



3 de junio de 2017

VÍA CORREO ELECTRÓNICO:

gobiernocamara.pr@gmail.com

Hon. Jorge Navarro Suárez
Presidente
Comisión de Gobierno
Senado de Puerto Rico
El Capitolio
San Juan, Puerto Rico

P. de la C. 191: Para enmendar el Artículo 6 de la Ley 209-2003, según enmendada, a fin de disponer que el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico pueda solicitar, aceptar y recibir donativos, y fijar y cobrar derechos razonables para la obtención de la información y los estudios que origine, analice o divulgue el Instituto; que las sumas recaudadas por este concepto ingresarán en una cuenta especial denominada "Fondo Especial del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico", las cuales podrán ser utilizadas para sufragar los gastos de operación y funcionamiento del Instituto y las actividades estadísticas que el Instituto determine; enmendar el Artículo 8 de la citada Ley Núm. 209-2003, para establecer que le corresponde a la Junta de Directores del Instituto la facultad de aprobar la adquisición de equipo, materiales y servicios cuyo valor exceda la cantidad de cien mil (\$100,000) dólares; y enmendar el Artículo 11 de la citada Ley 209-2003, para disponer que el Director Ejecutivo tendrá la autoridad para constituir una unidad de trabajo y destinar los recursos necesarios para, a solicitud de cualquier persona, entidad privada u organismo gubernamental, o la Rama Judicial, ofrecer los siguientes servicios: (i) recibir y evaluar consultas; y emitir opiniones o asesoramiento; (ii) realizar análisis, encuestas, estudios e investigaciones en el ámbito de sus competencias; (iii) proveer toda clase de servicios técnicos especializados en el campo de la estadística; (iv) proveer servicios de perito; (v) diseñar y ofrecer toda clase de adiestramientos; y (vi) proveer cualquier otro servicio que esté dentro del marco de las competencias y conocimiento especializado del Instituto; así como establecer por reglamento los honorarios, la compensación, el sistema de pago o el costo que conlleve cada servicio; y para otros fines.

Estimado señor Presidente:

Reciba un cordial saludo de quienes integramos el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (Instituto).

Hemos recibido de esta Honorable Comisión una solicitud para que expongamos nuestros comentarios con relación al Proyecto de la Cámara 191 (P. de la C. 191). Procedemos a emitir nuestros comentarios sobre la medida de referencia.

I. Introducción

Según el informe *Informing Data Revolution*, elaborado por un grupo consultivo de expertos independientes de la Secretaría General de las Naciones Unidas la "Revolución de datos" se define como

una explosión en el volumen y en la producción de datos junto con una creciente demanda de datos desde todos los sectores de la sociedad”¹. Para los 1.3 mil de millones de personas que viven en los países más avanzados, la revolución de datos ya está en marcha². En estos países, las personas no se enfrentan tanto al problema de generar más datos sino a la sobreabundancia de ellos. Por el contrario, para muchas de las personas que pertenecen al 82% restante que vive en los llamados “países en desarrollo”, el problema estriba más bien en ser reconocidos e incluidos adecuadamente en las cifras³.

En virtud de lo anterior se vislumbra que los Institutos de Estadísticas y las Oficinas de Estadísticas van a ser las protagonistas de esta revolución de datos en los países en desarrollo. Sin embargo, varios estudios revelan que muchas de ellas no están todavía preparadas para asumir esta función⁴. El informe señala que para lograr esta revolución de datos es fundamental utilizar los recursos y las instituciones disponibles. En este sentido, el principal objetivo que juega la revolución de datos en los sistemas de estadísticas, es entender los problemas y limitaciones que los afectan y determinar qué se necesita para ser más eficientes⁵. El estudio refleja que la falta de fondos, tecnologías obsoletas, personal con poca preparación y limitaciones de infraestructura son algunos de los obstáculos y dificultades que enfrentan muchos de los países en desarrollo con sus sistemas estadísticos. Muchos países en desarrollo han experimentado, además, graves pérdidas de personal profesional en sus organizaciones estadísticas centrales, reduciendo así sus contribuciones a los procesos de planificación y de formulación de políticas^{6,7}.

En vista de las variadas limitaciones, se recomienda buscar soluciones innovadoras y económicas para obtener los recursos necesarios. La movilización y la aportación de fondos adicionales para estadísticas y para asistencia técnica serán de vital importancia. Por tal razón, un sinnúmero de oficinas de estadísticas ha asumido una gran variedad de actividades y nuevos mecanismos de financiación, fundamentales en los países en que, pese a su larga tradición en la producción de estadísticas, el presupuesto del gobierno central ya no se considera suficiente para sustentarlas.

