

Municipium

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

Número 1

Enero de 1999



Contenido

Prólogo	1
Temas	
La información estadística en la toma de decisiones locales Por Nilda García Melchionna	2
Aplicaciones y casos	
¿Cómo localizar un proyecto de inversión habitacional? Por Juan Diego Alonso y Fernando Papa	4
Colaboraciones	
La comuna de La Aguada no se duerme Por Dante Donolo	6
Entrevistas	
La información como soporte del desarrollo regional: ADESUR	8
Apuntes	11
Comunicaciones	
Ventana del PRINEM	12



Municipium es una publicación periódica, editada y distribuida por el INDEC, en el marco del PRINEM, bajo la coordinación de 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, enero de 1999, impreso en el Departamento de Publicaciones del INDEC, con una tirada de 2.000 ejemplares.

El nivel municipal de gobierno en Argentina está caracterizado, entre otros, por los siguientes aspectos centrales: el permanente aumento de los servicios que debe brindar a su comunidad, su creciente importancia como protagonista del desarrollo de la misma y la carencia de información estadística compatible con sus necesidades. El INDEC está trabajando desde hace años conjuntamente con las Direcciones Provinciales de Estadística para mejorar la situación del último de los aspectos antes citados, a fin de facilitar el cumplimiento de los anteriores con el máximo de eficiencia posible.

En particular, en 1996 creó el Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios (PRINEM) con el objetivo de coordinar y orientar el desarrollo de sistemas de información municipal, en un todo de acuerdo a lo establecido por la Ley Nacional de Estadística 17.622. Aún cuando se han logrado avances importantes en la producción de estadísticas municipales en muchas Provincias (diez hasta el momento) se aprecia la escasa difusión que han alcanzado los trabajos que se están realizando en esta área.

A partir de los resultados concretos que hoy se pueden exhibir y que permiten afirmar la factibilidad de construir sistemas de información con base municipal, las nuevas etapas a cumplimentar requerirán una fuerte participación de los elementos fundamentales del sistema (Intendentes, Organizaciones Intermedias, Funcionarios, Investigadores, Sindicalistas, Empresarios) para ayudar a comunicar estas ideas, demandar apoyos, propuestas, etc.

Municipium está concebida dentro de este marco de difusión de los resultados obtenidos, de información de los proyectos en curso y de opiniones y propuestas de quienes de una u otra forma trabajan en la temática municipal.

Héctor Eduardo Montero
DIRECTOR DEL INDEC



REPÚBLICA ARGENTINA
MINISTERIO DE ECONOMÍA
Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA Y REGIONAL
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS

INDEC



La información estadística en la toma de decisiones locales

Por Nilda García Melchionna*

Independientemente del nivel territorial que se considere, existen dos tipos de actividades económicas que se desarrollan conjuntamente: aquellas vinculadas con los sectores económicos de carácter estratégico, como las finanzas, los seguros, la industria automotriz, las telecomunicaciones, el transporte o la industria aeronáutica, que se manejan en un espacio económico globalizado y aquellas que dependen de las condiciones de desarrollo de sus territorios y que utilizan criterios decisorios muy distintos a las primeras. Para la toma de decisiones relacionadas con este último tipo de actividades, el nivel municipal de gobierno es cada día más importante.

La mayoría de las decisiones de inversión productiva y empresarial pertenece a este último tipo de actividades, es decir a actores que se desenvuelven en ámbitos nacionales o locales. En efecto, el 80 % de la producción mundial no se comercializa internacionalmente y la inversión externa es sólo el 5 % de la inversión total mundial, según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Por esa razón, la difusión del crecimiento económico tiene lugar no solamente por la transnacionalización de los recursos productivos y la globalización de las grandes empresas urbanas, sino también debido a los ya mencionados procesos de Desarrollo Económico Local distribuidos en el territorio.¹

En los países de Europa Occidental, Canadá y Australia uno de los rasgos que caracteriza el proceso de reestructuración productiva reciente, en áreas pequeñas, es el impulso que vienen mostrando estas iniciativas de Desarrollo Local.

Nuevas responsabilidades, nuevas formas de decidir

En nuestro país, como resultado de la aplicación de las Leyes de Reforma y Modernización del Estado, se materializaron una serie de transferencias al sector privado de la propiedad de empresas nacionales prestadoras de servicios, tales como luz, gas y teléfonos. Asimismo, se procedió a la descentralización de los sistemas de prestación de algunos servicios: salud y educación, principalmente, que pasaron a depender del nivel provincial de gobierno, primero y del municipal, después, con el consiguiente aumento de responsabilidades por parte de los gobiernos locales, que ahora deben decidir acerca de las inversiones en estos sectores.

Surgió, de esta manera, un nuevo esquema de división del trabajo entre el sector público y el sector privado y entre los distintos niveles gubernamentales del sector público.

Como consecuencia de tales transformaciones, los temas que deben enfrentar los responsables de la gestión municipal son cada vez más complejos y requieren de diagnós-

ticos ajustados de las realidades locales, que permitan pronosticar, diseñar e implementar adecuadas políticas de desarrollo.

Ese nuevo proceso de toma de decisiones no es sino un proceso de programación regional de áreas y no puede llevarse a cabo sin información estadística apropiada, que constituya un sólido respaldo de las acciones implementadas. Sin embargo, hasta la actualidad, la mayor parte de los gobiernos municipales han enfrentado sus realidades basándose en procesos convencionales y estilos rutinarios de gestión.

Paradójicamente, las municipalidades cuentan con muchos datos sobre la realidad local los que, por lo general, son el resultado de trámites administrativos (permisos, habilitaciones, informes, etc.) y se encuentran bajo la forma de anotaciones o expedientes. Esos datos aún no se han convertido en información porque, muchas veces, no se ha sentido la necesidad de ello y otras no se ha contado con sistemas locales de producción de información.

