

# La información territorial como insumo estratégico para el diseño de políticas de desarrollo humano a escala local. Un análisis crítico

*Territorial information as strategic input for the design of human development policies at local level.*

*A critical analysis*

*A informação territorial como insumo estratégico para o desenho de políticas de desenvolvimento humano a escala local. Uma análise crítica*

María Albina Pol\*

Recibido: 29 de mayo de 2010

Aprobado: 2 de julio de 2010

Para citar este artículo

Pol, M. (2010). La información territorial como insumo estratégico para el diseño de políticas de desarrollo humano a escala local. Un análisis crítico. *Territorios* 23, pp. 143-160.

\* Doctora en Economía de la Universidad de Alicante. Licenciada en Sociología de la Universidad Nacional de Cuyo. Docente, investigadora (UNCuyo) y becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas –CONICET–. Áreas de estudio: Desarrollo humano, desarrollo local, sistemas de indicadores. Correo electrónico: albinapol@yahoo.com.ar.

**Palabras clave**

*Desarrollo humano, capacidades, territorio, información a escala local.*

**Key words**

*Human development, capabilities, territory, local information.*

**Palavras chave**

*Desenvolvimento humano, capacidades, território, informação a escala local.*

RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo analizar, desde una mirada crítica, los actuales esquemas de producción de información estadística en tanto insumos para el diseño de políticas de desarrollo humano a escala local. Primero, se reflexiona sobre dos nociones: el *territorio* como ámbito de ampliación de las capacidades humanas y la *información territorial* como recurso estratégico. Luego, se describen las principales debilidades que presenta la información socioeconómica actualmente disponible. Finalmente, se esbozan algunas consideraciones orientadas a avanzar en la elaboración de Sistemas de Información Territorial.

ABSTRACT

This article aims to analyze, from a critical perspective, the current statistic information as an input for the design of human development policies at local level. Firstly, the article reflects on two notions: the *territory* as an area for expansion of human capabilities and the *territorial information* as a strategic resource. The second part describes, from a case of study, the main weaknesses that currently present the socio-economic information available. Finally, the article concludes with some general considerations aimed to achieve progress in the development of Territorial Information Systems.

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar, desde uma olhada crítica, os atuais esquemas de produção de informação estatística como insumos para o desenho de políticas de desenvolvimento humano a escala local. Primeiro, reflete-se sobre duas noções: o *território* como âmbito de ampliação das capacidades humanas e a *informação territorial* como recurso estratégico. Depois, descrevem-se as principais debilidades que apresenta a informação socioeconômica atualmente disponível. Finalmente, se esboçam algumas considerações orientadas a avançar na elaboração de Sistemas de Informação Territorial.

## Introducción

Las reflexiones presentadas en este artículo constituyen la etapa inicial de un estudio que, con eje en la vinculación entre el proceso de ampliación de las capacidades humanas y el territorio, se propone elaborar un esquema teórico-metodológico para generar información que responda a las nuevas perspectivas que conciben al desarrollo como un proceso centrado en las personas, y territorialmente localizado. Desde ese marco, esta instancia del estudio busca, de manera específica, aplicar una mirada crítica a los actuales esquemas de producción de información estadística, en tanto insumos para el diseño de políticas de desarrollo humano a escala local.

El postulado en el que se sustenta la investigación afirma que existe en la actualidad un desfase, especialmente en los países menos avanzados de la región, entre los marcos utilizados para la gestión de políticas públicas orientadas a la ampliación de capacidades a escala local y los diseños conceptuales e instrumentos metodológicos aplicados para la recolección, análisis e interpretación de información.

El “desarrollo humano” consiste en la expansión del conjunto de capacidades para ser y actuar y para elegir con autonomía. Dichas capacidades se encuentran condicionadas por el entorno en el que las personas viven; el desarrollo humano es, entonces, un proceso de naturaleza local. Desde esa perspectiva, el “territorio”, en-

tendido como ámbito socio-históricamente construido, se constituye en un agente determinante en la configuración del espacio de oportunidades al que las personas pueden acceder.

Esta concepción revaloriza a los gestores locales por su rol estratégico en la elaboración de propuestas y acciones que movilicen e involucren a las personas y amplíen el horizonte de sus oportunidades. Sólo si estas acciones son diseñadas sobre las base de un profundo conocimiento de las realidades locales, serán efectivas en su tarea de generar procesos sustentados en la participación y el empoderamiento de los propios ciudadanos.

De ello se deriva la necesidad de que los individuos y grupos dispongan de información precisa y válida sobre las diversas dimensiones que operan en el territorio y sobre el modo en que las mismas se interrelacionan. La insuficiencia de información y la inadecuación de los datos existentes a escala local es una de las principales dificultades que deben enfrentar los agentes responsables de la toma de decisiones en ámbitos territoriales específicos. Pero también lo es el hecho de que los individuos y comunidades no cuenten con herramientas que faciliten el conocimiento sobre los recursos y oportunidades de que disponen, es decir, qué hay y qué no hay en el entorno en que se desenvuelven. Este desconocimiento debilita las posibilidades de elección y participación en el diseño de sus propios proyectos de desarrollo.

Inscrito en esa problemática, este artículo tiene por objetivo delimitar y caracterizar las principales insuficiencias que presenta la información territorial actualmente disponible para la identificación de capacidades de desarrollo a escala local y esbozar algunas consideraciones orientadas a la superación de esas debilidades. El análisis se centra en una entidad espacial concreta, la Provincia de Mendoza, en la República Argentina, y en la información que los diferentes organismos oficiales, nacionales, provinciales y municipales producen a nivel de departamentos.

