

Proyecto de Asistencia al Desarrollo del Sistema de Información Estadística Local Fondo de Población de las Naciones Unidas -UNFPA- Año 2006

El presente proyecto, para el cual se solicita la cooperación del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), se inscribe en el marco de la estrategia de desarrollo del Sistema de Información Estadística Local (SIEL) que está llevando adelante el INDEC y constituye una experiencia que contribuirá a su fortalecimiento.

I Situación de las Estadísticas Locales y contexto institucional

Desde sus inicios, la actual gestión del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) ha manifestado su interés por fortalecer las acciones relativas al desarrollo de la información estadística para territorios locales, reconociendo la importancia estratégica de esta temática dentro del Sistema Estadístico Nacional (SEN). Consecuente con ese propósito, se comenzó a trabajar en la constitución de un **Sistema de Información Estadística Local (SIEL)**¹.

Como establece su ley constitutiva, el INDEC tiene entre sus objetivos unificar la orientación, normalizar las actividades estadísticas oficiales, organizar y asegurar el funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional (SEN) mediante la articulación y coordinación de los servicios estadísticos nacionales, provinciales y municipales, bajo el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva.

Sin embargo, más allá de esta normativa, ha existido un insuficiente desarrollo estadístico en los territorios locales y la resolución adecuada y definitiva de esta falencia aún constituye una tarea pendiente del INDEC. El logro de este propósito contribuirá significativamente a asegurar los principios que constituyen al SEN y dará respuesta a las crecientes necesidades de información de estadísticas para áreas locales.

Para poder contar con información estadística local, con utilidad para un uso oportuno por parte de usuarios públicos y privados, el INDEC necesita fortalecer los servicios estadísticos municipales; asegurando la calidad, continuidad, oportunidad, flexibilidad necesarias en la búsqueda de datos que sirvan para la descripción de los procesos poblacionales, económicos, sociales, y ambientales que suceden en un territorio particular.

Muy sucintamente, podría decirse que el déficit de información de estadísticas locales (municipal o equivalente) obedece a distintos factores. Por un lado, los referidos a la cantidad y calidad de la información que se expresan en:

- a) La escasa disponibilidad o la carencia a escala local de información básica y permanente referida al territorio específico.
- b) Las diferencias de calidad, cobertura y actualización de esa información existente obtenida principalmente a través de los registros administrativos.
- c) La ausencia de criterios homogéneos y normas de evaluación, interpretación y uso.
- d) La insuficiente explotación de los relevamientos nacionales (censos y encuestas) para universos locales.
- e) La falta de un desarrollo consolidado de metodologías estadísticas alternativas y adecuadas a territorios locales.

¹ Cfr. INDEC. Dirección de Planificación y Coordinación Estadística. Sistema de Información Estadística Local (SIEL) Agosto 2004 e INDEC, Director; DISPOSICIÓN N° 391/ 05 (Creación del SIEL)

Por otro lado, existen factores político-institucionales que plantean un contexto de gran heterogeneidad de los territorios locales, que refieren a la autonomía de gestión de los municipios y que reflejan el proceso de descentralización político-administrativo. Este hecho supone un desafío al montaje de un sistema estadístico local, ya que se relaciona con nuevas competencias de los municipios y crecientes demandas de información estadística. Adicionalmente, hay que señalar la falta de criterios unívocos en la definición institucional de “municipio” entre las distintas provincias argentinas.

Debido a todos estos factores, los desarrollos hasta ahora realizados en la producción de estadísticas locales han sido, en general, fragmentarios y responden a decisiones acotadas y/o voluntaristas, que no aseguran una perspectiva global en el mediano y largo plazo; es decir, no garantizan la sustentabilidad estadística y, por consiguiente, el desarrollo ampliado del Sistema Estadístico Nacional.

Resulta claro entonces, que es necesario desarrollar y consolidar la capacidad nacional, provincial y local para la producción de información estadística que responda a las necesidades actuales y que, al mismo tiempo, contemple el incremento constante de la demanda de planificadores, diseñadores y responsables de la implementación de políticas públicas.

El “estado del arte” de los modernos sistemas de información tiene como elementos comunes el tratamiento de la información en su dimensión espacial y la necesidad de desagregar los datos al mayor nivel posible.

El uso de la tecnología SIG y el desarrollo de las estadísticas municipales parte de la racionalidad de que a menor unidad de análisis mayor será la capacidad de identificar problemas y situaciones particulares para focalizar coordinadamente políticas y programas de los tres niveles del Estado.

