ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla,
Gobernador

Luis F. Cruz Batista, CPA
Director

9 de febrero de 2015

Hon. Ángel R. Rosa Rodríguez
Presidente
Comisión de Gobierno, Eficiencia Gubernamental
e Innovación Económica
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta los comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara Núm. 2104**, texto aprobado por la Cámara de Representantes, el cual propone enmendar la Ley 209-2003, según enmendada, conocida como la "Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico", a los fines de disponer que la Junta de Directores tendrá como parte de sus deberes y poderes la autoridad para adoptar los estándares éticos aplicables a toda persona que labore en las unidades de estadísticas de los organismos gubernamentales o que asesore, intervenga o colabore con el Servicio de Producción Estadística del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; de igual forma, otorgarle facultad para adoptar un procedimiento que le permita recibir y evaluar las quejas en que se alegue una violación a los estándares éticos adoptados; y para otros fines.

La Exposición de Motivos plantea que una buena preparación en el campo de la ética profesional es el camino más acertado para resolver conflictos o dilemas éticos. Se arguye que, la responsabilidad que conlleva actuar éticamente parte de la realidad de que son profesionales que manejan información sensible, y que diseñan métodos y procesos donde se involucran o se impactan seres humanos, el medio ambiente, el desarrollo económico, la salud, y la seguridad, entre otras áreas que contribuyen al bienestar general.

Asimismo, señala la medida que en el campo de las estadísticas oficiales surge una diversidad de desafíos éticos que incluyen áreas tales como: a) utilizar una metodología adecuada; b) proteger la confidencialidad; y c) defender la integridad de las unidades estadísticas en un sistema estadístico. Ante ello, la "American Statistical Association" ha adoptado una guía ética para asegurar el trabajo estadístico en un medio ambiente que sea ético y efectivo. De esta manera, se promueve una serie de valores compartidos dentro de los profesionales de este campo.

Por su parte, mediante la Ley 1-2012, según enmendada, conocida como "Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011", se establece como principio rector el establecimiento de un servicio público íntegro, con valores, que mantenga la confianza en sus instituciones y asegure la transparencia en las funciones oficiales. Para ello, es vital que los servidores públicos presenten una imagen intachable y libre de cualquier conflicto de intereses.

PO Box 9023228, San Juan, PR 00902-3228
Tel: 787.725.9420 Fax: 787.721.8329
www.ogp.pr.gov

A su vez, la citada Ley 209 establece que el Instituto de Estadísticas (Instituto) estará regido por una Junta de Directores integrada por personas de reconocida integridad personal y profesional, objetividad y competencia en cualesquiera de los campos de la estadística, economía y planificación. También se requiere que esta Junta desempeñe sus funciones de forma eficaz y eficiente. Dichas exigencias en el campo de la ética están dirigidas a asegurar la efectiva implementación de una política pública dirigida a dar constancia pública de la objetividad y corrección de la información que ofrezcan las agencias gubernamentales y entidades privadas basada en datos estadísticos. De esta manera, se promueve el objetivo central de que los sistemas de recopilación de datos y estadísticas sean completos, confiables y de rápido y universal acceso.

Por las consideraciones expuestas, se entiende conveniente y necesario autorizar a la Junta de Directores del Instituto a que adopte los estándares éticos aplicables a los servidores públicos que laboran en las unidades de estadísticas de los organismos gubernamentales, los cuales serán extensivos al personal que labora en el Instituto.

Nuestra Oficina analizó la medida desde el punto de vista de nuestras materias de competencia técnica, y nos corresponde hacer los siguientes señalamientos.

En primera instancia, debemos señalar que la Ley 209, *supra,* crea el Instituto como una entidad autónoma administrativa y fiscalmente de la Rama Ejecutiva con el propósito de promover cambios en los sistemas de recopilación de datos y estadísticas para que éstos sean completos, confiables y de rápido y universal acceso.[1] Además, el Instituto tendrá la misión primordial de coordinar el Servicio de Producción de Estadísticas de los organismos gubernamentales del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de requerir información, tanto al sector público como al privado, dentro de los parámetros definidos en esta Ley y de elaborar, en coordinación con el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, la política de desarrollo de la función pública estadística.[2]

Asimismo, cabe mencionar que la Ley 209 establece un sistema de estadísticas integrado por las unidades de estadísticas de los distintos organismos gubernamentales, los cuales continuarán ejerciendo sus funciones relacionadas con la información y la actividad estadística con sujeción a las leyes aplicables.[3] También, dispone que el Instituto establecerá mediante reglamentación los criterios y normas que regirán los procesos de acopio y análisis de los datos y estadísticas que originen las agencias gubernamentales y entidades privadas; así como validará y aprobará los métodos y procedimientos para el acopio, análisis, interpretación y divulgación de las estadísticas económicas, sociales, ambientales, de salud, seguridad pública y de cualquier otro sector pertinente al quehacer gubernamental y privado, entre otros.[4]

---

[1] Artículo 3 de la Ley 209, *supra*.