Los resultados han sido organizados en cuatro apartados. En el primero, se reflexiona en torno a dos ideas: por un lado, la noción de *territorio* como ámbito de ampliación de las capacidades humanas y, por otro, la importancia de la *información* de carácter territorial para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas de desarrollo humano a escala local. En el segundo apartado, se exponen los resultados del análisis crítico aplicado al cúmulo de información socioeconómica disponible a escala departamental en la Provincia de Mendoza. En la tercera parte, se esboza un breve ejemplo que pretende ilustrar el tipo de información que se necesita producir en virtud del enfoque que se sostiene. En la cuarta y última sección, se plantean algunas consideraciones generales orientadas a avanzar hacia la elaboración de Sistemas de Información Territorial para el diseño de políticas de desarrollo humano a escala local.

## 1. El “territorio”, ámbito de ampliación de capacidades humanas

Las crisis suscitadas en los países de América Latina durante la década de los noventa, producto de la aplicación de medidas de ajuste estructural –plasmadas, entre otras herramientas, en estrategias de descentralización–, junto con las dinámicas gestadas desde los ámbitos subnacionales, implicaron un profundo cuestionamiento a las teorías tradicionales del desarrollo, incapaces de reconocer la especificidad de la trayectoria y destino de cada territorio. Estas críticas se han ido formalizando a través de perspectivas alternativas que encuentran sustento en la idea de que las relaciones que los agentes (individuos, grupos, instituciones, etc.) establecen entre sí, las estrategias y prácticas que emplean, haciendo uso de recursos específicos, y el juego de fuerzas que ello genera llevan a configurar dinámicas multidimensionales que adquieren características particulares en cada ámbito local (Martín, Pol, 2007).

Una noción clave para estas concepciones es la idea de que los territorios no son espacios predefinidos o simples receptáculos donde se manifiestan los fenómenos sociales; por el contrario, los territorios son concebidos como una “construcción social”, como ámbitos configurados a partir de múltiples, complejas y particulares interrelaciones entre factores históricos, sociales, institucionales, económicos, culturales, etc. (Alburquerque, 2003a; Arocena,

2004). En el territorio las personas se relacionan entre sí y con las instituciones cercanas y ejercen sus libertades proponiendo y realizando proyectos, que a su vez modifican el entorno en el que viven (Barreiro Cavestany, 2007). Es en el territorio donde las capacidades humanas se potencian y realizan, es en esos espacios donde el proceso de desarrollo humano, con su centralidad en el bienestar de las personas y su agencia en los propios actores locales, tiene lugar.

Ahora bien, el desarrollo humano supone que las demandas de los individuos no deben ser juzgadas en función de los recursos que ellos poseen, sino de la libertad con la que pueden realmente elegir la vida que están en condiciones de valorar. Es esta libertad la que Sen llama “capacidad del individuo de realizar diversas combinaciones de funcionamientos” (Sen, 2000: 122). Se cualifica el bienestar de una persona en función de lo que ella concretamente puede hacer, ser o llegar a ser; es decir, lo que se valora son las posibilidades a las que efectivamente pueden acceder los individuos en un determinado tiempo y lugar.

Esa relatividad histórico-espacial del desarrollo humano implica que las capacidades de decisión de las personas estén condicionadas por el modo en que logran insertarse en su entorno local, en ese complejo entretejido en el que los agentes se vinculan según específicas relaciones de fuerza. Nuevamente, el territorio no constituye un mero soporte material donde se expresan y realizan las capacidades y funcionamientos humanos, sino un agente activo del desarrollo, un factor determinante en la

configuración de dichas capacidades y funcionamientos (Cividanes Hernández, Pol, 2008). En otras palabras, el modo en que los individuos se vinculan con su entorno condiciona de manera crucial sus planes de vida y las alternativas para alcanzarlos (PNUD-México, 2004). De ahí que, las capacidades a las que las personas pueden acceder, su valoración y elección, difieran según las circunstancias específicas que las rodean, lo que lleva a enfatizar la naturaleza local del desarrollo humano.

Otro aspecto básico en esta noción de desarrollo humano como proceso localizado es que las personas son los agentes responsables de la elección y consecución de sus propios objetivos. Los individuos deben ser capaces de elegir y valorar sus metas, sin necesidad de subordinarse a decisiones ajenas, sin convertirse en simples blancos de políticas que intentan transformar sus condiciones vía acciones externas (PNUD México, 2004: 17). El tipo de objetivos que las personas se plantean y sus oportunidades de logro se encuentran moldeados por aspectos como las características familiares, la cultura comunitaria, los recursos disponibles en la zona, las instituciones cercanas y el modo en que los agentes se relacionan con esos elementos.

Esta propuesta lleva a rescatar la importancia de concebir el desarrollo humano no sólo en términos individuales –como si cada persona pudiese alcanzar su bienestar haciendo uso de las posibilidades que el entorno pone a su alcance, con independencia del destino de la comunidad a la que pertenece y de la forma en que la misma

<sup>1</sup> *Existe hoy un nutrido debate acerca de la consideración de la dimensión social en las formulaciones de Sen y de las categorías teóricas a incorporar para afrontar espacios colectivos de evaluación, una síntesis de este debate puede encontrarse en Dubois, 2006.*

logra insertarse en una región, un país y el mundo—, sino también en términos colectivos. Entonces, más allá de cuestiones de dimensión o tamaño, “lo local” se determina en función de que posibilite un proyecto común; o, de otra forma, es el espacio donde las personas pueden comprender y vivir el proceso de desarrollo como agentes responsables de un destino compartido. Esto requiere de actores capaces de cooperar entre sí, de reconocer a los otros y de generar dinámicas que reporten beneficios para el colectivo y que no sean excluyentes para determinados grupos. Para ello, es fundamental que los actores locales compartan el principio de que la expansión de las oportunidades de cada uno depende del desarrollo del conjunto.<sup>1</sup>

La visión del desarrollo humano se articula, de esta manera, con el territorio, escenario en el que las comunidades locales, y no sólo los individuos que las componen, aparecen como agentes de cambio. En esa medida, se plantea como elemento central la ampliación de las capacidades de los actores para participar en la toma de decisiones que conducen los procesos de desarrollo.