La producción de estadísticas ubicadas espacialmente por los municipios, hacia el interior de los mismos, a partir de la información disponible en los censos y del aprovechamiento de los registros, son temas que el INDEC prioriza para la cooperación internacional.

En este sentido, es preciso señalar que la estrategia del INDEC considera imprescindible la activa participación de los actores locales en la generación de la información estadística, como una forma de consolidar las capacidades autónomas de gestión y, simultáneamente, la necesaria coordinación en cada ámbito provincial por parte de la respectiva Dirección Provincial de Estadística (DPE). En esta estrategia, el rol de coordinación global del Sistema le corresponde al INDEC, a través de la articulación del conjunto de las DPE.

Ciertamente, este déficit en la producción de estadísticas locales resulta crecientemente problemático en la medida que las administraciones municipales ganan un lugar estratégico en la aplicación y diseño de políticas activas y requieren información estadística para realizar eficaz y eficientemente sus competencias.

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

1. Consolidar técnica e institucionalmente a las unidades de estadística local (municipal o equivalente) del Sistema Estadístico Nacional a través de la participación continua, y nexos imprescindibles, de las Direcciones Provinciales de Estadística.
2. Construir información estadística, que a través de técnicas adecuadas, satisfaga progresivamente la creciente demanda local, permita una visión integradora de la problemática es-

estadística de las unidades municipales y ponga al Sistema Estadístico Nacional en la frontera de los sistemas de información estadística local del mundo.

3. Sistematizar la información fragmentaria circulante; normalizar las metodologías, estableciendo un conjunto básico de indicadores y conjuntos de indicadores para territorios que así lo requieran; y propender a la generación de sistemas de información georeferenciados.

Antecedentes

Desde principios de la década del noventa existieron en el INDEC varias experiencias que han intentado abordar la resolución de esta deficiencia del SEN. Entre ellas se puede mencionar:

El **Sistema de Información Municipal (SIEM - 1992-95)**, primera acción institucional, realizada con apoyo técnico-financiero del PNUD en tres municipios (Berazategui, provincia de Buenos Aires; Gualeguaychú, provincia de Entre Ríos y San Francisco, provincia de Córdoba) y en la provincia de Santa Cruz; a partir de la que se reconoce la importancia central de los registros administrativos en la producción de estadísticas locales.

El **Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios (PRINEM)**, ejecutado en INDEC desde 1996 hasta 2002, que articuló estadísticas sociales y económicas de nivel municipal provenientes de censos nacionales y otras fuentes nacionales, provinciales y municipales, publicó estadísticas básicas municipales para diversas provincias y municipios y llevó a cabo en 2002 una Encuesta Nacional a Municipios (diseñada en el marco del Proyecto MERCOSUR/Eurostat).

El **Programa Piloto de Relevamiento de Datos Sociales en Municipios (2002-03)**, actividad conjunta con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y con financiamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas, que contribuyó a configurar un sistema de información sociodemográfica para los municipios, con experiencias en Morón (Buenos Aires) y Reconquista (Santa Fe).

El **Proyecto para la Elaboración de un Sistema de Estadísticas Sociales para Municipios** realizado por la Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población del INDEC; etc.²

A partir de los propósitos expuestos y de los antecedentes existentes, la dirección del INDEC ha encomendado a la Dirección Nacional de Planificación y Coordinación Estadística que impulse la creación de un Sistema de Información Estadística Local, que resuma y supere las experiencias anteriores del INDEC sobre esta materia, de manera de lograr la extensión definitiva del sistema estadístico nacional hacia los territorios locales del país.

II Responsabilidades de ejecución

Instituto Nacional de Estadística y Censos – Ministerio de Economía y Producción

El Gobierno argentino, a través del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) acompañará y evaluará las acciones que surgen de este acuerdo de cooperación, monitoreando el cumplimiento de todas las obligaciones de su competencia en el ámbito de este documento y brindando, siempre que sea requerido, información sobre la ejecución financiera del proyecto.

Dirección Nacional de Planificación y Coordinación Estadística de INDEC

Será responsable de la gestión de los recursos financieros del proyecto, cuyas actividades se ejecutarán en coordinación con UNFPA conforme a lo estipulado por el presente documento, la Carta de Entendimiento y la Enmienda a la misma oportunamente acordadas entre INDEC y UNFPA, el 2 de mayo de 2005 y el 31 de marzo de 2006, respectivamente.

² Ver el Documento Base del SIEL (2005), en esta publicación.