Los sistemas de producción de estadísticas en Puerto Rico no son la excepción en cuanto a los obstáculos que enfrentan debido a recortes presupuestarios, de personal, y limitaciones de infraestructura, entre otras dificultades. Tal y como señala la Exposición de Motivos de la medida, Puerto Rico enfrenta una situación fiscal difícil. Esta situación ha obligado al Gobierno a mantener estrictos controles para los gastos de las entidades públicas y priorizar la asignación o desembolsos en función de servicios esenciales.

Además, de la Ley denominada *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act*, conocida como PROMESA (por sus siglas en inglés), Pub. L. 114-187, estableció una Junta de Supervisión Fiscal para Puerto Rico (Junta de Supervisión Fiscal) para disponer un método mediante el cual el Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades alcancen la responsabilidad fiscal y logren acceder a los mercados de capital. Con esta Ley Federal, el Gobierno de Puerto Rico ha enfrentado mayores

¹ Guía para una revolución de datos dirigida por los países. PARIS21 Interactivo, (2015). Obtenido en http://datarevolution.paris21.org/sites/default/files/Road_map_for_a_Country_led_Data_Revolution_Spanish_web.pdf. La referida Guía es fruto del Proyecto “Informing a Data Revolution” (IDR), creado por PARIS21 en 2014 con financiación de la Fundación Bill & Melinda Gates.

² Guía para una revolución de datos dirigida por los países, *supra*, n. 1, en la pág. 11

³ *Id.*

⁴ *Id.* en la pág. 8

⁵ Guía para una revolución de datos dirigida por los países, *supra*, n. 1, en la pág. 8

⁶ Manual de organización estadística, *supra*, n. 6, en la pág. 23

⁷ A modo ejemplo el IDR muestra que, en la República Democrática del Congo, Filipinas y Trinidad y Tobago, entre otros, declaran que les falta personal cualificado. Las limitaciones de presupuesto e infraestructura también son importantes. Guía para una revolución de datos dirigida por los países, *supra*, n. 1, en la pág. 23.

limitaciones respecto al manejo de los asuntos presupuestarios y las asignaciones para atender efectivamente las políticas públicas, aunque las mismas sean apremiantes. La realidad antes descrita fue reiterada mediante la aprobación de la Ley Núm. 5-2017, conocida como la *Ley de Emergencia Financiera y Responsabilidad Fiscal de Puerto Rico*⁸.

Como dato adicional, cabe señalar que la *Encuesta sobre Ciencia y Tecnología 2014-15: Investigación y Desarrollo*, preparada por el Instituto, reflejó que la crisis fiscal del Gobierno de Puerto Rico se refleja en su inversión en investigación y desarrollo (R&D por sus sigla en inglés), que disminuye un 4 por ciento entre 2012-13 y 2014-15 (cifras nominales)⁹. La prolongada recesión de la economía, las dinámicas observadas a nivel corporativo y la situación fiscal del Gobierno de Puerto Rico enfatizan la necesidad de contar con políticas públicas más efectivas para promover la inversión en R&D por empresas locales e impulsar el surgimiento de nuevas iniciativas, la comercialización de innovaciones académicas, así como las colaboraciones entre universidades y empresas¹⁰. En virtud de la disminución de fondos para la investigación y desarrollo en Puerto Rico, la implementación de una reglamentación que establezca y regule el cobro de derechos *razonables* por productos o servicios del Instituto que contribuyan al progreso de la investigación y desarrollo de diferentes entidades públicas y privadas, resulta evidentemente oportuna y beneficiosa.

Acorde con todo lo antes expuesto, y en respuesta al llamado a las entidades públicas a buscar soluciones innovadoras y económicas, la medida bajo consideración está dirigida principalmente, a dotar al Instituto de alternativas y facultades que le permitan allegar ingresos adicionales para sufragar gastos de operación y funcionamiento y otras actividades estadísticas que el Instituto determine. Además, la medida permite ampliar los servicios del Instituto para beneficio del sector público y privado. Por su parte, la enmienda relacionada con las facultades de la Junta de Directores va dirigida a darle más flexibilidad administrativa a la gerencia y expedir determinaciones que están dirigidas a procesos de compras, asuntos que de ordinario la Junta de Directores no interviene ya que su rol es principalmente establecer la política pública.

