

Municipium

Publicación del Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios-PRINEM

Número 4

Octubre de 1999



Contenido

Temas

Definiendo un municipio
Una síntesis que explica por qué el concepto municipio tiene tan diversos significados en la Argentina. 1

El trabajo con los municipios
Descripción de las etapas del proceso de elaboración de las publicaciones del PRINEM. 2

Aplicaciones y casos

¿Cómo localizar un proyecto de inversión en el sector salud?
El planteo de un caso hipotético muestra cómo usar el soft desarrollado por el PRINEM. 4

Colaboraciones

La comuna de La Aguada diseña su futuro
La ficción recala en un gobierno local que toma conciencia de la necesidad de planificar. 6

Entrevistas

Rafaela, tercer municipio de Santa Fe
El PRINEM pregunta al intendente Peirone acerca de su gestión. Una tabla de datos sobre variables sociodemográficas y económicas da un perfil de los municipios más importantes de la provincia. 8

Apuntes

Se analiza la participación de los sectores productivos en el VAB municipal y su relación con el tamaño de la población. 11

Comunicaciones

Ventana del PRINEM
Los trabajos editados y otras acciones del Programa, mencionados en una guía sumaria. 12

Municipium es una publicación periódica, editada y distribuida por el INDEC, en el marco del PRINEM que coordina Nilda García Melchionna. Tiene como objetivo prioritario contribuir a la difusión de la información sobre los municipios de la Argentina.

Responsable de la edición: Leonardo Piatti

Diseño y diagramación: Fidela Cachán

Las colaboraciones firmadas son de responsabilidad de los autores.

Se permite la reproducción parcial con mención de la fuente.

© Hecho el depósito legal

Buenos Aires, 1999

ISSN: 1514-2205

Municipium, octubre de 1999, impreso en el Departamento de Publicaciones del INDEC, con una tirada de 3.000 ejemplares.

Definiendo un municipio

El término "municipio" se usa en varios sentidos generalmente no coincidentes. Así es que comúnmente, suele llamarse municipio a una localidad incluyendo o no la zona rural circundante, a una comuna y, en algunos casos, a un departamento o partido. El alcance de la denominación "municipio" depende básicamente de la localización geográfica porque cada provincia en nuestro país, a través de su constitución, define por sí misma qué debe entenderse por municipio. Esto genera cierta anarquía conceptual que dificulta la formulación de una definición única, abarcativa de todos los municipios del país.

Los municipios en la Argentina ¿cuántos son?

Precisamente en virtud de las dificultades de conceptualización del término municipio, a lo que se agrega la escasa atención que se le ha prestado hasta el presente al tema, no se ha podido realizar en Argentina, una determinación exacta del número de municipios existentes.

El PRINEM, a través de la información recibida de organismos de los gobiernos provinciales, se encuentra abocado al desarrollo de una base de datos estadísticos municipales, permanentemente en actualización, en la cual consta la existencia, hasta la fecha, de 1.189 municipios, los que territorialmente se distribuyen de la siguiente manera:

Provincia	Cantidad de municipios	Provincia	Cantidad de municipios
Total	1.189	Mendoza	18
Buenos Aires	134	Misiones	75
Catamarca	34	Neuquén	35
Córdoba	249	Río Negro	38
Corrientes	66	Salta	59
Chaco	68	San Juan	19
Chubut	26	San Luis	64
Entre Ríos	69	Santa Cruz	14
Formosa	27	Santa Fe	48
Jujuy	21	Santiago del Estero	28
La Pampa	58	Tierra del Fuego	2
La Rioja	18	Tucumán	19

(sigue en la página 2)



(viene de la primera página)

Criterios de definición

Los varios criterios que se utilizan para definir los municipios en las constituciones y leyes orgánicas de cada provincia, pueden resumirse en los siguientes:

Criterio de población. Once provincias han adoptado este criterio, considerando municipio a los centros poblados que superen el número de habitantes indicado a continuación:

Corrientes:	500 habitantes
Salta:	900 habitantes
Formosa y Santa Cruz:	1.000 habitantes
San Luis:	5.000 habitantes
Córdoba, Río Negro y	
Tierra del Fuego:	2.000 habitantes
Jujuy y Misiones:	3.000 habitantes
Santa Fe:	10.000 habitantes

Criterio combinado de población y superficie. Adoptado por tres provincias, a saber:

Entre Ríos:	1.500 habitantes en una superficie de 75km ²
Neuquén:	500 habitantes en 8.000 hectáreas
Santiago del Estero:	de 500 a 20.000 habitantes en un radio de 5km a partir del núcleo central urbano de población

Otros criterios. Adoptados por las siguientes cinco provincias:

Chubut:	500 electores mayores de 18 años
Chaco:	800 habitantes y 100 electores
Tucumán:	5.000 habitantes en 250 ha y más de 300 propietarios privados
La Pampa:	500 habitantes o una población menor que cuente con posibilidades económico-financieras para subsistir
Catamarca:	más de 500 habitantes que puedan sostener con sus recursos funciones y servicios esenciales

Criterio de Equivalencia. Las provincias restantes definen a sus municipios con el criterio de equivalencia entre municipio y departamento (La Rioja, Mendoza y San Juan) o entre municipio y partido (Buenos Aires).

⊕

El trabajo con los municipios

Por Fernando Papa*

La labor que el PRINEM desarrolla para poner a disposición del público la información sobre municipios no constituye una mera reasignación de datos preexistentes en el INDEC. Implica tanto el procesamiento de información proporcionada por los censos nacionales de población y vivienda, agropecuarios y económicos, como la recolección de información municipal inédita, mediante estrechos vínculos de trabajo con las direcciones provinciales de estadística y los mismos municipios. Asimismo, se procede a la elaboración de los datos, clasificación, consistencia y finalmente su difusión. Aquí se explica en forma breve, qué tareas se realizan habitualmente para llevar a manos de los usuarios la información confiable y oportuna sobre los municipios de la Argentina.

La generación de información desagregada a nivel municipal no es, en nuestro país, una tarea sencilla; implica un conjunto de procesos que ha evolucionando a lo largo del tiempo hasta llegar a constituirse en un eficiente sistema productivo de este tipo de información.

La elaboración de cada publicación que el PRINEM edita en papel, disquetes que la acompañan y CD ROM requiere procesos que poseen una complejidad que va más allá del simple hecho de procesar variables censales y no censales a nivel municipal. El trabajo conjunto entre las diferentes áreas del INDEC, así como una comunicación permanente y fluida con las Direcciones Provinciales de Estadística, permite que el PRINEM elabore productos altamente confiables.

