



27 de agosto de 2018

Hon. José O. Pérez Rosa
Presidente
Comisión de Turismo y Cultura
Senado
El Capitolio
San Juan, Puerto Rico

P. de la C. 1555: Para crear la “Ley de Sistema de Cuentas Satélites del Turismo en Puerto Rico” a fin de presentar información económica fundamental sobre el impacto del turismo en relación con el Producto Interno Bruto, el valor añadido bruto, el empleo, la tributación y el valor directo e indirecto que aporta el turismo a la economía de Puerto Rico, para así elaborar políticas destinadas a impulsar y desarrollar el sector turístico en Puerto Rico.

Estimado señor Presidente:

Reciba un saludo cordial de quienes integramos el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (en adelante, Instituto). Procedemos a emitir nuestros comentarios sobre el proyecto de referencia, según se nos solicitara. Informamos que sobre este proyecto también tuvimos oportunidad de expresarnos ante la Cámara de Representantes, criterio que recapitularemos a continuación.

I. Proyecto

El proyecto en cuestión propone establecer la *Ley de Sistema de Cuentas Satélites del Turismo en Puerto Rico*. Se pretende así elaborar información necesaria para analizar la actividad turística en Puerto Rico y su impacto en la economía, de manera que se pueden elaborar políticas acertadas para el desarrollo de tan importante sector.

A esos efectos, las *Cuentas Satélites de Turismo* (CST) se refieren a una serie de definiciones, normas y metodologías estadísticas acordadas internacionalmente, y aprobadas por primera vez en 2000 por la Organización Mundial de Turismo (OMT), que ofrecen visibilizar y medir de manera amplia y comparable el impacto económico de las actividades turísticas en cada país. Se consideran “satélites” dado que estos criterios parten de la metodología del *Sistema de Cuentas Nacionales* (SCN), según aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El SCN sirve a su vez para medir la actividad económica total a nivel de todos los sectores en distintos países, también de manera comparable. Dicho sistema ha sido revisado en varias ocasiones, a saber: 1953, 1960, 1964, 1968, 1993 y 2008.

II. Trasfondo



La primera versión de las CST aprobada por la OMT en el año 2000 se basó en el SCN existente al momento, entiéndase, el sistema de 1993. En consecuencia, una adecuada aplicación de las CST al caso de Puerto Rico presupone la existencia de estadísticas económicas que cumplan con el SCN de 1993. Sin embargo, según la ONU, las estadísticas económicas de Puerto Rico tan solo cumplen con el SCN correspondiente al 1968. En ese sentido, uno de los objetivos más importantes para el Instituto es que las estadísticas económicas de Puerto Rico se basen en normas metodológicas más actualizadas, es decir, mínimamente el SCN de 1993, pero preferiblemente el SCN 2008. Además de permitir que las estadísticas de contabilidad macroeconómicas de Puerto Rico sean comparables y consistentes con las metodologías acordadas internacionalmente, este cambio abrirá la puerta a una adecuada aplicación de la CST al caso de Puerto Rico.

Por su parte, la Resolución Conjunta Núm. 1752 del 17 de septiembre de 2004 ordenó a la Junta de Planificación a establecer una cuenta satélite para medir el impacto de la actividad turística en Puerto Rico con el apoyo de la Compañía de Turismo y el ahora extinto Banco Gubernamental de Fomento, con el asesoramiento a su vez de la Organización Mundial de Turismo. En ese momento no se incluyó al Instituto de Estadísticas como parte del esfuerzo, probablemente porque, aunque el Instituto ya estaba creado por ley, aún no había iniciado operaciones.

Si bien la mencionada resolución data de 2004, no fue hasta el 2012 que la Junta de Planificación logró completar una publicación titulada [Puerto Rico Tourism Satellite Account 2002](#). Aunque la publicación fue un intento loable de estimar por primera vez la Cuenta Satélite de Turismo ordenada por la Asamblea Legislativa, esta adoleció de elementos importantes. Por ejemplo, en ese momento, la Junta de Planificación había discontinuado la Encuesta del Viajero, fuente de información esencial para la CST, la cual se había realizado anualmente por décadas aunque sin un marco legal, hasta que la Junta de Planificación se quedó sin recursos económicos para continuarla entre 2003 y 2007.

Con el inicio de operaciones del Instituto de Estadísticas en 2007, la Encuesta del Viajero se logró retomar en los años fiscales 2010-11 y 2011-12. El Instituto realizó la Encuesta, en colaboración con la Junta de Planificación, la Compañía de Turismo y la Autoridad para las Alianzas Público Privadas, entidades que aportaron recursos para su realización en ese momento.