II. Análisis de la Medida

a. Primer y segundo objetivo:

El P. de la C. 191 procura aclarar que la facultad del Instituto, respecto a donativos, incluye dos modalidades, a saber: *solicitar* y *aceptar*. En la actualidad, la Ley 209-2003, según enmendada, conocida como la Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, solamente dispone que el Instituto podrá *recibir* donativos¹¹. La referida medida propone también, añadir que el dinero que ingrese en el Instituto por concepto de donativos, además de ser utilizado para sufragar los gastos de operación y funcionamiento, podrá utilizarse para cualesquiera otras actividades estadísticas que el Instituto determine. En la

⁸ En el Artículo 102 de la Ley Núm. 5-2017 se determina y declara que "...la grave emergencia identificada por la Asamblea Legislativa...continúa empeorando,...y el impacto que ha producido en la solvencia del Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades continúan afectando significativa y adversamente la capacidad de cumplir con las obligaciones financieras...y que resolver la emergencia financiera y establecer responsabilidad fiscal dentro del Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades es indispensable para garantizar que se provean aquellos servicios gubernamentales que son esenciales para salvaguardar la salud, seguridad y el bienestar de los residentes de Puerto Rico.

⁹ Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2016). Encuesta sobre Ciencia y Tecnología 2014-15: Investigación y Desarrollo (R&D). Obtenido de www.estadisticas.gobierno.pr. Dicha encuesta es una iniciativa del Instituto de Estadísticas, la cual provee los datos y estadísticas que permiten estimar cuántos recursos económicos y humanos se destinan a la Investigación y Desarrollo (I+D o R&D por sus siglas en inglés) en Puerto Rico.

¹⁰ *Id.*

¹¹ Artículo 6, Inciso (I)

actualidad, la Ley 209-2003 establece que el uso de los donativos será “**única y exclusivamente**” para sufragar los gastos de operación y funcionamiento del Instituto¹².

Sobre estos objetivos, resulta pertinente resaltar que varias entidades gubernamentales disponen en sus leyes habilitadoras la facultad para que estas cobren derechos correspondientes por la prestación de servicios o facilidades y que dichos fondos puedan ser utilizados para diversos propósitos según sea determinado por la entidad. Algunos ejemplos de estas entidades son la Junta de Planificación (Junta)¹³, la Oficina de la Procuradora de las Mujeres (OPM)¹⁴ y el Instituto de Ciencias Forenses (ICF)¹⁵. Cabe señalar que el Instituto y la Junta son dos entidades cuyas funciones suelen converger en varios escenarios; tan es así, que la responsabilidad de toda la coordinación, negociación y colaboración con el Negociado del Censo de Estados Unidos, que en el pasado tenía la Junta de Planificación, paso a ser una encomienda del Instituto de Estadísticas. Por tal razón, consideramos, y no vemos impedimento, para que el Instituto goce de las mismas facultades que la Junta, y otras entidades gubernamentales, con relación a la utilización de mecanismos alternos para sufragar fondos y contribuir a la restauración de la crisis fiscal que Puerto Rico enfrenta.

b. Tercer y cuarto objetivo

De otra parte, el P. de la C. 191 dispone que la Junta de Directores del Instituto intervendrá en los procesos de adquisición de equipo, materiales y servicios cuyo valor exceda la cantidad de *cien mil (\$100,000) dólares*. En la actualidad la Junta de Directores interviene cuando la cantidad exceda los \$36,000.00 dólares¹⁶.

Dicha enmienda va dirigida a darle más flexibilidad administrativa a la gerencia del Instituto, y a expedir determinaciones que están dirigidas a procesos de compras, asuntos que de ordinario la Junta de Directores no interviene ya que su rol es principalmente establecer la política pública.