Actividades preliminares

El hecho de que en nuestro país, cada provincia a través de su constitución, defina por sí misma qué debe entenderse por municipio, hace que los requisitos para constituirse en municipio varíen de unas a otras. A este hecho se suma que no necesariamente, la totalidad de la superficie provincial debe ser cubierta en forma exhaustiva por municipios, pudiendo existir, además de los mismos, otros niveles locales de gobierno tales como comunas, comisiones de fomento, comisiones comunales, etc. o simplemente, territorios que dependen del gobierno provincial. Estas particularidades no pueden, de manera alguna, dejarse de lado al momento de realizar la asignación geográfica y de consistir la información. Es por ello que se realizan tareas previas de investigación en las constituciones y leyes provinciales con miras a develar cuáles son las características propias de cada provincia. Simultáneamente, se elabo-

ra un listado completo de gobiernos locales contando, en cada caso, con los nombres que les fueron conferidos por ley y que en múltiples ocasiones –debido a la costumbre– se han modificado o dejado de lado, y con los nombres de sus correspondientes autoridades actualizados a la fecha de publicación.

La asignación de la información censal disponible en los bancos de datos del INDEC a cada municipio, implica trabajar con las unidades geográficas en que está tabulada la misma, que son: fracciones, radios y segmentos¹. Para que esta labor sea posible es muy importante contar, en cada caso, con aquello que se ha denominado “componentes municipales”, que se definen como las fracciones, radios y segmentos censales que componen cada municipio.

Debe coordinarse con el Departamento de Cartografía y Sistemas de Información Geográfica, del INDEC, la obtención de la cartografía digital (coberturas) tanto para la publicación en papel como para los disquetes y CD ROM.

Si bien la mayoría de las veces se ha procesado información proveniente del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y del Censo Nacional Económico 1994², hay otras fuentes de información a nivel provincial que pueden ser de interés para conocer el estado de los municipios y que por lo general son las que mejor los caracterizan. Debido a ello, la mayor parte de los esfuerzos debe concentrarse en datos de este origen. Uno de los elementos implementados por el PRINEM para la obtención de esta clase de información es la Encuesta de Equipamiento y Servicios Municipales.

Al tipo de información hasta aquí mencionado se anexan, en forma complementaria, los llamados datos especiales que son los que dan un toque de color a las publicaciones y un importante marco de referencia espacio-temporal. Los mismos consisten en información histórica sobre la provincia y los municipios, fotos y videos.

Etapa de procesamiento

Una vez concluidas las tareas preliminares, comienza la etapa de procesamiento. Es entonces cuando la información que dispone el INDEC se asocia a los componentes municipales. De esta forma, se asignan las variables censales a cada municipio para ingresarlas a la Base de Datos Municipales del PRINEM.

Una vez que se cuenta con los datos a nivel municipal, se consisten y normatizan según las disposiciones que por ley compete al INDEC fijar para todo el país.

Presentación de la información

Finalizado el procesamiento de los datos, se da comienzo a una serie de tareas que tiene como objetivo la presentación de la información recolectada. En esta etapa, se elaboran los cuadros según las normativas existentes en cuanto a codificación y disposición de los datos y se determina su publicación en papel, disquete³ ó CD ROM.

Cuando se dispone de los datos se describe la información obtenida, descripción que tiene como finalidad guiar a los usuarios acerca de la forma en que tal información debe ser interpretada y destacar algunas particularidades que, a nivel municipal, surgen en cada variable. En forma complementaria se presentan gráficos ilustrativos que también facilitan la interpretación y se genera una serie de mapas temáticos con las variables más relevantes de cada capítulo de la publicación.

Con todo lo referido hasta aquí, se prepara el documento maestro y el material en soporte magnético para su posterior envío a la Dirección de Difusión del INDEC.

El desarrollo de la versión multimedial del trabajo implica además la digitalización y edición de fotos y videos; la preparación de las coberturas de los diferentes niveles (departamentos, municipios y localidades)⁴ para lo cual se deben digitalizar y controlar los radios y localidades, obtener las coberturas de hitos geográficos y arcos⁵ para las localidades y la agregación de campos de control.

A continuación se procesan los datos departamentales y se les da formato para luego generar los listados de variables y cuadros de todos los niveles que contendrá el CD ROM. Dichos listados comprenden para cada variable una descripción, indicador de nivel y grupo y para los cuadros, los grupos y niveles en que se dividirán en el índice.

Finalmente se modifica el formato de los cuadros para su compatibilización con el software utilizado en el CD ROM y se completa la información municipal con datos de nivel provincial o, en el caso de trabajos especiales, con regiones o microregiones incluyendo información específica sobre sus características, formación, etc.♦

*Integrante del equipo técnico del PRINEM.

¹ Un radio censal es la unidad de diseño censal básica; una fracción censal resulta de la adición de radios completos, la suma de fracciones constituye un departamento, partido o distrito escolar (este último sólo para Capital Federal); los segmentos censales son la unidad de diseño muestral y operativo, que por adición entera constituyen un radio censal (el segmento es el área de trabajo de cada censista).

² Información de tipo censal más reciente con la que cuenta el INDEC.

³ Desarrollo Interno se encarga de dar forma al software que se incluye en los disquetes.

⁴ Debido a restricciones impuestas a la Base de Datos Municipal por cuestiones de consistencia de la información, se asigna cada municipio a un solo departamento. Para ello se elige habitualmente al departamento que contiene la mayor parte de la población o superficie del municipio.

⁵ Las coberturas de hitos geográficos muestran la ubicación espacial de puntos de referencia de la localidad tales como plazas, iglesias, monumentos, escuelas, etc., mientras que las coberturas de arcos representan las principales vías de acceso, los cursos de agua, el trazado del ferrocarril, etc.

¿CÓMO LOCALIZAR UN PROYECTO DE INVERSIÓN EN EL SECTOR SALUD?

Esta sección está destinada a orientar a los usuarios para aprovechar al máximo las potencialidades de los productos que elabora el PRINEM en el ámbito del INDEC. Se proponen casos hipotéticos que plantean el tipo de preguntas que podrían interesar a gobernadores, intendentes, asesores de gobiernos locales, académicos, investigadores.

