

INDEC
Instituto Nacional de
Estadística y Censos
de Argentina



SEMINARIO REGIONAL SOBRE
COORDINACION DE LA ESTADISTICA NACIONAL
BUENOS AIRES, 28 de junio al 1° de julio de 1988

29 MAYO 1989

TEMA 3: ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA COORDINACION ESTADISTICA

PAPEL DE LAS CUENTAS NACIONALES
EN EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS ESTADISTICOS
EXPERIENCIA PERUANA

Documento 13

Autor: Carmen REYES H.
INE
PERU

Organizado con la colaboración del Ministerio Francés
de Asuntos Extranjeros, del INSEE, de la CEPALC y del CIENES.



INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA

SEMINARIO SOBRE COORDINACION DE LA ESTADISTICA NACIONAL

PAPEL DE LAS CUENTAS NACIONALES
EN EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS ESTADISTICOS

EXPERIENCIA PERUANA

Preparado por: Carmen Reyes H.

DIRECCION GENERAL DE
CUENTAS NACIONALES

Lima, Abril de 1988.

Documento presentado en el Seminario sobre Coordinación de la Estadística Nacional, organizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC), del 28 de junio al primero de julio de 1988, en la ciudad de Buenos Aires.

INDICE

	Pag.
INTRODUCCION	1
I SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES	2
1.1 Definición y Evolución	2
1.2 Características y Objetivos	3
II COMISION INTERINSTITUCIONAL DE CUENTAS NACIONALES	4
2.1 Creación del Sistema Estadístico Nacional	5
2.2 Implementación del Sistema de Cuentas Nacionales	6
III SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL	7
3.1 Objetivos y Características	7
3.2 Desarrollo del Sistema Estadístico Nacional	8
3.2.1 Plan Estadístico Nacioanl	9
3.2.2 Normalización Contable	9
3.2.3 Racionalización Contable	10
3.2.4 Clasificaciones, Conceptos y Definiciones	11

PAPEL DE LAS CUENTAS NACIONALES EN EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS ESTADISTICOS

INTRODUCCION

El presente documento presentado en el Seminario Regional sobre Coordinación de la Estadística Nacional, realizado en la ciudad de Buenos Aires-Argentina del 22 de junio al 10. de julio de 1988 y organizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, tiene por objeto describir en forma sucinta el proceso de gestación del Sistema Estadístico del Perú y sus principales logros en aquellos aspectos don el esquema global del Sistema de Cuentas Nacionales tuvo un papel importante.

El documento consta de tres capítulos, en el primero se define el Sistema de Cuentas Nacionales, con breves comentarios sobre su evolución, enfatizando las características, objetivos y finalidades que están relacionadas con el desarrollo de los Sistemas Estadísticos.

El segundo capítulo describe las actividades realizadas por la Comisión Interinstitucional de Cuentas Nacionales que concluyeron con la creación del Sistema Estadístico Nacional del Perú y la asignación de la responsabilidad de elaborar las Cuentas Nacionales al Instituto Nacional de Estadística.

Finalmente en el tercer capítulo se comentan las principales características del Sistema Estadístico Nacional y las actividades que coadyuvaron al desarrollo de las actividades estadísticas relacionadas con la programación, racionalización y normatividad donde la contabilidad nacional jugó un rol importante.

I SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES

El desarrollo de esta parte del documento se ha limitado a una breve definición y descripción de la contabilidad nacional, con comentarios sobre el primer Sistema de Cuentas Nacionales propuesto por las Naciones Unidas en 1953 y el último de 1968, haciendo énfasis en las características, objetivos y finalidades relacionadas con el desarrollo de los sistemas estadísticos, en la medida que las cuentas nacionales constituyen un marco conceptual global de las estadísticas económicas básicas.

1.1 DEFINICION Y EVOLUCION

La Contabilidad Nacional, es un método de registro sistemático, completo y coherente de las transacciones de los agentes económicos, tiene por objeto la descripción cuantitativa de la estructura y evolución de la economía de un país. Contribuyendo de este modo a un mejor conocimiento de la realidad nacional, al análisis de la evolución de los fenómenos económicos, a la toma de decisiones de política económica y la gestión gubernamental.

La complejidad y diversidad de eventos económicos y financieros que se da en una economía así como la multitud de agentes que intervienen en ellas, plantea la necesidad de una adecuada clasificación y definición de agentes y de transacciones así como de una estructura contable orientada a la descripción de las principales funciones de la economía como son: la producción, el consumo, la distribución y redistribución del ingreso, la acumulación, los flujos financieros y sus relaciones con el exterior.

