



SIEL

**Sistema de Información
Estadística Local**

Cuadernos del SIEL

Serie 1: Materiales institucionales, conceptuales y metodológicos

La nueva frontera del Sistema Estadístico Nacional

Objetivos y Estrategias de Desarrollo

NDEC

Instituto Nacional de Estadística y Censos
Dirección Nacional de Planificación
y Coordinación Estadística
Junio 2005

Introducción

En su interés por fortalecer las acciones relativas al desarrollo de la información estadística para territorios locales y reafirmando la importancia estratégica de esta temática dentro del Sistema Estadístico Nacional (SEN), el INDEC -reactivando acciones emprendidas en etapas anteriores- impulsó durante el año 2004 la constitución del Sistema de Información Estadística Local (SIEL) en el ámbito de la Dirección Nacional de Planificación y Coordinación Estadística.

Consecuentes con ese propósito, se iniciaron acciones orientadas a elaborar los principios básicos para el abordaje del tema, que dieron como resultado este documento ¹. Sus contenidos actúan como marco general ya que en él se exponen los rasgos generales del Proyecto denominado *Sistema de Información Estadística Local (SIEL)*, sus objetivos a mediano y largo plazo y su estrategia general de desarrollo.

1. Introducción y justificación del Programa SIEL

Como indica su ley constitutiva, el INDEC tiene entre sus objetivos unificar la orientación, normalizar las actividades estadísticas oficiales, organizar y asegurar el funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional (SEN) mediante la articulación y coordinación de los servicios estadísticos nacionales, provinciales y municipales, bajo el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva. Sin embargo -a pesar de esta normativa- ha existido un insuficiente desarrollo estadístico en los territorios locales y la resolución adecuada y definitiva de esta falencia aún constituye una tarea pendiente del INDEC.

El logro de este propósito contribuirá significativamente a asegurar los principios que constituyen al SEN y dará respuesta a las crecientes necesidades de información de estadísticas para áreas locales. Para ello es necesario desarrollar y consolidar la capacidad nacional, provincial y local para la producción de información estadística que responda a las necesidades actuales y que, al mismo tiempo, contemple el incremento constante de la demanda de planificadores, diseñadores y responsables de la implementación de políticas públicas.

Para poder proveer a los usuarios públicos y privados estadísticas locales confiables y oportunas, el INDEC debe contribuir al fortalecimiento técnico-institucional de los servicios estadísticos provinciales y a la creación de los de nivel local (municipios u otros). Al mismo tiempo, es necesario asegurar la calidad, continuidad, oportunidad y flexibilidad necesarias en la producción de datos e información que sirva para la descripción de los procesos económicos, sociales, ambientales y poblacionales que suceden en un territorio particular.

La situación de la que se parte muestra diversos obstáculos para el logro de los objetos propuestos. Por un lado, existe un déficit de información estadística local (municipal o equivalente) que se expresa en:

- La escasa disponibilidad o la carencia a nivel local de información básica y permanente referida al territorio específico.
- Las diferencias de calidad, cobertura y actualización de esa información existente obtenida principalmente a través de los registros administrativos.
- La ausencia de criterios homogéneos y normas de evaluación, interpretación y uso.
- La insuficiente explotación de los relevamientos nacionales (censos y encuestas) para universos locales.

¹ Su elaboración estuvo a cargo de María Laura Elizalde, Marcelo Cucca y Luis Fara, asesor de la Dirección del INDEC.

- La falta de un desarrollo consolidado de metodologías estadísticas alternativas y adecuadas a territorios locales.

Ciertamente, este déficit resulta cada vez más insostenible en el mediano plazo en función de la ubicación estratégica que tiene el municipio en la aplicación y diseño de políticas activas y para realizar eficaz y eficientemente sus competencias.

