

Cuando el salario estorba: el verdadero rostro del PC 1115

Nota aclaratoria:

El documento que sigue no es un papel más en el archivo burocrático: es el memorial elaborado por el economista y profesor del Departamento de Relaciones Laborales de la Universidad de Puerto Rico, Iyari Ríos González. No habla desde la grada. Forma parte de la **Comisión Evaluadora del Salario Mínimo** creada por la Ley 47-2021. Es decir, conoce el terreno que otros pretenden dinamitar.

Este memorial fue remitido el 7 de abril de 2026 al representante **Roberto López Román**, autor del Proyecto de la Cámara 1115 —pieza legislativa diseñada para dismantelar la Ley de Salario Mínimo de Puerto Rico— y presidente, no por casualidad, de la Comisión de Trabajo y Asuntos Laborales.

Aquí comienza el problema: mientras los memoriales de las organizaciones patronales circularon con puntualidad quirúrgica entre los legisladores, **este documento fue empujado a un “bloqueo” de materiales que se entregará el mismo día de la votación**. Traducido al lenguaje real: **se entierra para que no estorbe. Se administra la ignorancia como política pública**.

Hacemos público este memorial porque lo que está en juego no es un tecnicismo legislativo, sino la arquitectura misma de las condiciones de vida de la clase trabajadora. **Lo que se pretende vender como ajuste es, en realidad, un retroceso deliberado: dismantlar una ley que ha producido beneficios tangibles para el país**.

Este no es solo un documento técnico. Es una pieza de evidencia. Un registro de cómo se toman decisiones que afectan a muchos desde la comodidad de unos pocos. Por eso lo publicamos íntegro, en dos partes. Léalo con calma. *Pero léalo sabiendo que, mientras usted lo hace, hay quienes preferirían que nunca llegara a sus manos.*

Introducción

El PC 1115 tiene como objetivo derogar la Ley de Salario Mínimo de Puerto Rico (Ley 47-2021) para, entre otros propósitos, “restituir la facultad de la Asamblea Legislativa para determinar todo lo referente a la fijación del salario mínimo”. Los argumentos presentados en la medida para justificar la acción legislativa son similares a los que han estado elaborando en años recientes algunos gremios empresariales como parte de la conversación pública sobre este importante tema. De hecho, una decena de asociaciones empresariales han apoyado formalmente el PC 1115.

Los planteamientos de estas asociaciones empresariales no se sostienen en la evidencia disponible. En todo caso desinforman y conducen a error a los elaboradores de política pública en el país. Nuestra intención es presentar información empíricamente corroborable que permita a las autoridades gubernamentales disponer de elementos de juicio necesarios para evaluar esta medida. Tenemos la certeza de que una evaluación que se fundamente en un análisis científico y racional de la información que ofreceremos llegará a la conclusión sobre la falta de pertinencia del PC 1115 y la necesidad de la Ley 47-2021, su política pública y la Comisión Evaluadora de Salario Mínimo (CESM), mecanismo que crea para ejecutar la misma.

Trasfondo Histórico

El salario mínimo tiene como objetivo garantizar al trabajador una remuneración base por su labor. El fin es asegurar un ingreso básico que le permita acceder a bienes y servicios esenciales para que no viva bajo el nivel de pobreza. Ha sido tema de política pública desde, al menos, el Siglo XX. En Estados Unidos de América (EE. UU.), la Ley de Normas Razonables del Trabajo de 1938 (FLSA por sus siglas en inglés) fue la primera legislación federal para regular el empleo que fijó un salario mínimo para trabajadores no-agrícolas en actividades asociadas al comercio interestatal. Dicha medida cobijó a los territorios y las posesiones de EE. UU. Como resultado de tal inclusión, en Puerto Rico más de 100,000 trabajadores fueron cubiertos por esa ley (Macpherson, 2017).

Tres años después, se aprobó la primera ley de salario mínimo en Puerto Rico. La Ley 8 de 1941 creó la Junta de Salario Mínimo cuyo deber era estudiar las condiciones de trabajo prevalecientes en los diferentes sectores para fijar periódicamente un salario mínimo por ocupaciones e industrias. Dicho cuerpo también tendría jurisdicción sobre la extensión de la jornada de trabajo y, además, debía observar por la salud, seguridad y bienestar de los trabajadores.

La Junta de Salario Mínimo existió por casi 60 años antes de ser eliminada con la Ley 180-1998. Pocos años antes, el Gobierno de Puerto Rico adoptó como política pública que el salario mínimo fuera igual al vigente a nivel federal en EE. UU. A partir del 1998, el salario mínimo se revisó solo una vez en aproximadamente 25 años. Entre el 2007 y 2009 incrementó de \$5.15 a \$7.25 por hora. Desde entonces, pasaron exactamente 13 años sin que variara el salario mínimo en Puerto Rico. Ese es el periodo más largo que ha transcurrido sin que se revisara salarios mínimos en el país a pesar de que la Asamblea Legislativa tenía poder para hacerlo. Una de las razones principales para el giro en la política pública sobre el salario mínimo en la década de 1990 fue el auge de las políticas neoliberales, ahora llamadas de libertad económica. Amparada en esta corriente de pensamiento, se generalizó la idea de que los salarios de los trabajadores deben establecerse por el mercado con la menor intervención posible del gobierno. Se argumentaba que cualquier reglamentación gubernamental provoca distorsiones en el mercado impactando adversamente al sector privado, reduciendo el empleo y afectando la economía.

