



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Área Estado y Políticas Públicas

Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con inclusión social

Producción y acceso a información
para la gestión de políticas públicas locales en la Argentina (2016-2019)

Tesista: Renata Villela Benitez Codas

Directora de Tesis: Dra. Cynthia Ferrari Mango

Buenos Aires, 1 de diciembre de 2021
Documento revisado: 20/05/2022

Resumen

En esta tesis se analizan los factores que influyen en la producción y acceso a la información destinada a políticas públicas locales en la Argentina, tomando como período de referencia 2016 a 2019. Para eso se centra en caracterizar los desafíos y alternativas para que los municipios accedan y produzcan información de utilidad a su gestión y en identificar las capacidades estatales que contribuyen en esa dinámica, a partir de la mirada de agentes nacionales y provinciales. Además, se indaga sobre las acciones llevadas adelante por agentes municipales para acceder y producir información destinada a la gestión local.

La estrategia metodológica se basó en un diseño con métodos mixtos, con un uso combinado de metodologías cualitativas y cuantitativas. En ese marco, para caracterizar e identificar los desafíos, alternativas y componentes de las capacidades estatales, se realizaron entrevistas semiestructuradas a un conjunto de ocho funcionarios y técnicos de seis organismos estatales nacionales y cinco referentes de Direcciones Provinciales Estadísticas. Para indagar sobre las prácticas de municipios, se eligió realizar encuestas con preguntas de naturaleza cualitativa a agentes de municipios con experiencia en acceso y producción de información. En total se efectuaron entrevistas a 37 agentes municipales, correspondientes a 22 municipios, que pertenecen a 7 provincias argentinas.

El presente trabajo pone en valor la importancia de abordar la producción y acceso a información de utilidad a la gestión local como política pública. Eso implica indagar sobre la competencia de los actores que componen el Sistema Estadístico Nacional, el marco normativo federal, el rol que ocupa el municipio frente a otras jurisdicciones así como, también, las alternativas en términos de herramientas y procesos de innovación a ser implementados en el marco de la gestión.

En ese sentido, la investigación permite comprender algunas de las limitaciones y las oportunidades existentes en la Argentina y reflexionar sobre posibles estrategias tendientes a fortalecer las prácticas relacionadas con el acceso y producción de información local en Argentina.

Índice de siglas

AFIP – Administración Federal de Ingresos Públicos

Anses – Administración Nacional de Seguridad Social

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y Caribe

CNCPS – Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

DEIS - Dirección de Estadísticas e Información de la Salud

DPE – Director Provincial de Estadísticas

Indec – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible

OME – Oficina Municipal de Estadísticas

RA – Registros Administrativos

SIG – Sistema de Información Geográfica

SEL – Sistema Estadístico Local

SEN – Sistema Estadístico Nacional

SEP – Sistema Estadístico Provincial

Idera - Instituto de Datos Espaciales de la República Argentina

IGN - Instituto Geográfico Nacional

Índice

Capítulo 1. Introducción	8
1.1. Presentación del estudio	8
1.2. Preguntas de investigación	13
1.3. Objetivo general y objetivos específicos	14
1.4. Justificación	14
1.5. Estrategia metodológica	16
1.4. Estructura de la tesis	27
Capítulo 2. El sistema municipal argentino en el marco del federalismo	30
2.1. Presentación	30
2.2. Concepciones y debates sobre el federalismo	31
2.3. Federalismo en la Argentina	35
2.4. El proceso de descentralización en la Argentina y su impacto en el nivel local	37
2.5. El sistema municipal argentino y debates entorno a la autonomía	40
2.6. Caracterización institucional de los municipios	44
2.7. Síntesis	47
Capítulo 3. Información y políticas públicas locales en la Argentina	49
3.1. Presentación	49
3.2. Enfoques sobre información y políticas públicas locales en América Latina	50
3.3. Disponibilidad y producción de información como política pública.	56
3.4. Información estadística oficial en la Argentina	58
3.5. Síntesis	71
Capítulo 4. Abordajes teóricos sobre políticas locales, capacidades estatales, desafíos y alternativas para la producción y acceso a información local	73
4.1. Presentación	73
4.2. Políticas públicas y gestión municipal: ámbito local de implementación	74
4.3. Desafíos y alternativas para la disponibilidad de información en el nivel local y sus dimensiones de análisis	80
4.4. Capacidades estatales y disponibilidad de información en el nivel local	91
4.5. Síntesis	110
Capítulo 5. Desafíos, alternativas y capacidades estatales para la producción y acceso a información en el nivel local según agentes nacionales y provinciales	112
5.1. Presentación	112
5.2. Análisis de las entrevistas según la dimensión institucional-política de las políticas de producción y acceso a información local	113

5.3. Análisis según la dimensión técnico-metodológica de las políticas de producción y acceso a información local	135
5.4. Síntesis	143
Capítulo 6. Prácticas locales para la producción y acceso a información según agentes municipales	145
6.1. Presentación	145
6.2. Consideraciones sobre las áreas de pertenencia de los agentes entrevistados	147
6.3. Análisis de los resultados de las encuestas	149
6.4. Síntesis	171
Capítulo 7. Reflexiones finales	174
7.1. Recorrido del estudio	174
7.2. Hallazgos y reflexiones	179
7.3. Ejes para próximas investigaciones	184
7.4. Propuestas	185
Bibliografía	189

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Distribución de gobiernos locales por categorías (%)	45
--	----

Índice de Tablas

Tabla 1 - Organismos nacionales y provinciales con el cual agentes realizaron articulación en el período de 2016 a 2019	150
Tabla 2 - Acceso a censos y encuestas nacionales y provinciales por los municipios en el período de 2016 a 2019	151
Tabla 3 - Acceso a registros administrativos de organismos nacionales y/o provinciales en el período de 2016 a 2019	153
Tabla 4 - Dificultad para acceder a las fuentes de información estadística nacional y provincial en el período de 2016 a 2019	155
Tabla 5 - Valoración de dificultades encontradas para el acceso a fuentes estadísticas provinciales y nacionales en el período de 2016 a 2019	156
Tabla 6 - Utilización de censos y encuestas municipales en el período de 2016 a 2019	158
Tabla 7 - Percepción sobre la importancia de los sistemas municipales de información en la toma de decisiones en la gestión, según áreas – en el período de 2016 a 2019	160
Tabla 8 - Conocimiento de los agentes sobre el grado de relevancia de las herramientas de registro de información municipal para la gestión en el período de 2016 a 2019	162
Tabla 9 - Existencia de Sistema de Información Geográfica (SIG) municipal en el período de 2016 a 2019	164

Tabla 10 - Vinculación de Sistemas de Información Geográfica (SIG) municipal en el período de 2016 a 2019	165
Tabla 11 - Conocimiento sobre la existencia de áreas específicas de producción, procesamiento y generación de información municipal en el período de 2016 a 2019	166
Tabla 12 - Fuentes de información utilizadas por las áreas específicas (centralizadas y descentralizadas) de producción, procesamiento y generación de información municipal en el período de 2016 a 2019	168
Tabla 13 - Factores que influyen en la producción de información municipal según la percepción de agentes municipales en el período de 2016 a 2019	169

Índice de Cuadros

Cuadro 1 - Síntesis de los desafíos y alternativas de producción y acceso identificados en la bibliografía, según las dimensiones de análisis	90
Cuadro 2 – Estructura de análisis de las alternativas y desafíos para el acceso y producción de información a nivel local	109
Cuadro 3- Categorías y áreas de pertenencia de los agentes municipales que participaron de la encuesta	148

Capítulo 1. Introducción

1.1. Presentación del estudio

La Argentina es un país federal en el que los niveles de autonomía y competencias que presentan los gobiernos provinciales y locales han sufrido transformaciones a lo largo de su historia como resultado de procesos políticos, jurídicos e institucionales (Leiras, 2013; Gibson y Falletti, 2007). Algunas de esas transformaciones están relacionadas con las reformas del Estado impulsadas en la década de los ochenta, profundizadas en los noventa, que abogaban por una mayor descentralización de competencias hacia los gobiernos subnacionales, entre otros elementos (Bernazza, Longo, 2014; Cravacuore, 2007; Iturburu, 2000, 2009; Vilas, 2003). Este proceso contó con un fuerte apoyo internacional y la influencia de la teoría económica neoliberal, que depositaba en dichas reformas la solución a lo que se interpretaba como problemas crónicos de eficacia y eficiencia del sector público.

Frente al complejo panorama de demandas sociales en el contexto económico y político argentino de las décadas de los 80 y 90, el traspaso de responsabilidades se dio sin la correspondiente descentralización desde el punto de vista fiscal (Bottini, 2005; Vilas, 2003; García Delgado, 1994). Eso significó mayor presión para los municipios como reflejo de un proceso en el cual el Estado central derivó la crisis “hacia abajo”. Como consecuencia, estos tuvieron que dar respuestas más amplias sin los recursos y capacidades de gestión necesarios (García Delgado, 1994).

En este escenario, las crecientes expectativas sociales sobre la gestión local han puesto a prueba hasta hoy sus capacidades técnicas y políticas. Ello requiere de la construcción de nuevas modalidades de vinculación entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía. Por lo tanto, exige modelos de gestión que propongan innovación en la forma organizativa en la implementación de las políticas públicas municipales (Iturburu, 2009; Cravacuore, Ilari y Villar, 2004; Cao y Vaca, 2007). Según Bottini (2005), más allá de la

complejidad que genera en el nivel local, dicho proceso no hizo más que reconocer su rol fundamental, ya que es el nivel de gobierno más cercano a la población en su territorio.

Cabe destacar que en la actualidad la agenda de las políticas locales gana centralidad frente a los desafíos de la gestión urbana en todo el mundo. En la Argentina, este fenómeno cobra una importante relevancia si se considera que aproximadamente el 90% de la población vive en ciudades. A eso se agrega que el crecimiento de los grandes centros urbanos del país no se efectuó de forma planificada. Por eso se verifica con frecuencia el avance de la mancha urbana sobre tierras ambientalmente frágiles, la exposición a los impactos de desastres naturales, el bajo acceso a infraestructura urbana, conectividad y demás servicios, lo que genera mayores desafíos en términos de inclusión, equidad y sustentabilidad (Vivienda, M.d, 2018, Curi et al, 2019).

Estas problemáticas son comunes en diferentes regiones del mundo y son abordadas por los organismos internacionales en las últimas décadas, a partir de distintos acuerdos entre los Estados miembros de Naciones Unidas. Entre ellos se destacan, por ejemplo, el Acuerdo de París, la Agenda 2030 de Naciones Unidas y la Nueva Agenda Urbana (NAU). Estos acuerdos evidencian los desafíos de desarrollo a escala global. Sin embargo, reconocen el nivel local como la escala apropiada para la construcción de alternativas (CNCPS, 2019; Balbo, 2018).

Tanto es así que entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, determinados por la Agenda 2030, hay un objetivo (ODS 11) especialmente dirigido a las ciudades, en el que se destacan los problemas que estas enfrentan actualmente. Diferentes movimientos de gobiernos locales¹ en el mundo exigen marcos legales internacionales, como los referidos,

¹ Las organizaciones internacionales de gobiernos locales que se puede mencionar son: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE) y Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)

en los cuales sea reconocida su relevancia. En el mismo orden, deben ser apoyados por la cooperación internacional con recursos concretos para llevar adelante sus agendas.

En ese contexto, el municipio como primera instancia del Estado frente a la ciudadanía se impone como un actor determinante de la política local y debe asumir un rol central en la definición de la estrategia para el desarrollo. En consonancia con eso, la construcción de un plan local implica acciones más allá del corto plazo. Esto amerita abordar la planificación y disponer de información oportuna y de calidad para la construcción de políticas públicas locales (Balbo, 1998; Pol, 2010; Naciones Unidas, 2006). En ese sentido, se reconoce que la disponibilidad de información y su uso en la gestión municipal es parte esencial para lograr identificar las principales problemáticas, priorizar los recursos y evaluar los resultados de las soluciones propuestas (ONU, Cepal y Celade, 2006; Rodríguez et al., 2016).

En América Latina y el Caribe, el uso de la información para el desarrollo de políticas locales ha concitado el interés de científicos sociales y tomadores de decisiones. Distintas publicaciones muestran un consenso generalizado respecto de la importancia de la información para todos los momentos que abarca el ciclo de las políticas públicas locales, refiriéndonos en concreto a los procesos de diagnóstico, diseño, implementación y evaluación (Naciones Unidas, 2006; Pol, 2010; BID, 2011).

En la Argentina, la producción académica se ha concentrado en estudios sobre la relevancia de la información para el desarrollo territorial (Pol, 2010; Naciones Unidas, 2006, UCN y ORDSA, 2016), para procesos de transparencia, Gobierno Abierto, acceso a información pública (Calderón y Lorenzo, 2010; Conrado, 2020; Oszlak, 2013) y para la participación social (Cepal, 2006; Vélez Vidal, 2003; OMS, 1996; López-Acuña y Rodríguez, 1998). Otros estudios más específicos se han enfocado en la implementación de sistemas de información en el ámbito de diferentes políticas públicas (UCN y ORDSA,

2016; Mendieta, 2006, Torres, 2017, Costamagna y Pérez Rozzi, 2015, Vélez Méndez y Taracido, 2011).

En este sentido, identificamos que la información es fundamental para el diseño de políticas, lo que se traduce en una mejor inversión de los recursos públicos y colabora con el fortalecimiento de nuevos criterios de transparencia mediante prácticas de rendición de cuentas. A su vez, esto es imprescindible para la generación de espacios participativos para el análisis y la toma de decisiones. De este modo, la información permite concebir el desarrollo como un proceso centrado en las personas y territorialmente localizado (Cepal, 2006; Pol, 2010).

Al abordar las diferentes temáticas en las investigaciones sobre municipios latinoamericanos, se señala la insuficiencia de información accesible, oportuna, confiable y con nivel de desagregación geográfica adecuada. Esto dificulta la posibilidad de utilizar dicha información para la planificación de acciones en la gestión local (Balbo, 1998; Szalachman & Schulte, 2006; Pol, 2010).

En los estudios de referencia se mencionan algunos de los obstáculos existentes y posibles alternativas para que los niveles locales dispongan de información. Pero estas menciones se tratan de forma periférica a la temática central que cada uno desarrolla. En relación con ese aspecto, se observa que resultan escasas las publicaciones nacionales que reflexionen específicamente sobre los factores que influyen en la producción de información local y en el acceso a información producida por otros organismos.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta tesis refuerza la relevancia de abordar la producción y acceso a información como política pública, lo que contempla también una relación con la política local. Esto implica, por un lado, indagar sobre las acciones de producción en el nivel local basadas en fuentes propias y, por otro, el acceso de los municipios a información estadística producida por organismos de otros niveles

jurisdiccionales. Para poder reflexionar sobre esas prácticas, se busca identificar los desafíos que presentan, las alternativas que se han generado y los componentes de las capacidades estatales que influyen para tal fin.

Cabe aclarar que las capacidades estatales son abordadas en este estudio como la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que les han sido asignados (Bertranou, 2015). De esa forma, son tomadas como un elemento analítico de utilidad para comprender aspectos prácticos que influyen en el desarrollo de las políticas públicas.

Para profundizar en este aspecto, se presentan los enfoques propuestos por la Nueva Administración Pública (CLAD, 1997) y la visión de autores como Oszlak (2014), Rey (2014) y Reppeto (2004). También se destaca la mirada crítica de Bernazza y Longo (2014) que aportan una definición más amplia, al incluir en el rol del Estado la dimensión política dentro de las capacidades y complejizar enfoques más tecnicistas.

Para poder aplicar de forma práctica el concepto en el contexto del análisis de políticas públicas, se adopta la definición de componentes de las capacidades estatales de propuesta utilizada por Bertranou (2015). Dichos componentes son la desagregación de las referidas capacidades y componen un núcleo de aspectos que permite identificar su incidencia de forma general o de alguna manifestación específica en la práctica. A partir de ese concepto y de los aportes de Bertranou (2015) y de Bernazza, Comotto, y Longo (2015), se construye un conjunto propio de componentes de las capacidades estatales, especialmente pensadas en los aspectos que influyen en el desarrollo de las políticas de producción y acceso a información.

Al tratarse de capacidades estatales en el marco de políticas públicas de disponibilidad de información, se destacan los conceptos de coordinación, articulación e innovación, poniendo en diálogo la mirada de diferentes autores (Cravacuore, et al., 2004; Garnier, 1999; Ilari. 2002; Gutiérrez & Alonso, 2018; Passalacua, 2000; Schweinheim,

1998). Abordar los conceptos de articulación se presenta como central debido a que las responsabilidades y roles atribuidos a los municipios no pueden ser analizados sin contemplar las competencias de los demás niveles jurisdiccionales ordenados por un contexto federal.

En ese sentido, se remite al concepto del federalismo cooperativo que destaca la corresponsabilidad de los distintos niveles de gobierno. Para que las relaciones se den de esa forma, se deben lograr niveles de articulación y acuerdos que permitan el cumplimiento de los objetivos establecidos y el desarrollo de las políticas públicas.

Con este propósito, se exploran distintos aspectos sobre la perspectiva de agentes estatales nacionales, provinciales y municipales, cuyo análisis permitirá a los lectores interesados en las políticas públicas y capacidades estatales comprender algunas de las limitaciones y las oportunidades que encuentran los municipios argentinos para disponer de información. Por ende, la investigación busca constituirse como un nuevo paso en la reflexión sobre posibles estrategias tendientes a fortalecer las prácticas relacionadas con el acceso y producción de información propia de los municipios argentinos.

1.2. Preguntas de investigación

A partir de la temática planteada, surge como interrogante central ¿cuáles son los factores que influyen en la producción y acceso a la información municipal destinada a políticas públicas locales en la Argentina, durante el período de 2016 a 2019? En ese marco, se abren las cuestiones referentes a ¿cuáles son las capacidades estatales que aportan al proceso de acceso y producción de información para las políticas municipales? y ¿cuáles son los principales desafíos y alternativas para que los municipios accedan y produzcan información de utilidad a su gestión?

1.3. Objetivo general y objetivos específicos

El objetivo general es analizar los factores que influyen en el acceso y producción de información destinada a la gestión municipal en el período 2016 a 2019. A partir de allí, se establecen como objetivos específicos:

- 1- Caracterizar los desafíos y alternativas para que los municipios accedan y produzcan información de utilidad a su gestión, sobre la base de la visión de agentes nacionales y provinciales.
- 2- Identificar las capacidades estatales que contribuyen al acceso y producción de información que aportan a la gestión municipal, desde la mirada de agentes nacionales y provinciales.
- 3- Indagar sobre las acciones llevadas adelante por agentes municipales para acceder y producir información destinada a la gestión local.

1.4. Justificación

El panorama presentado anteriormente repercute constantemente en la gestión de políticas públicas en todos los niveles y es foco de inquietud personal y profesional desde 2012, cuando empecé a trabajar en la gestión estatal en la Argentina. De 2012 a 2015, desempeñé funciones en la Dirección de Capacitación e Información Social, de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Quilmes, donde trabajé la implementación de sistemas de información social y la integración entre áreas y sistemas de diferentes jurisdicciones. De esa experiencia pude identificar los diferentes desafíos a los que se enfrenta un municipio argentino para poder adecuar sus procesos de gestión a fin de producir información para la toma de decisión. Al mismo tiempo, fui testigo del desarrollo de una serie de alternativas, como la implementación de planillas de seguimiento de

atención en áreas de asistencia directa, el desarrollo de sistemas de información social y la realización de un censo social municipal.

De 2016 a 2019, desempeñé funciones técnicas en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), dependiente de la Presidencia de la Nación, donde formé parte del equipo que llevaba adelante las estrategias de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los municipios de todo el país. En ese contexto, se desarrollaron junto a diversos organismos nacionales y provinciales estrategias de capacitación destinadas a gobiernos locales. Las capacitaciones se relacionaban con el uso de la información para el armado de indicadores, metas, objetivos de gestión y para la toma de decisión basada en evidencia.

En ese período, se puede destacar la experiencia de trabajo conjunto realizado con el Programa Sistema Estadístico Local (SEL), del Indec, coordinado por Javier Domench (2017 y 2018). En esa oportunidad realizamos talleres, cuyo objetivo era difundir y capacitar sobre el uso de los registros administrativos a nivel municipal para la producción de información estadística. Esas experiencias fueron fundamentales para conocer la potencialidad de los RA y las posibilidades de trabajar con los municipios para la producción estadística. También he podido conocer decenas de municipios, a sus funcionarios y técnicos altamente comprometidos en sortear las dificultades y lograr soluciones concretas.

Desde la perspectiva del trabajo en Nación, fue posible observar por un lado los desafíos que encontraban municipios de todo el país para acceder a información para su gestión y, por otro, las limitaciones de los organismos provinciales y nacionales para diagnosticar la problemática y crear estrategias concretas y eficaces.

La inquietud que surgió en los primeros años en Quilmes se intensificó en los años de trabajo en Nación a medida que, en las distintas reuniones, encuentros y seminarios,

resonaban afirmaciones como “faltan datos a nivel municipal” y “los municipios no sistematizan su información”. La mayoría de las veces se atribuía de forma superficial esa problemática a la “voluntad política” y a la “poca capacidad de gestión” de los municipios, sin contemplar la complejidad del tema, que por lo general se relaciona con factores que no dependen exclusivamente de la gestión local.

La inquietud que da inicio a la presente investigación, por lo tanto, busca superar las afirmaciones genéricas que no promueven soluciones concretas y viables. Así, este estudio pone en diálogo aspectos estructurales junto con las percepciones de los distintos actores estatales, a fin de detectar oportunidades y desafíos, que abren interrogantes y propuestas de trabajos futuros.

1.5. Estrategia metodológica

Para lograr alcanzar los objetivos, la estrategia metodológica se basó en un diseño con métodos mixtos (Creswell y Plano Clark, 2007), con un “uso combinado” (Valles, 2002) de metodologías cualitativas y cuantitativas. Se utilizaron tanto fuentes secundarias tales como documentos institucionales y normativas, como fuentes primarias a partir de la realización de entrevistas y encuestas.

En ese marco, para alcanzar los dos primeros objetivos, se realizaron entrevistas semiestructuradas a un conjunto de funcionarios y técnicos de organismos estatales nacionales y provinciales. Este tipo de instrumento, utilizado con frecuencia en las ciencias sociales, permite describir la diversidad de ciertos conocimientos o comportamientos a partir de una conversación al abordar una secuencia de temas guiados por preguntas generales (Kvale, 1996; Jansen, 2014). El análisis cualitativo de las entrevistas permitió identificar similitudes y diferencias entre lo que cada agente manifestó acerca de su experiencia en la temática. Sobre el análisis cualitativo se puede agregar que “*implica la comparación de los*

datos de las entrevistas para cada tema indagado y, posteriormente, el resumen de su diversidad en una serie de categorías” (Jansen, 2014; 41).

Para indagar sobre las prácticas de municipios en el acceso y producción de información, el tercer objetivo específico, se eligió realizar encuestas con preguntas de naturaleza cualitativa. Las encuestas aplicadas por medio de formularios en línea fue una estrategia que simplifica la recolección de un número amplio de personas, frente a la limitación en términos de recursos y tiempo para entrevistas a más de 30 personas en distintas provincias.

La elección de uso de la encuesta se fundamenta en la medida que ese tipo de herramienta permite realizar estudios de una población a través de la observación de sus miembros (Jansen, 2013), como un *“método sistemático para la recopilación de información de los entes”* (Groves et al, 2004; 4). De esa manera, permite construir formas de describir cuantitativamente los atributos de la población general.

1.5.1. Entrevistas a funcionarios nacionales y provinciales

Para seleccionar los agentes en el nivel nacional a entrevistar, se utilizó como base el conjunto de Ministerios y organismos que estructuraron la estrategia de intervención del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales-CNCPS para la Localización de los ODS en los municipios argentinos, para el período comprendido entre 2016 a 2019². La elección de los referentes permitió reunir a un conjunto de agentes estatales con conocimiento en la temática y trayectoria de trabajo vinculado a la incorporación de producción de información entre sus acciones, junto con municipios en todo el territorio nacional

El grupo de personas entrevistadas, por lo tanto, podría ser referido como una muestra intencional (Patton, 1990), basada en una selección fundamentada en criterios

² Síntesis de la estrategia del CNCPS están en la publicación CNCPS, 2019, y en el documento de trabajo presentado al CLAD en Di Pietro, 2019.

relacionados al objetivo del estudio. Es una estrategia mediante la cual las personas son escogidas deliberadamente para proveer información que no puede ser obtenida adecuadamente con otras selecciones (Maxwell, 1996).

La estrategia en el nivel provincial fue distinta, ya que para el CNCPS, en el marco de la localización de los ODS con municipios, los referentes provinciales no tenían un rol protagónico. Por eso, en un primer momento no estaba prevista la inclusión de agentes provinciales en la investigación, pero a medida que se estableció contacto con los municipios, muchos mencionaron a los Directores Provinciales de Estadística como agentes claves en el marco de su trabajo y, por lo tanto, se incorporó también a ese actor en la investigación. En ese sentido, se entrevistó a los referentes de los organismos provinciales responsables de las estadísticas en las provincias a las que pertenecen los municipios encuestados.

Esta estrategia tuvo como objetivo conocer la visión de los agentes que trabajaban, en ese período. Específicamente con políticas públicas de información estadística, lo que permitió un acercamiento a las distintas realidades que componen el heterogéneo territorio argentino.

Como resultado de la selección de actores nacionales se logró entrevistar a siete referentes de tres ministerios y de un organismo descentralizado. Del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) se entrevistaron al referente y responsable de la Dirección del Sistema Nacional de Estadísticas desde 2016 hasta 2019 y al referente técnico que cumplió el rol de coordinación del Programa SEL - Sistema Estadístico Local en el mismo periodo. Como organismo rector de las estadísticas en la Argentina, fue seleccionado para aportar una mirada general sobre la temática, describir su política de producción de información y detallar las acciones que llevaban adelante con provincias y municipios.

Por su parte, del Ministerio de Desarrollo Social y Salud (MDSySN) se entrevistaron a dos miembros del equipo del Programa Nacional Municipios y Comunidades Saludables, que tuvieron a cargo el seguimiento y capacitación de municipios sobre la recolección y producción de información en el marco del Programa SEL. Del mismo Ministerio, fue entrevistado el referente de la Dirección de Estadística e Información de Salud, que tenía por objetivo intervenir en la implementación y desarrollo de los programas nacionales y locales de estadísticas de salud y difundir sus resultados.

Del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda se entrevistó a una funcionaria de la Secretaría de Planificación Estratégica Territorial, que coordinó el armado de planes estratégicos territoriales y del Observatorio Urbano. En estas intervenciones estableció un contacto directo con agentes municipales para el armado de la planificación regional y local y la definición de indicadores. Además, participó una Directora Nacional de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, quien llevó adelante la relación política entre los municipios y el gobierno nacional durante el período de estudio. También implementó proyectos de fortalecimiento institucional propios, como estrategias de capacitación y articulación con otros organismos nacionales.

Por último, se incluyó a una referente del Instituto de Datos Espaciales de la República Argentina (Idera) dependiente del Instituto Geográfico Nacional (IGN) del Ministerio de Defensa. La funcionaria entrevistada actuaba junto a organismos nacionales, provinciales y municipales en el marco de las jornadas y grupos de trabajo en los cuales se intercambian herramientas y experiencias de implementación de programas relacionados con el uso de la información geográfica.

Como fue mencionado anteriormente, se realizaron entrevistas a los referentes de las Direcciones Provinciales de Estadísticas (DPE) de aquellas provincias en las cuales algún municipio participó de la encuesta. Sin embargo, no se logró realizar entrevistas en las

provincias de Salta y Corrientes por cuestiones relacionadas con la agenda de los contactos a entrevistar. Por tanto, se recomienda para próximas investigaciones incluir funcionarios del NOA, ya que eventualmente podrían aportar otro tipo de problemática.

Las entrevistas se diseñaron de manera semiestructurada, con dos preguntas generales como guía similares a las realizadas para los organismos nacionales y provinciales: (i) ¿cuáles son los principales desafíos y alternativas existentes en la actualidad³ acerca de la producción y acceso de información en el nivel local para la gestión pública? y (ii) ¿cuáles son los factores actuales en la Argentina que determinan la posibilidad o no de contar con información en el nivel local?

Para cada caso, se aplicó un margen de maniobra que permitiera profundizar sobre diversos aspectos según las respuestas y experiencias reportadas por los diferentes referentes. Cabe aclarar que el objetivo no era evaluar las acciones de los organismos provinciales, sino conocer su mirada sobre el tema y contar con algún tipo de información sobre el rol que cumplen los organismos provinciales con los municipios en lo referido a las cuestiones estadísticas.

De los organismos provinciales, los entrevistados en su mayoría eran referentes políticos, salvo en el caso de la provincia de Buenos Aires, donde se entrevistó a la Directora de Metodología, Planificación y Coordinadora del Sistema Estadístico Provincial. Los y las funcionarios/as entrevistados/as fueron parte del Instituto Provincial de Estadística y Censos⁴ (IPEC) de la provincia de Santa Fe; Dirección Provincial de Estadística y Censos⁵ de la provincia de Buenos Aires; Dirección General de Estadísticas y Censos⁶ de la

³ Las preguntas estaban enmarcadas en el período de la gestión 2016 a 2019.

⁴ <http://www.estadisticasantafe.gob.ar/>

⁵ <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/>

⁶ <https://www.entrierios.gov.ar/dgec/contacto-ces/>

provincia de Entre Ríos; la Dirección General de Estadística y Censos⁷ de la provincia de Córdoba, y la Dirección de Estadísticas y Censos⁸ de la provincia de Río Negro.

El análisis de las respuestas obtenidas en las entrevistas realizadas a los referentes de ambos niveles jurisdiccionales está plasmado en el capítulo 5 y responde a los dos primeros objetivos específicos. Para el primero, se definen los conceptos de desafíos y alternativas para las políticas de acceso y producción en el nivel local, tomados como los obstáculos presentes y las estrategias mencionadas para sortearlos.

Para responder al segundo objetivo específico, se define el concepto de componentes de las capacidades estatales como una dimensión constitutiva de las capacidades, tomando como referencia a Bertranou (2015). Los componentes le conceden operatividad al enfoque de las capacidades y permiten observarlas a los fines de analizar políticas públicas.

En ese sentido, las entrevistas fueron analizadas a partir de dos dimensiones. La primera denominada institucional-política, que hace referencia a los desafíos, alternativas y componentes de las capacidades estadísticas vinculadas con la reflexión sobre el uso de la información para la toma de decisión a nivel local. También se consideran las cuestiones relativas a las limitaciones existentes en la información estadística oficial y el rol de los distintos actores involucrados.

La segunda dimensión corresponde a la técnico-metodológica, que aborda los desafíos, alternativas y los componentes de las capacidades estatales relacionados con la infraestructura disponible en los municipios, como son la conexión a internet, la interoperabilidad de los sistemas de información y la digitalización. Aquí se tienen en cuenta también la capacitación de los recursos humanos, el diseño de sistemas de información y su aplicación en las políticas públicas interjurisdiccionales.

⁷ <https://estadistica.cba.gov.ar/>

⁸ <https://estadisticaycensos.rionegro.gov.ar/>

1.5.2. Encuestas a agentes municipales

Para cumplir el objetivo específico de indagar sobre las acciones llevadas adelante por los agentes municipales para acceder y producir información destinada a la gestión local, se eligió una estrategia metodológica distinta. Se acudió a la utilización de una encuesta con preguntas cerradas, aplicadas personalmente o por medio de un formulario virtual. El motivo de esa decisión se fundamenta principalmente en garantizar el alcance territorial y la cantidad de municipios que se buscaba interrogar. A pesar de lograr identificar un conjunto de municipios adecuados para el estudio, su representatividad en relación a la cantidad total de municipios del país puede ser considerada reducida. Por eso, se trata de un estudio de carácter exploratorio que permite acercarse a las prácticas locales relacionadas con la información.

La encuesta aplicada a los agentes seleccionados, según la metodología abajo detallada, permitió acceder a información sobre las prácticas en el ámbito local y la manifestación de algunas alternativas y desafíos en ese marco. Dicha encuesta fue dividida en dos bloques temáticos que corresponden, por un lado, a las estrategias de acceso y, por el otro, a las de producción de información. Las preguntas sobre acceso se orientan a indagar acerca de a qué información estadística sobre su propio municipio logran acceder; si encuentran dificultades en relación con la información proveniente de organismos estadísticos oficiales o de ministerios u organismos nacionales o provinciales; con cuáles organismos articulan y cuáles son las dificultades encontradas para trabajar con la información a la que logran acceder.

En relación con las acciones llevadas adelante para la producción de información se buscó conocer cuáles son las principales fuentes de información que utilizan; las dificultades y el valor que tiene la información en la gestión; qué alternativas encuentran para producir y el rol que ocupan los sistemas y otras herramientas informáticas, y cómo se organizan institucionalmente para esta tarea.

Se utilizaron dos criterios para la selección de agentes municipales a entrevistar. El primero fue por indicación de los referentes de los organismos nacionales entrevistados, tomando en consideración que recomendaron a municipios con los cuales articulaban y, por lo tanto, sabían que tenían estrategias relacionadas a la información en el marco de su gestión. El segundo criterio fue tomar como fuente el análisis del cuestionario de “Gestión de Resultados en Gobiernos Locales” (2019) en el cual participaron municipios⁹ de todo el país, implementado por la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda. En líneas generales, el cuestionario de referencia trataba sobre aspectos amplios de la práctica de planificación, pero también contenía preguntas específicas sobre acciones de digitalización, sistematización y procesamiento de datos y la implementación de oficinas municipales de estadística.

Los municipios recomendados por los representantes de organismos entrevistados fueron Reconquista, Rafaela y Avellaneda en la provincia de Santa Fe; Villa María y Jesús María en la provincia de Córdoba; Viedma y Bariloche en la provincia de Río Negro; Moreno, Tigre, Olavarría, Bahía Blanca, La Matanza, Trenque Lauquen, Pergamino y Pilar en la provincia de Buenos Aires; Crespo y Gualguaychú en la provincia de Entre Ríos; Goya en la provincia de Corrientes, y Cerrillos y General Güemes en la provincia de Salta., aunque no todos hayan ingresado al listado final de entrevistados.

A partir del análisis de las respuestas del cuestionario “Gestión de Resultados en Gobiernos Locales”, cedida por las autoridades del área que lo realizó, se seleccionó un conjunto de preguntas cuyas respuestas, en el marco de la presente investigación, sirvieron para indicar si el municipio implementa acciones relacionadas con la producción de información en el nivel local. Las preguntas seleccionadas se relacionan con procesos de

⁹La iniciativa, también conocida como “Ranking de Municipios” fue realizada en 2018 y 2019. Los resultados no están disponibles en páginas web oficiales, pues no hubo continuidad a la iniciativa. Se puede encontrar los resultados en la página web del Banco Mundial <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/como-fortalecer-los-gobiernos-locales-para-beneficio-de-sus-ciudadanos> (Disponible en 01/12/2021)

digitalización de datos, avances en estrategias de georreferenciamiento, realización de encuestas, planificación y definición de objetivos de gestión e indicadores y la implementación de estrategias específicas de producción de información como Oficinas Municipales de Estadística y estrategias tendientes al mismo fin.

A continuación, se realizó un ejercicio de valoración de las respuestas para poder jerarquizarlas, considerando una escala de valoración de 0 a 3, en la que el puntaje 0 revela que no hay indicios de procesos de registro/sistematización/producción, mientras que 3 muestra que hay indicios más sólidos de dichos aspectos. Con el conjunto de preguntas, el mayor puntaje posible era de 24 puntos y el mínimo de 0.

Considerando la puntuación obtenida por cada Municipio se establecieron rangos y a partir de ellos se agrupó a los municipios en cinco categorías designadas con una letra. De este modo, quedaron establecidos cinco grupos: Grupo A, de 24 a 21 puntos; Grupo B, de 20 a 16 puntos; Grupo C, de 15 a 10 puntos; Grupo D, de 9 a 5 puntos, y Grupo E, con menos de 4 puntos. La priorización respetó básicamente un criterio práctico y operativo para que fuera viable realizarse en una investigación de esta naturaleza.

Para las encuestas, se seleccionaron municipios catalogados dentro del grupo A y B, entre los cuales se priorizaron aquellos con los que se poseía un contacto previo, o que hubiesen sido recomendado por algún funcionario nacional o provincial que facilitara la relación con referentes locales. Los municipios identificados en los grupos A y B, sumados a los recomendados por funcionarios, daban un total de 48 municipios, de los cuales se accedió a 22. No se logró entrevistar a todos, por no poder establecer ningún contacto con referentes en la gestión, y por la falta de respuesta pese al contacto inicial y/o falta de disponibilidad dentro de los plazos de elaboración de la investigación.

Es importante aclarar que el proceso de selección de estos municipios tuvo como criterio principal acceder a un conjunto de agentes que contaran con conocimiento y

experiencia en la temática. La estrategia no fue diseñada para lograr una muestra representativa o exhaustiva de los municipios, pero sí se intentó armar una muestra significativa que dé cuenta de algunas de las experiencias existentes. A pesar de no representar un alto porcentaje en relación con el total de municipios, se logró alcanzar un conjunto de municipios con cierto recorrido, que aportan al análisis de la temática.

En cuanto al perfil de los agentes municipales entrevistados, se buscó que se desempeñen en puestos que permitan una mirada general en relación con la producción de información municipal, como también funcionarios o técnicos del área específica de estadística, base de datos y/o sistemas, que reunieran mayor información técnica y conocimiento específico sobre la implementación, procesamiento y uso de los datos.

En total se efectuaron entrevistas a 37 agentes municipales, correspondientes a 22 municipios, que pertenecen a 7 provincias. En la provincia de Santa Fe participaron 2 agentes de los municipios de Avellaneda y Rafaela; en la provincia de Entre Ríos 4 referentes de los municipios de Crespo y de Gualeguaychú; de la provincia de Córdoba 3 referentes de los municipios de Villa María y Jesús María; de la provincia de Buenos Aires 22 representantes de los municipios de Trenque Lauquen, La Plata, Bahía Blanca, Olavarría, Lincoln, Junín, Tigre, La Matanza, San Martín, Moreno, Lomas de Zamora y General Pueyrredón; de la provincia de Río Negro 2 referentes del municipio de Bariloche; de la provincia de Salta 2 referentes de los municipios de Cerrillos y General Güemes, y de la provincia de Corrientes 2 referentes de la municipalidad de Goya.

1.5.3. Aspectos para considerar sobre el contexto de las entrevistas

El diseño del proyecto de investigación culminó en abril de 2019, año en el que también finalizó el ciclo de cuatro años de gestión del Poder Ejecutivo nacional, lo que sucedió también en la mayor parte de las provincias y municipios. En este sentido, resultó oportuno tomar este período de gobierno (2016-2019) para realizar las entrevistas y

encuestas a funcionarios/as y técnicos/as que hayan participado durante ese período de la gestión del Poder Ejecutivo, en los tres niveles jurisdiccionales¹⁰. Además, la selección del marco temporal de la investigación obedeció en términos prácticos y de posibilidades reales, etapa en que desempeñé funciones en el nivel nacional de forma contemporánea a la mayor parte de los entrevistados.

Para contextualizar el período seleccionado, vale destacar que la gestión del Poder Ejecutivo entre 2016 y 2019 en el nivel nacional estaba a cargo del presidente Mauricio Macri, de la coalición Cambiemos. En ese período, según García Delgado y Gradin (2017), se observa un nuevo ciclo en varios países de la región, que representó un giro respecto del rumbo que mantenían los anteriores gobiernos de orientación nacional-popular, neodesarrollistas y/o de centro-izquierda.

Las entrevistas realizadas a los funcionarios y técnicos del nivel nacional no tuvieron como objetivo evaluar la gestión de gobierno en relación con los demás niveles jurisdiccionales. Si bien, algunos de los entrevistados desempeñaban funciones políticas, mantenían un enfoque técnico, con lo cual no se buscó identificar una línea política ideológica determinada. Cabe aclarar que en los niveles provincial y municipal no se hizo ningún tipo de recorte intencional por partido político ni tampoco se tomó como una dimensión de análisis.

El mayor obstáculo del trabajo de campo fue la dificultad para obtener las respuestas por parte de los agentes municipales convocados, ya sea por falta de disponibilidad de agenda o por carecer de interés en la temática. Además, no todos los municipios tenían un referente claro con una visión global de cómo el municipio trabaja la temática, lo que demuestra que es un eje de trabajo pocas veces encarado de forma integral y solo con el desarrollo de acciones puntuales y sectoriales.

¹⁰ Los períodos de gestión del Poder Ejecutivo en la Argentina coinciden en todas las provincias con excepción de la provincia de Corrientes, desfasado debido a intervenciones del gobierno nacional que alteraron su cronograma electoral.

Un factor clave para los inconvenientes mencionados es el período seleccionado para realizar las entrevistas, que en su gran mayoría se llevaron a cabo entre agosto y diciembre de 2019. Si bien, por un lado fue un momento adecuado porque era la última etapa de la gestión de gobierno, con lo cual se supone que existe un recorrido institucional sustantivo, por otro, coincidió con la etapa electoral ya que durante ese período se llevaron a cabo las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), en agosto de 2019 y las elecciones definitivas, en octubre de 2019.