Por Christian Fregosi *

CASO HIPOTÉTICO

El ejercicio que a continuación se propone, plantea un caso hipotético en el cual, una vez tomada la decisión de realizar una inversión pública en el sector salud, se desea conocer el municipio en el cual sería más conveniente localizarla. Esta inversión puede consistir tanto en la construcción de un nuevo establecimiento asistencial como en la renovación o ampliación de uno ya existente. El análisis es realizado sobre información correspondiente a la provincia del Neuquén que tenía un total de 33 municipios en el año 1991, cuando se realizó el Censo Nacional de Población y Vivienda.

Aún cuando el número de variables que deberían considerarse para la elección del lugar en donde radicar la inversión puede llegar a ser muy grande, el siguiente ejemplo constituye una muestra de una de las múltiples formas en que puede trabajarse con el software¹ editado por el PRINEM. Teniendo en cuenta esto, las variables a considerar son:

- Población sin cobertura de salud.
- Porcentaje de población sin cobertura de salud, en relación a la población total.
- Número de establecimientos asistenciales del sector público.
- Número de médicos pertenecientes al sector oficial de salud.

Detrás de la elección de estas variables, se encuentra el supuesto de que las personas que no están cubiertas por una obra social o un plan médico son aquellas que demandan la mayor parte de los servicios que ofrecen los establecimientos de salud del sector público, aunque es un hecho conocido que su uso no es exclusivo de la población con la citada característica.

Una vez elegidas las variables a considerar, el CD ROM: «Los municipios de la provincia del Neuquén. Estadísticas básicas» se convierte en fuente de la información requerida para el análisis. Dentro del mismo, se elige la opción «Consultas Personalizadas» la que, una vez fijada la condición de búsqueda, arroja como resultado cuáles son, entre los 33 municipios que integran la provincia, aquellos cuyos porcentajes de población sin cobertura de salud en relación a la población total superan,

Consultas Personalizadas	
Municipios Seleccionados	
Municipio	Los Miches
Municipio	El Cholar
Municipio	Bajada del Agrio
Municipio	Tricao Malal
<input type="button" value="Cerrar"/>	

por ejemplo, el 55%². Como resultado de esta consulta se obtiene que son cuatro los municipios que cumplen con dicha condición: Bajada del Agrio, El Cholar, Los Miches y Tricao Malal. Pero esta selección es tan sólo un primer paso en el análisis que se intenta realizar.

El paso siguiente es la cuantificación de algunas relaciones de interés que permitan asegurar que nos encontramos en el camino correcto. Para ello generamos un cuadro que permita observar dos relaciones:

- entre la población sin cobertura de salud y el número de establecimientos asistenciales oficiales y

Consultas Personalizadas

Cobertura:

CST_206R	% de la población con obra social ic
CST_C201	Población con cobertura de salud. Ai
CST_C201R	% de la población con cobertura de :
CST_204	Población sin cobertura de salud. Ai
CST_204R	% de la población sin cobertura de :

☐ AND ☐ OR

Expresión:

Mínimo: Máximo: Color:

Ordenamiento:

Población Total
Población Masculina
Población Femenina
Vivienda
N.B.I.
Industria Manufacturera
Comercio
Servicios
Salud
Educación

*Integrante del equipo técnico del PRINEM.

2. entre la población sin cobertura de salud y el personal médico de los establecimientos.

Mediante la opción «Generación de Tablas» obtenemos las variables requeridas, cuyos valores están sintetizados en el cuadro adjunto.

	Población total	Población sin cobertura de salud (1)	% población sin cobertura de salud (2)	Establecimientos oficiales de salud (3)	Médicos del sector oficial de salud (4)	Médicos por establecimiento (4/3)	R ₁ (1/3)	R ₂ (1/4)
Total regional	5.295	2.707	51,1	6	12	2,0	451,2	225,6
Municipios seleccionados								
Bajada del Agrio	557	317	56,9	1	1	1,0	317,0	317,0
El Cholar	727	417	57,4	1	2	2,0	417,0	208,5
Los Miches	530	383	72,3	1	...	///	383,0	///
Tricao Malal	654	457	69,9	1	2	2,0	457,0	228,5
Municipios colindantes								
Andacollo	1.641	740	45,1	1	5	5,0	740,0	148,0
Huinganco	743	264	35,5	1	...	///	264,0	///
Las Ovejas	1.000	446	44,6	1	3	3,0	446,0	148,7
Las Lajas	3.728	1.745	46,8	2	5	2,5	872,5	349,0

Nota: El **Total regional** no incluye los municipios Bajada del Agrio y Las Lajas.

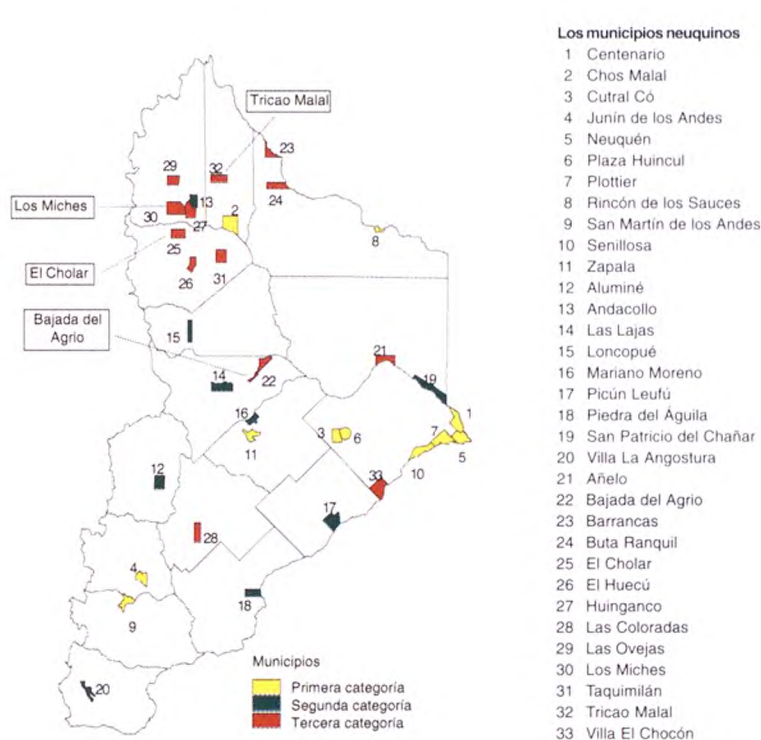
R₁= Población sin cobertura de salud/establecimientos oficiales de salud. R₂= Población sin cobertura de salud/médicos del sector oficial de salud.