En palabras de Rofman (2006:18), nadie está mejor preparado para articular las acciones orientadas a perfilar el destino de un territorio, como aquellos que se vinculan, por proximidad y conocimiento, a los procesos principales que concurren en la construcción social de su área de residencia. En consecuencia, si en el enfoque de las capacidades es la extensión de la libertad de las personas lo que se busca aumentar, en el caso de los ámbitos locales se trata de la

recreación de un espacio de oportunidades, que parta de una acción pública que incluya a los diversos actores participantes (Rodríguez, 2004:122). Para lograrlo se requiere ampliar la autonomía de cada territorio para elegir y valorar los objetivos que la comunidad local puede y quiere alcanzar.

Concebido desde la perspectiva territorial, el desarrollo será, entonces, un proceso orientado a integrar el aprovechamiento sostenible de los recursos y capacidades disponibles, tanto dentro como fuera del territorio, movilizándolos hacia la ampliación de las oportunidades colectivas e individuales. Dos ámbitos locales diferentes, con condiciones de partida similares, pueden generar dinámicas que articulen de manera diversa dichas condiciones y alcanzar, por tanto, niveles de logro dispares.

La planificación y conducción de este tipo de procesos requiere, necesariamente, conocer los recursos y capacidades disponibles y, sobre esa base, identificar las posibles combinaciones de funcionamientos susceptibles de ser realizadas para ampliar el bienestar de la comunidad local y de cada uno de sus miembros (Rodríguez, 2004:112). Sin conocer la realidad, es muy difícil modificarla por las mejores vías.

Este reconocimiento supone, entre otros muchos elementos, la necesidad de que los actores que toman decisiones puedan disponer de insumos de información válidos, completos, actualizados y homogéneos sobre los diversos factores que operan y se interrelacionan en el territorio. En ese sentido, hay que señalar que la inexistencia y/o insuficiencia de datos apropiados sobre

las diferentes capacidades y oportunidades de la escala local (humanas, productivas, sociales, ambientales, físicas, institucionales, etc.) (Alburquerque, 2003b: 19) es uno de los principales obstáculos que dificulta la toma de decisiones y, con ello, las posibilidades de elección y participación de las comunidades en la construcción de sus proyectos de desarrollo.

### **1.1. La “información territorial”, herramienta estratégica para la gestión del desarrollo**

La disponibilidad de datos ajustados a los marcos explicativos e interpretativos que se sostienen es un recurso fundamental para lograr aproximaciones adecuadas a los fenómenos bajo estudio, y así proveer insumos válidos y confiables para el diseño de acciones, su seguimiento y evaluación. El planteamiento que surge de esta cuestión es que, si las perspectivas para el análisis, comprensión y gestión del desarrollo han recuperado y revalorizado la dimensión territorial, y con ello el carácter multidimensional y complejo de un proceso que encuentra en las personas (en su bienestar) su eje y agencia, la producción de información socioeconómica debería corresponderse y acompañar esa lógica.

Si bien es necesario continuar profundizando en el debate acerca de la delimitación y operacionalización de las capacidades consideradas fundamentales para el desarrollo humano; las nuevas formas de realización e interpretación del proceso de desarrollo y sus modalidades de gestión

exigen la construcción de herramientas evaluativas que permitan aproximar esas manifestaciones. Se requiere de una amplia base de información para conocer cuáles son las capacidades estratégicas de cada ámbito local, y la mayor o menor heterogeneidad con que las mismas se distribuyen para, a partir de ello, identificar los territorios y sectores poblacionales con menores oportunidades.

Este requerimiento de reflejar el carácter sistémico y dinámico del proceso de desarrollo implica la elaboración de recursos de información unidos por alguna forma metódica de interacción (Maguid, 2002), guiados por las características de complejidad y mutua determinación de los factores que se entrecruzan en el territorio. Por tanto, la generación de “Sistemas de Información Territorial” adquiere un carácter estratégico para la toma de decisiones orientadas a la ampliación de capacidades (Alburquerque, 2003a; Madoery, 2007). Esta es una tarea que los gestores locales deben asumir, pero que las estructuras institucionales regionales y nacionales deben enmarcar y acompañar.

Un punto de partida para acometer ese desafío consiste en realizar una revisión crítica de la información estadística que actualmente generan los organismos oficiales y de la cual disponen las instancias que toman decisiones a escala regional y local. Interesa analizar la adecuación de los datos para dar cuenta de las capacidades en contextos específicos y para describir la forma que adquiere el mapa de la distribución espacial de dichas capacidades al interior de los territorios.