Como organismo de realización del proyecto, proporcionará la infraestructura física local adecuada y, parcialmente, recursos humanos necesarios, así como las informaciones y facilidades que se requieren para la implementación de las actividades. Adicionalmente definirá, en conjunto con el UNFPA, los términos de referencia y las especificaciones técnicas para la contratación de consultores y servicios técnicos especializados. Además, podrá proponer modificaciones y ajustes necesarios para el buen desarrollo del proyecto y preparar informes de avance que serán sometidos al análisis de los demás organismos participantes en el proceso de implementación del proyecto.

Descripción de funciones para el Proyecto de Asistencia al Desarrollo del Sistema de Información Estadística Local

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) es el organismo público, de carácter técnico, que unifica la orientación y ejerce la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales que se realizan en el territorio de la República Argentina. Su creación y funcionamiento está reglamentado por la Ley N° 17.622 y el Decreto PEN N° 3110/70, así como el Decreto PEN N° 1831/93

La ley le confiere al INDEC responsabilidad directa en el diseño metodológico, organización y dirección de los operativos nacionales de relevamiento a través de censos y encuestas, la elaboración de indicadores básicos de orden social y económico y la producción de otras estadísticas básicas.

El INDEC también tiene la responsabilidad de coordinar el Sistema Estadístico Nacional (SEN), bajo el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva. Esto significa que el INDEC es responsable del desarrollo metodológico y normativo para la producción de estadísticas oficiales, asegurando la comparabilidad de la información originada en distintas fuentes.

El Sistema Estadístico Nacional está integrado por los servicios estadísticos de los organismos nacionales, provinciales y municipales.

En cada provincia existe una Dirección de Estadística -DPE- dependiente del gobierno provincial. Dichas Direcciones coordinan los Sistemas Estadísticos Provinciales, e intervienen en la captura, ingreso y procesamiento de información a escala provincial. Esta es consolidada por el INDEC o por otros servicios nacionales para la obtención de información a escala nacional.

La producción de información estadística se realiza a través de distintos métodos de captación de datos (censos, encuestas, registros administrativos, etc.), que permiten la confección de indicadores con relación a diferentes áreas temáticas.

La gestión técnico-institucional de este proyecto requerirá de una fuerte función articuladora entre las diversas instancias institucionales comprometidas, que permita avanzar en el desarrollo y consolidación de un Sistema de Información Estadística Local.

Al interior del INDEC, el proyecto requerirá de relaciones de "cooperación horizontal" entre las distintas Direcciones del Instituto. En particular, con las Dirección de Estadísticas Poblacionales y la Dirección de Estadísticas Sectoriales de la Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población; con la Dirección Nacional de Encuesta a Hogares; con la Dirección de Metodología y, dentro de ella, con el Área de Cartografía y, no por última menos importante, con la Coordinación del Sistema Estadístico Nacional.

Como ya se dijo, las DPE tendrán un papel central en la incorporación al SEN de las unidades territoriales de menor escala y en el fortalecimiento de las que ya están activas. En este sentido, se visualiza la necesidad de constituir, cuando no existiesen, y fortalecer, en aquellos casos en que ya se han desarrollado, Unidades Municipales de Estadística asentadas en los territorios locales y ligadas a la respectiva DPE.

También será necesario articular con las Oficinas Sectoriales de Estadística de los distintos Ministerios, que junto a las DPE configuran el ámbito institucional del SEN. Esta relación cobra especial importancia, pues en ellas se resume una de las fuentes de datos estadísticos fundamentales para los territorios locales: los registros sectoriales administrativos. El adecuado aprovechamiento de las

estadísticas vitales, educativas, de salud, laborales, productivas, etc.; llevadas a cabo localmente y centralizadas en el ámbito nacional, representan una fuente de información y experiencia imponderable para la consecución de los objetivos. En el mismo sentido, cobran importancia los organismos técnicos que han generado registros ad-hoc sobre aspectos sociales específicos (SIEMPRO, SINTyS y similares), así como organismos públicos de gestión en esta esfera (IFAM, FAM).

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Siendo la prestación de asistencia técnica y la capacidad de promover actividades de carácter regional e inter-regional una de las ventajas comparativas de la cooperación técnica con el UNFPA, se propone, dentro del marco de la ejecución nacional de programas y proyectos de cooperación técnica multilateral formular, implementar, monitorear y evaluar el proyecto propuesto que, por estar en consonancia con su mandato, permitirá al Fondo seguir colaborando con el Gobierno argentino.

Dado que el Gobierno de la República Argentina y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) no disponen en la actualidad de un Programa o Marco de Cooperación que defina el fin y propósito de este proyecto, se adoptarán el fin y propósito del Marco de Financiamiento Multianual (MYFF) de UNFPA para el período 2004-2007. En el marco del MYFF, este proyecto corresponde a la meta dos, dirigida a que los países aborden las interacciones entre la dinámica de población y el desarrollo sostenible y la pobreza incluyendo el impacto del VIH/SIDA. Tiene como propósito que las políticas, planes y estrategias nacionales, subnacionales y sectoriales, tengan en cuenta los vínculos entre población y desarrollo.

