

# Los Sistemas de Información en la Gestión y el Desarrollo Local



*Las consideraciones de este escrito surgen de tres interrogantes fundamentales:*

- 1º) ¿Hasta qué punto los gobiernos locales -especialmente los de municipios pequeños y medianos- Han tomado noción sobre la importancia de establecer sistemas de información que atiendan a los requerimientos básicos para sus procesos de gestión y desarrollo?*
- 2º) ¿En qué medida los sistemas de información local -cuando existen- están engranados bidireccionalmente y de manera equilibrada con otros sistemas de información supramunicipal para efectos de desarrollo regional y de articulación Municipio-Nación?*
- 3º) ¿En el manejo de la información local, qué espacio se otorga a la comunidad para ejercer el control ciudadano y para facilitar su participación en aspectos que son de su incumbencia?*

## EL SISTEMA ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

Para diseñar un sistema de información local es necesario entender primero la composición de otro sistema más amplio, que lo comprende y que constituye su razón de ser: el *sistema administrativo municipal*, cuya esencia de funcionamiento es la siguiente: el aparato administrativo municipal capta insumos (recursos) que coloca a su disposición la comunidad (impuestos, aportes, demandas) y la órbita supramunicipal (transferencias, servicios, etc.). Los transforma y entrega productos (bienes o servicios) destinados a satisfacer las necesidades sociales de su comunidad.

En su relación con el medio ambiente el sistema administrativo debe *percibir* las expectativas sociales. Debe *ordenarse* para satisfacer tales necesidades y debe *verificar* que sus acciones y productos estén generando respuestas en el sentido y en la intensidad deseadas. La *evaluación de resultados*, con la introducción de las medidas correctivas pertinentes, cierra el ciclo del sistema.

La *información* es el fluido que alimenta el proceso administrativo. Constituye un instrumento imprescindible para quienes se preocupan por el estudio, la planeación o la toma de decisiones sobre los diferentes aspectos de la vida municipal.

## USUARIOS

Para su adecuada concepción, un sistema de información debe definir sus usuarios principales; *quiénes* necesitan información y *para qué*. Destacamos cuatro categorías de usuarios importantes en un sistema de información local:

\* **La cabeza gubernamental** (alcalde, concejo). Requiere información oportuna y de contenido sustantivo para garantizar la orientación, dirección, control y coordinación general del sistema

de acción municipal.

\* **Organismos supramunicipales.** Requieren información para diversas intervenciones, como las relaciones con la *regulación o tutela* del ejercicio público municipal<sup>2</sup>, con los procesos de *planificación* regional-sectorial-global, o con la *manutención de un sistema estadístico nacional*.

## INDICACIONES

De acuerdo con los *objetivos de acción y desarrollo* que se haya fijado el gobierno local, con el nivel de *valoración* que atribuya a la información gerencial y dentro del examen de *factores condicionantes*, el Municipio establece sus *necesidades de información* que le sirvan de base para la estructuración de su sistema.<sup>3</sup> Estas necesidades de información deben convertirse en *salidas del sistema hacia los usuarios*, para que éstos puedan cumplir los roles que son de su competencia dentro del sistema integrado de acción municipal.

Si entendemos por indicador la información elaborada —cuantitativa o cualitativa— que busca reflejar el comportamiento de una realidad concreta en un tiempo determinado, generalmente en comparación con un estado de referencia,<sup>4</sup> aparece la conveniencia de iniciar el diseño de un sistema de información definiendo *qué indicadores necesitan los usuarios prioritarios*.

Para orientar el diseño de un sistema de información municipal, proponemos una categoría de indicadores que pueden ser útiles como apoyo a la acción administrativa:

\* **Indicadores de Gestión.** Son los de soporte directo y sistemático a la función gerencial local. Ayudan a interpretar situaciones de coyuntura o de corto plazo. Se pueden descomponer, a su turno, en dos clases:

—*Indicadores de ejecución* (desempeño), que son los que informan sobre la dinámica y estado de desarrollo de

los recursos, actividades y proyectos. Ejemplos: Ejecución de recaudos, ejecución presupuestal, cumplimiento de metas programáticas, control de avance de proyectos.