Ese contexto complejizó la disponibilidad de los funcionarios en todos las jurisdicciones, lo que deja en evidencia el impacto de la agenda electoral en lo cotidiano de la gestión en todos los niveles. Desde otro punto de vista, se pudo identificar que las respuestas obtenidas fueron de funcionarios y equipos técnicos que se interesaban especialmente por la temática y querían aportar su experiencia. Esto quedó de manifiesto porque algunos referentes municipales, además de responder la encuesta, se interesaron por establecer una conversación telefónica para ampliar información y continuar el diálogo.

1.4. Estructura de la tesis

Con el fin de desarrollar los objetivos propuestos, la tesis se encuentra organizada en siete capítulos que se detallan a continuación. El presente “*Capítulo 1. Introducción*” tiene como propósito presentar la visión general sobre la importancia de la información para la toma de decisión en las políticas públicas locales, tomando el proceso de descentralización como punto de partida para el escenario de las políticas locales en la Argentina y el rol central de los municipios en la agenda de desarrollo en la actualidad. Luego, se abordan las acciones de disponibilidad de información como una política pública y se introduce el marco de análisis seleccionado. Se presentan, además, las preguntas de investigación, los objetivos generales y específicos y la estrategia metodológica elegida.

El “*Capítulo 2. El sistema municipal argentino en el marco del federalismo*” expone las distintas nociones alrededor del concepto de federalismo y algunos hitos claves para comprender la formación y desarrollo del Estado federal argentino. Particularmente se aborda la incidencia del proceso de descentralización en la figura de los municipios como ente federal, sus competencias, sus características normativas e institucionales, la autonomía y/o dependencia en relación con otros niveles de gobierno.

En el “*Capítulo 3. Información y políticas públicas locales en la Argentina*” se identifican diferentes corrientes teóricas que tratan sobre la relación entre la información y las políticas públicas. Asimismo, se presentan las características generales de la información estadística en la Argentina y se caracteriza la producción y el acceso a la información como una política pública.

El “*Capítulo 4. Abordajes teóricos sobre políticas locales, capacidades estatales, desafíos y alternativas para la disponibilidad de información local*” presenta el marco teórico para el análisis de las entrevistas y de las encuestas incluidas en los capítulos subsecuentes. Al concebir las acciones de acceso y producción de información a nivel local como una política pública, se abordan conceptos de políticas públicas locales y ámbito local de implementación. Además, se trata el concepto de capacidades estatales, la conceptualización de sus componentes y la definición de un conjunto propio especialmente adecuado a la temática. En este capítulo también se proponen las dimensiones de análisis técnico-metodológica e institucional-política, por medio de las cuales se categorizan los desafíos y alternativas en cuanto a estrategias de producción y acceso a información para los municipios.

El “*Capítulo 5. Desafíos, alternativas y capacidades estatales para la disponibilidad de información en el nivel local según agentes nacionales y provinciales*” desarrolla los dos primeros objetivos específicos de la tesis: caracterizar los desafíos y alternativas para que

los municipios accedan y produzcan información e identificar los componentes de las capacidades estatales que influyen en ese contexto, según agentes provinciales y nacionales. Para eso se presenta el resultado de las entrevistas realizadas a funcionarios de ambos niveles de gobierno, analizadas a partir de dos dimensiones: institucional-política y técnico-metodológica. A partir de esas dimensiones se presentan los desafíos, alternativas y a partir de la categorización de componentes se identifican las capacidades estatales presentes en las políticas de disponibilidad de información estadística de utilidad para la gestión municipal.

El “*Capítulo 6. Prácticas locales para la producción y acceso a información según agentes municipales*” afronta al tercer objetivo que consiste en indagar sobre las acciones llevadas adelante por agentes municipales para acceder y producir información destinada a la gestión local. Para eso, se analiza las respuestas de las encuestas realizadas a agentes municipales que presentan su mirada, a partir de sus trayectorias en materia de acceso y producción de información a nivel local. El capítulo está dividido en dos ejes, el primero relacionado a cómo acceden a información producida por otros organismos y el segundo, sobre sus estrategias de producción propia de información.

El “*Capítulo 7. Reflexiones finales*” presenta un recorrido de los contenidos tratados, con una síntesis de los principales conceptos y del marco teórico que sirve de base para el análisis de las entrevistas y encuestas realizadas. A continuación, se sintetizan los principales hallazgos y reflexiones que permiten, además, identificar una serie de ejes para futuros estudios y propuestas de políticas públicas.

Capítulo 2. El sistema municipal argentino en el marco del federalismo

2.1. Presentación

La Argentina es una república democrática, con un sistema de gobierno representativo y federal, extenso en su territorio y heterogéneo en cuanto a su distribución poblacional, su historia y las problemáticas sociales que cada región enfrenta. Está integrado por 23 provincias, la Capital Federal y 2237 gobiernos locales, de los cuales 1214 son denominados por las normativas provinciales como municipios¹¹.

Asimismo, se caracteriza por ser uno de los países más urbanizados del mundo, con una predominancia urbana que alcanza el 92% del total de la población (Celade, 2017). Además, presenta una fuerte concentración territorial, a punto que tan sólo 24 municipios de la región del área metropolitana de Buenos Aires, que incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, concentran el 38,9% de la población total del país. A su vez, según datos del Censo 2010, el 12% de la población reside en cuatro grandes ciudades de hasta un millón de habitantes cada una, que coinciden con las capitales de las provincias más pobladas del país: Santa Fe, Mendoza, Córdoba, Tucumán y sus conurbanos. El 49% restante de la población se distribuye en ciudades y localidades de diversas magnitudes.

Las características que exhiben los municipios de la Argentina en la actualidad son muy variadas y resultan del contexto político, jurídico e institucional, como también del proceso histórico por el cual se conformó el federalismo argentino. Acercar a sus características y orígenes permite comprender en mayor profundidad el marco en que luego se desarrollan las políticas públicas municipales en el presente. Se trata, por lo tanto, de la base necesaria para abordar las políticas de producción y acceso a información destinada a la gestión local y el entramado de relaciones interjurisdiccionales que contemplan.

¹¹ Datos publicados por el INDEC actualizados a 31/10/2021. Disponible al 19/05/2022 en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-1-15-25>

Con este propósito, este capítulo recorre algunos autores, tales como Leiras (2013), Grodzins (1960, citado en Fernández Segado, 2003), Máiz (2006), Fernández Segado (2003) y Gibson y Falletti (2007), quienes abordaron el concepto de federalismo y las particularidades históricas de la formación del Estado federal argentino.

A partir del estudio de la conformación histórica institucional argentina, se plantea el proceso de descentralización de competencias en las últimas décadas. Además, se suman las distintas posturas de autores sobre las cuestiones vinculadas con la autonomía municipal, tales como Cravacuore (2007), Iturburu (2000), Vilas (2003) y Bottini (2005), que analizan las consecuencias de esa dinámica para la gestión municipal, para el rol que ocupa el municipio frente a otras jurisdicciones y en la configuración del sistema municipal argentino.

2.2. Concepciones y debates sobre el federalismo

Según Leiras (2013), el federalismo se define como un sistema de gobierno en el que la autoridad se distribuye entre un nivel central y otros niveles autónomos, con gobiernos elegidos de forma democrática e independiente, en el cual los representantes territoriales participan en la toma de decisiones a nivel nacional. Asimismo, el autor reflexiona sobre diferentes miradas en torno del federalismo referidas a la relación entre los entes federados.

En su argumentación, destaca el federalismo como un sistema de gobierno que engloba un conjunto de reglas para la toma de decisiones. Desde ese punto de vista, la existencia de desigualdades interprovinciales, sea en cuanto a recursos o en los resultados de sus políticas, no contradicen el carácter federal, ya que dependen de otros aspectos que no tienen relación con el sistema de gobierno central.

Desde otra perspectiva, Grodzins (1960) propone una visión dinámica de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno del federalismo y se aleja de aquellos que postulan la existencia de divisiones estancas. Para representarlo, utiliza la metáfora de la

“torta dividida en capas” y considera que las decisiones de los diferentes niveles de gobierno se mezclan y se superponen, asemejándose más a una “torta marmolada”. El autor refuta la idea de que la influencia de actores provinciales en las decisiones nacionales sea una deformación del federalismo y la presenta más bien como una característica constitutiva de este tipo de organización.

Por su parte, Máiz (2006) amplía la mirada hacia el federalismo y lo considera como un proceso abierto de interacción entre diversos actores, mediante reglas que surgen de la negociación y renegociación. Este proceso no puede ser leído desde un binarismo de campos ajenos: centralismo y federalismo. Por el contrario, se generan posiciones distintas que deben tener en cuenta los siguientes ejes: representación formal, representación informal y procedimiento de reforma constitucional. En este sentido, el autor propone, en primer lugar, teorizar el federalismo comparando mecanismos, diseños institucionales y los contextos de su funcionamiento. En segundo lugar, también propone abordar las bases normativas, es decir, los fundamentos político-morales del sistema federal.

Asimismo, Máiz no considera el federalismo como un resultado planificado, sino como un proceso en el que subyacen principios políticos tales como libertad, igualdad y autonomía. Entenderlo como proceso permite hablar de ritmos en la federalización que responden a las demandas y experiencias propias de las comunidades. De acuerdo con Máiz (2006), el sistema federal se enfrenta a la visión clásica de soberanía que presenta un soberano único y central, ya que por el contrario resalta la distribución del poder en diversas unidades políticas.

Los primeros argumentos trabajados por Leiras (2013) aportan una visión compleja sobre las relaciones políticas en el marco de un país federal. Para él, si por un lado el gobierno debe responder a aspectos normativos y reglas establecidas constitucionalmente,

por otro también obedece a una dinámica real en la que se desarrollan políticas públicas que están directamente relacionadas con disputas de intereses.

En la misma línea, Gibson y Falleti (2007) incorporan otra dimensión para entender el federalismo. A la tradicional mirada que abarca los conflictos que existen entre los distintos niveles de gobierno, es decir, entre el gobierno nacional y subnacional, se suman los conflictos que ocurren entre las regiones y/o provincias. Así, proponen una alternativa más completa para analizar los sistemas federales donde se consideran ambas dinámicas de poder, la intergubernamental y la interregional.

Para estos autores, otra forma de analizar el federalismo es comparando tres modelos existentes: el dual o cooperativo y el competitivo. El federalismo dual fue desarrollado en los Estados Unidos por Hamilton y luego retomado por Edward S. Corwin en 1934. Fue fundamentado por la Constitución norteamericana de 1789 y basado en *“la existencia de dos ámbitos de poder, mutuamente exclusivos y recíprocamente limitados, con unos gobiernos respectivos situados en un plano de absoluta igualdad en cuanto igualmente soberanos”* (Fernández Segado, 2003:14). En este modelo, el principio rector es la autonomía, en la que se presentan dos esferas de poder con funciones y ámbitos propios. Este postulado remite al origen del federalismo en los Estados Unidos que, a pesar de la desconfianza que reinaba entre los estados, los obligó a subordinarse a la Unión.

Por su parte, al federalismo cooperativo, correspondiente a la perspectiva ya mencionada de Grodzins sobre la “torta marmolada”, adscriben autores como Daniel Elazar, Jacint Jordana, Paulo Bonavides (citados por CIAP, 2017). El principio central de este modelo remite a la corresponsabilidad, cuyo fin es lograr la coordinación de los diferentes niveles de gobierno. En esta forma de entender el federalismo, subyace la idea de que los Estados se unen por voluntad propia considerando beneficios mutuos, la horizontalidad y el establecimiento de mecanismos y normas de cooperación. La debilidad de este modelo sería

su complejidad, en tanto la dificultad de construir mecanismos de coordinación versus mando/obediencia y de desarrollar figuras y tareas para asegurar la comunicación entre los distintos entes que conforman la federación. (CIAP, 2017)

Por último, el federalismo competitivo que aparece en la segunda mitad del siglo XX recoge algunas ideas de Charles Mills Tiebout (citado por Maíz, 2006). Este enfoque deviene principalmente de la economía neoclásica y postula la existencia de “parcelas de la actividad estatal en donde la superposición provoca situaciones de pugna entre jurisdicciones” (CIAP, 2017:16). En este modelo, se asume que la competencia entre jurisdicciones impulsa a los niveles de gobierno a implementar acciones dirigidas a lograr mayores beneficios para la ciudadanía. Sus postulados fueron tomados por el neoliberalismo e implicaron una crítica al intervencionismo del Estado en la actividad económica y social. Algunos de sus detractores, como Vilas (2003), Iturburu (2009), Bazán (2013) y Maíz (2006), han señalado que las condiciones de competencia perfecta son irreales y la aplicación de sanciones poco viables. Además, también afirman que esta perspectiva no describe adecuadamente la articulación propia del Estado en la contemporaneidad.

Esta tesis adhiere a las nociones sobre el federalismo expuestas por los autores citados anteriormente considerándolo, en primer lugar, como un proceso en el que subyacen principios políticos. Entenderlo como tal permite visibilizar las interacciones cambiantes de los distintos niveles de gobierno, más allá de sus diseños institucionales. En segundo lugar, para esta investigación se identifica que la categoría de federalismo cooperativo permite una mirada más compleja y adecuada para comprender el federalismo argentino, al considerar que los niveles de gobierno son corresponsables y, por tanto, deben lograr niveles de articulación que permitan el cumplimiento de los objetivos establecidos y el desarrollo de las políticas públicas. Incluso aquellas políticas relacionadas con la disponibilidad de información, como se verá en los capítulos subsecuentes.

2.3. Federalismo en la Argentina

Con el fin de vincular el abordaje sobre el federalismo al contexto argentino se hace referencia a los orígenes de este sistema, presentados a partir de las cinco etapas distinguidas por Gibson y Falletti (2007).

El primer período, que abarca de 1810 a 1831, se caracteriza por la disputa sobre la forma de organización federal y unitaria. En el segundo período, que comprende de 1831 a 1852, fue establecida una confederación descentralizada controlada por la provincia de Buenos Aires. A partir del tercer período, de 1853 a 1862, se promulgó una constitución federal otorgándole más competencias al poder central y a Buenos Aires. Esta última, en principio rechazó integrarse a la unión, pero luego de enfrentar conflictos militares, se une con una posición de superioridad dentro de la Federación. El cuarto período corresponde a 1862-1868, bajo el gobierno de Bartolomé Mitre, en el cual se consolida un federalismo centralizado con la dominación de Buenos Aires. La presidencia de Mitre se constituyó en un hito, pues por primera vez un gobierno central logró consolidarse, gobernando efectivamente sobre todas las provincias.

La Constitución de 1853 había otorgado fuertes poderes a la presidencia, pero a la vez había creado importantes instancias nacionales representativas de los intereses provinciales, como el Senado y el Colegio Electoral. Estos órganos también contaban con el poder institucional de decisión sobre la sucesión presidencial. Durante el mandato de Mitre se convirtieron en los nodos institucionales donde se plasmaron las coaliciones interprovinciales que rechazaron la continuidad de su proyecto hegemónico.

Gracias a la interferencia de las instituciones federales, las élites provinciales accedieron a la presidencia de la República. En el período de 1868 a 1880, las provincias conformaron una coalición, lo que les permitió gradualmente incrementar su influencia.

Como ya se ha visto, durante el proceso de formación del federalismo argentino, el elemento central que alteró la forma de organización residió en el conflicto entre sus unidades territoriales. Esto se debió a la existencia de un federalismo hegemónico caracterizado por el predominio de una provincia sobre las otras (en este caso, Buenos Aires), que inclinó a las coaliciones de las provincias más débiles a pugnar por un gobierno central fuerte y autónomo que pudiera controlar a la provincia más poderosa¹².

La supremacía de Buenos Aires en relación con el resto de las provincias tiene sus raíces en la época colonial, ya que en ese momento era el centro del virreinato español, lo cual le aportaba una importante infraestructura política y administrativa. Este escenario condujo a que luego de la independencia asumiera un rol central en la construcción de la nación. A esto se sumó su rápido desarrollo agrario orientado hacia la economía mundial. Estos factores hicieron que durante el siglo XIX se acentuara la disparidad entre Buenos Aires y el resto de las provincias (Gibson y Falletti, 2007).

Sin embargo, en la etapa siguiente a la presidencia de Mitre, las provincias consiguieron la presidencia de la república, dejando de lado la supremacía de Buenos Aires. A partir de ese momento se efectuaron importantes cambios y finalmente, con la federalización de la ciudad de Buenos Aires, se cristalizó la separación entre el gobierno nacional y la provincia de Buenos Aires (Gibson y Falletti, 2007).

De acuerdo con Leiras (2013), desde 1983 el federalismo argentino se caracterizó por la descentralización fiscal y política, a pesar de la dependencia financiera de los gobiernos provinciales. Según este autor, esa característica genera una relación de negociación constante entre el gobierno central y los gobernadores provinciales, en la que cobran vital importancia los procesos políticos por los cuales se constituyen alianzas entre los distintos actores (Leiras, 2013).

¹² De este modo, mientras que las provincias periféricas eran favorecidas con una importante representación en las instituciones políticas nacionales, se creaba un sistema federal que centralizaba un considerable poder a manos del gobierno nacional.

En la actualidad, el federalismo en el plano normativo se plasma en la Constitución Nacional, reformada en 1994, en la cual se establece que la Nación argentina adopta una forma de Estado federativa y un modelo de gobierno republicano y representativo. Este sistema implica la descentralización del Estado nacional argentino en sus 23 provincias autónomas que pueden sancionar sus propias constituciones. En referencia a lo anterior, la Constitución establece, en su artículo 31, que las provincias deben sujetarse a la Carta Magna, las leyes de la nación dictadas por el Congreso y los tratados internacionales.

El artículo 126 de la CN se expone sobre la división de competencia, afirmando que las provincias no pueden, por ejemplo, celebrar tratados de carácter político, establecer aduanas provinciales, acuñar moneda, ni dictar normas nacionales, como Códigos Civil, Comercial, Penal.

A partir de lo expresado en la CN, se establece la autonomía de la que gozan las provincias, al mismo tiempo que se determinan sus responsabilidades en el marco de la división de competencias. Cabe agregar que la descentralización realizada a fines del siglo XX, adoptada por el modelo federal argentino, incorpora dos nuevos entes, la Capital Federal y los municipios, una vez que se reconoce explícitamente su autonomía.

2.4. El proceso de descentralización en la Argentina y su impacto en el nivel local

En la Argentina, las competencias constitucionales se vieron modificadas a lo largo de las últimas décadas y encontraron un punto de inflexión a partir del proceso de descentralización que se dio en el marco de la Reforma del Estado iniciada en la década de los 80 y profundizada en los 90. Este proceso estuvo fuertemente marcado por la reforma administrativa y una nueva gerencia pública. Antes de profundizar en el concepto y las características de la descentralización, cabe retomar algunos hitos históricos que anteceden a este proceso.

En los primeros años después de la independencia argentina, en 1816, los municipios ocuparon un papel importante, asumiendo funciones y tareas. Sin embargo, desde 1820 las provincias se robustecieron como espacios políticos y, tres décadas después, lograron subyugar formalmente a las estructuras municipales. (García Morales, 2012)

En la práctica, durante la vigencia del Estado liberal oligárquico¹³ se otorgó preeminencia a la dimensión administrativa de los municipios. Así, la política fue reservada para los gobiernos del ámbito provincial y nacional. (Iturburu, 2000)

Desde 1930, se transfieren al sector privado y al Estado provincial y nacional la prestación de los servicios públicos y el dominio de la policía. Durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones (1945-1970), el gobierno central asumió la planificación y regulación de la economía y se impusieron nuevos impuestos que lograban apropiarse de recursos cuyas fuentes eran provinciales. (Iturburu 2000)

Este enfoque centralizador comenzó a discutirse en la década de los 70, cuando surge un discurso que interpreta como excesivo el rol que desempeña el Estado central. Esta perspectiva fue tomando fuerza no solo en la Argentina, sino en varios países de América Latina, en donde se justificaban las reformas sosteniendo que la descentralización proporcionaría una mayor eficiencia y participación de la ciudadanía. (Cao y Vaca, 2007)

Este proceso de descentralización contempla dos dimensiones: política y administrativa/fiscal. Según Losa (1999), la descentralización política es el desplazamiento del poder de un ente al otro que permite tomar decisiones y actuar con mayor libertad, ya que se efectiviza la transferencia de competencias y potestad decisoria. Por su parte, en la dimensión administrativa, las reformas implican la posibilidad de detectar desvíos y corregirlos, mejorar la comunicación con la ciudadanía y con los niveles organizacionales y penalizar conducciones ineficientes. (Cao y Vaca, 2007)

¹³ Constituido a mediados del siglo XIX hasta la década de 1940.

Este proceso, por lo tanto, constituye tanto una reacción desde abajo contra un fuerte control político del centro, como una demanda para avanzar en la privatización de la economía y aliviar la situación fiscal del gobierno central.

Como resultado, la descentralización también significó mayor presión para las comunas, ya que el Estado central derivó la crisis “hacia abajo”. Como consecuencia, los municipios fueron obligados a dar respuestas más amplias, por la ausencia de respuestas de los demás niveles, pero muchas veces con similares recursos y sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias. (García Delgado, 1994)

En ese sentido, Vilas (2003) identifica que, desde ese período, la descentralización se concentró en el traspaso de competencias y responsabilidades a las provincias en materia de salud y educación - por ejemplo - sin el correspondiente traspaso de recursos. Además, en 1992 se realizó un nuevo acuerdo fiscal que modificó la distribución primaria de impuestos coparticipables en detrimento de las provincias. Varios tributos fueron excluidos de la coparticipación y la distribución hacia las provincias se redujo (Vilas, 2003).¹⁴

En síntesis, y en línea con lo planteado por García Delgado (1994), la descentralización impulsada en la década de los noventa tenía un doble propósito, uno democrático y otro fiscalista al distribuir hacia las provincias y municipios el ajuste.

Por su parte, Bottini (2005) destaca la existencia de una doble descentralización política en el diseño institucional argentino, que abarca las provincias y los municipios. Ese autor toma la concepción de Hernández (1997) que define a los municipios como la base de la descentralización política argentina. En ese sentido, Bottini resalta que la consolidación del estatus institucional del municipio no hace más que reconocer su liderazgo ya existente,

¹⁴ La coparticipación de Nación hacia las provincias continúa en una constante puja y negociación y se ha convertido en un complejo esquema de distribución cuestionado por jurisdicciones como Buenos Aires, que se encuentra perjudicada históricamente por la forma en que se dividen los recursos. En relación con los municipios, vale la pena destacar que sus participaciones en los recursos nacionales son definidas por cada provincia. La ley de coparticipación de 1988 establece, en su artículo 9, que al momento de adherir a dicha ley, cada provincia debía establecer un sistema de distribución de los ingresos para los municipios, estructurado de forma que asegure la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática de los fondos.

ya que es la cara inmediata de lo público hacia la ciudadanía en el territorio y el receptor más directo de las demandas sociales.

2.5. El sistema municipal argentino y debates entorno a la autonomía

La Constitución Nacional no define un único régimen municipal de gobierno, pero sí les otorga libertad a las provincias para que, a través de sus propias constituciones y del dictado de sus leyes orgánicas, puedan organizar su régimen municipal, considerando su historia, territorio, geografía y las características socioeconómicas de su población (CNCPS, 2019). Por ejemplo, las leyes orgánicas de las municipalidades, sancionadas por cada una de las legislaturas provinciales, definen el diseño institucional y el funcionamiento de los gobiernos locales en todos sus aspectos, actuando como normativa reglamentaria del régimen municipal.

El marco jurídico-institucional del régimen municipal argentino, por lo tanto, se configura a partir de la Constitución Nacional, de las constituciones provinciales y por último, de las cartas orgánicas o las leyes orgánicas municipales (Cravacuore, 2014). En ese marco, la mayoría de las constituciones provinciales utiliza la población como parámetro para establecer las diferentes formas de gobierno que asumen sus gobiernos locales, como también para categorizarlos (CNCPS, 2019 y Iturburu, 2000). La Carta Orgánica Municipal - en los casos de los municipios que se les da esa atribución por la normativa provincial - constituye el ordenamiento normativo fundamental del régimen municipal, que establece los derechos, deberes y garantías de los ciudadanos que viven en esa comunidad.

El artículo 5° de la Constitución nacional, antes de la reforma de 1994, ya incorporaba al marco constitucional el municipio con la siguiente redacción “*Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano (...) que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria.*”

Bajo estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones". La autonomía municipal fue contemplada en la reforma constitucional de 1994 por el artículo 123: *"Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero"*.

De acuerdo con Iturburu (2000), la autonomía consiste en la potestad de los entes subnacionales sobre el ejercicio de sus instituciones, mediante una determinada competencia normativa ejercida por un poder legislativo local. El resto de las competencias se otorgan a un poder político, que debe ejercerse dentro de lo permitido por la normativa constitucional.

La mayor parte de las constituciones provinciales reconocen la autonomía local, con la excepción de las Provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Tucuman, Mendonza y Buenos Aires (CNCPS, 2019 y Iturburu, 2000).

Para profundizar y buscar comprender estos casos de restricción de la autonomía se presenta la contribución de autores que desagregan diferentes aspectos de la autonomía. Según Acosta et al (2015), en líneas generales las constituciones provinciales definen la autonomía política, financiera y administrativa de sus municipios. Esto implica que pueden libremente nombrar a las autoridades del gobierno local (autonomía política), definir su propio presupuesto en forma independiente (autonomía financiera), conformar su estructura orgánica y designar al personal en forma autónoma de otro poder político (autonomía administrativa). Pero observa, como ya mencionado, que no todos los regímenes municipales brindan autonomía institucional a los municipios, lo que implica que no todos puedan ejercer el poder constituyente mediante el dictado de una carta orgánica municipal. En ese sentido, esto no es un limitante en materia financiera y fiscal,

pero sí es un condicionante respecto de la plena autonomía municipal, lo que es contrario al principio constitucional.

El debate sobre el concepto y naturaleza de autonomía municipal también es abordado por Bottini (2005) quien la define como la posibilidad de que un ente se otorgue su propia ley, lo que comprende la existencia de un Poder Legislativo, sin dejar de lado la jerarquía de las normas dictadas por los niveles centrales (Linares, 1957). La potestad normativa, para la caracterización de la autonomía municipal, se suma al poder organizar y establecer sus propias normas dentro de su competencia constitucional.

Bottini (2005) presenta el recorrido del debate sobre la naturaleza jurídica del municipio en las últimas décadas en la Argentina, que versaba entre la autonomía o la autarquía. El debate conceptual tomó dimensión pública desde que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (caso Rivademar en 1989)¹⁵ definió el municipio como una entidad autárquica. En los años siguientes, el debate giraba en torno de posiciones más conservadoras que consideraban el municipio como mera delegación administrativa, al contrario de otras posturas que plantean su autonomía. A partir de otros fallos de la Suprema Corte, en el marco de la misma causa, se consolida el cambio de curso de la jurisprudencia tradicional, confirmando así el carácter autónomo del régimen municipal argentino.

En la práctica, con el texto constitucional vigente, queda asentado que cada constituyente provincial puede definir el alcance y contenido de sus leyes y, por lo tanto, qué tipo de autonomía otorgar a sus municipios (Bottini, 2005).

Bottini (2005) presenta la publicación de Zuccherino (1991) que amplía el debate sobre la autonomía a partir de dos categorías: absoluta y relativa. La primera contempla todos los aspectos de lo que nombra las facetas de la autonomía. Es decir, la autonomía absoluta implica en la autonomía (i) institucional – de la cual deriva el poder constituyente

¹⁵ Causa “Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario s/recursos contencioso administrativo de plena jurisdicción”, fallos 312:326.

de dictar sus propias carta orgánica, (ii) política – que permite al municipio administrar su vida pública, (iii) económica, financiera – que le otorga capacidad el manejo propio de su presupuesto, y (iv) administrativo-funcional – que se relaciona a la posibilidad de estructurar organigramas, planificación y ejecución de las acciones bajo su competencia.

En cuanto a la segunda categoría, es decir, los municipios de autonomía relativa o restringida, no posee la faceta institucional, que según el autor se define como aquella que expresa la facultad de ejercicio de dictarse su propia carta orgánica¹⁶.

Otra contribución para el estudio de la autonomía municipal es el trabajo de Cravacuore (2018), para quien la autonomía local ha demostrado ser un desafío en el campo académico internacional, dado que existen ideas divergentes sobre sus elementos constitutivos. Además, el autor destaca la dificultad de usar el mismo concepto en diferentes países, en particular cuando responden a sistemas municipales heterogéneos.

Por otra parte, el mismo autor presenta la adaptación realizada al contexto iberoamericano del Índice de Autonomía Local¹⁷ (Local Autonomy Index - LAI), creado para la Comisión Europea. Este índice toma como definición¹⁸ de autonomía el derecho y capacidad de ordenar y gestionar parte de los asuntos públicos locales, en un marco legal bajo su responsabilidad y en beneficio de sus ciudadanos. Las variables presentes en los indicadores¹⁹ dan cuenta de las diferentes dimensiones a analizar en el momento que se

¹⁶ Al denominar la falta de autonomía institucional como limitada o restringida se demuestra la coexistencia de diferentes niveles de autonomía en un mismo sistema federativo.

¹⁷ La metodología fue creada por una red de expertos en gobierno local para evaluar la autonomía local en sus respectivos países sobre la base de un libro de códigos estandarizado en común.

¹⁸ Carta Europea de la Autonomía Municipal elaborada por el Consejo de Europa en 1985.

¹⁹ La primera variable se refiere al reconocimiento formal de la autonomía en la normativa y al poder que tienen o no para seleccionar sus funciones y competencias. La segunda aborda el alcance del conjunto de competencias formalmente establecidas, relacionadas con servicios y políticas locales y su capacidad de realizarlas con recursos propios (económicos y humanos). Esta última se conecta directamente con la tercera variable, que se ocupa de medir la discrecionalidad política efectiva, es decir, en qué medida el municipio tiene influencia real sobre sus competencias formales. La cuarta, quinta y sexta variables se relacionan con las finanzas, recaudación y autosuficiencia y buscan medir la autonomía fiscal, que se traduce como su capacidad de gravar con impuestos propios a su población. A su vez, consideran la característica de las transferencias financieras que reciben de los niveles centrales. A estas se suma la séptima variable, que se vincula con la autonomía e independencia para endeudarse. La octava y novena abordan la autonomía organizativa, entendida

discute la autonomía municipal y comprender la complejidad del concepto y lo que implica en las políticas públicas en el nivel local.

2.6. Caracterización institucional de los municipios

Según la información publicada por el Indec en 2019, la Argentina está compuesta por 2327 gobiernos locales, que conforman un universo sumamente heterogéneo en el que conviven realidades muy distintas. Esta disparidad se puede evidenciar dentro de una misma provincia y entre gobiernos locales de idéntico estatus. Por ejemplo, La Matanza, el municipio más poblado de la provincia de Buenos Aires, tiene una población más de mil veces superior a la de Tordillo, el distrito menos habitado de la misma provincia (Acosta et al, 2015). En esa misma provincia también se pueden identificar, en términos de dimensión territorial, municipios como Carmen de Patagones que ocupa una superficie de 13.600 km², mientras que Vicente López ocupa tan solo 33 km².

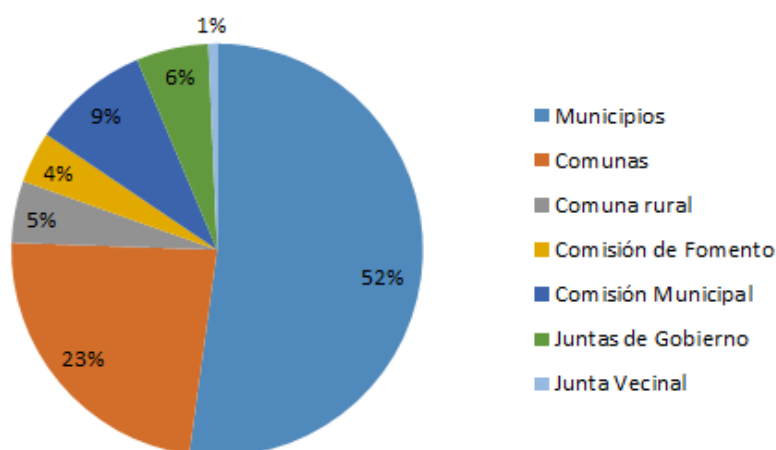
Asimismo, Acosta et al (2015) indica que las capitales y las grandes ciudades muestran otra dimensión de la heterogeneidad, ya que cuentan con presupuestos importantes y una alta capacidad de gestión institucional, administrativa y financiera, mientras que, por otro lado, existen pequeños municipios que pueden tener una dotación de recursos notablemente menor y atraviesan problemáticas diferentes. Este autor considera que algunas variables como población, extensión territorial y disponibilidad presupuestaria, pueden influir en la existencia de capacidades institucionales y técnicas y, por ende, en la posibilidad de desarrollar políticas públicas locales.

como la autonomía para decidir sobre su propia organización y sistema electoral, además de la autonomía para la contratación de empleados, determinación de salarios y estructura institucional y creación de entidades legales. La décima variable se relaciona con la existencia de medios legales o constitucionales para hacer valer la autonomía local. La undécima se refiere a la existencia y función de un control administrativo no limitante. Y, por último, se presenta la variable que busca medir el acceso que tiene un gobierno local al gobierno central o regional, entendido como el poder de influencia en los procesos decisorios de niveles superiores de gobierno.

La división político-administrativa alude a límites que son creados a los fines de facilitar la administración del territorio para cumplir con propósitos estadísticos, catastrales y electorales, entre otros. Como ya fue visto, la Argentina, en tanto responde al principio del federalismo, presenta diferentes criterios organizativos, lo que hace que no exista un único sistema de división de unidades geográficas en el interior de las provincias.

A partir de las diversas características en las configuraciones normativas e ver institucionales que adoptan las provincias para la organización municipal, se pueden identificar las distintas denominaciones y formas de gobierno local, que componen el universo total de la siguiente forma:

Gráfico 1 - Distribución de gobiernos locales por categorías (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Indec 2021

La mayor parte de los gobiernos locales está constituida por municipios (1214) y una proporción importante es por comunas (544). Las restantes formas de organización local se denominan, según las distintas provincias, comisiones de fomento, comunas rurales o comisiones municipales, que conforman un universo variado de alrededor de 569 gobiernos locales.

Estas formas de gobierno tienen diferentes competencias en cuanto a sus capacidades institucionales y coexisten en distintas jurisdicciones provinciales en las cuales, como se ha

observado anteriormente, rigen múltiples modelos normativos respecto de las competencias asignadas.

Un estudio realizado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en 2007 (CNCPS, 2019) identifica tres formas de caracterizar a los gobiernos locales utilizando tres dimensiones. La primera toma en cuenta el tamaño, considerando que las diferentes legislaciones provinciales determinan el tamaño de los municipios en rangos que van desde 500 a 10.000 habitantes. La segunda se refiere a las competencias, ya que por las características del federalismo está permitida la coexistencia de marcos normativos diversos que regulan las competencias municipales según tradiciones, historia y enclaves regionales particulares. La tercera está vinculada con el contexto económico y social regional en el que se desenvuelve la vida del municipio y se determinan aspectos claves como: actividad económica predominante, desarrollo del sistema de salud y educación y brechas de desigualdad. Este último punto constituye otro elemento de heterogeneidad a tener en cuenta a la hora de analizar la posición de uno u otro municipio.

Según el desarrollo anterior, se definen los municipios como una forma de gobierno local dotado de un grado de autonomía reglamentado por las constituciones provinciales, con un poder legislativo propio y cuyas dimensiones (tamaño, competencias, contexto socioeconómico) no obedecen a fórmulas homogéneas, sino que varían entre sí. A partir de lo expuesto hasta aquí, cabe aclarar que para esta tesis, se toman como objeto de estudio los municipios, teniendo en cuenta que constituyen el tercer nivel jurisdiccional, además de reunir un conjunto de competencias acordes con la producción de información y con su posterior utilización para el desarrollo de políticas públicas locales. A la vez, se tomó en cuenta que el conjunto de municipios que representa el 52% de los gobiernos locales es constituido por unidades territoriales que concentran aproximadamente el 90% de la población de todo el país.

2.7. Síntesis

En este capítulo se presentaron algunas características generales de los municipios argentinos, que componen un escenario heterogéneo en términos sociodemográficos. Además, cuenta con una fuerte concentración territorial y un contexto diverso en términos políticos, jurídicos e institucionales, fruto del proceso histórico de conformación del federalismo argentino.

En cuanto al contexto federal, se rescató el concepto de Leiras (2013) que presenta el federalismo como un sistema de gobierno. Más específicamente, se abordó el conjunto de relaciones y dinámicas implícitas entre los distintos niveles de gobierno, conforme propone Grodzins (1960).

También se explicitan los diferentes modelos de federalismo existentes en el debate académico destacando: el dual, el cooperativo y competitivo. Para la presente investigación, se identifica que el modelo cooperativo permite una mirada más compleja y adecuada sobre el federalismo argentino, al considerar que los distintos niveles de gobierno comparten competencias no siempre de forma explícita y clara. Esto conlleva una dinámica constante de articulaciones y a presenta distintos desafíos para el cumplimiento de sus funciones.

Al retomar el proceso histórico del federalismo argentino, en este capítulo se destacó el proceso de reformas del Estado con perfil descentralizador. Sin contar con los recursos correspondientes, los gobiernos subnacionales se vieron muchas veces sobrecargados por las nuevas responsabilidades.

Teniendo en cuenta ese contexto, a continuación se retomaron aspectos normativos de los municipios, donde se demuestra que la Constitución Nacional no define un único régimen municipal de gobierno, ya que cada provincia, con sus constituciones y leyes orgánicas, organiza y define su propio régimen municipal. En consecuencia de esa lógica de

funcionamiento, cada provincia define también el grado de autonomía de los municipios, más de lo previsto constitucionalmente.

El panorama descrito en este capítulo, por lo tanto, presenta elementos constitutivos del municipio y del proceso histórico que le da sus características actuales. Eso compone el escenario en el cual se desarrollan las políticas de acceso y producción de información en el nivel local.

Capítulo 3. Información y políticas públicas locales en la Argentina

3.1. Presentación

Este capítulo aborda la temática de la información y las políticas públicas locales e identifica diferentes enfoques a partir de los cuales los estudios y publicaciones trabajan la relación entre ambas. Para ello, se ordenó la bibliografía sobre la base de tres enfoques (i) la importancia de la información para la planificación, gestión y evaluación de las políticas locales; (ii) la información como el elemento central para las acciones vinculadas con el llamado “gobierno abierto” y de transparencia, y (iii) la perspectiva de la información como una práctica necesaria para la participación social y el empoderamiento ciudadano. Se incluyen otras perspectivas complementarias, a partir de los estudios de Belkin (1977) y Belkin & Robson (1976).

Los enfoques mencionados no se contraponen, sino que cada perspectiva indica caminos posibles para reflexionar sobre quiénes son los actores productores de información, cómo y para qué la producen, quienes tienen acceso, qué tipo de información se genera y cuál es su uso y relevancia para los procesos políticos locales. En consonancia con eso se aborda la temática, considerando la producción y acceso a información para la gestión local como una política pública.

Luego, se presentan los conceptos centrales relacionados con la información estadística tomando las publicaciones del Indec (2016, 2019), SIEL (2007), Schweitzwer (2019), Wallgren y Wallgren (2012). A partir de estas, se busca abarcar los puntos centrales para analizar la producción y disponibilidad de información por parte de los municipios argentinos. A continuación, se presenta también, el contexto normativo e institucional del Sistema Estadístico Nacional, los Sistemas Estadísticos Provinciales y el rol de los municipios en esa estructura y conjunto de relaciones.

3.2. Enfoques sobre información y políticas públicas locales en América Latina

De las publicaciones identificadas que examinan la información y su relación con la gestión de las políticas públicas municipales, se destaca la de ONU, Cepal y Celade (2006), en la cual se presentan estudios sobre iniciativas que utilizaron información sociodemográfica en el nivel local²⁰. A partir de estos estudios, sumados a la lectura de diferentes autores Pol (2010), Toloza et al., (2018), Schweitzwer (2019) se consideran tres formas de encarar la vinculación teórica y práctica entre la información y las políticas públicas.

Un primer grupo de reflexiones se desprende de experiencias que indican que el uso de la información potencia la gestión pública local, en el sentido de que permite la realización de diagnósticos de desarrollo local endógeno, haciendo posible determinar objetivos que priorizan los aspectos territoriales clave (ONU, Cepal y Celade, 2006; Rodríguez et al., 2016). Desde esa mirada, la información sería un elemento fundamental para lograr avances en las prácticas de planificación estratégica local, en la medida en que se pueden establecer objetivos, metas e indicadores, para el seguimiento y evaluación. (Schweitzwer, 2019; CNCPS, 2019)

Cabe destacar que la información sociodemográfica gana especial importancia en centros urbanos, en los cuales la gestión es compleja, con escenarios dinámicos de uso y ocupación del territorio, procesos migratorios, entre otros. La información precisa *“permite circunscribir problemáticas, detectar desigualdades socioeconómicas e indicar el crecimiento urbano acelerado en áreas de expansión demográfica”*. (ONU, Cepal y Celade, 2006:11)

Los autores que comparten ese enfoque remarcan la importancia de ese tipo de información para el diseño de políticas, que se traducen en una mejor inversión de los

²⁰ Los estudios se remitieron a gobiernos locales de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Venezuela, Honduras, Nicaragua y Cuba.

recursos públicos en los grandes centros urbanos, que posibilitan la integración de grupos vulnerables.