Tal discusión sobre el salario mínimo se observó también durante ese tiempo en Puerto Rico. Santiago (1986), Castillo y Freeman (1992), y Omberg (2021), entre otros, sostienen que tiene un impacto negativo equiparar el salario mínimo del país al prevaleciente a nivel federal en EE. UU. Argumentan, por tanto, que para Puerto Rico el salario mínimo federal es muy alto debido a las diferencias que existen con respecto a la estructura productiva y el nivel de desarrollo de EE. UU. Incluso, algunos como Krueger et. al. (2015) recomendaron como política pública que el Gobierno de Puerto Rico solicite al Gobierno de EE. UU. que lo exima del salario mínimo federal. Dicha posición la han expresado públicamente portavoces del sector empresarial y grupos afines. En su defecto, sostienen que si se va a reglamentar el salario mínimo entonces debe ser equivalente o lo más cercano al existente a nivel federal en EE. UU.

No obstante, estudios más recientes apuntan en una dirección distinta en Puerto Rico y en EE. UU. En Puerto Rico, por ejemplo, Caraballo-Cueto (2016) señala que el aumento de salario mínimo en los 2000's no tuvo un impacto negativo en el empleo en la mayoría de los sectores económicos. Mientras, Padró y Rodríguez (2023) destacan que el efecto de las políticas de salario mínimo sobre el desempleo no se manifiesta de manera uniforme y que varía de acuerdo con el contexto y características específicas del mercado laboral y la economía.

David Card, director del Centro de Economía Laboral de la Universidad de California en Berkeley, ganó el Premio Nobel en Economía en el 2021 por sus aportaciones a la evaluación en EE. UU. del impacto de políticas públicas sobre salario mínimo utilizando métodos empíricos innovadores que desafiaron ideas convencionales. A través de sus investigaciones, Card demostró que los incrementos de salario mínimo no necesariamente tienen como resultado la reducción del empleo. Además, encontró que aumentos en el salario mínimo han disminuido la disparidad de salarios contribuyendo a revertir las tendencias al aumento en la

inequidad salarial en el mercado laboral. Así mismo, halló que tal política beneficia principalmente a aquellas familias de bajos ingresos. Estos resultados contribuyeron a retar las ideas neoliberales dominantes sobre el salario mínimo que habían prevalecido por mucho tiempo y adoptar unos enfoques distintos en la política pública (Card y Krueger, 2015). Ese mismo año se aprobó la Ley 47-2021.

La Ley de Salario Mínimo de Puerto Rico (Ley 47-2021)

La Ley de Salario Mínimo de Puerto Rico (Ley 47-2021) es la legislación laboral más importante en las pasadas décadas. A diferencia de las principales leyes del trabajo aprobadas en ese periodo, la medida está dirigida a mejorar las condiciones laborales y condiciones de vida de las personas. Según la Exposición de Motivos, su propósito principal es “asegurar el bienestar y la calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras a través de una recompensa justa por su jornada laboral”. Con ese objetivo, la Ley 47-2021 persigue principalmente tres fines: (1) establecer política pública; (2) crear un mecanismo para ejecutar la política pública y (3) aumentar el salario mínimo vigente.

La Ley 47- 2021 establece como política pública:

“[...] adecuar el salario mínimo al costo de vida de los trabajadores y las trabajadoras, amparándose en el principio de que ningún trabajador o trabajadora esté bajo el nivel de pobreza, que todo(a) trabajador(a) cuente con suficiente ingreso como para cubrir sus necesidades básicas, y asegurar el progreso y mejoramiento de los niveles de vida. El salario mínimo estatal deberá ser revisado periódicamente y ajustado al aumento en el costo de vida de los(as) trabajadores(as) asegurando el progreso y mejoramiento de los niveles de vida.”

Por tanto, dos criterios medulares fijados por ley para la ejecución de política pública por la CESM son el ingreso mínimo requerido para poder superar el umbral de la pobreza y el costo de vida. Otros elementos que deben tomarse en consideración de acuerdo con esta legislación son el impacto en los negocios; los programas de asistencia social y de recompensa y crédito al trabajo; e indicadores en torno al mercado laboral, la actividad productiva y el desarrollo económico.

La ley crea la CESM para ejecutar la política pública de revisar periódicamente el salario mínimo. La CESM está constituida por siete miembros en representación de diferentes sectores del país. Los sectores representados son (1) interés público, (2) academia, (2) patronos y (2) trabajadores. Los diferentes sectores recomiendan unas ternas, el/la Gobernador/a nombra y el Senado confirma. Entre los nombramientos realizados debe incluirse, por lo menos, a cuatro economistas. Por tanto, la CESM es un organismo multisectorial con conocimiento científico y legitimidad democrática para poder revisar el salario mínimo de los empleados no-exentos, exentos, agrícolas y por propina. Para llevar a cabo sus funciones, esta entidad debe realizar un informe sobre el salario mínimo que dote los elementos de juicios para tomar decisiones tras un proceso de estudio empírico y razonado. El/la Gobernador/a podrá destituir a cualquier miembro, previa notificación y audiencia, por negligencia demostrada en el desempeño de su cargo, o la convicción por algún delito grave o por delito que constituya depravación, o por el incumplimiento con el Código de Ética de la CESM.

Por último, la Ley 47-2021 dispuso aumentos escalonados del salario mínimo de \$7.25 a \$10.50 entre el 2022 y 2024. Estos aumentos aplicaron a empleados no-exentos cobijados por la FLSA. El Gobierno de Puerto Rico determinó que entrarían en vigor de manera automática un incremento a \$8.50 en el 2022 y \$9.50 en el 2023. Para el 2024, estableció que el aumento sería a \$10.50, a menos que fuera variado mediante decreto por la CESM. La CESM no hizo una acción con tal fin. De esta manera, se observó la intención del gobierno fijada en ley de aumentar el salario mínimo a \$10.50. Esa fue la primera evaluación que llevó a cabo la CESM tras nombrarse por el Gobernador de Puerto Rico la cantidad mínima de miembros requeridos por la ley para constituirse oficialmente e iniciar funciones en julio 2023, casi dos años luego de aprobada la legislación.

Las asociaciones empresariales y la Ley de Salario Mínimo de Puerto Rico (Ley 47-2021)

Previo a la aprobación de la Ley 47-2021, el salario mínimo aumentó solo una vez en casi 25 años. Además, como señalamos antes, transcurrieron 13 años desde el aumento del salario mínimo a \$7.25 en el 2009 y el

primer incremento salarial a \$8.50 en el 2022 dispuesto por la Ley 47-2021. Según el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH), en esos años la inflación subió de forma significativa mientras los ingresos de las familias trabajadoras permanecían rezagados. El aumento del costo de vida, la pérdida de poder adquisitivo y la situación económica provocó una presión económica y social que, junto a otros factores, causó que el Gobierno de Puerto Rico aprobara por primera vez en este siglo un proyecto de ley para revisar el salario mínimo general.

Distintos proyectos de ley dirigidos a incrementar el salario mínimo se presentaron en el 2021. Proponían aumentar el salario mínimo a \$8.50 con revisiones cada tres años según la inflación; subirlo hasta \$10.50 de manera escalonada y condicionado al cumplimiento de métricas; incrementarlo hasta \$15.00 ajustando la transición de acuerdo con el tamaño de las empresas; y crear una junta multisectorial con peritaje que fije y revise de manera periódica el salario mínimo. El debate ya no era si debía aumentarse el salario mínimo. Resultaba evidente que debía subirse. La discusión era cuánto debía ser esa remuneración base. Las asociaciones empresariales incidieron en propuestas presentadas en torno al salario mínimo. Expresaron preocupación por la posibilidad de que el salario mínimo aumentara a \$15.00 por hora. A tales fines, en febrero de 2021 –tras radicarse varios proyectos de ley sobre el salario mínimo– la firma de consultoría Inteligencia Económica publicó un estudio que fue comisionado por la Cámara de Mercadeo, Industria y Distribución de Alimentos (MIDA). Fue reseñado por al menos un medio de prensa en nota titulada **“Empresarios proponen revivir la Junta de Salario Mínimo”**.

El estudio concluye que debe estudiarse a profundidad las propuestas de subir el salario mínimo antes de hacerlo porque podría reducir el empleo y la producción. Incluso, rechaza que se aplique automáticamente aumentos del salario mínimo a nivel federal a menos que se logren unas métricas. Si de todas formas el gobierno entendía que era necesario aumentar el salario mínimo entonces debía crear las condiciones adecuadas para fomentar el crecimiento económico en Puerto Rico. Finaliza con una serie de recomendaciones; entre ellas: basar la discusión en los datos y considerar realizar análisis por industrias como los efectuados por la Junta de Salario Mínimo antes de 1995. Ambas recomendaciones están contenidas en la Ley 47-2021.

Meses después, en mayo de 2021, el Gobernador de Puerto Rico con la **Orden Ejecutiva 2021-035** creó el Grupo Asesor del Gobernador sobre el Salario Mínimo (GAG-SM) para que ofreciera recomendaciones y orientación con respecto dicho asunto. El GAG-SM lo formaban 23 miembros. Ellos eran nueve representantes de organizaciones empresariales y/o asociaciones profesionales, ocho funcionarios públicos, tres dirigentes sindicales y tres personas elegidas por el Gobernador. Las organizaciones empresariales que integraron el grupo fueron Centro Unido de Detallistas (CUD); Asociación de Contratistas Generales (ACG); Asociación de Industriales de Puerto Rico (AIPR); Asociación de Comercio al Detal (ACD); Asociación de Restaurantes (ASORE), Cámara de Comercio de Puerto Rico (CCPR) y MIDA. Este grupo, a diferencia de la CESM, sí tenía problemas de representatividad en su diseño pues había asimetría de trabajadores y patronos. No obstante, el sector empresarial no hizo pronunciamiento alguno de manera pública al respecto.

El **GAG-SM presentó su informe final** al Gobernador de Puerto Rico el 17 agosto del 2021. Recomendó aumentar el salario mínimo a \$8.50 en el 2022, \$9.50 en el 2023 y \$10.50 en el 2025. Sin embargo, los últimos dos incrementos estaban condicionados a que se cumplieran unas métricas asociadas al nivel de empleo, el nivel salarial general y el índice de actividad económica. La Asamblea Legislativa no avaló la propuesta. Si se hubiese convertido en ley, actualmente el salario mínimo sería \$8.50 pues no se habrían satisfecho las condiciones recomendadas por el GAG-SM para que se concretaran los aumentos que fueron calendarizados para el 2023 y 2025. Cumplir con las métricas iba a ser difícil y podría generar la impresión que se fijaron con ese fin. De hecho, las condiciones requeridas no se han observado en Puerto Rico durante el Siglo XXI. Sin embargo, si se incluyó en la Ley 47-2021 la propuesta del GAG-SM de aumentos escalonados del salario mínimo hasta \$10.50.