La esfera de acción del nivel municipal se expande

El referido aumento de responsabilidades de los gobiernos locales se refleja en otros dos temas: la distribución de las partidas de los presupuestos nacionales y las nuevas modalidades de endeudamiento municipal.

*Coordinadora del PRINEM.

¹Sobre este tema ver: DOMÍNGUEZ, Élida (1998), "Introducción al Concepto de Desarrollo Económico Local" en FUNDACIÓN DE ESTUDIOS MUNICIPALES Y SOCIALES (FEMS), Primer Congreso Anual de Municipios. Corregidor, Buenos Aires.

Con respecto al primero de estos puntos, puede señalarse que el Presupuesto Nacional de Argentina para el año 1998 en el rubro Transferencias a Municipios y Provincias (excluidos los fondos coparticipables) representó el segundo porcentaje en orden de importancia: 28 %, solamente precedido por el correspondiente a Seguridad Social: 41 %.

Con relación al segundo tema se observa que, actualmente, los municipios acceden en forma directa a líneas de préstamos del Banco Mundial y otros organismos internacionales, esto es de modo casi totalmente independiente del gobierno nacional. De igual forma toman préstamos de la banca privada nacional o internacional, además de acudir al mercado de capitales emitiendo Obligaciones Negociables y otros instrumentos de financiamiento.

Información para planificar y decidir

Para todas estas acciones las autoridades necesitan probar su capacidad de pago con datos estadísticos ciertos, que hacen imprescindible contar con estadísticas oportunas, así como disponer de proyectos eficientemente evaluados y de proyecciones válidas en cada uno de los escenarios que los acreedores demanden.

Un instrumento fundamental para la implementación de un Plan de Desarrollo Económico Local es la Planificación Estratégica. Esta se diferencia de otros tipos de planificación en que se trata de un proceso orientado a la acción. La Planificación Estratégica es un proceso que no dibuja expectativas sino que combina múltiples acciones destinadas a transformar la realidad. Para que ello pueda lograrse con eficiencia las acciones deben estar sustentadas en un conocimiento lo más acertado posible de esa misma realidad.

Nuestro país ha comenzado recientemente a satisfacer las nuevas demandas de información municipal, pero se encuentra aún en un estadio inicial, siendo muy importante lograr una precisa definición del destino hacia el cual debería dirigirse en esta materia.

La trayectoria debería contemplar una serie de tareas a desarrollar en el futuro inmediato tendientes a posibilitar que Argentina tenga un sistema de organización de la información estadística para áreas pequeñas, en línea con los existentes en los países más avanzados. Este sistema debería contemplar, como mínimo, las tres características siguientes:

i) Las unidades territoriales municipales, deberían estar incorporadas a los censos nacionales. Como se ha dicho, en ninguno de los operativos censales realizados hasta ahora se han relevado datos identificables en forma directa con cada municipio. La información recogida, sistematizada y difundida por el INDEC ha correspondido tradicionalmente a los niveles de país, provincias, departamentos y localidades².

ii) Sería preciso contar con un Sistema de Información Geográfica Municipal (GIS Municipal). El mismo debería contener datos de todos los municipios del país y de otras formas de gobierno locales y sería importante que se alimentara no solamente con datos de censos y encuestas nacionales, sino también con información local generada en cada uno de los municipios. Con relación a estos temas es interesante

hacer referencia a lo acordado en la IV Reunión Europea de Geografía Censal, organizada por EUROSTAT³. En esta reunión se coincidió en dos puntos fundamentales:

a) que las unidades geográficas básicas, que funcionan como unidades de organización y diseminación, en todos los censos poblacionales sean los municipios, comunas o cualquier otro tipo de división territorial pequeña, que cuente con autonomía jurídico-institucional propia;

b) que, todos los países debían trabajar con SIG Municipales. En tal sentido cabe señalar que, si bien algunos de los países presentes (Bélgica y Portugal, entre otros) empezaban recientemente a implementar los Sistemas de Información Geográfica, muchos (como Suiza, Francia, España) contaban ya con sistemas verdaderamente avanzados.

iii) Además, sería necesario lograr la plena vigencia de los principios de centralización normativa, lo que significa garantizar la unicidad metodológica de definición de variables, clasificadores, áreas, unidades de medida, etc. Esto posibilitaría tener un alto grado de coherencia espacial y temporal entre diferentes áreas geográficas o momentos lo que permitiría a los usuarios hacer comparaciones.

La creación, en el año 1996, del Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios (PRINEM) en el ámbito del INDEC, determinó que se haya comenzado a cubrir el vacío de información existente y a trabajar en los lineamientos señalados.



²Véase INDEC (1998) "Municipio, localidad y departamento, tres conceptos que suelen confundirse", INDEC INFORMA, vol. 3, n° 7, agosto de 1998, pp. 4-19.

³EUROSTAT (Oficina Estadística de las Comunidades Europeas). Reunión relacionada con la organización de los Censos de Población de los años 2000 y 2001, Berna, Suiza, Marzo de 1996.

¿CÓMO LOCALIZAR UN PROYECTO DE INVERSIÓN EN EL ÁREA VIVIENDA?

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, etc.

Por Juan Diego Alonso y Fernando Papa*

CASO HIPOTÉTICO

Supongamos que existe interés en ejecutar un plan de viviendas en ciertos municipios de una provincia que presentan un mayor número de viviendas en condiciones deficitarias.

Dado que la provincia considerada para este ejemplo –Mendoza– cuenta con su territorio exhaustivamente subdividido en municipios¹, se encomienda un estudio técnico a un asesor del equipo económico de la provincia para que determine aquel municipio donde, a su juicio, sería más provechoso ejecutar el plan previsto. La respuesta debe ser provista con celeridad ya que el gobernador tiene posibilidad de conseguir fondos de un organismo internacional en este preciso momento, en que el préstamo se realizaría en mejores condiciones de crédito.