Se reconoce también que la utilización de información sociodemográfica había adquirido mayor relevancia debido al proceso de descentralización administrativa. Con las nuevas responsabilidades atribuidas al nivel local, la información resulta esencial para una mejor gestión, como por ejemplo para fines fiscales, criterio de selección para programas sociales y/o definición de estrategias de ejecución de programas locales de origen provincial o nacional (Cepal; 2018). El estudio presentado por Szalachman & Schulte (2006) en el que analizan el uso de información sobre finanzas municipales demuestra que el desarrollo de herramientas de manejo de datos posibilitó la creación de indicadores de desempeño fiscal, logrando mejoras efectivas en la gestión financiera municipal.

Por su parte, Pol (2010) se refiere al desafío de generar información que responda a las nuevas perspectivas que conciben al desarrollo como un proceso centrado en las personas y territorialmente localizado.

Otras publicaciones (UCN y Ordsa, 2016; Mendieta, 2006; Torres, 2017; Costamagna y Pérez Rozzi, 2015; Vélez Méndez y Taracido, 2011) se concentran en el estudio del uso de sistemas de información para la mejora de la gestión. Experiencias de implementación en innovaciones tecnológicas indican un gran avance en el uso de la información, integrando el aspecto espacial con los sistemas de información geográfica (SIG), infraestructura de datos espaciales (IDE) y sistemas de información territorial (SIT). Dichas herramientas, además de ser un soporte para la gestión de la información, son consideradas un *“excelente medio para la visualización y representación espacial de los datos, un instrumento clave para la toma de decisiones en la planificación y gestión de un territorio”* (Vélez, 2011; 9).

Otra manera de abordar la temática es tomando la información como un aspecto clave para los nuevos criterios de transparencia y para fortalecer valores democráticos, ya que permite enmarcarse en prácticas de rendición de cuentas y control de la gestión pública. En esta línea, podemos agregar los estudios relacionados con gobierno abierto, con autores como Oszlak (2014), Sánchez Trigueros (2015), Conrado, (2020) e instituciones como la Cepal y el CLAD.

Kaufman y Oszlak (2014) realizan una revisión teórica sobre el concepto de gobierno abierto (GA) y, a su vez, recuperan las distintas medidas que los gobiernos de Latinoamérica han implementado bajo esta lógica. Lo primero que remarcan los autores es la polisemia del concepto y su complejidad al entrecruzarse con otros, en especial con gobierno electrónico. La definición que proporciona la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) entiende al gobierno abierto como “aquel caracterizado por la transparencia de sus acciones, la accesibilidad de los ciudadanos a sus servicios e información, y la receptividad gubernamental a nuevas ideas, demandas y necesidades” (Oszlak, 2014:37). Este concepto se contrapone al de Gobierno Electrónico (GE) que hace alusión a la utilización de las tecnologías para mejorar la relación con la ciudadanía y el sector privado. En este sentido, considera al GA como un fin (transparencia, accesibilidad, receptividad) y al GE como uno de los medios para alcanzarlo.

A modo de conclusión, señala que la clave para superar los obstáculos para la implementación del GA está dada por la relación entre ciudadanía y gobierno. En el modelo en el cual los ciudadanos están supeditados al gobierno (burócratas y políticos) se dificulta la realización de los pilares del GA. Por el contrario, un modelo sociocéntrico en el cual la ciudadanía funciona como mandante de su agente (el gobierno) facilita el desarrollo del GA. Sin embargo, la realización del modelo sociocéntrico se ve obstaculizado porque los

gobiernos no están dispuestos a ser controlados y los ciudadanos no tienen disposición de ejercer ese control.

Frente a la perspectiva de GA, cabe agregar la visión crítica de García Delgado (2019) en relación con el discurso intrínseco de dichas iniciativas. Según este autor, a estas propuestas de resolver los problemas sociales implementando acciones referidas al GA y GE subyace una visión neoliberal, cuyo fundamento se basa en los discursos ya presentados en décadas anteriores durante los procesos de modernización del Estado. Estos incluían premisas sobre gestiones públicas ineficientes, atravesadas por hechos de corrupción y malversación de los recursos públicos. La agenda de transparencia intenta volcar las virtudes y la calidad del sector privado hacia el sector público. En palabras del autor, el GA ponía el acento en el acceso a la información pública digital, mientras quitaba al gobierno las funciones de fiscalización y control (García Delgado, 2019).

Estas advertencias no invalidan el valor de las prácticas de rendición de cuentas para la sociedad y la búsqueda de gestiones más eficientes, pero deja en evidencia que las acciones de transparencia deben estar acompañadas de la valorización del Estado y de estrategias que busquen fortalecer su rol como promotor de desarrollo e inclusión social.

Un tercer enfoque sobre la temática destaca que la información puede ser utilizada para permitir la articulación comunitaria y la capacitación de actores locales, además de los actores estatales presentes en la gestión pública, generando espacios participativos para el análisis y la toma de decisiones (Cepal, 2006). Algunos autores que comparten esta mirada como Vélez Vidal (2003), López-Acuña y Rodríguez (1998) y la OMS (1996) sostienen que el acceso a la información es esencial para el empoderamiento de las comunidades, para que asuman el control sobre su bienestar. Vélez Vidal (2003) afirma que existe una relación de poder implícita generada por la concentración de información en la gestión pública, que puede provocar inequidades en la participación y acceso a decisiones. Este

punto de vista tiene fundamento en Moore (1998 y 2002), autor que estudia aspectos de la información pública en el Reino Unido.

Asimismo, Pol (2010) plantea que las acciones tendientes al fortalecimiento de los actores locales, por procesos de participación y empoderamiento ciudadano, solo serán efectivas “si estas acciones son diseñadas sobre la base de un profundo conocimiento de las realidades locales” (Pol, 2010:145).

Este último enfoque centra su abordaje en la finalidad y el uso de la información, pero aporta una mirada políticamente distinta a la del enfoque del GA, ya que se concentra en la perspectiva del desarrollo e inclusión de actores históricamente excluidos y con poco poder en la toma de decisiones de las políticas públicas.

Otros campos de estudio profundizan en el concepto de información (Belkin, 1977; Belkin & Robson, 1976), al buscar un pensamiento alternativo a las investigaciones tradicionales, que entienden la información como algo objetivo y externo, dejando de lado sus aspectos humanos. Reconocen la información como cualquier fenómeno humano de carácter subjetivo, tales como las creencias, los valores y el lenguaje. Este fundamento refuerza la necesidad de participación en distintos momentos de la generación de la información, con más énfasis en el análisis y en los procesos de toma de decisión (Vélez Vidal, 2003). En ese sentido, podrían ser condicionantes sociales la forma con que se difunde la información, si es accesible a diferentes actores por su complejidad y tecnicismo.

Algunos estudios analizan la información como base para la toma de decisión desde otras perspectivas relacionadas con las teorías de la comunicación y de la ciencia de la información, que tienen su origen en cuestiones empresariales o metodologías de investigación científica. Las referencias son autores como Belkin (*desarrollo de modelo cognitivo y el concepto de información documento-relación productos y receptor*) y Moor

(1998) con la publicación sobre la sociedad de la información y en 2002 con el desarrollo de un modelo de análisis de información social basado en seis dimensiones.

Esta investigación focalizará su análisis de la información en el rol del Estado y los organismos oficiales responsables de la recolección de datos y de la producción de información, considerando las alternativas para procesar, compartir y acceder a ella. A partir de esta mirada, con especial atención en las gestiones municipales, se analizará qué información producen sobre los datos de su propia gestión y cómo acceden a la información producida por otros actores.

Por tanto, el eje está puesto en la producción de información de calidad y sus aplicaciones en la gestión, como elemento fundamental para la toma de decisión de los referentes de la gestión local. En ese sentido, sería una instancia previa a los enfoques de GA y de participación social, puesto que la información publicada en tiempo y forma puede ser una práctica de transparencia y también ser utilizada para la reflexión colectiva en espacios de participación, además de ser una herramienta de fortalecimiento del vínculo comunitario y acercamiento a la participación ciudadana.

Resulta fundamental destacar la adopción del supuesto de que la información es relevante para mejorar la calidad de las políticas públicas en el nivel local y, por ende, se justifica observar cuáles son los desafíos, posibilidades y el contexto en el cual se enmarcan. Este planteo se engarza de forma directa con el debate contemporáneo acerca de las políticas públicas basadas en la evidencia (Jaime y Vaca Ávila, 2017).

Tal debate remite a un proceso más general de vinculación entre el conocimiento sistemático, con verificación y pruebas empíricas sobre determinado hecho y/o dinámica social en la que se pueda fundamentar la toma de decisión de los gobiernos (Jaime y Vaca Ávila, 2017). Si bien ese proceso es irreductible solo a la producción de información, se considera que el acceso, relevamiento, procesamiento y análisis de la información son

elementos necesarios para la generación de condiciones que permitan adoptar decisiones y diseñar líneas de acción con fundamentos y algún grado de conocimiento riguroso²¹ sobre la materia en la que se hará la intervención.

Podría afirmarse entonces que la producción y uso de información válida sobre las distintas áreas de intervención de las políticas públicas resultan ser los insumos estratégicos para converger en decisiones de gestión basadas en la evidencia. Dicho concepto es definido por Davies (2005) como la forma “*de ayudar al agente a tomar decisiones bien informadas colocando la mejor evidencia disponible en la base del desarrollo e implementación de políticas públicas*” (Citado en Jaime & Vaca Águila, 2017; 55).

Se resalta, con eso, la necesidad de generar evidencia robusta a partir de distintos métodos que pueden ser estudios experimentales, información estadística tradicional e incluso la gestión estadística de grandes masas de datos, por ejemplo, a partir del big data. (Jaime & Vaca Águila, 2017)

De este modo, avanzar en una indagación sobre las posibilidades y limitaciones de los gobiernos locales para la producción y uso de información se constituye en un eje de trabajo central que puede aportar herramientas para que estos gobiernos puedan consolidar prácticas de gestión fundamentadas y basadas en evidencia.

3.3. Disponibilidad y producción de información como política pública.

En el marco de la presente investigación, se considera como información para la gestión de políticas públicas en municipios toda aquella información que sirva de insumo para la toma de decisión cotidiana, planificación o evaluación de las acciones del gobierno local. Eso incluye tanto los informes de gestión sobre cobertura de servicio, sobre la base de los registros de cada dependencia, independientemente del actor que lo inicia, produce y publica, como los estudios estadísticos realizados por organismos oficiales. Se toma como

²¹ Se entiende por conocimiento riguroso todo acercamiento a los hechos de la realidad, para cuya explicación y/o comprensión se utilizan metodologías validadas prácticas científico-experimentales.

premisa que la relevancia para fundamentar y dar legitimidad a la toma de decisión variará según el nivel de rigurosidad metodológica con el cual se produce la información.

A partir de la síntesis realizada de los estudios de CNCPS (2019), ONU, Cepal y Celade (2006), Pol (2010), Schweitzwer (2019) y SEL (2016), se considera acceso a información (para la gestión local) a la posibilidad de disponer para su utilización (de forma accesible) la información producida por otros organismos o niveles jurisdiccionales. Como se verá más adelante, el acceso también contempla que la información sea oportuna, adecuada en términos de desagregación y que la temática sea pertinente. Es decir, que esté disponible y que sea viable su utilización para la gestión local.

En cuanto a la producción de información por parte del municipio, se entiende²² cuando la gestión local se encarga de la recolección de datos y su procesamiento, independientemente de su finalidad (si es para la propia gestión u para otros organismos), considerando que la gestión dispone de la información producida, independientemente de la participación de otros actores en la asistencia y definición metodológica o en su financiamiento.

Cabe mencionar, que se toma como referencia la definición de información elaborada por el programa del Sistema Estadístico Local del Indec que conceptualiza la información como toda señal y/o mensaje que produce efectos sobre un sujeto o sobre su estado cognoscitivo. En gran medida, es considerada como el elemento que reduce la incertidumbre y como requisito para la toma de decisiones en cualquier ámbito de la vida. (SIEL, 2007)

A su vez, Schweltzer (2019), para referirse al uso de la información, presenta el concepto de dato como un símbolo de representación de fenómenos, registrados por diferentes herramientas de medición por medio de observaciones, registros administrativos,

²² Definición basada en los estudios publicados por ONU, Cepal y Celade (2006), Indec (2016, 2019), Pol (2010), Schweitzwer (2019), SIEL (2007), SEL (2016), Wallgren y Wallgren (2012).

operativos muestrales o censales. Más allá de características técnicas de la medición de datos, destaca Schweltzer (2019) que la construcción de los datos y su transformación en información es parte de una mediación entre actores, por lo tanto, nunca es neutral y su enfoque responde a un marco teórico y a determinados puntos de vista.

Para que el fenómeno se convierta en dato y que a su vez se produzca información, hay algunas consideraciones como su calidad, la rigurosidad de la metodología utilizada para su registro y la cobertura de ese relevamiento, que permiten o no realizar generalizaciones de la información producida en determinado universo u proyecciones en otra temporalidad. En ese sentido, la producción de información se realiza a partir de determinados procesos con los datos, lo que permite construir *“conocimiento útil para la acción, entendido como la interacción permanente de experiencias, valores, información y saber hacer, que genera, en forma cíclica, nuevas informaciones, experiencias y conocimientos”*. (Schweltzer, 2019:2)

La disponibilidad de información, por lo tanto, permite que los agentes municipales accedan y puedan utilizar dicha información para los procesos de toma de decisión concernientes al desarrollo de las políticas públicas locales, en la medida en que cuenten con las condiciones necesarias para eso. En este sentido, la información estadística cobra especial valor al momento de fundamentar las decisiones en temas centrales de la gestión, considerando que implica requisitos metodológicos que le brindan mayor legitimidad a los análisis y la posibilidad de elaborar proyecciones y, por tanto, deben ser consideradas y analizadas como una política pública específica.

3.4. Información estadística oficial en la Argentina

La estadística le confiere a la información un carácter valorado de confiabilidad, orden y comparabilidad, ya que esta ciencia estudia varias dimensiones de la realidad para encontrar regularidades en los comportamientos, con el objetivo de poder describirlas

(estadística descriptiva) y efectuar predicciones relativas a futuros comportamientos y fenómenos (estadística inferencial). (Indec, 2019)

La estadística comprende métodos y procedimientos de recopilación, tabulación, procesamiento, análisis e interpretación de datos de los elementos que componen la población objetivo como individuos, empresas, objetos, eventos, fenómenos, entre otros, que varían según lo que se pretende analizar y crean la posibilidad de extraer conclusiones a partir de una muestra (Indec, 2019). Permite, además, abordar fenómenos económicos y sociales de diferentes magnitudes, dimensiones, forma en que se agregan o desagregan sus componentes, distribución en el espacio físico, evolución en el tiempo y permite la comparabilidad y crear relación entre fenómenos.

Esencialmente, se trata de aproximaciones matemáticas y, si se contemplan métodos y procedimientos, se le otorga los atributos de calidad, veracidad y precisión, lo que resulta de utilidad para conclusiones válidas y para obtener los indicadores necesarios para conocer la realidad y contribuir a la toma de decisiones estratégicas.

Un estudio estadístico comprende algunas etapas esenciales como el planeamiento, cuando son definidos los conceptos claves, las variables y categorías a abordar. A partir de esa definición, se selecciona la fuente de datos y el procedimiento para su recolección. Luego, continúa la etapa de recolección en la cual se reúnen los datos y la etapa de sistematización, en la que se procesa la información obtenida y se la prepara para las etapas finales, que son el análisis e interpretación y la difusión.

Los conceptos de estadística usados en la Argentina están alineados con las definiciones acordadas en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los grupos de trabajo específicos²³. Ese conjunto de lineamientos y principios destaca

²³ Se destacan la Resolución 68/261, de marzo de 2014, que publicó los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, en adhesión a los principios aprobados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 1994, que define las características esenciales de la información estadística en todos los países.

la relevancia de la imparcialidad de la información estadística y la necesidad de acceso equitativo para la ciudadanía, la importancia de que los organismos oficiales mantengan patrones profesionales, siguiendo normas y métodos, criterios de la calidad, la oportunidad y principios científicos y éticos, considerando que recolectan datos confidenciales que deben ser utilizados exclusivamente para fines estadísticos. Por último, subrayan como fundamental la coordinación entre los organismos de estadística a nivel nacional y la cooperación bilateral y multilateral en la esfera de la estadística, para la mejora de los sistemas de estadística oficiales en todos los países.

Como ya se ha visto, el contexto internacional aporta un horizonte de lineamientos para el funcionamiento de la institucionalidad de las estadísticas en la Argentina. En 2017, el país adhirió a la recomendación de la OCDE sobre “Buenas Prácticas Estadísticas”, que implica la adopción de recomendaciones referentes a la producción, difusión y comunicación estadística. Entre ellas, resalta el acuerdo sobre la periodicidad de diez años para el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas y la estandarización de unidades de análisis y criterios para proyecciones.

Dicho documento explicita una serie de características de la información estadística que son clave y orientadoras para la definición de los criterios técnicos de las metodologías y operativos. En ese marco, se puede afirmar que la calidad de la información tiene cuatro aspectos principales: (i) ser precisa y confiable; (ii) ser oportuna y puntual, ya que debe obedecer a criterios para su presentación, dado que la actividad estadística no puede depender de variables coyunturales; (iii) ser coherente y comparable, es decir que debe tener coherencia interna, y (iv) ser comparable desde el punto de vista temporal y espacial/territorial.

Las características y principios generales acordados internacionalmente se plasman en cada país según su estructura organizacional y normativa. A continuación se detallarán las particularidades del sistema estadístico argentino.

3.4.1. Sistema Estadístico Nacional

Las estadísticas, como ya se ha mencionado, están directamente relacionadas con las institucionalidades que les otorgan carácter de estadísticas oficiales, con la unificación a nivel nacional de criterios y metodologías. En la Argentina, el organismo rector del Sistema Estadístico Nacional (SEN) es el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec)²⁴.

Entre las responsabilidades del Indec como organismo rector, está la implementación de la política estadística que contempla estructurar y conducir el SEN, diseñar metodologías, organizar y dirigir los operativos estadísticos nacionales y elaborar indicadores básicos e información social, económica y geográfica.

A su vez, el SEN está compuesto por el conjunto de Servicios Estadísticos (SE) que participan de la producción de estadísticas oficiales en el territorio argentino y son las unidades funcionales (direcciones, departamentos, secciones, divisiones, oficinas, coordinaciones, áreas, equipos, gerencias, observatorios, centros, etc.) responsables en el ámbito de la administración pública por recopilar e interpretar datos, elaborar y/o divulgar las estadísticas oficiales.

Teniendo en cuenta el carácter federal de la Argentina, un elemento clave del sistema es el carácter de coordinador que posee el organismo oficial para unificar los criterios en todo el territorio y en cada una de las unidades del Sistema Estadístico. En ese sentido, entre los objetivos del Indec se destaca el de unificar la orientación y ejercer la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales que se realicen en el territorio de la

²⁴ Creado por la Ley N° 17.622 de 1968 y reglamentado por los decretos 3110/70 y 1831/93 y la disposición Indec N° 176/99.

Nación, además de estructurar el sistema nacional mediante la articulación y coordinación de los servicios estadísticos nacionales, provinciales y municipales.

Para este trabajo es de gran importancia tener en cuenta el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva, que está vigente en la Argentina, por ser parte del fundamento de las acciones de articulación interjurisdiccional, foco del análisis realizado en los capítulos 5 y 6. Es decir, el Indec es el organismo responsable del desarrollo metodológico y normativo para la producción de estadísticas oficiales, para asegurar la comparabilidad de la información y el encargado de establecer las normas sobre conceptos, definiciones, clasificaciones y metodologías estadísticas, a las que deben ajustarse todo las áreas que componen el SEN.

Los principios de descentralización y centralización mencionados y el carácter de rectoría del Indec respetan la lógica constitucional de definición y división de competencias entre la Nación y las provincias. La Constitución Nacional, en su artículo 121, como se ha visto en el capítulo anterior, define que las provincias conservan para sí el poder que no está delegado en la Nación. En este caso específico, no está de forma explícita en la Constitución la delegación política a la Nación en materia estadística, pero sí a nivel normativo (Ley Nacional) se delegan las competencias de orden técnico y metodológico. Esto último tiene como propósito garantizar la homogeneización de las operaciones estadísticas y de los conceptos generales en todo el país. Las provincias, al conservar la competencia política en relación con las estadísticas, mantienen bajo su órbita organismos estadísticos con normativa provincial correspondiente, más allá de que sean parte del Sistema Estadístico Nacional. Por ese motivo, el Indec actúa y realiza sus operaciones estadísticas en el territorio provincial, mediante convenios de cooperación con las diferentes jurisdicciones.

A la vez, los demás organismos que componen el SEN, siguiendo las normas rectoras, tienen obligaciones relacionadas con la producción y recopilación de información estadística sectorial de sus propias jurisdicciones, a fin de dar cumplimiento al programa anual de estadísticas y censos, descentralizando la ejecución de los operativos.

El artículo 4° de la Ley 17.622 establece que el SEN está compuesto, además del Indec, por organismos centrales, como los que producen estadísticas en el ámbito de Ministerios y Secretarías de Estado, de las Fuerzas Armadas, de organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional y de empresas del Estado. Asimismo, también está compuesto por organismos periféricos, que son los servicios estadísticos de los gobiernos provinciales y municipales. Además, en el ámbito subnacional se encuentran las reparticiones autárquicas y descentralizadas, empresas públicas y los servicios estadísticos de los entes interprovinciales.

A partir de lo expuesto, podemos observar la amplitud del universo de organismos oficiales que producen información estadística, lo que incluye a los municipios, que una vez que estructuren dispositivos de creación de información estadística, con operativos propios, descentralizados y/o coordinados por otra instancia del SEN, deben seguir los principios rectores de la información estadística nacional.

3.4.2. Sistema Estadístico Provincial

El SEP está compuesto por cada una de las direcciones provinciales de estadística (DPE) existentes en cada jurisdicción, cuyo nombre y organicidad pueden variar. Cada provincia, en ese sentido, tiene una legislación propia que define el diseño de su sistema estadístico y le brinda la legitimidad jurídica necesaria para las operaciones estadísticas oficiales en ese ámbito.

De forma general, la legislación provincial establece las estadísticas oficiales como un bien público, lleva a nivel práctico los principios internacionales a los cuales adhiere la

Argentina y le otorga al organismo la autoridad de aplicación y reglamentación de normas estadísticas, confiriéndole en algunos casos autoridad sobre otros organismos.

El diseño institucional y la dependencia del organismo provincial también varían según la jurisdicción. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, la Dirección Provincial de Estadística es una dirección dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Económica y Censo, del Ministerio de Hacienda y Finanzas, mientras que en la provincia de Santa Fe la organicidad estadística está a cargo del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos que es un organismo autónomo.

Cabe agregar, que las DPE son organismos periféricos del SEN y es el Indec el que se encarga de acordar con cada organismo provincial las actividades a realizar en los operativos nacionales, para responder a la descentralización ejecutiva y al carácter federal de la República Argentina.

3.4.3. Sistema Estadístico Local

No hay en la Argentina una definición de Sistema Estadístico Local, como pasa con el Nacional y Provincial, tampoco una normativa de cómo los municipios deben trabajar con la información estadística, con lo cual en la práctica se identifican diversas formas de abordar la temática y distintos niveles de avance (Kerlmansky, 2009). Sin embargo, la misma ley de creación del SEN (Ley 17.622) establece que los sistemas estadísticos de los gobiernos municipales pertenecen al conjunto de organismos periféricos de estadísticas, tal como sucede con los sistemas estadísticos de los gobiernos provinciales.

En términos de iniciativas relacionadas con implementación de sistemas estadísticos locales y la producción de información estadística municipal se registran experiencias del Indec (Hermida, 2012) que consistieron en la realización de encuestas locales, la implementación de metodologías de desagregación de información de nivel local, la creación del Código de Gobierno Local en 2001, además de acciones tendientes al armado

de oficinas municipales de estadísticas (OME) para el tratamiento de información basada en registros administrativos. Según evalúa Hermida (2012), en líneas generales la problemática de la heterogeneidad territorial parece superada en las experiencias de producción de datos primarios por diferentes metodologías de desagregación. Aunque los intentos de conformar oficinas municipales de estadística (OME) por programas como el SIEL (Sistema Estadístico Local) no parecen haber dado frutos en el corto plazo.

Sobre las estrategias de armado de OME, el autor pondera que el carácter voluntario del desarrollo de los programas²⁵ podría ser una de las causas del poco nivel de avance, pero rescata que los aportes metodológicos y la instalación de capacidades pueden sentar las bases para el desarrollo de genuinos sistemas de información local a futuro. Concluye que la falta de continuidad en una política de largo plazo, para el desarrollo de este tipo de experiencias es una constante en el Indec, ya que como se ha observado ninguna de las experiencias cuenta con una durabilidad superior a los ocho años, y en todas se registran discontinuidades de las metodologías anteriores. Con posterioridad al estudio presentado, se registran otras iniciativas del Indec como el Sistema Estadístico Local (SEL), vigente desde 2016 a 2018, que también desarrolló estrategias para la implementación de OME, pero se repite la misma lógica de discontinuidad de la línea política.

En síntesis, se entiende por Sistema Estadístico Local o Municipal las acciones constituidas formalmente y llevadas adelante por la gestión local para la producción de información estadística oficial, que deberían alinearse con las acciones de los sistemas estadísticos provincial y nacional, constituyéndose en una réplica de sus estructuras.

Para caracterizar las estadísticas locales es importante primero definir aquello que las estadísticas reconocen como lo local y las unidades de desagregación. Hay que tener en cuenta además la diversidad institucional que existe en el país, ya que, como se ha

²⁵ El programa estaba destinado a los municipios que tenían interés, sin un marco de compromiso legal por llevar la iniciativa adelante hasta el final de las etapas de desarrollo e implementación.

comentado en el capítulo anterior, cada provincia establece su sistema municipal. Para eso se presentarán los conceptos usados por el Indec y cómo dialogan con la realidad jurídica y administrativa de cada provincia.

La división político-administrativa es un concepto usado por el Indec (2019) y alude a límites que son creados a los fines de facilitar la administración del territorio para cumplir con propósitos estadísticos, catastrales y electorales, entre otros. Desde el punto de vista de la producción de información, interesa mirar el hecho de que los límites de los gobiernos locales responden a distintos criterios y, en este sentido, pueden no ser coincidentes con los límites departamentales.

Además, para los fines estadísticos, se utiliza el término localidad censal que posee una dimensión técnica del territorio que puede ser definida como la *“concentración espacial de objetos físicos artificiales fijos conectados entre sí por medio de una red de calles, en una determinada porción del territorio”* (Indec, 2018:46). Lo que se toma como unidad de desagregación para las estadísticas no necesariamente coincide con la definición de las jurisdicciones locales.

Los conceptos de localidad censal y municipio (formalmente definido por las constituciones provinciales) se conectan en la práctica en cuanto a la extensión territorial, que puede darse de tres formas. La primera cuando el municipio se extiende más allá de la superficie de una localidad y contiene, además, un área de tipo rural. La segunda se presenta cuando dentro del territorio de un municipio hay más de una localidad. Por último, la tercera tiene lugar cuando la extensión del municipio es menor que una localidad y queda incluido dentro de ella, lo que suele ocurrir cuando algunas localidades se extienden más

allá de los límites del correspondiente municipio y abarcan otro u otros municipios o sobre terreno no cubierto por ninguno²⁶.

Para la instrumentalización de las unidades a medir se utilizan los códigos geográficos, que permiten identificar de manera exhaustiva y unívoca a todas las unidades político-administrativas, políticas y territoriales, en que se subdivide y organiza el país.

Una de las funciones del Indec es la de elaborar los clasificadores y nomencladores de uso oficial que unifican la designación, identificación, definición de conceptos y codificación para la investigación y elaboración de estadísticas en el territorio nacional sobre distintas temáticas: demográficas, económicas, sociales, territoriales, entre otras. En ese sentido, el código de gobierno local es un instrumento que permite identificar de manera exhaustiva y unívoca a cada una de las áreas territoriales político-administrativas, que en el caso de la Argentina son los gobiernos locales. Este código está compuesto por seis dígitos: los dos primeros corresponden a provincia y los cuatro siguientes al gobierno local.

Dicha codificación establece un nuevo mecanismo de información para la actualización y difusión de los códigos de gobiernos locales, pero no es utilizado de forma amplia por todas las áreas y operativos censales del Indec u otros organismos nacionales.

Es evidente que existe una gran variedad de formas de tratar el nivel local para las estadísticas oficiales en la Argentina. Por lo tanto, para poder acercarse a una definición de sistema estadístico local, siguiendo la lógica provincial y nacional, se toma como referencia la unidad administrativa jurisdiccional de los gobiernos locales. En especial la de los municipios al considerar que esa categoría agrupa a los gobiernos con características institucionales más estructuradas.

²⁶ Esto ocurre en la localidad de Santa Rosa-Toay de la provincia de La Pampa, que abarca ambos municipios: Santa Rosa y Toay. (Indec, 2019)

3.4.4. Fuentes estadísticas

Debido a la temática de la presente investigación, al tratar sobre las operaciones estadísticas en el nivel local surge la necesidad de identificar cuáles son las fuentes de información existentes y profundizar especialmente en los registros administrativos, como una alternativa aún poco utilizada de forma sistemática y regular.

Las fuentes de información estadística son los censos, encuestas y registros administrativos (RA) (Kerlmasky, 2009; INDEC, 2019). El censo puede ser descrito como una operación estadística²⁷ que contempla un conjunto de actividades con el objetivo de reunir, elaborar y publicar datos que cubren la totalidad de los elementos que componen a la población o un universo (INDEC, 2019). Además, es importante considerar que se realiza en un territorio determinado, en un momento específico y con una periodicidad establecida.

A su vez, las encuestas son un método de relevamiento de datos aplicado a un subconjunto de casos representativo de los elementos que componen la población estudiada, para conocer características o hechos específicos de ella. El procedimiento realizado a partir de un grupo representativo, seleccionado según criterios metodológicos establecidos, permite expandir sus resultados y podrá generalizarse a todos los elementos de la población en estudio²⁸.

Por otra parte, los Registros Administrativos (RA) son la forma de inscribir datos sobre personas, hechos, procesos u objetos y tienen como finalidad principal atender las necesidades de la gestión pública, a diferencia de los censos y encuestas que tiene como objetivo producir información estadística. Por lo tanto, la recolección de datos en este contexto está enmarcada en las competencias propias de cada organismo o institución. Son

²⁷ Los principales ejemplos de censo en la Argentina son el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, el Censo Nacional Económico y el Censo Nacional Agropecuario. (Indec, 2019)

²⁸ Las principales encuestas nacionales que se realizan en la Argentina son la Encuesta Permanente de Hogares, la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo, la Encuesta de Ocupación Hotelera y la Encuesta Nacional a Grandes Empresas. (Indec, 2019)

realizadas en formato papel o digital, mediante la utilización de formularios, fichas, expedientes, cuadernos, libro de actas, videos, mapas, fotos, audios, entre otros.

A diferencia de los censos y encuestas, que son fuentes creadas con la clara finalidad de generar información estadística, los RA no tienen el mismo origen y finalidad, pero aun así poseen un gran potencial para ser transformados, si se tiene en cuenta determinados procesos y se garantiza su calidad. Además, hay una serie de datos que solo pueden ser generados a partir de RA, ya que nacen de la propia gestión pública, con lo cual hay una tendencia internacional apoyada por muchas organizaciones internacionales como Cepal, OCDE y Naciones Unidas²⁹ para el aprovechamiento estadístico de los RA.

Según el Indec (2019), la Argentina no cuenta con una ley que permita ese acceso a los productores de estadística, lo que representa un tema pendiente para poder avanzar con la recomendación de la OCDE. En este sentido, además de la existencia de una ley que habilite a las autoridades estadísticas a usar los registros administrativos, se explicita que el uso de los RA puede reducir la cantidad de encuestas que se realizan. Para eso, se recomienda, además de la participación de las Autoridades Estadísticas Nacionales en el diseño de los registros administrativos, el fomento de la vinculación de los datos administrativos con los datos de encuestas, con el fin de reducir la carga para los encuestados y reducir los costos en la producción de estadísticas oficiales, incrementando su valor analítico.

Otra referencia para la implementación de los RA es la publicación de Anders Wallgren y Britt Wallgren (2012) que traduce uno de los documentos de referencia internacional sobre la temática, en el cual sistematizan el conocimiento desarrollado en los últimos diez años en Suecia³⁰. Según dicha publicación, los RA son una estrategia viable

²⁹ A inicio de la década del 80, en el Manual de Organización Estadística de Naciones Unidas (1981), documento ordenador y normalizador de procedimientos estadísticos a nivel internacional.

³⁰ Más allá de las diferencias de contexto existentes entre Suecia y la Argentina, vale destacar que la publicación de referencia hace hincapié en la necesidad de profundizar una teoría bien establecida de los RA

para bajar los costos y el tiempo invertidos en encuestas y censos y una posible solución a la problemática de la no respuesta en los operativos comúnmente realizados.

Como aporte a una teoría para el uso de los RA identifican cuatro principios para el uso del dato administrativo (Wallgren, 2012:2): (i) la necesidad de un marco legal para que una oficina de estadística tenga acceso a los RA que producen las oficinas estatales, de la misma forma que está reglamentada la protección de privacidad; (ii) para la transformación de los RA en estadísticas se utilizan y comparan fuentes diversas; (iii) los RA deben ser parte de un sistema de registros coordinados para que se estructure de manera que puedan ser integrados y usados de forma eficaz, y (iv) la consistencia en las poblaciones y variables es fundamental para las estimaciones de las encuestas basadas en registros.

No obstante, existen algunas críticas y contras sobre el uso de los RA para fines estadísticos, que se relacionan fundamentalmente con el bajo control y la menor rigurosidad que presentan en relación con las demás fuentes. Además de las limitaciones estructurales como, por ejemplo, no poder realizar preguntas complementarias dependiendo así de las definiciones ya establecidas en los campos que presentan los registros (Wallgren, 2012).

En el caso argentino, los documentos publicados por el Indec para gobiernos locales (Indec, 2019) amplían los desafíos para el contexto local. Resaltan el uso de clasificadores y nomencladores distintos (códigos de actividades, geográficos, etc.) sin un patrón establecido, ya que cada administración adopta o desarrolla una clasificación según sus necesidades. Esa poca coordinación complica la organización y vinculación de datos. La ausencia de homogeneidad de conceptos y clasificadores dificulta la comparación en el tiempo y a lo largo del territorio nacional (entre municipios de una misma provincia, entre provincias o a nivel internacional).

para fines estadísticos, porque la ausencia de términos y principios de uso común dificultan el desarrollo de metodologías de trabajo.

Para que la Argentina logre un uso más extensivo de los RA sería importante fortalecer los sistemas de información pública a partir de la retroalimentación de la información que cada organismo del Estado produce, circulando la información y evitando la duplicación en la registración. Además facilita la posibilidad de elaborar indicadores para diseñar, planificar, aplicar y evaluar políticas públicas (por ejemplo: identificar grupos, zonas, situaciones de interés con problemáticas específicas).

Entre las principales ventajas de su uso, se destacan el bajo costo en comparación con operativos como censos o encuestas por muestreo y la menor carga al ciudadano informante, ya que los datos son recolectados una sola vez con lo que se evita la reiteración de preguntas (Wallgren, 2012). Por su parte, el Indec (2019) refuerza las ventajas arriba mencionadas y coincide en que los RA como fuente permiten conocer las características específicas de realidades locales. Concuerdan también en que implican un bajo costo adicional y que tienen la posibilidad de mantener una periodicidad de actualización más frecuente que un censo o encuesta.

La publicación del SEL (2016)³¹ asume como supuesto que la producción estadística del nivel local debe estar articulada con el sistema de indicadores existentes en el nivel provincial y nacional. En este contexto, la cooperación entre los entes federados ganaría mayor relevancia: *“la premisa indica que un federalismo cooperativo es una condición central para diseñar e implementar una propuesta de la envergadura de la conformación de un Sistema Estadístico Local en términos de política pública”*. (SEL, 2016:10)

3.5. Síntesis

En este capítulo se identificaron tres grandes perspectivas teóricas para analizar la producción y la utilización de la información, en tanto se utilice para: (i) la planificación, gestión y evaluación de las políticas locales, (ii) como elemento central para las acciones

³¹ Publicación del programa del Indec destinado a desarrollar sistemas estadísticos locales, en el cual se detalla la propuesta metodológica para el armado de oficinas municipales de estadísticas.

vinculadas al llamado “gobierno abierto” y de transparencia o (iii) como una práctica necesaria para la participación social y el empoderamiento ciudadano. El presente estudio se enmarca en la primera perspectiva y pone el foco en los aspectos que interfieren en el acceso y la producción de información para la toma de decisión en el marco de las políticas públicas, más precisamente las cuestiones que impactan en esos procesos para los municipios. Cabe destacar que se abordan esas acciones como una política pública en sí, lo que permite a la vez analizarla como tal e identificar su marco normativo y los actores intervinientes en ese proceso, entre otros aspectos.

Tomando en cuenta la centralidad de la información estadística y buscando profundizar en la estructura de su producción, se dedicó un apartado para conceptualizarla y conocer la lógica de su producción en la Argentina, como también la configuración del Sistema Estadístico Nacional y el Sistema Estadístico Provincial. En cuanto a lo local, como no se identifica una definición única y una estructuración en términos de normas e institucionalidad, se acercan algunas apreciaciones sobre el Sistema Estadístico Local y las políticas públicas identificadas en los últimos años que trabajaron en el nivel nacional para su desarrollo.

Para profundizar en las distintas metodologías de producción de información oficial, se presentaron las fuentes de información estadísticas existentes y la importancia de identificar sus alcances y limitaciones para su uso en la gestión local. En ese marco, se abordó con más detalle la utilización de los registros administrativos como fuente estadística y los desafíos para su implementación. Las fuentes registrales fueron presentadas como una posible alternativa a ser explorada con mayor profundidad para la producción de información en los municipios argentinos.

Capítulo 4. Abordajes teóricos sobre políticas locales, capacidades estatales, desafíos y alternativas para la producción y acceso a información local

4.1. Presentación

En este capítulo se proponen las bases conceptuales pertinentes al análisis de las entrevistas a agentes nacionales y provinciales y las encuestas realizadas a agentes municipales. En ese sentido, se presentan la perspectiva teórica y los conceptos seleccionados en esta investigación para abordar las políticas públicas de acceso y producción de información.

Para eso, en primer lugar se define a las políticas públicas en sentido amplio, tomando como referencia a autores como Oszlak y O'Donnell (1994), Subirats (1998), Villanueva y Sáez (1997). Luego, se exponen algunos estudios teóricos y prácticos sobre la implementación de políticas que permiten conceptualizar políticas públicas locales y gestión local, con especial atención en el estudio de Chiara y Di Virgilio (2005).

Por otro lado, para poder analizar las experiencias presentadas en las entrevistas y encuestas, se describen los conceptos de alternativas y desafíos específicamente relacionados con el desarrollo de políticas de disponibilidad de información, a partir de los aportes de Pol (2010), ONU, Cepal, Celade (2006), Vélez Vidal (2003) y Schweitzer (2019).

La bibliografía de referencia también permitió crear dos dimensiones de análisis de las entrevistas a agentes nacionales y provinciales: la institucional-política y la técnico-metodológica. Dichas dimensiones componen el marco analítico por el cual se analizan las categorías alternativas y desafíos. Esa estructura permite integrar, además, en una misma matriz la identificación de las capacidades estatales que influyen en el proceso, a partir de sus componentes.

En ese sentido, se aborda las políticas de producción y acceso a información de utilidad para la gestión municipal a partir de las capacidades estatales entendiéndolas fundamentales para superar los desafíos y crear alternativas. Para eso, en primer lugar se expone dicho concepto y distintas perspectivas teóricas estableciendo un diálogo entre los trabajos de Bertranou (2015), los enfoques propuestos por la Nueva Administración Pública (CLAD, 1997) y la visión de autores como Oszlak (2014), Rey (2014), Reppeto (2004) y Bernazza y Longo (2014). De forma complementaria y con especial atención en los municipios argentinos, se presentan conceptos de articulación, coordinación e innovación, trabajados por Cravacuore et al. (2004), Garnier (1999), Ilari (2002) y Passalacua (2000), que son comprendidas también como capacidades estatales.

En una segunda instancia, se presenta el concepto de componentes de las capacidades estatales, a partir de los aportes de Bertranou (2015) y de Bernazza, Comotto y Longo (2015), para dar operatividad a las capacidades estatales y permitir identificar su influencia en las políticas relacionadas con la información. Los componentes son presentados como una dimensión constitutiva de la capacidad enmarcada en un plano analítico.

4.2. Políticas públicas y gestión municipal: ámbito local de implementación

El estudio de las políticas públicas presupone una gran variedad de enfoques teóricos, abordados por distintas disciplinas en diferentes períodos históricos. Los diversos autores clasifican y proponen modelos para reflexionar sobre lo que se entiende por política pública, las distintas etapas de sus ciclos, la toma de decisión, los impactos, la relación con actores y los grados inmanentes de conflictividad o consenso que se expresan en su desarrollo.