Algunos antecedentes de investigación en esta temática<sup>2</sup> han permitido constatar que la información estadística producida por los organismos oficiales de los países de América Latina adolece de ciertas limitaciones, que adquieren mayor o menor magnitud según las características institucionales de la nación de que se trate. Estas debilidades se evidencian en aspectos como la diversa naturaleza de las fuentes de información –con sus problemas de periodicidad y cobertura temática y espacial– y la inexistencia de parámetros conceptuales y metodológicos homogéneos; a lo que se añaden los obstáculos burocráticos referidos a la articulación y uso de la información, y la falta de esfuerzos consistentes y rigurosos para generar datos socioeconómicos con desagregación espacial. Para el nivel de municipios, comunas o distritos, en la mayoría de los países la información estadística se caracteriza por su escasez y desactualización, incluso al tratarse de un dato tan básico como el tamaño de la población (Pol, 2008: 50).

Diversos autores (Alburquerque, 1997, 2001, 2003b, 2004; Gallichio, 2004, entre otros) señalan, además, la falta de adecuación de los datos existentes para identificar y cuantificar las capacidades para el desarrollo. En la mayoría de los casos, se opta por medidas regionales o sectoriales en términos de agregados macroeconómicos o por la participación local en los mismos, elecciones que dejan de lado las particularidades del desarrollo inherentes a cada territorio.

La información territorial es, entonces, una herramienta estratégica para la comprensión y gestión del desarrollo, especialmente en contextos que presentan fuertes desequilibrios económicos y sociales. El análisis crítico acotado a específicos esquemas de producción de información estadística sirve para ilustrar y dar sustento a actuaciones concretas, tendientes a superar las insuficiencias que la misma presenta.

## **2. Información a escala local, una aproximación aplicada**

Existen diversos enfoques para delimitar la escala territorial utilizada como referencia en el análisis de “lo local”. La naturaleza del territorio es uno de ellos, pues lleva a identificarlo con la comunidad y a ésta con un pueblo, una ciudad o un área metropolitana, que tienen rasgos comunes de identidad cultural y de redes de participación social. Otra dimensión del territorio es la económica: la aglomeración de actividades productivas similares o complementarias otorga rasgos distintivos a una zona geográfica. Se define también el espacio local en función del criterio político-administrativo; la participación en acciones de decisión pública, con impacto territorial delimitado, implica cierta interdependencia entre las personas involucradas.

La formulación, aplicación y evaluación de actuaciones a escala local y, por tanto, la generación de insumos de información que guíen la gestión requieren una unidad territorial en la cual enfocarse y ello impli-



ca decidir por la delimitación espacial más adecuada. La opción más útil resulta ser la utilización de las jurisdicciones político-administrativas en las que se organizan los territorios. En primer lugar, en dichas unidades se realiza gran parte de las actividades de las personas. En segundo lugar, la compilación de información estadística y administrativa desde esos niveles no solamente permite disponer de datos posibles de ser comparados, sino también agregarlos para estudiar áreas más amplias de acuerdo con las necesidades del análisis (PNUD México, 2004: 40).

Los resultados que se exponen en este apartado constituyen una primera aproximación crítica a la información estadística básica disponible a nivel de municipios en la Provincia de Mendoza (Argentina).<sup>3</sup> Bajo la orientación de los lineamientos teóricos desarrollados, se extraen algunas consideraciones generales relativas a las principales debilidades o insuficiencias que presentan los esquemas de producción de información desde una perspectiva territorial.

## 2.1. Las fuentes de información

Los datos socioeconómicos disponibles a nivel municipal provienen de fuentes de diversa índole y naturaleza: censos, encuestas por muestreo y registros administrativos. Para enmarcar el análisis de la información estadística a ese nivel, resulta necesario reseñar brevemente los rasgos distintivos de cada una de esas fuentes.

Los censos son instrumentos, generalmente aplicados por las administraciones

nacional o provincial, que proveen datos relativos a aspectos sociodemográficos (censos de población) o económicos (censos agropecuarios, industriales, etc.) de carácter estructural. Son conocidas las ventajas y limitaciones de esta herramienta. Las primeras están dadas por tres características: universalidad, pues se recaba información sobre todos los segmentos poblacionales; simultaneidad, pues se recopila la totalidad de datos en un mismo momento, y cobertura, ya que abarca de manera completa el territorio objeto de estudio, lo que posibilita la máxima desagregación espacial de los datos.

La información censal adolece, sin embargo, de ciertos problemas. En primer lugar, no siempre es respetado el plazo de aplicación estipulado para este tipo de operativos, costosos y de compleja implementación. En segundo lugar, aún realizándose en los plazos convenidos, la periodicidad con que se aplican impide estimar con relativa frecuencia los indicadores requeridos. A estos problemas se agregan las dificultades derivadas de cuestiones operativas en la recolección de los datos y de tratamiento y acceso a la información obtenida. Además, las instancias locales realizan, generalmente, un uso indirecto de este tipo de información a través de los indicadores que elaboran y proveen distintos organismos. La amplitud de las variables que incorporan estos instrumentos y la visión estática que aportan sustentan su utilidad como marco o referencia para el estudio de cuestiones más específicas.

Otra de las fuentes de información que brindan datos a escala de municipio son

<sup>3</sup> La Provincia de Mendoza está dividida en dieciocho departamentos, cada uno corresponde a una unidad político-administrativa (municipio).

las encuestas por muestreo, las cuales son periódicamente aplicadas por diferentes organismos oficiales para el abordaje de temáticas particulares, como es el caso de las encuestas a hogares. Se trata de instrumentos que pocas veces implementan las propias administraciones municipales por la escasez de recursos financieros, humanos y técnicos de los que disponen.