¹² *Id.*

¹³ Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada, dispone en su Artículo 12, Inciso (9) que el presidente de la Junta de Planificación, tendrá la facultad de “[c]oncertar y poder ratificar convenios...a los fines de obtener o *proveer servicios profesionales*, o de cualquier otra naturaleza... para llevar a cabo los fines de esta ley. Los convenios especificarán...el reembolso o *pago* por dichos servicios o facilidades o si los servicios habrán de prestarse gratuitamente. Los reembolsos o pagos que se reciban por concepto de los servicios o facilidades provistos ingresarán en un fondo especial...a favor de la Junta y los mismos *podrán ser utilizados por la Junta para reinvertir en cualquier servicio, producto, material, equipo o personal necesario*.” [Énfasis suplido]. *El mismo artículo, en su inciso (10), dispone que el presidente “[podrá cobrar los derechos correspondientes por las copias de aquellas publicaciones, documentos o estudios, propiedad de la Junta...Se autoriza, además, a contratar la publicación, venta y distribución de las opiniones, estudios y documentos preparados por la Junta que son de interés para la ciudadanía...”* [Énfasis suplido]. Dispone, además, que “[l]os dineros que, por estos conceptos se obtengan, ingresarán en un fondo especial a favor de la Junta de Planificación. Estos recaudos podrán ser utilizados por la Junta para sufragar, entre otros, *aquellos costos necesarios de producción, impresión, reproducción y distribución de las publicaciones, documentos o estudios propiedad de la agencia, así como gastos inherentes al funcionamiento y desarrollo de las actividades de la Junta*. Además, podrán ser utilizados para sufragar *otros gastos no recurrentes inherentes a la función de la Junta*. [Énfasis suplido]. Véase, además, Artículo 12, incisos (11) y (12), “La Junta de Planificación podrá cobrar también por cualquier otro servicio que preste.” De los fondos no ser necesitados por la unidad que genera el ingreso, “este podrá ser usado por otra unidad en necesidad de fondos”.

¹⁴ Ley de la Oficina de la Procuradora de las Mujeres, Ley Núm. 20 de 11 de abril de 2001, según enmendada, dispone en su artículo 18 que “[l]a Oficina queda autorizada para recibir y administrar fondos provenientes de asignaciones legislativas, y de transferencias, delegaciones, aportaciones y donativos de cualquier clase que reciba de... Los fondos así recibidos se contabilizarán, controlarán y administrarán con sujeción a las leyes que regulan el uso de fondos públicos, a las normas legales, reglas o convenios en virtud de los cuales los reciba la Oficina de la Procuradora y según los reglamentos que ésta adopte para esos fines. Véase, además, el artículo 14 de la citada Ley.

¹⁵ Ley Del Instituto De Ciencias Forenses, Ley Núm. 13 de 24 de julio de 1985, según enmendada dispone en su Artículo 33 que “[el Instituto podrá hacer arreglos y convenios para, mediante la compensación correspondiente, prestar servicios en materias forenses a hospitales, clínicas, centros de salud e instituciones que presten servicios médico-hospitalarios, ya sean públicos o privados, sin menoscabo de las funciones del Instituto establecidas por este capítulo. Dichas compensaciones engrosarán los fondos operacionales del Instituto, mediando la debida contabilización como corresponde a todo fondo público. Véase, además, el artículo 35 de la citada Ley.

¹⁶ Artículo 8, inciso (i), Ley, 209-2003, según enmendada.

Con relación a esto último, resulta pertinente mencionar que las entidades previamente mencionadas, (la Junta de Planificación, la Oficina de la Procuradora de las Mujeres y el Instituto de Ciencias Forenses) no contienen disposiciones que limiten la facultad de estas para la adquisición de equipo, materiales y servicios a una cantidad determinada¹⁷.

Por otro lado, la referida medida, además de disponer para la solicitud y aceptación de donativos, propone delegarle a la dirección ejecutiva del Instituto, la facultad para constituir una unidad de trabajo con el propósito de allegar ingresos a través de la prestación de servicios tanto a entidades públicas como privadas. Dichos ingresos también podrán ser utilizados para sufragar los gastos de operación y funcionamiento del Instituto. Además, se autoriza al Director Ejecutivo a establecer por reglamento los honorarios, la compensación, el sistema de pago o el costo que conlleve cada servicio. Asimismo, se dispondrá en la reglamentación las medidas cautelares y principios éticos aplicables.

En cuanto a estos objetivos resulta oportuno señalar que en el reporte titulado *Statistical Programs of the United States Government: Fiscal Year 2017*, el cual esboza el presupuesto de las actividades estadísticas federales en el Presupuesto del Presidente¹⁸, se señala que los programas estadísticos difieren en la estructura organizativa y en los medios por los que se financian. En este sentido, el referido reporte describe varios métodos de financiación utilizados por distintas agencias federales, entre estos, el financiamiento directo, los reembolsos y las compras de actividades estadísticas federales.

En esa misma línea, el *Australian Bureau of Statistics* incluye en sus acuerdos de intercambios de datos costos que pueden estar asociados con la transferencia de los datos, la extracción de los datos, los datos en sí, el acceso a los datos o el uso de los datos. Por ejemplo, las agencias gubernamentales que operan bajo las guías de Recuperación de Costos del Gobierno de Australia, o las organizaciones comerciales que operan en el mercado, pueden requerir pago¹⁹.