El asesor busca obtener rápidamente una respuesta consultando el software “Los Municipios de la Provincia de Mendoza”², editado por el INDEC. De este modo, una vez que introduce el CD-Rom en su computadora personal, comienza su investigación. Decide entonces elegir dos variables para su estudio:

a) los municipios que presentan un alto porcentaje de población en condiciones de hacinamiento;

b) los municipios que presentan un gran porcentaje de personas que habitan en viviendas de tipo inconveniente. A la primera variable, el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 lo denomina “NBI Hacinamiento”³; a la segunda, en tanto, se la denomina “NBI Tipo de Vivienda”⁴.

Luego de constatar el rango de valores que toman las citadas variables para todos los municipios de la provincia⁵, el asesor presiona el ícono “Consultas Personalizadas”, realizando la siguiente secuencia de instrucciones:

- 1) Selecciona la variable “% de población con NBI Hacinamiento”;
- 2) Selecciona el símbolo “>” (mayor que) y luego ingresa, por ejemplo, el número 15. Presiona el botón “Insertar”;
- 3) Agrega la condición “y” (and) y vuelve a “Insertar”;
- 4) Selecciona la segunda variable “% de población con NBI Tipo de Vivienda”;
- 5) Nuevamente, selecciona el símbolo “>” (mayor que) e ingresa, por ejemplo, el número 5;
- 6) Presiona el botón “Insertar”;
- 7) Finalmente, presiona el botón “Aplicar”.

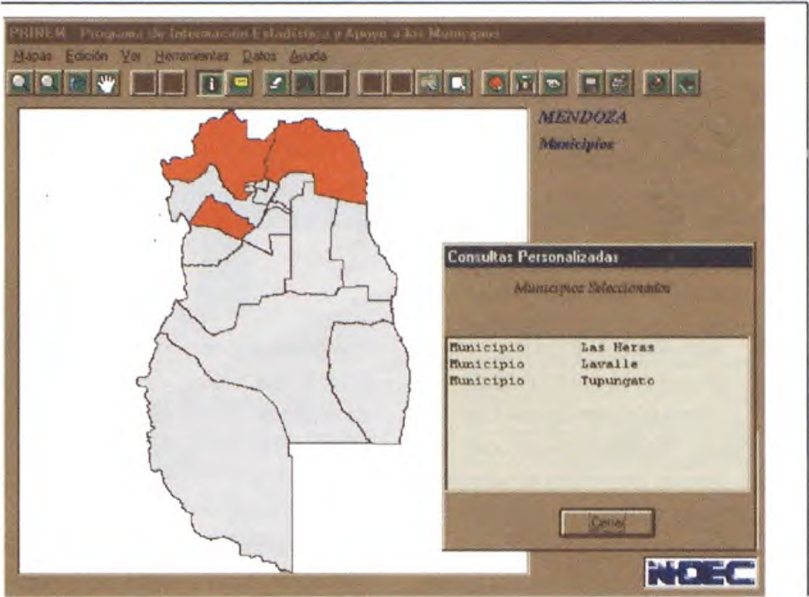
Antes de “Aplicar”, la pantalla de “Consultas Personalizadas” se verá de la siguiente manera:

*Integrantes del equipo del PRINEM.

Una vez hecha la aplicación aparecerá un listado con los nombres de los municipios que cumplen con ambas condiciones, es decir, tienen más de un 15% de sus hogares con “NBI hacinamiento” y más de un 5% de hogares con “NBI tipo de vivienda”: Las Heras, Lavalle y Tupungato. Desplazando la pantalla de búsqueda, aparece un mapa de la provincia donde están resaltados los tres municipios que fueron seleccionados.

Para saber qué significan, en términos absolutos esos porcentajes, es decir, cuánta población existe en dichos municipios en condiciones deficitarias, el asesor utiliza otra importante opción del software: “**Generación de Tablas**”.

Luego de indicar las variables antes mencionadas y los municipios que fueron seleccionados, se presiona el botón “**Planilla**” y aparece el próximo cuadro, reproducido aquí abajo, que dará la respuesta:



El análisis revela que a nivel relativo los tres municipios cualifican dentro de lo analizado, pero el nivel absoluto de las deficiencias habitacionales en el municipio de Las Heras alcanza a unas 33.000 personas.

Determinado el municipio donde se focalizaría la inversión, el ase-

sor puede proceder a suministrar la información obtenida a los ejecutores responsables de la política económica.

En una próxima etapa y siguiendo una metodología similar a la anterior, podría llegar a evaluarse en qué barrio de la localidad cabecera del municipio que había sido seleccionado (Las Heras) se localiza la mayor cantidad de personas con problemas habitacionales. La sucesión de pasos a seguir implica elegir las opciones “**Mapas**”/“**Localidades**”/“**Las Heras**” dentro del menú principal y luego continuar con los pasos 1 a 7 indicados anteriormente. El resultado de la búsqueda será un mapa estático que resalta en color la(s) zona(s) más afectadas por la necesidad habitacional. Finalmente, sería allí donde podría concentrarse la inversión proyectada para desarrollar el plan de viviendas.

Visualización de Tablas - [Planilla]				
Archivo Edición Formato Objeto Ver Gráfico Ventana Ayuda				
2 Avg Var Sds Btpro Linas Pres				
Arial 10				
A2				
1	MENDOZA por Municipios			
2				
3	VNBP5 - Población según "NBI hacinamiento". Año 1991			
4	VNBP2 - Población según "NBI tipo de vivienda". Año 1991			
5				
6	Departamento	Municipio	VNBP5	VNBP2
7				
8	LAS HERAS	Las Heras	23622	9110
9	LAVALLE	Lavalle	4660	2068
10	TUPUNGATO	Tupungato	3924	1794
11				
12				
13				
14	FUENTES			
15	- Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios (PRINEM) del INDEC			
16	en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.-			
17				

¹En la Provincia de Mendoza, el *municipio* coincide con la división político-administrativa más conocida como *departamento*. Esta particularidad se da, también, en otras tres provincias: Buenos Aires, San Juan y La Rioja.