La Ley 47-2021 se aprobó el 21 de septiembre de 2021. Siete meses después, el Gobernador nombra la cantidad de miembros necesarios para que pueda comenzar sus operaciones la CESM. En esa ocasión nombró

cuatro personas que, junto al Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, constituían el quorum mínimo requerido de cinco personas que es establecido por la Ley 47-2021. De esta manera, la CESM estaba conformada entonces por un representante del interés público; un representante de la academia, un representante patronal y dos representantes de los trabajadores. Sin embargo, un mes después – y previo a la confirmación de los nombramientos por el Senado – el representante patronal retiró su nombramiento debido a asuntos personales y médico familiares. Ante tales circunstancias, la CESM no pudo iniciar funciones y estuvo inoperante por dos años. Tras ese suceso, las asociaciones empresariales no presentaron candidatos para ocupar las vacantes y, si lo hizo, el Gobernador entonces no realizó los nombramientos que eran establecidos por ley. Como resultado, la CESM no tuvo el quorum requerido para realizar funciones delegadas por ley; como, por ejemplo, establecer un decreto mandatorio especial, en o antes del 1 de julio de 2022, para los trabajadores y las trabajadoras agrícolas.

La CESM comenzó sus labores en agosto de 2023, tras nombrarse a un representante patronal. Dicho nombramiento por el Gobernador ocurrió luego de la presión ejercida por distintos sectores (incluyendo cartas de miembros nombrados) y a un año de la evaluación encomendada por ley para aumentar el salario mínimo a \$10.50 en el 2024. Como ese incremento era automático a menos que la CESM emitiera decreto señalando otra cosa, es posible que las asociaciones empresariales decidieran entonces presentar candidatos para ocupar una de las vacantes de los patronos para evitar tal aumento. No obstante, llama la atención la decisión de llenar solo una de esas vacantes.

El 29 de junio de 2024 -dos días antes de que entrara en vigor el aumento del salario mínimo a \$10.50 tras no emitirse decreto para variar el mismo, según estaba dispuesto en la Ley 47-2021- siete asociaciones empresariales demandaron al Gobierno de Puerto Rico y a la CESM con el objetivo de detener ese incremento de manera tal que el salario mínimo permaneciera en \$9.50. Las asociaciones empresariales demandantes fueron la CCPR, ASORE, MIDA, AIPR, ACD, Asociación Hecho en Puerto Rico (AHPR) y Puerto Rico Hotel & Tourism Association (PRHTA). Cinco de estos siete grupos formaron parte del GAG-SM cuya propuesta hubiese resultado en un salario mínimo de \$8.50 en lugar de \$10.50 si hubiese sido acogida por la Asamblea Legislativa. Estas asociaciones argumentaron en la demanda que hubo una actuación contraria a derecho de la CESM y en violación de sus deberes ministeriales en sus trabajos previos al aumento a \$10.50. Sostenían que tal aumento afectaría a la economía y las pequeñas y medianas empresas (PyMes). Los tribunales no dieron la razón al sector empresarial y **fallaron en su contra**.

Interesantemente, el CUD -organización empresarial que representa ese sector del empresariado- no participó en la demanda. En aquel momento, **su presidenta explicó las razones de esa decisión**. Expresó que los aumentos escalonados del salario mínimo contenidos en la Ley 47-2021 se debió al cabildeo de las propias asociaciones empresariales para poder planificar adecuadamente y prepararse para tales incrementos. Por tanto, añadió, tales aumentos eran conocidos y esperados. De igual manera, el abogado que representó a las asociaciones empresariales en la demanda señaló que -durante el proceso de discusión de la medida que se convirtió en la Ley 47-2021- sus **portavoces negociaron con legisladores** para modificar el lenguaje del proyecto de manera tal que incluyera una comisión evaluadora que pudiera examinar la situación económica del país antes de que el último de los tres aumentos dispuestos en el salario mínimo entrara en vigor en el 2024. Recomendación similar se había realizado meses antes en un estudio comisionado por MIDA, según señalamos previamente.

En el contexto de la demanda –y mientras se dilucidaba la controversia en los tribunales del país– las asociaciones se reunieron con representantes de la Junta de Supervisión Fiscal (JSF) para abordar posibles acciones de ese ente impuesto por el Gobierno de EE. UU. con la Ley PROMESA para impugnar el aumento del salario mínimo a \$10.50 o solicitar la eliminación de la Ley 47-2021 ante el Tribunal de EE. UU., como lo hicieron con la Ley 41-2022 que restituía parcialmente derechos laborales menoscabados por la Ley 4-2017 (impulsada por JSF con apoyo empresarial). Esta posición de las asociaciones empresariales de apoyar las acciones de una entidad impuesta por el Gobierno de EE. UU. –**cuyos propios miembros han reconocido su carácter antidemocrático**– para derogar leyes aprobadas por representantes electos de la sociedad puertorriqueña, es notable considerando la preocupación que han manifestado con la legitimidad democrática

de la CESM. Mientras los miembros de la CESM los nombra el/la Gobernador/a y confirma el Senado, como se hace con cualquier jefe de agencia o miembros de otras juntas similares del gobierno, los puertorriqueños ni nuestros representantes electos tienen injerencia en la JSF o la Ley PROMESA.

La JSF les indicó a las asociaciones empresariales que la alternativa que tenían era acudir ante la Asamblea Legislativa para radicar un proyecto dirigido a enmendar o eliminar la Ley 47-2021. Debido a que era año electoral y en ese momento se encontraba en receso la Asamblea Legislativa, las asociaciones empresariales indicaron que harían lo propio una vez pasada las elecciones. Mientras tanto, solicitaron al Gobernador de Puerto Rico que nombrara en receso la vacante de economista en representación de los patronos, la otra posición a la que tenían derecho en la CESM. De esta manera, el sector empresarial tuvo por un tiempo sus dos representantes en la CESM.

