

Resumen ejecutivo del informe

Liberar el potencial. Las cargas de las licencias ocupacionales y cómo se pueden reformar en Puerto Rico

Ángel Carrión-Tavárez, Dick M. Carpenter II y Edward J. Timmons

Las licencias ocupacionales son regulaciones estatales que establecen requisitos para que las personas puedan ejercer un oficio o una profesión específica. Estos requisitos incluyen educación o adiestramiento formal, experiencia laboral, aprobación de exámenes y pago de tarifas, entre otros. Las licencias ocupacionales funcionan como un permiso para trabajar, porque impiden a las personas desempeñarse en su campo sin poseer una licencia. El propósito declarado de las licencias ocupacionales es establecer estándares mínimos de calidad en la práctica profesional para proteger la salud y la seguridad públicas (Timmons et al., 2022).

A lo largo de los años, la exigencia de licencias ocupacionales se ha expandido a trabajos que no representan riesgos para la salud y la seguridad; esto ha llevado a que el 30% de los empleos en Estados Unidos requieran una licencia al presente, en comparación con menos del 5% en la década de 1950 (Goldman, 2018). Estas exigencias regulatorias se consideran una *carga* para las personas que aspiran a trabajar en ocupaciones de ingresos bajos y medios debido a que la combinación de costo, esfuerzo y tiempo necesario para obtener una licencia ocupacional puede ser una barrera para desempeñarse en un oficio o una profesión.

Calidad del servicio

Se cree que las licencias ocupacionales son necesarias para garantizar un servicio de calidad; sin embargo, muchos estudios han aportado evidencia de que una regulación ocupacional estricta no garantiza un servicio de alta calidad ni reporta beneficios significativos a la salud y la seguridad

públicas (Carpenter, 2011; Deyo, 2017; 2022; Hall & Horowitz, 2021; Kleiner & Koumenta, 2022; Timmons & Mills, 2018); de hecho, un informe publicado por la Casa Blanca bajo la administración de Barack Obama sostiene que, en general, la investigación empírica no ha encontrado mejoras sustanciales en la calidad, la salud y la seguridad a través de licencias más estrictas (Department of the Treasury Office of Economic Policy et al., 2015, p. 58).

Participación laboral

Obtener una licencia ocupacional requiere una inversión significativa de tiempo, esfuerzo y dinero, lo que reduce la entrada de nuevos trabajadores a ocupaciones sujetas a licencias (Common Sense Institute [CSE], 2022). Las regulaciones del mercado laboral también suelen llevar a participar en la economía informal (Hoffer & Nesbit, 2020), pues cuando el gobierno impone cargas onerosas a las personas que desean trabajar y emprender pequeños negocios, muchas recurren a operar fuera de la estructura legal (Montalbán Ríos, 2022). Se estima que las transacciones económicas que no reportan al Estado sus ingresos superan los \$17,000 millones en Puerto Rico, lo que equivale a más del 30% del producto interno bruto.

Movilidad personal

El proceso para que una persona con la licencia de algún estado obtenga la misma licencia y pueda trabajar en Puerto Rico podría tomar muchos meses e incluso años. Un ejemplo es el caso de la Dra. Elba Gerena, fisiatra con

subespecialidades en medicina neuromuscular e investigación clínica en distrofia muscular, quien se tuvo que ir de la Isla luego de esperar dos años por una licencia que le había tomado alrededor de tres meses en otros estados. Como la doctora Gerena, 550,421 personas emigraron de Puerto Rico a Estados Unidos, entre 2011 y 2020 (Universidad de Puerto Rico, 2021). Facilitar la portabilidad de las licencias ocupacionales de los puertorriqueños en Estados Unidos podría ser un incentivo para que regresen a la Isla.

Personas con antecedentes penales

Las personas con antecedentes penales enfrentan considerables desafíos al intentar reintegrarse en la sociedad (Bucknor & Barber, 2016). Si a esto se agrega la exigencia o incluso la denegación de una licencia ocupacional, sus oportunidades de obtener empleo o emprender negocios en sectores regulados se ven significativamente limitadas. Se ha observado que los estados con más regulaciones y restricciones tienen tasas más altas de reincidencia criminal. En el período comprendido entre 2015 y 2020, 39 estados y el Distrito de Columbia llevaron a cabo reformas de licencias ocupacionales para facilitar que personas con antecedentes penales puedan encontrar empleo en ocupaciones que requieren licencia.

Las licencias ocupacionales en Puerto Rico

Se desconoce con exactitud el número de licencias ocupacionales existentes en Puerto Rico y sus cargas. Según un estudio de la Universidad de Puerto Rico, en la Isla se regulan más de 140 ocupaciones, de las cuales al menos 131 tienen una regulación ocupacional activa al presente. En Puerto Rico hay 34 licencias ocupacionales que existen en menos de 5 estados y el Distrito de Columbia —entre ellas 13 que solo existen en la Isla—. Esto plantea interrogantes sobre la necesidad de exigir licencias en Puerto Rico para ocupaciones que, en la mayoría de los estados, no requieren regulación, es decir, que se practican en todas o casi todas las jurisdicciones de Estados Unidos sin necesidad de una licencia ocupacional.

Reforma de la regulación ocupacional

La reforma de la regulación ocupacional ha sido un asunto clave de política pública para fomentar la participación laboral, la movilidad y el desarrollo económico. Las administraciones de Barack Obama, Donald J. Trump y Joseph R. Biden, Jr. emitieron informes y órdenes ejecutivas para instar a los gobiernos estatales y territoriales a revisar las regulaciones ocupacionales,

Tabla 1.