Por otro lado, existen factores político-institucionales que plantean un contexto de gran heterogeneidad de los territorios locales ², que hacen a la autonomía de gestión de los municipios y que reflejan el proceso de descentralización política. Tampoco existen criterios unívocos en la definición conceptual y operacional de "municipio" entre las provincias ³. Este tipo de hechos suponen un desafío al montaje de un sistema estadístico local, ya que se relaciona con las competencias de los municipios y las demandas de información estadística. En este sentido, se torna importante considerar la acción de los actores locales en la generación de la información estadística necesaria, manera de consolidar la autonomía de gestión y desarrollo de las condiciones de vida de los territorios

Debido a estos factores y otros factores, la producción de estadísticas locales ha sido en general fragmentaria, o ha respondido a decisiones focalizadas que no aseguran una perspectiva de mediano y largo plazo en términos de su sustentabilidad y del desarrollo ampliado del Sistema Estadístico Nacional.

En consecuencia, la actual gestión directiva del INDEC se propone poner énfasis en el fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional hacia los territorios locales, capitalizando las experiencias anteriores y apuntando a la construcción y aplicación del SIEL a partir de tres ejes fundacionales:

1. Contribuir a consolidar técnica e institucionalmente a las unidades de estadística local (municipal o equivalente) del Sistema Estadístico Nacional a través de la participación de las Direcciones Provinciales de Estadística, como nexos e instancia imprescindible de la extensión del Sistema Estadístico Nacional.
2. Contribuir a construir información estadística local que -a través de técnicas adecuadas- satisfaga progresivamente la creciente demanda local, permita una visión integradora de la problemática estadística de las unidades locales y ponga al Sistema Estadístico Nacional en la frontera de los sistemas de información estadística local del mundo.
3. Sistematizar la información fragmentaria circulante y normalizar las metodologías, estableciendo un conjunto básico de indicadores y conjuntos de indicadores para territorios que así lo requieran; siempre con la participación activa de las Direcciones Provinciales de Estadística.

2. Antecedentes

Atento a la creciente demanda de información estadística local existente en las últimas décadas, desde principios de los noventa, han existido en el INDEC varias experiencias que han intentado abordar la resolución de esta deficiencia del SEN y que por diversas razones no pudieron alcanzar plenamente el objetivo final. La siguiente es una síntesis de estas experiencias:

² Estos y otros aspectos relativos a temas e interrogantes significativos de la temática local, se encuentran en los Informes de Trabajo del Proyecto, "La heterogeneidad local en Argentina" y "La importancia del Sistema de Información Estadística Local".

³ La falta de correspondencia empírica entre las bases de datos del INDEC y el Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM) debilita también la perspectiva institucional.

- *Programa Estadístico de los años 1991-93*: con convenios entre el INDEC y las DPE se contempló el desarrollo de actividades con el fin de conocer la situación estructural y la ubicación relativa de los municipios. En el marco del mencionado programa, y en los años consignados, ciertas DPE desarrollaron Sistemas de Información Municipal; algunos de los cuales permanecen hasta la actualidad.
- *El Sistema de Información Municipal (SIEM) 1992-95*: con el apoyo técnico-financiero del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), esta acción institucional se planteó como una experiencia de prueba metodológica y organizativa que se desarrolló en tres municipios: Berazategui, provincia de Buenos Aires; Gualguaychú, provincia de Entre Ríos y San Francisco, provincia de Córdoba y en una provincia completa (Santa Cruz). Se pusieron a prueba metodologías y procedimientos estadísticos usualmente utilizados por el INDEC en fuentes de encuestas y registros, en versiones adecuadas a los niveles locales.

Los referentes fueron instancias gubernamentales municipales y provinciales y se configuraron equipos locales ad-hoc y se contó con el apoyo técnico de universidades públicas. Si bien no se alcanzó a poner a prueba las "Unidades Municipales de Estadística" (UME) postuladas como núcleo del SEN en el ámbito de los gobiernos locales, una de las conclusiones técnicas significativas de esta experiencia fue reconocer la importancia central que tienen los registros administrativos en la producción de estadísticas locales. *"En el caso de futuras expansiones se recomienda, sin embargo, la inclusión prioritaria del análisis del conjunto de registros continuos existentes. Un análisis apropiado debe identificar las posibles omisiones de datos y los problemas en el funcionamiento del sistema. Su optimización, en general, no implica grandes erogaciones. El mejoramiento de los registros puede incluir según el caso el rediseño de los formularios administrativos ... y el rediseño del circuito recorrido por los registros continuos"* ⁴.