Según surge de las estadísticas presentadas anteriormente, el municipio de Los Miches debería recibir la inversión puesto que posee la mayor proporción de población sin cobertura de salud. Sin embargo, Tricao Malal posee la mayor cantidad de población sin cobertura de salud por establecimiento y una alta proporción de dicha población en relación al número de médicos del sector oficial de salud.

Por otro lado, si nos detenemos a observar la escasa población sin cobertura de salud que habita en todos los municipios y si tenemos en cuenta el hecho de que el costo de este tipo de inversiones es muy elevado, surge la idea de evaluar la posibilidad de realizar una inversión de carácter regional. Esto significa que el hospital esté en condiciones de brindar servicios asistenciales a los habitantes de todos estos municipios, en conjunto, sin que sea necesario realizar una inversión puntual en cada uno de ellos.

Para esto, es necesario realizar un análisis de la localización geográfica de los municipios en cuestión, teniendo en cuenta la distancia que separa a dichos municipios entre sí y con los demás municipios.

Como puede verse en el mapa³, los municipios de Los Miches, Tricao Malal y El Cholar se encuentran próximos unos de otros. A su vez,



los municipios cercanos: Andacollo, Huinganco y Las Ovejas también presentan deficiencias similares en el sector salud, aunque como se muestra en el cuadro de arriba, no tan extremas como en los primeros. Considerando a estos municipios como un todo, la cuantificación de los indicadores arroja resultados que remiten nuevamente a los datos que muestra el cuadro mencionado.

Observando en forma conjunta los resultados estadísticos obtenidos y la distribución espacial de los municipios en cuestión, puede concluir-

se que el lugar «ideal» para la localización de la inversión a realizar es el municipio de Andacollo, dado que su situación geográfica lo ubica en el centro de aquellos municipios de la provincia con mayores deficiencias en el sector.

Bajada del Agrio, municipio que presenta también grandes carencias en salud, puede ser objeto de una segunda etapa de este proceso de inversiones debido a la escasa distancia que lo separa de Las Lajas y a que su situación en el sector, si bien es mala, no es apremiante ♦

¹Software desarrollado por la Dirección Nacional de Metodología Estadística, Tecnología y Coordinación del Sistema Estadístico Nacional, del INDEC.

²Obsérvese que el intervalo de población sin cobertura de salud varía entre un 7% y un 72%.

³Mapa preparado por el Departamento de Cartografía y SIG, Dirección Nacional de Metodología Estadística, Tecnología y Coordinación del Sistema Estadístico Nacional, INDEC.

La comuna de La Aguada diseña su futuro

«EL HOMBRE MODERNO ES UN VIAJERO QUE HA OLVIDADO EL NOMBRE DEL LUGAR DE SU DESTINO Y QUE HA DE VOLVER AL LUGAR DE DÓNDE VIENE PARA SABER A DÓNDE VA». CHESTERTON

Juan MUNICIPI (55) está convencido de que el municipio puede insertarse en los nuevos espacios de Argentina y el MERCOSUR. El entusiasmo y el potencial de la gente es alto, sobre todo en los docentes y los empresarios PYME (Pequeñas y Medianas Empresas), pero se necesita que el mismo gobierno local se organice e invite a coordinar los esfuerzos con las entidades intermedias, las ONG (Organizaciones No Gubernamentales), escuelas, iglesias, etc.

Juan sabe que el municipio tiene que tomar la iniciativa ya que el diseño del MERCOSUR (Argentina+Brasil+Uruguay+Paraguay) fue una decisión política de varios países. Durante mucho tiempo se estudiaron las posibilidades de tener un comercio más importante, en cantidad y calidad, dentro del intercambio internacional. Por eso, en 1985, los presidentes de Argentina y Brasil firmaron un acuerdo en Asunción para prever con diez años de anticipación, un área integrada de producción y comercio convergente. Este espacio ampliado ha llevado, inicialmente, a considerar como nuevos límites del mercado los que tiene el Arancel Externo Común que son Argentina y Brasil. A esta integración se agregarán Uruguay y Paraguay. Chile firmó un acuerdo parcial de comercio con el MERCOSUR, debido a la potencia de

un mercado de 200 millones de habitantes. En el cuadro de la página siguiente, se pueden ver algunas referencias de esta asociación regional. Tratando de visualizar desde el municipio hacia afuera encontramos que la competencia y complementariedad se deben tener en cuenta. Así hay que analizar de nuevo todo lo que tradicionalmente se hacía y todo lo que, en el futuro inmediato, puede ser fuente de trabajo genuino, capacitación y educación para perfiles de trabajo por venir, necesidades de información sobre mercados externos para las posibilidades locales, ubicación geográfica para el ingreso y salida de productos, de mano de obra, etc.

Eduardo Zanito (30), Secretario de Salud de la municipalidad, puntualiza que ello conlleva la responsabilidad de una red sanitaria, tanto preventiva como de contención en la gente y en las enfermedades. Se debe actualizar la cobertura para las madres y niños y tener en cuenta, que con la extensión de la esperanza de vida, los ancianos deben tener su propia protección. Todos estos problemas surgen a borbotones y requieren estadísticas generales y registros propios de la provincia y municipio.



Por Dante Donolo*

Juan siempre dice que un problema bien definido, es un problema casi resuelto. Por eso busca ayuda en la universidad regional para que le propongan algún método de resolución después de ordenar la prioridad de los problemas. Ya Pablito Plata ha comenzado a recopilar información sobre los distintos entornos geográficos de manera que la gente piense en términos de MERCOSUR para sus actividades.

Los profesionales de la universidad sugirieron comenzar a ordenar estos problemas ante entornos cambiantes y futuros inciertos, mediante una técnica utilizada por las empresas y algunas entidades intermedias: la planificación estratégica. Se necesita información del municipio, de la provincia, del país y del MERCOSUR, como de otros mercados que puedan interesar para la actividad laboral, productiva, tecnológica y educativa del municipio. He aquí un resumen del informe que se distribuyó entre los distintos responsables de la comunidad.



Planificación y control estratégico para organizaciones municipales

- Estas experiencias de planificación y administración estratégica fueron modificadas adecuadamente para las organizaciones públicas, estatales o no.
- Detección de cambios importantes.
- Acuerdo para reunirse y participar en el relevamiento de problemas centrales y estratégicos de la comunidad.
- Análisis DAFO o sea de las Debilidades y Amenazas, como de las Fortalezas y Oportunidades, presentes y futuras.
- Convergencia en los resultados del relevamiento de datos básicos como en los diagnósticos de la ciudad.
- Acuerdo en las propuestas de resolución de los problemas o ejes estratégicos de acción.
- Reanálisis de las prioridades en los objetivos.
- Seguimiento del cumplimiento de los objetivos estratégicos.
- Integración del control estratégico dentro del control de gestión. Evaluación estratégica y de la gestión por parte de los mismos formuladores de la planificación. Preparación de una sala de situación con, preferentemente, información gráfica (histogramas, barras de Gantt, etc.)

