello.

Recursos adicionales

Para obtener más información sobre el SNAP, consulte Center on Budget and Policy Priorities, "Policy Basics: Introduction to the Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)," actualizado el 25 de junio, 2019, <https://www.cbpp.org/research/policy-basics-introduction-to-the-supplemental-nutrition-assistance-program-snap>.

Para obtener más detalles sobre las diferencias entre el SNAP y el PAN, consulte USDA, "Implementing Supplemental Nutrition Assistance Program in Puerto Rico: A Feasibility Study," junio de 2010, <https://www.fns.usda.gov/snap/implementing-supplemental-nutrition-assistance-program-puerto-rico-feasibility-study>.

⁴⁸ En el SNAP, los programas de educación nutricional se financian mediante subvenciones sufragadas enteramente por el gobierno federal. Dado que el costo de administrar la educación nutricional en Puerto Rico se define como un costo administrativo, este se comparte entre el gobierno federal y Puerto Rico.

⁴⁹ Los estados reciben subvenciones sufragadas enteramente por el gobierno federal para administrar estos programas. También pueden recibir contrapartidas (en inglés *matching funds*) para cubrir costos adicionales y brindar servicios de apoyo a los participantes de los programas, tales como el cuidado de niños o costos de transporte.