²Software desarrollado por la Dirección Nacional de Metodología Estadística, Tecnología y Coordinación del Sistema Estadístico Nacional, del INDEC.

³NBI es la sigla con la que se conocen las “Necesidades Básicas Insatisfechas”. La condición de hacinamiento hace alusión a la población que habita en hogares con tres ó más personas por cuarto.

⁴Se refiere a la población que habita en ranchos, casillas o viviendas precarias o de inquilinato, hoteles, pensiones u otras viviendas de tipo inconveniente.

⁵Alternativamente, el asesor podría investigar cuáles son los municipios en los que existe un mayor porcentaje de “Casas Tipo B” y/o “Otras Casas”. El Censo Nacional de Población y Vivienda entiende por “Casas Tipo B” a aquellas que no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de retrete con descarga de agua o tienen pisos de tierra u otro material que no sea cerámica, baldosa, mosaico, madera, alfombra, plástico, cemento o ladrillo. Se consideran “Otras Casas” a los ranchos, casas de inquilinato, pensiones u hoteles, locales no construidos para habitación y viviendas móviles.

LA COMUNA DE LA AGUADA NO SE DUERME

"Actuar sin pensar, es como disparar sin apuntar"¹

Por Dante Donolo*

Juan MUNICIPI (55), recientemente reelecto intendente, cree también que actuar sin pensar. Su familia es sencilla y conocida por todos; también se sabe que su preocupación porque su pueblo "no sea borrado del mapa" es lo que considera más importante de su gestión pública.

Él aprendió en su primer período que, a su intuición política —al ser un vecino de honra cierta— debía agregarle nuevas ideas, mucha información y alguna idoneidad moderna. Para él, el municipio no era algo que se hacía en los tiempos libres o por figuración social, sino el lugar en donde se debían satisfacer los **intereses públicos locales**, o sea de su gente. Y estos intereses no siempre serían convergentes con las estrategias de los niveles intergubernamentales provinciales y nacionales, ni tampoco serían intereses residuales o marginales. Aquí hay que dar la cara y las soluciones a su gente.

Juan se da cuenta —y mucho más desde hace pocos años— que los jóvenes se van, con alguna excusa bastante justificada, a estudiar o a buscar trabajo a la capital de la provincia. También escucha a los viejos pobladores que ya no se quejan de la desactivada estación ferroviaria que divide la ciudad, sino que le anticipan que la autopista interprovincial no tiene bajada en el pueblo. Sabe que su mujer, junto con otras señoras, prefiere comprar en los hipermercados de la ciudad porque los precios, la variedad y la calidad es amplia, lo que deja fuera de circulación a los tradicionales almacenes de los barrios. Las maestras de la primaria y los

médicos de la posta de emergencias están de paso o tienen turnos

«taxistas» para cubrir las necesidades del lugar. Lo único que faltaría decir es que el pueblo, si bien tiene una capilla colonial por donde antes pasaba el camino real, todavía no tiene cura.

Todos se dan cuenta que nada será fácil porque hay que **aprender de nuevo y decidir** sobre cosas que nunca se hubieran imaginado. Como dice don Tiburcio (82): «da miedo d'irse a dormir y despertar en otro lugar». Ahora hay que votar seguido, hay fertilización asistida, se clonan animales, se ven pasar velozmente grandes camiones del MERCOSUR, han venido a trabajar en la nueva fábrica algunos brasileños, bolivianos, paraguayos y chilenos, se ven los carnavales de Río en la tele, hay cursos a distancia para nuevos empleos, etcétera. Hasta el hijo de don Demetrio (85), el más afamado domador de caballos de la región, ahora es tractorista y se pasea por la plaza con el teléfono celular colgado al cinto. Hay muchos, rápidos y distintos cambios en

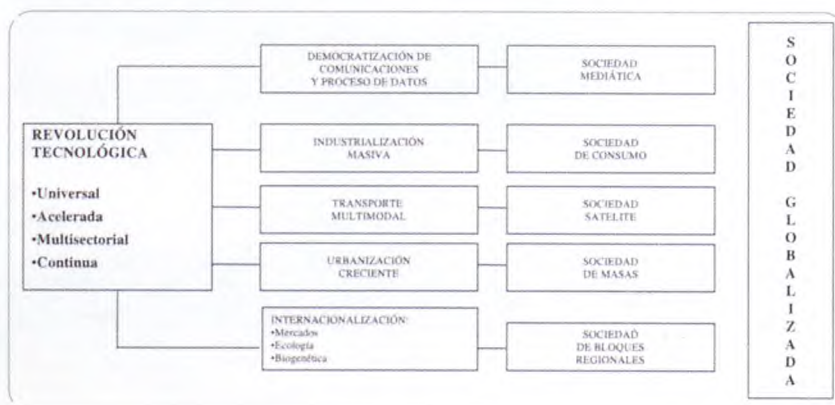


el mundo, en el país y en la gente. Y Juan se da cuenta que el pueblo o tiene **información** y se prepara o va a quedar reducido a un puntito cada vez más pequeño en el mapa de la provincia.

Juan encomendó a Pablito Plata (26), su Secretario de Hacienda y Finanzas, que asistiera a las Jornadas Municipales sobre Financiamiento para Gobiernos Locales.

Cuando Pablito regresó, venía con la «idea fija» de conseguir una computadora para el pueblo y conseguir información para el municipio. Tanto es su entusiasmo, que con su novia que es maestra jardinera, prepararon un cartel con el cuadro siguiente² para hacer varias reuniones con la gente.