Las principales ventajas de estas herramientas radican en que aportan gran cantidad de información sobre aspectos específicos y en que, por su menor costo, son aplicadas con mayor frecuencia que los censos. Sin embargo, el carácter muestral motiva que no siempre brinden datos sobre todas las unidades espaciales y, cuando lo hacen, la desagregación de las muestras no siempre posibilita la obtención de submuestras representativas de los territorios o grupos que las componen. Algunos de los operativos muestrales que se realizan sólo aportan datos agregados a niveles espaciales de segundo grado (departamentos), lo que no permite visualizar la distribución de los factores analizados al interior de esos territorios.

Por último, los registros administrativos constituyen la principal fuente de datos para la gestión local. Se refieren a toda aquella información que las administraciones públicas, de los diferentes niveles, acumulan en sus bancos de datos a partir de la provisión de servicios de diverso tipo a personas o entidades. Las principales ventajas de estos registros radican en su bajo coste y en el elevado grado de detalle que alcanzan dentro de las variables relevadas.

Como inconvenientes más destacables de los registros administrativos como fuente de información hay que señalar: la escasa rigurosidad metodológica con la que muchas veces son elaborados, las deficiencias administrativas y operativas que afectan la calidad de la información recabada, los obstáculos burocráticos que dificultan el acceso a la misma (especialmente cuando es generada por organismos de escala supraterritorial) y las limitaciones para estimar las poblaciones que quedan excluidas del acceso a los servicios o prestaciones.

En síntesis, las fuentes de información de las que disponen los agentes para el conocimiento de los recursos y capacidades existentes en los ámbitos locales son escasas y heterogéneas, y cada una presenta diferentes limitaciones que obstaculizan el abordaje integral de los factores que se entrecruzan en el territorio. A continuación se definen y caracterizan de manera específica algunas de esas limitaciones.

## **2.2. Principales limitaciones de la información a escala local**

Cuando se observa y analiza la información producida por las diversas fuentes a la luz de sus posibilidades para dar cuenta de las capacidades de desarrollo existentes a escala municipal, se identifican debilidades o insuficiencias que refieren principalmente a: 1) la ausencia de articulación e integración de los datos disponibles; 2) la prevalencia de información referida a la oferta de servicios públicos y actividades de gestión; 3) el carácter estructural y falta de actualización de

los datos; 4) el sesgo economicista y sectorizado en la producción de información; 5) la limitada disponibilidad y/o explotación de determinados recursos de información; 6) las restricciones en la cobertura territorial de la información, y 7) la insuficiencia de datos referidos a aspectos relacionales.

### *2.2.1. Ausencia de articulación e integración de los datos disponibles*

La información estadística de escala municipal se presenta como un cúmulo de datos heterogéneos, superpuestos y con un escaso nivel de integración. Las diversas fuentes recolectan y sistematizan información sobre múltiples aspectos, pero sin disponer de encuadres conceptuales y metodológicos comunes, que faciliten la complementariedad y la comparación entre las diversas variables intervinientes. Esta falta de integración limita las posibilidades de identificar, cuantificar y caracterizar las interrelaciones entre los factores y capacidades que operan en el territorio.

A nivel local, los gestores municipales elaboran datos referidos a sus específicas áreas de intervención de manera asistémica, sin establecer criterios transversales homogéneos que faciliten observar la evolución de determinados indicadores y aporten a la construcción de medidas cuantitativas sobre los diferentes aspectos. Se observan dificultades de vinculación entre las áreas de gestión, que se ven reflejadas, no sólo en el modo de producir información, sino también en el diseño y aplicación de las propias líneas de actuación.

Las características de la información estadística generada por los organismos públicos de nivel provincial o nacional responden a los objetivos propios de cada institución y a sus áreas de competencia e intervención. Respecto de los mismos, se observa que –si bien se están realizando algunos esfuerzos para integrar perspectivas de análisis y abordaje de las diferentes problemáticas y, con ello, la sistematización de la información–<sup>4</sup> esos esfuerzos tienen un carácter aislado y de escasa consistencia y rigurosidad conceptual y metodológica. En términos generales, cada organismo utiliza sus propios criterios sin consensuar pautas generales y homogéneas en el encuadre teórico y en los procedimientos de producción de información con desagregación departamental.

Cuando desde las instituciones oficiales provinciales y nacionales se presentan datos sobre las diferentes dimensiones de la realidad socioeconómica de cada departamento, se trata muchas veces de meras compilaciones de información que, por su naturaleza o tratamiento, resulta de escasa utilidad para la gestión local.

### *2.2.2. Prevalencia de datos referidos a la oferta de servicios públicos y actividades de gestión*

A pesar de las dificultades referidas a la sistematización e integración de los datos producidos por la administración municipal, existe una importante cantidad de información utilizada por los gestores locales en el diseño de las diversas líneas de actuación. Respec-

<sup>4</sup> Es el caso del proceso de conformación de observatorios integrados por organismos públicos de gestión y académicos interesados en el análisis y seguimiento de temáticas específicas.

to de la misma, destacan dos cuestiones: en primer lugar, los datos que se producen están principalmente referidos a la oferta de servicios públicos (por ejemplo, cantidad de establecimientos educativos o sanitarios distribuidos en el territorio), y no tanto a la captación rigurosa de la demanda real por parte de la población (por ejemplo, cantidad y perfil de niños excluidos del sistema educativo o de personas con dificultades de acceso a las prestaciones sanitarias). En segundo lugar, la información referida a actividades de gestión presenta, aunque con criterios diversos, un importante grado de sistematización. Estos datos, si bien dan cuenta de la presencia territorial de las actuaciones públicas, resultan poco útiles a la hora de observar el nivel de cobertura de las diversas necesidades y demandas de la población.