III Plan de Trabajo

Objetivo General

1. Desarrollar y fortalecer la capacidad nacional y de las administraciones provinciales y municipales para la producción de información estadística sobre los procesos poblacionales, económicos, sociales y ambientales a escala local; como insumo para el diseño e implementación de políticas activas.

Objetivos Específicos

1. Fortalecer la estrategia de desarrollo del Sistema de Información Estadística Local (SIEL) que lleva adelante el INDEC.
2. Diseñar un esquema de producción de estadísticas locales (municipios y otras unidades territoriales), a partir de la información disponible en censos y encuestas y del fortalecimiento de los registros locales y sectoriales. El esquema deberá contemplar al menos:
 - a) El diagnóstico técnico e institucional de la disponibilidad y necesidades de información estadística local; de la capacidad local instalada para producirla y de la conectividad existente, aplicado a un conjunto significativo y representativo de la heterogeneidad municipal existente en Argentina.
 - b) La propuesta técnica e institucional para la instalación "oficinas estadísticas municipales" en el universo antes mencionado, con especificaciones de perfiles de personal, rutinas de trabajo, metodologías, soporte lógico, equipamiento y capacitación y uso de sistemas de información geográfica (SIG) relacionados con la gestión territorial de políticas sociales.

3. Promover, a través de una experiencia piloto en un número acotado de municipios pertenecientes al universo incluido en el diagnóstico, el desarrollo, administración y afianzamiento de un sistema de información geográfico para la gestión territorial de políticas sociales.

Actividades

Entre las actividades que se desarrollarán para la consecución de los tres objetivos específicos planteados, no existe una relación secuencial sino que se plantea una relativa simultaneidad en la ejecución.

Objetivo 1: Fortalecer el desarrollo del SIEL

La consolidación de un Sistema de Información Estadística Local, en el marco del Sistema Estadístico Nacional, demanda una estrategia política-institucional y una estrategia técnica. Requiere, por un lado, la construcción de acuerdos con los actores sectoriales, provinciales y locales que forman parte del SEN (dimensión institucional). En base a estos acuerdos, necesarios pero no suficientes, se podrá avanzar en el diseño ajustado de un Sistema de Información Estadística con la participación de representantes técnicos de todos los actores involucrados (dimensión técnica) Su énfasis está puesto en el avance de acuerdos institucionales y en la elaboración de un diagnóstico de situación sobre una base técnica.

Actividad	Descripción
1.1.	Establecimiento de los acuerdos institucionales necesarios y organización del plan de trabajo general.
1.2.	Constitución de un equipo técnico central del INDEC (con integrantes de las direcciones enunciadas anteriormente) y de un equipo ampliado al que se sumaran las Oficinas Sectoriales de Estadística (OSE): de los Ministerios Nacionales de Salud, Educación, Desarrollo Social, etc.).
1.3.	Talleres de evaluación del estado de situación y de formulación del plan de trabajo conjunto entre INDEC-OSE para mejorar la disponibilidad de información local.
1.4.	Formulación de la propuesta técnica y organizativo-institucional que contemple la identificación de indicadores comunes y específicos, las fuentes proveedoras de información (con particular énfasis en los registros locales), la modalidad de organización técnico-institucional local (unidad municipal de estadística) y la propuesta de coordinación y articulación en el marco del Sistema Estadístico Nacional (INDEC – OSE – DPE – UME). La propuesta estará a cargo del INDEC para ser analizada y discutida con las DPE, las OSE y las UME de localidades seleccionadas.
1.5.	Seminario INDEC-UNFPA para la difusión de la experiencia.
1.6.	Elaboración del Informe Final del Proyecto, con sistematización, evaluación de la experiencia y análisis de las condiciones técnico institucionales de replicabilidad.

Insumos: Honorarios (coordinador y consultores), fondos para viáticos y viajes del equipo central a las provincias y municipios, fondos para la realización de los talleres de trabajo y seminario para la difusión de la experiencia.

Objetivo 2: Diagnóstico técnico e institucional

El segundo objetivo específico no debe entenderse, necesariamente, como un antecedente lógico del tercero, las actividades que se prevén pueden ser vistas, entonces, como un proceso de plani-

ficación conjunto que se inicia a partir de acuerdos que se van construyendo en el tiempo para dar lugar a un diagnóstico compartido y, a partir de él, un curso de acción acordado para el desarrollo de un sistema de información estadística local.