El primer Sistema de Cuentas Nacionales y sus correspondientes cuadros estadísticos de las Naciones Unidas en 1953 y fué bastante sencillo, proporcionaba un marco coherente para describir los aspectos relativos a la producción, el consumo, la acumulación y el comercio exterior. El sistema presentaba 6 cuentas y 12 cuadros para detallar algunas transacciones de las 6 cuentas del sistema contable.

En este primer sistema no se abordaron las estimaciones a precios constantes, sin embargo la experiencia de los países en aplicar los esquemas de cuentas nacionales y el empleo de datos

de las cuentas nacionales en el análisis, programación y política económica y social, han servido para aclarar, modificar y ampliar las definiciones y clasificaciones de las distintas versiones de las cuentas nacionales.

El actual Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) adoptado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su XV periodo de sesiones y publicado en 1968, es bastante completo. En la esfera de la producción se han integrado las tablas Insumo-Producto y las cuentas de Oferta y Utilización de bienes y servicios en valores corrientes y constantes; se han clasificado a los Sectores Institucionales de la economía para conocer mejor el proceso de distribución y redistribución del ingreso y de la acumulación (inversión), así como los flujos financieros (Flujo de Fondos).

Los temas que no se abordaron en detalle en el SCN para que fuesen desarrollados en el futuro son: la contabilidad regional y trimestral, las estadísticas sobre la investigación y desarrollo, así como un sistema de estadísticas demográficas, laborales, educativas, de salud y sociales coordinado con el SCN.

1.2 CARACTERISTICAS Y OBJETIVOS .

El SCN trata de proporcionar directrices de alcance internacional a las autoridades estadísticas nacionales para perfeccionar, elaborar y ampliar sus sistemas de estadísticas básicas y sus cuentas nacionales.

Las cuentas nacionales al integrar todas y cada una de las estadísticas económicas en un esquema común y coherente permite evaluar la cobertura y consistencia de las estadísticas disponibles en un país, así como detectar aquellas que son necesarias para lograr un mejor conocimiento de la realidad nacional.

La integración en el SCN clasificaciones, definiciones y una estructura de cuentas permite el uso de un lenguaje común entre productores de estadísticas y usuarios de las mismas, y constituye un excelente instrumento para la coordinación, sistematización y programación de la producción de estadísticas económicas básicas, así como de un sistema de indicadores de precios y cantidades.

El SCN facilita la labor técnico-normativa en la producción estadística y hace posible la preparación de un Plan y Programa estadístico, ya que todas y cada una de las estadísticas económicas básicas tienen sistemáticamente un lugar en alguna parte del SCN.

El SCN plantea metas para el desarrollo de los sistemas estadísticos de los países, las mismas que se alcanzarán gradualmente en función a un orden de prioridades, a los recursos que se asignen y a las decisiones que se adopten.

II COMISION INTERINSTITUCIONAL DE CUENTAS NACIONALES

En este capítulo se describen las actividades desarrolladas por la Comisión, que dieron origen a la creación del Sistema Estadístico Nacional y aquellas de coordinación intersectorial para la determinación de la estructura del Sistema de Cuentas Nacionales a implementarse en el Perú, prioridades de su ejecución y correspondientes necesidades o requerimientos de información básica.

Por iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas y del Instituto Nacional de Planificación, el 17 de junio de 1971, se crea la Comisión Interinstitucional de Cuentas Nacionales integrada por representantes de los organismos mencionados anteriormente así como del Banco Central de Reserva (responsable de elaborar las Cuentas Nacionales en aquel entonces) y de la Oficina Nacional de Estadística y Censos.

A esta comisión se le encargó: i) estudiar la metodología de las Cuentas Nacionales; ii) establecer la metodología más adecuada para los fines de la planificación del desarrollo; iii) evaluar la factibilidad de implementar el SCN; iv) organizar un sistema informativo integrado y v) proponer las medidas legales y reglamentarias que estime necesarias.

Para cumplir con estos objetivos en el periodo 1971-1975 la comisión orientó sus tareas en dos aspectos fundamentales: i) implementar un sistema estadístico y ii) difundir e implementar el SCN, con el objetivo de coordinar y orientar las actividades estadísticas del país.

2.1 CREACION DEL SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL

Con la finalidad de establecer un Sistema Estadístico Nacional, se consideró conveniente y necesario contar previamente con un diagnóstico sobre el funcionamiento del aparato estadístico existente. Por tal motivo se realizó el Primer Inventario de Series Estadísticas para el año 1971.

Este inventario comprendió a 178 oficinas de estadísticas del sector público, a las que se investigó el alcance de cada una de las series que producían, los métodos de relevamiento, la periodicidad de su ejecución, la cobertura geográfica, el grado de atraso en su disponibilidad y los medios de difusión de las mismas. Se investigó también la capacidad operativa a través de la disponibilidad de los recursos humanos, materiales, financieros y de equipamiento; así como la ubicación y nivel jerárquico que ocupaban en el organismo al que pertenecían.

Los resultados obtenidos se difundieron a través de tres documentos: en el primero se presentó el análisis y evaluación de los resultados, en segundo un resumen con los datos generales de las oficinas y el tercero en varios tomos la relación de cada una de las oficinas de estadística y el detalle de las series estadísticas con sus correspondientes atributos y características investigadas.

El análisis y evaluación de los resultados permitió puntualizar como causas del deficiente funcionamiento del aparato estadístico, la ausencia en la práctica de un efectivo organismo central y de oficinas coordinadoras en los distintos ministerios, la carencia de un programa integrado de tareas y la escasez de recursos para la producción de estadísticas.

Por otro lado los servicios estadísticos no poseían una visión global y conjunta de los requerimientos de información de los usuarios, había diversidad de métodos de captación y elaboración de datos, superposición de esfuerzos debido a la falta de coordinación y la consiguiente existencia de sistemáticas duplicaciones de información, en algunos casos, con discrepancias apreciables entre cifras referidas a un mismo período y a una misma variable.

Esta situación trajo como consecuencia la existencia de diversidad de formularios para solicitar a una misma fuente informante, variables o datos con criterios y puntos de vista

distintos, procesándose parcialmente la información solicitada según la necesidad de cada oficina solicitante.

Ante esta realidad la Comisión Interinstitucional de Cuentas Nacionales en 1975, presentó a consideración de las más altas autoridades gubernamentales sus conclusiones y recomendaciones proponiendo la creación del Sistema Estadístico Nacional, el mismo que se creó a fines de 1975 mediante Decreto Ley No. 21372.

2.2 IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES

En este segundo aspecto, la comisión paralelamente a las tareas propias del inventario estadístico, estableció un programa de trabajo con el objeto de formular la estructura y características básicas que debería tener el sistema de cuentas nacionales del Perú y sus correspondientes cuadros estadísticos en el marco general del SCN (serie F No. 2 Rev. 3) propuesto por las Naciones Unidas en 1968.

La estructura y características básicas del SCN a implementarse en el Perú, debía adecuarse a las necesidades de la planificación del desarrollo, de la toma de decisiones de política económica y de los demás usuarios; su implementación debía ser gradual de acuerdo a las posibilidades estadísticas de aquel entonces y a las prioridades fijadas por los principales usuarios.

Para ello se organizaron "Jornadas de Debates", con la participación de funcionarios de todos los ministerios y del Instituto Nacional de Planificación, para buscar la activa participación de los usuarios, especialistas en cuentas nacionales y productores de estadísticas, con el objeto de difundir la estructura y alcance del SCN propiciando el uso de un lenguaje técnico común.

En estas jornadas se determinaron las clasificaciones y desagregaciones del SCN - Perú, los requerimientos de información básica su cobertura y periodicidad, y las prioridades para su ejecución.

2.3 OTRAS ACTIVIDADES

La Comisión Interinstitucional de Cuentas Nacionales, además de lo comentado, participó activamente en la elaboración del Plan Contable general para empresas no financieras, en la estructura del clasificador de ingresos y gastos del Gobierno General y en el planeamiento de los Censos Económicos de 1973.

III SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL

En este capítulo se enumeran los objetivos y características del Sistema Estadístico del Perú y describen los aspectos más importantes de su desarrollo en los que el Sistema de Cuentas Nacionales ha tenido un rol importante, tales como la elaboración del Plan Estadístico Nacional, la normalización contable, el diseño del formulario único y el establecimiento de clasificaciones, conceptos y definiciones en la producción estadística.

3.1 OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS

El Sistema Estadístico Nacional del Perú (SEN) se crea el 30 de diciembre de 1975, con la finalidad de asegurar que las actividades estadísticas oficiales se desarrollen en forma integrada, coordinada, racionalizada y bajo una normatividad común.

Los objetivos del SEN son los siguientes:

- a) Asegurar la producción y difusión de estadísticas confiables y oportunas para un mejor conocimiento de la realidad nacional la planificación del desarrollo y la adecuada toma de decisiones;
- b) Lograr la integración y racionalización de las actividades estadísticas oficiales a fin de conseguir el mejor uso de los recursos evitando la dispersión de esfuerzos; y
- c) Promover el interés de la población por las actividades estadísticas para lograr su activa y permanente participación y colaboración.

Como órgano rector del SEN se crea el Instituto Nacional de Estadística (INE) como organismo público descentralizado, dependiente del Presidente del Consejo de Ministros, encargado de planear, dirigir, coordinar y supervisar las actividades estadísticas a nivel sectorial, regional y nacional. Al crearse el SEN, al INE se le asigna la responsabilidad de la elaboración de la Cuentas Nacionales y demás esquemas macroestadísticos.

A nivel de cada Ministerio se establecieron Oficinas Sectoriales de Estadística (OSEs), como órganos de apoyo dependientes administrativamente de sus respectivas autoridades y técnico-normativamente del INE, encargadas de planear, coordinar, ejecutar y controlar las actividades de su competencia y las que desarrollen las oficinas de estadística de su sector cualquiera que fuese su ubicación geográfica. De esta disposición se exceptuó a los Ministerios de la Defensa.

Es decir, en el SEN la actividad técnico-normativa es ejecutada por el INE y la actividad operativa por las oficinas de estadística integrantes del SEN.

La política de desconcentración y descentralización administrativa puesta en práctica con la creación de Organismos Regionales de Desarrollo, ahora Gobiernos Regionales, determinó la necesidad de implementar y organizar sub-sistemas estadísticos regionales, creándose donde no habían, Oficinas Regionales (departamentales) de Estadística (OREs) en casi todo el país.

En el SEN se establecieron dos comités, el primero denominado Comité de Coordinación Sectorial compuesto por todos los Jefes de las OSEs que se reúnen mensualmente y el Comité Consultivo de Estadística integrado por destacados profesionales en el campo estadístico que se convoca a solicitud del Jefe del INE.

3.2 DESARROLLO DEL SEN

En esta parte se comentarán los aspectos más importantes en el desarrollo del SEN especialmente aquellos que inciden en la integración, racionalización y actividad técnico-normativa donde las cuentas nacionales tuvieron un papel importante.

3.2.1 PLAN ESTADISTICO NACIONAL

El Plan Estadístico Nacional (PEN), es el instrumento directriz para desarrollar las actividades estadísticas. Con la finalidad de superar en forma gradual la situación del aparato estadístico y cumplir con los objetivos del SEN, se elaboró por primera vez en el Perú el PEN y sus correspondientes Planes Sectoriales para el bienio 1977-1978.

Actualmente la formulación de los planes estadísticos se han perfeccionado y se elaboran en tres niveles: Central (INE), Sectorial (OSEs) y Regional (OREs), los que al consolidarse dan lugar al Plan Estadístico Nacional.

En cada uno de ellos se presenta un Diagnóstico o caracterización de la problemática tanto de su organización y capacidad operativa como de la producción estadística; contiene también los Objetivos y Lineamientos de política estadística contenidos en los planes de desarrollo; las Metas Globales expresadas a través de una relación de variables e indicadores, que deben ser alcanzadas por los integrantes del SEN y finalmente la Programación, que comprende la relación de proyectos estadísticos a ejecutar en el periodo de referencia del Plan.

3.2.2 NORMALIZACION CONTABLE

La normalización contable existente en el país es de gran importancia para la producción de estadísticas económicas básicas, en la medida que permite disponer de información homogénea de las diferentes empresas informantes.

Si bien la normalización contable no es función propia de los organismos de estadística, en el caso del Perú el INE tiene entre sus funciones participar en la fijación de normas administrativas y técnico-contables.

Con el objeto de normalizar la contabilidad de las empresas no financieras para una mejor supervisión y obtención de información adecuada para la elaboración de las cuentas nacionales, el Ministerio de Economía y Finanzas en el año 1973 encargó a una comisión especial el estudio de un Plan Contable General que asegure la presentación uniforme de los estados financieros de las mismas.

Esta comisión estuvo conformada por representantes de las Direcciones Generales de Contabilidad Pública y de Contribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores, del Colegio de Contadores Públicos y de representantes de la Comisión Inter-institucional de Cuentas Nacionales entre otros.

La participación de especialistas en cuentas nacionales en esta comisión fue muy importante, ya que la estructura del Plan de Cuentas y el movimiento de las mismas toma en consideración las necesidades de elaborar las cuentas nacionales.

El Plan Contable General para empresas no financieras (PCG) detalla las cuentas del Activo, Pasivo, Cargas e Ingresos por naturaleza entre otros, prevé cuadros y anexos de información complementaria a nivel de establecimiento e identifica las operaciones con el exterior para garantizar información adecuada para la balanza de pagos.

Se ha participado también en la formulación del Plan Contable Gubernamental de aplicación obligatoria a todos los organismos de la Administración Pública. Además de estos planes contables se dispone del Plan Contable Bancario vigente desde 1980 y del Plan Contable para Empresas de Seguros.

3.2.3 RACIONALIZACION ESTADISTICA

Otra tarea de gran importancia para la racionalización estadística, consistió en el diseño de un "Formulario Unico" que recogiera las necesidades de información económica básica anual de los múltiples usuarios con la finalidad de disponer de información homogénea, adecuada y oportuna para efectuar las nuevas estimaciones de las cuentas nacionales (aplicación de SCN aprobado en las Jornadas de Debates), así como para mejorar y agilizar la mecánica operativa en la captación de información evitando la duplicación de esfuerzos.

El proyecto de Formulario Unico fue elaborado por los especialistas en cuentas nacionales del INE previa evaluación de los existentes, y sometido a consideración de todos los sectores productores y usuarios para su análisis y observaciones. El diseño de este formulario contiene información a nivel de empresa y establecimientos, el cual ha sido mejorado y perfeccionado en base a la experiencia de su aplicación en las

llamadas Encuestas Económicas Anuales que ejecutan las OSEs de los diferentes Ministerios para las actividades de Pesca de extracción y transformación, Minería, Industria manufacturera, Comercio, Transportes y Servicios.

Las características de este formulario son las siguientes: i) mantiene la estructura general de cuentas del Plan Contable General de empresas no financieras; ii) integra la solicitud de información a nivel de empresa y establecimiento asegurando la coherencia de los datos; y iii) facilita la tarea de crítica, codificación y procesamiento.

3.2.4 CLASIFICACIONES, CONCEPTOS Y DEFINICIONES

Las clasificaciones, conceptos y definiciones de las variables macroeconómicas que exige la aplicación del SCN en la elaboración de las cuentas nacionales, a facilitado la actividad técnico-normativa en la producción de las estadísticas económicas básicas. Esta se ha realizado a través de la unificación de criterios y el uso de un lenguaje común desde el proceso de recolección de los datos en las Encuestas Económicas Anuales.

Por otro lado, la decisión de cambiar el año base de las cuentas nacionales y de implementar integralmente el SCN integrando en su elaboración tablas de insumo-producto, planteó la necesidad de establecer una nomenclatura de actividades económicas y de bienes y servicios para la economía peruana.

La clasificación de actividades económicas se elaboró tomando como base la clasificación CIIU a cuatro dígitos y la importancia que ellas tienen en la economía, para una mejor descripción de la estructura y evolución del proceso productivo.

La clasificación de los bienes y servicios, se determinó por la importancia de los mismos tanto en la producción nacional como en la demanda intermedia, consumo, exportaciones, importaciones y el carácter estratégico de algunos de ellos; las clasificaciones utilizadas para la determinación de esta nomenclatura fueron la CUODE, CUCI, CIBS y NABANDINA.

El establecimiento de estas nomenclaturas permitió que la codificación y procesamiento de la producción, y las materias primas de las Encuestas económicas anuales y de las exportaciones e importaciones se realicen con único clasificador, facilitando el análisis y consistencia de la información a través de las cuentas de oferta y utilización de bienes y servicios que se elaboran anualmente en valores corrientes y constantes.

Estas clasificaciones fueron coordinadas con cada OSE en el ámbito de su competencia y se utilizaron en las investigaciones especiales que se realizaron para la definición del año base, tales como la estructura del consumo a nivel nacional, la estimación de los canales y márgenes de distribución y la estructura del consumo privado entre otras.