Llama la atención la pasividad que han tenido las asociaciones empresariales en recomendar o exigir a las autoridades correspondientes que se nombren sus dos representantes ante la CESM. Históricamente no han tenido inconvenientes mayores en tener representantes o acceso a espacios donde se elabora o ejecuta política pública, particularmente sobre asuntos económicos o laborales. Resulta evidente que desde que se comenzó a presentar proyectos para aumentar el salario mínimo las asociaciones empresariales intentaron influenciar de diferentes maneras para tratar de que no hubiera incremento o fuera el menor posible. Comisionaron estudios a firmas de consultoría, participaron en grupos asesores sobre el salario mínimo que resultaron en propuestas legislativas, demandaron infructuosamente en los tribunales para evitar el aumento salarial a \$10.50 y solicitaron sin éxito el apoyo de la JSF para actuar contra la Ley 47-2021.

El PC 1115 y la eliminación de la Ley de Salario Mínimo de Puerto Rico

El PC 1115 tiene como propósito derogar la Ley de Salario Mínimo de Puerto Rico (Ley 47-2021). A través de su título, ha querido expresar el interés principal que persigue dicho proyecto de ley “restituir la facultad de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico para determinar todo lo referente a la fijación de salario mínimo en la jurisdicción de Puerto Rico”.

Resulta interesante la radicación de este proyecto en esta coyuntura porque el salario mínimo no ha sido tema de discusión pública entre la ciudadanía en general a diferencia de varios años atrás cuando se realizaron protestas por grupos de trabajadores de diversas ocupaciones exigiendo mejores condiciones laborales; en especial, salarios más altos para paliar el elevado costo de vida. Como resultado de esos procesos económicos y sociales, y otros factores adicionales, se aprobó la Ley 47-2021.

Además, llama la atención el interés que tiene esta medida en restituir unas facultades que la Asamblea Legislativa constitucionalmente siempre ha tenido y que nunca ha perdido. Por tanto, ella no ha renunciado a ninguna facultad. Sí ha delegado facultades. Con la Ley 47-2021, la Asamblea Legislativa aprobó una medida para atender el bienestar de las familias trabajadoras delegando en una comisión multisectorial con el peritaje científico necesario la facultad de ejecutar la política pública con respecto al salario mínimo excluyendo consideraciones político-partidista. Tal acción lo hizo al amparo de poderes constitucionales que tiene bajo el **Artículo III, Sección 16**. De esta manera, el objetivo real del proyecto de ley -no es restituir un poder que ha sido despojado-sino, entre otros propósitos, quitar a una comisión una facultad que ha sido delegada en ley.

De facto, el PC 1115 -de convertirse en ley- tendrá muy probablemente como resultado que transcurra un periodo considerable de tiempo sin que se lleven a cabo ajustes al salario mínimo de los diferentes grupos de trabajadores; incluyendo, a no-exentos, exentos, agrícolas y por propina. Por tanto, es regresar al pasado cuando -tras eliminarse la Junta Evaluadora de Salario Mínimo- solo hubo un aumento al salario mínimo por legislación federal en un periodo de casi 25 años.

Como señalamos previamente, los propósitos de la medida son varios. Señalaré las principales. Con el PC 1115 se interesa:

(a) eliminar la política pública vigente con relación al salario mínimo

(b) prescindir del mecanismo existente para ejecutar la política pública

A diferencia de la Ley 47-2021, en el PC 1115 no se hace referencia a razones económicas en su exposición de motivos que justifique la acción legislativa, sino que alude principalmente a unos temas políticos que están relacionados con la representatividad y con la legitimidad democrática. A continuación, abordaremos cada uno de los objetivos que se persiguen a través del PC 1115 y ofreceremos razones fundamentada en evidencia para concluir que ese proyecto de ley no debe ser recomendado de manera favorable por la Comisión del Trabajo y Asuntos Laborales adscrita a la Cámara de Representantes de Puerto Rico.

1. *El PC 1115 elimina la política pública vigente con relación al salario mínimo*

El PC 1115 propone lo siguiente como política pública sobre el salario mínimo:

“Se declara política pública del gobierno de Puerto Rico que la Asamblea Legislativa se reserva las facultades necesarias para revisar el salario mínimo en nuestra jurisdicción, en forma cónsona con las circunstancias económicas, sociales y fiscales de Puerto Rico.”

Nótese que esta política pública invisibiliza a los trabajadores al no hacer referencia a ellos en un tema que resulta medular. Por varias razones, significa un retroceso con respecto a la Ley 47-2021. Señalo las principales:

- Primero, no observa la razón principal para la existencia de políticas sobre salario mínimo. El propósito del salario mínimo y de la existencia de políticas públicas sobre dicho tema, es que los trabajadores dispongan de un ingreso mínimo que les permita satisfacer sus necesidades básicas para no vivir en pobreza. En la Ley 47-2021, a diferencia del PC 1115, se establece de manera explícita este importante objetivo como parte de la política pública.
- Segundo, no establece parámetros específicos que sirvan como criterios claros en el proceso de determinación del salario mínimo. Solo señala ambiguamente que se revisara “en forma cónsona con las circunstancias económicas, sociales y fiscales de Puerto Rico”. En cambio, la Ley 47-2021 establece parámetros específicos y criterios claros como el costo de vida y superar el umbral de la pobreza.

La Ley 47-2021 y la política pública que establece ha servido bien a la economía de Puerto Rico, según se desprende de la información oficial disponible en diferentes informes producidos por el Gobierno de Puerto Rico y el Gobierno de EE. UU.