- *El Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios (PRINEM) 1996-2004*: se encargó de la articulación y difusión de estadísticas sociales y económicas de nivel municipal provenientes de los censos nacionales y de otras fuentes nacionales, provinciales y municipales. Entre 1997 y 2002 publicó una serie de estadísticas básicas municipales para parte de las provincias y algunos municipios seleccionados. También se llevó a cabo una Encuesta Nacional a Municipios, diseñada en el marco del Proyecto MERCOSUR/EUROSTAT con la coordinación, asistencia y financiamiento del INDEC ⁵ y se elaboró el primer Código de Municipios ⁶. Una visión global de este Programa indica que el énfasis fue puesto en la articulación de la información estadística ya existente en detrimento del análisis de la misma, de la formulación de metodologías innovadoras, del fortalecimiento de las instancias locales y de la producción de nueva información estadística local en un contexto de creciente demanda.
- *El Programa Piloto de Relevamiento de Datos Sociales en Municipios 2002-03*: actividad efectuada conjuntamente con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y con financiamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA-ARG 02P03). El objetivo del Proyecto fue el de configurar un sistema de información sociodemográfica para los municipios, de manera que cuenten con la información adecuada para el diseño y

⁴ INDEC-SIEM. "Metodologías para un sistema de información estadística municipal; pruebas y resultados", mayo 1996. INDEC-SIEM. "Consideraciones y sugerencias para la implementación del sistema de información estadística municipal", mayo 1996.

⁵ Acerca de la encuesta del PRINEM, véanse los Informes de Trabajo: "Encuesta Nacional a Municipios (PRINEM). Análisis crítico del cuestionario", mayo de 2004; "Comparación crítica entre la Encuesta del PRINEM y el Relevamiento de Información Municipal 2002 (Dirección General de Estadística y Censos, Neuquen)", junio de 2004.

⁶ Corresponde a la Disposición 309/2001 del INDEC.

aplicación de políticas y programas sociales. El Proyecto hizo una revisión de estado de situación del desarrollo local, del déficit de información municipal de Argentina y de la situación y la perspectiva del SEN en esta esfera y, complementariamente, realizó una propuesta de capacitación para técnicos locales en lo relativo al relevamiento de información sociodemográfica⁷. La experiencia se realizó en los municipios de Morón (Buenos Aires) y Reconquista (Santa Fe).

- Otras iniciativas propuestas en documentos específicos son: el *Proyecto para la Elaboración de un Sistema de Estadísticas Sociales para Municipios* (INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población); el *Proyecto Asociatividad, PYMES y Municipios: diagnóstico y propuestas de política para el fortalecimiento de los sistemas productivos locales* (Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Facultad de la Ciudad de Buenos Aires-Universidad Nacional General Sarmiento-INDEC, 2001). Por otra parte, la importancia del tema se subraya en los documentos *Propuesta de Estructura Logística para el Censo Anual a Municipios 2002* (INDEC, Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios, N. Itzcovich y A. Schale, 2001) y el *Proyecto Sistema de Información Geo-Estadístico Municipal -SIGE-* (Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Política Económica, Unidad de Preinversión –UNPRE- e INDEC, 2003).

A las experiencias del INDEC se han agregado iniciativas autónomas de algunas Direcciones Provinciales de Estadística (DPE)⁸ y experiencias externas al sistema estadístico desarrolladas por instancias universitarias o de gestión⁹.

3. Estrategia de desarrollo del Programa

La estrategia de desarrollo del Programa está asentada en los siguientes criterios básicos:

1. Una dinámica de etapas progresivas de montaje e implementación: se postulan tres grandes etapas. Una Etapa Preparatoria donde se explora y se realiza el diagnóstico de la situación técnico-institucional. Una segunda Etapa de Formulación y Prueba de la estrategia y procedimientos de extensión del SEN a unidades territoriales locales. Por último, una tercera Etapa de Desarrollo ampliado del SIEL.