Para los funcionarios públicos, como los legisladores nacionales, provinciales y, sobre todo, municipales, así como para los dirigentes de las cámaras de comercio, industria, turismo etc.,





Pablito preparó una carpeta con algunos de los documentos que aparecen en una lista reproducida en esta página, para que participen en los temas que **transforman, limitan o dan nuevas funciones a los municipios** y de los que algunos resúmenes se verán en futuras publicaciones:

En todos los casos, la gente como Juan, Pablito y los dirigentes, se dio cuenta que necesitaban reunir la **información básica de la ciudad, de sus entornos, del municipio y sus vinculaciones** antes de plantearse estrategias y decisiones. Es cierto que la información que se requiere configura un proceso continuo, que consiste en reunir, organizar, procesar, almacenar y transmitir datos y proyectos, de la más diversa índole, que son relevantes para las decisiones comunales.

Todos se dieron cuenta que creció la demanda de información desagregada debido a:

- a) el incremento de actividades sociales en la esfera municipal;
- b) el arraigo de nuevas actividades privadas en jurisdicción municipal debido a la integración territorial (organismos de consumidores, grupos ecologistas, entes reguladores, etc.) y
- c) la presencia de nuevas tecnologías de procesamiento, formación de banco de datos de actividades físicas y financieras.

Pablito aclaró que este proceso, de mayor cantidad y mejor calidad de información pertinente, es asistido por organismos federales.

En tal sentido, cabe destacar que algunas provincias/municipios cuentan con una publicación con estadísticas de los municipios y comunas (así como también de departamentos) con *infor-*

mación geográfica de población (por lugar de residencia, sexo, grupos de edad, lugar de nacimiento, condición económica, categoría ocupacional, dependencia potencial, variables demodinámicas, etc), *viviendas* (particulares ocupadas, por tipo, procedencia del agua, disponibilidad de inodoro o retrete con descarga de agua, etc.), *necesidades básicas insatisfechas* (NBI por hacinamiento, tipo de vivienda, retrete, escolaridad, capacidad de subsistencia, etc.), los *sectores económicos: industria manufacturera, comercio y servicios* (cantidad de locales,

sición, productividad de mano de obra, etc.) y *otras actividades económicas* (agricultura, silvicultura, vitivinicultura, ganadería, minería, construcción, transporte, energía, información del sector financiero, actividad hotelera, etc.), *salud* (cobertura y centros de atención, etc.), *educación* (nivel de escolaridad, asistencia, establecimientos, docentes, matrícula final-promovidos, etc); y, en algunos casos, una descripción del sector público municipal (erogaciones, ingresos, impactos fiscales, dotación de agentes de la administración pública municipal). Todo ello se complementa con *información de carácter cualitativo* (normas municipales, administración de la justicia, suministro de gas, agua corriente y electricidad, etc.) y de nivel provincial (exportaciones, producto bruto geográfico, tasa de desempleo, etc.).

Juan piensa que para los próximos microproyectos municipales sobre

Lista de las reformas estructurales señaladas por Pablito

- Revoluciones tecnológicas mundiales y cambio de estructuras económicas
- Vigencia plena y participativa de las instituciones democráticas de gobierno
- Adopción del Plan de Convertibilidad (1991)
- Reformas impositivas: Ley N° 23.905 u otras
- Federalización y Acuerdos Hidrocarburos: Ley N° 24.125. Acuerdos: 10 provincias gasíferas-petrolíferas.
- Transformación de Bancos Provinciales, de la Deuda Pública y Privada, etc.
- Normas Desregulatorias: Decreto N° 2284/91 y otras para el comercio, transporte, profesiones, etc. Privatizaciones
- Transferencias de Servicios: Ley N° 24.049 (escuelas, hospitales y programas sociales, etc.)
- Compensación de Deudas y Créditos Nación-Provincias-GCBA: Decreto N° 404/90, Ley N° 24.133 y Ley N° 24.154-Decreto N° 2391/92 con Actas de Saneamiento Definitivo para todas las jurisdicciones provinciales.
- Pacto Fiscal del 12 de agosto de 1992 (Ley N° 24.130)
- Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993 (Decreto N° 2609) Modificación del "costo argentino" de producción.
- Administración FONAVI, obras viales y de infraestructura. Transferencia de seguridad social
- Disminución de contribuciones sociales (Decreto N° 2609/93 y otros)
- Transformación y modernización laboral
- Cambios en la educación formal federal
- Reforma de la Constitución Nacional (1994), con previsión de una nueva Ley de Coparticipación modificatoria de la Ley N° 23.548 y otras
- MERCOSUR. Arancel externo común (1/1/1995). Cambios intraempresariales, en la presencia competitiva y en la flexibilidad productiva.
- Acuerdo MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA (15/12/1995)
- Acuerdo MERCOSUR-CHILE (25/6/1995)

puestos de trabajo ocupados, clasificación de puestos por sexo y situación salarial, bajo ocupados, clasificación de puestos por sexo y situación salarial, valor bruto de producción y su compo-

infraestructura física, económica y social requerirán, inicialmente, gran parte de esta información. Ya está necesitando esto mismo para las **decisiones de todos los días.**

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

¹GIMENO BALAGUER, Eugenio, "Apuntes de motivación para una gerencia creativa", SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y MINERÍA, Buenos Aires, 1998.

²Este cuadro es actualización de un esquema sencillo publicado por el Instituto Internacional de Teología a Distancia, Madrid, 1990.

La información como soporte del desarrollo regional: ADESUR

El entrevistado, ingeniero Víctor H. Becerra, es Subsecretario de Extensión y Desarrollo de la Universidad Nacional de Río Cuarto (Córdoba) la que, conjuntamente con 49 municipios del Centro-Sur de la provincia de Córdoba, integra la Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba (ADESUR)



Subsecretario Víctor H. Becerra

PRINEM: Los modernos procesos de transnacionalización e internacionalización de la economía ¿afectaron de algún modo especial a la región de ADESUR?