Experiencias municipales en la aplicación de la planificación y control estratégico

Dentro de las organizaciones estatales que han experimentado el planeamiento y control estratégico se encuentran algunas ciudades y los municipios.

I) En diciembre de 1997, la Ciudad de Rafaela (Provincia de Santa Fe), presenta el Primer Plan Estratégico con el objeto de potenciar a la ciudad como "centro productivo regional con proyección internacional, desarrollándose como núcleo de capacitación y tecnología que proyecte su identidad cultural, con base solidaria y garantice el equilibrio urbano, la calidad ambiental y de vida para todos". La Municipalidad fue tomando un conjunto de decisiones en 1996-1997:

- Relevando e integrando una recopilación y una cronología del proceso participativo, tomando antecedentes de planes directores, desde 1964 en adelante.
- Redactando con comisiones multisectoriales de trabajo una Guía de Problemas para su análisis en septiembre de 1997.
- Efectuando una convocatoria general en octubre de 1996.
- Presentando un prediagnóstico e información básica de la ciudad para consideración de los integrantes de Talleres Comunitarios, en marzo-mayo de 1997.
- Registrando en forma ordenada los resultados de Talleres Participativos.

Esto dio lugar a un Diagnóstico DAFO de la Ciudad de Rafaela. Para definir la línea estratégica se efectuaron reuniones entre todos los interesados comunitarios. De este análisis de posicionamiento de la ciudad, las Debilidades y Amenazas son los puntos débiles, mientras que las Fortalezas y Oportunidades son los puntos fuertes, respectivamente, para impulsar una red regional de unidades productivas con base PYME y proyección internacional. Mediante el DAFO se eligieron para la consideración, los siguientes ejes:

CALIDAD DE LA VIDA URBANA Y MEDIO AMBIENTE

- Ausencia de una planificación urbana integral, coordinada, pensada para el mediano y largo plazo.
- Escasa incorporación de problemas ecológico-ambientales.
- Incompatibilidad entre las redes de tránsito.

GLOBALIZACIÓN, ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EMPLEO

- Inadecuada inversión y capacitación en recursos humanos.
- Inadecuado financiamiento y gerenciamiento del sector productivo.
- Inadecuada preparación gerencial.
- Deficiente integración y coordinación en logística de comunicaciones.

IDENTIFICACIÓN, CUALIFICACIÓN Y PROYECCIÓN CULTURAL

- Escasa formación en los agentes culturales.
- Distintas percepciones sobre la identidad cultural de la ciudad.
- Pobre valoración de la actividad cultural. Individualismo y sectorización, políticas inadecuadas.
- Escasez de recursos económicos.

SALUD, SOCIEDAD Y ECONOMÍA

- Ausencia de planificación.
- Carencia de recursos.
- Escasa atención en la prevención.

EDUCACIÓN COMO BIEN ESTRATÉGICO

- Crisis económica y social.
- Escaso presupuesto.
- Inadecuado perfeccionamiento y actualización docente.
- Falta de articulación intra e inter institucional.
- Existencia de una crisis de valores. Cultura individualista.

II) Otra experiencia, dentro de la misma tónica de planificación y administración estratégica es la de la ciudad y Municipalidad de Reconquista (Provincia de Chaco). El programa de transformación municipal anunciado por el señor Intendente ante el H. Concejo en el inicio de las sesiones ordinarias del período legislativo de 1998, fija unos objetivos estratégicos, con gestión de calidad, en la Reforma Municipal.

Estos objetivos se fijan frente a los siguientes ejes estratégicos básicos, generados y aceptados con la aplicación de la técnica DAFO:

- Microrregión sustentable con fuentes productivas y de trabajo.
- Participación social ampliada.
- Mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.
- Planeamiento urbano, no sólo en la faz catastral, sino en la transparencia que debe acompañar la construcción de viviendas, las obras públicas y el equipamiento social.

III) Dentro de las experiencias en transición hacia el planeamiento estratégico podemos citar la de la ciudad y Municipalidad de Viedma¹ (Provincia de Río Negro) con la intención de «universalizar la propuesta de actuación haciéndola extensible a otras municipalidades o gobiernos provinciales de Argentina». Sobre la base de la información estadística básica, del Código Urbano de Edificación de 1982, del Reglamento de Contrataciones, la infraestructura comunicacional y computacional, etc., se resumieron las tablas DAFO ♦

^{*} Doctor en Ciencia Política y Contador Público. CC 2563, Correo Central, 1000 Buenos Aires.

¹ AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (1992) *Una propuesta de acción para la reforma organizativa de la Municipalidad de Viedma*, Viedma, Argentina.

Rafaela, tercer municipio de Santa Fe

El entrevistado, contador Ricardo Peirone –Secretario de Hacienda durante la intendencia de su antecesor contador Omar Perotti– es Intendente de la ciudad de Rafaela desde 1995. Ese año, el municipio recibió el Premio Nacional a la Calidad que otorga la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación.



Intendente Ricardo Peirone

PRINEM: ¿Cómo se fortalece la participación de la población del municipio en la detección, relevamiento y procesamiento de las demandas sociales? ¿El sistema estadístico acompaña este proceso proveyendo técnicas compatibles y adecuadas?

R.P.: En primer lugar me gustaría comentar brevemente cómo es nuestra pequeña historia en el accionar del gobierno local para comprender mejor la actual forma de trabajo.

En 1991 la situación del municipio era francamente comprometida, desde el punto de vista administrativo, financiero y con relación a la prestación de servicios.

Dada esta situación, el primer objetivo fue desarrollar un proceso de reconversión basado en:

- ordenar la administración;
- lograr el equilibrio presupuestario; utilizar el presupuesto como herramienta básica de gestión;
- profesionalizar la organización;
- informatizar los procesos;
- recuperar el equipo de maquinarias para la prestación de los servicios municipales;
- trabajar con transparencia en los actos y números del gobierno municipal;

Paralelamente, se planteó un segundo objetivo:

- trabajar en el desarrollo local endógeno y autosostenido. Accionar políticas de desarrollo económico, social y urbano ambiental, en articulación con toda la comunidad.