Etapa Preparatoria: Instalación institucional del Proyecto en el INDEC (2004-2005): supone el primer reconocimiento del "estado de situación" del tema dentro del INDEC y se extiende desde el inicio de las actividades específicas por parte de un equipo técnico reducido hasta la formulación de presente documento.

Durante esta etapa se realizó una revisión general de los materiales existentes, de las experiencias nacionales e internacionales más destacadas, de la identificación de dimensiones más significativas relacionadas con el tema y de la elaboración de informes de trabajo que documentan estos primeros avances. También se formuló un Perfil de Proyecto de Asistencia Técnica para ser presentado a la Oficina de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), interesada en continuar dando su apoyo al INDEC en el logro de información estadística local.

⁷ Lattes, A. y Geldstein, R.: *Sistemas de Información Sociodemográfica en los municipios de Argentina: un desafío actual*. UNFPA-Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. 2003.

⁸ Entre otros ejemplos: la Encuesta a Municipios de la provincia de Neuquén actualmente en vigencia y con un interesante abordaje temático; las experiencias de relevamientos locales de las provincias de Corrientes, La Rioja, Mendoza, La Pampa y Tierra del Fuego.

⁹ Ver la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al estudio de la gestión en gobiernos locales en el sitio de Internet: www.inap.gov.ar.

Etapa de Formulación y prueba: esta etapa tendrá una duración acotada a partir de la institucionalización del Programa (2005) y su propósito central es sentar las bases iniciales técnicas e institucionales para la extensión del SEN a áreas locales. Las actividades se centrarán en la formulación y puesta a prueba de procedimientos y metodologías para el aprovechamiento de la información local disponible, para el fortalecimiento y creación de registros locales y para el establecimiento de unidades locales de estadística.

Se prevé contar durante este período con el apoyo del UNFPA, en la forma de un Proyecto de Asistencia Técnica, que asistirá al SIEL en la etapa de prueba y en la formulación de un nuevo documento orientado al desarrollo del SIEL como programa estratégico del INDEC

Etapa de Desarrollo Ampliado del SIEL: Como continuidad de la etapa anterior se ampliarán las acciones a las instancias locales, en acción conjunta y coordinada con las DPE. Sobre la base de los resultados de la etapa de prueba, se ajustarán tanto las modalidades institucionales y organizativas en el marco del SEN, como las metodologías y técnicas para el aprovechamiento, generación y análisis de la información estadística necesaria para las unidades locales. Estas acciones se desarrollarán progresivamente en conjuntos seleccionados de provincias y a través de las DPE respectivas. La selección atenderá a criterios de orden político-institucional, socio-productivo, poblacional u otros significativos y que aseguren el desarrollo sistemático y sustentable del Programa.

Se estima que en un plazo de 5 años se logrará una extensión suficiente que permitirá culminar esa etapa con la evaluación del Programa realizada con el apoyo de organismos técnicos externos especializados en esta temática. Sus resultados permitirían realizar los ajustes necesarios para abordar el desarrollo ampliado del mismo hasta alcanzar la cobertura total del SIEL en los diferentes territorios locales del país.

2. Una función central de articulación como base de la gestión técnica e institucional

En este caso se trata de un criterio de **gestión** de Programa.

En los aspectos estrictamente técnicos, el SIEL requiere y expresa la articulación de dimensiones e indicadores sociales, económicos, ambientales y poblacionales, así como la articulación de diversos métodos y procedimientos estadísticos en versiones adecuadas a los territorios locales. Tanto por el contenido de las variables e indicadores, como por los métodos y procedimientos a utilizar para la adecuada medición de los fenómenos locales, su carácter es esencialmente transversal, pues aglutina y aprovecha los diversos elementos conceptuales, metodológicos y tecnológicos existentes. Al mismo tiempo supondrá nuevos requerimientos tanto de contenido (indicadores locales generales y específicos), métodos de relevamiento (cualitativos y cuantitativos), métodos estadísticos para situaciones específicas (estimadores para unidades territoriales pequeñas) y la aplicación de una plataforma informática que ponga el acento en el uso de tecnologías georreferenciadas y aplicable para áreas locales; a la vez que permita una comunicación on line con los usuarios de estadísticas.