Actividad	Descripción
2.1.	Selección de las provincias que se incluirán en el diagnóstico.
2.2.	Diseño de estrategia y de instrumentos de recolección de información en las Direcciones Provinciales de Estadística acerca de tipos de registros e información que relevan en el ámbito local, la explotación de los mismos para la producción de estadísticas, capacidad instalada (recursos humanos y tecnológicos) en los municipios para la producción de estadísticas, desarrollo de sistemas de información geográfica, y caracterización de la demanda de información estadísticas para la planificación y la formulación de políticas locales.
2.3.	Recolección, procesamiento y análisis de la información. Evaluación de resultados generales con el equipo central del INDEC.
2.4.	Elaboración de una propuesta de plataforma informática para el Sistema de Información Geográfica.
2.5.	Definición de criterios y selección de municipios que conformarán el universo de la intervención piloto, entre INDEC, OSE y DPE en consulta con el UNFPA.
2.6.	Talleres para consulta y evaluación con la participación del equipo central, Oficinas Sectoriales de Estadística, DPE seleccionadas y, eventualmente, Unidades Municipales de Estadística (UME) ya constituidas, para presentar la información analizada y evaluada sobre la oferta-demanda de información local, experiencias existentes y diagnóstico de recursos técnicos, humanos y otros aspectos técnicos específicos y, sobre esta base, desarrollar un proceso de planificación del trabajo conjunto.

Insumos: Honorarios (consultores), fondos para viáticos y viajes del equipo central a las provincias y municipios involucradas, fondos para la realización de los talleres de trabajo.

Objetivo 3: Experiencia Piloto

Las actividades del objetivo específico 3 apuntan a concretar, en un número acotado (se estima alrededor de cuatro) de municipios pertenecientes al universo incluido en el diagnóstico, un sistema de información geográfico que se constituya en una herramienta para la gestión local de políticas sociales.

Podría entenderse que el desarrollo de una experiencia de este tipo, requiere necesariamente completar las actividades que se espera concretar en el segundo objetivo específico y, por lo tanto, que aquellas, en términos lógicos, deben precederlas.

Sin embargo, como se dijo, este proyecto supone una cierta simultaneidad en la implementación de las actividades de ambos objetivos específicos. Lo que se busca es la generación de un producto concreto que, por un lado, tenga un efecto demostración y pueda ser utilizado como incentivo para fortalecer el proceso de constitución de un sistema de estadísticas locales; también, que los procesos de desarrollo de estos sistemas de información geográfica local contribuyan a la formulación del diagnóstico previsto en el segundo objetivo específico, poniendo de relieve problemas prácticos de su implementación; y, finalmente, que permitan analizar los criterios a tener en cuenta para su replicabilidad.

Una condición, que será necesario atender para el desarrollo de las actividades que requiere este objetivo, es que se comunique claramente su carácter de experiencia piloto; que su desarrollo es

parte de una prueba y, por ende, que las decisiones que se adopten en su implementación serán provisorias; que se enmarquen permanentemente como parte de un proyecto de mayor alcance en estado de formulación; y, finalmente, que se cuide que su concreción no genere “ruidos” que puedan dificultar los acuerdos institucionales que simultáneamente se buscan obtener.

Actividad	Descripción
3.1.	Diseño de la prueba piloto en sus aspectos temáticos, organizativos y tecnológicos (informático-cartográfico), a cargo de INDEC, DPE y municipios participantes.
3.2.	Sistematización del estado del catastro en cada uno de los municipios seleccionados.
3.3.	Adquisición de equipamiento informático y software para la administración de bases de datos geográficas, para los municipios escogidos.
3.4.	Selección y capacitación del personal local participante, en articulación y con la debida participación de la Dirección de Capacitación del INDEC. La capacitación será centralizada y agrupada para todos los recursos humanos seleccionados de los municipios seleccionados, contemplando tanto los aspectos básicos y generales del sistema estadístico como los contenidos específicos a ser puestos a prueba.
3.5.	Desarrollo de la prueba en los municipios seleccionados.
3.6.	Diseño y producción de bases de datos geográficas.
3.7.	Análisis y evaluación de resultados, a cargo de INDEC, OSE, DPE participantes y UNFPA. Talleres de trabajo conjunto.
3.8.	Publicación y difusión de resultados.

Insumos: Honorarios (consultores), viajes y viáticos, equipos informáticos, licencias de software, fondos para implementación de la intervención, fondos para la realización de talleres, fondo para publicaciones (soporte magnético y papel)