En 1995, una vez ordenado el estado municipal, Rafaela debía dar

un salto cualitativo, que no tuviera retorno y trascendiera el límite electoral. Entonces comenzamos a trabajar en Planificación Estratégica.

Durante 1996 Rafaela atravesó un largo período de discusión y definiciones, con la participación de todos los ciudadanos representados a través de las instituciones (asociaciones civiles, clubes vecinales, comisiones, etc.), que dio como resultado la determinación de objetivos y prioridades que tiene la ciudad de cara al futuro. Así, a fines de 1996 quedó definido el objetivo estratégico de la ciudad: "Potenciar a Rafaela como centro productivo regional con proyección internacional, desarrollándola como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural con base solidaria y garantice equilibrio urbano, calidad ambiental y de vida para todos".

Hoy estamos llevando adelante los proyectos que forman parte de cada una de las líneas estratégicas de Rafaela.

Ahora bien, respondiendo a la pregunta original, es elocuente que conocer la opinión de la gente y las demandas sociales es la base de la cual se debe partir para iniciar cualquier política. En tal sentido, en la Secretaría de Programación Económica funciona el área "Estudios e Información", que es la encargada de centralizar la misma y asistir, después de cada investigación y estudio con información cualitativa y cuantitati-

va, al resto de la organización y al conjunto de la sociedad.

Los objetivos fundamentales de esta área son:

- efectuar un análisis de la información obtenida por la oficina –o de fuentes externas– y transformarla en una herramienta para la toma de decisiones y la generación de nuevas políticas o programas acordes a las necesidades;
- conocer con profundidad cómo funciona el mercado laboral local y asistir en lo relacionado a políticas activas de empleo;
- trabajar como soporte del Plan Estratégico para Rafaela en lo relativo a información e investigación sobre el sector productivo y la población;
- trabajar con instituciones de la ciudad en la búsqueda y utilización de información como herramienta de trabajo.

Hacia adentro del municipio funciona la Oficina de Estadística Interna –dependiente de la Secretaría de Hacienda– encargada de generar y suministrar la información necesaria para la toma de decisiones dentro de la administración municipal.

- ¿Cuáles son las "vigas maestras" del gobierno y administración municipal durante su gestión? ¿Cuáles presumiblemente continuarán en el próximo período? ¿Cuáles son las líneas más importantes en el desarrollo urbano municipal?

- Las "vigas maestras" de nuestro gobierno municipal son, como mencionamos anteriormente:

- Redefinición continua del Estado y su relación con la sociedad civil.
- Administración con transparencia en los actos.
- Administración del estado municipal sobre la base de un presupuesto.
- Tratamiento especial a la recaudación de recursos propios: trabajamos en calidad de gestión en las oficinas recaudadoras; frenamos caídas de recaudación.
- Control y eficiencia en los egresos: controlamos a quiénes compramos y cómo se gasta en cada área; realizamos un boletín protectivo.
- Incremento del flujo de recursos propios con relación a los coparticipados.
- Evaluación continua de la relación ingresos-egresos.
- Publicidad mensual del estado de cuentas: transparencia.
- Generación de toda la información necesaria para la toma de decisiones: optimización de la Oficina de Estadística Interna.
- Desarrollo de una nueva metodología de trabajo basada en el liderazgo y la democratización: "horizontalidad en la discusión y elaboración de propuestas, verticalidad en la ejecución y control".
- Diseño de un sistema integrado de contabilidad.
- Creación de la clave única de identificación tributaria municipal: centraliza el control para el municipio y permite al contribuyente conocer el estado de su cuenta mediante la autoconsulta.
- Conformación del Sistema de Auditoría Interna, con finalidad correctiva y formativa.
- Puesta en práctica del Sistema RIM-Respuesta Inmediata Municipal- que nos permite conocer las demandas más urgentes de la comunidad.
- Planificación Estratégica para la ciudad.

Todas estas acciones están sostenidas por un fuerte trabajo en capacitación y profesionalización de los agentes municipales y por la informatización de los procesos.

- ¿Utiliza algún método presupuestario o de planeamiento para anticiparse a las demandas comunitarias?

- Como mencionamos en párrafos anteriores, trabajamos en planificación estratégica para Rafaela, contamos con un Área de Estudios y Proyectos Técnicos y con el servicio de Respuesta Inmediata Municipal.



Plaza 25 de Mayo, Rafaela, 1925

- ¿Qué desarrollo de información requiere para prever el plan de infraestructura pública que atraiga, retenga o incremente la inversión privada y la generación genuina de puestos de trabajos?

- Requerimos:

1. Información de áreas nacionales acerca de los planes de inversión de otros países y/o empresas en Argentina, zona por zona.
2. Requerimientos de las empresas para invertir en el país: infraestructura, personal, educación, salud, servicios, etc.



Vista actual de Rafaela

- ¿Cuál es la situación financiera y fiscal general del municipio?

- La situación fiscal y financiera del Municipio de Rafaela, por lo que enunciamos hasta este punto de la entrevista, es buena. Para reafirmar esto podemos agregar cómo aumentaron los recursos municipales en el período 1991-1998, según puede verse en el siguiente cuadro:

Año	Recursos			
	Total en pesos	Propios	Coparticipados	Otros
	promedio mensual en pesos			
1991	993.576	530.116	436.217	27.242
1998	2.000.364	1.222.167	738.497	39.699

3. Niveles de eficacia y eficiencia de cada rubro industrial y de servicios, a nivel de todo el país y por región (producto generado, productividad por factores, exportaciones en volumen y por país, importaciones, tecnología, etc.)

- ¿Qué sistema estadístico y de información requiere para complementar la rendición de cuentas anual y los informes de gestión destinados a otros poderes del Estado y la sociedad?

- Desde la Oficina de Informática se creó el Sistema Integrado de Contabilidad formado por el sistema contable, el sistema de tesorería (pagos)

(sigue en la página 10)

y el sistema de compras que a su vez está integrado a Tributos Municipales, ya que como mencionamos en párrafos anteriores, uno de los requisitos para ser proveedor del municipio

es tener los tributos al día. Este sistema nos brinda la "información madre", a partir de la cual se realizan las estadísticas internas (cuadros de ingresos y egresos, índices de gestión,

índices de productividad, índices de compras, etc.) Cuando hay que brindar información a otros organismos los datos surgen del sistema informático. Lo que hay que destacar es que es un sistema integrado, realizado por profesionales del municipio sobre la base de las necesidades del mismo.