Estos aspectos se derivan de las limitadas posibilidades (humanas, técnicas y financieras) de las administraciones locales para aplicar procedimientos de recolección de información primaria, más allá de los datos de registro obtenidos del seguimiento en la prestación de servicios y de las ejecuciones administrativas.

### *2.2.3. Carácter estructural y falta de actualización de los datos*

Otra de las insuficiencias que presenta la información estadística a escala municipal refiere a la falta de rigurosidad en la aplicación de algunos de los instrumentos de recolección de datos, lo que supone cierta discontinuidad en la disponibilidad de los mismos. Esta limitación se ve agravada

cuando se pretende una mayor desagregación espacial de la información, pasando, por ejemplo, del nivel departamental al de distritos.

En términos generales, la información más sistematizada de la que se dispone a nivel local refiere a los datos recolectados por organismos provinciales o nacionales, a través de la aplicación de instrumentos censales. Los mismos, si bien aportan insumos rigurosos con el máximo grado de desagregación espacial, refieren a aspectos estructurales del territorio. Se presentan, entonces, significativas dificultades cuando se quieren obtener datos que den cuenta de factores territoriales de carácter coyuntural (por ejemplo, estimaciones de niveles de bienestar, mediciones de la dinámica económico-productiva, indicadores laborales, etc.).

Una parte significativa de la información socioeconómica de que se dispone a nivel de municipio adolece de problemas de actualización, esto, dependiendo de la fuente de que se trate. La gran heterogeneidad en la procedencia de los datos y en los criterios conceptuales y metodológicos aplicados en la elaboración de los mismos limita, asimismo, la construcción de indicadores válidos y confiables para dar seguimiento a determinados aspectos de la dinámica territorial.

### *2.2.4. Sesgo economicista y sectorizado en la producción de información*

También surge como rasgo distintivo de las fuentes de información que brindan

datos a escala municipal la existencia de una marcada orientación a la construcción de indicadores que reflejen aspectos vinculados al nivel de producción y circulación de bienes y servicios desde una perspectiva macro. Es decir, aún subyace en los diseños de recolección de información estadística una visión economicista y lineal que se sostiene en la asimilación entre las nociones de desarrollo y crecimiento económico.

Desde ese sesgo economicista, se desciende a la elaboración de información sectorial que brinda un panorama agregado, lo que imposibilita la identificación de los diversos factores y actores que intervienen en la configuración de las dinámicas reales. Sólo para mencionar un ejemplo, el Censo Industrial Provincial, aplicado en la Provincia de Mendoza en el año 2003, arroja un panorama sobre la estructura y composición del sector en cada departamento, pero no recoge datos sobre las características del mercado de trabajo a él vinculado, o sobre la interacción con otros sectores productivos o actividades conexas. Es decir, no es posible, a través de los insumos de información disponibles observar el modo en que una determinada actividad económica se articula con los diversos factores que interactúan en el territorio.

### *2.2.5. Escasa disponibilidad y/o explotación de determinados recursos de información*

Una limitante más a mencionar en lo relativo a la información municipal, que constituye una debilidad relativa al apro-

vechamiento de la información en todas las escalas, es la escasa explotación y utilización de gran parte de los datos que son recogidos por diferentes instancias oficiales a nivel municipal, provincial y/o nacional. Algunos organismos generan importantes cúmulos de información que quedan acopiados sin ser adecuadamente difundidos. En consecuencia, los agentes que toman decisiones en el ámbito local suelen desconocer la existencia de ciertos insumos de información susceptibles de ser utilizados para el análisis y abordaje de las realidades territoriales.

La falta de coordinación entre los diversos organismos públicos generadores de información, la deficiente vinculación con las instancias locales y entre las distintas áreas de gestión, la debilidad en cuanto a las capacidades técnicas para el uso de la información y, finalmente, los obstáculos burocráticos figuran entre los principales factores que inciden en este escaso aprovechamiento de algunos recursos de información.

### *2.2.6. Restricciones en la cobertura territorial de la información*

Existe, además, una fuerte disparidad en la provisión de datos cuando se trata de distinguir entre ámbitos urbanos y rurales. En términos generales, y por la propia lógica de la gestión gubernamental en los países latinoamericanos, se tiene más información respecto a los principales aglomerados o espacios donde existe mayor concentración poblacional, que de las áreas rurales de cada

departamento. Dado el impacto que buscan tener las políticas públicas en cuanto a cobertura poblacional y los mayores costos que supone la llegada y recolección de datos referidos a las áreas más alejadas de los centros urbanos, los instrumentos de recolección de datos tienden a focalizarse sobre estos últimos. Esto conduce a que las gestiones locales no posean datos suficientes y adecuados para mapear la distribución de los recursos y capacidades en la totalidad del territorio, especialmente en las zonas rurales o de población más dispersa, las cuales suelen ser, en general, las más desatendidas por las actuaciones públicas y las que presentan mayores carencias.

Asimismo, existe una importante escasez de datos para unidades de menor tamaño que el departamento. Se carece prácticamente de información desagregada a escala distrital o microregional.

#### *2.2.7. Escasa disponibilidad de datos referidos a aspectos relacionales*

Finalmente, aunque las nuevas interpretaciones acerca del proceso de desarrollo otorgan una relevancia fundamental a los aspectos de orden colectivo o relacional, en tanto capacidades determinantes del bienestar de las personas, prevalece una total insuficiencia de datos que permitan magnificarlos. Esta dificultad adquiere mayor magnitud cuando se desciende a la escala municipal y, de ella, a la distrital.