A su vez, estos enunciados teóricos reflejan diferentes posicionamientos ideológicos y distintas concepciones sobre el Estado. Algunos se destacan por restringir la política pública a una acción unidireccional estatal y otros señalan la necesidad de analizarla a partir de las interacciones con los otros actores sociales involucrados y del nivel de conflictividad que

implica todo el ciclo de la política pública. En ese sentido, para Tamayo Sáez “*las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios*” (Tamayo Sáez, 1997:281). Asimismo, para Subirats, la “*política pública apunta a la resolución de un problema político reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa la respuesta del sistema político-administrativo a una situación social juzgada como inaceptable*” (Subirats, 1998: 33).

Por su parte, Oszlak y O'Donnell definen las políticas públicas “*como el conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión, que concita el interés, la atención y movilización de otros actores del tejido social*” (1984:150). Para estos autores, una *cuestión* representa un asunto socialmente problematizado generador de procesos sociales, que expresa necesidades y demandas. En términos generales, los autores señalan que la actuación del Estado y las políticas públicas que ejecuta no pueden reducirse únicamente a un análisis de la lógica interna de la toma de decisión y de gestión de carácter institucional. Si bien este funcionamiento institucional es una dimensión necesaria de análisis, proponen una mirada donde “*las políticas públicas permiten una visión del Estado ‘en acción’ desagregado y descongelado como estructura global y ‘puesto’ en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales*” (Oszlak y O' Donnell, 2007:7).

Desde este punto de vista, las acciones que el Estado pone en funcionamiento y decantan en políticas públicas deben ser analizadas a partir de la dinámica específica de un proceso de carácter necesariamente histórico. Toda intervención estatal debe buscar su explicación en el contexto social, político e institucional. Además, al mismo tiempo, se deben observar las distintas etapas que conllevan, desde la emergencia de alguna cuestión y/o tema que implique la necesidad de su abordaje por parte de las estructuras públicas, la

puesta en funcionamiento de los mecanismos para su ejecución hasta la consolidación a partir de los impactos sociales producidos.

Asimismo, se entiende que no son solo el resultado de una “decisión política” ni expresan en su totalidad la voluntad del poder del Estado. En todo caso, esas decisiones, voluntad u orientación política constituyen uno de los “hilos” en los “nudos” que expresan la emergencia de una u otra política, y de su trayectoria. Por lo tanto, es por definición un proceso de interacción en el complejo mundo social en el cual el Estado, a pesar de tener una marcada centralidad, se erige como uno de los tantos actores de un proceso social que lo contiene.

Es en este marco de interacciones sociales en el que se definen, se instrumentan y tienen un posible resultado las políticas públicas, la acción del Estado genera un doble proceso. Por un lado, puede conducir a que el resto de los actores sociales redefinan sus posiciones sobre el tema, cuestión o, problematización emergente. Por otro lado, se reformulan también las instancias y las relaciones funcionales y de poder al interior del propio Estado. Según los autores, la implementación de la política al interior del Estado es *“en parte factor causal para la adopción de nuevas políticas y en parte, también, generación de estructuras burocráticas especializadas dotadas a veces de atribuciones formales y siempre con capacidad de hecho para redefinir la política inicial.”* (Oszlak y O'Donnell, 2007: 17)

Esta última afirmación introduce las consideraciones sobre la etapa de implementación de políticas públicas, relevantes para el análisis de los aportes de los agentes entrevistados. Sobre eso, Tamayo Sáez (1997) presenta cuatro concepciones sobre la implementación de políticas y sus supuestos sobre el Estado y la relación entre política y

administración pública: (i) Modelo *top-down*³², (ii) La implementación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados³³, (iii) La implementación como proceso de ensamble³⁴ y (iv) Modelo *Bottom-up*³⁵.

Los aportes de Tamayo Sáez y Villanueva ganan especial relevancia en el presente estudio, en la medida que permiten analizar las políticas de producción y acceso a información a partir de sus modelos. Más allá de que profundicen en la centralidad de la implementación y todo lo que ella conlleva, cabe resaltar que no se descarta o convierte en irrelevante la toma de decisión. Sin embargo, cobra real dimensión como uno de los elementos esenciales, pero no único para que los resultados planificados se concreten en la realidad. En ese sentido, se refuerza la importancia de que la decisión política esté basada en información confiable y actualizada para poder direccionar las acciones con un rumbo coherente y que el proceso de implementación logre alcanzar los objetivos deseados.

Asimismo, es imprescindible tomar la implementación como un proceso, ya que permite desglosar en diferentes componentes y etapas que facilitan la evaluación de las acciones relacionadas con la disponibilidad de información. Además, el modelo *bottom-up*

³² El modelo *top-down*, traducido al castellano como “de arriba abajo”, supone una división entre la esfera política y la esfera de la administración, en la que la política es la responsable de la decisión y la administración, la ejecutora. El análisis de las políticas en ese contexto se centró en la toma de decisión como factor determinante que influye sobre la calidad y el éxito. Por tanto, la etapa de implementación sirve para validar el correcto cumplimiento de la decisión tomada.

³³ A partir de la preocupación por la eficacia de la acción pública, se pone en evidencia que la calidad de la decisión no es el único factor determinante del éxito de las políticas públicas. En 1984, el estudio de Pressman y Wildavsky puso de manifiesto la importancia de la fase de implementación para el éxito o fracaso de las políticas, además de considerarla como un proceso y no como un momento.

³⁴ El tercer enfoque trata el éxito de una política como el resultado de la combinación de determinados elementos. Así, cobra relevancia la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos del programa, mientras que la toma de decisión sería un aspecto más a considerar. Esos elementos, como los recursos financieros, recursos humanos, normas, decisiones y capacidades administrativas, por ejemplo, comparten el escenario con gran variedad de actores e intereses que los condicionan. La implementación como proceso de ensamble es atribuida a Eugene Bardach (1980), quien resalta el carácter eminentemente político de este proceso.

³⁵ El cuarto y último modelo es el *Bottom-up* o implementación desde abajo, que se diferencia especialmente del modelo *Top-down*, pues considera que el proceso de implementación es esencial para el éxito de la política. Lo que intenta es mostrar “la utilidad de formar la decisión partiendo del contexto local”. En ese sentido, Villanueva (1993) retoma a Berman (1978), que relaciona el éxito de la capacidad de adaptación mutua entre el plan de acción (el diseño generado por la toma de decisión) y las capacidades de los ámbitos de implementación, proponiendo el concepto de “implementación adaptativa”.

pone de relieve distintos aspectos de lo local, al considerar que la instancia de implementación no solo se refiere a cuestiones técnicas y de la administración, sino también a las características locales que deberán relacionarse con las decisiones tomadas en otros niveles, lo que impactará en la gestión local, considerada aquí como el ámbito de implementación. En efecto, las políticas públicas locales necesariamente deben analizarse tanto en su diseño, su implementación y sus resultados a partir de las transformaciones sociopolíticas globales que, como resalta García Delgado (2007), han impactado en la institucionalización y también en la orientación y la gestión efectiva de los gobiernos locales.

Con esta perspectiva y a los efectos de avanzar en una descripción de las dimensiones más concretas a observar sobre la dirección de las políticas públicas locales, se considera como punto de partida la conceptualización de Chiara y Di Virgilio (2005) referida al proceso de implementación de una política social por parte de un gobierno municipal.³⁶ En este estudio, se define³⁷ el “Régimen Local de Implementación” como “*el conjunto de condiciones que desde distintas dimensiones (funcional, material y política)*³⁸ *organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas en este nivel*” (2005; 36). El régimen local de implementación dialoga con la conceptualización presentada por Villanueva (1993) sobre la gestión local como ámbito de implementación.

Las autoras señalan entonces que la implementación de los programas en el nivel local involucra la toma de decisión de distintos actores estatales y sociales “*que redefinen su*

³⁶ Las autoras investigaron la dinámica que adoptó la implementación local de una política social que, diseñada por el Banco Mundial, era ejecutada por el Poder Ejecutivo Nacional, en el período caracterizado por las políticas de ajuste estructural.

³⁷ Es importante señalar que se toma la conceptualización sobre la implementación de una política pública en el nivel local desarrollada por las investigadoras, sin hacer una homologación de contexto histórico que resulta claramente diferente.

³⁸ La dimensión funcional hace referencia a las competencias de los municipios procedentes de su ordenamiento jurídico. A su vez, la dimensión material alude a los diversos mecanismos y a las distintas orientaciones a partir de los cuales los municipios logran redistribuir el excedente, considerando sus políticas fiscales, tributarias y la inversión pública. Por su parte, la dimensión política está relacionada con los diferentes niveles de autonomía de los actores y las formas que adoptan las relaciones intergubernamentales.

diseño original. En esa toma de posición se ponen en evidencia las distintas perspectivas acerca de cuál es y de qué se trata el problema y también de cuáles son las soluciones posibles.” (Chiara & Virgilio, 2005:44)

De este modo, en esta tesis entendemos las políticas públicas locales como la intervención sistemática de las autoridades municipales sobre un tema o cuestión emergente en la agenda pública. Dicha intervención está modelada por las competencias atribuidas a los poderes públicos locales y las relaciones institucionales con los diferentes niveles de gobierno. Inherente a esa intervención es la capacidad de movilización de recursos, las capacidades para su ejecución, las formas de resolución y/o encauce político/institucional de las demandas y las posiciones en las que se expresan los distintos intereses de los actores sociales locales. Asimismo, se debe resaltar que dichas intervenciones específicas pueden ser líneas de acción diseñadas y ejecutadas por las propias instituciones locales o tratarse de mecanismos de implementación locales, en los que necesariamente se requiere de la intervención de los organismos municipales.

Cabe destacar que el estudio explora los elementos presentes en el contexto del diseño de la política pública, cuyo objetivo es la producción y uso de sistemas de información, que a la vez, se constituye en una herramienta clave para el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en general. Las políticas relacionadas con la información estarían, así, enmarcadas tanto en las acciones netamente locales, como en aquellas que surgen de la articulación en el territorio. Esas acciones emanan de los gobiernos provinciales y nacionales y contemplan la intervención activa por parte de los municipios.

A la vez, identificar las particularidades de las capacidades estatales que contribuyen al acceso y producción de información resulta relevante para profundizar el conocimiento sobre los aspectos que influyen en la implementación de políticas de esa naturaleza.

4.3. Desafíos y alternativas para la disponibilidad de información en el nivel local y sus dimensiones de análisis

Con la finalidad de indagar sobre el desarrollo de políticas que tengan como objetivo proveer al municipio de información de utilidad para la toma de decisión, este apartado define, por un lado, los conceptos de desafíos y alternativas y, por otro, las dimensiones a partir de las cuales serán analizados. Esas definiciones se desprenden del análisis de estudios e investigaciones latinoamericanas sobre producción y acceso a información en el nivel municipal, que permitieron caracterizar las dimensiones institucional-políticas y técnico-metodológicas.

En consecuencia, el concepto de desafíos adoptado involucra los elementos que dificultan y/o impiden que se desarrollen las políticas locales de producción de información propias y las acciones para acceder a la producida por otros niveles de gobierno. El concepto de alternativas, por otro lado, se refiere a las estrategias utilizadas por organizaciones y/o agentes estatales para sortear circunstancias desfavorables y crear soluciones a demandas y necesidades.

En cuanto a las dimensiones de análisis mencionadas anteriormente, se caracteriza la dimensión institucional-política como el conjunto de desafíos y alternativas relacionados con aspectos normativos, con aspectos de la institucionalidad diseñada y con la incorporación de prácticas en el marco de la implementación de la política pública de disponibilidad de información. Además, se puede analizar en esta dimensión la relación entre organismos según sus competencias, funciones y roles, así como las relaciones al interior del mismo organismo.

A su vez, la dimensión técnico-metodológica permite abordar los desafíos y alternativas a partir de los componentes técnicos relacionados con la infraestructura necesaria para el trabajo informático y las herramientas desarrolladas para ese fin. Además, se ubican en esa dimensión los conocimientos metodológicos para las operaciones

estadísticas y el tratamiento de los registros administrativos para su conversión en información estadística.

4.3.1. Desafíos para la producción y el acceso a información en el nivel local

En cuanto a la dimensión institucional y política, se identifican desafíos relacionados con la volatilidad y debilidad en términos de la inestabilidad institucional de los gobiernos municipales en la región latinoamericana (ONU, Cepal, Celade 2006). Es decir, se observa que la dinámica de constantes cambios políticos conlleva a modificar el rumbo de los lineamientos políticos y programáticos en cada cambio de gestión. Eso contempla, también, el recambio frecuente de los equipos de trabajo, lo que compromete el mantenimiento de los proyectos de mediano y largo plazo. Esa mirada tiene como supuesto que los procesos de desarrollo de sistemas o de otras herramientas vinculadas con la producción de información demandan un esfuerzo institucional de planificación a mediano y largo plazo.

Otro desafío identificado en el estudio de Costamagna y Pérez Rozzi (2015)³⁹ es el escaso uso de la información como elemento estratégico para el diseño de políticas públicas. Esto es atribuido al *“escaso valor que conceden algunos decisores políticos y personal técnico a la información estratégica”* y agrega que *“esa falta de comprensión lleva al no uso de herramientas de información que deriva en una práctica de toma de decisión basada en criterios de intuición y una escasa predisposición a compartir información”* (Vélez Menéndez, Taracido, 2015:7). De igual modo, las conclusiones del estudio de Szalachman & Schulte (2006) y Gacía (2006) indican que las estadísticas no suelen ser fuente primaria para identificar los problemas de la gestión.

A partir del estudio de Cepal (2006), surge como otro elemento a considerar la poca o ausente cultura por parte de la dirigencia política local de transparentar la gestión. Se podría agregar a la reflexión hasta qué punto la ciudadanía comparte el interés y la necesidad de

³⁹ Estudio realizado en el marco del Programa Regional de Formación para el Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y El Caribe.

participación, ejercicio del derecho de control y de seguimiento de las políticas locales. Se cuestiona también cuál es el grado de institucionalización de políticas de transparencia en el nivel local y el nivel de obligatoriedad que tienen las autoridades locales, más allá de la voluntad de hacerlo.

Otro aspecto que ha sido remarcado en distintos estudios es la falta de capacitación de los equipos técnicos locales en aspectos metodológicos e informáticos, y también se muestran escasas habilidades relacionadas con la capacidad de gestión y de articulación institucional. Además, en los estudios (ONU, Cepal, Celade, 2006; Torrez, 2006) se demuestra que, en general, es escaso el personal calificado en las gestiones locales para manejar, procesar e interpretar datos sociodemográficos.

Respecto del concepto de dificultades relacionadas con la dimensión técnica y metodológica de las políticas de información en el nivel local, se identifican específicamente algunos elementos para tener en cuenta. A grandes rasgos, la información demandada por las gestiones locales para la toma de decisión no está contemplada en las estadísticas nacionales o provinciales. Esto se debe a que no abordan temáticas relevantes para lo local y el nivel de desagregación que alcanzan no permite disponer de información de utilidad a los gobiernos locales.

También se identifica que en muchos países es frecuente el carácter centralista de las estadísticas. Es decir, son los organismos nacionales quienes concentran la gestión y establecen los criterios, que no necesariamente confeccionan las bases y recolectan y/o procesan la información pensando en los gobiernos subnacionales como destinatarios. Por lo tanto, es común que la información procesada por los organismos estadísticos nacionales no sea útil para la toma de decisión en el nivel local, debido a que no refleja la dinámica de ese nivel jurisdiccional (Szalachman & Schulte, 2006; Pol, 2010). Además, la generación de información en el ámbito local no siempre es acompañada por los gobiernos centrales,

ya que existen casi siempre otras prioridades relacionadas con los grandes operativos y procedimientos estadísticos ya existentes⁴⁰.

Pol (2010) aporta una mirada crítica hacia la producción de información estadística de organismos oficiales en América Latina, al afirmar que tienen ciertas limitaciones, que se evidencian en aspectos como la diversidad de las fuentes de información, sus problemas de periodicidad u cobertura temática y espacial y parámetros conceptuales y metodológicos homogéneos. La autora agrega como variable los obstáculos burocráticos relacionados con la articulación y el uso de la información y la falta de esfuerzos consistentes para generar niveles de desagregación territorial.

En su estudio de 2008, Pol afirma que para el nivel local, en gran parte de los países de la región, la información estadística se caracteriza como escasa y desactualizada, incluso en categorías básicas como población. Esta observación coincide con lo señalado por Szalachman & Schulte (2006) quienes retoman la preocupación por lograr información adecuada para la planificación del desarrollo territorial.

Al considerar específicamente a la Argentina, Pol (2010) afirma que, a pesar de que las encuestas son una alternativa viable para diferentes organismos nacionales, provinciales, locales o incluso universidades u organismos internacionales, son instrumentos que pocas veces utilizan las administraciones locales por falta de conocimientos metodológicos y el costo que implican. En este marco, los registros administrativos⁴¹ constituyen la principal fuente para la gestión local (Pol, 2010).

⁴⁰ En relación con las fuentes más comunes, la información censal proviene de un operativo costoso y de compleja implementación (Pol, 2010). Además, la periodicidad con que se implementa impide utilizar parte de la información producida y la utilidad de la información para un gobierno local termina siendo baja, por no permitir medir o hacer seguimiento de procesos dinámicos que condicionan el día a día de la gestión. (Pol, 2010 y Szalachman & Schulte, 2006)

⁴¹ Como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, para que los registros puedan ser utilizados con fines estadísticos, se requiere de una rigidez metodológica muy difícilmente encontrada en las gestiones locales, por distintos motivos.

Por lo tanto, se presentan muchos desafíos para los contextos locales ya que, además de atender la gestión cotidiana, deben considerar todos estos aspectos mencionados. De esta manera, en numerosas ocasiones no es un problema de carencia de información de base municipal, e incluso inframunicipal, sino una falta de sistematización de la información (Vélez Méndez y Taracido, 2015).

Además, la sistematización e integración de la información depende de la digitalización de los instrumentos y uso de sistemas informáticos desarrollados para ese fin. Los sistemas informáticos, que son herramientas de gran utilidad para la producción de información, a menudo representan un costo alto para gestiones locales y, a la vez, demandan conocimiento específico y procesos de gestión complejos. (ONU, Cepal, Celade, 2006)

Los datos extraídos a partir del uso de los RA presentan un desafío particular. La información producida en el marco de las oficinas públicas se considera limitada, ya que, está condicionada a la oferta de los servicios ofrecidos y del público que lo utiliza. Esto puede resultar de poca utilidad a la hora de estimar, por ejemplo, el nivel de cobertura de las diversas necesidades y demandas de la población.

4.3.2 Alternativas para la producción y el acceso a información en el nivel local

Al analizar las alternativas a partir de la dimensión institucional y política, se identifican centralmente estrategias de sensibilización y capacitación. El objetivo estaría vinculado con el reconocimiento de la importancia de la información para la gestión local y, además, con el incremento de conocimiento técnico para el uso de herramientas y la apropiación de metodologías estadísticas.

Se observan diferentes experiencias de sensibilización a autoridades municipales, respecto de la relevancia de la información y la apropiación para empoderamiento, que tienden a generar autonomía local. (Phélan, 2006; Maerien, Hoekman, 2006, Morales, 2006,

Santos y Fernández, 2006). Además, se rescatan experiencias de intercambio entre áreas especializadas en sociodemografía de niveles centrales, organismos internacionales y áreas técnicas y políticas locales (línea de acción de UNFPA en ONU, Cepal, Celade, 2006), que evidencian un resultado positivo en una mayor y mejor articulación entre los actores de distintos niveles jurisdiccionales.

En el mismo sentido, se identifican acciones de capacitación e intercambio de experiencias entre áreas técnicas y políticas, formación de recursos humanos en el uso de los sistemas para la construcción y explotación de bases de datos y uso de indicadores sociodemográficos a escala local (Celade, 2006). Entre los diferentes programas y acciones, predominan aquellos relacionados con los sistemas de información de códigos abiertos, que posibilitan la actualización directa por parte de los usuarios y su integración produce información para la gestión. (García, 2006). En cuanto al contenido de las capacitaciones, se identifican algunas relacionadas con el desarrollo de capacidades de análisis de los informes y estudios producidos. (García, 2006)

De las estrategias de implementación de programas desde niveles centrales junto a municipios, se destacan los aprendizajes compartidos por Rodríguez y Rivera (2006). Estos autores resaltan la importancia de incorporar como objetivo la transferencia de aprendizajes para superar la mera sensibilización y expansión de conocimiento, posibilitando así, que los propios actores manejen sus necesidades de información poblacional dentro de un marco de autonomía. También indican que es fundamental que las estrategias de desarrollo contemplen la instalación de capacidades locales y se alejen del modelo subsidiario o asistencial, ya que posibilitan que los equipos locales puedan hacer frente a sus necesidades de información.

Los procesos de producción de información y análisis de los resultados de operativos y estudios que cuentan con la participación social son también alternativas a destacar

(García, 2006). Esas estrategias permiten a diferentes actores vincularse con el proceso de definición de información a recolectar, logrando que sea más adecuada a las necesidades y características de los territorios, además de ampliar la masa crítica en el proceso de análisis.

Las alternativas relacionadas con la dimensión técnica y metodológica se refieren al desarrollo de estrategias institucionales combinadas o no con el uso de herramientas informáticas, que en mayor o menor medida tienden al objetivo de digitalizar, sistematizar, procesar, relacionar e integrar datos para difundir información para la toma de decisión.

Es importante marcar que se identifica consenso⁴² sobre el potencial del uso de herramientas informáticas. Los estudios de caso muestran la aplicación en diferentes contextos implementando herramientas o la combinación entre algunas de ellas, con el objetivo de que la información local sea comparable, compatible y complementaria con otros sistemas, para apoyar los procesos de gestión y planificación local.

Las estrategias tomadas como alternativas generadas para los municipios indican una combinación entre diseños institucionales, metodología y la utilización de herramientas informáticas, destinada a finalidades más o menos integrales y ambiciosas según las capacidades y visión de los municipios.

En distintas experiencias se relata la implementación de sistemas informáticos que tuvieron como objetivo sistematizar e integrar bases de datos locales en RA (Celade, 2006). Se reconoce que dicha estrategia tiene la gran virtud de buscar la integración de la información generada en el marco de la gestión, pero claramente conlleva un esfuerzo y compromiso de la gestión local con la coordinación entre áreas, la capacitación de los actores tanto para el uso del sistema en virtud de la gestión, como para su utilización para la producción de reportes e informes estratégicos para la toma de decisión.

⁴² García, 2006; UCN y ORDSA, 2016; Mendieta, 2006; Torres, 2017; Costamagna y Pérez Rozzi, 2015; Vélez Méndez y Taracido, 2011

La introducción de la dimensión geográfica es otra estrategia muy frecuente en la bibliografía. La implementación de sistemas georreferenciados⁴³ aislados no soluciona la falta de desagregación de datos, pero permite la visualización y un análisis más integral de la información, ya que se puede relacionar distintas bases de datos a partir de la ubicación geográfica. Si se toma el mapa como un dato (un mapa temático, por ejemplo), la combinación de mapas puede generar algo cualitativamente más complejo y, en consecuencia, transformarse en una información a ser analizada.

Otra herramienta más compleja utilizada es la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) que refiere a los acuerdos interinstitucionales que permiten acceder a datos, productos y servicios geoespaciales publicados en internet bajo estándares y normas definidas. De esta manera, aseguran su interoperabilidad⁴⁴ y uso, como así también la propiedad sobre la información por parte de los organismos que la publican y su responsabilidad en la actualización.

Frente al escenario ya comentado de frecuentes operaciones estadísticas poco capaces de generar información desagregada a niveles territoriales, se encuentran estudios que muestran las alternativas de procesamiento de información para viabilizar procesos locales de planificación e implementación de políticas públicas (Van Treek, 2006; Dreikon, 2006). Algunas se remiten a programas informáticos como el Redatam, SPSS y Arc View, que permite el procesamiento y análisis de microdatos censales (Silva, Rodríguez, 2006). Son experiencias que relatan la implementación de nuevas tecnologías, mayoritariamente

⁴³ Un Sistema de Información Geográfica (SIG), en inglés, Geographic Information System (GIS), es un conjunto de herramientas informáticas capaz de gestionar información espacial y temática sobre una cartografía digital de un territorio en particular. Esto, sintéticamente, quiere decir que los SIG tienen como característica principal que el manejo de la información gráfica y alfanumérica se realiza de forma integrada, dentro de un mismo sistema informático, para abordar aspectos de alta complejidad relacionando datos de distintos orígenes.

⁴⁴ La interoperabilidad de los sistemas de información es lo que permite que haya diálogo entre diferentes sistemas o entre diferentes niveles jurisdiccionales, por ejemplo. A su vez, posibilita que haya comunicación entre diferentes unidades de recolección y procesamiento de datos, como también la integración de datos y, en consecuencia, una mirada más amplia e integral de la información.

en áreas sociodemográficas, que en general requieren inversión en software y capacitación para los recursos humanos.

En cuanto al concepto de alternativas, se puede relacionarlo con la creación de algún tipo de institucionalidad local que se dedique a la recolección, procesamiento, registro o producción de datos capaz de crear indicadores y ofrecer soporte a otras áreas. La gran heterogeneidad de los municipios en la Argentina se evidencia también en la gran variedad de estrategias y diseños institucionales que se han desarrollado para llevar adelante sus objetivos. En ese sentido, se utiliza el término “núcleo” como un dispositivo genérico que se dedica a la producción de información. A continuación, se desglosan algunos tipos de núcleos identificados en la bibliografía.

Uno de esos tipos de “núcleos” son los observatorios de información local. Observatorio es un nombre genérico para instituciones que tiene funciones relacionadas con la “observación” de fenómenos sociales o naturales y se dedican, de manera general, a estudios, compilación y análisis de su tema objetivo (Alabés, 2007). Pueden tener naturaleza estatal y, en ese caso, tener algún grado de autonomía de la gestión. También, pueden ser iniciativa de la sociedad civil o del sector académico o mixto, que es un espacio propicio para la intersectorialidad.

Las experiencias de observatorios locales relacionados con políticas públicas se destacan como una alternativa para contribuir a la adecuada utilización de datos de los censos nacionales o provinciales, RA, estadísticas vitales y, eventualmente, censos locales o comunitarios (Phélan y Reyes, 2006). Se pueden articular con estrategias de fortalecimiento de capacidades locales para el manejo de la información y resultan de utilidad como medio de difusión de la información, además de acciones de capacitación.

Estos dispositivos representan una herramienta adecuada para generar indicadores locales que articulen información sociodemográfica, políticas públicas y, en algunos casos,

participación social, ya que observan de manera permanente los cambios sociodemográficos del territorio para ofrecer información para los tomadores de decisiones. (Phélan y Reyes, 2006)

Las Oficinas Municipales de Estadística (OME)⁴⁵ son institucionalidades creadas en el marco de una municipalidad para desarrollar acciones estadísticas en ese nivel de manera más eficiente. Como ya fue analizado, frente a la ausencia de normativa general para las acciones desarrolladas en el marco del Sistema Estadístico Local, no hay una homogeneidad de cómo funciona ese tipo de unidad, aunque los documentos publicados por el Indec son un marco de referencia, en el cual se describe una orientación metodológica de cómo transformar los registros administrativos en información estadística.

En la práctica, algunas oficinas pueden poner el foco en el trabajo con RA y otras dedicarse a la elaboración de encuestas y censos locales, en articulación con organismos provinciales y nacionales.

El documento de trabajo del SEL (2016) trae algunas consideraciones sobre la relevancia de ese tipo de dispositivo, tales como que las acciones de una OME son una política pública estratégica, con resultados a corto y a largo plazo. Lo definen como un área transversal de la administración local y cada una de las áreas le proveerá información coordinada por un/a referente de la Oficina, para producir registros estadísticos e indicadores locales.

Cabe destacar también que, a pesar de identificar fuertes dificultades presupuestarias, fueron encontrando formas de realizar el trabajo con recursos humanos ya existentes, a fin

⁴⁵ En la Argentina, hay algunas experiencias locales. El Indec (2019) registró algunas de esas experiencias en General Pico y Bariloche. Algunos aspectos destacados de ambas experiencias es la fuerte articulación con la Dirección Provincial de Estadística, la institucionalización de la Oficina por medio de la aprobación de una ordenanza del legislativo local y el rol de articulador del propio municipio al interior de su estructura con las diversas áreas, para ordenar las diferentes fuentes de información, armonizar criterios de carga y recolectar información para integrarla.

de llevar adelante el trabajo, con capacitaciones en los temas que identifican como necesarios.

Con la misma intención de la OME de dar una centralidad al tema de la información, hay municipios que deciden no crear una institución aparte para trabajar la temática, pero sí la incorpora en alguna área ya existente. El desafío en estos casos es la designación de un área que pueda tener una mirada integral de la información producida en todas las demás áreas municipales y que tenga autoridad y prerrogativas para solicitar información de otras dependencias y coordinar un proceso transversal. En algunos casos, se observa que hay áreas de estadística municipal pero son sectoriales, bastante focalizadas en temas de desarrollo social, salud y económico/productivo.

Cómo síntesis de lo expuesto, se elabora el siguiente cuadro para relacionar los conceptos de desafíos y alternativas, según las dimensiones de análisis presentadas:

Cuadro 1 - Síntesis de los desafíos y alternativas de producción y acceso identificados en la bibliografía, según las dimensiones de análisis

Dimensiones/ Categorías	Desafíos	Alternativas
Institucional - político	<p><i>Ejemplos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Inestabilidad institucional ● Poca utilización de información para la toma de decisión ● Poca cultura e institucionalización de acciones y prácticas de transparencia ● Falta de capacitación de equipos técnicos para la acceder e interpretar información estadística 	<p><i>Ejemplos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Sensibilización a nivel político para el uso de información ● Capacitación en estadísticas y sistemas informáticos, específicos para un municipio o en intercambio con otras organizaciones ● Desarrollo de sistemas integrados, interoperables, con el componente espacial (SIG, IDE) ● Implementación de políticas interjurisdiccionales que tengan la perspectiva de la transferencia e instalación

		de capacidades <ul style="list-style-type: none"> ● Participación Social en la recolección y análisis de la información
Técnico / Metodológico	<i>Ejemplos:</i> Estadísticas nacionales centralizadas sin aportar información necesaria para la gestión local: nivel desagregación, temáticas y periodicidad <ul style="list-style-type: none"> ● Alto costo para implementar sistemas ● Subregistros y baja calidad en los sistemas existentes en el nivel local para aprovechamiento de los RA como fuente ● Falta de capacitación de equipos técnicos para producción de información propia (metodología y uso de sistemas informáticos) 	<i>Ejemplos:</i> <ul style="list-style-type: none"> ● Herramientas de desagregación de información estadística nacional ● Creación de núcleos de información <ul style="list-style-type: none"> (i) Observatorios (ii) Oficinas Municipales de Estadística (iii) Áreas municipales de estadística

4.4. Capacidades estatales y disponibilidad de información en el nivel local

Para analizar el accionar de las organizaciones estatales en el marco de políticas de producción y acceso a información para el nivel local, se elige abordar las entrevistas a partir del concepto de las capacidades estatales. Es decir, se busca identificar dichas capacidades que permiten generar una dinámica favorable para el logro de políticas de esa naturaleza. Para este análisis se utiliza la categorización de componentes de las capacidades estatales que ordena y permite extraer contenidos y aprendizajes de los aporte de los actores referentes de distintos ámbitos estatales que participaron de las entrevistas y encuestas.

Con ese propósito, se toma la definición de capacidad estatal de Bertranou (2015) que las describe como la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que les han sido asignados.

Para contextualizar el concepto y su uso en la literatura argentina sobre políticas públicas en las últimas décadas, se toma inicialmente el aporte de Bernazza y Longo (2014). Los autores de referencia indican que las distintas concepciones de capacidades estatales corresponden a diversas corrientes de pensamiento, que manifiestan una visión sobre la relación Estado-sociedad y sobre el funcionamiento y los fines perseguidos por la administración pública. Por esta razón, se recuperan algunas de las ideas de estos autores que distinguen corrientes teóricas y los contextos históricos específicos en que se desarrollan. (Chudnovsky y Acuña, 2016).

Bernazza y Longo (2014) presentan el origen de algunas de las definiciones de capacidades estatales que han logrado mayor incidencia en América Latina y en la Argentina desde la década de los noventa. Durante esos años, la corriente mayoritaria adhirió a los postulados del Consejo Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), que relacionaba las capacidades estatales con la denominada Reforma Gerencial, que buscaba modificar las reglas burocráticas del Estado y con ello generar una transformación estructural. Para esto eran necesarios requisitos tales como la profesionalización de la burocracia, la transparencia, la descentralización en la ejecución, la desconcentración organizacional y la administración orientada a resultados. Además, se consideraba fundamental la autonomía gerencial, las nuevas formas de control, el desarrollo del sector público no estatal y la democratización del poder. (CLAD, 1997 citado en Bernazza y Longo, 2014:109)

En esta línea de pensamiento, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010) elabora el “Manual de la Capacidad”, cuyo corolario es la gestión orientada a

resultados. A partir de estos preceptos, se impone un enfoque gerencial que asimila el accionar del Estado con la actividad empresarial. Esta concepción desplaza paulatinamente la noción correspondiente al modelo weberiano, caracterizado por la racionalidad burocrática instrumental, piramidal, jerárquica, que establecía una fuerte diferenciación entre la política y la administración pública. El nuevo enfoque denominado *New Public Management* (NPM) o Nueva Administración Pública (NAP) (Osborne y Gaebler, 1994), por el contrario, incorpora aspectos del modelo gerencial privado al sector público, contemplando dos de sus principios básicos: eficacia y eficiencia.

Durante las primeras décadas del siglo XXI, las experiencias políticas latinoamericanas, conocidas como nacionales populares o posneoliberales, someten a discusión tanto el modelo neogerencial como el burocrático y modifican algunos aspectos del modelo de gestión vigente hasta ese momento. Estos nuevos gobiernos sostuvieron la idea de que la política y la administración no están separadas, sino que se interpelan mutuamente (Cao, 2011). De este modo, con el cambio de enfoque se recuperan las ideas expresadas por Matus (1987) quien señalaba que la planificación no es solamente un cálculo estratégico, sino que en ella intervienen la concertación y la negociación política.

Entre los debates y reflexiones de autores argentinos en torno del concepto de capacidades estatales se destaca la afirmación de Repetto (2004). El autor indica que la discusión sobre capacidades estatales está asociada directamente con las relaciones de poder y, en este sentido, se debe reconocer la asimetría de los distintos actores para expresar dicha capacidad (Bernazza y Longo, 2014). Esto implica reconocer que el “*Estado es más que el ente burocrático, representando también la arena política -en consonancia con el régimen político- en que se procesan intereses e ideologías internas y externas al entramado organizacional estatal*” (Repetto, 2004:13).

A partir de lo mencionado, se divide la capacidad estatal en dos dimensiones: capacidades políticas y capacidades técnicas o administrativas⁴⁶. La primera dimensión alude a la capacidad de “*problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos*” (Repetto, 2004:16). Mientras que la segunda dimensión remite al modelo de gestión que se implementa al interior de la administración pública.

En cuanto a las capacidades técnicas, retoma los aspectos relevantes distinguidos por Barzelay (2002, citado en Repetto, 2004), tales como: a) proceso de planificación del gasto y la gestión financiera, b) función pública y relaciones laborales, c) organización y métodos, d) gestión de compras y e) auditoría y evaluación. El autor advierte que la dimensión técnica y administrativa no agota el concepto de capacidad estatal y que esta debe estar vinculada al ámbito amplio de la política (inherente a las políticas públicas y a la relación Estado-sociedad) en un determinado contexto socioeconómico e internacional.

En relación con los aspectos mencionados, se toma lo que Bertranou (2015) expresa sobre la disponibilidad presupuestaria, al considerar la posibilidad de financiamiento público como una dotación inestimable de la capacidad estatal. Resalta la fundamental importancia del recurso financiero para la implementación de políticas públicas, pero pondera que “*no todo aumento de capacidad se funda en un mayor financiamiento, ya que los instrumentos de políticas públicas pueden ser diferentes y hay otros factores (como la coordinación, autonomía, burocracia, tecnología y cultura organizacional) que pueden ser tan o más importantes.*” (Bertranou, 2015:52)

Con respecto a la conceptualización de capacidad política de Repetto (2014) y Rey (2014), estos autores señalan que las capacidades estatales no deben reducirse solo a los resultados (eficiencia y eficacia), sino también que deben incluir en su definición “*la pericia*

⁴⁶ Para Beltranou (2015), dichas dimensiones son las manifestaciones de las capacidades estatales y son otra forma de subdivisión analítica del concepto.

para poner en juego diferentes herramientas y mecanismos políticos y administrativos, en torno de acciones concretas del Estado, convencionalmente llamadas políticas públicas” (Rey, 2014:124). Así, colocan el énfasis en la dimensión política, que involucra la habilidad del Estado para articular con los diversos actores sociales las intervenciones públicas, a fin de poder implementarlas. En este sentido, esta dimensión alude más a la movilización de recursos sociales para el logro de sus objetivos políticos que a la conformación y modelo de gestión de las instituciones públicas. (Rey, 2014)

Por su parte, Oszlak (2014) diferencia dos dimensiones de la capacidad estatal: por un lado, se encuentran las capacidades técnicas, interpretadas por el autor como la condición para lograr un objetivo o resultado a partir del uso de sus recursos. Por otro lado, distingue la capacidad política, que es definida como el exitoso manejo y superación de restricciones o condicionamientos originados en el contexto operativo.

En relación con la primera dimensión, las instituciones estatales precisan estimar los factores productivos para lograr satisfacer las necesidades de la sociedad y considerar las actividades de apoyo que requiere la producción del bien o servicio prestado. Lo anterior se encuentra supeditado a un marco normativo estratégico, que establece qué producir, por qué, para quién, en qué tiempos, a qué costos, con qué calidad, entre otros elementos a tener en cuenta (Oszlak, 2014). Esto se sostiene sobre un aparato administrativo con criterios jerárquicos y funcionales.

Teniendo en cuenta los anteriores aportes teóricos, Bernazza y Longo (2014) señalan que la toma de decisiones soberanas direccionadas al desarrollo sostenible con inclusión social (Repetto distinguirá esto como el *para qué* de las capacidades estatales) se sostiene en capacidades tanto administrativas como políticas. Desde esta posición, los autores proponen un modelo de evaluación de capacidades estatales alternativo al propuesto desde el modelo de NPM, en el cual les asignan mayor importancia a los objetivos perseguidos por el Estado

que a la eficacia y la eficiencia de sus acciones. En palabras de los autores, evaluar en estos términos requiere considerar que la gestión “*se despliega en escenarios de conflicto y resistencia en los que se debe velar por los principios democráticos al mismo tiempo que se debe impulsar un proyecto de gobierno orientado hacia el logro de lo que, desde nuestra perspectiva, constituye el bien común*” (Bernazza y Longo, 2014: 23).

Dado lo expuesto hasta el momento, esta tesis adhiere a la postura de Bernazza y Longo (2014) en su ponderación sobre la integración de la dimensión política y administrativa en la toma de decisiones tendientes al desarrollo con inclusión social. Para ello, resulta fundamental una mirada integral y compleja que permita reflexionar sobre la capacidad de problematizar las demandas de los grupos de la población y, a la vez, de todos los aspectos que se relacionan con los mecanismos de su implementación.

En síntesis, se argumenta que las capacidades estatales se relacionan con los procesos que convergen en tres dimensiones. En primer término, el régimen de legalidad en el que se inscriben las responsabilidades públicas. En segundo lugar y enmarcado en este sistema normativo, las posibilidades de generar legitimidad en la orientación de las políticas. Y, en tercer lugar, se encuentran las “herramientas” con las que cuenta el poder político para ejecutar las líneas de acción en función de sus objetivos.

En ese sentido, se toma en consideración que las capacidades estatales se relacionan por un lado con las políticas públicas con valores y contenidos específicos y, por otro, con la capacidad de llevarlas a cabo, es decir, con el “cómo” se realizan. En el caso específico de las políticas de producción de información estadística, la presencia de determinadas capacidades estatales tiene especial influencia en generar una dinámica favorable entre los organismos responsables (competencias legalmente establecidas) de producir información estadística, como los que producen información en el territorio en el marco de sus programas y proyectos.

En ese escenario particular ganan especial relevancia las capacidades relacionadas a la articulación y coordinación para apoyar los operativos estadísticos nacionales y provinciales como también para producir información en el marco de la propia gestión. Es decir, las capacidades políticas y técnicas se encuentran involucradas en un complejo entramado de relaciones institucionales y de ellas dependen el despliegue acciones vinculadas de capacidades relacionadas a la articulación institucional y la coordinación.

4.4.1. Coordinación, articulación e innovación en el marco de las políticas públicas locales de información

Para ahondar en el estudio de las capacidades estatales, se agrega a lo ya presentado, los conceptos de articulación y coordinación, a partir de lo propuesto por Cravacuore (et al, 2004). Dichos conceptos son abordados por los autores como elementos de análisis de las distintas etapas⁴⁷ de las políticas públicas locales y, para esta tesis, son tomados como capacidades estatales intrínsecamente vinculadas a las políticas de producción de información a la medida que influyen en la forma de construcción de esas políticas con otros niveles jurisdiccionales y entre áreas de un mismo ámbito.