[2] *Ibid*.

[3] Artículo 4 de la Ley 209.

[4] *Ibid.*

Ahora bien, la medida ante nuestra consideración, procura enmendar la Ley 209 para que el Instituto, específicamente su Junta de Directores, tenga la facultad de adoptar unos estándares éticos aplicables a los servidores públicos que laboran en las unidades de estadísticas de las agencias, así como para adoptar un procedimiento que le permita recibir y evaluar las quejas en que se alegue una violación a dichos estándares.

Sobre el particular, es pertinente mencionar que, además de las guías éticas adoptadas por la "American Statistical Association" (ASA), el Instituto Internacional de Estadística ("ISI", por sus siglas en inglés) aprobó una resolución sobre la *Declaración sobre Ética Profesional* en el año 1985,[5] revisada y adoptada por el Consejo de dicho Instituto en el 2010, la cual consiste en un enunciado de valores profesionales compartidos y una serie de principios éticos que derivan de esos valores. El objetivo de esta Declaración es permitir que las consideraciones y decisiones éticas individuales del estadístico se apoyen en valores compartidos y experiencias, más que en rígidas reglas impuestas por la profesión.

De igual manera, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas adoptó en el año 1994 unos *Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales*[6] en los cuales se resalta la importancia fundamental de las estadísticas oficiales para la agenda de desarrollo nacional e internacional. Particularmente, uno de estos principios establece:

> *Para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento, y la presentación de los datos estadísticos.*

No obstante lo anterior, tanto las guías éticas de ASA como la Declaración sobre Ética Profesional de ISI, no son vinculantes para los profesionales de las estadísticas, pues solo sirven como guías directivas para los mismos. En el caso particular de ASA, esta organización provee un programa de acreditación el cual cubre estándares de ética en la práctica de la carrera. La acreditación sirve para indicarle a la comunidad que el acreditado tiene un nivel de conocimiento aceptable en la materia y que sigue las guías éticas de ASA. Sin embargo, esta acreditación al momento es voluntaria.[7]

Por otra parte, es pertinente indicar que, a diferencia de los abogados o médicos u otras profesiones que cuentan con un organismo regulador en cuanto a diferentes aspectos de la profesión, incluyendo la ética, en Puerto Rico los profesionales en la estadística no están colegiados y no existe un organismo que regule dicha profesión. Aun así, existen entidades que juegan un rol regulatorio para algunos usos de procedimientos estadísticos. Por ejemplo, varios recintos de la Universidad de Puerto Rico (UPR) tienen un "Institutional Review Board" (IRB) el cual asegura la protección de seres humanos y animales en investigación científica, mediante una serie de cursos de ética que debe aprobar el estadístico que

---

[5] *http://www.isi-web.org/images/about/Declaration-SPANISH2010.pdf*

[6] *http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-New-S.pdf*

[7] *http://www.amstat.org/accreditation/*

forme parte de la misma. En cuanto a la data gubernamental, el enfoque ético típicamente es en términos de privacidad, confidencialidad y seguridad nacional. Las entidades privadas establecen sus propios criterios al respecto.[8]

En consecuencia, ante la falta de un código de ética que sea vinculante para los profesionales en estadísticas y de un organismo regulador en Puerto Rico que vele por el aspecto ético de los mismos, tales profesionales se rigen solo por el código de ética aplicable a la organización para la cual trabajen y asumen las consecuencias por su incumplimiento. En el caso de aquellos estadísticos que son servidores públicos, estos se rigen por la Ley de Ética Gubernamental, la cual establece el proceso investigativo y adjudicativo correspondiente por las violaciones a las disposiciones de dicha Ley. Es por ello que, la presente medida propone que la Junta de Directores del Instituto adopte un procedimiento que le permita recibir y evaluar las quejas en que se alegue una violación a los estándares éticos que dicha Junta establezca.

Así pues, consideramos que debido a las amplias facultades conferidas al Instituto mediante su ley orgánica y a la importante labor que se le ha encomendado realizar, nos parece que la iniciativa propuesta en la medida es cónsona con el rol del Instituto y la política pública de promover un sistema de recopilación de datos y estadísticas completo, confiable y de rápido y universal acceso. Además, por la prominencia que en los últimos años ha adquirido la ética dentro de las diversas profesiones y las iniciativas encaminadas en esta dirección por los organismos internacionales relacionados al campo de las estadísticas, entendemos que lo propuesto en esta pieza legislativa puede resultar beneficioso para impulsar la efectiva implementación de la política pública dispuesta en la citada ley.