—*Indicadores de eficiencia*, que son los que informan sobre el rendimiento y la racionalidad en el uso de los recursos para la prestación de los servicios municipales. Ejemplos: relación de inversión sobre funcionamiento; número de funcionarios en función de la población, del presupuesto o del número de unidades de producto; relación tarifa/costo.

\* **Indicadores de Planificación.** Responden a demandas de información para el ordenamiento espacial y para la planificación del desarrollo municipal. Apoyan acciones gubernamentales en horizontales temporales más amplios, para efectos de evaluación y diseño de políticas y planes de mediano y largo plazo. Ejemplos: Información cartográfica, sectorización, distribución del equipamiento local; actividad económica y empleo; datos demográficos; coeficientes de cobertura de servicios; evaluación de impacto de proyectos ejecutados.

Pero estos indicadores no son de uso exclusivo de la autoridad, sea alcalde, concejo u organismo municipal. Muchos de ellos, con otros adicionales, inclusive, deben estar disponibles para la comunidad y para las entidades supramunicipales a fin de facilitarles el ejercicio de sus competencias. *Hacia la comunidad* deben generarse indicadores que la informen sobre aspectos como calidad de vida, uso y destino de los recursos públicos, por ejemplo. A las *instituciones supramunicipales* debe proveérseles de indicadores de diversa índole, como los necesarios para la planeación regional, la asignación de recursos y la articulación intermunicipal (ejecución de planes de inversión por ejemplo), sumados a los datos requeridos por organismos de tutela (ejecución del gasto público, o por entidades estadísticas responsables por la agresión de datos en niveles superiores (registros vitales, o

sacrificio de ganado, por ejemplo).

### SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION MUNICIPAL

A partir de la definición de indicadores para los usuarios, debe identificarse la información básica de entrada que se requerirá, las fuentes que la proveerán y el tipo de procesamiento que garantice salidas confiables, oportunas y en los niveles de desagregación más convenientes.

En lo posible, la información almacenada debe convertirse en *bases de datos*, es decir, en archivos clasificados, permanentemente disponibles, de fácil acceso y que permitan cruzar la información guardada<sup>3</sup> (ver gráfico).

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA OPERACIONALIZACION DEL SISTEMA