Trece licencias de Puerto Rico que no existen en ningún estado ni el Distrito de Columbia

Licencia	Agencia
Agrónomo profesional	Departamento de Estado
Delineante profesional	Departamento de Estado
Educador en salud	Departamento de Salud
Importador de neumáticos	Departamento de Recursos Naturales y Ambientales
Líder recreativo adulto mayor	Departamento de Recreación y Deportes
Líder recreativo comunitario	Departamento de Recreación y Deportes
Médico autorizado para recetar cannabis	Departamento de Salud
Naturópata	Departamento de Salud
Permiso de asistente de administrador de condominio	Departamento de Asuntos del Consumidor
Planificador en entrenamiento	Departamento de Estado
Promotor de espectáculos públicos	Departamento de Hacienda
Químico	Departamento de Estado
Relacionista	Departamento de Estado

Fuente: elaboración propia.

para que sus requisitos sean los menos restrictivos para la competencia. Esto es fundamental en Puerto Rico —con una tasa de participación laboral histórica menor de 50% y 41.7% de personas en situación de pobreza— para propiciar que más personas puedan entrar a la fuerza laboral y fomentar la creación de pequeños negocios.

Elementos de la reforma de licencias ocupacionales en Puerto Rico

Reformar las licencias ocupacionales en Puerto Rico es imperativo para alinear sus requisitos con la evidencia y las necesidades actuales, facilitar la participación en la fuerza laboral y coadyuvar a superar la dependencia. La revisión de estas licencias debe centrarse en el estricto cumplimiento de los objetivos de salud, seguridad y bienestar público en cada una de ellas (Timmons & Norris, 2021). La reforma de la regulación ocupacional en la Isla representa una oportunidad para equilibrar la protección del público con la creación de vías de libertad económica más accesibles y equitativas para todos. Lograr cambios efectivos y alcanzar los objetivos planteados es un proceso que conlleva los siguientes elementos:

- (1) Eliminación de licencias ocupacionales;
- (2) Adopción del reconocimiento universal;
- (3) Atenuación de las restricciones para personas con antecedentes penales;
- (4) Previsión de licencias nuevas; y
- (5) Revisión de las licencias existentes.

Conclusión

Las barreras impuestas por las licencias ocupacionales se han convertido en obstáculos injustificados para el ejercicio de una diversidad de oficios y profesiones. Estas regulaciones, originalmente destinadas a garantizar la calidad de servicio para salvaguardar la salud y la seguridad públicas, se han extendido a ocupaciones en las cuales los riesgos son mínimos y la necesidad de regulación no está justificada. El exceso de regulación desalienta la participación laboral, limita la movilidad personal y crea barreras económicas que afectan más a aquellos con menos recursos; por lo tanto, la reforma de la regulación ocupacional no puede perder de perspectiva el derecho de las personas a trabajar y ganarse la vida.

El derecho a ganarse la vida honradamente está reconocido en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El Artículo II, sección 16 reconoce «el derecho de todo trabajador a escoger libremente su ocupación», lo que también se menciona de manera similar en la sección 20: «El Estado Libre Asociado reconoce, además, la existencia de los siguientes derechos humanos: ... El derecho de toda persona a obtener trabajo». La sección 20 reconoce además «[e]l derecho de toda persona a disfrutar de un nivel de vida adecuado que asegure para sí y para su familia la salud, el bienestar» (Const. P.R. art. II, §§ 16, 20), lo cual está condicionado a los derechos anteriores de libertad ocupacional y obtención de trabajo.

Esos derechos se ven obstaculizados —cuando no negados— por licencias ocupacionales innecesarias que impiden o dificultan que las personas ejerzan la profesión de su elección. El gobierno de Puerto Rico tiene el deber de proteger la salud y la seguridad públicas; sin embargo, las licencias ocupacionales rara vez cumplen con ese deber. Reformar las licencias ocupacionales es una acción que quienes formulan política pública en Puerto Rico tienen, para estimular el tipo de crecimiento económico que retendría a los trabajadores y empresarios locales; atraería a la Isla a quienes emigraron; y generaría las oportunidades de prosperidad que emanan de la creatividad, el talento y la innovación de las personas.

A primera vista, la reforma de licencias ocupacionales puede parecer algo pequeño en medio de los desafíos económicos actuales de Puerto Rico; pero su potencial radica en sus efectos combinados de transición del trabajo y los trabajadores de la economía informal a la formal estimulando el espíritu empresarial, frenando costos y mejorando el acceso a servicios de calidad para los consumidores, y reduciendo —si no revirtiendo— la fuga de talento humano que deja la Isla en busca de oportunidades económicas en otros lugares. Después de todo, si los puertorriqueños pueden lograr prosperidad en Estados Unidos, pueden hacer lo mismo en Puerto Rico si se les brinda la oportunidad.

Todas las referencias incluidas en este resumen ejecutivo están disponibles en el informe *Liberar el potencial. Las cargas de las licencias ocupacionales y cómo se pueden reformar en Puerto Rico*. Para obtener el informe completo, favor de acceder a <https://doi.org/10.53095/13584010> o enviar un correo a angel.carrion@ilepr.org.



Siga este y otros trabajos en <https://institutodelibertadeconomica.org>.

El Instituto de Libertad Económica es un centro de pensamiento de libre mercado que aboga por la libertad económica de los residentes de Puerto Rico. Existimos para garantizar que todos en la Isla tengan las mismas oportunidades de liberar su máximo potencial y crear su propio éxito. Creemos que la prosperidad debe ser impulsada por la creatividad, el espíritu empresarial y la innovación de las personas. Queremos vivir en un Puerto Rico donde todos puedan prosperar en una sociedad libre y abierta.