Cravacuore, Ilari y Vilas (2004) plantean la articulación como un aspecto dentro del concepto de “gobernanza”, entendido como modelo estatal de gestión, que contempla múltiples interacciones entre instituciones públicas y la sociedad. Más allá de contemplar una multiplicidad de actores, mantienen el foco en las concepciones que reconocen la centralidad del Estado, que es el que coordina la acción pública resultante de las interacciones que se realicen en ese marco. Esta perspectiva es tomada en la presente investigación que reconoce el rol central de los organismos estatales en las políticas de acceso y producción de información en la gestión local y considera, además, que la interacción entre actores es parte constitutiva de políticas de esa naturaleza.

⁴⁷ Los autores en la publicación de referencia dividen tres grandes etapas de las políticas públicas por las cuales se pueda analizarlas; formulación, implementación y evaluación.

De forma general, los términos articulación y coordinación son utilizados como sinónimos o como expresiones que implican realizar alguna acción en conjunto con otro. Dicha acción puede concretarse dentro del mismo nivel de gobierno, entre distintos sectores o instituciones, lo que implica un cambio en el segundo término que lo acompaña: interjurisdiccional, interseccional, interinstitucional o interorganizacional.

En el marco de las capacidades estatales, la articulación y coordinación se manifiestan como formas de relación presentes en todas las instancias de la gestión pública local (Cravacuore et al, 2004). Se vinculan con las acciones que implementan los municipios para el acceso y producción de información, puesto que se da de manera intrínseca y en conjunto con otros sectores y niveles jurisdiccionales, y que necesariamente exige el despliegue de dichas capacidades y aptitudes (Gutiérrez y Alonso, 2018).

Si se tiene en cuenta la conceptualización de acceso a información para la gestión local, presentada en el capítulo anterior, como la posibilidad de disponer de la información producida por otros organismos o niveles jurisdiccionales, las acciones de articulación y coordinación interjurisdiccional se aplican de forma precisa para describir los caminos que contemplan la interacción de diferentes instituciones.

En estos casos, considerando la interacción del municipio con organismos de otras jurisdicciones en el marco de las políticas públicas que ejecutan, se deben tomar en consideración los aspectos normativos. Por un lado, se trata de comprender en cada caso cómo se instrumenta la distribución de competencias constitucionalmente determinadas y, a partir de ahí, el rol que cumple cada organismo, el tipo de política que implementa y la información que produce en ese marco.

Por otro lado, además del marco jurídico, resulta importante luego dimensionar aquellos aspectos que permiten, incentivan o inhiben las relaciones interjurisdiccionales. Es decir, en la práctica, cabe identificar por ejemplo si está establecida de forma clara la

relación entre los entes federados, o si está determinada formalmente la obligación de articular y de compartir información, para luego poder explorar si cuentan con las competencias estatales para hacerlo.

En consonancia con lo visto hasta acá, para Villar (2002) la articulación se produce cuando dos o más organizaciones de cualquier naturaleza acuerdan y coordinan políticas que se transforman en acciones para su ejecución. A la vez, cada una aporta su conocimiento o recursos, sin que entre ellas existan relaciones de subordinación, lo que genera un proceso de cooperación horizontal. Un supuesto que subyace a estas acciones es que generan sinergia y un mayor grado de información, eficacia y eficiencia al compartir los recursos disponibles (Ilari, 2002). Cuando estos procesos se dan al interior del municipio, es decir, entre sus dependencias gubernamentales se produce una práctica de articulación interinstitucional.

A pesar de ser conceptos cercanos, Passalacqua (2000) diferencia la articulación de la coordinación, al establecer que la primera es una tarea que contempla a la segunda. Por coordinación se refiere a la actividad dirigida a conseguir que la complejidad y la división alcance unidad. Es decir que persigue la integración de las partes, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones en el sistema.

Como elemento intrínseco a la gestión y a las capacidades estatales, la política no está ajena a los procesos de articulación y coordinación. En la coordinación el poder político puede permitir que algún actor coordine o no, acumulando eventualmente más poder, lo que puede además generar que se superponga la racionalidad política sobre la organizativa y provocar eventuales distorsiones en la coordinación (Cravacuore et al, 2004).

Por su parte, Garnier (1999) afirma que en aquellos casos en los que existe mayor paridad de poder entre las dependencias y/u organismos gubernamentales que coordinan una actividad, el proceso de coordinación es más horizontal. Las partes se coordinan para

avanzar en una determinada dirección e interés común. Al estar equilibradas las fuerzas, ninguno de los actores –en este caso las dependencias gubernamentales– intenta imponer sus intereses sectoriales o institucionales, de intentar hacerlo es posible un fracaso en la coordinación.

A su vez, Bertranou (2015) propone el concepto de coordinación interorganizacional, como uno de los componentes centrales de las capacidades estatales. Esto se debe a que le atribuye a la coordinación una característica clave, la de mantener la coherencia de las acciones y la posibilidad de realizar una intervención integral. Esta particularidad es fundamental ya que el propio autor reconoce que los problemas que afectan las condiciones de vida de la población son multidimensionales y complejos, lo que exige intervenciones integrales y no fragmentadas, sectoriales o parciales.

Gutiérrez y Alonso (2018) ofrecen algunas reflexiones teóricas acerca de la coordinación de los municipios con otras jurisdicciones. Para estos autores, los municipios enfrentan desafíos que superan sus competencias, con lo cual se encuentran obligados a articular con otros niveles jurisdiccionales. Esta situación se da tanto para la cooperación en acciones concretas, como también para el acceso a recursos, ya que, como se ha visto en el capítulo 2, existe una relación de dependencia financiera respecto del gobierno provincial y nacional.

En la misma línea, se introducen tres corrientes de la literatura que abordan la temática. La primera relaciona la coordinación con el federalismo afirmando que, en el modelo de federalismo cooperativo, desde un punto de vista teórico, las instituciones tienen incentivos para coordinar las tareas que realizan en conjunto entre los distintos niveles de gobierno. Contrariamente a lo que se espera en los modelos de federalismo dual o competitivo. Sin embargo, efectúan el contrapunto de la teoría con la práctica real, examinando la fórmula del federalismo cooperativo argentino.

Frente a la existencia de competencias superpuestas entre los distintos niveles de gobierno, la ambigüedad en la asignación de competencias y la falta de sanción frente al incumplimiento por sus deberes constitucionales queda en evidencia que no está formalmente establecido el deber de coordinar o la sanción por no hacerlo. Ello implica que la coordinación resulte un aspecto meramente teórico, que no se encuentra plasmado en la normativa ni tampoco necesariamente ejecutado en la práctica.

La segunda corriente trata las relaciones intergubernamentales y se centra en las múltiples relaciones existentes entre funcionarios de los diferentes niveles de gobierno. Señalan que además de las relaciones de carácter formal, en la práctica se observan relaciones de carácter informal, las cuales tienen impacto también en la implementación de las políticas públicas.

Ese último aspecto se repite en el tercer enfoque, al que llaman “red política”, que supone la interacción entre actores estatales y no estatales en diferentes escalas territoriales y niveles jurisdiccionales y busca dar cuenta de la formulación de políticas públicas, más allá de lo que está establecido en los aspectos normativos.

Para esta investigación se rescatan algunos aspectos de las tres corrientes, entendiendo que hay elementos de cada una que ayudan a comprender el entramado de relaciones entre las instituciones que se vinculan con el objetivo de disponer de información. La visión teórica sobre el federalismo cooperativo permite reflexionar sobre cuáles son los incentivos reales que tienen las jurisdicciones para articular, compartir y/o producir información para la toma de decisiones y, en contrapunto, se reflexiona sobre cuál sería el costo de no hacerlo. Permite también reflexionar acerca de las competencias formales y si son lo suficientemente claras y precisas para definir roles y sanciones por el no cumplimiento.

A esto último, le sumamos los aspectos incluidos en la segunda y tercera corriente, que consideran los casos en los que no exhiben normativa, o esta no es suficiente. En ese

sentido, habrá que analizar la existencia de redes políticas y técnicas que informalmente logran articular entre áreas de una misma jurisdicción (internamente en el municipio) o entre diferentes jurisdicciones.

Las diferentes corrientes ayudan a enmarcar en qué medida la temática del acceso y producción de información para la gestión local está presente en la agenda pública y política. Y, al mismo tiempo, en qué medida genera costos e incentivos que orientan la decisión de la autoridad local en la asignación efectiva de recursos para, por ejemplo, la implementación de una oficina municipal de estadística.

A partir de lo expuesto, Gutiérrez y Alonso (2018) identifican dos tipos de coordinación, la primera es la rutinaria, que consiste en la aplicación de rutinas formales preestablecidas por agentes municipales y provinciales. La segunda corresponde a la coordinación programática, en la que agentes de los distintos niveles jurisdiccionales se relacionan para el diseño, ejecución o financiamiento de proyectos o programas. Los autores concluyen en que la decisión de coordinar o de no hacerlo depende de la voluntad de preservar la autonomía del municipio frente a otros niveles, teniendo en cuenta un cálculo de costos y beneficios.

En síntesis, para la presente investigación se considera la existencia de los costos e incentivos para lograr procesos de articulación institucional con el fin de acceder, construir y compartir información para la gestión local. En ese sentido, se puede reflexionar acerca de si existe una demanda y por ende un costo en no ejecutar una política pública que permita el acceso, análisis y construcción de información, más allá de los incentivos lógicos que aporta para la propia planificación.

La innovación es otro aspecto importante a tener en cuenta en el tratamiento de las dinámicas de las capacidades estatales considerando la forma cómo se construye y se llevan adelante las políticas en referencia. Según Schweinheim (1998) innovación es “*el proceso*

de aprendizaje/cambio estructural originado en la creatividad de los gobiernos, es decir, en la capacidad de producir novedad original” (1998:39- 40). Complementa esta afirmación confirmando que dichas novedades originales son las variaciones y re combinaciones realizadas en distintos ámbitos como, por ejemplo, objetivos, metas, misiones, estrategias, procesos, sistemas y tecnologías de gestión, que actualmente existen en el sistema político.

Con esta lógica se debería constatar cierta sintonía entre las transformaciones operadas en los gobiernos locales (las novedades en materia de atribución de funciones) y su impacto en la producción de novedades en la planificación y organización de la gestión pública local, ya que *“innovar es enfrentar los hechos de manera diferente, mediante el empleo de técnicas y procedimientos nuevos y más eficientes, que permitan la construcción de nuevas capacidades y de ese modo facilitan el logro de resultados más eficaces.”* (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004:17)

Estos cambios constituyen procesos que pueden tener distinta envergadura, en términos de impacto del cambio generado de diferentes escalas. En ese sentido, se podría entender que la capacidad de innovar, es decir, la aptitud de llevar adelante procesos de innovación podría incluirse como una capacidad política. Su presencia, en esos términos, sería factor de influencia para que gobiernos locales avancen en el uso y producción de información en tanto herramienta de las políticas públicas.

4.4.2. Componentes de las capacidades estatales y la relación con las políticas de producción y acceso a información en el nivel local

Como se ha mencionado, el concepto de capacidad remite de manera más directa al accionar de las organizaciones públicas en el marco de políticas y juega un papel determinante en la mejora de las condiciones de vida de la población. Para poder aplicar de forma práctica el concepto en el contexto de políticas públicas, Bertranou (2015) lo aborda a partir de un plano analítico, que desagrega las capacidades en componentes, que

“representan el núcleo investigativo central para poder extraer conclusiones de la capacidad estatal general o de alguna manifestación puntual (organizacional o política)” (2015; 44). Los componentes serían, por tanto, una dimensión constitutiva de la capacidad que permite observarlas a los fines de analizar políticas públicas.

En ese marco, Bertranou (2015) establece cuatro componentes de las capacidades estatales: (i) el vínculo actor estatal/otros actores, (ii) la legitimidad del actor estatal, (iii) las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática y (iv) el capital de acción interinstitucional. El primer componente trata sobre la relación de los organismos estatales y no estatales, a partir del diálogo entre autonomía o heteronomía y lo que llama densidad de las relaciones. El segundo alude al grado de aceptación de la autoridad estatal por parte de la ciudadanía y demás organismos públicos o no. Es por ello un componente complejo de ser identificado debido a la dificultad de encontrar evidencias e indicadores de aspectos relativamente subjetivos. El tercer componente es considerado por el autor como el más relevante para explicar la capacidad estatal, porque permite abordar la organización interna, las características del aparato burocrático y la relación entre diferentes organizaciones. Ese componente se subdivide en ocho indicadores: (i) autorizaciones legales, (ii) personal, (iii) cultura organizacional, (iv) medios financieros, (v) estructura y procesos organizacionales y modelo de toma de decisiones, (vi) modelo productivo, (vii) estructuras de coordinación, (viii) sistemas de información y gestión y (ix) infraestructura.

El cuarto y último componente es el capital de acción interorganizacional, a partir del cual se puede identificar la capacidad de articulación, interorganizacional gubernamental y/o interorganizacional interjurisdiccional.

También se destaca la categorización propuesta por Bernazza, Comotto y Longo (2015) en el trabajo donde presentan un modelo de evaluación “en clave pública”. Para los autores, evaluar bajo esa perspectiva supone asumir el enfoque político estratégico, a la vez

que sostienen un modelo estatal que reconoce los valores que orientan las políticas públicas. Para eso, presentan un conjunto de diez indicadores⁴⁸, que consideran pertinentes para el análisis de la manifestación de las capacidades estatales en la gestión pública. x

El primer indicador, llamado “proyecto de gobierno” se relaciona con la capacidad de gestión en la que se consideran tanto los aspectos de la administración pública, como los políticos. Es visto como fundamental en la construcción de una visión de largo plazo. En ese marco, retoman a Matus (1983) y sugieren que la presentación de un proyecto de gobierno es el indicador que materializa esa concepción.

El segundo indicador es el liderazgo, que se refiere a la capacidad de leer las necesidades y expectativas de la sociedad, transformarlas en un proyecto político y lograr implementarlo. Contempla lidiar con los aspectos políticos y los constantes cambios a la vez que está conectado con la capacidad de planificación y de conducción para el logro de sus objetivos. El tercer indicador es el diseño estructural, que alude a la estructura institucional (rutinas, alianzas y prácticas) y está al servicio del proyecto de gobierno y de la gobernabilidad.

El cuarto indicador, Empleo público, busca dar cuenta de los acuerdos, arreglos y políticas que regulan la relación del Estado empleador y los trabajadores públicos, considerado un gran compromiso con el proyecto de gobierno. Tiene como objetivo fundamental la valoración del empleo público y el desarrollo de sus competencias y habilidades.

El quinto indicador es el denominado “diseños procedimentales e innovación tecnológica”, que trata sobre el conjunto de normas y procedimientos que enmarcan el accionar de la administración pública. La capacidad de lidiar con el funcionamiento interno de sus áreas, la relación con otras organizaciones y con los ciudadanos es determinante para

⁴⁸ En otras palabras, las capacidades se relacionan por un lado con la políticas públicas con valores y contenidos específicos y, por otro, con la capacidad de llevarlas a cabo.

la gestión pública. Incluye también la forma con que el Estado integra estrategias de innovación tecnológica y sus herramientas.

El sexto indicador se relaciona con la comunicación institucional que dimensiona la relevancia de integrar el proyecto político con un plan de comunicación. Permite observar el funcionamiento y las dinámicas necesarias para el armado de una planificación, así como la importancia de lograr una clara y oportuna comunicación del proyecto a la ciudadanía.

El séptimo indicador, aspectos fiscales y gestión financiera, busca interpelar la capacidad de diseñar una agenda de gobierno que tenga la debida correspondencia en términos presupuestarios y que sea sostenible en una gestión financiera adecuada. Integra tanto aspectos técnicos como políticos.

El octavo indicador se relaciona con compras, contrataciones e inversiones, infraestructura pública y comprende todas las acciones de la administración pública vinculadas con distintos niveles de complejidad, tales como compras, suministros, contrataciones de servicios hasta obras públicas y concesiones. En ese contexto es fundamental la capacidad de realizar dichas gestiones en tiempo y forma, como condición para el alcance de los objetivos planificados.

El noveno indicador aborda la interinstitucionalidad que contempla los aspectos relacionados con la gran diversidad e intensidad de interacciones que se dan en el marco de la administración pública. La habilidad de conducir esa gestión es, por lo tanto, clave para el logro del proyecto político.

Por último, el décimo indicador es la evaluación, proceso fundamental para la calidad de la gestión pública, que cuenta con aspectos metodológicos y las distintas formas de abordarla en el marco de la administración pública.

A partir de lo expuesto, se advierte que los autores citados no abordan de la misma forma los conceptos de componentes e indicadores de las capacidades estatales. No

obstante, lo sustantivo a destacarse es que las categorías y subcategorías creadas son equivalentes y permiten observar las distintas formas por las cuales se manifiestan las capacidades estatales propias de la gestión pública. Además, se observa que las categorías (y subcategorías) presentadas por cada autor son complementarias y, vistas en su conjunto, permiten identificar múltiples formas de abordar la temática.

Al integrar las propuestas anteriormente presentadas, para esta investigación se define un nuevo esquema de componentes de las capacidades estatales, especialmente pensado para las políticas de producción y acceso a información. La integración de las propuestas contempló la unión de categorías similares, la selección integral de algunas y el descarte de otras. Así, pueden ser utilizados para analizar el complejo entramado de relaciones, organismos, normativas y procedimientos que implican la disponibilidad de información.

Teniendo en cuenta lo anterior, se presentan los componentes de las capacidades estatales seleccionadas para el presente estudio:

El primer componente es el legal-institucional, que busca examinar el marco legal en el cual se encuadran las políticas, el conjunto de competencias de los organismos que componen el sistema estadístico y los actores involucrados. También se vincula con este componente la posibilidad de crear nuevas normas que den estabilidad a acciones de gobierno. Así se podría concretar la institucionalización de políticas, diseños organizacionales y prácticas, lo que se conecta con el segundo componente.

El segundo componente es el diseño organizacional, que se propone identificar las prácticas institucionales y el accionar cotidiano relacionados con el acceso y producción de información. Estas prácticas pueden o no traducirse en nuevos arreglos institucionales, como, por ejemplo, la creación de oficinas de estadística u observatorios. Es un componente que permite observar la capacidad de dar operatividad a un plan de gobierno. La

planificación de la gestión, incluso la que contemple estrategias de producción y acceso a información, puede ser observada en su aspecto más operativo. Su aspecto más conceptual podría ser observado en el tercer componente.

El tercer componente es el liderazgo, que se refiere a la capacidad de problematizar las demandas y necesidades de la población y, en consecuencia, transformarlas en un proyecto político que oriente a una planificación. En el tema del presente estudio, la capacidad de liderazgo permitirá observar dos aspectos centrales. Por un lado, el reconocimiento de la necesidad del uso de la información para la toma de decisión y, por otro, las decisiones requeridas para que se logre la producción y el acceso de información en el nivel local.

El cuarto componente denominado capital de articulación permite identificar las aptitudes de articulación, como en la definición ya presentada, que se refieren a las prácticas de relación interorganizacional e interjurisdiccional. Este componente podría permitir observar las relaciones necesarias para que un municipio pueda acceder información producida por otro organismo. Además, es factible que la presencia de esta capacidad potencie acciones entre jurisdicciones de asistencia técnica o de implementación conjunta de políticas públicas⁴⁹. Este componente posibilita identificar, por ejemplo, el despliegue de la capacidad de articulación, permitiendo aplicar los conceptos anteriormente presentados.

El quinto componente observa más internamente la organización y el conjunto de acciones que llevan a cabo y se designa como estructuras y procesos de coordinación. Contempla los mecanismos y la capacidad de coordinación entre distintas unidades internas de un ente estatal, fundamental para que la producción municipal de información se dé de forma integrada y que se pueda articular con otras jurisdicciones de forma ordenada.

⁴⁹ Cabe destacar que esos vínculos de articulación están fuertemente relacionados con las competencias formales e informales que se dan en la práctica.

El sexto componente definido como personal busca indagar en las características de las personas y equipos, técnicos y políticos, que componen los organismos, sus capacidades y habilidades. En el tema de investigación, esa capacidad es clave para que se puedan diseñar acciones de producción y acceso, que además de necesitar de habilidades de coordinación y articulación, requieren capacitación técnica y metodológica.

El séptimo componente, medios financieros, se relaciona con la capacidad de plasmar la planificación en términos financieros y la capacidad de ejecución presupuestaria. Y por último, el octavo, sistemas de información y gestión e innovación tecnológica, apunta al aprovechamiento de las ventajas de las tecnologías de la información, la existencia de una definición de política y la incorporación de sistemas de información.

Los componentes de las capacidades estatales, por lo tanto permiten complementar el esquema analítico teniendo en cuenta que la presencia o ausencia de manifestación y acciones relacionadas a las capacidades estatales influyen en los desafíos y alternativas, pudiendo ser representada por el siguiente cuadro:

Cuadro 2 – Estructura de análisis de las alternativas y desafíos para el acceso y producción de información a nivel local

		Dimensión Institucional y políticas	Dimensión Técnica y Metodológica
Alternativas	Componentes de las Capacidades estatales observables: - legal-institucional - Diseño organizacional - liderazgo - Capital de articulación - estructuras y procesos de coordinación - Personal - Medios financieros	Ejemplo de componente observado: Capital de articulación - <i>se identifica debilidades en las estrategias de articulación entre jurisdicciones</i> Alternativa identificada: Desarrollo de mecanismo de articulación interjurisdiccional	Ejemplo de componente observado: Estructuras y procesos de coordinación – <i>Se identifica la importancia de fortalecer la coordinación e integración de la información de las distintas áreas.</i> Alternativa identificada: diseño de sistemas informáticos que integran información de distintas áreas del municipio
Desafíos	Componente de las Capacidades estatales observables:	Ejemplo de componente observado: estructuras y procesos de coordinación – <i>se identifica la importancia de la coordinación</i>	Ejemplo de componente a observar: Personal – <i>Se identifica la relevancia de la utilización de nuevas herramientas para mejorar</i>

	<ul style="list-style-type: none"> - legal-institucional - Diseño organizacional - liderazgo - Capital de articulación - estructuras y procesos de coordinación - Personal Medios financieros 	<p><i>entre las áreas para producción de indicadores comunes</i></p> <p>Desafío identificado: Poca claridad de las responsabilidades de cada actor municipal en las políticas de producción de información</p>	<p><i>el uso de los datos para la toma de decisión</i></p> <p>Desafío identificado: poco conocimiento en procesamiento de información estadística y uso de sistemas de georeferenciamiento</p>
--	--	--	--

4.5. Síntesis

El capítulo presenta conceptos que conforman el marco teórico y las categorías de análisis necesarias para abordar los objetivos específicos de la presente investigación. Como definición central, se toma las acciones de acceso y producción de información en el nivel local como una política pública que implica la interrelación entre el municipio y los distintos niveles de gobierno. En ese sentido, parte de las acciones relacionadas con la disponibilidad de información se da en el marco de políticas públicas locales, tanto con funciones netamente municipales, como aquellas que surgen de la articulación con los gobiernos provinciales y nacionales. Por eso, se caracteriza al municipio como ámbito local de implementación y se retoman los conceptos de políticas públicas y políticas públicas locales.

A continuación, se definen los conceptos de desafíos, que remiten a los elementos que dificultan o impiden que se desarrollen las acciones necesarias, así como de alternativas que indican las estrategias utilizadas para sortear circunstancias desfavorables. De forma a analizar los desafíos y alternativas que emergen de las entrevistas presentadas en el capítulo siguiente, se conceptualizan las dimensiones institucional-políticas y técnico-metodológicas.

Como se ha mencionado, los siguientes capítulos se dedican a indagar sobre los principales factores que influyen para que los gobiernos municipales en la Argentina produzcan y accedan a información en el período de 2016 a 2019. Eso se da a partir del análisis de entrevistas y encuestas que buscan caracterizar los desafíos, alternativas e identificar las capacidades estatales que influyen en el logro del desarrollo de políticas de información, a partir de la categorización de sus componentes.

Para eso, se presenta el concepto de capacidades estatales como la aptitud para lograr alcanzar los fines que les han asignado a distintas políticas en el ámbito estatal. Con el objetivo de identificar su influencia en ese contexto, se elabora un conjunto de componentes de las capacidades estatales, que son adoptados como una dimensión constitutiva que permite observarlos para los fines del análisis de políticas públicas.

Capítulo 5. Desafíos, alternativas y capacidades estatales para la producción y acceso a información en el nivel local según agentes nacionales y provinciales

5.1. Presentación

Este capítulo se propone responder a los dos primeros objetivos específicos de la investigación. Es decir, caracterizar los desafíos y alternativas para que los municipios argentinos accedan y produzcan información de utilidad a la gestión local e identificar las capacidades estatales que influyen en esa dinámica.

Con este propósito, se presentan las entrevistas realizadas a agentes nacionales, representantes de ministerios y organismos, que durante el período 2019 a 2019 llevaron adelante acciones junto a municipios relacionadas con el manejo de información. Es decir, que en el marco del programa o proyecto que participaron se contemplaron estrategias ligadas, por ejemplo, a capacitación, asistencia técnica, producción o intercambio de información. También se entrevistó a referentes de las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE)⁵⁰, de provincias seleccionadas por tener al menos un municipio en su territorio que participó de la encuesta realizada en el marco del presente estudio, como ya se detalló en el apartado sobre la estrategia metodológica.

Para analizar los resultados obtenidos, se utilizaron dos dimensiones de análisis: la institucional-política y la técnico-metodológica. De esa forma, también se ordenan y presentan los aportes de las personas entrevistadas sobre los desafíos, alternativas y las capacidades estatales, agrupadas por sus componentes, que encuentran los municipios argentinos para disponer de información.

La primera dimensión observa los aspectos que se vinculan con (i) el uso de la información para la toma de decisión en el nivel local; (ii) la incorporación de prácticas de producción y acceso a la información en la gestión y su vinculación con la planificación;

⁵⁰ Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC), de la provincia de Santa Fe; Dirección Provincial de Estadística y Censos, de la provincia de Buenos Aires; Dirección General de Estadísticas y Censos, de la provincia de Entre Ríos; la Dirección General de Estadística y Censos, de la provincia de Córdoba, y la Dirección de Estadísticas y Censos, de la provincia de Río Negro.

(iii) las limitaciones de la información estadística oficial para la toma de decisión, (iv) y el rol de los distintos actores en la disponibilidad de información. La segunda dimensión aborda las temáticas de: (i) infraestructura, conexión e interoperabilidad de los sistemas; (ii) digitalización e informatización; (iii) capacitación de los recursos humanos, y (iv) diseño de los sistemas de información y su uso para las políticas públicas.

5.2. Análisis de las entrevistas según la dimensión institucional-política de las políticas de producción y acceso a información local

La primera dimensión agrupa los desafíos, las alternativas y las capacidades estatales categorizadas por sus componentes relacionados con cuestiones políticas y normativas. Es decir, los aspectos vinculados a las prácticas de toma de decisión, planificación municipal y la incorporación de estrategias para producción y acceso a información. Además, permite observar la lógica de producción estadística oficial dada por la normativa nacional, la competencia de los distintos niveles jurisdiccionales y la percepción de los referentes sobre su rol.

5.2.1. La información para la toma de decisión y su producción en el nivel local

En primer lugar, cabe destacar que se identifica como coincidencia entre los entrevistados el reconocimiento del rol central de la información estadística como insumo para la toma de decisión en las políticas públicas en el nivel local. Desde ese punto en común, referentes de diversos organismos nacionales manifiestan que no se observa con frecuencia la utilización de información para la toma de decisión en los municipios argentinos. Las razones son varias, como la subestimación de su relevancia, la dificultad de disponer de información de utilidad y el desconocimiento de las alternativas existentes para obtener información para ese fin.

Según el referente de la DPE de Entre Ríos, es necesario ampliar el conocimiento de la potencialidad que *“tienen las estadísticas para un municipio que quiere avanzar en aspectos sociales y económicos”* (Nicolás, DPE-ER, Enero, 2020).

En líneas generales, se evidencia la necesidad de buscar un mayor consenso sobre el rol de la toma de decisión basada en evidencia en la gestión local. Los agentes entrevistados sugieren algunas estrategias para eso. Por un lado, proponen acciones de sensibilización destinadas a los funcionarios políticos para reforzar la necesidad de contar con información para su gestión. Además, para trabajar en ese sentido, opinan que es fundamental crear políticas locales específicas para que se pueda disponer de información. En consecuencia, se requiere una instancia de formación con enfoque metodológico destinado al personal técnico que tendrá que incorporar nuevas prácticas de trabajo.

En concordancia con eso, uno de los referentes de la Programa Municipios y Comunidades Saludables (Programa MCS)⁵¹ afirma que es importante que los equipos técnicos tengan el conocimiento para procesar adecuadamente la información para que pueda ser utilizada por los funcionarios para la toma de decisión. Explica que *“(…) muchas veces la política no valora la información, pero eso pasa porque no está presentada adecuadamente o no se sabe la forma de usarla para la gestión cotidiana.”* (Bruno, Programa MCS, Octubre, 2019).

En general, las entrevistas identifican pocas estrategias consolidadas de producción de información en el nivel local. Eso presenta la interrogante si en algunos casos la escasa disponibilidad de información no se presenta como una cuestión problemática para una porción de los y las referentes locales o si esa ausencia de alternativas está más relacionada a las dificultades en encontrar soluciones.

⁵¹ Ministerio de Desarrollo Social y Salud de la Nación.

Se observa, en ese contexto, la importancia de la presencia de las capacidades presentes en el componente liderazgo de la capacidad estatal, ya que se requiere inicialmente del reconocimiento por parte de la dirigencia de un nudo problemático sobre el cual el Estado debe intervenir. En este caso el nudo sería la escasa información adecuada para la toma de decisión, lo que implicaría la necesidad de una decisión política que direcciona los recursos en ese sentido.

Las respuestas también manifiestan la influencia de las capacidades relacionadas al componente personal, al considerar imprescindibles acciones de sensibilización y capacitación a niveles políticos y técnicos. Los equipos municipales, en este caso, serían una pieza clave para poder identificar y llevar adelante las acciones necesarias para el trabajo con la información, en el marco de su gestión.

El referente del Sistema Estadístico Nacional, del Indec (SEN-Indec), tiene una mirada similar y menciona que *“falta trabajo de capacitación, ya que no ven, por ejemplo, los Registros Administrativos como una herramienta interesante. Pero es necesario un proceso anterior de sensibilización de los recursos humanos.”* (Luis, SEN-Indec, Noviembre, 2019)

Las entrevistas, en esa instancia, destacan que entre los aspectos a fortalecer está el conocimiento de alternativas para la producción de información a nivel local. Así, indican la necesidad de incorporar y explorar los Registros Administrativos (RA) como fuente estadística. Los RA serían un contrapunto en relación con las fuentes más tradicionales, como los censos y las encuestas que conllevan un alto costo financiero y una gran complejidad metodológica.

Sobre eso, el referente del Programa Sistema Estadístico Local-Indec (SEL-Indec) manifiesta que, por lo general, los municipios solicitaban al Programa asistencia fundamentalmente para la realización de censos y encuestas. Indica que eso se daba porque

desconocían la posibilidad de generar más contenidos a partir de los formularios de sus oficinas que lo que se lograría con las demás fuentes.

En el mismo sentido, la referente de la Dirección de Planificación Territorial, del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda señala como un desafío a enfrentar “*el poco conocimiento sobre el potencial que ofrece la información que tienen (los municipios) disponible, tanto la que brindan los RA del sector público, como la que producen las empresas locales*” (Luciana, Dirección de Planificación Territorial, Noviembre, 2019). Dichas afirmaciones refuerzan, por lo tanto, que la utilización de RA para producción de información es una herramienta importante, pero que hay que avanzar para que sea así reconocida.

Como ya se ha mencionado en el capítulo 3, cada fuente estadística presenta diferentes limitaciones y potencialidades en términos del tipo de información que permiten producir. Frente a esto, la alternativa, según indican algunos entrevistados, será poder utilizarlas de forma combinada y complementaria, considerando las posibilidades y limitaciones de cada municipio.

Un tema relevante que también surge en las entrevistas es el costo de las distintas estrategias de producción de información. Destacan los agentes que las limitaciones presupuestarias de los municipios pueden ser un desafío a tener en cuenta, al momento de analizar las opciones para que un municipio genere información.

A partir de lo que afirman los entrevistados, se presenta un contexto heterogéneo entre los municipios argentinos en términos de estructura y capacidades. En ese contexto, muchos no disponen de información, ya que no es de fácil acceso y los procesos de producción no están estandarizados. De este modo, se abren distintos interrogantes sobre la formulación de políticas y el rol de la gestión local como instancia de implementación.

Dichos interrogantes permiten identificar la influencia de aspectos inherentes al componente diseño organizacional en la medida que se hace necesario incorporar nuevas prácticas institucionales para poder adecuar las acciones de los municipios a la producción de información. La decisión política, por lo tanto, debe ser plasmada en un proceso de planificación y de acciones concretas que, en el caso de los municipios, pueden ser la utilización de RA y el diseño de áreas específicas.

En consonancia con eso, se destacan otras capacidades estatales que se conectan a los componentes legal-institucional y medios financieros. La relevancia del primero surge porque se remite a la necesidad del municipio de reconocerse como ente federado, en el contexto del complejo entramado de competencias y roles implícitos y explícitos. La identificación de esas características que confirman la política nacional de producción de información estadística es condición esencial para poder definir su estrategia.

En lo que respecta al componente medios financieros se identifica que la capacidad de contar con recursos para la gestión local en su conjunto es un factor clave para el desarrollo de alternativas concretas. Se destaca, así, la relevancia de tomar decisiones en relación a cuánto y a qué se asignan recursos, según la visión y el plan de políticas que se haya establecido. Además, también, se relaciona con capacidades técnicas del manejo presupuestario, en un nivel más operativo de la definición específica en el ámbito de la implementación de políticas.

Cabe rescatar otro obstáculo para la producción de información en el nivel local, según el referente del SEL-Indec que menciona la resistencia dentro de la burocracia estatal para compartir información.

Acerca de esto, el referente del SEL-Indec reafirma que el Estado, en cualquier nivel jurisdiccional, *“es una administración de naturaleza política, por lo tanto, para todo lo que se haga tiene que haber una decisión política fuerte”*. Complementa diciendo que *“es clave*

el seguimiento, pero es fundamental la decisión política para que los equipos locales acompañen y lleven a cabo las acciones” (Javier, SEL-Indec, Junio, 2021).

Esta afirmación permite identificar una vez más la relevancia de observar el componente de *liderazgo*. La decisión política, enmarcada en el liderazgo, gana especial relevancia cuando se reconoce que incorporar prácticas para la producción de información exige establecer procesos novedosos y cambios en la forma de formular, estructurar y gestionar las políticas públicas locales. El referente del Sistema Estadístico Nacional-Indec refuerza esa idea cuando asegura que *“se trata de un cambio cultural fuerte en el cual es necesario que se activen distintas variables a la vez para que un proceso pueda funcionar”* (Luis, SEN-Indec, Diciembre, 2019).

En este sentido, las acciones tendientes a generar procesos de innovación son necesarias para que los municipios puedan iniciar y/o avanzar en instancias relacionadas con la disponibilidad de información. Según la visión del referente del SEN-Indec, la capacidad de innovar y de crear soluciones más complejas para la producción de información continúa siendo un desafío para la gestión local en la Argentina. Estas dificultades pueden ser atribuidas a que muchas veces los funcionarios y equipos locales concentran sus esfuerzos en los desafíos cotidianos y se dedican más a cuestiones de emergencia.

Por el momento, se identifican diferentes tipos de abordajes de políticas para la producción de información. Por un lado, se encuentra la política pública creada específicamente para este fin. En el nivel nacional están el Indec y algunos ministerios nacionales que tienen áreas de estadísticas propias, como es el caso de la Dirección de Estadísticas e Información de la Salud (DEIS). En el nivel provincial, funcionan las DPE. Por otro lado, están aquellas estrategias que son creadas en el marco de la implementación de políticas públicas que, por medio de sus registros administrativos, generan información relevante para conocer diferentes contextos.

Si se piensa esto en el marco de las políticas municipales, se podrían considerar dos formas de trabajar con la información en el nivel local: (i) con el desarrollo de políticas propias para producir información y para acceder a la publicada por otros y (ii) en el marco de la implementación o participación de estrategias de recolección de datos, de alguna política de otros organismos/niveles jurisdiccionales.

A partir de esa diferenciación, se evidencia la relevancia de las acciones de articulación y coordinación. Se identifica, por lo tanto, el componente estructuras y procesos de coordinación, ya que en el caso de la producción de información con base en información local, la posibilidad de coordinación entre áreas del mismo municipio aparece como factor de fuerte influencia. También está presente la capacidad relacionada al componente capital de articulación, que circunscribe el conjunto de habilidades esenciales para relacionarse con otros niveles jurisdiccionales.

5.2.2. La información y la planificación en el nivel local

Sobre el uso de la información en la gestión, las entrevistas dan cuenta de dos formas de relación con las prácticas de planificación en el nivel local. Por un lado, se presenta la información como elemento necesario para poder elaborar una planificación, así como en todo el ciclo de las políticas públicas. Por otro lado, se considera esencial para una estrategia consistente de producción de información local que esté contemplada en una planificación municipal. Son considerados, por lo tanto, procesos que se interconectan y retroalimentan.

La planificación es considerada por distintos agentes como contrapunto de las acciones a corto plazo, ya que permiten la proyección de soluciones estructurales y estratégicas de mediano y largo alcance.

La viabilidad para la construcción de estas políticas de largo plazo es atribuida a estrategias que fomenten la institucionalización de acciones en políticas más consolidadas. Dentro de las variables que influyen sobre la posibilidad de implementar procesos de

planificación local, los entrevistados destacan la perspectiva política, las características del liderazgo y el estilo de gestión, en lo referente al perfil de la dirigencia y al modelo de paradigma de gestión. Estos elementos están relacionados al componente de liderazgo, en la medida en que modelos de dirigencia mayor capacidad de generar planificaciones y políticas de largo plazo permitirían provocar mejores dinámicas para el uso y producción de información.

Como afirma la titular de la Dirección de Relaciones Municipales, las razones por las cuales no se realizan planificaciones a largo plazo *“puede tener que ver más con una visión tradicional de cómo se gestionan los gobiernos locales. Atender la demanda del día a día es distinto de planificar”* (Juana, Dirección de Relaciones Municipales, Noviembre, 2019). Esta afirmación refuerza la correlación existente entre las prácticas de políticas de disponibilidad de información y de realización de planificaciones a mediano y largo plazo.

La misma entrevistada señala, también, que a partir de un estudio⁵² elaborado en su dirección se conoce que solo el 44% de los municipios más grandes de la Argentina (en términos de población) posee planificaciones estratégicas, de los cuales menos de la mitad presenta planes a mediano plazo. A partir de lo mencionado, esta funcionaria concluye que *“es un desafío circular: no se planifica porque no hay información y no hay más información por poco estímulo, ya que no tienen la cultura de planificar”*. De esa manera, establece una relación directa entre la disponibilidad de información y el proceso de planificación (Juana, Dirección de Relaciones Municipales, Noviembre 2019).

Como se dijo anteriormente, entre los requisitos necesarios para lograr un proceso consistente de producción de información estadística, se señalan la confiabilidad, la

⁵² El ranking de municipios fue un estudio realizado por la Subsecretaría de Relaciones Municipales, del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda en 2018 y 2019. Tuvo como objetivo principal generar incentivos para el fortalecimiento de la gestión para resultados en el desarrollo en los gobiernos locales de la Argentina; relevar datos que sirvan al diseño de políticas públicas, programas y proyectos, y fomentar la creación de conocimientos y capacidades.

integralidad y comparabilidad. Para lograr esos aspectos de rigidez metodológica, se destaca la necesidad de desplegar líneas de trabajo sostenidas en el tiempo. La afirmación del referente del SEN-Indec ilustra este punto de vista, ya que indica la necesidad de establecer estrategias a largo plazo *“por el cambio cultural y de gestión que implica y por la necesidad imperiosa de que se mantengan la calidad y metodología de registro para que sean adecuados para la producción estadística.”* (Noviembre, 2019)

Como ejemplo de estrategias alternativas, las funcionarias del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda comentan que las políticas públicas implementadas por el nivel nacional también pueden ser ejemplo e incentivo para que los municipios avancen en estos aspectos, en la medida que apoyen, exijan y comprometan a los municipios a presentar propuestas de intervenciones más complejas. De esa forma, los municipios que ejecutan programas y trabajan articuladamente con el gobierno nacional en proyectos de infraestructura, por ejemplo, también necesitan capacidades de gestión e información local, para poder realizar todas las instancias de trabajo.

Por otro lado, surge en las entrevistas que la falta de continuidad de programas y proyectos en las gestiones locales es un factor que influye de forma negativa sobre la posibilidad de proyectar políticas de carácter más estructural. Esto se debe a que los cambios de conducción en la gestión suelen implicar un giro rotundo en las políticas llevadas adelante. Muchas veces se modifican también los equipos técnicos, *“lo que complica el mantenimiento de criterios de los sistemas y metodologías de trabajo necesarios para la producción estadística. Este tipo de trabajo demanda un proyecto estatal que dure en el tiempo.”* (Luis, SEN-Indec, Diciembre 2019)

Este testimonio destaca una percepción que en la bibliografía se denomina volatilidad y debilidad en términos institucionales. Eso refleja la dinámica de constantes vaivenes políticos, que conllevan a modificar el rumbo de los lineamientos políticos y programáticos

en cada cambio de gestión. Como ya se ha mencionado, para sortear estas debilidades es menester institucionalizar las estrategias diseñadas, creando políticas de Estado que se sostengan más allá del partido político que asuma la gestión.