Fue con este trasfondo que el autor de la publicación [Puerto Rico Tourism Satellite Account 2002](#) de la Junta de Planificación, el economista Mark Planting, concluyó en 2012 que los resultados de esta publicación necesitaban incorporar los resultados más recientes sobre el turismo, provenientes en ese momento de la nueva Encuesta del Viajero, que el Instituto de Estadísticas había comenzado a coordinar por primera vez. En específico, Planting expresó:

[T]he development of tourism data from the new survey of tourism needs to be incorporated into the TSA (Tourism Satellite Account). These new tourism data, beginning in 2010, will substantially improve the quality of the TSA estimates and should be considered as the benchmark data for the TSA. [énfasis suplido]

Ciertamente, la realización continua de la Encuesta del Viajero es esencial para poder completar la CST. Sin embargo, el Instituto discontinuó dicho proyecto a mediados de 2012 a petición de la Junta de



Planificación, entidad que se comprometió en ese momento a retomar estas funciones¹. Ahora bien, no fue hasta noviembre 2016 que la Junta de Planificación reinició la recopilación de datos de la Encuesta del Viajero, proceso que nuevamente se paralizó a finales de 2017.

III. Rol del Instituto de Estadísticas en las CST

En primer lugar, es fundamental señalar que el artículo 5(p) de la *Ley del Instituto de Estadísticas* nos asigna la facultad y el deber específico de velar por la concordancia de las metodologías de contabilidad macroeconómica de Puerto Rico con los Sistemas de Cuentas Nacionales de la ONU. De ahí que hayamos asumido, con gran sentido de responsabilidad, nuestro rol en actualizar las normas metodológicas de las estadísticas económicas de Puerto Rico y aportar a proyectos claves como el desarrollo adecuado de una CST sobre nuestro sector turístico.

En segundo lugar, el Instituto de Estadísticas ha puesto su compromiso en acción a través de asignaciones presupuestarias para cambios metodológicos que mejoran las estadísticas de contabilidad macroeconómica. En los últimos dos años fiscales, por ejemplo, destinamos más de 10% de nuestro presupuesto a esos fines, a pesar de nuestro cada vez más limitado presupuesto y de que muchas de estas tareas de análisis económico recaen formalmente sobre la Junta de Planificación.² Sin embargo, ha sido reiterada la dificultad de la Junta de Planificación de asignar los recursos necesarios para propiciar los cambios metodológicos que se requieren para una mejora en las estadísticas de contabilidad macroeconómica.

En tercer lugar, el Instituto de Estadísticas ha desarrollado *motu proprio*, y de acuerdo a sus facultades en ley, proyectos afines de metodologías estadísticas sobre variables económicas como las CST. En el 2010 y 2011, realizamos la Encuesta del Viajero. En el 2014, la Junta de Directores del Instituto aprobó una serie de cambios metodológicos para la producción de estadísticas económicas en Puerto Rico a partir de varias recomendaciones que nos hiciera el *U.S. Bureau of Economic Analysis* (BEA).

Además, actualmente estamos desarrollando un Estudio de Ingresos y Gastos en Puerto Rico que nos permitirá medir la actividad económica generada por el turismo interno en Puerto Rico, otro componente esencial para completar la CST. Dicho estudio, que proyectamos iniciar a principios de 2019, ayudaría a su vez a la Junta de Planificación a afinar sus estimaciones de los gastos de consumo personal por categoría.

¹ El Artículo 5(c) de la *Ley del Instituto de Estadísticas* (Ley Núm. 209-2003) dispone el deber y la facultad del Instituto para “producir sus propias estadísticas según estime necesario para complementar la producción estadística de los organismos gubernamentales”. Ante el compromiso renovado de la Junta de Planificación de retomar la realización de la Encuesta del Viajero, la continuación de la realización de la Encuesta por parte del Instituto hubiera dejado de ser necesaria para complementar la producción estadística de los organismos gubernamentales, para convertirse en una duplicación de esfuerzos. En adición, el Instituto se veía impedido de continuar la Encuesta sin los recursos económicos que aportaba la Junta de Planificación en ese momento.

² Valga mencionar que ese presupuesto del Instituto se asignó para la contratación de servicios de programación y cambios metodológicos en la Junta de Planificación, agencia que ha tenido a su cargo la preparación de las estadísticas económicas de contabilidad macroeconómica.



En cuarto lugar, en 2014 la Junta de Directores del Instituto aprobó el [Reglamento para la metodología de la Encuesta de Viajeros del Gobierno de Puerto Rico](#), el cual dispone las normas metodológicas para la realización de encuestas de viajeros del Gobierno de Puerto Rico, por parte de cualquier entidad gubernamental o sus contratistas.