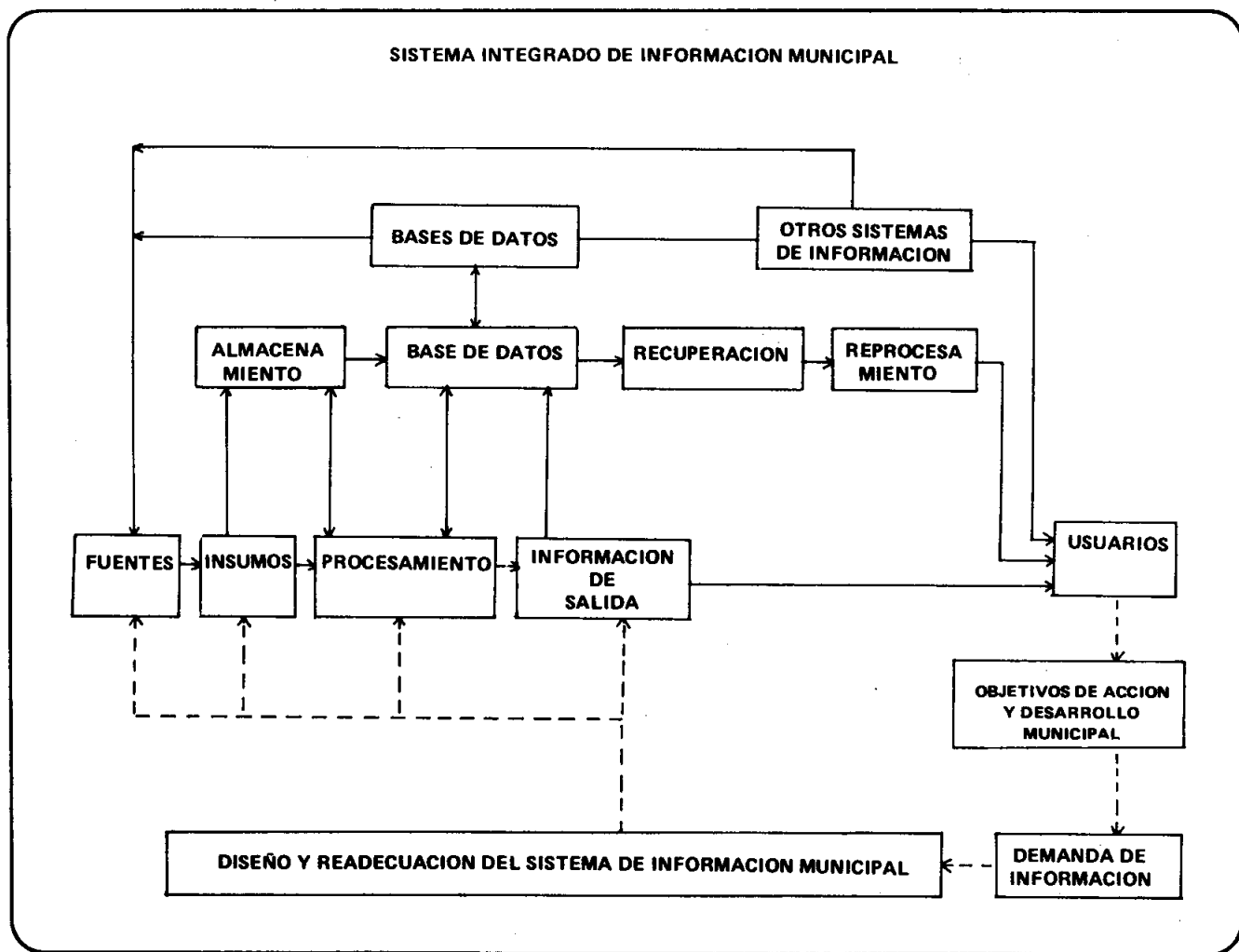
\* La información no es un fin en sí misma. Debe evitarse el costoso acopio y producción de información inocua, sin usuarios. El sistema de información tiene un sentido dado por los *objetivos de acción municipal*, de los cuales se derivan los indicadores requeridos por usuarios estratégicos. Se determinan así los elementos básicos para construir un sistema de información municipal: *Quién requiere información para qué; quién se la proporciona, cuándo y cómo.*

\* El criterio de beneficio/costo debe orientar los procesos de manejo de in-

formación: *el costo incurrido para generar información debe ser inferior al beneficio social de su utilización.*

\* Debe superarse la práctica en que un solo ente (el gobierno) actúa como recolector y como usuario único. El tratamiento de la información debe ser un proceso *multidireccional*, donde un conjunto de protagonistas que intervienen en la vida municipal actúan *simultáneamente como emisores y como destinatarios.*

\* Los organismos locales deben establecer con las entidades supramunicipales una *relación articulada y de mutuo beneficio.* Deben compatibilizarse objetivos y procedimientos de recolección estadística. Los municipios



cumplen una función clave en la provisión de datos para planificación regional y global, pero no deben reducir su papel a *fuentes oficiosas*. También deben recibir el *retorno de información* básica y procesada para sus propias necesidades.

\* *La información para la comunidad* es vital como garantía del ejercicio democrático. Los estamentos de la comunidad son fuentes de datos pero también deben ser destinatarios, a fin de facilitar el *control ciudadano* sobre el manejo de los recursos públicos. Además, para facilitar su *participación en la planeación y gestión de su propio desarrollo*.