Para eso, por ejemplo, se podrían buscar estrategias para formalizar las políticas y acciones mediante ordenanzas emanadas del legislativo local⁵³. O también, por medio de un entramado más complejo de articulación con otros organismos e, incluso, con la sociedad civil. Esas estrategias podrían aumentar el costo de desarmar una acción ya que se supone que cuenta con un mayor nivel de legitimidad. Las alternativas mencionadas para generar estrategias sostenibles en el tiempo indican la influencia de la manifestación de las capacidades relacionadas al componente legal-institucional. Se reconoce, así, el valor de la capacidad de incorporar las acciones diseñadas en el ámbito formal/legal para garantizar mayor estabilidad institucional y continuidad en las estrategias diseñadas para producir y acceder información. De forma general, se aborda la relación planificación y producción de información, y se vuelve a destacar la influencia de los elementos de los componentes liderazgo y diseño organizacional. Eso porque la planificación depende tanto de la instancia política y del proceso decisorio jerárquico, como de los componentes que le den operatividad.

Se evidencia, por lo tanto, la estrecha relación entre las capacidades que permiten a un municipio generar información, con aquellos que favorecen el diseño de una planificación en el nivel local. De este modo, surge como indicio que los gestores locales capaces de generar planificaciones y procesos innovadores y complejos de gestión también podrán estar atentos a las necesidades de producción de información y a generar las condiciones para su producción o acceso.

⁵³ El referente del SEL-Indec aludió a dos ejemplos de institucionalización referidos a los municipios de Crespo y Bariloche. Para dicho proceso, ambos tomaron las recomendaciones del Programa SEL para la redacción de ordenanzas que formalizan la implementación de Oficinas Municipales de Estadísticas.

5.2.3. Limitaciones de la información estadística oficial para la gestión local

Los resultados de las entrevistas muestran desafíos que surgen como consecuencia de la forma de producción estadística oficial en la Argentina. Eso se da debido a las características de la normativa que define el conjunto de competencias del organismo rector y sus objetivos. A eso se suma el formato establecido de los operativos e informes oficiales, que lleva a que la estadística oficial muchas veces carezca de utilidad para los procesos de toma de decisión cotidianos de las gestiones locales. Varios de los aspectos que inciden en esta situación, tales como la temporalidad, la territorialidad, la temática abordada y el alto costo que conllevan, fueron mencionados por los entrevistados y se detallan a continuación.

En relación con la temporalidad de la producción y publicación de la información estadística, se destaca la periodicidad de algunos de los operativos estadísticos nacionales. El principal ejemplo mencionado es el Censo Nacional de Población y Vivienda de la República Argentina. Este instrumento, si bien permite recolectar una gran cantidad de datos sobre la totalidad de la población, se lleva a cabo cada diez años. Ese período es el motivo principal que algunos indican como el responsable de la falta de sustento fáctico para la toma de decisiones en el marco de las políticas en el nivel local, ya que el censo aporta información que las demás fuentes actuales no logran proveer.

Cabe destacar que la información censal tiene esa temporalidad por distintos motivos: por el alto costo al erario público que representa y por la alta complejidad que implica el operativo en todo el territorio nacional. A su vez, la naturaleza de los datos que recolecta permite realizar análisis de procesos sociales de largo plazo, como el crecimiento demográfico o cambios en la estructura social de un país. Sobre eso la referente de la DPE-PBA señala que *“los censos son cada diez años porque los cambios que se suelen medir son lentos, paulatinos y el operativo censal es muy caro.”* (Gisela, DPE-PBA, diciembre, 2019). De esta observación se desprende la necesidad de utilizar alternativas a la fuente censal,

para que al menos parte de la información producida en ese marco pueda ser actualizada y utilizada, considerando las necesidades de la gestión local.

Otra dificultad en relación con la temporalidad está dada por la forma en que se procesan los datos por los distintos organismos productores de estadísticas. Si se toma el ejemplo del área de salud, las estadísticas vitales que se realizan de forma anual demoran aproximadamente un año en el procesamiento de la información y su posterior publicación.

A partir de lo mencionado, se evidencia que las características que presenta parte de la producción de la estadística oficial, en líneas generales, no permiten ni un monitoreo del comportamiento de los distintos fenómenos ni tampoco evaluar los impactos de las políticas por parte de los equipos administrativos y autoridades, principalmente en el corto plazo.

Otro desafío mencionado por algunos entrevistados en torno al uso de la información estadística oficial para la gestión local es el nivel de desagregación de los datos, es decir, el territorio al cual hace referencia la información. Sobre eso, la referente de la Dirección de Relaciones Municipales indica que *“con suerte las estadísticas nacionales alcanzan el nivel de (desagregación) departamento, pero no el nivel de gobiernos locales”*. Explica que, además del censo, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) produce datos interesantes y tiene mejor actualización, pero toma como base a los aglomerados⁵⁴ urbanos, *“haciendo que no sea una información útil para la mayor parte de las gestiones municipales”* (Juana, Dirección de Relaciones Municipales, Noviembre, 2019).

Como ha señalado el referente del SEL-Indec, en la Argentina existen solamente cuatro provincias en las cuales coincide el departamento con el municipio. En las demás, cada departamento contiene varios municipios, incluso hay territorios provinciales que no

⁵⁴ La cuestión de la pertinencia territorial también se puede contemplar en algunas mediciones como la EPH, mencionada anteriormente por la referente del Ministerio del Interior. Estas encuestas son realizadas en aglomerados urbanos, lo que hace posible tener solamente la información desagregada de los municipios que la componen, generando el desafío de cómo utilizar esa información para los demás municipios. Es decir, la EPH permite realizar lecturas, análisis y aproximaciones fundamentales en el contexto de las estadísticas actuales, pero la información producida tiene limitaciones para que los municipios la utilicen en el desarrollo de sus propias políticas.

tienen una gestión de gobierno local a cargo. Eso trae como consecuencia que algunos municipios no dispongan de cierto tipo de información, ya que suelen venir agregadas por departamento⁵⁵. Como menciona el entrevistado de referencia: *“Puede llegar a ver el dato desagregado, pero no coincide con sus límites”*.

Una alternativa posible para subsanar el obstáculo del nivel de desagregación en algunas operaciones estadísticas sería poner en práctica la metodología de codificación de los gobiernos locales publicada por el Indec. Pero, según el referente del SEL-Indec, el código de gobierno local existe hace casi quince años y, sin embargo, dentro del organismo no se conoce y no se utiliza de forma ampliada.

En las entrevistas a agentes nacionales y provinciales no aparece como un problema central la temática y el tipo de información producida, en términos de lo que necesita un municipio para planificar. No obstante, la directora de Relaciones Municipales resalta que parte de la información necesaria para la gestión local podría ser alcanzada con la mejora del uso de los RA: *“Hay algunos tipos de datos para los cuales se recurre tradicionalmente a los censos pero otros, como contaminación del aire o la calidad del agua, dependen muchas veces de los datos registrales de las empresas que manejan el tema”* (Juana, Dirección de Relaciones Municipales, noviembre 2019).

En el mismo sentido se expresa el referente del SEL-Indec sobre las cooperativas de servicios públicos, que tienen en base registral información valiosa acerca del consumo de electricidad, por ejemplo, en el caso de las cooperativas de energía. La información proveniente de esos actores, si los datos están bien actualizados, es posible que se aproximen a la calidad lograda en un operativo censal.

⁵⁵ En el diálogo con la afirmación del referente del programa SEL-Indec, surge como ejemplo el municipio de Crespo de la provincia de Entre Ríos, cuyo límite territorial de la ciudad representa el 5% del departamento. En ese caso, la oficina municipal de estadística tiene que procesar algunos datos para obtener una aproximación de la información sobre su realidad.

Los aspectos mencionados hasta el momento permiten identificar la correlación entre aspectos normativos en el diseño de la política estadística nacional, pero también habilidades relacionadas al componente diseño organizacional. Eso porque está en juego la posibilidad de implementar de forma concreta estrategias y políticas necesarias para poder generar información en el nivel local.

Por último, se estima que las estadísticas oficiales nacionales y provinciales no son elaboradas considerando al municipio como destinatario. Esto remite a la ausencia de una normativa que comprometa o sancione a los entes nacionales y provinciales en actuar en ese sentido. Se identifica, una vez más, la relevancia del componente legal-institucional.

Además, como el municipio es un ente federativo y parte de un entramado normativo del Sistema Estadístico Nacional, Provincial y Local, las habilidades relacionadas con el componente legal-institucional presentan un rol importante para poder diferenciar competencias e incidir sobre otros niveles jurisdiccionales.

Cabe resaltar que la relevancia de una política de sistematización de datos municipales no debe ser interpretada solamente como una necesidad de la gestión local. Eso porque, por ejemplo, los servicios municipales pueden ser muy estratégicos para acceder a la población más vulnerable, cosa que los demás servicios no logran. Sobre eso, el referente del SEL-INDEC precisa: *“Hay personas que no van a la oficina de Anses, pero sí al municipio a pedir alguna asistencia y eso se registra en un cuaderno, una ficha, y en ningún otro lugar queda ese registro. Incluso puede no tener el DNI, pero hay un registro en el municipio.”* Y complementa afirmando que hay una subestimación del municipio, empezando por la subestimación por el propio municipio que no reconoce el valor de la información que dispone (Juan, SEL-Indec, Julio, 2021).

La implementación de las alternativas destacadas para lograr la producción y acceso de estadísticas locales sería resultado de un proceso de intensa articulación

interjurisdiccional. Se debe poner en marcha, por lo tanto, un proceso que contemple las capacidades involucradas con el componente capital de articulación. Eso permitiría lograr los acuerdos de carácter político, que posibiliten una instancia que armonice las necesidades y/o posibilidades de generación de información estadística de los municipios.

5.2.4. El rol de los organismos estatales en la disponibilidad de información

A lo largo de las entrevistas se pudo identificar tres tipos de roles que desempeñan (o deberían desempeñar) los organismos provinciales y nacionales para que los municipios dispongan de información. El primero sería el estímulo, la asistencia técnica a equipos municipales y/o financiamiento de políticas en el nivel local. El segundo es el rol de coordinar y/o establecer la estandarización de metodologías y criterios estadísticos. El tercero el de producir y publicar información relevante para el municipio, considerando tanto los organismos netamente estadísticos, como al resto de los ámbitos gubernamentales que en el marco de los programas y acciones registran y generan información.

El análisis de las entrevistas permite dar cuenta cómo cada agente percibe el rol del organismo que representa. Como resultado, se identifican convergencias y divergencias entre la perspectiva de cada representante sobre el rol que cumplen y/o deberían cumplir. En ese marco, se puede destacar la influencia de las capacidades relacionadas con los componentes *capital de articulación*, en la medida en que a la política de información es inherente la interrelación, y *legal-institucional* ya que se percibe la ausencia de una normativa que establezca roles claros, la obligatoriedad y eventual sanción por el no cumplimiento de las funciones de los distintos actores.

En cuanto a la función del organismo rector de las estadísticas, el representante del SEN-Indec afirma que a través de sus programas apoyan la cultura estadística de los municipios y las capacidades necesarias para ello. Comprenden que su rol es “*fomentar la creación de oficinas municipales de estadísticas que surjan por iniciativa propia*” (Luis,

Indec, diciembre, 2019). Es decir, interpreta como su responsabilidad fomentar la participación de los municipios en las estadísticas, propiciar acciones de capacitación y eventualmente apoyar algunos procesos locales, reconociendo que el trabajo junto a los municipios es de vital importancia. No obstante, el organismo se enfoca estratégica y centralmente en las actividades estadísticas tradicionales (censos y encuestas).

Asimismo, reconoce el rol que asumen como organismo nacional en relación con la creación de parámetros comunes, ya que menciona como un gran desafío para el Indec “*la homogeneización a nivel nacional de indicadores locales*”. Sin embargo, manifiesta que no se ha avanzado en ninguna acción concreta. A su vez, señala que indicadores municipales⁵⁶ podrían ser estandarizados y tomados en cuenta a nivel nacional como indicadores de actividad económica, constituyendo un complemento o un reemplazo al censo económico⁵⁷.

El punto de vista del agente sobre el rol de las DPE indica que lo considera con gran potencial para la vinculación con los gobiernos locales. Entiende, por lo tanto, que “*las DPE son y tienen que ser la referencia de los gobiernos locales en cada jurisdicción en la temática de producción de información*” (Luis, Indec, Diciembre, 2019).

Desde esa mirada, el Indec como organismo nacional tiene la competencia para generar instancias de sensibilización, capacitación y asistencia técnica y proponer la homogeneización de indicadores nacionales, mientras las DPE asumen la responsabilidad de llevar adelante estrategias conjuntas con los municipios de forma más concreta.

La entrevista al coordinador del SEL-Indec⁵⁸ proporciona visiones coincidentes y discrepantes a la presentada por el referente del SEN-Indec. Una de las coincidencias es el reconocimiento de centralidad normativa del Indec, como referencia para la orientación metodológica y para armonizar los parámetros para la producción de información. Se

⁵⁶ El director del SEN menciona tres indicadores en especial: (i) habilitación de comercios e industrias, (ii) permisos de construcción y (iii) empleo público municipal.

⁵⁷ Es un relevamiento estadístico exhaustivo que se realiza sobre el conjunto completo de unidades económicas que pertenecen a una población o un universo determinados.

⁵⁸ El referente entrevistado fue coordinador del programa de 2016 a 2018.

encuentran similitudes de pensamiento también en cuanto a la comprensión sobre el rol de las DPE. No obstante, propone un rol más activo del Indec de promocionar las acciones de fortalecimiento de las provincias para que esas desarrollen el trabajo en articulación con los municipios. En ese sentido, indica que en la vigencia del Programa SEL *“la perspectiva era que el Indec hiciera una propuesta de capacitación para equipos DPE y municipios, para que después de un proceso profundo la DPE siguiera a cargo del trabajo”*.

El principal punto de desacuerdo con la visión del SEN-Indec se da por su punto de vista sobre la importancia de proponerse una política pública para la disponibilidad de información para los municipios desde el Indec. Esa política nacional, según su punto de vista, se daría a partir de combinar: (i) las acciones de asistencia técnica a los gobiernos locales, articuladas con las provincias, (ii) el trabajo interno de áreas estadísticas para revisión de la forma de desagregación del dato y (iii) la armonización de criterios a nivel nacional.

Las entrevistas a referentes de las DPE muestran miradas distintas sobre su rol frente a los municipios. En líneas generales, estos organismos articulan con los municipios de su territorio para la ejecución de las operaciones estadísticas establecidas a nivel nacional, para algunos operativos provinciales y, eventualmente, para trabajos locales de forma puntual a solicitud y en coordinación con el municipio.

De las DPEs entrevistadas, la de la provincia de Buenos Aires fue la única que manifestó un trabajo activo junto a los municipios, más allá de los operativos usuales. La referente de la DPE-PBA pudo aportar algunas acciones de estímulo a la producción de información estadística con base en los RA. Las demás DPE relatan implementar capacitaciones y asistencia técnica de forma esporádicas a demanda de los municipios, sin una estrategia sistemática.

El referente de la DPE de Santa Fe explica la reducida intervención por parte del organismo provincial junto a municipios por la autonomía que gozan. A su vez, agrega que sería competencia de cada municipio diseñar su política de producción y acceso a información, despegando del organismo la responsabilidad de tomar la iniciativa y/o liderar algún proceso de trabajo en la temática.

Además, problematiza la idea de que cada municipio tenga su propia oficina de estadística, teniendo en cuenta las características poblacionales, estructura productiva y dimensión de algunos departamentos. Indica también que *“no tendría sentido que cada una mida por su cuenta algunos aspectos, pero eso gana relevancia si se piensa más ampliamente en los fenómenos que van a medir y que tienen origen e impacto más allá de las fronteras del municipio”* (Fabio, DPE Santa Fe, abril 2020). Sugiere, por lo tanto, la alternativa de estructurar estrategias conjuntas entre municipios con características homogéneas. En ese caso, entiende que la iniciativa de articulación intermunicipal corresponde a los propios municipios y que la provincia eventualmente podrá colaborar según las necesidades que se presenten.

Las entrevistas a los referentes de Entre Ríos y Río Negro muestran una postura parecida al afirmar que la iniciativa debe surgir de los municipios. Sin embargo, en su rol como DPE realizan capacitaciones y asistencias técnicas a los municipios que demuestran interés, y tienen capacidad de llevar adelante acciones como la realización de encuestas y desarrollar procesos de uso de RA para fines estadísticos.

El referente de la DPE de Río Negro cuenta la experiencia de la oficina Municipal de Información de Bariloche, que logró constituir un proceso sistemático de producción de información, contando con fuerte apoyo de la DPE.

Uno de los elementos que emergen de las entrevistas en relación con el diseño de políticas de disponibilidad de información son los desafíos en la articulación de las DPE con

los municipios. Los referentes manifiestan la complejidad de realizar acciones, considerando las diferentes dinámicas y las particularidades de las capacidades estatales de cada equipo municipal.

Respecto de la provincia de Entre Ríos, el referente de la DPE relata diferentes experiencias de los últimos años, en que la dinámica política municipal terminó haciendo inviables las acciones que planifican implementar. Comenta que en 2015 y 2016 realizaron acciones de aproximación a municipios que mostraron interés, pero durante el proceso electoral todas las acciones fueron suspendidas. También manifiesta que frente a distintas experiencias de la DPE no encontraba interlocutores válidos en los municipios como para iniciar un proceso de trabajo más estructurado, a lo que se sumaban distintos problemas políticos y de conflictividad en algunas zonas, que derivan en una situación complicada para la actividad municipal.

Por su parte, la referente de la DPE de Buenos Aires hace referencia a problemas parecidos, en cuanto a no encontrar respuestas de los municipios en propuestas de trabajo para la creación de indicadores municipales. Comenta que en algunas oportunidades no encontraban un interlocutor comprometido en el municipio. Y cuando se podía establecer una relación con un referente, este no siempre tenía la capacidad o poder de lograr la información o llevar adelante el trabajo coordinado con las otras áreas municipales.

En el caso de la DPE de Córdoba, se destaca como fundamental trabajar de forma más cercana con los municipios y la necesidad de estimular y generar capacidades locales. No obstante, se presenta el gran desafío de lidiar con municipios autónomos (caso particular de esa provincia) y una gran cantidad de municipios (más de 400) y variedad de tipos de gobiernos locales.

Retomando el enfoque de funcionarios nacionales, la referente del Idera⁵⁹, al igual que otros agentes, refuerza la posición estratégica de las DPE para coordinar los procesos de fortalecimiento para los municipios. Considera que es el organismo que concentra el mayor conocimiento sobre las especificidades referidas a los municipios de su territorio y, por eso, *“es quien podría aportar a que se consideren las desigualdades entre los municipios dentro de la misma provincia”*. (Lucila, Idera, Diciembre 2019).

Lo que se puede analizar hasta el momento es que hay un reconocimiento general de la función de capacitación y asistencia, al mismo tiempo que se encuentran divergencias en cuanto a la responsabilidad de llevar adelante procesos y realizar la articulación entre provincia y municipios y entre los propios municipios. La poca claridad de competencia por llevar adelante dichos procesos y del rol de cada actor y nivel jurisdiccional pueden ser considerados un gran desafío para la implementación de políticas concretas de producción de información local. En este punto se puede verificar una vez más la conexión entre los componentes legal-institucional y diseño organizacional.

En las entrevistas a los agentes de las DPE no hubo mención relevante sobre la relación con el Indec y la vinculación con municipios. Eso podría indicar que no está en la agenda de esos organismos la articulación para la estandarización de criterios metodológicos a fin de garantizar la comparabilidad de indicadores municipales a nivel nacional.

Específicamente en cuanto a la posibilidad de que los municipios accedan a información para su gestión producida por otros organismos, las afirmaciones de los funcionarios hasta el momento permiten explorar algunos caminos.

Para profundizar en esos aspectos, se podría proponer las a los agentes que buscan acceder a información: *¿cuáles son las fuentes de información existentes para obtener el dato que se necesita?, ¿en el marco de qué política pública se produce? y ¿cómo se podría*

⁵⁹ La referente del Idera coordinó los grupos de trabajo y asambleas que se realizan junto a organismos nacionales, provincias, municipios e instituciones académicas, en el marco de la implementación de programas de georreferenciación.

acceder?, ¿la información está publicada en formato abierto?, ¿hay marco legal que lo reglamenta? Estas cuestiones implican, a la vez, la contracara de quién tiene la competencia sobre la política pública que produce esa información, a quienes se les podría hacer las siguientes preguntas: ¿cómo se registran los datos en el marco de la gestión?, ¿cómo son publicadas y compartidas? y ¿quiénes son los destinatarios de la información que se publica?

Por un lado, se considera responsabilidad del municipio conocer la lógica de la producción de información de otras jurisdicciones, sectores, y organismos y articular con distintos actores para buscar información útil para su gestión. Por otro, algunos entrevistados se refieren al rol de los responsables de las políticas de producción de información y de los que tienen competencia sobre la política pública de la cual surgen los registros administrativos, que luego produce información útil al municipio.

No todos los entrevistados tienen claridad sobre cuáles son las trabas existentes para que los municipios accedan en la práctica a información de otros organismos. Al mismo tiempo, resulta evidente que para muchas de las personas entrevistadas, como el representante del SEN-Indec, el problema es la falta de estandarización de la información para el uso de estadística con base en RA. La participación de ministerios y organismos nacionales y provinciales, por lo tanto, sería fundamental para determinar los criterios de producción de datos registrales en el marco de los programas.

Sobre estos aspectos, el entrevistado que abordó el tema con mayor profundidad fue el referente de la DEIS⁶⁰. Manifiesta que la articulación con el municipio para el intercambio de información sería más fácil si hubiese una contraparte clara con quien relacionarse y establecer el intercambio de información: *“Debería haber un referente municipal con quien la provincia pudiera articular y dar la información (...) si existe una oficina, con el nivel*

⁶⁰ El referente de la DEIS fue el único de los entrevistados que representa un organismo que tiene la función de producir información estadística oficial sectorial. Por esa cuestión, en el presente análisis se encuentra mayor prevalencia de ejemplos del Sistema Estadístico de Salud.

que tenga, debería ser el referente de la provincia para ese tipo de intercambio de información” (Víctor, DEIS, marzo 2020).

Esas afirmaciones permiten retomar las acciones que se dan en la política pública local, en el marco del federalismo, en el cual la temática de la división de competencias y el rol asignado a cada área u organismo es clave para que se establezcan las relaciones interjurisdiccionales. Aquí se puede destacar la relevancia del componente de las capacidades estatales *legal-institucional*, porque la calidad de la vinculación entre los diferentes actores dependerá de la función que cada uno cumple en el engranaje y de la capacidad que tengan de diseñar sus estrategias técnicas y políticas. La mayor claridad en cuanto a la definición de responsabilidades podría simplificar la tarea de articulación y de respeto a la normativa vigente.

En ese sentido, se identifica que las alternativas a ser implementadas van a depender de la puesta en práctica de las capacidades estatales relacionadas a los componentes estructuras y procesos de coordinación y al capital de articulación. Eso se da en la medida que se identifica que (i) algunos municipios no están organizados internamente para asumir esos procesos y no coordinan entre áreas, (ii) no siempre se encuentran referente municipales idóneos y capacitados para tratar con otros niveles jurisdiccionales, es decir, no hay institucionalidad diseñada que permita mejor articulación y fundamentalmente y (iii) no es frecuente que exista la decisión política por parte de la autoridad local para que estas acciones se concreten.

Por lo expuesto, si bien los gobiernos locales deberían ser los principales interesados en la producción de datos desagregados a nivel territorial, se requiere una mayor responsabilidad y compromiso de las instancias de gobiernos provinciales y nacionales. Ese compromiso podría implicar adecuar el sistema estadístico nacional y provincial a las necesidades de los gobiernos locales. Es un proceso de ida y vuelta entre las instancias

locales, provinciales y nacionales, observable en el modelo del federalismo cooperativo. En ese contexto, se identifica la dinámica de competencias superpuestas y muchas veces ambigua que deja margen para que la coordinación dependa de incentivos más que de sanciones.

5.3. Análisis según la dimensión técnico-metodológica de las políticas de producción y acceso a información local

La producción y acceso a información presentan elementos técnicos y metodológicos relacionados con la infraestructura necesaria para el trabajo informático y las herramientas desarrolladas para ese fin. Además, se ubican en esa dimensión los conocimientos metodológicos para las operaciones estadísticas y el tratamiento de los registros administrativos para su conversión en información estadística. Se constatan también puntos de diálogo con la dimensión político-institucional, una vez que se muestra fundamental la articulación de los saberes técnicos con la gestión pública y el diseño de políticas locales e interjurisdiccionales.

Cabe destacar que en este estudio los sistemas de información son considerados como una herramienta inserta en la gestión. Se conecta, de esa forma, con el flujograma y procesos de gestión en el contexto de la implementación de determinadas políticas.

5.3.1. Infraestructura - conectividad, digitalización e informatización

De las entrevistas, se desprende que algunos de los desafíos para la utilización de distintos sistemas están conectados a cuestiones de infraestructura de los municipios. Se relacionan con los estándares mínimos necesarios para que un establecimiento pueda instalarlos y utilizarlos, entre los cuales lo más mencionado fue la conexión a internet. Así se mencionó la limitación de conectividad en muchos municipios argentinos. Según la directora de Relaciones Municipales, *“hay problemas de estructura de la conexión a internet. En algunas provincias, los funcionarios y técnicos dependen eventualmente de*

paquetes de datos propios para poder conectarse.” (Juana, Dirección de Relaciones Municipales, Noviembre 2019)

Las palabras de la referente del Ministerio del Interior muestran algunos temas centrales. Por un lado, la desigualdad de estructura entre los municipios en la Argentina, lo que genera, desde la perspectiva del gobierno nacional, un gran desafío para poder proyectar políticas extendidas en todo el territorio. Por otro, la limitación de algunos municipios para utilizar herramientas como sistemas informáticos.

No obstante, para que se puedan implementar sistemas de información hay un paso anterior para dar en términos de informatización y digitalización de los documentos que históricamente se manejan en papel. Como afirma la referente de la Dirección de Planificación Territorial, *“en la Argentina hay muchos (municipios y dependencias) que no están informatizados. En estos casos hay un largo camino a recorrer.”* (Luciana, Desarrollo Territorial, Noviembre, 2019)

Por informatización hacen referencia a la existencia de computadoras con especificaciones técnicas acordes con las necesidades del software y sistemas actuales y también al cambio de paradigma que implica reemplazar herramientas en papel, como planillas y formularios, por formatos digitales. Para poder utilizar la potencia de la producción de información, hay etapas como estas a tener en cuenta para que la información registrada en la gestión pueda estar digitalizada, sistematizada e integrada. Los aspectos anteriormente abordados vuelven a destacar la relevancia de los recursos necesarios para financiar estas iniciativas, considerando la compra de equipos informáticos y eventualmente el software y sus respectivas licencias.

Cabe destacar que hay sistemas de información que son de utilidad para los procesos de gestión cotidiana, pero que no necesariamente permiten producir reportes y generar análisis y reflexión sobre la propia política. Eso amerita un correcto diseño del sistema,

considerando la definición de los campos de los formularios, la posibilidad de integrar distintas áreas de la gestión, de sistematizar la información y generar reportes.

Además de contemplar que el software de sistemas tenga costos accesibles, hay distintas definiciones técnicas con impacto financiero. Algunas alternativas para considerar son los programas de código abierto, para que el proceso de renovación, aplicación y adaptación de los sistemas sea viable y no implique gastos que hagan insostenibles la continuidad de su utilización.

Algunos de los funcionarios a nivel nacional, como las referentes del Ministerio del Interior, mencionaron que desde el gobierno nacional hubo líneas de acción para fomentar la digitalización de las gestiones locales⁶¹. Además, algunas otras iniciativas vinculadas a la planificación territorial, por ejemplo, que tenían como parte del proyecto la entrega de equipos informáticos, con el objetivo de fortalecer los recursos municipales.

Estas acciones podrían ser tomadas como alternativas desarrolladas desde el nivel nacional, en términos de coordinación e implementación de políticas, que en su estrategia contemplan el fortalecimiento de las capacidades estatales locales, avanzando en el camino de la informatización. En esta instancia, se puede identificar que la manifestación de los componentes de las capacidades estatales no es un aspecto solamente relacionado con los gobiernos locales. La corresponsabilidad que implican las políticas estadísticas indica la influencia de los elementos que forman parte del componente capital de articulación en todos los actores de los distintos niveles jurisdiccionales.

Además, otras capacidades que se destacan son las relacionadas a los componentes de sistemas de información y gestión y medios financieros. Cómo son centrales las cuestiones de infraestructura, se requiere con especial énfasis la capacidad de aprovechar la tecnología para crear alternativas locales de producción de información aun en contextos no favorables.

⁶¹ Se destacan proyectos de expedientes electrónicos, gestión de turnos del hospital, catastro, registro de comercios, cobro de impuestos y sistemas de información para registro de camas en hospitales.

Para eso, sin lugar a duda, están también en juego las posibilidades financieras del municipio de costear y buscar financiamiento alternativo al presupuesto municipal.

También se puede identificar la conexión entre los componentes de diseño organizacional y capital de articulación, ya que el aprovechamiento de la tecnología está conectado con la incorporación de nuevas prácticas en los circuitos de trabajo de la gestión. Estos nuevos circuitos pueden requerir la implementación de políticas en articulación con otros niveles jurisdiccionales, mencionadas anteriormente como alternativa.

5.3.2. Capacitación de los recursos humanos para las políticas de disponibilidad de información

Además de la infraestructura, a partir de las entrevistas se puede identificar la relevancia del conocimiento técnico de los equipos locales. Esa capacidad se refiere a la incorporación de las nuevas tecnologías y del conocimiento metodológico como, por ejemplo, formas de procesamiento de datos para producir información estadística.

Otro aspecto relevante que emerge de las entrevistas es la necesidad de reforzar la capacidad de crear sistemas de información que fortalezcan los procesos de gestión cotidiana y que, a la vez, puedan apoyar los mecanismos de toma de decisión.

Profundizando⁶² la relación entre la información, diseño de políticas y la gestión, los referentes del Programa MCS, destacan el desafío de establecer sistemas y metodologías que contemplen no solo la necesidad urgente de información para la gestión y la política cotidiana, sino también construir un proceso de largo plazo.

En esta línea, reportan la escasez de equipos capacitados para la complejidad que exige la temática: *“Hay muy poco recurso humano que entienda la sensibilidad de la*

⁶² Vale aclarar que la temática de los sistemas se mostró presente en los equipos del Ministerio de Salud, que de todos los entrevistados son los que trabajan más directamente con aspectos técnicos junto a equipos municipales. Por eso, las siguientes consideraciones tienen fuerte acento en el área de salud, pero por lo visto hasta el momento los análisis podrían ser extensibles a otras áreas como desarrollo social o transporte y vialidad, por ejemplo.

información y la información aplicada a la gestión y a la política.” (Bruno, Programa MCS, octubre, 2019).

En definitiva, la posibilidad de que un municipio tenga acceso a información implica tanto conocer los canales para encontrarla, como poder procesarla y utilizarla en la gestión local. Al respecto, otro referente del Ministerio de Desarrollo Social y Salud sostiene la importancia de la capacidad de plasmar en la realidad los aprendizajes: *“El que entiende el problema, lo interpreta ahora genera políticas y después las evalúa, porque quizás hay algo que es invisible a su capacidad de análisis. Eso es parte de la capacidad institucional”* (Martín, Programa MCS, Octubre, 2019). En ese mismo sentido, señalan lo siguiente: *“Vos podés tener la información, pero ¿cómo la lees? ¿y qué lecciones sacás de eso? ¿cómo vinculás los temas entre sí? Ese es todo un entrenamiento que no lo hacen todos los municipios”* (Bruno, Programa MCS, octubre 2019).

La elección de determinados sistemas debe tener en cuenta el nivel de aprendizaje y de capacitación necesarios para su implementación, uso y la autonomía que les da a los gestores y usuarios. Pensando en la implementación de sistemas desde el ámbito nacional hacia los demás niveles, ese es un desafío destacado considerando la inversión necesaria en capacitar y transferir conocimiento a cada municipio. Como ejemplo, desde el Programa MCS comparten su experiencia junto a municipios: *“Nos costaba mucho transferir (conocimiento), dejar capacidad instalada y, al mismo tiempo, poder llevar adelante algunas cosas que suenan muy bien desde la 9 de Julio, pero que después en la práctica (las jurisdicciones) funcionan como grupos separados. Provincia, por un lado, Nación por otro.”* (Bruno, Programa MCS, octubre 2019).

Los aportes de las entrevistas, en cuanto a la necesidad de capacitación, dan un lugar destacado a la influencia de los elementos del componente personal. Para que sean viables las políticas locales de producción y acceso a información es central contar con un conjunto

de condiciones, entre ellas, la estructura del personal en la gestión y su capacitación. Entre todo lo que implica el fortalecimiento de los equipos, se puede afirmar que se requiere también el capital de articulación, en la búsqueda de superar las restricciones o condicionamientos del contexto local. Eso se debe a la necesidad de poner en práctica un conjunto más amplio de habilidades, entre ellas el diseño y puesta en marcha de programas interjurisdiccionales, tema que será tratado con mayor profundidad en el próximo apartado.

5.3.3. Diseño de los sistemas de información y su uso en las políticas públicas locales e interjurisdiccionales

Como ya se ha visto, los desafíos de producción de información en el nivel local muchas veces se resuelven y traducen en la práctica en el diseño y uso de las herramientas de gestión. Sobre eso, los actores que trabajan con la temática, como el representante de la DEIS⁶³ y del Programa MCS, indican como desafíos la limitación del diseño de algunos sistemas. Principalmente la rigidez que presentan deja poco margen para que logren moldearse a las diferentes necesidades de gestión, o a las particularidades de las distintas provincias y municipios que lo implementan.

En ese sentido, el agente del Programa MCS afirma que *“los sistemas de formación no tienen plasticidad. Es como que yo te lo bajo, vos tenés que tomarlo o dejarlo y adaptarte”* (Bruno, Programa MCS, Octubre 2019), haciendo referencia de forma general a los sistemas implementados a nivel nacional. A partir de esta afirmación, se puede identificar la necesidad de lograr sistemas que superen ese nivel de centralismo, para que sea viable agregar, integrar y sistematizar la información de todas las unidades que compongan la política. Las herramientas, por lo tanto, deben contar con las habilidades del componente *capital de articulación*, para una mejor calidad de la relación entre las jurisdicciones. En diálogo con lo anterior, los referentes del Programa MCS complejizan el debate,

⁶³ Dirección de Estadísticas e Información de la Salud del Ministerio de Desarrollo Social y Salud.

considerando que frente a una eventual imposibilidad o dificultad de generar sistemas flexibles, existe la posibilidad de que los sistemas puedan dialogar, a lo que se llama interoperabilidad. Tales cuestiones se presentan como técnicas y metodológicas, ya que se relacionan con la programación y diseño de sistemas de información y de gestión.

Como afirman los agentes, los problemas de salud no reconocen fronteras jurisdiccionales, así como muchas de las temáticas que necesitan de la intervención del Estado por medio de políticas públicas. Para contemplar esa complejidad, consideran como indispensable la articulación entre nación, provincia y municipios: *“Es necesaria la articulación y para conformar un sistema de información, marcar cuáles son los actores claves que van a conformar este sistema de información y empezar a coordinar”* (Bruno, Programa MCS, Octubre, 2019). Esta afirmación refuerza la cuestión de que el diseño de la política nacional, por lo general, no tiene en cuenta al municipio como destinatario de la información. Como consecuencia, los propios agentes que en territorio cargan los datos en el sistema no cuentan con información para su gestión.

Esto puede ser ilustrado por el aporte del agente del Programa MCS: *“Los sistemas de información a veces cumplen funciones que solo sirven a nivel central.”* Y complementa; *“Hay programas que no permiten que el efector haga un seguimiento de los problemas de salud de su territorio, ni tampoco para que la use en la toma de decisión”* (Bruno, Programa MSC, octubre 2019). Al apartar a los agentes locales de la planificación del sistema y no brindarles acceso a la información (que ellos mismos cargan) para el seguimiento de la propia actividad, el trabajo de los agentes en el territorio va perdiendo sentido, generando una baja en la tasa de registro. Los agentes de Programa MCS aseguran que *“en salud, la mayoría de los datos se inician en los efectores del territorio. Cuando la información no vuelve a quien carga el dato, para él entonces pierde sentido la carga y fracasa el sistema de información”*. A partir de allí, se desprende que una de las bases fundamentales para el

éxito de un sistema, según los entrevistados, es que resulte de utilidad práctica para la gestión local.

Entre las diferentes alternativas mencionadas por los entrevistados de herramientas desarrolladas por municipios existen algunos desarrollos de sistemas como, por ejemplo, las historias clínicas digitales⁶⁴, que permiten el uso para una gestión más integral y que producen datos que podrían ser usados para información estadística. Los ejemplos expresan una vez más la necesidad de la manifestación de un conjunto de capacidades estatales, como la interrelación entre capital de articulación, sistemas de información y gestión e innovación tecnológica y personal.

Otra mención se refiere a la utilización y desarrollo de aplicaciones adaptadas a celulares, conectados a sistema georreferenciados, según la temática que se necesite registrar. Sistemas como esos, de bajo nivel de complejidad de implementación, son alternativas que podrían simplificar los operativos y bajar el nivel de complejidad del uso de los sistemas. Podrían resultar, por lo tanto, más accesibles para usuarios con menores niveles de experiencia y capacitación, entre otros aspectos.

En suma, para pensar las posibilidades para la construcción de información en el nivel local, debe converger la manifestación de distintas acciones relacionadas a los componentes de capacidades estatales. Deben estar mancomunados el liderazgo con la decisión política de generación y uso de información y el capital de articulación que debe promover el poder político para lograrlo. Como consecuencia, está presente el diseño organizacional que permite planificar y crear la institucionalidad necesaria. Además, eso requiere un arduo trabajo, tanto de inversión pública en materia de herramientas informáticas y de conexión, como así también de formación de los equipos de trabajo que lo llevarán a cabo. Por lo

⁶⁴ Estos sistemas se implementan en municipios como Bahía Blanca y Olavarría, en la provincia de Buenos Aires.

tanto, se vuelven a identificar la influencia de las capacidades relacionadas a los componentes de personal y medios financieros.

5.4. Síntesis

El análisis de las entrevistas permitió identificar los desafíos, alternativas y las capacidades estatales que influyen en el desarrollo de las políticas públicas de información en el nivel municipal en la Argentina, en el período de 2016 a 2019. Eso se dio a partir del análisis a entrevistas realizadas a agentes nacionales y provinciales, contemplando los objetivos 1 y 2 del presente estudio.

El aporte de las personas entrevistadas fue analizado bajo dos dimensiones que permitieron destacar elementos institucionales y políticos, por un lado, y técnicos y metodológicos, por otro. A los fines analíticos, se dividieron los aportes de las entrevistas en desafíos y alternativas e identificaron las capacidades estatales categorizadas por distintos componentes. De esa forma, se explicita la influencia de las capacidades estatales para que la gestión (en cualquier nivel institucional) implemente las estrategias (alternativas) necesarias para sortear los obstáculos (desafíos) al acceso y/o a la producción de información en el nivel local.

En síntesis, para la dimensión institucional-política se observa que, en líneas generales, los municipios argentinos tienen un largo camino para incorporar la producción de información como una política pública local. A la vez, se reconoce que la producción estadística oficial de forma general en la Argentina carece de utilidad para los procesos de toma de decisión cotidianos de las gestiones locales.

En el análisis a partir de la dimensión técnico-metodológica, se identificó que existen distintos desafíos relacionados con los déficits de infraestructura de los municipios y el nivel de informatización. Además, las cuestiones que relacionan el uso de sistema integrados en

estrategias de políticas interjurisdiccionales indican un camino de fuertes desafíos, principalmente para contemplar los requerimientos del municipio y sus agentes.

A eso se suman los desafíos de la capacitación de los recursos humanos. En especial, en los municipios se destaca la importancia de fortalecer el uso y desarrollo de sistemas informáticos, como también la habilidad de interpretación y aplicación del conocimiento generado en las políticas locales.

En líneas generales, queda explícito que la superación de los desafíos dependerá, en gran medida, de la puesta en práctica de capacidades estatales, que fueron presentadas utilizando las categorías de componentes. De esa forma, a modo de síntesis se puede destacar que las capacidades relacionadas al componente liderazgo influyen en la posibilidad de reconocer la relevancia de la información para la toma de decisión. A su vez, las capacidades relacionadas al componente diseño operativo influye positivamente para que las definiciones políticas puedan verse plasmadas en una planificación, en un plan operativo y en nuevos procesos de trabajo.

A partir de ese punto, se despliega la influencia de las capacidades relacionadas a los componentes: legal-institucional que permiten reconocer el régimen de competencias y permitir dar un marco legal de las acciones de producción de información generadas; medios financieros para que la planificación diseñada sea presupuestariamente viable; estructuras y proceso de coordinación para permitir producir información de forma integrada en el nivel local; capital de articulación para que se desarrollen mejores relaciones interjurisdiccionales; sistemas de información y gestión de la innovación tecnológica para tomar decisiones con mayor nivel de precisión técnica adecuados a las necesidades de cada municipio y, por último, al componente personal, que se destaca las capacidades centrales para fortalecer los equipos en términos técnicos y políticos de los distintos niveles jurisdiccionales.

