

19 de marzo de 2025

Lcdo. Carlos Rafael Echevarría Rosa
Director Ejecutivo
Comisión de Gobierno, Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Katherine Ramírez
Directora de la Oficina del Senador Colón la Santa
Comisión de Trabajo y Derechos Laborales, Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Vía correo electrónico: cechevarria@senado.pr.gov, kramirez@senado.pr.gov

MEMORIAL EXPLICATIVO SOBRE EL PROYECTO DEL SENADO 274

Estimado licenciado Echevarría Rosa y Sra. Katherine Ramirez:

Gracias por la oportunidad de expresarnos sobre el Proyecto del Senado 274, a los fines de actualizar, entre otros, encomendarle al Secretario de Estado la creación de un procedimiento uniforme de licenciamiento ocupacional que establezca el marco legal que regirá toda evaluación, concesión, denegación y revisión de solicitudes de expedición y renovación de licencias profesionales y ocupacionales por el Gobierno de Puerto Rico. Según establecimos en nuestro informe *Liberar el potencial, las cargas de las licencias ocupacionales y cómo se pueden reformar en Puerto Rico*,¹ enviado a todos los senadores y representantes y presentado personalmente en la legislatura, Puerto Rico necesita reformar las licencias ocupacionales. Dicho informe abunda en los asuntos que plantearemos a continuación y es un documento de consulta y referencia.

1. Importancia y necesidad del Proyecto del Senado 274

¹ Carrión-Tavárez, Á., Carpenter II, D. M., & Timmons, E. J. (2024, febrero). *Liberar el potencial. Las cargas de las licencias ocupacionales y cómo se pueden reformar en Puerto Rico*. Instituto de Libertad Económica. <https://doi.org/10.53095/13584010>.

Las licencias ocupacionales y licencias profesionales estatales limitan la participación en el mercado laboral, la prestación de servicios, las opciones de los consumidores, la movilidad de las personas y el crecimiento económico.

La regulación ocupacional puede incluso menoscabar la calidad del servicio cuando personas activas en el mercado² participan en las juntas de licencias o influyen en la autoridad reguladora (Ohlhausen, 2017b). Esto puede dar lugar a que individuos u organizaciones profesionales establezcan barreras de entrada a la profesión, controlen la oferta y limiten la competencia; así como a que personas con intereses particulares se beneficien a sí mismas,³ a expensas del bienestar de los consumidores y en detrimento de los grupos económicamente desfavorecidos (Sanderson, 2014). Estas personas y organizaciones suelen intervenir en los procesos legislativos, para establecer o mantener medidas proteccionistas como las licencias ocupacionales.⁴ De hecho, algunos estudios (Carpenter, 2008; Mellor & Carpenter, 2016; Sanchez et al., 2022) sugieren que las licencias casi siempre se crean —o se conservan en el caso de esfuerzos de reforma— a instancias de asociaciones profesionales que presionan a las legislaturas por regulaciones que limitan la competencia.⁵

La Universidad de Puerto Rico llevó a cabo una serie de estudios sobre las licencias ocupacionales en la Isla, sus requisitos y los sistemas de informática para la concesión de estos. Se compararon con esos de los estados de Estados Unidos. La Tabla 1 muestra las agencias responsables de las licencias activas identificadas, ordenadas por la cantidad bajo su responsabilidad.^{6,7}

² Se refiere a personas que trabajan en la misma profesión que regulan y que pueden obtener la totalidad o gran parte de sus ingresos de ella (Ohlhausen, 2017b).

³ Ohlhausen puntualiza que cuando personas con intereses económicos controlan, dominan o tienen influencia en una entidad reguladora, existe el riesgo de que las decisiones de esa entidad sirvan a los intereses económicos privados de sus miembros y no a la política pública del Estado o al bienestar de sus ciudadanos (2017b, p. 3).

⁴ La negociación por cuenta propia puede surgir de los sesgos inherentes asociados con «intereses privados singularmente fuertes» y «una evaluación del riesgo estructural de que los participantes en el mercado confundan sus propios intereses con los objetivos de política pública del Estado» (N.C. State Bd. of Dental Examiners v. Fed. Trade Comm'n, 2014).

⁵ Estos estudios son coherentes con el concepto más amplio de la teoría de la elección pública. Como lo describe Larkin, los productores, consumidores y votantes buscan maximizar su propio bienestar; los políticos, conseguir o mantenerse en un cargo; y los burócratas, expandir su autoridad. El resultado es un intercambio en un mercado político. Los grupos de interés intercambiarán beneficios políticos en forma de votos, contribuciones de campaña, charlas remuneradas, compras de libros y esfuerzos para conseguir votos a cambio de los beneficios económicos que pueden proporcionar las regulaciones que crean o refuerzan cárteles, como las licencias ocupacionales. Los funcionarios gubernamentales son conscientes de las motivaciones de los grupos de interés y los utilizan en su propio beneficio político. Los cabilderos y las asociaciones actúan como intermediarios (2016, pp. 228–229).