En fin, el Instituto de Estadísticas ha asumido gran liderato en el desarrollo de las metodologías y el financiamiento de investigaciones estadísticas altamente relevantes para los propósitos del proyecto de ley en discusión.

IV. Análisis

Consideramos que el proyecto para crear la *“Ley de Sistema de Cuentas Satélites del Turismo en Puerto Rico”* ofrece un marco legal necesario para el estudio de la economía del turismo en Puerto Rico y el diseño de política pública. En particular, establece deberes específicos a la Junta de Planificación en el desarrollo de las metodologías de contabilidad y su implementación, así como en la actualización del SCN. Estimamos positivo que a estos deberes se les provea fuerza de ley y que los mismos recaigan principal e indudablemente sobre la entidad con la responsabilidad de preparar las estadísticas de contabilidad macroeconómica, la Junta de Planificación.

V. Recomendación de enmienda

Ahora bien, aprovechamos la oportunidad para muy respetuosamente recomendar a este distinguido foro una enmienda a la medida. Recomendamos, pues, que el proyecto se enmiende para que el deber primordial de desarrollar la Encuesta del Viajero recaiga sobre la única entidad que ha podido realizar exitosamente esta encuesta en la última década, el Instituto de Estadísticas; y no la Junta de Planificación, como se propone en el P. de la C. 1555 actualmente (veánse incisos 4 y 5 del Artículo 4).

No debemos esperar resultados distintos con respecto a la Encuesta del Viajero si continuamos promoviendo que se haga de la misma manera fallida que se venía haciendo desde la década pasada. Somos del criterio de que esta enmienda aumentaría la viabilidad y efectividad de la ley en tanto su implementación estaría a cargo de un organismo que ya ha demostrado la capacidad técnica y administrativa para realizar la Encuesta.

Además, esta enmienda es consistente con cómo estas funciones se distribuyen a nivel federal, con la preparación de la CST de los Estados Unidos por una entidad, la *U.S. Bureau of Economic Analysis*, y la realización de la Encuesta de Viajeros de los Estados Unidos por una entidad distinta, la *National Travel and Tourism Office*.

Para ser específico, se recomienda que se enmiende el artículo 4 y 5 del P. de la C. 1555 para que lea de la siguiente manera:

Artículo 4.-Deberes de la Junta de Planificación en la creación del Sistema de Cuentas Satélites del Turismo en Puerto Rico.

La Junta de Planificación de Puerto Rico:



1. *Desarrollará el sistema de Cuentas Satélites del Turismo en Puerto Rico utilizando metodología de contabilidad actualizada en el 2008 por la Organización Mundial del Turismo.*
2. *Actualizará el Sistema de Cuentas Nacionales utilizando la metodología de la contabilidad presentada por la Organización de Naciones Unidas en el 2008.*
3. *Solicitará el apoyo de la Compañía de Turismo, el Instituto de Estadísticas, la Autoridad de los Puertos, la Organización Mundial del Turismo, el Departamento de Comercio de Estados Unidos y cualquier otra entidad gubernamental o cuasi gubernamental necesaria para desarrollar el Sistema de Cuentas Satélites del Turismo en Puerto Rico.*
4. *Someterá un informe semestral a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, actualizando los avances del desarrollo de las Cuentas Satélites.*

Artículo 5.-Deberes del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico en la creación del Sistema de Cuentas Satélites del Turismo en Puerto Rico.

El Instituto de Estadísticas de Puerto Rico:

1. *Desarrollará una Encuesta del Viajero que sea compatible con la Encuesta del Viajero del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, que sirva para la preparación de la Cuenta Satélite de Turismo por parte de la Junta de Planificación.*
2. *Ordenará a que se lleve a cabo la Encuesta del Viajero en los puertos aéreos y marítimos necesarios para obtener datos válidos y confiables.*
3. *Brindará apoyo a la Junta de Planificación para el desarrollo de Cuentas Satélites del Turismo en Puerto Rico.*
4. *Velará para que las metodologías de la contabilidad de Puerto Rico estén en concordancia con los Sistemas de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas.*

VI. Conclusión

Por las consideraciones antes expuestas, el Instituto de Estadísticas, representado por su Director Ejecutivo, no tiene reparos con los objetivos generales de la medida propuesta. No obstante, en aras de promover más efectivamente tales objetivos, recomendamos muy respetuosamente que se enmiende el Artículo 4 y 5 del proyecto para que el deber de realizar la Encuesta del Viajero recaiga sobre el Instituto de Estadísticas.

Quedamos en la mejor disposición de proveer cualquier información o atender cualquier interrogante ulterior que surja sobre el particular.

Respetuosamente sometido,

Dr. Mario Marazzi Santiago
Director Ejecutivo