Capítulo 6. Prácticas locales para la producción y acceso a información según agentes municipales

6.1. Presentación

El objetivo de este capítulo es indagar sobre las acciones y prácticas llevadas adelante por agentes municipales para acceder y producir información destinada a la gestión local en el período de 2016 a 2019. Para ello, se presenta la visión de agentes municipales de distintas provincias argentinas, que tuvieron participación en acciones de producción de información en el marco de la gestión local entre los años en referencia determinado como marco temporal de la investigación. Específicamente, se caracteriza a aquellos factores institucionales-políticos y técnicos-metodológicos que influyen para que los municipios argentinos accedan y produzcan información para las políticas públicas locales.

Se presenta, entonces, el análisis realizado sobre los resultados obtenidos de la encuesta a 37 agentes de 22 municipios, provenientes de 7 provincias argentinas: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro, Santa Fe, Salta y Corrientes. Como ya se ha explicado en la fundamentación metodológica, la elección de los municipios se basó en seleccionar a algunos de aquellos que estuvieron implementando acciones relacionadas con la producción estadística local en el período seleccionado. Una vez identificados los municipios, se eligieron los agentes que tuvieran experiencia y que estuvieran involucrados con la temática en la gestión de gobierno entre 2016 y 2019.

El capítulo está ordenado siguiendo la estructura de la encuesta, que cuenta con preguntas cerradas, divididas en dos grandes ejes temáticos: *acceso* y *producción de información*. En ese sentido, el primer apartado de análisis está dedicado a las respuestas del primer grupo de preguntas, que apuntaron a conocer la mirada de los entrevistados sobre distintos elementos relacionados con el acceso a fuentes nacionales y provinciales, es decir, (i) la articulación con organismos provinciales y nacionales, (ii) la utilización de censos y

encuestas provinciales y nacionales, (iii) la utilización de registros administrativos generados por organismos locales, (iv) las dificultades para acceder a fuentes de otras jurisdicciones y (v) la valoración atribuida por parte de los agentes a dichas dificultades.

Los ejes mencionados anteriormente consideran el acceso a información estadística para la gestión local como la posibilidad con la que cuenta un municipio de disponer de información para su utilización, en aquellos casos que es producida por otros organismos de diferentes niveles jurisdiccionales. Además, esa información deberá ser oportuna, adecuada en términos de desagregación y su temática pertinente para la toma de decisión en el ámbito municipal. Esta definición se presentó en el capítulo 3 y se basa centralmente en las publicaciones del CNCPS (2019), ONU, Cepal y Celade (2006), Pol (2010), Schweitzwer (2019) y SEL (2016).

El segundo apartado examina el grupo de preguntas que explora las experiencias y percepciones de los agentes sobre las estrategias de producción de información elaboradas por la gestión local. Para ello se indagó sobre: (i) la utilización de censos y encuestas municipales, (ii) las herramientas utilizadas para producir, registrar y sistematizar la información municipal, (iii) la integración entre estas herramientas, (iii) la utilización de SIG, (iv) la integración de SIG con otros sistemas locales, (vi) la existencia de áreas específicas destinadas al trabajo de producción de información y (v) las fuentes estadísticas utilizadas en los casos de que existan áreas de información centralizadas.

Este grupo de preguntas pretende conocer la perspectiva de los agentes municipales sobre cómo se produce información, tomando el concepto de producción de información local como el proceso en que la gestión local se responsabiliza por la recolección de datos y su procesamiento, cualquiera fuese su finalidad (para la propia gestión o para otros organismos). Se entiende que el municipio dispone de la información una vez procesada, independientemente de la participación de otro actor en la asistencia, definición

metodológica y/o financiamiento. La perspectiva presentada sobre producción fue exhibida en el capítulo 3 y está fundamentada en las publicaciones de ONU, Cepal y Celade (2006), Indec (2016, 2019), Pol (2010), Schweitzwer (2019), SIEL (2007), SEL (2016), Wallgren y Wallgren (2012), entre otros.

El análisis de las respuestas se realiza a partir de las dimensiones institucional/política y técnico/metodológica, lo que permite indagar sobre los factores que inciden en el acceso y producción en dichos términos. En cada dimensión, se observan los resultados considerando la perspectiva de las capacidades estatales, tomados como aspectos que influyen en el desarrollo de políticas locales de disponibilidad de información. En ese sentido, se contemplan especialmente los conceptos de articulación y coordinación, presentados en el capítulo 4.

Cabe aclarar que se trata de un estudio exploratorio, que busca conocer la experiencia de agentes y su percepción sobre la temática, teniendo en cuenta el trabajo que desarrollaron en sus municipios. Según el dato presentado, las tablas muestran las respuestas por cantidad de agentes y en algunos casos se indicaron las respuestas de los agentes agrupados por cantidad de municipios, con el objetivo de agregar un elemento más que aporte a la comprensión de la información presentada.

6.2. Consideraciones sobre las áreas de pertenencia de los agentes entrevistados

En virtud de los agentes seleccionados para contestar la encuesta, parte del proceso metodológico para implementarla, se advierte que no hay una uniformidad en las áreas de los municipios que llevan adelante estrategias de producción de información. Es decir, las áreas involucradas (a las cuales pertenecen los agentes encuestados) no parecen respetar un único criterio.

Para permitir la mirada hacia esa diversidad de áreas que eligen los municipios para abordar la temática, en esta investigación se realizó una categorización propia, según su

cercanía al nivel central de toma de decisión, su abordaje por sector o transversalidad a la gestión o su especificidad. En ese sentido, se identifican 4 categorías; las áreas que son centrales a la gestión (como Jefatura de Gabinete y Secretarías de Gobierno), otras enmarcadas en áreas sectoriales (como Ambiente y Obras Públicas), otras en áreas transversales (como Secretarías de Modernización y de Planificación) y otras diseñadas para esa finalidad (como Oficinas Municipales de Estadística y Observatorios), que también tienen un trabajo transversal, pero se diferencian por tener específicamente dicha función. La categorización en referencia queda plasmada en el cuadro a continuación:

Cuadro 3- Categorías y áreas de pertenencia de los agentes municipales que participaron de la encuesta⁶⁵

Categoría de áreas	Nombre de las áreas	Municipios
Central a la gestión	<ul style="list-style-type: none"> ● Dirección de Control de Gestión; ● Jefatura de Gabinete del Intendente; ● Secretaría de Gobierno; ● Dirección de Coordinación y Relaciones Internacionales; 	La Plata, Bahía Blanca, Lincoln, Junín
Sectorial	<ul style="list-style-type: none"> ● Secretaría de Economía; ● Secretaría de Hacienda; ● Dirección de Control Urbano y Defensa Civil; ● Dirección de Recursos Naturales y Ambiente; ● Inspectora - Obras Privadas; 	La Matanza, Jesús María, Crespo, Lincoln, Goya, Güemes

⁶⁵ Como se ha entrevistado a más de un agente por municipio y, en algunos casos, desempeñaban funciones en áreas diferentes, se ve reflejado un municipio en más de una categoría. Como ejemplo se destacan los municipios de Crespo, donde se entrevistó a referentes de la Secretaría de Hacienda y de la Oficina Municipal de Estadística, y Bahía Blanca, donde se entrevistó a referentes de Jefatura de Gabinete y de la Secretaría de Modernización.

Transversal	<ul style="list-style-type: none"> ● Dirección de Planificación; ● Área de Cómputos y Catastro; ● Secretaría de Modernización y Calidad de Gestión; ● Dirección de Planificación y Control de Gestión; ● Subsecretaría/ Secretaría / Dirección de Modernización; ● Secretaría de Modernización; ● Departamento de Información Estratégica; 	Avellaneda, Jesús María, Trenque Lauquen, Bahía Blanca, General Pueyrredón, Olavarría, Lomas de Zamora
Específica	<ul style="list-style-type: none"> ● Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local; ● Oficina Municipal de Estadística; ● Sala de Situación; ● Oficina Municipal de Estadística; ● Administración de GIS; ● Dirección de Administración de Base de Datos y Gobierno Abierto; ● Dirección de GIS; ● Observatorio Socio-productivo; ● Dirección General de información de tecnología; ● Área Estadísticas y Patrimonio ● Dirección de Epidemiología y Sistemas de información 	Rafaela, Crespo, Gualeguaychú, Villa María, Jesús María, La Plata, La Matanza, San Martín, Bariloche, Cerrillo, Olavarría, Moreno

6.3. Análisis de los resultados de las encuestas

A continuación, se muestran los cuadros elaborados sobre la base de las respuestas de los agentes, acompañados de sus respectivos análisis.

6.3.1. Respuestas sobre acceso a fuentes de información estadística, de nivel nacional y provincial

Este segmento del capítulo se dedica a los resultados referidos al acceso a fuentes de información estadística nacional y provincial, analizando los resultados presentados en

cinco tablas. En primer término, la Tabla 1 se elaboró en función de las opciones elegidas por parte de los agentes, respecto de los organismos nacionales y provinciales con los cuales articulaban para acceder a información estadística, en el período seleccionado. Las opciones brindadas fueron: “Dirección Provincial de Estadística”, “Indec”, “Organismo Regional de Estadística”, “Otros” y “No” para hacer mención a que no articulan con este tipo de organismos.

Tabla 1 - Organismos nacionales y provinciales con el cual agentes realizaron articulación en el período de 2016 a 2019

Organismo	Agentes	% Agentes
Dirección Provincial de Estadística (DPE)	22	59,46%
Indec	13	35,14%
Organismo Regional de Estadística	7	18,92%
Otros	5	13,51%
No	4	10,81%

El 60% del total de los entrevistados afirmó haber articulado con la DPE, mientras que el Indec queda en segundo lugar, con una considerable diferencia ya que reúne solo el 35%. Asimismo, se observa que el 90% de los agentes articuló con organismos estadísticos.

La preponderancia en la articulación de los funcionarios con el organismo provincial se podría atribuir a la relativa cercanía institucional existente, teniendo en cuenta la descentralización operativa que se da desde el Indec para las DPE. Este factor institucional podría orientar a los municipios a optar por articular directamente con el organismo estadístico provincial, o también que se realice de hecho por los operativos que hacen en conjunto. Como ya se ha señalado en las declaraciones de los representantes provinciales, algunas DPE realizaron en el período consultado, además de los operativos estadísticos descentralizados, actividades de asistencia técnica específicas para los municipios, lo que

puede ser un factor que potencie la relación y la posibilidad de articulación para temáticas variadas.

Se puede observar que los cuatro agentes que afirmaron no realizar ninguna articulación son aquellos que ocuparon en el período de referencia funciones mayormente relacionadas con la gestión de las áreas que trabajaban con información. En estos casos, cabe suponer que otra área realiza la articulación y/o que ellos tienen otras responsabilidades en el proceso de producción de información. Así, queda en evidencia que la actividad relacionada a la información está compuesta por distintas tareas y por distintos agentes, que pueden pertenecer incluso a otras áreas.

Por tanto, que algunos actores desconozcan la articulación con organismos estadísticos puede indicar que no siempre todos los agentes tienen el conocimiento de las distintas partes del proceso. En ese sentido, se rescata que, entre los factores políticos e institucionales, las habilidades de coordinación son un elemento a destacar, teniendo en cuenta la necesidad de coordinar al interior del municipio entre las distintas áreas.

La Tabla 2 comprende las opciones de censos y encuestas a las cuales los agentes manifestaron acceder. Las opciones para elegir eran las siguientes: “Censos nacionales”, “Encuestas sociodemográficas nacionales”, “Encuestas sobre salud nacionales”, “Encuestas sobre trabajo nacionales”, Encuestas sobre educación nacionales”, “Censos provinciales”, “Encuestas sociodemográficas provinciales”, “Encuestas sobre salud provinciales”, “Encuestas sobre trabajo provinciales”, “Encuestas sobre educación provinciales”, “No utilizó ninguna de las opciones mencionadas” , “Informes elaborados por universidades nacionales”, “Consejo Nacional de Políticas Sociales”, “EPH locales”, “BCRA”.

Tabla 2 - Acceso a censos y encuestas nacionales y provinciales por los municipios en el período de 2016 a 2019

Fuente	Agentes	% Agentes
--------	---------	-----------

Censos nacionales	34	91,89%
Censos provinciales	20	54,05%
Encuestas sociodemográficas nacionales	18	48,65%
Encuestas sobre salud provinciales	16	43,24%
Encuestas sobre salud nacionales	15	40,54%
Encuestas sociodemográficas provinciales	14	37,84%
Encuestas sobre trabajo nacionales	13	35,14%
Encuestas sobre educación provinciales	11	29,73%
Encuestas sobre trabajo provinciales	9	24,32%
Encuestas sobre educación nacionales	7	18,92%
Informes elaborados por universidades nacionales	1	2,70%
Consejo Nacional de Políticas Sociales	1	2,70%
EPH Locales	1	2,70%
BCRA	1	2,70%
No utilizó las opciones mencionadas	0	0,00%

En primer lugar, vale destacar que la totalidad de los entrevistados mencionó utilizar fuentes estadísticas provinciales y nacionales entre los años 2016 y 2019. Las principales fuentes de información utilizadas por los agentes corresponden al Censo (92%), censos provinciales (54%), encuestas sociodemográficas nacionales (49%), encuestas sobre salud nacionales (45%), encuestas sobre salud provinciales (43%). En general, se observa que en su conjunto los agentes mencionaron más cantidad de veces fuentes nacionales, aunque la diferencia no resulte sustancial como para ponderar una por sobre la otra.

Al considerar el municipio y el área de origen de los entrevistados, se identifica que agentes de un mismo municipio, que pertenecen a áreas de gobierno distintas, enumeraron diferentes fuentes de información nacionales y provinciales. Por lo tanto, el acceso y la capacidad de utilización de estas fuentes de información dependería de distintos factores, como por ejemplo conocimientos técnicos, relacionados con el manejo de las estadísticas, la

capacidad analítica para la utilización de los datos encontrados y la habilidad de coordinación que administra cada agente.

Como se mostró en el capítulo 3, para acceder a las fuentes estadísticas nacionales y provinciales es necesario tanto conocer los canales existentes de comunicación formal (publicación de reportes y páginas web oficiales, por ejemplo), como también buscar nuevos interlocutores para disponer de la información necesaria, si esta no está disponible al público. El acceso, por lo tanto, supone contar con determinadas aptitudes, lo que permite afirmar que cuanto mayor es la utilización de fuentes (en este caso en términos de diversidad de ellas) se supone que mayores son las habilidades de articulación, coordinación y vinculación de la información estadística a la gestión.

En la Tabla 3 se consignan las respuestas que brindaron los agentes respecto del acceso a registros administrativos nacionales y/o provinciales. En este caso, las opciones de respuestas se resumieron en “Sí”, “No” y “Ns/Nc”. Como complemento a la pregunta que origina esta tabla, se les consultó a los agentes mediante una pregunta abierta si podrían mencionar ejemplos de organismos nacionales y/o provinciales que los provean de registros administrativos.

Tabla 3 - Acceso a registros administrativos de organismos nacionales y/o provinciales en el período de 2016 a 2019

Uso de Fuente	Agentes	% Agentes
Si	22	59,46%
No	8	21,62%
Ns/Nc	7	18,92%
Total	37	100%

Las encuestas muestran que el 60% de los funcionarios consultados afirmó acceder a registros administrativos generados por organismos nacionales o provinciales en el período de referencia. Y con respecto a mencionar algunos ejemplos de organismos que permitieron

el acceso a sus registros destacaron: Anses, Dirección Nacional de Migraciones, AFIP y Registro Nacional de la Propiedad.

En esta encuesta, se plantearon preguntas separadas acerca del acceso a fuentes estadísticas nacionales y provinciales, ya que una de las preguntas se focaliza en encuestas y censos (Tabla 1) y la otra hace lo mismo respecto de los RA (Tabla 2). Esta diferenciación se sustenta en el supuesto de que los RA provenientes de reparticiones de orden nacional y/o provincial tienen otro tipo de sistematización que la información estadística censal. Por lo general, las fuentes registrales presentan una lógica distinta de ordenamiento, temporalidad y requieren de otro tipo de conocimiento y capacidades para que logren ser utilizadas en el nivel municipal. Por ejemplo, tienen mayor nivel de articulación, mayor conocimiento de la estructura de la gestión de los organismos y de la lógica de la producción de información en otras instituciones.

Como se ha visto, las formas de trabajo de los organismos para publicar información son muy variadas. Hay ministerios como el de Salud, por ejemplo, que tienen un trabajo sistemático de publicación por parte de una dirección específicamente destinada a las estadísticas de salud⁶⁶. A la vez, en otros organismos la información tiene que ser requerida por nota oficial y no siempre está claro el procedimiento para esa solicitud.

En ese sentido, las respuestas siguen la hipótesis presentada, ya que indican que un número significativo de agentes no las utilizaron o no tenían información para contestar la pregunta a diferencia de lo que pasó con las cuestiones de utilización de censos y encuestas.

Si se analizan las respuestas de los agentes agrupándolos por municipio, se identifica que agentes del mismo municipio difieren en cuanto al uso de las fuentes registrales, hecho que sucedió en siete municipios. Esto refuerza la idea anterior de que el acceso a fuentes estadísticas nacionales y provinciales principalmente las registrales, por parte de los

⁶⁶ DEIS – Dirección de Estadísticas e Información de la Salud

municipios, están atravesadas por las capacidades técnicas de los recursos humanos. Se suma también la influencia de factores relacionados con los aspectos políticos e institucionales, en cuyo caso se identifica, especialmente, el área de gobierno en la que se desempeña el agente y la calidad de coordinación con las demás para poder acceder a esa información.

Además, no todos los agentes están posicionados en una misma área y tienen funciones semejantes dentro del mismo municipio para acceder a las mismas fuentes de información. Se estima que, por cada área y política desarrollada, se buscará la vinculación con organismos provinciales o nacionales para acceder a los datos que necesita y ese acceso, por lo tanto, puede darse o no, según los factores mencionados.

Con la misma vocación de síntesis que el cuadro anterior, la Tabla 4 hace foco en las posibles dificultades que encuentran los encuestados respecto del acceso de información estadística, considerando las tres fuentes antes diferenciadas. Para ello, se consultó a los agentes sobre la posible dificultad que existe en el período seleccionado para acceder a este tipo de información, con las opciones de respuesta “Sí”, “No” y “No utilizó estadísticas nacionales o provinciales”.

Tabla 4 - Dificultad para acceder a las fuentes de información estadística nacional y provincial en el período de 2016 a 2019

Dificultad en acceso	Agentes	% Agentes
Sí	19	51,35%
No	13	35,14%
No utilizo estadísticas nacionales o provinciales.	5	13,51%
Total	37	100%

Como se desprende del cuadro, la mitad de los agentes manifestó tener dificultades en el acceso a la información. No obstante, si se contabiliza en la sumatoria el dato de aquellos que afirman no utilizar fuentes, ese porcentaje de agentes con dificultades llegaría al 60%.

Ambos números confirman que el acceso a la información se ve reducido por distintos factores que se exploraron en la pregunta posterior.

En estrecha relación con la tabla anterior, la Tabla 5 profundiza acerca de las dificultades que los 19 agentes manifestaron tener para acceder a fuentes de información estadísticas nacionales y/o provinciales en los años 2016 y 2019. Se solicitó mediante la encuesta que precisen la valoración que asignan a distintos aspectos enumerados que, sobre la base de los hallazgos planteados en el capítulo 4, podrían condicionar el acceso. Por ello, la modalidad de respuestas consiste en asignar grado de relevancia (“Muy relevante” o “Poco relevante”) a las siguientes opciones: “Dificultad para acceder / encontrar los canales para su acceso”, “Dificultades técnicas para procesar información”, “Dificultad por la utilidad del nivel de desagregación” y “Dificultad por la capacidad local para interpretar datos”.

Tabla 5 - Valoración de dificultades encontradas para el acceso a fuentes estadísticas provinciales y nacionales ⁶⁷ en el período de 2016 a 2019

Relevancia	Dificultad para acceder / encontrar los canales para su acceso	Dificultades técnicas para procesar información	Dificultad por la utilidad del nivel de desagregación	Dificultad por la capacidad local para interpretar datos
Muy relevante	13	8	12	7
Poco relevante	6	11	7	10
Muy relevante (%)	68,42%	42,11%	63,16%	36,84%
Poco relevante (%)	31,58%	57,89%	36,84%	52,63%

Las respuestas indican que las dificultades más relevantes se refieren a (i) encontrar los canales de acceso y (ii) la utilidad del nivel de desagregación de la información. Esas respuestas abren la posibilidad para diferentes interpretaciones. Por un lado, se infiere la

⁶⁷ Aquellas categorías donde la suma de porcentajes no sea entera (100%) se debe a que hubo respuestas en las que los funcionarios no definieron su posición (Ns/Nc). Fueron 19 respuestas al total.

responsabilidad de los organismos provinciales y nacionales de no generar los canales adecuados para que los actores municipales accedan a la información, como también de no generar las condiciones para que la información contenga la desagregación municipal.

Por otro lado, como se mencionó en los capítulos 3 y 4, en algunos casos las limitaciones de desagregación pueden ser atribuidas a la lógica de la fuente de información, como por ejemplo las EPH que son realizadas en aglomerados urbanos. En ese caso, la dificultad existente para el acceso se da por las características de la propia herramienta estadística, lo que no es atribuible necesariamente a una falencia de los actores locales, provinciales o nacionales.

En consecuencia, se considera que la posibilidad de incrementar el acceso a fuentes nacionales y provinciales dependería de la presencia de la habilidad de articulación que posean los agentes, considerando la relación entre los tres niveles jurisdiccionales. La práctica de la articulación implica, por un lado, llegar a la información y, por otro, poder utilizarla para la gestión local, lo que pondrá en juego la capacidad de combinar aspectos político-institucionales y técnico-metodológicos.

Por último, resta la posibilidad de que se estudien otras alternativas de fuentes de información complementarias a estas, con el fin de garantizar a los distintos municipios la información necesaria para la toma de decisión local. Y desde otro ángulo, explorar opciones para fortalecer el conocimiento de los recursos humanos dedicados a la búsqueda, procesamiento e interpretación de datos.

6.3.2. Respuestas sobre producción de información por los municipios

En esta sección se presentan aquellos análisis y tablas que surgen de las respuestas de los agentes referidas a la utilización y producción de información en el marco de la gestión local en el período de 2016 a 2019.

En la Tabla 6, se observan los resultados surgidos de la enumeración realizada por cada agente sobre la utilización/producción de distintos tipos de censos y encuestas en el nivel municipal. Los datos resumidos en esta tabla son válidos para identificar y analizar una posible tendencia o preferencia en la utilización de información estadística municipal, observando específicamente los censos y encuestas. A fin de abarcar algunas de estas fuentes de información, se ofrecieron a los agentes las siguientes opciones: “Encuestas municipales sobre educación municipal”, “Encuestas sobre trabajo”, “Encuestas sociodemográficas”, “Encuestas económicas”, “Encuestas sobre ambiente”, “Encuestas sobre salud”, “Encuestas sobre género, niñez o derechos humanos”, “Censos locales”, “Otros” y “No se utilizan o producen censos y encuestas municipales”.

Tabla 6 - Utilización de censos y encuestas municipales en el período de 2016 a 2019

Fuentes	Agentes	% Agentes
Encuestas sobre educación	18	48,65%
Encuestas sobre trabajo	17	45,95%
Encuestas sociodemográficas	20	54,05%
Encuestas económicas municipales	18	48,65%
Encuestas sobre ambiente	16	43,24%
Encuestas sobre salud	18	48,65%
Encuestas sobre género, niñez o derechos humanos	14	37,84%
Censos locales	16	43,24%
Otros	7	18,92%
No se utilizan o producen censos y encuestas	4	10,81%

Como se puede observar, el 90% de los funcionarios tenía conocimiento de que el municipio producía información a partir de encuestas y censos locales. Si se mira el dato por

municipio, se puede afirmar que 18 de los 22 municipios, que representan los entrevistados, llevaron adelante ese tipo de operativos estadísticos. Las temáticas más mencionadas por los agentes fueron sociodemográficas (54%), educación (49%), salud (49%) y económicas (49%).

Cabe aclarar que en cuatro municipios se presentaron respuestas contradictorias entre los agentes, es decir, mientras un agente mencionó las fuentes utilizadas, otro asegura que no se utilizan, ya que no realizaron ni censos y ni encuestas municipales. Las distintas respuestas por parte de agentes del mismo municipio, como ya se ha percibido en preguntas anteriores, indica una falta de coordinación entre áreas o que la información no circula de forma óptima. La coordinación una vez más surge como un elemento fundamental para que un municipio realice estrategias de producción de información. En esta oportunidad, la coordinación tiene el rol de garantizar que las distintas áreas cuenten con la información producida por medio de estrategias estadísticas que lleva adelante el propio municipio.

Las Tablas 7 a 9 se relacionan con la producción de información local a partir de datos generados en la propia gestión, a diferencia de la información sistematizada en la Tabla 6 que se trataba de otras fuentes estadísticas. Para ello, se toma en consideración la utilización de diferentes herramientas para el procesamiento de datos locales, de las cuales se da más centralidad a lo que de forma genérica se utiliza como sistemas de información que se muestra de forma más específica en cada pregunta.

Con los resultados visualizados en la Tabla 7, se pretende analizar la percepción de los agentes respecto del nivel de relevancia para la toma de decisión local en el período de la investigación, que atribuye a la información obtenida a través de los sistemas de información municipales. Estas respuestas se desagregan según áreas de gestión implicadas en dichas decisiones. Los agentes podían optar por calificar cada una de estas áreas categorizando la implicancia del uso de estas fuentes por “alto”, “bajo”, “no hay sistemas” y

“Ns/Nc”. Las áreas de gestión que se configuraron como opciones en la encuesta fueron: “Contabilidad y finanzas”, “Género, niñez, derechos humanos”, “Salud”, “Educación”, “Asistencia y desarrollo social”, “Vivienda y obras públicas”, “Recursos humanos” y “Servicios públicos municipales (recolección de residuos, alumbrado...)”.

Tabla 7 - Percepción sobre la importancia de los sistemas municipales de información en la toma de decisiones en la gestión, según áreas – en el período de 2016 a 2019

Áreas	Alto	Bajo	No hay sistemas	Ns/Nc
Contabilidad y finanzas	75,68%	2,70%	2,70%	18,92%
Género, niñez, derechos humanos	35,14%	5,41%	27,03%	32,43%
Salud	67,57%	8,11%	8,11%	16,22%
Educación	48,65%	8,11%	16,22%	27,03%
Asistencia y desarrollo social	64,86%	0,00%	13,51%	21,62%
Vivienda y obras públicas	54,05%	10,81%	13,51%	21,62%
Recursos humanos	35,14%	24,32%	13,51%	27,03%
Servicios públicos municipales	67,57%	13,51%	10,81%	8,11%

Se puede observar que la mayoría de las categorías se acercan a ser consideradas por al menos del 50% de los funcionarios como sistemas de alto nivel de relevancia en la toma de decisiones. Las categorías que más se alejan de tener un alto nivel de relevancia son las que se refieren a las temáticas de “Recursos humanos” y “Género, niñez y derechos humanos”. Las cuatro categorías que predominan como áreas temáticas con alto nivel de incidencia son Contabilidad y Finanzas (75,68%), Servicios públicos municipales (67,57%), Salud (67,57%) y Asistencia y desarrollo Social (64,86%).

A diferencia de las demás, las categorías de “Contabilidad y finanzas” y de “Recursos humanos” tienden a estar vinculadas a la administración municipal y no necesariamente con una política pública sectorial, como Salud y Educación. La percepción de los agentes evidencia que el área contable y financiera obtiene atención por parte de las gestiones

locales tanto en la informatización como en el valor que tiene la información que maneja. A diferencia de Recursos Humanos que parece tener menor nivel de informatización y menor utilización para toma de decisión.

Las respuestas acerca de información sobre el área de “Género, niñez y derechos humanos” llama la atención porque, además del bajo nivel de relevancia atribuido, más del 50% de los y las agentes no disponían de información sobre si existían sistemas de información. Eso demuestra que posiblemente, además de los factores ya abordados, la producción de información puede ser despareja según el área temática que se tenga en cuenta. Esta diferencia de producción por área temática o área de gobierno no fue abordada en las entrevistas a nivel nacional y provincial (capítulo 5).

La finalidad de la siguiente tabla es identificar las herramientas de registro de información utilizadas en el marco de la gestión local y comprender la valoración que posee cada agente sobre la frecuencia de su utilización. Por herramienta se entiende todas las alternativas encontradas para registrar diferentes datos que surgen a partir de las acciones del municipio, sean sistemas informáticos, planillas de Excel o cualquier tipo de formulario no digitalizado. Al igual que en la tabla anterior, se consultó a los agentes sobre su percepción acerca de estas herramientas.

La Tabla 8, entonces, refleja la relevancia “Alta”, “Media” o “Baja” y la posibilidad de “No se utiliza” que se les asignaron a las siguientes ítems: “Sistemas integrados de información digital - centrales a toda la gestión”, “Sistemas de información digital sectoriales (salud, educación...)”, “Sistemas de Información Geográfica”, “Planillas Excel no integradas a algún sistema informático”, “Planillas Excel que se integran a algún sistema informático” y “Formularios impresos, no digitalizados”.

Tabla 8 - Conocimiento de los agentes sobre el grado de relevancia de las herramientas de registro de información municipal para la gestión en el período de 2016 a 2019

Herramienta/Relevancia	Alta	Media	Baja	No se utiliza
Sistemas integrados de información digital - centrales a toda la gestión	51,35%	10,81%	10,81%	27,03%
Sistemas de información digital sectoriales (salud, educación...)	51,35%	24,32%	10,81%	13,51%
Sistemas de Información Geográfica	40,54%	32,43%	13,51%	13,51%
Planillas Excel no integradas a algún sistema informático	48,65%	40,54%	8,11%	2,70%
Planillas Excel que se integran a algún sistema informático	35,14%	35,14%	24,32%	5,41%
Formularios impresos, no digitalizados.	40,54%	21,62%	24,32%	13,51%

La primera categoría propuesta busca conocer si en el período seleccionado había integración entre los sistemas, por el cual se entiende que sistemas integrados representan un nivel más avanzado para la gestión, ya que se supone que la información está digitalizada, sistematizada e integrada, aunque sea parcialmente. En este caso, se percibe que el 73% de los agentes indicó que sus municipios contaban con sistemas integrados, aunque de ese total el 50% afirmó que tiene alta relevancia. Al mismo tiempo, se trata de la herramienta con mayor cantidad de respuestas de no utilización (27%).

La segunda herramienta más mencionada como de alta relevancia en el período estudiado fueron los sistemas sectoriales (52%), lo que podría reflejar que aquellos municipios que trabajan con información logran implementar y/o utilizar sistemas informáticos, aunque no estén integrados entre sí. No se descarta la posibilidad de que un mismo municipio tenga sistemas integrados y a la vez sistemas sectoriales, lo que lleva a cuestionar el nivel de integración que cada agente percibe y que de hecho existe en los municipios.

La tercera opción destacada en términos de utilización se refiere a los registros realizados en planillas de Excel no integrados a sistemas de información (49%) y se encontró más presente que los registros realizados en planillas de Excel integrable a algún sistema (35%). Ambas opciones eran ampliamente utilizadas en la gestión de los municipios consultados en el período en referencia, ya que solamente el 5% y el 2% de los agentes, respectivamente, no las utilizan. Las tradicionales planillas y formularios impresos si bien seguían estando presentes en la gestión, ya que un 40% de los agentes indicaron que tenían una alta relevancia, aparecen con menor frecuencia y relevancia que las planillas de Excel no integradas a sistemas.

En forma general, la respuesta de los agentes muestra que los municipios que buscaron estrategias de producción de información avanzaron en la utilización de herramientas informáticas, algunos pudiendo avanzar con sistemas integrados, otros permanecieron con sistemas sectoriales y en algunos conviven ambos. Además, las herramientas más tradicionales como Excel y formularios impresos seguían siendo de uso extendido.

Avanzando con el análisis de los sistemas utilizados, se consultó a los agentes sobre la existencia de Sistema de Información Geográfica (SIG) a nivel municipal entre 2016 y 2019. La Tabla 9 resume los resultados obtenidos, cuyas opciones de respuestas fueron “Sí”, “No” y “No tengo información”. De este modo, lo que se rescató de cada agente es su conocimiento sobre la existencia y utilización de SIG municipales. No obstante, para complementar el análisis, se trasladó el resultado de las respuestas a la dimensión de los municipios y se llegó a cuantificar las respuestas sobre el universo de los 22 municipios alcanzados.

Tabla 9 - Existencia de Sistema de Información Geográfica (SIG) municipal en el período de 2016 a 2019

Existencia de sistema	Agentes	% Agentes	Municipios	% Municipios
Sí	28	75,68%	16	72,73%
No	6	16,22%	3	13,64%
No tengo información	3	8,11%	3	13,64%

Esta pregunta sobre la existencia de Sistemas de Información Geográfica surge de lo ya referido en el desarrollo del capítulo 3 como una de las alternativas de sistematizar datos en el marco de la gestión local en América Latina y que, a lo largo de los últimos años, su uso se viene extendiendo en la Argentina. (UCN y ORDSA, 2016; Mendieta, 2006; Torres, 2017; Costamagna y Pérez Rozzi, 2015; Vélez Méndez y Taracido, 2011)

Según las respuestas, el 72% de los municipios a los cuales pertenecen los agentes entrevistados implementaron SIG, lo que confirma que en la Argentina los municipios que trabajan con la temática eligen ese tipo de herramienta.

Como ya se ha señalado en capítulos anteriores, el SIG cuenta con la posibilidad de integrar y poner en diálogo capas de información con temáticas que se complementan y entrecruzan pero, como todas las demás herramientas, dependerá del uso que se le dé en el marco de la gestión. Es decir, es una herramienta que permite generar una mirada integral de los fenómenos que son observables de la gestión, lo que fue indicado por los entrevistados en el capítulo 5 como importante para la toma de decisión y fundamental para viabilizar la coordinación. Por eso, la pregunta que sigue buscó conocer la integración del SIG entre áreas y sistemas.

A aquellos agentes agrupados dentro de los que “Sí” tenían conocimiento acerca de la existencia y uso de SIG en el nivel municipal entre 2016 y 2019, se les consultó respecto

de la posible vinculación de estos con otros sistemas de información o áreas municipales. La Tabla 10 reúne, al igual que la tabla anterior, los resultados contemplados entre agentes, acompañados de otra columna que traslada ese acumulado de respuestas al universo de municipios alcanzados por la encuesta. Las opciones de respuestas fueron “Sí”, “No” y “Solamente algunas capas temáticas se vinculan con sistemas”.

Tabla 10 - Vinculación de Sistemas de Información Geográfica (SIG) municipal en el período de 2016 a 2019

Uso de SIG	Agentes	% Agentes	Municipios	% Municipios
Sí	7	27,00%	7	43,75%
No	8	31,00%	4	25,00%
Solamente algunas capas temáticas se vinculan con sistemas	11	42,00%	5	31,25%
Total	28	100%	16	100%

Para analizar la respuesta por municipio, se interpreta que si por lo menos un agente contestó que sí hay vinculación se incluye en la categoría “Sí”. En este caso, podemos identificar que 12 de los 16 municipios que utilizan SIG buscaron en el período indicado la integración entre áreas, pero de estos últimos, siete de sus agentes afirmaron que estaban integrados de forma más general y cinco manifestaron que de forma parcial.

Al considerar las respuestas por agentes, se identificaron los casos de cinco municipios en los que los agentes consultados manifestaron posiciones distintas sobre el carácter integrado de los SIG, sin llegar a ser contradictorios entre sí respecto de la existencia de esta vinculación. Esto refuerza lo visto anteriormente en referencia a que respuestas diferentes provenientes de agentes del mismo municipio pueden reflejar que, aunque pertenezcan al mismo distrito y trabajen en producción de información, no

comparten las mismas experiencias y la misma información sobre el municipio en cuestión. Es decir, los municipios que llevan adelante acciones de producción de información no necesariamente lo hacen de forma articulada e integrada.

La Tabla 11 desarrollada a continuación se confeccionó para analizar las respuestas de los agentes en referencia al conocimiento que poseen sobre la existencia de áreas específicas de producción, procesamiento y generación de información municipal. El objetivo de este campo fue indagar sobre la estructura institucional armada para trabajar con la producción de información conocida por los agentes, para buscar comprender la forma en que estos organizan sus acciones en función de ellas.

Los agentes tenían para elegir entre las siguientes opciones: “Existen estructuras o áreas descentralizadas en diferentes áreas”, “Existe un área central en el municipio que concentra la función”, “Existen áreas descentralizadas con esa función, pero también un área central que concentra la función”, “No existen áreas con esa función” y “No dispongo de información”. Para identificar cómo se distribuyen las respuestas a nivel jurisdiccional, se tomaron en consideración en qué municipios surgieron cada una de estas opciones mencionadas. Así se construyó una segunda columna que tiene como propósito observar en cuántas jurisdicciones surgieron cada una de las respuestas. Se requiere presentar la salvedad de que si se realiza la sumatoria de municipios (por medio de una lectura vertical del cuadro) la cantidad de municipios supera la cantidad de los distritos estudiados. Eso se da porque hubo funcionarios de un mismo distrito que optaron por diferentes respuestas en función de cómo trabajan la producción desde sus sectores.

Tabla 11 - Conocimiento sobre la existencia de áreas específicas de producción, procesamiento y generación de información municipal en el período de 2016 a 2019

	Agentes	% Agentes	Municipios	% Municipios
--	---------	-----------	------------	--------------

Existen descentralizadas en diferentes áreas	11	29,73%	8	36,36%
Existe un área central en el municipio que concentra la función	13	35,14%	9	40,91%
Existen áreas descentralizadas con esa función, pero también un área central que concentra la función	10	27,03%	9	40,91%
No existen áreas con esa función	3	8,11%	3	13,64%
No dispongo de información	0	0,00%	0	0,00%
Total	37	100%	-	100%

De los 22 municipios encuestados, en 9 de ellos agentes manifestaron que concentraban la mayor parte del trabajo de producción de información en un área central. Por otro lado, en 9 de los distritos, funcionarios aseguraron que contaban con áreas centrales, pero identificaron áreas descentralizadas que también trabajan en la temática. En 8 jurisdicciones agentes identificaron solamente áreas descentralizadas. Se nota una distribución pareja entre esas tres alternativas, evidenciando que no hay una única forma de llevar adelante ese tipo de trabajo.

Tan solo agentes de tres municipios manifestaron no poseer áreas con esa función en el periodo indicado. En esos casos, se infiere que no atribuyen a ninguna área una asignación específica o que la producción de información tenga protagonismo, lo que podría indicar un nivel menos avanzado de organización del trabajo en la temática.

Para profundizar el análisis sobre la existencia de áreas centralizadas, se agregó una pregunta destinada a ser contestada por los agentes que respondieron afirmativamente que “Existe un área central en el municipio que concentra la función” o “Existen áreas descentralizadas con esa función, pero también un área central que concentra la función”. La Tabla 12, entonces, sintetiza las respuestas dirigidas para los agentes que reconocen la

existencia de áreas específicas en su municipio, centralizadas o no, sobre las fuentes estadísticas que esas áreas utilizan para la producción de información. Los 23 agentes que contestaron esta pregunta podían optar entre dos respuestas no excluyentes y posiblemente complementarias de “Censos / Encuestas” y “Registros administrativos”.

Tabla 12 - Fuentes de información utilizadas por las áreas específicas (centralizadas y descentralizadas) de producción, procesamiento y generación de información municipal en el período de 2016 a 2019

Fuentes utilizadas	Municipios	% Municipios
Censos / Encuestas	15	65,22%
Registros administrativos	23	100,00%
	23	-

A diferencia de lo analizado en términos de acceso a registros nacionales y provinciales (Tabla 2), en que se identificó una mayor utilización de datos censales y encuestas, cuando se trata de producción propia, los agentes indican que en el período determinado utilizaron mayormente fuentes registrales.

Es interesante analizar este resultado en clave de algunas de las ideas presentadas por actores nacionales y provinciales. En el capítulo 5, distintos funcionarios mencionaron un generalizado desconocimiento de los municipios sobre la potencialidad de los RA para la producción de información estadística para la gestión local. Dicha afirmación no coincide con la experiencia de agentes de los 22 municipios acá presentada. Sin embargo, esa falta de coincidencia se explicaría al considerar que los agentes municipales fueron seleccionados para participar de la investigación exactamente porque desarrollan trabajos relacionados con la producción de información. Por lo tanto, es un grupo de agentes que a diferencia de lo que sucede a nivel general con los agentes municipales de todo el país, sí reconocen la

utilidad de los RA y, en los años de 2016 a 2019 pudieron llevar adelante estrategias en ese sentido.

El conocimiento de los agentes sobre la utilización de censos y encuestas indica que su uso es visiblemente menos frecuente que los RA, aunque indique que fueron fuentes estadísticas adoptadas por el 65% de los municipios.

Como se ha visto en los capítulos 3 y 4, las encuestas y censos son fuentes estadísticas más tradicionales, pero representan una herramienta compleja para ser utilizada en el nivel local. Las afirmaciones de los funcionarios en el capítulo 5 fueron contundentes en que las encuestas son complejas en términos metodológicos y muy costosas, además de exigir una actualización constante para que la información resulte de utilidad, principalmente cuando se trabaja con fenómenos más dinámicos. Con eso, la experiencia de los agentes de su trabajo en los años de 2016 a 2019 indica que, aun en municipios que llevan adelante acciones de producción de información, las encuestas y censos no siempre son utilizadas como herramienta.