⁶ Ruiz-Torres, A. J., Nieves Rodríguez, E. B., & Agosto Valentín, K. (2022). *Review of PR's licensing requirements in comparison with US benchmarks*. University of Puerto Rico. https://institutodelibertadeconomica.org/wp-content/uploads/2023/05/4.-PR-OccuLicense-Research-FinalReport_V1_Sep22.pdf

⁷ Para la elaboración de todas las tablas incluidas en este informe se utilizaron datos de las entidades a cargo de las licencias en Puerto Rico y Ruiz-Torres et al. (2022); en los casos en que hubo discrepancia entre estas fuentes, se utilizaron los datos de las entidades a cargo de las licencias.

Tabla 1. *Agencias a cargo de las licencias ocupacionales activas identificadas en Puerto Rico*

Agencia	Número de licencias
Departamento de Salud	55
Departamento de Estado	34
Departamento de Asuntos del Consumidor	8
Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos	6
Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico	5
Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras	4
Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico	4
Departamento de Recreación y Deportes	4
Departamento de Recursos Naturales y Ambientales	3
Poder Judicial de Puerto Rico	2
Departamento de Seguridad Pública	2
Compañía de Turismo de Puerto Rico	2
Departamento de la Familia	1
Departamento de Hacienda	1

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los estudios, titulado “Review of Occupational Licensing Management Systems for a set of Jurisdictions in the US”, ofrece un análisis de los sistemas de informática que se utilizan para la concesión de licencias en 16 estados de Estados Unidos.⁸ Se presentan las características generales de los sistemas estatales, seguidas de una caracterización de cada uno de los sistemas estatales. El informe presenta funciones/componentes de referencia que deberían considerarse en el desarrollo de sistemas de licencias ocupacionales para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El informe concluye con recomendaciones para la estructura de los sistemas de licencias ocupacionales de la Isla.

Estos estudios fueron desarrollados bajo un acuerdo entre la Universidad de Puerto Rico y el Departamento de Estado de Puerto Rico. El acuerdo está alineado con la división de Facilidad para Hacer Negocios de la Junta de Supervisión y Administración Fiscal de Puerto Rico y el Plan Fiscal aprobado del Gobierno de Puerto Rico.

2. Asuntos del Proyecto del Senado 274 que se deben mejorar

Puerto Rico está en desventaja frente a los estados federados en participación laboral, productividad, competitividad y migración saliente; consiguientemente, este proyecto de ley debe enfocarse en reducir esa brecha, tomando en cuenta las leyes de reconocimiento universal más favorables a la movilidad laboral en Estados Unidos. En su redacción actual, el proyecto

⁸ Ruiz-Torres, A. J., Nieves Rodríguez, E. B., & Agosto Valentín, K. (2021). *Review of Occupational Licensing Management Systems for a set of Jurisdictions in the US*. University of Puerto Rico. <https://institutodelibertadeconomica.org/wp-content/uploads/2023/10/Review-of-Occupational-Licensing-Management-Systems.pdf>

plantea retos y presenta debilidades que recomendamos atender para que cumpla con sus objetivos.

Exposición de motivos

Expedir una licencia provisional en espera de una determinación final (que pudiera ser la denegación de la licencia solicitada) no ayuda al solicitante a emprender o emplearse. Es muy probable que un solicitante que reciba una licencia provisional no abra una oficina o no sea contratado por alguien, ante la posibilidad de que en los próximos 30 días la Junta Examinadora rechace su solicitud y se quede sin licencia para operar o trabajar.

Recomendamos que la "Exposición de Motivos" diga lo siguiente:

«La Junta Examinadora tendrá un término máximo de cuarenta y cinco (45) días contados desde la presentación de la solicitud para emitir y comunicar al solicitante una determinación final". De la Junta Examinadora no emitir la determinación en el término de cuarenta y cinco (45) días, deberá expedir la licencia o la renovación correspondiente al solicitante. ~~De la Junta Examinadora no aprobar o renovar la licencia dentro de este término máximo de treinta (30) días, se le expedirá una licencia provisional al aspirante en lo que se emite una determinación final, la cual no puede exceder de un máximo de sesenta (60) días contados desde la presentación de la solicitud.»~~

Página 6, línea 4

Recomendamos que la Sección 1 (2) diga lo siguiente:

(2) Las solicitudes presentadas serán revisadas, aprobadas o denegadas, según corresponda, dentro de un término máximo de ~~treinta (30)~~ cuarenta y cinco (45) días contados desde la presentación de la solicitud para emitir y comunicar al solicitante una determinación final ~~desde su radicación~~. De la Junta Examinadora correspondiente no aprobar la solicitud de licencia dentro del término máximo de ~~treinta (30)~~ cuarenta y cinco (45) días ("Término Inicial"), automáticamente la Junta Examinadora emitirá ~~una~~ la licencia o la renovación correspondiente al solicitante ~~provisional para que el aspirante pueda ejercer su profesión u ocupación hasta tanto se culmine el proceso de evaluación. A partir de dicho Término Inicial, la Junta Examinadora tendrá un periodo adicional de treinta (30) días para revisar la solicitud y garantizar que el aspirante cumpla con los requisitos de ley aplicables para expedir su licencia ("Término Adicional"). De expirarse dicho Término Adicional sin que la Junta Examinadora emita una determinación de aprobación, denegación o solicitud de información adicional, se procederá a emitir la licencia solicitada.~~