V.H.B.: El mundo se encuentra inmerso en un período de profundas transformaciones que afectan a todas sus regiones y sociedades, cuyas consecuencias e impactos son diferentes entre países y entre cada uno de los territorios interiores de una nación. Estos cambios son consecuencia de las transformaciones ocurridas en el sistema capitalista mundial y se vinculan con el caudal de nuevas tecnologías y conocimientos científicos, con la dinámica organizacional de sus nuevas empresas y con el propio proceso de acumulación de capital que la sustenta.

La articulación de bloques económicos es una respuesta de las sociedades nacionales al avance tecnológico y una mayor apertura comercial garantiza la ampliación de los mercados de consumo al tiempo que la globalización como concepto de síntesis se incorpora en el lenguaje cotidiano para definir el escenario de nuestros logros o la razón de nuestros males.

Las «nuevas reglas de juego» en el orden mundial tienen su correlato a nivel nacional en el cambio de protagonismo del Estado. Su reforma, las privatizaciones y descentralización de funciones modificaron el escenario y el rol de los actores en la dinámica del crecimiento

y desarrollo. Las administraciones municipales adquieren un protagonismo estratégico por las funciones heredadas y la inversión como antesala del crecimiento, espera por las decisiones que tome el sector privado. Del tiempo que insuma la internalización de los nuevos roles depende la actividad socioeconómica de una región.

Para enfrentar la nueva etapa, los gobiernos municipales debían reformular sus funciones para convertirse en agentes impulsores del desarrollo

En el sur de Córdoba, las condiciones objetivas para la nueva etapa no eran muy favorables. Por un lado, la estructura microempresarial se encontraba en crisis

de subsistencia con escasa o nula capacidad de inversión; consecuentemente los gobiernos municipales debían reformular sus funciones para convertirse en agentes impulsores del desarrollo. La escala local aparecía insuficiente para inducir el crecimiento, era necesario asociarse y pensar cada municipio desde la propia región.

La Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) se concibió a sí misma como parte de la región y ligada a su suerte. Así, la extensión de su saber y la investigación aplicada tienen un escenario inequívoco.

Nítidamente, los caminos de la región y de la Universidad convergieron en un punto donde las condiciones para asociarse encontraron

su oportunidad en noviembre de 1995. En la ocasión, 37 municipios y comunas representados por sus intendentes y el rector de la Universidad Nacional de Río Cuarto, reunidos en asamblea, firmaron el acta constitutiva de la Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba (ADESUR).

• ¿Cuáles son los objetivos básicos de ADESUR, cómo se integra la Universidad Nacional de Río Cuarto en la Asociación y qué tipo de asistencia técnica y estadística pone a disposición de los municipios?

• El objetivo de ADESUR es promover el desarrollo integral de la región, coordinando y concertando el accionar de sus instituciones y entidades públicas y privadas para lograr la reactivación de las economías locales, la inserción de sus sectores productivos y el fortalecimiento de los estados municipales a fin de alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de todos sus habitantes.

La UNRC participa como miembro de la Mesa Ejecutiva, que es presidida por un municipio. Es, en ese contexto, secretaría técnica de la Asociación que hoy cuenta con 49 localidades y tuvo a su cargo el diseño del Plan Director, que constituye la hoja de ruta del desarrollo regional. La principal ventaja de este instrumento es que presenta una buena síntesis de la situación regional en sus aspectos estructurales con un enfo-

que integral. En ese sentido supera los estudios sectoriales donde suele perderse de vista la dinámica del conjunto y desaparecen causas y efectos transversales a estos sectores. Sobre la base de un diagnóstico más preciso se proponen estrategias de intervención bajo la figura de programas y proyectos.

Los proyectos son impulsados y ejecutados por todos los sectores de la sociedad

El Plan fue discutido en los ámbitos productivos, sociales y políticos de la región y se aprobó en asamblea. De este modo el sustento de los programas y proyectos se encuentra en los propios actores que deberán ejecutarlos. Para ello, se conforman Mesas Intermunicipales de Concertación y Trabajo cuando se necesita articular acciones a nivel subregional. Allí participan representantes del sector privado como organizaciones de productores y cámaras empresarias.

La figura municipal que perfecciona el objetivo de ADESUR es la del Consejo Local para el Desarrollo. Es la mesa donde se discute la aplicación en la comunidad de las acciones propiciadas por la Asociación y, en sentido inverso, el disparador de propuestas dirigidas a la conducción de ADESUR.

• **¿En qué aspectos concretos la información estadística ha mejorado el diagnóstico y la formulación de proyectos de infraestructura pública y cuáles son las ventajas derivadas de la implementación del Plan Director Regional?**

• La información estadística ha sido la base para el desarrollo de proyectos de infraestructura (que se encuentran en etapa de prefactibilidad) y proyectos ligados al sector productivo primario e industrial. La primera fuente de información utilizada fueron las publicaciones oficiales complementadas con series de pro-

Los proyectos de infraestructura y los vinculados a la producción basan su desarrollo en la información estadística

producción local. Un importante avance fue el trabajo realizado con el PRINEM que dio lugar a la publicación «Los Municipios de ADESUR», con el formato de las anteriores ediciones para provincias como Santa Fe, Entre Ríos y Mendoza.

Para ajustar el diseño de políticas sociales de alcance local y regional fue necesario actualizar la información. El Censo Regional de Población y Vivienda, desarrollado en 41 municipios y comunas de la región, durante los días 29 y 30 de agosto de 1998, permitió llevar a cabo exitosamente esta tarea. Para ello se contó con la valiosa colaboración del personal técnico del INDEC.

• **¿Ofrece ADESUR algún tipo de cursos de capacitación para funcionarios y empresarios de nivel municipal?**

• La tarea desplegada en cada una de las localidades participantes permitió, además, formar recursos humanos, los cuales trabajan hoy en la codificación y carga de datos y serán mañana actores fundamentales para transformar esos datos en información útil para la toma de decisiones y el desarrollo de proyectos.