Al evaluar el comportamiento de los principales indicadores económicos y laborales del país puede observarse que la política pública sobre el salario mínimo – en combinación con otros factores – ha tenido un impacto positivo tanto en las familias trabajadoras como en la sociedad en general. Desde que la Ley 47 se aprobó en el 2021 la producción ha crecido de una manera ininterrumpida. Las cifras oficiales provistas en el Apéndice Estadístico del Informe Económico a la Gobernadora indican que el Producto Nacional Bruto (PNB) real creció 5.4% en el periodo del 2021 al 2025. La tasa de participación laboral que se observa actualmente es la mayor en más de 15 años al aumentar de 41.2% en el 2021 a 44.8% en el 2025, incremento equivalente 3.6 puntos porcentuales.

Además, la tasa de desempleo es la más baja en la historia del país al reducirse hasta solo 5.5%. En Puerto Rico, este indicador ha presentado cifras que generalmente alcanzan el 10% o más. Como resultado, entre el 2021 y 2024, la tasa de pobreza de las personas que residente en el país bajó de 40.5% a 37.3%, de acuerdo con la Oficina del Censo del Gobierno de EE. UU.

En términos del empleo, también se observa un aumento en la cantidad de personas trabajando. Para el 2021 la cantidad fue 1,039,000. En el 2025 alcanzó 1,163,000 para un incremento de 11.9%. Desde el 2009 -hace casi 20 años- no se alcanzaba ese nivel de empleo en términos absolutos. El informe comisionado por la CESM señala igualmente una reducción del pluriempleo de 11.5% entre el 2021 y 2023 (actualmente se realiza un nuevo estudio que permitirá actualizar esta cifra). Además, la cantidad promedio de horas trabajadas a la semana aumentó de 35.5 horas a 36.0 horas. Esto ha tenido un efecto positivo en el ingreso de las personas que trabajan de manera asalariada pues la mediana como el promedio salarial creció casi 20% entre 2021 y 2024, según el DTRH. Los aumentos correspondientes fueron de \$10.93 a \$13.00 por hora y de \$14.65 a

\$17.37 por hora. De igual manera -y como era de esperarse- este comportamiento reflejó cambios en el salario anual de las personas con un incremento en la mediana de \$22,730 a \$27,030 en el periodo 2021-2024.

Como parte de los procesos económicos a los que contribuye la política pública de la Ley 47-2021, ha ocurrido un incremento en la participación de los trabajadores asalariados en el ingreso neto. Según cifras de la Junta de Planificación, desde el 2006 hasta el 2020 la compensación recibida por trabajadores exhibió una tendencia negativa reduciéndose en términos absolutos y relativos; mientras, simultáneamente, los ingresos devengados por los propietarios en ganancias e intereses presentó una tendencia positiva creciendo tanto en términos absolutos como en términos relativos. A partir del 2021, momento en el que se aprueba la Ley 47-2021, la tendencia negativa que se experimentó en el periodo anterior por los trabajadores se revierte aumentando su compensación. Esto ocurre a la misma vez que se mantiene un patrón de crecimiento en el ingreso de propietarios.

Tabla 1
Crecimiento de la compensación de empleados y del ingreso de los propietarios, 2005-2025

Compensación Empleados	Periodo	Ingresos Propietarios
-7.18%	2005-2020	95.42%
26.38%	2005-2025	106.72%

Fuente: Apéndice Estadístico del Informe Económico al Gobernador, 2014 y 2025

La Ley 47-2021 y el incremento del salario mínimo a \$10.50 tuvo en el 2024 el efecto de restituir el poder adquisitivo que tenía un trabajador que devengaba el salario mínimo de \$7.25 en el 2009 mientras contribuye a aumentar los recaudos públicos a través de los ingresos y del consumo sin generar un espiral inflacionario y sin efectos mayores en el ecosistema empresarial de Puerto Rico. De hecho, de acuerdo con el Gobierno de EE. UU., la cantidad de negocios operando en el país fue mayor en el 2025 que en el 2021. De igual manera, durante dicho periodo de tiempo, incrementó la cantidad de personas empleadas en el sector privado en alrededor de 100,000. Ciertamente, las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMes) están en una situación más vulnerable que empresas grandes. Para atender tal situación, el gobierno tiene diferentes programas a través del **Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC)** mediante los cuales les ofrece apoyo para acceder tanto a capital, como a equipo y para el pago de renta. Incluso, la Ley 52-2023 permite a PyMes nuevas, en expansión o con pérdidas operacionales solicitar un reembolso de 50% del salario mínimo pagado por una jornada regular de trabajo.

De esta forma -y como se proyectaba- se observa cómo la política pública sobre el salario mínimo ha contribuido a promover mejores condiciones de trabajo y de vida de trabajadores asalariados; así como de la economía en general. Por tal razón, debe conservarse en lugar de eliminarse.

1. *El PC 1115 prescinde del mecanismo existente para ejecutar la política pública*
El PC 1115 propone eliminar la CESM como entidad facultada por la Asamblea Legislativa para ejecutar la política pública sobre el salario mínimo. Con el objetivo de validar tal interés, alega que la CESM tiene problemas de representatividad y, además, carece de legitimidad democrática. Estos planteamientos fueron también elaborados por parte de las asociaciones empresariales para favorecer el proyecto en las únicas vistas públicas que se han celebradas hasta el momento.

Abordaremos primero el argumento de la supuesta falta de representatividad de la CESM. Mediante la Ley 47-2021, la Asamblea Legislativa delega en una comisión multisectorial con el peritaje científico necesario la ejecución de la política pública con respecto al salario mínimo con el interés de limitar las consideraciones político-partidista. Contrario a lo señalado en el PC 1115, la CESM no establece ni realiza cambios a la política pública. Su encomienda es solo ejecutarla.