Para cerrar este segmento del análisis, llegamos a la instancia final de la encuesta realizada a los agentes, en la cual se buscó captar su percepción sobre cuáles son los factores que, según su experiencia, influyen para que un municipio lleve adelante acciones de producción de información. La Tabla 13 permite visualizar de qué manera fueron ponderados los factores “Decisión política”, “Cantidad de personal”, “Recursos para compras de software y equipos”, “Capacitación en sistemas e informática” y “Habilidades y capacidad de gestión y coordinación”, ofrecidos como opciones para responder esta última pregunta de la encuesta.

Tabla 13 - Factores que influyen en la producción de información municipal según la percepción de agentes municipales en el período de 2016 a 2019

	Muy relevante	Relevante	No relevante	es
--	---------------	-----------	--------------	----

Decisión política	97,30%	2,70%	0,00%
Cantidad de personal	18,92%	51,35%	29,73%
Recursos para compras de software y equipos	35,14%	59,46%	5,41%
Capacitación en sistemas e informática	62,16%	37,84%	0,00%
Habilidades y capacidad de gestión y coordinación	75,68%	18,92%	5,41%

La decisión política aparece como el factor más relevante, seguida por la capacidad de gestión y coordinación. La percepción de los agentes coincide con algunas de las afirmaciones de los actores nacionales y provinciales en el capítulo 5, que indican la necesidad de una fuerte decisión política para llevar adelante políticas de información estadística locales y articular los recursos humanos y técnicos necesarios. Además, en especial algunos referentes nacionales y de las DPE manifestaron la importancia de que los municipios tengan ordenada la gestión para poder articular con sus organismos y llevar adelante operativos y trabajos locales de procesamiento y análisis de información.

Aunque sean coincidentes con la visión de los otros actores sistematizada en el capítulo 5, la relevancia de la capacidad de coordinación queda más evidente en las respuestas de los agentes municipales. Esto refuerza la perspectiva que atribuye al municipio la responsabilidad de ordenar su propia gestión, identificando los agentes con habilidades para desarrollar y concretan las acciones por sus conocimientos técnicos, además de habilidades para coordinar entre las distintas áreas del mismo municipio y articular con otros niveles jurisdiccionales.

Se trata, por lo tanto, de aspectos relacionados con las capacidades políticas para, por un lado, identificar la necesidad de desarrollar una política local de producción de información y, por otro, poder articular los recursos existentes para implementarla.

Las cuestiones como cantidad de personal y recursos informáticos aparecen como considerablemente menos relevantes que la decisión política, según la percepción de los agentes. Esto coincide con lo presentado en el capítulo 5, en el que se establecía que las cuestiones relacionadas con recursos son una consecuencia de la decisión de generar una política de producción de información y, además, son consecuencia de la capacidad de crear condiciones políticas y financieras para ejecutar, articular y realizar las acciones necesarias.

6.4. Síntesis

El presente capítulo abordó el objetivo específico de indagar sobre las acciones y prácticas de agentes que desarrollaron en el marco de su trabajo en municipios acciones relacionadas al uso o producción de información en el período de 2016 a 2019. A partir del análisis, se puede afirmar que los/as agentes de municipios entrevistados en el período analizado llevaron adelante acciones de articulación con organismos para obtener información, entre los cuales mencionaron con más frecuencia la DPE. Eso podría ser atribuido a la relativa cercanía institucional existente, teniendo en cuenta la gestión que realizan junto a los municipios para los operativos estadísticos nacionales. Además, al compartir el mismo territorio, la DPE podría ser un actor capaz de crear estrategias de trabajo que contemplen las desigualdades y diferencias entre los municipios de la provincia

Los/as referentes municipales también aseguraron realizar y acceder a censos, encuestas y utilizar registros administrativos. Si bien en su mayoría accedían a información de fuentes registrales, eso surge con menor frecuencia que las demás fuentes estadísticas. Eso podría indicar el desafío que tienen otros niveles jurisdiccionales de utilizar esa fuente, o también un déficit en la estrategia de difusión y comunicación.

En ese sentido, las dificultades de acceso más mencionadas son las vinculadas con el conocimiento de donde están disponibles los datos y con la poca utilidad de los datos por el nivel de desagregación que presentan. Las dificultades para procesar y para interpretar también surgen aunque con menor intensidad.

En lo que se refiere al acceso a información para la gestión local, los conocimientos técnicos-metodológicos están íntimamente relacionados con las habilidades institucionales-políticas. Se entiende, así, que es fundamental poner en práctica la articulación interjurisdiccional y, a la vez, tener los conocimientos técnicos en estadísticas, procesamiento de datos y análisis de información.

En relación con la producción, por las respuestas se puede estimar que en el período analizado no existía una única forma de trabajar con la información en el nivel local. Las áreas que llevaban adelante procesos de producción propia de información y que articularon con otros organismos son tan variadas, como el diseño institucional creado para ese fin. Aun así, se puede sintetizar que la mayor parte de los agentes identificó que en su municipio se implementaron operativos de censos y encuestas sobre temáticas variadas y las sociodemográficas son las más frecuentes.

Ya en relación con la utilización de sistemas informáticos, se denota que la mitad de los agentes identificó que sus municipios usaron sistemas integrados y no integrados, lo que también se repite en el caso de los sistemas de información geográfica. Esa afirmación lleva a reflexionar sobre la relación entre la integración de los sistemas y la práctica de coordinación entre áreas del municipio como un elemento destacado.

En cuanto a la incorporación en la gestión de prácticas de producción, no se identifica de una forma única para que se implemente y organice, lo que remite a la heterogeneidad de los municipios argentinos en términos de capacidades estatales. Entre las dificultades presentadas, las principales están conectadas con los aspectos institucionales-

políticos, ya que la mayor parte indicó que la decisión política y las habilidades de gestión y coordinación son factores de mucha influencia para que un municipio produzca información.

Capítulo 7. Reflexiones finales

7.1. Recorrido del estudio

El objetivo general de la presente investigación consistió en analizar los factores que influyeron en el proceso de acceso y producción de información destinada a la gestión municipal en el período de 2016 a 2019. A su vez, se establecieron tres objetivos específicos: (i) Caracterizar los desafíos y alternativas para que los municipios accedan y produzcan información de utilidad a su gestión, a partir de la mirada de agentes nacionales y provinciales; (ii) identificar las capacidades estatales que contribuyen al acceso y producción de información que aportan a la gestión municipal, desde la mirada de agentes nacionales y provinciales, e (iii) indagar sobre las acciones llevadas adelante por agentes municipales para acceder y producir información destinada a la gestión local.

La construcción del objeto de investigación involucró distintos elementos cuya complejidad radica precisamente en la naturaleza federal del sistema político argentino, en particular, la relación entre el municipio, la implementación local de políticas y la perspectiva de la producción y acceso a información para la gestión local como política pública. Como ejes de análisis transversales, se encuentran los elementos institucional-políticos, técnico-metodológicos y las capacidades estatales.

La introducción, presentada en el capítulo 1, trata de forma inicial a la temática y se presentan los conceptos centrales, la pregunta, el objetivo general y específicos de la investigación. Además, se expone sobre las estrategias metodológicas utilizadas para cumplir los objetivos planteados.

Para presentar el escenario en el cual se formula la pregunta de investigación y los objetivos de este estudio, en los capítulos 2 y 3 se presentó el contexto institucional, sociohistórico y normativo de los gobiernos locales. Se identificó que en la Argentina los

gobiernos locales constituyen un universo heterogéneo tanto en términos demográficos, como geográficos, productivos y culturales.

A partir del análisis de distintos enfoques del federalismo, se destacó que el concepto de “federalismo cooperativo” permite desplegar una mirada amplia para analizar la dinámica existente entre las distintas jurisdicciones gubernamentales. La complejidad del federalismo cooperativo refleja parte de los desafíos de la gestión de políticas interjurisdiccionales. Dicha complejidad reside en la construcción de mecanismos de coordinación y de acuerdos institucionales que aseguren la comunicación entre los distintos niveles de gobierno.

Además del ordenamiento institucional-normativo, se deben considerar las nuevas funciones gubernamentales que asumen de hecho los municipios, como resultado del proceso de descentralización impulsado por las reformas estructurales de carácter neoliberal con fuerte acento en los 90. Esto tuvo como consecuencia la delegación de competencias a los gobiernos provinciales y en ese contexto mayores responsabilidades derivadas a los municipios, pero sin el acompañamiento por parte del gobierno central de los recursos adecuados para su abordaje.

Lo cierto es que pasados casi 30 años de ese proceso, los municipios siguen enfrentando desafíos para transformar y mejorar los procesos de gestión de las políticas públicas locales. Es en este aspecto que cobra importancia el análisis de las posibilidades, las limitaciones y las alternativas para la producción y acceso a los datos e información. Es decir, el acceso y producción pasan a ser estudiados como una política pública en sí que pasa a ser realizada por los municipios y al mismo tiempo que es una forma de gestionar las demás políticas.

Asimismo, el capítulo 3 desarrolló los enfoques teóricos que relacionan las políticas públicas con la información. Por información para la gestión de políticas públicas en municipios, se consideró todo dato relevante que sirve de insumo para la toma de decisiones

del gobierno local. De este modo, comprende tanto la producción primaria de datos por parte de los municipios, como las diversas posibilidades que tienen para el acceso y la disposición de datos elaborados por otros organismos y niveles jurisdiccionales.

Cabe considerar que dicha información gana mayor relevancia a medida que respeta los criterios técnicos y metodológicos de las estadísticas. Por ello, se describió el Sistema Estadístico Nacional a efectos de dimensionar el rol de los actores y las limitaciones y potencialidades que brinda el contexto normativo.

En esta línea, un elemento clave es el carácter de coordinador que posee el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec). En tanto organismo rector, tiene la función de unificar los criterios en todo el territorio y de articular con cada una de las unidades del Sistema Estadístico. La normativa a nivel nacional también establece el alcance del Sistema Estadístico Provincial (SEP), compuesto por cada una de las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE), aunque cada provincia cuenta con legislación propia que define su propio sistema estadístico.

Sin embargo, las normas nacionales no definen el funcionamiento del Sistema Estadístico Local, ni tampoco se establece cómo los municipios deben trabajar con la información estadística. Este vacío normativo deja un margen de libertad para que cada provincia y municipio defina su forma de trabajo.

En el capítulo 4 se presentó el marco teórico y se abordaron los conceptos de políticas públicas y políticas públicas locales. Se indagó entonces, sobre una política pública cuyo objetivo es la producción y uso de sistemas de información. Luego, se tomó en cuenta el concepto de capacidades estatales con la finalidad de trabajar los factores que condicionan las políticas de información en el nivel local. Al poder identificar su influencia en las políticas de producción y acceso a información se presentó el concepto de componentes de las capacidades estatales otorgándole mayor operatividad al análisis.

El capítulo 5 responde a los objetivos específicos 1 y 2 a partir del análisis de las entrevistas realizadas a actores nacionales y provinciales seleccionados⁶⁸. Así, se procedió a identificar las capacidades estatales que inciden en las posibilidades de acceso y producción de información de los municipios, a través de la identificación de sus componentes, y en la caracterización de los desafíos y alternativas presentes en ese proceso. El análisis de las entrevistas se realizó a partir de las dimensiones, la institucional-política y la técnico-metodológica.

Sobre la dimensión institucional-política, se identificaron los desafíos y alternativas relacionados con el uso de la información para la toma de decisión en el nivel local, las prácticas de producción y acceso a información y su vinculación con la planificación. Además, se agrupan las cuestiones relativas a las limitaciones de información estadística oficial y el rol de los distintos actores involucrados.

Respecto de los aspectos técnico-metodológicos, se observaron cuestiones relacionadas con la infraestructura municipal existente, la utilización de sistemas de información y la digitalización de datos en el marco de la gestión. También se contemplaron aspectos como la capacitación de recursos humanos, el diseño y la aplicación de sistemas de información en políticas públicas interjurisdiccionales.

El conjunto de desafíos y alternativas emergentes y las capacidades estatales con ellos vinculados no están relacionados exclusivamente con las gestiones municipales y sus agentes. Eso se reconoce a partir de la observación de los roles que cumplen los representantes de los demás entes federales, la percepción de ellos mismos sobre sus prácticas y su relación con los municipios. A partir de eso, se lograron identificar tres funciones que cumplen los actores nacionales y provinciales en relación con el desarrollo de

⁶⁸ Agentes públicos, representantes de distintos ministerios y organismos con experiencia en programas relacionados con la temática y que realizaban su trabajo en articulación con los municipios y referentes de las DPE de las provincias a las cuales pertenecen los municipios.

estrategias institucionales vinculadas con: la asistencia técnica, la reglamentación y coordinación y la difusión por parte de los productores de información.

En el capítulo 6 se indaga sobre las acciones que realizan los municipios para acceder y producir información destinada a la gestión local, contemplando al objetivo específico 3. En ese sentido, se buscó acercarse a la experiencia de un grupo de agentes municipales que ya desarrollaban acciones relacionadas a la información a efectos de identificar más detalles sobre el desarrollo de su labor. El capítulo presenta, por un lado, las respuestas relacionadas a las acciones que llevaban a cabo para acceder a información y, por otro, las respuestas sobre las estrategias y percepciones sobre la producción por parte de los municipios, en el período definido.

En el primer conjunto de respuestas se pudo identificar las articulaciones que realizan, las fuentes estadísticas que acceden y las dificultades encontradas. El segundo, permitió exponer las respuestas acerca de la utilización de distintas fuentes estadísticas, las herramientas utilizadas, la integración entre estas herramientas, la forma con la cual estructura la gestión para tareas específicas destinadas al trabajo de producción de información. Además, se indaga sobre los factores que influyen en la producción y acceso a información para los municipios argentinos.

En líneas generales, se percibió que lo/as agentes de los municipios que fueron entrevistados tenían una práctica sistemática de articulación con organismos nacionales y acceden a los censos y encuestas que estos últimos realizan. Las principales dificultades que señalan en relación al acceso, consisten en los obstáculos para acceder a los canales en donde la información está disponible y por la poca utilidad de la misma, atribuida a factores como la no pertinencia del nivel de desagregación de los datos.

Respecto a la producción local de información, los municipios manifestaron producir encuestas, censos locales y registros administrativos. Lo/as agentes municipales

indican que utilizan y valoran la utilización de sistemas de información, pero se observa que el grado de avance y calidad de los mismos varían según las áreas que los desarrollan. Cabe destacar, además, que los sistemas de georreferenciación son reconocidos por lo/as agentes como una herramienta presente en los municipios, pero no siempre están integrados a otros sistemas o relacionando a diferentes áreas del municipio

Por último, las respuestas indicaron que no hay una forma única con que los gobiernos municipales desarrollan acciones para la producción y acceso a la información y son las decisiones políticas, la capacidad de gestión y de coordinación los factores que aparecen como determinantes para su consecución.

7.2. Hallazgos y reflexiones

A partir de la investigación realizada, emergen algunos hallazgos y reflexiones relacionados con cada uno de los tres objetivos específicos.

En cuanto al primer objetivo específico, que busca caracterizar los desafíos y alternativas existentes para que los municipios cuenten con información para la gestión local, emerge la reflexión sobre en qué medida la producción y acceso de información en el nivel local es reconocida como una política pública en la Argentina. Esa reflexión surge debido a que no se observó un accionar sistemático o una línea programática clara y sostenida en el tiempo, así como tampoco una normativa específica.

A partir del análisis del material recolectado, se pudo constatar que la producción de la estadística oficial realizada de forma general en la Argentina carece de utilidad para los procesos de toma de decisiones cotidianos de las gestiones locales. Frente a ese panorama, una de las conclusiones posibles es que la política estadística no está pensada para contemplar las necesidades de los municipios. Eso remitiría a una visión centralista de la formulación de políticas públicas nacionales y provinciales, las cuales excluyen las necesidades locales de los objetivos de sus acciones.

En línea con dicha afirmación, se observó que la normativa nacional no establece ninguna obligatoriedad explícita para que se implementen Sistemas Estadísticos Locales, como tampoco define referencias, parámetros o directrices claras sobre las responsabilidades de los actores para eso.

En ese sentido, en el este estudio se pueden destacar tres roles relacionados con el desarrollo de estrategias, que podrían llevar a cabo actores nacionales y provinciales para que los municipios dispongan de información: (i) el rol de fomento, asistencia técnica y/o financiamiento de acciones junto a los municipios; (ii) el rol de reglamentar, coordinar y/o establecer la estandarización de metodologías y criterios para garantizar su comparabilidad, y (iii) el rol de los organismos productores de información estadística, con los cuales un municipio debe articular para acceder a ella.

Sobre el rol de los distintos actores, se pueden hacer algunas reflexiones puntuales. En cuanto al Indec, se destacó su función de fomentar la creación de estadísticas e incentivar las capacidades locales ofreciendo asistencia técnica a las alternativas generadas por municipios y provincias. Además, se reforzó la relevancia de su rol en establecer criterios de homogeneización de indicadores locales, lo que implicaría un trabajo de creación de consensos, articulación interjurisdiccionales y coordinación. Se enfatizó el rol central de las Direcciones Provinciales de Estadística para generar instancias de sensibilización, capacitación y asistencia técnica, aunque en la práctica se evidenció de forma general acciones discontinuadas y no estandarizadas entre provincias.

En cuanto al rol de los municipios, también se problematiza si es percibido y/o si se percibe como ámbito local de implementación de políticas relacionadas con la disponibilidad de información. Se evidenció a lo largo del estudio que existe una serie de alternativas para que lleven adelante dichas políticas, pero queda el interrogante de si se

reconoce localmente la relevancia del tema y las acciones necesarias para avanzar en ese sentido.

El segundo objetivo específico se relaciona con la identificación de las capacidades estatales que influyen en las políticas de producción y acceso a información, según agentes nacionales y provinciales. Sobre eso, cabe destacar que la manifestación de uno o más conjunto de capacidades permite generar un ambiente más propicio para la consolidación de políticas vinculadas con la disponibilidad de información a nivel local.

Las capacidades estatales relacionadas con el primer componente liderazgo fueron identificadas en la medida que se reconoció esencial el rol de la dirigencia política en el reconocimiento de la relevancia de la información para la toma de decisiones. El impacto de la decisión política deriva en las capacidades estatales relacionadas al segundo componente identificado denominado diseño organizacional, considerando que debe verse reflejado en un plan concreto en el marco de la gestión. Las capacidades insertas en este componente tienen influencia, por lo tanto, en la incorporación de prácticas de planificación y de instancias de definición de objetivos, metas y sus respectivos indicadores en ámbito local. Además, las capacidades relacionadas al componente diseño organizacional se conectaron con las estrategias encontradas por los municipios en términos de organización del trabajo.

A partir de la definición política, su concreción en una planificación y la implementación de un plan operativo, se despliega las capacidades del componente legal-institucional. Su importancia reside en la necesidad de que cada actor reconozca su rol en el marco de su competencia y, a partir de ahí, genere la institucionalidad y legalidad de las acciones.

En ese contexto emerge el cuarto componente, estructuras y procesos de coordinación. Las capacidades de coordinación influyen de forma sustancial en las acciones de producción de información en el nivel local. También son esenciales para la producción

integrada entre distintas áreas y permiten obtener información que propicia una mirada integral.

El quinto componente identificado en la investigación es el capital de articulación, que refleja las capacidades que permitirían al municipio mejores prácticas para el acceso a información producida por otros organismos. Este componente también se reconoce importante desde el punto de vista del accionar de actores nacionales y provinciales.

El sexto componente identificado es el personal. Las capacidades ahí enmarcadas se muestran centrales para fortalecer los equipos técnicos y políticos municipales (así como de los otros niveles de gobierno) en aspectos técnicos, pero también relacionados con prácticas de gestión que permitan innovación en el nivel local.

El séptimo componente, sistemas de información y gestión de la innovación tecnológica, surge a medida que se reconoce el rol protagónico del desarrollo de sistemas informáticos para la recolección y procesamiento de datos en el marco de la gestión. La capacidad de las instituciones y agentes para incorporar nuevas tecnologías es un factor de fuerte influencia para que prosperen las acciones de producción de información. La informatización y la innovación, por lo tanto, tienen que estar conectadas con el objetivo de la política y basadas en un plan acorde con los recursos locales. Siguiendo esta línea, se podrían establecer relaciones entre las gestiones con capacidad de innovar, de desarrollar planificaciones y de generar información.

En ese sentido, las capacidades estatales relacionadas con el octavo componente denominado medios financieros son identificadas una vez que el plan de acción y las decisiones en cuanto a la tecnología a implementar deben ser presupuestariamente viables.

El tercer y último objetivo específico se centra en las acciones llevadas adelante por agentes municipales para acceder y producir información destinada a la gestión local. Sobre el acceso a información producida por otros niveles de gobierno, se identificó que las

acciones de articulación eran frecuentes, aunque se observaron dificultades para eso según el área temática y en relación con la información de fuentes registrales. Eso permite reflexionar sobre la capacidad de los organismos nacionales y provinciales para difundir la información estadística producida de forma clara y accesible para los municipios. También se explicitan las limitaciones en ese período de las estadísticas que no permiten generar la desagregación en el nivel de los gobiernos locales y, en consecuencia, carecen de utilidad para ellos.

En ese sentido, se puede estimar que la posibilidad de que el municipio incremente su acceso a fuentes nacionales y provinciales depende de la implementación de mejores prácticas relacionadas con la articulación con otros organismos y del conocimiento técnico que disponen para utilizar la información encontrada en beneficio de la gestión local.

Sobre la producción de información, se evidencian mayormente aspectos vinculados con el funcionamiento interno de la gestión local. Ese escenario es heterogéneo en cuanto a las capacidades estatales de cada municipio, la forma como se estructuran en áreas, la división de tareas y la calidad de la coordinación que se establece.

Se observa que los municipios con cierto nivel de desarrollo estadístico indicaron la utilización de sistemas de información, pero su relevancia variaba según el área que los desarrollaba. Además, se evidencia poca integración entre sistemas, que se replica en el caso de los sistemas de georreferenciamiento. De la integración, combinada con la capacidad de coordinación, dependerá la posibilidad de construir una mirada más compleja de los fenómenos locales, en los cuales tienen que actuar las políticas públicas que deben, por lo tanto, ser foco de atención de la toma de decisión en el nivel local.

Se pudo observar también que no se identificó una forma única con que los municipios desarrollan sus acciones frente a la temática, en lo que respecta a fuentes estadísticas utilizadas o la forma de organizarse internamente.

En cuanto a la mirada de los agentes municipales entrevistados sobre los factores que influyen para que un municipio lleve adelante acciones de producción de información, la decisión política aparece como el factor más relevante, seguida por la capacidad de gestión y coordinación. Eso refuerza lo observado en los objetivos anteriores que, más allá de los aspectos asociados con la relación interjurisdiccional y las limitaciones del sistema estadístico, corresponde a la gestión municipal ordenar su propia institucionalidad y procesos de trabajo. Eso contemplaría, por ejemplo, identificar a los agentes municipales con habilidades para desarrollar y llevar adelante las acciones necesarias y articular los recursos necesarios para ese fin. Además, coordinar las áreas locales para la creación de una mirada integral de la información producida para lograr así una mejor toma de decisión y elaboración de políticas locales.

A modo de conclusión, el estudio permitió retomar las acciones de producción y acceso, considerando cuáles son los aspectos clave para que se establezcan las relaciones interjurisdiccionales. La vinculación entre los diferentes actores dependerá de la función que cada uno cumpla en el engranaje y de la capacidad que tengan para diseñar sus estrategias. Esto implica un proceso de ida y vuelta entre las instancias locales, provinciales y nacionales observable en el modelo del federalismo cooperativo. Desde el punto de vista normativo, este modelo presenta una dinámica de competencias superpuestas y muchas veces ambiguas, que deja margen para que la coordinación dependa de incentivos más que de sanciones.

7.3. Ejes para próximas investigaciones

A partir de esta investigación, queda abierto el camino y la posibilidad para avanzar en diferentes estudios complementarios que aborden y profundicen las problemáticas aquí planteadas. En primer lugar, un análisis más exhaustivo de experiencias municipales concretas podría avanzar en el conocimiento de las dinámicas de las unidades de producción

de información implementadas en algunos municipios, como, por ejemplo, las Oficinas Municipales de Estadísticas y Observatorios. El conocimiento de las experiencias y herramientas concretas permitiría compartir alternativas para el diseño de nuevas propuestas. Paralelamente, se podría focalizar la mirada en diferentes áreas temáticas para identificar también los desafíos y avances en la producción de información de distintas dimensiones: sociodemográfica, ambiental, económica y sanitaria, entre otras.

En segundo lugar, indagar sobre la forma específica que adoptan los mecanismos de articulación interjurisdiccional para la producción y el intercambio de información relacionada con las gestiones de gobierno. Del mismo modo, abordar en mayor profundidad una provincia o región del país, considerando aspectos territoriales.

7.4. Propuestas

A partir de las conclusiones que emergieron, se hace una serie de propuestas de posibles políticas públicas que contemplen algunas de las reflexiones presentadas. Cabe destacar que, ante la característica interjurisdiccional de la temática de la disponibilidad de información, su complejidad reside en que ninguna propuesta aisladamente tendrá eficacia sin que todos niveles de gobierno involucrados se comprometan con el proceso.

En ese sentido, resulta estratégica la constitución de instancias de articulación y coordinación federal de carácter institucional en las que se proponga el debate sobre el desarrollo del Sistema Estadístico Local. Este ámbito podría estar coordinado por el organismo rector de las estadísticas nacionales, con representación de las 23 provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de municipios o asociación de municipios.

La presencia del sector académico y de investigación y de organizaciones sociales que trabajan la temática resulta relevante para este proceso, principalmente en la constitución de observatorios y centros de estudios. Son actores que producen, analizan y

utilizan la información estadística con permeabilidad territorial y su participación podría conferir mayor legitimidad a todo el proceso.

El diseño de esa organicidad de la instancia sugerida podría tomar como inspiración el modelo del Idera⁶⁹, considerando la integración de distintos sectores con el objetivo de integrar la producción de información geográfica, unificar criterios, acuerdos técnicos y estrategias de formación de los recursos humanos.

Uno de los objetivos de instancias interjurisdiccionales debería ser la búsqueda de acuerdos para estandarizar indicadores municipales a nivel nacional. Esto se constituiría como un primer ejercicio acotado de articulación y de adaptación de las prácticas de todos los niveles en términos de registro y sistematización.

En términos más amplios, se debe definir con mayor claridad los roles de cada nivel jurisdiccional y de los diversos actores involucrados. Eso debería cristalizarse en normas institucionalizadas de funcionamiento. De forma complementaria, se podría evaluar también la posibilidad de incluir en ámbitos ya existentes, como consejos federales de políticas sectoriales⁷⁰, instancias de debate que aporten al desarrollo de información destinada a los gobiernos locales. La implementación de esa propuesta debe contemplar la disparidad de niveles de desarrollo existentes entre regiones del país, que también se ve reflejada en las capacidades estatales presentes entre los municipios argentinos. Además de lograr mayores niveles de desagregación de la información estadística tradicional, las acciones de fomento al uso de los registros administrativos, como fuente estadística, deberían ser foco de acción de los tres niveles.

⁶⁹ “Es un aporte estratégico para la toma de decisiones a quienes deben conducir los destinos del País, las Provincias, los Gobiernos Locales, las organizaciones gubernamentales y de servicios públicos, logrando la integración de las distintas IDE existentes en el País y promoviendo la creación de nuevas, colaborando y cooperando activamente en la formación de recursos humanos competentes en la materia, y en el desarrollo del marco institucional, los acuerdos técnicos y las tecnologías necesarias para lograrlo.” Art 1 del Reglamento Fundacional del Idera.

⁷⁰ Por ejemplo el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (Coferplan).

En cuanto a la producción de información por parte de los ministerios y organismos nacionales, considerando sus bases registrales, debe ser contemplada una instancia de acuerdos y articulación para buscar líneas de trabajo común. Esa instancia podría estar articulada o integrada a las anteriormente presentadas. El objetivo de ese ámbito sería establecer un diálogo entre los distintos programas nacionales que trabajen junto a municipios. Igualmente, puede desarrollar estrategias para que la información que produzcan se desagregue a nivel de gobiernos locales. Además, es importante acordar formas de que dicha información sea accesible a los municipios.

Esta estrategia podría ser replicada en cada provincia, incorporando el conjunto de organismos provinciales que producen información. Debería ser elaborada teniendo en cuenta al municipio como destinatario, de forma que este último pueda acceder a los datos y utilizarlos en su gestión, lo cual implica consolidar una intensa práctica de articulación y coordinación interinstitucional

A la vez, se podría pensar en distintos mecanismos de estímulo para que los municipios desarrollen políticas de producción de información, además de promover procesos de fortalecimiento y asistencia técnica.

En cuanto a políticas municipales, se sugiere que haya una instancia interna para centralizar la temática en el municipio. La organicidad resultante de esta instancia debe respetar las características locales, las capacidades de los equipos y la trayectoria ya realizada. Las unidades específicas, como los observatorios y oficinas estadísticas, no necesariamente son soluciones válidas para todos los municipios. Un eje posible de acción es la creación de observatorios y oficinas de estadísticas con un conjunto de municipios, en formato asociativo, por ejemplo, lo que permitiría la unión de recursos y la posibilidad de medición de fenómenos que se dan en aglomerados y regionalmente.

Por último, esta investigación demuestra que toda política pública a ser implementada debe contemplar y promover la incorporación por parte de los municipios de una visión que contemple lo necesario que resulta contar con datos e información como herramientas para la planificación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas que se prioricen.

La puesta en evidencia de la temática es condición para iniciar un proceso de construcción de acuerdos de carácter político y técnico entre los distintos niveles de gobierno sobre la generación de información estadística en el nivel local. Ese proceso no debe obviar la participación de los gobiernos municipales en su construcción y, además, centrarse en que el objetivo final es mejorar la calidad de las políticas que inciden cotidianamente en la vida de los ciudadanos y ciudadanas, en el contexto de su territorio.

Bibliografía

- Alabés, G. (2007). *El sentido y el interés del observatorio de políticas públicas del cuerpo de administradores gubernamentales*. Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública.
- Albuquerque, F. (1999). *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas Madrid
- Acosta et. al., (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina : alcances*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bazán, V. (2013). El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas”. *Estudios Constitucionales*, Año 11, N° 1, pp. 37 - 88.
- Beltranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debates. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4.
- Belkin, N. J. (1976). Information Science and the Phenomenon of information. *Journal of the American Society for Information Science*.
- Bernazza, C., & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* (3), 107-130.
- Bernazza, C., Comotto, S., & Longo, G. (2015). Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Revista Estado y Políticas Públicas* (4), 17-36.
- BID. Gestión por Resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales, Módulo 1 (Vol. Módulo 1). (2011). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Botinni Bulit, A. (2005). Ejercicio pleno de la autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires. "Se puede propender a la descentralización político institucional de

- las municipalidades bonaerenses por medio de actos legislativos emanados de los propios municipios? *Ediciones Rap*, pág 47.
- Cao, H. (2011). Cuatro tesis acerca de una gestión pública nacional y popular. *Realidad económica*, 123-134.
- Cao, H., & Vaca, J. (2007). El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios*, 4(7), 249-267.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. (1997). *Una nueva gestión pública para América Latina*. CLAD.
- Corrado, A. (2020). *Implementación de Gobierno Abierto. Los Municipios de la Provincia de Buenos Aires*. En D. Garcia Delgado, & C. Bernazza, *Estado, políticas públicas y federalismo* (pág. 352). CABA: FLACSO.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales - CNCPS (2019). *Manual para la Adaptación Local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. CNCPS. Argentina
- Costamagna, P. S., & Pérez Rozzi, S. (2015). *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL* (1a ed.). ConectaDEL.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990 - 2005). En *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)* (págs. 25-49). Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina).
- Cravacuore, D. (2018). *Medición de la Autonomía Municipal en las Provincias Argentinas Utilizando el Índice de Autonomía Local*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D., Ilari, S., & Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Creswell, J. W., & Plano-Clark, V. L. (2007) *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.

- Davies, P. (2005). *Evidence-based policy at the Cabinet Office*. Recuperado el 15 de 05 de 2021, de <https://journals.sagepub.com>:
- Dreikon, P. (2006). Sociodemografía con microdatos censales: su uso en mercadotecnia y en las decisiones empresariales. En *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local*. Cepal.
- Fernández Salgado, F. (2003). Capítulo 3. Federalismo dual, centralizado y cooperativo en América Latina. En *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica: El federalismo en América Latina* (Centro de Estudios constitucionales México-Centroamérica ed., págs. 13-30). Francisco Fernández Salgado.
- Fernández, V. R. (2010). Paradojas, fracasos y desafíos del desarrollo regional/local. En *Rol del Estado y Desarrollo Productivo-Inclusivo. Ideas para el bicentenario*. (1a edición ed., págs. 125 - 137). Flacso; CICCUS.
- García Delgado y Agustina Gradin (coop). (2017) Documento de trabajo N° 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis (1a ed). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina
- García Delgado, D. (1994). *Estado & Sociedad: La nueva relación a partir del cambio estructural*. Daniel García Delgado.
- García Morales, M. I. (2012). Federalismo y régimen municipal en Argentina. *Estudios Latinoamericanos* (30), 117-139.
- García, A. G. (2006). El programa de población y desarrollo local sustentable de la Universidad de Cuenca, Ecuador. En *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local* (págs. 111- 122). Cepal.
- Garnier, L. (1999). “*Función de coordinación de planes y políticas*” (Nro. 5 ed.). Revista Instituciones y Desarrollo Diciembre.

- Gibson, E., & Falleti, T. (2007). La Unidad a Palos. Conflicto Regional y los Orígenes del Federalismo Argentino. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* (12), 171-204. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/522/52235600007.pdf>
- González Torres, I. M. (2017). *Sistema de información como herramienta para la gestión territorial. En Retos de la Dirección* (págs. 177 - 196). Universidad de Camaguey. Cuba.
- Groves, R. M. (2014). *Survey methodology*. John Wiley & Sons.
- Gutiérrez, R. A., & Alonso, G. V. (2018). *Gobierno Municipal y Coordinación Interjurisdiccional de políticas públicas: reflexiones teóricas desde el conurbano bonaerense*. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín.
- Hermida, M. (2012). *Los sistemas de información local de la Argentina*. Córdoba: X Congreso Latinoamericano de Sociedades de Estadística. Universidad Nacional de Córdoba.
- Hernández, A. (1997). *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*. Depalma.
<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002795011221900105>
- Ilari, S. (Mayo de 2002). “Articulaciones en la política social local: ¿sinergia o antagonismo? *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*.
- INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2018). Anuario Estadístico de la República Argentina 2018 (INDEC ed.). 1a edición.
- INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2016). *Adaptación del Taller Inicial. Sistema de Información Estadística Local - Sistema Estadístico Local (SEL)*. INDEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec). (2019). *Curso: Los Registros Administrativos y su potencial como fuente de datos estadísticos*. Indec.
- Iturburu, M. (2000). *Fortalezas y Debilidades de su diseño institucional*. INAP.

- Iturburu, M. (2009). *Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local* (Segunda ed.). INAP.
- Jaime, F., & y Vaca Águila, P. (2017). *Las políticas basadas en evidencias como plataforma para innovación de políticas públicas*. Estado abierto, 51 - 76.
- Jansen, H. (2013). *La lógica de la investigación por encuesta cualitativa y su posición en el campo de los métodos de investigación social*. Paradigmas, 39-67.
- Kelmansky, D. M. (2009). *Estadística para todos* (1a edición ed.). Ministerio de Educación - Instituto Nacional de Educación Tecnológica.
- Kvale, S. (1996). The Interview situation. En S. Kvale, *Interviews: An introduction to Qualitative Research interviewing* (págs. 124-135). Londres: SAGE.
- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (págs. 209-248). Carlos Acuña.
- Losa, N. O. (1999). *Derecho Municipal, público provincial y controversial*. Ediciones Jurídicas Cuyo.
- Maerien, J., & Hoekman, A. (2006). Experiencias nacionales llevadas a cabo por el UNFPA: el caso de Honduras y el uso de información sociodemográfica en San Pedro Sula y otros municipios. En *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local* (págs. 173 a 187). Cepal.
- Máiz, R. (2006). Federalismo Plurinacional: una teoría política normativa. *Revista d'Estudis Autonomics i Federals* (3), 46-86.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Fundación Altadir.
- Mendieta, C., & Claudia, P. (2006). Los sistemas de información y la evaluación de gestión pública en Colombia. En *Entramado* (págs. pp 40 - 58). Universidad Libre. Cali - Colombia.

- Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018). *Plan Estratégico territorial. Argentina Urbana. Plan Estratégico Territorial*. Ciudad de Buenos Aires: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- Moore, N. (1998). *La sociedad de la información. En Informe mundial sobre la información*. Unesco.
- Moore, N. (2002). *A modal of social information need. Journal of information Science*.
- Morales, M. (2006). El proyecto "apoyo a los Sistemas de información sociodemográfico para el desarrollo a nivel local", la experiencia de Nicaragua. En *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local*. Cepal.
- Naciones Unidas. (1981). *Manual de Organización Estadística*. New York: ONU.
- Naciones Unidas. (2006). *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo social*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2015). *Documento Transformando Nuestro Mundo*. NY: Naciones Unidas.
- ONU. Cepal. Celade. (2006). *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local* (Serie: seminarios y conferencias. ed., Vol. N. 48). Cepal.
- Osborne, D., & Gabler, T. (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial* (Paidós Ibérica ed.).
- Oslak, O. (2013). Gobierno Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red GEALC.
- Oslak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Forjando*, 3(5), 1-5.
- Passalacua, E. (mayo de 2000). "Algunas reflexiones en torno a la coordinación". *Actuar en Red* (Nº 1).

- Phélan, L. M. (2006). Población y desarrollo local en la República Bolivariana de Venezuela. Lo comunitario y lo institucional: dos respuestas convergentes. En *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local* (págs. 123 a 136). Cepal.
- Pol, A. (2010). La información territorial como insumo estratégico para el diseño de políticas para el desarrollo humano a escala local. Un análisis crítico. (Vols. pp. 143-160). Territorios 23.
- Pol, M., & Martín, M. E. (2008). Análisis de Redes Sociales: Una propuesta metodológica para el abordaje de fenómenos desde una perspectiva territorial. En I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales. Memoria Académica UNLP. La Plata. Argentina.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1984). *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Medición de la capacidad*. PNUD.
- Repetto, F. F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina* (Serie de Documentos de Trabajo I-52 ed.). INDES - Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rey, M. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*(2).
- Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Rodríguez, C., Campero, C., Baeza, S., Jiménez, E., Vélez, S., & Ramírez, D. (2016). *Sistema de información territorial para la gobernanza regional*. UCN & ORDSA.

- Rodríguez, J., & Rivera, F. (2006). Informe sobre el procesamiento del cuestionario sobre población y el desarrollo local entregado a las oficinas nacionales de UNFPA. En *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local* (págs. 77 a 94). ONU, Cepal, Celade.
- Sáez, T. (1997). Análisis de Políticas Públicas. En R. Bañón, & E. Carillo, *La Nueva Administración Pública* (pág. 345). Madrid: Alianza.
- Santos, F & Fernandes, D. *Experiencias del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en la capacitación sobre población en Brasil*. En *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local* (págs. 159 a 172). Cepal.
- Schweitzer, P. (2019). Producción y Acceso a información para la gestión en áreas metropolitanas. Curso en Gestión y Políticas Metropolitanas, Cohorte 2.
- SIEL - Sistema de Información y Estadística Local. (2007). *Cultura Estadística y Gestión Local* (Serie 1 ed.). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INDEC.
- Silva, A., & Rodríguez, J. (2006). Insumos sociodemográficos para el desarrollo y la gestión local: una revisión de la experiencia del Celade. En *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local*. Cepal.
- Szalachman, R., & Schulte, S. (2006). Insumo sociodemográfico para el desarrollo y la gestión urbana. En *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local* (págs. 55 a 74). Cepal.
- Tolosa, I., Sánchez, S., & Carrasco, J. (Diciembre de 2018). *¿Cómo abordar el déficit de información para la toma de decisiones a nivel local? Un análisis desde el diseño de un índice de desarrollo territorial sobre la base del registro administrativo?* Revista de la CEPAL(126).
- Torres, H. (2006). Información demográfica y políticas públicas a escala regional y local. En *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local* (págs. 33 a 53). Cepal.

- Valles, M. (2002) *Entrevistas cualitativa*, CIS, Madrid.
- Van Treenk, B. V. (2006). *Análisis comparativo regional e intercomunal de la variación del déficit habitacional*. Región de O'Higgins, 1992-2002. En *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local* (págs. 191 a 211). Cepal.
- Vélez Méndez, S., & Jiménez Taracido, E. (2015). *Los sistemas de información territorial y el Desarrollo Territorial*. En *Enfoques, estrategias e información para el desarrollo territorial* (págs. 197 - 211). Conecta DEL.
- Vélez Vidal, J. A. (1 de agosto de 2004). *Usos de la información para la toma de decisiones en procesos de desarrollo local*. *Investigación & Desarrollo*, 12(1), pp 218 - 243.
- Vilas, C. (2003). *Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990*. INAP, 2-22.
- Virgilio, C. y. (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros y UNGS.