Adicional

Exhortamos a que se considere implementar un sistema de informática para la concesión de licencias ocupacionales que cubra no solo las que otorga el Departamento de Estado pero las que otorgan todas las otras agencias en Puerto Rico. En los estados, se utiliza un solo sistema de informática para manejar todas las licencias ocupacionales del estado, sin importar que agencia

es quien las administra. Esto permite un manejo consistente entre todas las agencias y un manejo holístico de las mismas.

El estudio de la Universidad de Puerto Rico analiza los diferentes sistemas y da recomendaciones en cuanto a que sistemas de informática serían más apropiados en Puerto Rico.

3. Respuestas a posibles inquietudes u objeciones

La exigencia de procesos no uniformes y hasta únicos en el proceso de expedición de licencias ocupacionales suele funcionar, en la práctica, como un control de acceso al trabajo. Estos controles pueden responder a un proteccionismo ocupacional que limita la competencia y dificulta el acceso al mercado laboral, beneficiando a los profesionales ya establecidos a expensas de los nuevos aspirantes y los consumidores. En consecuencia, quienes abogan por establecer y mantener procesos no uniformes y engorrosos para la obtención de licencias ocupacionales, así como los principales opositores a procesos uniformes, suelen ser los profesionales con licencia y las organizaciones que los representan.⁹

Es fundamental exigir a quienes se oponen a las reformas de licencias ocupacionales que presenten evidencia empírica que justifique su postura, basada en la protección de la salud y seguridad públicas —que es la única razón de ser de las licencias ocupacionales—. ¹⁰ Sin dicha evidencia, no hay base para defender el marco regulatorio vigente y su proceso. Por lo pronto, las recomendaciones de este memorial explicativo reducen el riesgo de que utilicen su autoridad para controlar el mercado por motivos proteccionistas en lugar de por preocupaciones legítimas de salud y seguridad públicas.

A fin de cuentas, no hay justificación para que existan diferentes procesos para la expedición de licencias ocupacionales en Puerto Rico y que sea diferente a los procesos y sistemas de informática utilizados en los estados de Estados Unidos.

Conclusión

Reformar las licencias ocupacionales en Puerto Rico es imperativo para alinearlas con la evidencia y las necesidades actuales, facilitar la participación en la fuerza laboral y reducir la dependencia económica. La revisión de estas licencias debe centrarse en el cumplimiento estricto de los objetivos de salud, seguridad y bienestar público en cada caso.¹¹ La reforma de la regulación

⁹ Ver Hedlund, A., Oglesby, R., & Lobel, M. (2023, July 18). *Help wanted: An economic productivity agenda to boost workers* [Issue Brief]. America First Policy Institute. <https://americafirstpolicy.com/latest/research-report-help-wanted-an-economic-productivity-agenda-to-boost-workers>.

¹⁰ Algunos defienden las licencias ocupacionales con argumentos ajenos a garantizar la salud y la seguridad públicas, como la *calidad del servicio*, cuando en realidad la calidad es un asunto que compete a los consumidores, quienes, con su patrocinio o rechazo, validan o descartan un servicio. Además, utilizar este argumento en lugar del de proteger la salud y la seguridad públicas solo reduce la disponibilidad de profesionales en ciertas áreas, limita la capacidad de los consumidores para elegir entre más opciones y encarece los costos.

¹¹ Carrión-Tavárez, Á., Carpenter II, D. M., & Timmons, E. J., febrero de 2024, op. cit.

ocupacional en la Isla representa una oportunidad para equilibrar la protección del público con la creación de vías más accesibles y equitativas hacia la libertad económica. La implementación de un procedimiento uniforme de licenciamiento ocupacional, incluyendo un sistema de informática que permita dicha uniformidad en la concesión de licencias en la Isla es una de múltiples reformas que se necesitan en el establecimiento y manejo de licencias ocupacionales en la Isla.

La reforma integral de las licencias ocupacionales en Puerto Rico debe incluir los siguientes elementos: (a) eliminación de las licencias que no cumplan con el criterio de proteger la salud y la seguridad públicas; (b) adopción del reconocimiento universal; (c) revisión de los requisitos de las licencias existentes; (d) reducción de las restricciones para personas con antecedentes penales; y (e) limitación de nuevas licencias al criterio de proteger la salud y la seguridad públicas. En esa línea, acogemos con beneplácito el Proyecto del Senado 274 como un paso en la dirección correcta, agradecemos la oportunidad de presentar este memorial explicativo y nos ponemos a disposición del Senado de Puerto Rico para colaborar en este y otros esfuerzos afines.

Atentamente,

JORGE L. RODRÍGUEZ, P.E.
Fundador y Principal Oficial Ejecutivo