Si bien las categorías teóricas vinculadas con esos aspectos son múltiples y responden a perspectivas muy diversas,

los esfuerzos de los organismos públicos por construir e implementar metodologías que faciliten la obtención y sistematización rigurosas y consistentes de datos básicos –como la cantidad, tipo y distribución de las organizaciones de la sociedad civil– son aún incipientes.

### **3. Criterios para la construcción de información de carácter territorial**

Con la intencionalidad de aportar sustento empírico a los lineamientos teóricos esbozados en este artículo y de proponer algunos criterios para avanzar en la superación del desfase entre los diseños que enmarcan la elaboración de información estadística en la Provincia de Mendoza y la concepción del desarrollo humano local, se precisan brevemente en este apartado algunas cuestiones a considerar en la producción de datos de carácter territorial.

En primer lugar, la elaboración de insumos de información útiles a las gestiones municipales supone la movilización de capacidades institucionales para incorporar la lógica sistémica en la generación, ordenamiento, articulación y aprovechamiento de los datos. La idea es crear mecanismos técnicos de recolección y manejo de información que promuevan y posibiliten la cooperación interinstitucional y, a partir de ello, sirvan para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas en ámbitos espaciales específicos. Ello implica, de manera concreta, cumplir las siguientes etapas.



- Delimitar los ejes o dimensiones estratégicas para el desarrollo humano local (ej. educación, salud, trabajo, infraestructura, perfil productivo, medio ambiente, etc.).
- Especificar los requerimientos de información territorial relativos a cada eje, pero articulados al resto.
- Sistematizar la información disponible y dispersa en fuentes, áreas y organismos de diversa índole y naturaleza, y evaluar su validez, homogeneidad y confiabilidad.
- Determinar el tipo de información faltante y especificar los instrumentos para su recolección.

Sólo con un propósito de ilustración, podríamos considerar a la dimensión “trabajo” como uno de los ejes estratégicos del desarrollo humano, en el entendido de que la posibilidad de acceder a un empleo de calidad constituye un elemento básico para el desarrollo de todo individuo, y que ello es función, entre otros factores, de las características que adquiere la dinámica y estructura del mercado de trabajo en los ámbitos territoriales. Toda gestión local requiere, por tanto, contar con insumos de información que faciliten la ejecución de acciones orientadas a ampliar, en ese sentido, las oportunidades de su población. A partir de allí, es posible definir qué variables incorporar en un sistema de información de carácter territorial que contemple esa dimensión, cuáles de esos indicadores pueden ser obtenidos de las fuentes actualmente disponibles y, a partir de ello, qué tipo de

información se requiere construir. Para el eje en cuestión sería necesario recoger y articular, entre otras, las siguientes variables:

**Cuadro 1. Tipo de indicadores a incorporar en un Sistema de Información Territorial. Ejemplo dimensión “trabajo”**

Subdimensiones de análisis	Variables a considerar
Características de la oferta de fuerza de trabajo (según estratos sociales, ámbitos de residencia –rural y urbano–, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Niveles y condición de actividad de la población</li> <li>– Perfil sociodemográfico de la población ocupada</li> <li>– Condiciones laborales de la población ocupada (carga horaria, salario, tipo y calidad de las relaciones laborales, etc.)</li> <li>– Tipología de ocupaciones y tareas</li> <li>– Situación laboral de grupos específicos (jóvenes, mujeres, etc.)</li> <li>– Distribución de la población ocupada según sector de actividad y tamaño de los establecimientos</li> <li>– Perfil sociodemográfico de los demandantes de empleo</li> <li>– Estrategias de búsqueda de empleo</li> </ul>
Características de la demanda de fuerza de trabajo (según actividades económicas y tamaño de los establecimientos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Perfiles y niveles de calificación demandados</li> <li>– Modos de gestión de la mano de obra (estrategias de búsqueda, selección, contratación y formación)</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

La construcción de un sistema que dé cuenta de los indicadores explicitados en el esquema anterior supone la implemen-



<sup>5</sup> El equipo de investigación del que forma parte la autora de este artículo se encuentra desarrollando una experiencia de acompañamiento técnico a la gestión del Municipio de Maipú, de la Provincia de Mendoza, para la elaboración de un Sistema de Información Territorial para el Diseño de Políticas de Formación y Empleo a escala local, a partir de la articulación de datos con origen en diferentes fuentes y la elaboración de instrumentos que permitan captar los datos faltantes.

tación de mecanismos de integración de la información y combinación de fuentes. Especialmente relevante es, en primera instancia, generar una suerte de red que permita una mayor articulación, difusión y explotación de los recursos ya existentes. De manera específica y en términos de mercado de trabajo, se plantea la construcción de esquemas metodológicos que ofrezcan a las gestiones municipales de la Provincia de Mendoza la facilidad de acceder a los datos provistos por los Censos de Población, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, la Encuesta de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales y Urbanos y los registros administrativos generados a través de las oficinas de empleo.

Superada la etapa de evaluación y articulación de la información existente, restaría aplicar procedimientos para la construcción e integración de indicadores que profundicen en las particularidades de la dinámica laboral al interior de los territorios y, fundamentalmente, que ahonden en los aspectos relativos a las características de la demanda de fuerza de trabajo y las interrelaciones entre los actores que operan en esos espacios.<sup>5</sup>

#### **4. A modo de conclusión**

Este artículo perseguía dos objetivos: primero, introducir una breve reflexión sobre la noción de territorio como ámbito de ampliación de las capacidades humanas y señalar la importancia estratégica que adquiere la información de carácter territorial

para el diseño de políticas de desarrollo humano a escala local. Segundo, y con base en esa reflexión, realizar un análisis crítico de la información estadística con desagregación municipal que actualmente producen los organismos oficiales, estudiando el caso específico de la Provincia de Mendoza (Argentina).