El caso de ADESUR pone en evidencia que es posible encarar el reordenamiento y la planificación regionales a partir de las necesidades de aquellas localidades que por su situación objetiva se encontrarían con su futuro seriamente comprometido.

El criterio empleado avanza en dirección contraria a los patrones conceptuales concebidos verticalmente y sobre la base de estructuras políticas y geográficas preexistentes, (aún cuando éstas no respondan a la

realidad de las poblaciones involu-cradas) y consiste en establecer líneas de trabajo fundadas en los datos que genera la realidad y en el protagonismo de los grupos sociales que serán sus directos beneficiarios.

• **¿Qué otro tema de actualidad, de interés para los municipios, desearía referir para conocimiento de los intendentes? Eventos, conferencias, trabajos realizados?**

• Tal vez sea interesante hacer una mención del Censo Regional de Población y Vivienda de ADESUR, que se realizara bajo la coordinación del licenciado Guillermo Rodríguez.

Este Censo responde a las acciones previstas dentro del Sistema de Información para Niveles Municipales de la Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba (ADESUR). Fue realizado con el esfuerzo compartido de los municipios y comunas del área de cobertura y la Universidad Nacional de Río Cuarto, contando con el apoyo metodológico del INDEC.

La estrategia de intervención comenzó con la formación de coordinadores locales en cada aglomerado urbano interviniente. Para los casos de localidades pequeñas, donde los recursos humanos eran insuficientes o nulos, se constituyó la figura de Municipios Tutores. A partir de ello y considerando la proximidad geográfica, se capacitó a los encuestadores para el trabajo de campo.

La experiencia ADESUR demuestra como es posible planificar a partir de información objetiva sobre la realidad

Esta situación, que de suyo significaba un mayor esfuerzo por parte de las localidades tutoras, fue planteada en los Talleres de Capacitación, donde la alternativa fue evaluada y consensuada, obteniéndose la inmediata aceptación,

donde la alternativa fue evaluada y consensuada, obteniéndose la inmediata aceptación,

en una clara expresión de solidaridad y compromiso con el proyecto de desarrollo regional, en función del cual fue concebido el censo.

De ello también es ejemplo la voluntad política de realizar este operativo, puesta de manifiesto por los intendentes y presidentes de comunas, quienes percibieron la necesidad técnica de obtener datos con rigor científico para su utilización en la planificación de las políticas de Desarrollo Local.

Se suma el interés espontáneo de la comunidad regional involucrada en el operativo, que hizo suya la idea del Censo. Los censistas, funcionarios y empleados municipales en muchos casos, y estudiantes secundarios en otros, dieron muestras de gran vocación participativa, responsabilidad y eficacia, que denota

un positivo sentido de pertenencia, en lo que puede verse un importante factor cultural.

Al formar parte del Sistema de Información, las actividades previstas no se reducen a generar destrezas en el personal municipal para la realización del operativo de campo. Antes bien, el objetivo de mediano plazo es conformar nodos locales, especializados en la lectura y manejo de datos estadísticos y en su utilización como insumo necesario en políticas de desarrollo local y de articulación regional.

La incorporación al trabajo de algunas comunas y municipios que por el momento no forman parte de la Asociación, resulta de particular interés a la hora de formular programas y proyectos desde una perspectiva geográficamente ampliada.

La gran aceptación del Censo Regional demuestra la demanda que existe en los gobiernos locales e instituciones que forman el tejido social de las comunas. Sólo podremos establecer el éxito del proyecto si a partir del mismo podemos generar indicadores de la situación socio-económica de las localidades y, en el tiempo, establecer acciones para mejorar la calidad de vida de las personas, con una perspectiva que supere la individual y apueste al desarrollo armónico. En otros términos, la realización del trabajo de campo es una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr los objetivos planteados. Se deberá tomar a la situación actual como inicio de las actividades e intervenciones y plantearse, con indicadores verificables, escenarios alcanzables en función al tiempo y los recursos disponibles.

ADESUR en cifras

Características demográficas

Población total (1991)	280.126 habitantes
Principales municipios en proporción de población (1991)	Río Cuarto, La Carlota y Huinca Renancó (54,72%)
Densidad de población (1991)	1.231,11 hab/km ²
Promedio de edad (1991)	31,28 años
Relación de masculinidad (1991)	94,08 varones por cada 100 mujeres
Población argentina nativa (1991)	98,87%
Coefficiente de dependencia potencial (1991)	64,6 potenciales activos por cada potencial pasivo

Características sanitarias y habitacionales

Población con cobertura de salud (1991)	64,78%
Población con algún tipo de NBI (1991)	12,63%
Total de viviendas particulares ocupadas (1991)	79.939
Proporción de viviendas tipo «A» y departamentos (1991)	79,63%
Proporción de viviendas con agua corriente de red (1991)	71,36%
Densidad habitacional (1991)	3,5 personas por vivienda

Características educativas

Proporción de población con primario completo (1991)	70,60%
Proporción de población que nunca asistió a la escuela (1991)	5,33%
Establecimientos educativos (1994)	792
Unidades educativas de enseñanza (1994)	849
Alumnos matriculados (1994)	116.488
Docentes en actividad (1994)	10.278
Alumnos por unidad educativa (1994)	137,21
Docentes por unidad educativa (1994)	12,11
Alumnos por docente en actividad (1994)	11,33

Características económico-financieras

Población económicamente activa (1991)	114.665 personas mayores de 14 años
Proporción de trabajadores por cuenta propia o patrones sobre total ocupados (1991)	35,83%
Valor agregado bruto no agrícola (1994)	\$ 304,7 millones
Puestos de trabajo ocupados por local industrial (1994)	3,9
Productividad del local comercial (1994)	\$ 23.108 por año
Productividad del factor trabajo en el sector servicios (1994)	\$ 7.775 por año
Depósitos del sistema financiero (al 30/6/1997)	\$ 246 millones
Préstamos del sistema financiero (al 30/6/1997)	\$ 307,4 millones

El análisis de algunos municipios capitales de provincia (sólo se incluyen las que ya fueron publicadas por el PRINEM) permite interesantes conclusiones en cuanto a la producción de bienes y servicios no agrícolas. Las variables comparadas muestran particularidades propias de los sectores productivos (Industria manufacturera, Comercio y Servicios). Según el Censo Nacional Económico 1994, el Valor Agregado Bruto (VAB) por local es, en promedio, alrededor de tres veces mayor en la Industria con respecto al Comercio. El sector Servicios, en tanto, genera aproximadamente un 20% más que este último.