Santa Fe en cifras

Características demográficas

Población municipal (1991)	
Total 48 municipios	2.207.542 habitantes
Municipio de Rosario	908.875 habitantes
Municipio de Santa Fe	348.215 habitantes
Municipio de Rafaela	68.400 habitantes
Relación de masculinidad (1991)	
Total 48 municipios	93 varones / 100 mujeres
Municipio de Rosario	90 varones / 100 mujeres
Municipio de Santa Fe	89 varones / 100 mujeres
Municipio de Rafaela	93 varones / 100 mujeres

Características sanitarias y habitacionales

Población con algún tipo de NBI (1991)	
Total 48 municipios	17,20%
Municipio de Rosario	15,55%
Municipio de Santa Fe	18,46%
Municipio de Rafaela	13,35%
Viviendas particulares ocupadas (1991)	
Total 48 municipios	609.798
Municipio de Rosario	261.913
Municipio de Santa Fe	93.365
Municipio de Rafaela	18.848
Población con cobertura de salud (1991)	
Total 48 municipios	71,45%
Municipio de Rosario	74,06%
Municipio de Santa Fe	68,33%
Municipio de Rafaela	81,57%

Características educativas

Población de 5 años y más que asiste a la escuela primaria (1991)	
Total 48 municipios	55,25%
Municipio de Rosario	50,80%
Municipio de Santa Fe	53,82%
Municipio de Rafaela	61,59%
Población de 5 años y más con secundario completo (1991)	
Total 48 municipios	17,09%
Municipio de Rosario	17,88%
Municipio de Santa Fe	19,96%
Municipio de Rafaela	18,31%

Características económico-financieras

Población económicamente activa (1991)	
Total 48 municipios	858.015 mayores de 14 años
Municipio de Rosario	359.975 mayores de 14 años
Municipio de Santa Fe	131.129 mayores de 14 años
Municipio de Rafaela	28.465 mayores de 14 años
Proporción de obreros o empleados (1991)	
Total 48 municipios	65,63%
Municipio de Rosario	64,86%
Municipio de Santa Fe	66,79%
Municipio de Rafaela	68,53%
Valor agregado bruto no agrícola a nivel municipal (1993)	
Total 48 municipios	\$4.582 millones
Municipio de Rosario	\$1.943 millones
Municipio de Santa Fe	\$ 578 millones
Municipio de Rafaela	\$ 221 millones
Consumo intermedio no agrícola (1993)	
Total 48 municipios	\$6.550.170 miles
Costo de materias primas y materiales	73,73%
Otros consumos intermedios	26,27%
Municipio de Rosario	\$2.012.357 miles
Costo de materias primas y materiales	65,85%
Otros consumos intermedios	34,15%
Municipio de Santa Fe	\$ 481.168 miles
Costo de materias primas y materiales	60,27%
Otros consumos intermedios	39,73%
Municipio de Rafaela	\$ 279.259 miles
Costo de materias primas y materiales	64,15%
Otros consumos intermedios	35,85%

- ¿En qué servicios públicos y áreas operan las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) dentro del municipio? ¿Son actividades complementarias importantes?

- Trabajamos sobre una política de desarrollo local endógeno y articulada con lo exógeno, basada en la movilización y optimización de los recursos locales integrando los aspectos económicos, sociales y urbano-ambientales de la comunidad, bajo un liderazgo político que trabaja en un tejido fuerte y diversificado de instituciones que representan la mirada de la comunidad y marcan el rumbo hacia un crecimiento equitativo de la misma.

Queda claramente enunciado que el trabajo con distintas ONG, como cámaras, comisiones, fundaciones, es fundamental para el desarrollo de cada una de las actividades del municipio.

Si bien en algunos casos la implementación de las acciones y programas es conjunta y en otros no, siempre, todos participan en la etapa de discusión y definición.

- ¿Qué estadísticas exclusivamente de su municipio debería obtener y procesar? ¿Puede fundamentar brevemente?

- Las estadísticas con las que aún no cuenta el municipio y en consecuencia la ciudad, son sobre salud. Desde la Línea Estratégica de Salud del Plan Estratégico Rafaela manifestaron la necesidad de confeccionar un sistema estadístico sobre salud para conocer en profundidad la realidad sobre la que trabajan y tomar decisiones con la mínima probabilidad de error. Concretamente lo más importante es elaborar indicadores de salud de Rafaela y la mayor dificultad para realizarlos es conseguir información de alta confiabilidad ♦

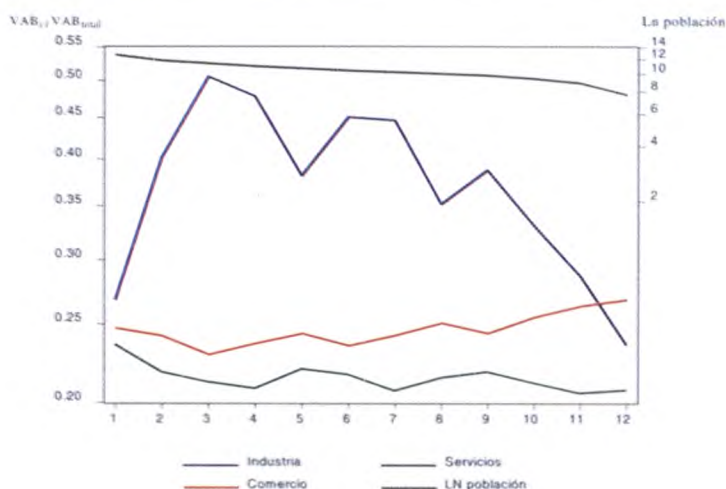
El análisis de los 550 municipios¹ incluidos en las publicaciones editadas hasta la fecha por el PRINEM permite obtener interesantes conclusiones, entre otras, en cuanto a la relación existente entre la participación² de los distintos sectores productivos en el valor agregado bruto (VAB) municipal y el tamaño de la población en cada municipio.

Normalmente, tiende a pensarse que en los municipios de mayor tamaño, que en este caso asociamos con los de mayor población, la industria manufacturera tiene, en relación con el resto de los sectores, un mayor peso que en otros municipios de menor dimensión, el objetivo de este trabajo es comprobar la validez de dicha afirmación.

En el cuadro de arriba se presenta información³ para el total de los municipios, clasificados según el intervalo de población al cual pertenecen y para cada intervalo se detalla el número de municipios pertenecientes al mismo, el valor medio de las proporciones del VAB generado por cada sector productivo, el valor medio de la población municipal y el logaritmo natural (Ln) de este último, variable que será útil al realizar una representación gráfica.