Con tal fin, se diseñó con cuidado su composición. La Sección 2.03 de esa ley establece la misma: “La Comisión estará integrada por siete (7) personas de reconocida simpatía con los propósitos de esta Ley: dos (2) serán representantes de intereses de los(as) trabajadores(as), de estos al menos uno(a) será economista; dos (2) serán representantes de los intereses de los patronos, de estos al menos uno(a) será economista; uno(a) (1) será economista recomendado(a) por los Departamentos de Economía de la Universidad de Puerto Rico y la Asociación de Economistas de Puerto Rico; uno(a) (1) será economista experto(a) en asuntos laborales recomendado por el Instituto de Relaciones del Trabajo de la Universidad de Puerto Rico y de los Departamentos de Economía de la Universidad de Puerto Rico; uno(a) (1) será representante del interés público, manifestado en el cargo del Secretario(a) del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, quien presidirá la Comisión.”

Consideramos importante destacar varias características importantes de la CESM:

- tiene una composición multisectorial que incluye representación de sectores diversos con agencia en el salario mínimo como patronos, trabajadores, academia y el interés público
- ningún sector representado en la entidad facultada para ejecutar el salario mínimo constituye mayoría lo que limita la posibilidad que se tomen decisiones de forma unilateral
- tiene la misma cantidad de miembros que representan a patronos, trabajadores y academia y limita la potencial injerencia político-partidista en la evaluación y la toma de decisiones
- enfatiza que los trabajos de la comisión se orienten por procesos basados en evidencia al acentuar la presencia de peritaje científico a través de la participación de economistas

En conclusión, la Ley 47-2021 -aprobada con el voto de legisladores de todos los partidos políticos (PNP, PPD, PIP, MVC, PD) y del único legislador independiente- crea la CESM con este conjunto de características para garantizar la representatividad de todos los sectores, la presencia de peritaje y el quorum necesario (como cualquier otra entidad similar) para reducir la posibilidad de que las acciones de sector alguno provoque que quede inoperante.

Abordemos ahora el argumento de la alegada ausencia de legitimidad democrática de la CESM. Primero, en 60 de los 85 años que el Gobierno de Puerto Rico ha elaborado política pública con respecto al salario mínimo, su ejecución ha sido encomendada a juntas o comisiones evaluadoras. Como señalamos con anterioridad, la primera ley estatal sobre salario mínimo se aprobó en 1941. Desde entonces, el Gobierno de Puerto Rico adoptó política pública que fue ejecutada por unas juntas responsables de determinar los salarios mínimos del país. Esa política perduró por 54 años. En 1995 las autoridades adoptaron el salario mínimo federal como el salario mínimo que aplicaría de manera automática en Puerto Rico. Tres años después, se eliminó la Junta de Salario Mínimo. Tal política estuvo vigente hasta el 2021. Entre 1998 y 2021 el salario mínimo subió solo una vez. Tal periodo fue excepción a la norma en términos de política pública y no tuvo resultados positivos. El modelo que mejor ha servido al país es el que se restableció con la Ley 47-2021 y la CESM.

Segundo, el Gobierno de Puerto Rico aprobó la Ley 47-2021 y creó la CESM en consonancia con las guías y las normativas del principal organismo internacional en asuntos relacionados al trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es una agencia tripartita adscrita a la Organización de Naciones Unidas (ONU) que reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de poco menos de 200 Estados Miembros para determinar normas del trabajo y formular políticas. En el 2016 publicó el documento titulado “**Guía sobre políticas en materia de salario mínimo**” donde establece que la política pública con relación al salario mínimo puede ejecutarse mediante diversas formas; incluyendo, entre ellas, convenios colectivos, legislación o comisiones salariales. Sostiene que tales comisiones salariales deben disponer de peritaje en los asuntos económicos y estar integrada por expertos en la materia, así como por representantes del interés público, trabajadores y

patronos, previa consulta de las organizaciones que representan a dichos sectores. La CESM – como vimos previamente – tiene todas estas características.

Tercero, la Ley 47-2021 la avaló la Asamblea Legislativa ejerciendo sus poderes constitucionales que le permite crear, consolidar o reorganizar departamentos ejecutivos y definir sus funciones. La misma recibió, además, el visto bueno de la Rama Ejecutiva mediante la firma del Gobernador. En la legislación se incluye el proceso que debe observarse para el nombramiento de sus miembros. El/La Gobernador/a nombra los mismos mientras el Senado los confirma. Este proceso es idéntico al que se requiere para los jefes de agencia y para los miembros de juntas similares a la CESM. Por tanto, evidentemente, la CESM comparte con ellos legitimidad democrática. De hecho, podría señalarse que el proceso es más participativo pues sus nombramientos surgen de recomendaciones de sectores representados en la CESM: trabajadores, patronos, academia e interés público.

Además, el/la Gobernador/a puede destituir a cualquier miembro, previa notificación y audiencia, por negligencia demostrada en el desempeño de su cargo, o la convicción por algún delito grave o por delito que constituya depravación, o por el incumplimiento con el Código de Ética de la CESM, según dispone la Sección 2.04 de la Ley 47-2021.

Estos argumentos evidencian que el planteamiento de la legitimidad democrática carece de razón. Históricamente en Puerto Rico la ejecución de la política pública con respecto al salario mínimo ha sido encomendada por las autoridades gubernamentales a unas juntas o comisiones evaluadoras. La CESM se crea por la Asamblea Legislativa en el ejercicio de sus poderes constitucionales y observa las guías y las normativas del principal organismo internacional en temas laborales.