De forma similar, el Manual de organización para las oficinas de estadísticas de las Naciones Unidas, identifica dos fuentes principales de financiamiento para las actividades estadísticas oficiales, a saber: a) las asignaciones del presupuesto de la administración pública, tanto para el organismo central de estadística (si lo hubiera) como para las “células estadísticas” de los ministerios, y b) ingresos generados por los organismos de estadística mediante la venta de productos y servicios a precios de mercado²⁰.

Actualmente la Ley Orgánica del Instituto lo faculta para “servir de centro de consulta y cooperación a todos los organismos en la provisión de servicios técnicos especializados en el campo de la estadística...y requerir al organismo gubernamental solicitante el correspondiente reembolso de los gastos incurridos

¹⁷ Véase, por ejemplo, artículo 14 de la Ley 20-2001, según enmendada. En lo pertinente, el mismo dispone que “[l]a Procuradora determinará la organización interna de la Oficina y establecerá los sistemas necesarios para su adecuado funcionamiento y operación. A esos fines, tendrá la responsabilidad de planificar, organizar y dirigir todos los asuntos y operaciones relacionadas con... asignación presupuestaria, adquisición, uso y control de equipo, materiales y propiedad, reproducción de documentos y otros materiales y demás asuntos, transacciones y decisiones relativos al manejo y gobierno interno de la Oficina...[Énfasis suplido].

¹⁸ Executive Office of the President. *Statistical Programs of the United States Government: Fiscal Year 2007*. Office of Management and Budget. Obtenido en https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/information_and_regulatory_affairs/statistical-programs-2017.pdf. Este informe cumple con la responsabilidad de la Oficina de Gerencia y Presupuesto en virtud de la Ley de Reducción de Trámites de 1995 (Paperwork Reduction Act, (PRA, 44 U.S. 3504 (e) (2)), para preparar un informe anual sobre la financiación de los programas estadísticos. El informe anual proporciona al Congreso una fuente consolidada de información presupuestaria y programática clave sobre el sistema estadístico federal.

¹⁹ Australian Bureau Statistics. *A Good Practice Guide to Sharing your Data with Others*, 2009. National Statistical Service. Obtenido en [http://www.nss.gov.au/nss/home.nsf/0/e6c05ae57c80d737ca25761d002fd676/\\$FILE/A%20Good%20Practice%20Guide%20to%20Sharing%20Your%20Data%20with%20Others_November%202009_1.pdf](http://www.nss.gov.au/nss/home.nsf/0/e6c05ae57c80d737ca25761d002fd676/$FILE/A%20Good%20Practice%20Guide%20to%20Sharing%20Your%20Data%20with%20Others_November%202009_1.pdf)

²⁰ Manual de organización estadística, tercera edición: *El funcionamiento y organización de una oficina de estadística*. Naciones Unidas, (2004), Pág. 42. Obtenido en https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/Seriesf_88s.pdf.

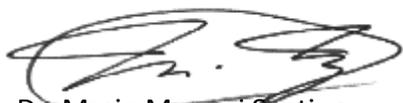
en esa gestión”²¹. Además, le permite al Instituto “cobrar derechos razonables para la obtención de la información y los estudios que origine, analice o divulgue”. Sin embargo, por lo regular estos se limitan a los costos marginales de preparación y difusión.

La medida bajo estudio busca el Instituto amplíe el marco de ofrecimiento de sus capacidades para generar productos estadísticos que de ordinario no produciría, adaptado a las necesidades especiales de personas naturales o jurídicas, y a cambio de remuneración que derivaría en la financiación del mismo Instituto. Vale la pena enfatizar que tales productos siempre contemplarán su coherencia con la identidad jurídica del Instituto como un organismo público cuya principal función es servir a los mejores intereses de Puerto Rico.

Conclusión

Por las consideraciones expuestas, el Instituto, representado por su Director Ejecutivo, expresa su endoso a la aprobación del P. de la C. 191.

Respetuosamente sometido,



Dr. Mario Marazzi Santiago
Director Ejecutivo
Instituto de Estadísticas de Puerto Rico

c. Dr. Antonio J. Fernós Sagebién, Presidente, Junta de Directores, Instituto de Estadísticas

²¹ Artículo 5, inciso (s), Ley 209-2003, según enmendada.