Ahora bien, en términos presupuestarios, la medida no contempla una asignación de recursos para sufragar el posible impacto fiscal que podrían implicar las nuevas facultades que le son otorgadas al Instituto. Particularmente, consideramos que las nuevas funciones que dispone la medida que podrían resultar en dicho impacto son las siguientes:

> *(i) adoptar un procedimiento que permita recibir y evaluar las quejas donde se alegue una violación a los estándares éticos adoptados;*
> *(ii) realizar la evaluación o investigación que corresponda; y*
> *(iii) realizar las vistas que estime necesarias con las garantías del debido proceso que resulten aplicables. [...]*
>
> *Los miembros de la Junta de Directores, los funcionarios o personas en quien se delegue realizar cualquier encomienda bajo este inciso, tendrán facultad para tomar juramentos, recopilar prueba, citar testigos, requerir el auxilio de los tribunales para hacer valer sus facultades legales y reglamentarias, entre otros poderes inherentes a un proceso investigativo o de adjudicación, y que se establezcan por reglamento.*

[8] Información provista por el Capítulo de Puerto Rico de la "American Statistical Association" (ASA). El Capítulo de Puerto Rico fue aprobado por ASA en julio del 2014 y la documentación como entidad sin fines de lucro fue completada en octubre del 2014. La membresía al Capítulo es voluntaria y actualmente cuenta con diecisiete (17) miembros.

No obstante lo anterior, debemos mencionar que el Instituto cuenta con la Unidad de Querellas, creada en virtud del Artículo 6 de la Ley 209 y el Reglamento para la Imposición de Sanciones Núm. 8063 del 17 de agosto de 2011. Esta Unidad tiene como propósito viabilizar la facultad de requerimiento de información que se le concedió al Instituto desde la aprobación de su ley habilitadora. La misma cuenta con dos componentes:[9]

- **Unidad de Oficiales Examinadores**: designada para presidir y conducir los procedimientos para la imposición de sanciones que se celebren en el Instituto y recibir prueba al respecto.

- **Secretaría**: unidad en donde se presentan los escritos y se mantienen archivos de los expedientes oficiales relacionados a los procedimientos para la imposición de sanciones.

Sobre este particular, el Instituto nos indicó que esta Unidad opera mediante recursos contratados por servicios profesionales legales y por algunos recursos internos a tiempo parcial. Así las cosas, de acuerdo a información provista por el Instituto, para evitar duplicidad de funciones, se podría disponer mediante reglamentación, que sea la Unidad de Querellas la que auxilie a la Junta de Directores en la ejecución de los estándares éticos aplicables a toda persona que labore en las unidades de estadísticas de los organismos gubernamentales; esto incluye atender el procedimiento para recibir quejas cuando se alegue una violación a estos estándares. Por tanto, ante el estado de las finanzas gubernamentales, coincidimos con esta propuesta de utilizar dicha Unidad para atender lo dispuesto en la medida; ya que, además de evitar la duplicidad de funciones, maximizaría los recursos del Instituto evitando así, un gasto adicional de fondos del erario.

Ante ello, el impacto presupuestario de esta medida sería neutral. Este dato fue confirmado por el Instituto en una ponencia previa, sobre el proyecto ante nuestra consideración, al establecer que la aprobación de la misma no tendría impacto fiscal.[10]

No obstante, consideramos que de ser aprobada la medida resultaría apropiado evaluar qué es más costo-efectivo para el Instituto: seguir contratando servicios profesionales o contratar empleados regulares para atender esta Unidad. Sin embargo, este análisis debe realizarse a la luz de la política pública dispuesta en la Ley 66-2014, conocida como "Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", y de las disposiciones relacionadas a la reducción en el gasto por servicios profesionales y a la prohibición de nombramientos de empleados regulares o de carrera, transitorios e irregulares.

Destacamos que, el presupuesto consolidado aprobado del Instituto para el año fiscal 2014-2015 asciende a $1,411,000, los cuales incluyen $943,000 provenientes de la Resolución Conjunta del Presupuesto General, $400,000 de Asignaciones Especiales, $19,000 de Ingresos Propios y $49,000 de Otros Ingresos.

---

[9] Véase, pág. 22 del Informe de Resultados Año Fiscal 2013-2014 del Instituto de Estadísticas.
[10] Véase, Informe de la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes del P. de la C. 2104 del 24 de octubre de 2014.

En virtud de lo antes planteado, nuestra Oficina no tiene objeción a la aprobación de la medida propuesta. Sugerimos auscultar la opinión del Instituto de Estadísticas en cuanto a los particulares de la misma.

Esperamos que nuestros comentarios sean de utilidad en la evaluación del **Proyecto de la Cámara Núm. 2104**, texto aprobado por la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista