



Distr.
LIMITADA
LC/L.2942(CE.8/12)
10 de octubre de 2008
ORIGINAL: ESPAÑOL

Octava reunión del Comité Ejecutivo de la
Conferencia Estadística de las Américas de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Santo Domingo, 22 a 24 de octubre de 2008

**PROPUESTA DE PLAN REGIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS
RECOMENDACIONES DE LUXEMBURGO ***

* Documento preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

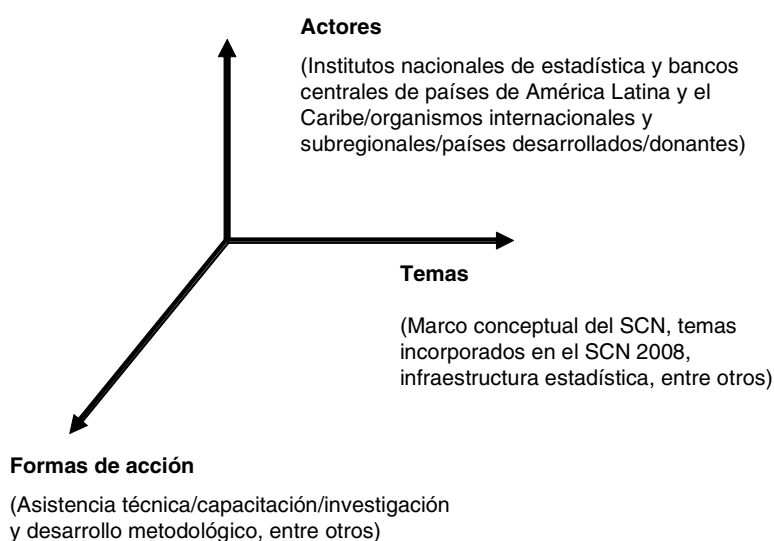
2008-571

A. INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como objetivo fundamental presentar el diseño de una estrategia regional para apoyar la implementación del Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008) en los países de América Latina y el Caribe, inserta en los lineamientos derivados de las Recomendaciones de Luxemburgo, iniciativa impulsada por la División de Estadística de las Naciones Unidas y la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) para la implementación global y la divulgación del sistema de cuentas nacionales. Además, esta iniciativa focaliza gran parte de su atención en el fortalecimiento de las capacidades estadísticas nacionales.

Tres son las grandes dimensiones del plan regional que se propone en este documento. La primera se refiere a los actores del plan, es decir, los sujetos que desarrollarán sus actividades coordinadamente para el logro de los objetivos establecidos (institutos nacionales de estadística y bancos centrales de los países de la región, organismos internacionales, organismos subregionales y donantes, entre otros). La segunda dimensión está constituida por los temas que deberán abordarse en el programa de actividades que cubriría el plan regional y que tienen relación con los aspectos teóricos y conceptuales del sistema de cuentas nacionales, las principales modificaciones incorporadas en el SCN 2008 y los tratamientos metodológicos de la contabilidad nacional, la producción de estadísticas básicas (tanto en términos de generación de nuevos datos como de mejoramiento de los existentes) y la difusión de las cuentas nacionales, entre otros elementos. La tercera dimensión pretende operacionalizar y ordenar, por medio de una serie de acciones o instrumentos específicos, los grandes objetivos del plan, para que puedan traducirse en mecanismos de asistencia y cooperación técnica, cursos y talleres de capacitación, programas de investigación y desarrollo sobre algunos aspectos metodológicos de las cuentas nacionales y la eventual realización de una conferencia internacional sobre la utilización de los instrumentos de la contabilidad nacional para el análisis y la toma de decisiones.

DIMENSIONES DEL PLAN REGIONAL



Este documento plantea propuestas sobre esos temas y, fundamentalmente, los mecanismos que permitan lograr las sinergias necesarias y la mejor coordinación posible de los esfuerzos que despliegan los diversos actores con el propósito de que los países de la región puedan disponer, en un horizonte temporal de 10 años, de un sistema de estadísticas económicas básicas de excelente calidad y de un sistema de cuentas nacionales que apoye la descripción cuantitativa, el análisis económico y la toma de decisiones por parte del sector público y de los agentes privados.

1. El estado de avance: un breve diagnóstico

a) El estado de avance del sistema de cuentas nacionales en los países de América Latina y el Caribe

En los 15 años transcurridos desde que fue adoptado el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN 1993), más de la mitad de los países de América Latina y el Caribe declara haber puesto en práctica esas recomendaciones internacionales con distintos grados de intensidad y profundidad; este grupo de países representa más del 90% del PIB de la región¹.

La escasa disponibilidad de estadísticas básicas en muchos de los países ha limitado la implementación del sistema de cuentas nacionales, por lo que en la mayoría de los casos los logros más importantes se registran en la esfera del origen y la utilización de bienes y servicios y en el cálculo del PIB por componentes del gasto.

Por su parte, solo ocho países incorporan las cuentas de los sectores institucionales en sus presentaciones, abarcando desde las cuentas de producción hasta la financiera y solamente dos países han iniciado la elaboración de los balances de activos y pasivos de los sectores institucionales.

Poco más de la mitad de los países de la región dispone en la actualidad de sistemas de información macroeconómica del producto interno bruto trimestral, tanto desde el punto de vista del origen sectorial como de los principales componentes del gasto.

Algunos de los países de América Latina y el Caribe que publican sus cuentas de acuerdo con las orientaciones del SCN 1993 han desarrollado las denominadas extensiones del marco central en varios ámbitos de la economía. En efecto, algunos países disponen de cuentas satélite del turismo, unos pocos exhiben experiencias en el ámbito ambiental y varios han desarrollado o están desarrollando mediciones satélite en campos específicos, como el de la salud, la educación y la cultura.

Respecto de la recomendación del SCN 1993 de que los cuadros de oferta y utilización sean elaborados para cada año de compilación, cabe señalar que entre los países que informan haber implementado el SCN 1993, 12 disponen de cuadros posteriores al año 2000, aunque solo 10 los publican.

En cuanto a las partidas de generación del ingreso primario, cabe señalar que varios países aún no incluyen en sus estimaciones oficiales partidas de ingresos primarios como la remuneración de los asalariados y el ingreso mixto; respecto de este último concepto, cabe señalar que solamente alrededor de la tercera parte de los países de la región lo estiman.

¹ Estado de avance en la implementación del sistema de cuentas nacionales en América Latina y el Caribe al 2006 (DDR/3), Santiago de Chile, 26 de junio de 2007.

En ocho países de la región se dispone de matrices de empleo total por rama de actividad y categoría ocupacional y seis informan que disponen de matrices de empleo en las que se diferencia el empleo total y el asalariado, según categoría de ocupación.

En relación con la maquila, en ocho países (principalmente México y países de Centroamérica) se la considera en los flujos de exportaciones e importaciones, en tanto que en 10 países se cuantifican los flujos de zonas francas.

En 16 países se valora la producción preferentemente a precios básicos, en tanto que en los demás se hace a precios de productor.

En tres países se adopta la recomendación de usar el método de cálculo del PIB a precios del año anterior, mientras que en los demás se presentan sus series a precios constantes con un año base fijo.

Por último, desde la perspectiva institucional, cabe señalar una particularidad de la región, que consiste en que en la mayor parte de los países las cuentas nacionales son elaboradas en los bancos centrales, mientras que en los restantes, con la excepción de uno —en que la responsabilidad es compartida entre el banco central y la oficina nacional de estadística— son los institutos de estadística los que se encargan de su elaboración. Por lo demás, en los países con mayor tamaño poblacional de la región, es el instituto nacional de estadística quien elabora las cuentas nacionales.

b) Algunos factores que habrían obstaculizado la implementación del sistema de cuentas nacionales en los países de la región

Entre los principales factores que habrían dificultado la plena implementación del SCN 1993 en los países de América Latina y el Caribe cabe citar las limitaciones de los datos estadísticos básicos, el número insuficiente de recursos humanos y la escasa capacitación técnica en esa materia.

i) Limitaciones de los datos estadísticos básicos

Con relación a las fuentes de datos utilizadas en la compilación de las cuentas nacionales, la información estadística insuficiente o inadecuada ha representado un serio impedimento para la compilación de las cuentas nacionales y la implementación del SCN 1993².

No obstante, en la región existen diferencias significativas entre los países respecto de las capacidades de desarrollo de las estadísticas, por lo que la disponibilidad, el alcance y la calidad de los datos básicos difiere entre ellos, lo que ha condicionado la implementación y extensión del sistema de cuentas nacionales de manera distinta en cada una de las economías de la región.

ii) Número insuficiente de recursos humanos

La cantidad de personal técnico en las unidades de cuentas nacionales de los países (y su elevada rotación en algunos casos) ha sido también un factor limitante significativo. La cantidad reducida de personal en los equipos de cuentas nacionales de los países de la región ha dificultado la introducción de los nuevos conceptos del SCN 1993 y ha sido un obstáculo para ampliar el alcance de las cuentas y cuadros compilados.

² “Informe de avance de las actividades del grupo de trabajo de cuentas nacionales. Seminario *Estagio de desenvolvimento das contas nacionais na América Latina*” (DDR/13).

iii) Escasa capacitación

La capacitación en materia de cuentas nacionales es imprescindible, tanto para el mantenimiento de la buena calidad de las cuentas nacionales como para formar el personal o aumentar sus capacidades para implementar las innovaciones y extensiones del SCN 1993. Si a esto se suma que los países de la región, en general, carecen de programas de capacitación propia regular en el área de las cuentas nacionales, puede concluirse que el reforzamiento de las capacidades debería ser un tema prioritario para el desarrollo de las cuentas nacionales en los países de América Latina y el Caribe.

2. Las Recomendaciones de Luxemburgo: un resumen de sus lineamientos estratégicos

El marco estratégico y los principios fundamentales establecidos en las Recomendaciones de Luxemburgo para la implementación del sistema de cuentas nacionales puede caracterizarse como una coordinación mundial con aplicación regional para el logro de los siguientes objetivos generales:

- facilitar la aplicación y la divulgación de las normas internacionales sobre cuentas nacionales y estadísticas económicas en los países en desarrollo, garantizando al mismo tiempo que las acciones a nivel nacional, regional e internacional sean sostenibles y eficientes;
- mejorar la calidad, la producción y la difusión de las cuentas nacionales y de las estadísticas básicas de manera sostenible.

Los objetivos específicos en el plano nacional, regional e internacional son:

- promover la coordinación internacional de los actores;
- ejecutar programas regionales, implementar mecanismos y procedimientos para la coordinación, supervisión y presentación de informes sobre la ejecución de las actividades;
- fortalecer la capacidad estadística nacional para elaborar las cuentas nacionales y las estadísticas básicas;
- promover la utilización de las cuentas nacionales y las estadísticas en general en los procesos de toma de decisiones.

La aplicación del SCN 2008 se guía por tres principios:

- la planificación estratégica;
- la coordinación, la supervisión y la presentación de informes;
- la mejora de los sistemas estadísticos.

La planificación estratégica es un instrumento para aumentar el apoyo político y financiero para la inversión en materia estadística y asegurar que los países sean capaces de producir los datos necesarios para el monitoreo de sus propios planes de desarrollo. Los marcos de planificación estratégica proporcionan un conjunto común de información de acuerdo con los objetivos nacionales y un programa de acciones para determinar las fortalezas y debilidades de las estadísticas económicas, los recursos humanos y financieros, los datos de fuentes básicas y las actividades de promoción para las estadísticas dentro del gobierno y con los usuarios.

Este principio pone el énfasis en la sincronización de los requerimientos de estadísticas económicas por parte de las autoridades nacionales, regionales e internacionales.

La coordinación, el seguimiento y la presentación de informes son herramientas que ayudan a aumentar la probabilidad de éxito en el desarrollo de la capacidad nacional para la aplicación del sistema de cuentas nacionales al garantizar que las funciones de los organismos ejecutores nacionales y regionales, las organizaciones internacionales, los donantes, los planificadores de políticas y otros interesados sean claras y sus acciones estén coordinadas, monitoreadas y contrastadas con las metas establecidas. Se tendrá también en cuenta el calendario, así como la secuencia de los eventos y la evaluación de la asistencia técnica, mientras que se prestará la debida atención al uso eficaz y transparente de los recursos.

En cuanto a la estructura de administración global que se establecería, un posible modelo es el utilizado en las últimas rondas del Programa de Comparación Internacional (PCI) (coordinación global de oficinas, oficinas regionales de aplicación, grupos de asesoramiento técnico, entre otros).

El mejoramiento del sistema estadístico se prevé como otro de los principios rectores. Con ese propósito, se sugiere desarrollar módulos de formación conjunta en el área de las cuentas nacionales y estadísticas económicas básicas para el perfeccionamiento de estadísticos. Se propone la utilización de los mecanismos existentes de capacitación regional, así como de acuerdos con instituciones académicas.

Por otra parte, la mejora del sistema estadístico se promoverá mediante la adopción de un programa unificado nacional, regional e internacional para la aplicación del SCN 2008 y las estadísticas económicas relacionadas.

Esta estrategia debería incluir los siguientes elementos:

- organización de reuniones, seminarios y talleres de capacitación;
- suministro de medios académicos y capacitación en el área estadística (incluida la enseñanza a distancia) en materia de cuentas nacionales;
- prestación de cooperación técnica a través de misiones de asesoramiento y colaboración directa con el personal de las oficinas nacionales;
- preparación de una serie de manuales y guías que comprendan directrices metodológicas y mejores prácticas, así como herramientas de software comunes;
- patrocinio a la investigación estadística en apoyo a la aplicación de conceptos recientemente introducidos en el sistema de cuentas nacionales actualizado;
- promoción de la utilización de las cuentas nacionales para su uso en las políticas públicas.

Se sugiere el establecimiento de una red internacional de estadísticas económicas a través de reconocidos “polos de excelencia” que mantengan la calidad de los elementos principales del marco estratégico y de sus módulos especializados.

Cabe señalar que en las Recomendaciones de Luxemburgo la instancia regional se considera crucial. Su adecuada implementación requiere programas regionales que coordinen las actividades desarrolladas por los diversos actores en ese ámbito. En tal sentido, se destaca el papel de las comisiones regionales de las Naciones Unidas y de otros organismos que tengan experiencia en el trabajo estadístico a esa escala.

3. Propuesta de un plan regional

En esta sección se presenta una primera versión de un plan regional destinado a apoyar la implementación del SCN 2008 en América Latina y el Caribe que, siguiendo los criterios de las Recomendaciones de Luxemburgo, tome en cuenta el nivel de desarrollo del aparato estadístico en los países de la región.

a) **Objetivos**

El objetivo general de este plan regional es coordinar las actividades realizadas por los organismos nacionales, regionales e internacionales que apuntan a crear y fortalecer las capacidades técnicas nacionales de los países de la región para generar estadísticas económicas básicas de buena calidad e incorporar las nuevas recomendaciones metodológicas del SCN 2008 en el cálculo de sus cuentas nacionales.

Esto supone desplegar los mayores esfuerzos para fortalecer el sistema de estadísticas económicas básicas, quizás el mayor obstáculo que enfrentan los países de la región para elaborar sus cuentas nacionales y para incorporar las recomendaciones del SCN 2008. En efecto, resulta inapropiado en muchos países dedicar ingentes recursos a la introducción de las recomendaciones del SCN 2008 cuando las estadísticas utilizadas en el proceso de elaboración no responden a los requisitos de calidad y cobertura necesarios.

En relación con los objetivos específicos, es necesario diferenciar a los países en función de la situación actual de sus estadísticas básicas y de los métodos utilizados en el cálculo de sus cuentas nacionales; al respecto, y de manera preliminar, podrían diferenciarse tres situaciones:

- Un primer grupo de países en los que es necesario fortalecer las estadísticas básicas y los procedimientos metodológicos para el cálculo de sus cuentas nacionales.
- Otro grupo de países en los que es necesario reajustar determinadas estadísticas básicas y algunos procedimientos metodológicos en el cálculo de sus cuentas nacionales.
- Un grupo de países en los que se dispone de estadísticas básicas razonablemente aceptables y procedimientos metodológicos recomendados internacionalmente para la elaboración de su contabilidad nacional.

Esta clasificación constituye una simplificación, pues el panorama actual es mucho más heterogéneo, pero puede contribuir al inicio de un debate sobre algunos aspectos estratégicos que se mencionan en el presente documento.

b) **Coordinación y gestión global (gobernanza)**

En esta sección se presentan algunas propuestas preliminares sobre el tema, teniendo en cuenta que la CEPAL ha iniciado una serie de contactos —aún preliminares— con los países, organismos internacionales y organismos subregionales para su integración como sujetos activos en este proceso.

Se plantea, de acuerdo con los lineamientos estratégicos surgidos en las denominadas Recomendaciones de Luxemburgo, que el plan regional debería ser, básicamente, un mecanismo de coordinación de las actividades que llevan adelante o promueven los diferentes organismos, países y donantes, destinadas al fortalecimiento de las capacidades técnicas nacionales para la generación de sus estadísticas económicas básicas.

Es deseable que la coordinación no busque únicamente eliminar la eventual duplicación de esfuerzos —objetivo muy importante per se—, sino también una eventual redefinición de ciertas actividades planificadas por los organismos y los países. El plan regional, además, debería ser concebido, diseñado e instrumentado con la mayor flexibilidad posible, con el propósito de obtener ventajas derivadas de las economías de escala. Otra característica fundamental de esta propuesta es que deberá procurar incluir a todos los actores, sin excluir a priori a organismos que deseen y puedan realizar aportes a la consecución de los objetivos.

Entre los organismos que han sido contactados y que podrían participar en este proceso, hay algunos que apoyan a los países de la región en la elaboración de las cuentas nacionales o de sus estadísticas básicas, otros únicamente financian esas actividades, mientras que existen organismos que realizan ambas funciones, es decir, que las ejecutan y financian. Algunos tienen un alcance mundial (como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)); otros, un alcance regional (como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF)), y otros ejercen sus mandatos a nivel subregional (como la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina (CAN)).

En relación con la estructura de coordinación y gestión (gobernanza), se propone acordar la creación y el funcionamiento de un comité del plan regional que podría estar constituido por los representantes de los diferentes organismos participantes y por al menos dos países miembros del grupo de trabajo sobre cuentas nacionales creado en el seno de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Por último, esa estructura debería garantizar la participación de todos los países de la región en el desarrollo del proyecto, teniendo en cuenta, además, que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe son los bancos centrales quienes tienen la responsabilidad de la elaboración de las cuentas nacionales.

La CEPAL formaría parte de ese comité y actuaría como su secretaría técnica.

Este comité tendría a su cargo la coordinación de las actividades existentes y las nuevas que puedan desarrollarse, y colaboraría con organismos y países en la búsqueda de recursos adicionales que se obtengan específicamente para llevar adelante los objetivos formulados en este plan regional.

El comité, a través de su secretaría, deberá elaborar y mantener actualizado un inventario y el registro de todas las actividades realizadas (o programadas) en materia de cuentas nacionales y estadísticas económicas, implementadas por los organismos y los países involucrados³.

Se espera iniciar las actividades del comité a finales de 2008 o inicios de 2009, en sincronía con la adopción del segundo volumen del SCN 2008 como últimas recomendaciones para la compilación y la comunicación de información en materia de cuentas nacionales por parte de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

El comité se constituirá con los organismos que decidan participar activamente en él desde el principio del programa, pero podrá ampliarse con la incorporación de los actores que manifiesten su deseo y acuerdo para impulsar y fortalecer su funcionamiento.

³ Esta tarea se articulará con la del programa de trabajo de la presentación integrada; véase Propuesta preliminar para la construcción de una presentación integrada de las actividades estadísticas internacionales en América Latina y el Caribe (LC/L.2950(CE.8/20)).

La CEPAL, sobre la base de la información sobre las acciones en curso o programadas, elaborará un borrador del programa que será sometido a la consideración del comité.

c) Monitoreo, supervisión y elaboración de informes

Una primera propuesta sobre esta temática es que la información sobre las actividades desarrolladas pueda obtenerse en los organismos y en los países que intervienen en el proceso, cuando estas se refieran al ámbito nacional.

Puesto que muchas de las actividades que podrían incorporarse en el plan regional están siendo ejecutadas o han sido planificadas para realizarse oportunamente, la información sobre ellas debe armonizarse y clasificarse teniendo en cuenta los intereses y necesidades de los distintos organismos. No obstante, se esperaría el logro de consensos generales sobre los procedimientos, que permitan consolidar, monitorear e informar sobre las actividades de manera general y homogénea.

Es deseable que los países que despliegan un mayor número de actividades en el ámbito estadístico y de cuentas nacionales designen un coordinador nacional, que desempeñará un importante papel en el proceso de recolección y sistematización de la información.

Como se señaló, las actividades que incorpora el plan regional abarcan también los ámbitos nacional y subregional.

d) Temas y formas de acción

Con relación a las estadísticas, el plan regional buscaría implementar y coordinar actividades que posibilitarían a los países superar algunas limitaciones de sus procesos de producción de las estadísticas económicas básicas. En esa materia, las principales áreas temáticas que podrían abordarse son las siguientes: encuestas a los establecimientos, registros administrativos, estimación de la producción de las pequeñas y medianas empresas, empleo y salarios, entre otros. En lo que se refiere a las cuentas nacionales, el ámbito es mucho más amplio y comprende desde los aspectos teóricos y conceptuales del sistema de cuentas nacionales, las principales modificaciones incorporadas en el SCN 2008 y los tratamientos metodológicos de la contabilidad nacional, hasta la difusión y utilización de las cuentas nacionales como soporte para la toma de decisiones.

Las actividades que se desplegarán para implementar los objetivos del programa son diversas. Con el propósito de iniciar la discusión sobre los contenidos específicos y las formas de acción del programa regional, se presenta la siguiente matriz con un listado preliminar de acciones y temas que puede enriquecerse y priorizarse en el debate.

	Cursos y talleres de capacitación en el área de las cuentas nacionales y la estadística básica	Cursos de primer nivel	Cursos de segundo nivel	Cursos de tercer nivel	Cursos de estadísticas básicas	Creación de biblioteca virtual con manuales y guías metodológicas	Talleres de cuentas nacionales	Reuniones y seminarios	Cooperación técnica			Investigación y desarrollo metodológico				Otras acciones
									Asistencia técnica a través de expertos	Asistencia técnica a través de cooperación horizontal	Pasantías	Traducción al español del SCN 2008	Elaboración de un manual de implementación y compilación en relación con el SCN 2008	Preparación de manuales simplificados y otros textos de apoyo	Preparación de manuales con guías metodológicas y de mejores prácticas	Promoción de conferencias nacionales a usuarios de cuentas nacionales y estadísticas económicas
Infraestructura estadística para cuentas nacionales	Relevamiento de encuestas a empresas, confección de un directorio de empresas y entidades, encuestas por muestreo					X	X			X	X					
	Uso de fuentes administrativas en la obtención de datos básicos					X	X			X	X					
	Estadísticas de empleo y de remuneración de los asalariados				X	X	X				X			X		
	Estadísticas de vivienda y otras relacionadas para la estimación de la cuenta de producción del sector propiedad de vivienda					X	X				X			X		
	Estadísticas de la construcción					X	X				X			X		
	Estadísticas agropecuarias					X	X				X			X		
	Estadísticas de los servicios a empresas				X	X	X			X				X		
	Estadísticas de finanzas públicas					X	X				X					
	Estadísticas de las transacciones internacionales					X	X				X					
	Estadísticas financieras					X	X				X					
	Estimación del gasto en consumo final de los hogares; encuestas de hogares comparadas con el método de corriente de bienes					X					X			X		
Índices de precios al productor				X	X				X					X		
Otros temas específicos del SCN	Medición de las actividades de la economía informal					X	X	X		X	X	X	X		X	
	Estimación del ingreso mixto					X	X	X			X	X	X		X	