\* Para la recolección de información deben escogerse las *fuentes y medios más apropiados*. Los mecanismos institucionales para acopiar y procesar información deben adecuarse a la capacidad real del municipio. En lo posible, deben establecerse mecanismos que generen información como *subproducto paralelo* de otros procesos administrativos, con costos marginales poco significativos. Es conveniente evitar constituir complejos sistemas desde un principio. Mejor pensar en *desarrollos progresivos*, que atiendan en el tiempo, se-

gún prioridades, las necesidades de información.

\* El *catastro municipal* es una herramienta valiosa para propósitos de planificación y tributación que debe ser atendido con mayor énfasis, ya que su utilidad práctica depende de su cobertura y actualización. Debe ser eje fundamental del sistema de información.

\* Otra pieza esencial, que debe ser rescatada en su dimensión y posibilidades, es el *Mapa Municipal*, entendido no en su versión tradicional de calles y manzanas, sino como *representación geográfica y dinámica* de las principales características de la vida local.

\* Los *Bancos de Proyectos* constituyen insumos de referencia de gran utilidad para *aprender de la experiencia*.

\* Los *Bancos de Exitos Municipales* deben impulsarse. Consisten en la documentación de experiencias sobre el *quehacer municipal* reconocidas como ejemplares, cuyo conocimiento y difusión puede servir de referencia valiosa para las municipalidades interesadas<sup>1</sup>.

\* Los *programas de capacitación* deben intensificarse, pero no apenas referidos

a métodos estadísticos o a técnicas de procesamiento de datos. Es necesario extenderlos a los aspectos esenciales del diseño de *sistemas de información como instrumentos gerenciales y de planificación*. Debe involucrarse a los *usuarios* reales y potenciales: a los responsables por la toma de decisiones del gobierno municipal; a los directivos y técnicos de las instituciones locales; a los líderes de los estamentos básicos de la comunidad, y a los representantes-clave de organismos supramunicipales que interactúan con la administración local. Los seminarios/taller que se realicen deben inducir *cambios de actitud* para romper este círculo vicioso: No hay planificación porque no existe información de soporte; y no hay indicadores disponibles por la ausencia de una función planificadora que actúe como fuerza de atracción.

Héctor Sanfín Angel

---

Nota del Editor: Agradecemos a IULA-CELCADL y a su publicación "*Democracia Local*", la gentileza para la transcripción de este trabajo.

---

<sup>1</sup> El presente artículo es un resumen del documento "Sistema de Información para el Desarrollo Municipal: Rol de los Gobiernos Locales en la Recolección, Procesamiento y Utilización de la Información, presentado como ponencia en la Mesa Redonda sobre Informática Local y Desarrollo Regional, organizada por CONZUPLAN, CORDIPLAN y OEA y realizada en Caracas del 14 al 16 de septiembre del presente año.

<sup>2</sup> Por ejemplo contralorías, gobiernos estatales, provinciales o departamentales o instituciones de control ambiental. La gama y los niveles de intensidad de tutela desde la Nación hacia el Municipio dependen, en cada país, de la forma de organización del Estado (federal o unitario) y de los esquemas de distribución de funciones y responsabilidades entre Nación y Municipio.

<sup>3</sup> Por ello no es válido pensar en un sistema de información homogéneo o estereotipado. Cada sistema debe adecuarse a la realidad de cada municipio.

<sup>4</sup> Puede ser contra un período anterior, o contra una meta deseada.

<sup>5</sup> El concepto de bases de datos puede manejarse en sentido amplio para referirse a información clasificada disponible, pero en términos de informática más avanzada involucra el tratamiento de archivos electrónicos por criterios diversos de clasificación. Hacia ésta fase ulterior deberán evolucionar los municipios en la medida en que estén en capacidad de acogerse a las posibilidades de la tecnología moderna (microcomputación, por ejemplo).