Dicho en pocas palabras, el SIEL es el vehículo a través del cual cada uno de los ámbitos específicos del INDEC resolverá paulatinamente los desafíos de la extensión del SEN hacia los ámbitos locales.

Por su parte, la gestión técnico-institucional también requerirá de una fuerte función articuladora entre las diversas instancias institucionales comprometidas y permite configurar el marco institucional requerido por el Proyecto. En este sentido, el SIEL se asentará en la convocatoria a estrechas relaciones de "*cooperación horizontal*" entre las distintas especialidades existentes en el INDEC, requiriendo y organizando su concurrencia a la tarea de extensión de la cobertura estadística de los territorios locales; contando con el fortalecimiento de las relaciones con las DPE, ya que constituyen el enlace necesario entre las instancias nacionales y locales. Dicho en otros términos, las DPE tendrán un papel central en la incorporación al SEN de las unidades territoriales menores y en

el fortalecimiento de las existentes. En este sentido se visualiza la necesidad de constituir –cuando no existiesen- nuevos niveles de gestión estadística (Unidades Municipales de Estadística) asentados en los territorios locales y ligados a las DPE respectivas. Este elemento será también parte del marco institucional necesario para el desarrollo sistemático y sustentable del SIEL.

También forma parte del marco institucional propuesto, las relaciones del SIEL con las Oficinas Sectoriales de Estadística de los ministerios, que junto a las DPE configuran el ámbito institucional del SEN. Esta relación cobra especial importancia, pues en ellas se resume una de las fuentes de datos estadísticos fundamentales para los territorios locales: los registros sectoriales administrativos. El adecuado aprovechamiento de las estadísticas vitales, educativas, de salud, laborales, productivas, etc.; llevadas a cabo localmente y centralizadas a nivel nacional, representan una fuente de información y experiencia imponderable para el desarrollo del SIEL. En el mismo sentido, cobran importancia los organismos técnicos que han generado registros ad-hoc sobre aspectos sociales específicos (SIEMPRO, SINTyS y similares), así como organismos públicos de gestión en esta esfera (IFAM, FAM).

4. Objetivos y resultados del Programa

En función de lo expuesto y como parte de las acciones dirigidas al fortalecimiento de las estadísticas regionales, este Programa se propone los siguientes objetivos y resultados generales

Objetivo general: Lograr la extensión del Sistema Estadístico Nacional hacia los niveles territoriales locales (municipios o equivalentes) a través de formas y dinámicas institucionales, metodológicas y tecnológicas adecuadas a tales fines.

Objetivos específicos

1. Lograr cuatro objetivos centrales en las dos primeras etapas del Programa:
 - Diagnóstico técnico e institucional de la disponibilidad de información local.
 - Formulación y prueba de propuestas técnico-institucionales de aprovechamiento y generación de información estadística local.
 - Formulación de un conjunto básico de indicadores para la totalidad de los municipios del país.
 - Formulación de un documento técnico que sustente el desarrollo del Programa durante la presente década.
2. Instalación del SIEL como programa estratégico del INDEC y del SEN
A partir de los resultados de la primera etapa, iniciar y desarrollar sistemáticamente el SIEL como programa estable del INDEC y del SEN, estableciendo y dando continuidad a las formas institucionales, metodológicas y tecnológicas que aseguren la cobertura estadística total de las unidades territoriales locales.

Resultados de corto y mediano plazo

- Contar en el corto plazo con un Documento de Proyecto que -sobre la base del diagnóstico inicial y la prueba de propuestas técnico-organizativas- defina los objetivos, dinámica y contenidos del Programa referido a la creación y desarrollo del SIEL.
- Haber alcanzado en el mediano plazo el desarrollo progresivo del SIEL como programa estable del INDEC, sustentado en la habitual dinámica de centralización normativo-

metodológica y descentralización ejecutiva, operando técnica e institucionalmente a través de las DPE.

- Haber provisto al INDEC, las DPE y el resto del SEN los contenidos específicos que sustenten en el mediano plazo, la articulación institucional, organizativa y técnica para la generación sistemática de información estadística local, como extensión necesaria del SEN.
- Proponer un conjunto básico de indicadores para la totalidad de los municipios de país.