Según se observa, en los diez municipios del intervalo de mayor población, cuya población media asciende a 326.673 habitantes, la generación del VAB entre sectores se distribuye, en promedio, de esta manera: 26,7% industria manufacturera, 40,5% comercio y 32,8% servicios. Sin embargo, según surge de la información presentada, esto no es del todo acertado y este hecho queda en evidencia a medida que co-

Grupo	Rangos de población (habitantes)	Número de municipios	% medio de VAB Industria	% medio de VAB Comercio	% medio de VAB Servicios	Población media	Ln población media
1	más de 160.000	10	26,7	40,5	32,8	326.673,0	12,7
2	110.000 a 159.999	8	40,1	36,7	23,2	129.953,5	11,8
3	70.000 a 109.999	8	50,5	29,0	20,5	85.164,8	11,4
4	50.000 a 69.999	13	47,8	33,4	18,8	59.999,5	11,0
5	40.000 a 49.999	14	38,1	37,8	24,1	43.407,0	10,7
6	30.000 a 39.999	12	45,0	32,4	22,5	34.415,0	10,4
7	25.000 a 29.999	18	44,6	37,0	18,4	27.511,7	10,2
8	20.000 a 24.999	20	35,2	43,2	21,6	21.944,1	10,0
9	15.000 a 19.999	29	38,7	38,0	23,3	17.588,7	9,8
10	10.000 a 14.999	48	33,1	46,6	20,3	12.437,1	9,4
11	5.000 a 9.999	104	28,7	53,5	17,8	7.191,6	8,9
12	237 a 4.999	266	23,6	57,9	18,5	2.169,4	7,7



menzamos a analizar a aquellos grupos de municipios con menor población media. La participación media de la industria en el VAB se incrementa a medida que la población media disminuye, hasta alcanzar su valor máximo: 50,5%, en aquellos municipios que poseen entre 70 mil y 110 mil habitantes. A partir de allí, dicha proporción comienza a decrecer presentando un mínimo en los municipios que poseen entre 273 y 5.000 habitantes: 23,6%.

Es necesario destacar que la proporción de aquellos municipios de mayor tamaño es inferior al resto de los grupos de municipios, con excepción de aquellos que poseen entre 273 y 5.000 habitantes.

Un análisis de similares características puede realizarse para el resto de los sectores. En el caso del comercio, puede apreciarse una clara tendencia a que la proporción del VAB generado por el mismo, aumente a medida que se reduce la cantidad de población. En tanto que la relación entre el VAB del sector servicios se muestra, con algunas excepciones, directamente proporcional a la cantidad de población.

El gráfico que se presenta en esta página, permite observar claramente la relación existente entre la proporción intramunicipal del VAB generado por cada uno de los distintos considerados sectores y la cantidad de población.

¹ Municipios pertenecientes a 16 provincias.

² Participación obtenida como: VAB_i / VAB_{total} , donde VAB_i es el valor agregado bruto correspondiente al sector i , y VAB_{total} corresponde a la misma variable pero para el total de los sectores, en este caso: industria manufacturera, comercio y servicios.

³ Es importante mencionar el hecho de que las variables analizadas no corresponden a un mismo momento del tiempo, puesto que la población proviene del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y el resto de las variables corresponde al Censo Nacional Económico 1994, sin embargo, puede afirmarse que la distorsión que pueda producirse en los resultados no afecta al objetivo final de este estudio.

VENTANA DEL PRINEM

Productos editados (en papel, disquete y CD-ROM)

- Los Municipios de la Provincia de Santa Fe. Estadísticas básicas. Abril de 1997.
- Los Municipios de la Provincia de Entre Ríos. Estadísticas básicas. Octubre de 1997.
- Los Municipios de la Provincia de Mendoza. Estadísticas básicas. Noviembre de 1997.
- Los Municipios de la Provincia de Salta. Estadísticas básicas. Diciembre de 1997.
- Los Municipios de la Provincia de Tierra del Fuego. Estadísticas básicas. Abril de 1998.
- Los Municipios de la Provincia de San Juan. Estadísticas básicas. Mayo de 1998.
- Los Municipios de la Provincia de Tucumán. Estadísticas básicas. Junio de 1998.
- Los Municipios de la Provincia de La Rioja. Estadísticas básicas. Septiembre de 1998.
- Los Municipios de la Provincia de Misiones. Estadísticas básicas. Octubre de 1998.
- Los Municipios de la Provincia de Santa Cruz. Estadísticas básicas. Noviembre de 1998.
- Los Municipios de la Provincia del Neuquén. Estadísticas básicas. Abril de 1999.
- Los Municipios de la Provincia de Jujuy. Estadísticas básicas. Mayo de 1999.
- Los Municipios de la Provincia de Río Negro. Estadísticas básicas. Junio de 1999.
- Los Municipios de la Provincia de La Pampa. Estadísticas básicas. Septiembre de 1999.
- Los Municipios de la Provincia de Catamarca. Estadísticas básicas. Octubre de 1999.
- Los Municipios de la Provincia de Santiago del Estero. Estadísticas básicas. En preparación.
- Los Municipios de ADESUR (Provincia de Córdoba). Estadísticas básicas. Abril de 1998.
- Zonas afectadas por las Inundaciones (Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe). Estadísticas básicas. Diciembre de 1998.
- El municipio de Pergamino. Estadísticas básicas. Junio de 1999.
- Los Municipios de la Microrregión Comarca del Río Pico. Estadísticas básicas. En prensa.

Eventos

A lo largo de este año, el PRINEM hizo diversas presentaciones institucionales:

- Junio. En el Instituto del Profesorado del Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC): mesa redonda sobre "Problemática municipal en la Argentina";
- Julio. En el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP): "Importancia de la información estadística para el desarrollo local";
- Septiembre. En Patagonia Total (Sheraton Hotel, Buenos Aires): "El PRINEM. Estadísticas básicas de la Patagonia".
- Octubre. En la Universidad Nacional de Luján, organizado por la Asociación de Estudios de Población de la Argentina: mesa de discusión sobre "La dinámica sociodemográfica a nivel local. Especificidades, problemáticas y desafíos para su análisis";



Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios-PRINEM

Avenida Presidente Julio A. Roca 609

1067 Buenos Aires, Argentina

Teléfonos: (011) 4349-9546/9376 • Fax: 4349-9686

E-mail: ngarci@indec.mecon.ar

INTERNET <http://www.indec.mecon.ar>