Los valores extremos máximos en las tres categorías los encontramos en Ushuaia, en tanto que los municipios capital que generan los menores niveles promedio del VAP por local son Posadas, en la Industria manufacturera, La Rioja en el Comercio y Mendoza en el sector Servicios.

Una relación similar, tomando al puesto de trabajo como referente del VAB, puede interpretarse como la productividad del factor Trabajo (Cuadro B). Los promedios muestran una productividad dos veces y media mayor para la Industria vis à vis los Servicios, contando el Comercio con aproximadamente la mitad de la productividad de la primera. Los valores extremos máximos son exactamente los mismos que para el caso del VAB por local.

Otra relación de interés para el análisis del sector productivo no agrícola lo revela la intensidad en el uso del factor trabajo, que se consigna en el Cuadro C. Los promedios obtenidos para algunas provincias muestran que la Industria ocupa un 80% más

Cuadro A. Valor agregado bruto por local					
Provincia	Municipio capital	Población total	Valor agregado bruto por local en la industria manufacturera	Valor agregado bruto por local en el comercio	Valor agregado bruto por local en los servicios
en miles de pesos por local					
Santa Fe	Santa Fe	348.215	136,92	32,50	41,36
Entre Ríos	Paraná	209.486	179,03	29,66	37,15
Mendoza	Mendoza	121.620	144,30	58,61	24,44
Salta	Salta	369.463	125,53	22,57	26,87
Tierra del Fuego	Ushuaia	29.270	1.345,40	88,25	83,33
San Juan	San Juan	119.423	137,09	34,12	34,94
Tucumán	San Miguel	473.271	165,25	29,28	52,16
La Rioja	La Rioja	105.996	181,49	17,48	35,75
Misiones	Posadas	204.000	91,71	22,03	40,53
Santa Cruz	Río Gallegos	74.640	120,37	46,11	48,11
Promedio provincias seleccionadas		170.717	173,47	31,53	38,22

Cuadro B. Valor agregado bruto por puesto de trabajo					
Provincia	Municipio capital	Población total	Productividad del factor trabajo en la industria manufacturera	Productividad del factor trabajo en el comercio	Productividad del factor trabajo en los servicios
en miles de pesos por puesto de trabajo					
Santa Fe	Santa Fe	348.215	19,40	13,56	10,77
Entre Ríos	Paraná	209.486	19,47	12,16	10,82
Mendoza	Mendoza	121.620	21,36	18,20	6,29
Salta	Salta	369.463	16,22	9,60	6,64
Tierra del Fuego	Ushuaia	29.270	55,63	26,46	14,43
San Juan	San Juan	119.423	18,55	12,27	8,60
Tucumán	San Miguel	473.271	20,32	11,28	11,96
La Rioja	La Rioja	105.996	42,54	7,98	8,38
Misiones	Posadas	204.000	14,88	9,58	10,18
Santa Cruz	Río Gallegos	74.640	18,70	17,37	13,46
Promedio provincias seleccionadas		170.717	23,74	12,44	9,55

Cuadro C. Intensividad en el uso del factor trabajo					
Provincia	Municipio capital	Población total	Intensividad en el uso del factor trabajo en la industria manufacturera	Intensividad en el uso del factor trabajo en el comercio	Intensividad en el uso del factor trabajo en los servicios
en puestos de trabajo ocupados por local					
Santa Fe	Santa Fe	348.215	7,06	2,40	3,84
Entre Ríos	Paraná	209.486	9,19	2,44	3,43
Mendoza	Mendoza	121.620	6,76	3,22	3,89
Salta	Salta	369.463	7,74	2,35	4,05
Tierra del Fuego	Ushuaia	29.270	24,18	3,33	5,78
San Juan	San Juan	119.423	7,39	2,78	4,06
Tucumán	San Miguel	473.271	8,13	2,60	4,36
La Rioja	La Rioja	105.996	4,27	2,19	4,27
Misiones	Posadas	204.000	6,16	2,30	3,98
Santa Cruz	Río Gallegos	74.640	6,44	2,65	3,57
Promedio provincias seleccionadas		170.717	7,31	2,53	4,00

de puestos de trabajo que el sector Servicios, tradicionalmente considerado como un sector trabajo-intensivo. El Comercio, por su parte, cuenta con un valor de 2,5 puestos de trabajo ocupados por local (la tercera parte del promedio de la Industria).

Los valores extremos máximos nuevamente los registra Ushuaia, siendo Posadas, La Rioja y Paraná aquellas capitales de provincia con menor intensidad en el uso del factor trabajo en Industria, Comercio y Servicios, respectivamente.

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 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

Eventos

A lo largo del año pasado, el PRINEM hizo diversas presentaciones institucionales de sus productos:

- en el Congreso de la Nación;
- en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires;
- en la Feria del Libro 1998;
- en el II° Congreso Anual de Municipios, organizado por la Fundación de Estudios Municipales;
- en el Foro "La Nueva Realidad Urbana-Metrópolis y Nuevas Ciudades", convocado por la Fundación Metrópolis, dependiente del Ministerio del Interior.



Programa de Información y Apoyo a los Municipios-PRINEM

Avenida Presidente Julio A. Roca 615

1067 Buenos Aires, Argentina

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

E-mail: ngarci@indec.mecon.ar

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