Conclusión

Los problemas económicos del país son de naturaleza estructural no es la Ley 47-2021 ni la CESM. Puerto Rico necesita diversificar su producción y ampliar su base productiva creando eslabonamientos entre industrias a través de un plan económico de corto, mediano y largo plazo que fomente las transformaciones necesarias en la estructura productiva. Desde esa perspectiva, resulta fundamental un ecosistema empresarial robusto para alcanzar los propósitos señalados. Como parte de ese proceso deben fortalecerse los programas de las PyMes que dispone el DDEC. Simultáneamente, tiene que garantizarse buenas condiciones de trabajo y de vida para que todas las familias del país tengan los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. La operación de las empresas no se puede sostener en la pobreza y la miseria de los trabajadores. Desde esta perspectiva la Ley 47-2021 es una pieza fundamental de ese rompecabezas pues establece una política pública cuyo objetivo principal es que se garantice a las familias trabajadoras un salario ajustado al costo de vida con el interés de que no vivan bajo el nivel de pobreza.

La Ley 47-2021 ha servido bien a la economía, así como a la sociedad en general de Puerto Rico. Los pronósticos que hacían asociaciones empresariales de colapso económico no se cumplieron. Desde que se aprobó esta legislación, la producción ha estado creciendo de manera ininterrumpida. La tasa de participación laboral que se observa en la actualidad es la mayor en más de 15 años. El empleo ha subido, el pluriempleo bajado y la tasa de desempleo es la más baja en la historia. Como resultado, la tasa de pobreza se ha reducido 3%, una cifra equivalente a 120,000 personas. Esto se ha logrado sin un espiral inflacionario y sin efectos mayores en el ecosistema empresarial pues la cantidad de negocios operando en el país fue mayor en el 2025 que en el 2021.

Ante la ausencia de argumentos económicos válidos en oposición de la Ley 47-2021 y la CESM, se ha querido trasladar la discusión a temas como la legitimidad democrática y la representatividad. Tales argumentos también carecen de razón pues históricamente la ejecución de la política pública del país con respecto al salario mínimo ha sido encomendada por las autoridades gubernamentales a unas juntas o comisiones evaluadoras. Cuando se abandonó esa política, no fue positivo al país. Además, la Asamblea Legislativa crea la CESM en el ejercicio de sus poderes constitucionales y observa las guías y las normativas del principal organismo internacional en temas laborales (OIT). Su composición es multisectorial con igual representación de patronos,

trabajadores y academia; donde ningún grupo constituye mayoría y se limita la potencial injerencia político-partidista; acentuando la presencia de peritaje científico a través de la participación de economistas y fomentando que el proceso de evaluación y la toma de decisiones esté basado en evidencia.

Como señalamos al inicio, nuestra intención es presentar información empíricamente corroborable que permita a las autoridades disponer de elementos de juicio necesarios para evaluar esta medida. Tenemos la certeza que una evaluación que se fundamente en un análisis científico y racional de la información que ofreceremos llegará a la conclusión sobre la falta de pertinencia del PC 1115 y la necesidad de la Ley 47-2021, su política pública y la Comisión Evaluadora de Salario Mínimo (CESM), mecanismo que crea para ejecutar la misma. Tras realizar esa evaluación, concluimos que el PC 1115 debe recibir una recomendación negativa de la Comisión del Trabajo y Asuntos Laborales de la Cámara de Representantes de Puerto Rico por las razones expuestas en este memorial junto a estas otras:

- el PC 1115 disminuye la frecuencia de evaluaciones para posibles cambios en el salario mínimo
- el PC 1115 disminuye el término prescriptivo para las reclamaciones por salarios no pagados
- el PC 1115 no propone evaluar el salario mínimo de empleados exentos (no sube desde 2004); el sub-salario mínimo de \$2.13 de los trabajadores por propina (que no cambia desde el 1991); y el sub-salario mínimo del trabajador agrícola.

Recomendaciones

Aunque el PC 1115 no debe ser recomendado de manera favorable por la presente comisión, realizamos unas recomendaciones a este cuerpo con relación a su proceder con la Ley 47-2021.

Según lo dispuesto en esta legislación, la CESM ejerce las facultades delegadas amparada en análisis científicos con evidencia empírica como se demuestra en sus acciones e investigaciones. En estos momentos se encuentra trabajando para realizar sus primeras acciones administrativas para evaluar el salario mínimo de los trabajadores no-exentos, exentos, agrícolas y por propina. Nos parece que un acto de prudencia de la Asamblea Legislativa es esperar que la CESM emita los decretos correspondientes (si así se concluye tras el proceso de análisis que lleva a cabo) y evalúe sus resultados antes de determinar si debe realizarse alguna enmienda o derogarse la ley. No nos parece que sea prudente pasar juicio sobre esta entidad cuando aún no ha emitido decreto. Sobre todo, cuando la ley en su conjunto ha demostrado ser beneficiosa para la economía y el país; particularmente para aproximadamente 250,000 trabajadores que representa el 33% del empleo en el sector privado..

En todo caso lo que corresponde es que se ejecute a cabalidad los deberes y tareas de todas las partes con responsabilidades asignadas por la Ley 47-2021. Por tanto, recomendamos que:

- la academia y el sector empresarial realice la recomendación a la Gobernadora de Puerto Rico de la terna de candidatos requeridos por ley para ocupar las dos vacantes existentes en la CESM
- la Gobernadora de Puerto Rico nombre dos personas a la CESM de las ternas recomendadas
- el Senado de Puerto Rico evalúe los nombramientos y, si no hay objeción, confirme los mismos

Mediante el cumplimiento cabal de la ley por patronos, trabajadores, academia e interés público, esta comisión estará en una posición adecuada para realizar una evaluación de la Ley 47-2021.