El carácter inicial y aproximativo de las consideraciones planteadas en este artículo no permite arribar a conclusiones definitivas, pero sí establecer algunas cuestiones generales para seguir trabajando con miras a delimitar el tipo de información que se necesita construir. En primer lugar, la articulación entre desarrollo humano y territorio implica la consideración de éste último no como un soporte pasivo donde las personas realizan sus actividades, sino como factor determinante de las capacidades a las que éstas pueden acceder. El logro de objetivos deseables dependerá del entorno en que los agentes se encuentren insertos y del modo en que se relacionen con él. Esta propuesta rescata dos nociones clave: por un lado, el protagonismo de las personas en la consecución de su propio bienestar y, por otro, la importancia de los aspectos colectivos como parte constitutiva de ese bienestar. Ambos elementos se combinan en el territorio, ámbito en el que las personas experimentan el proceso de desarrollo como agentes responsables de un destino compartido.

En segundo lugar, la planificación de acciones orientadas a la ampliación de las capacidades en el ámbito local requiere contar con una base de información cuan-

titativa y cualitativa, que facilite el diseño de diagnósticos sobre las oportunidades y recursos existentes en el territorio. El conocimiento de las realidades locales facilita la elaboración de propuestas capaces de movilizar la participación de las personas y ampliar el horizonte de sus posibilidades. Para que esa información sea válida debe reflejar las características de multidimensionalidad, dinámica e interdependencia de los factores que operan en el territorio. De ahí la importancia estratégica de avanzar en marcos teóricos y metodológicos integradores para la construcción de “sistemas de información territorial”.

Finalmente, el análisis crítico de los datos disponibles a nivel municipal, en este caso circunscripto a la Provincia de Mendoza (Argentina), arroja una serie de debilidades que deben ser contempladas y superadas si se quieren alcanzar aproximaciones válidas sobre los espacios de oportunidades existentes en los territorios. Se requiere, principalmente, avanzar en la implementación de procedimientos técnicos que promuevan la cooperación interinstitucional en la generación y manejo de información, que logren una mayor articulación y explotación de los datos existentes y que superen la mirada economicista y agregada e incorporen la perspectiva multidimensional en la producción de datos útiles para el diseño de políticas de desarrollo humano a escala local.

## Referencias

- Albuquerque, Francisco (1997). *Metodología del desarrollo económico local*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Albuquerque, Francisco (2001). “La importancia del enfoque del desarrollo económico local”. En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp.182-198). Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Albuquerque, Francisco (2003a). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Madrid: Instituto de Economía y Geografía – Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Albuquerque, Francisco (2003b). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Madrid: Instituto de Economía y Geografía – Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Albuquerque, Francisco (2004). *Sistemas productivos locales: una mirada desde la política económica local para la generación de empleo*. Argentina: OIT.
- Arocena, José (2004). *La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional La agenda del desarrollo en América Latina. Balance y perspectivas, 2 y 3 de junio, Buenos Aires, Argentina.
- Barreiro Cavestany, Fernando (2007). *Territorios virtuosos para el desarrollo humano. Competitividad, cohesión social y ciudadanía en el desarrollo local*. Trabajo presentado en el II Encuentro Latino-

- americano. Retos del Desarrollo Local. Gestión Innovadora de Territorios, 20 a 23 de noviembre, Cuenca, Ecuador.
- Civdanes Hernández, J. L. y Pol, M. A. (2008). *Índice de Desarrollo Humano Territorial: una propuesta metodológica*. Trabajo presentado en la II Conferencia Latinoamericana y del Caribe del Enfoque de las Capacidades Humanas, 15 a 17 de octubre, Montevideo, Uruguay.
- Dubois, Alfonso (2006). *Fundamentos teóricos para el Desarrollo Humano Local: las capacidades colectivas*. País Vasco: Universidad del País Vasco.
- Gallicchio, Enrique (2004). *El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social*. Trabajo presentado en el seminario *Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo local*, 24 de mayo, Córdoba, Argentina.
- Madoery, Oscar (2007). *Cinco interrogantes fundamentales del desarrollo endógeno*. Buenos Aires: CEDET (UNSAM).
- Maguid, Alicia (2002). *El sistema de indicadores sociales de Argentina*. Buenos Aires: INDEC.
- Martín, M. E. y Pol, M. A. (2007). *Los vínculos entre los actores locales: El desafío de la construcción de un esquema teórico metodológico integrador*. Trabajo presentado en el IV Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste, Argentina: Universidad Nacional de San Juan.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - México (2004). *Informe sobre desarrollo humano 2004. El reto del desarrollo local*. México D.F.: PNUD.
- Pol, María Albina (2008). *Desarrollo humano y territorio: una aproximación metodológica* (Repositorio Institucional tesis doctorales). España: Universidad de Alicante. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10045/7716>.
- Rodríguez Gutiérrez, Fermín (2004). El enfoque de las capacidades para la gobernabilidad del territorio. *Revista Ería* 63, 107-115.
- Rofman, Alejandro (2006). “El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones”. En A. Rofman y A. Villar (comps.), *Desarrollo local: una revisión crítica del debate* (pp. 37-58). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Sen, Amartya (2000). *Un nouveau modèle économique*. París: Odile Jacob.