



2025

GUÍA DE

ESTADÍSTICAS MUNICIPALES

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

DIRECCIÓN PROVINCIAL
DE ESTADÍSTICA

MINISTERIO DE
ECONOMÍA



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES

AUTORIDADES

Gobernador de la Provincia de Buenos Aires

Axel Kicillof

Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires

Pablo Julio López

Subsecretario de Coordinación Económica y Estadística

Nicolás Todesca

Director Provincial de Estadística

Diego Rusansky



AUTORES Y AUTORAS

Diego Rusansky

Natalia Oliari

Renata Cudas

Omar Ricalde

Magdalena Balcaza Blanch

Revisión

Silvia Tomas

Dirección Provincial de Estadística (2025).

Guía de Estadísticas Municipales. La Plata, provincia de Buenos Aires.

ÍNDICE

Glosario	1
Acrónimos	4
Presentación	5
1. Producción de información estadística municipal: ¿Para qué y por qué estructurar una unidad estadística local UEL?	7
2. Estadísticas en la Argentina: Marco institucional y normativo	9
2.1. El Sistema Estadístico Nacional (SEN)	9
2.2 Integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN)	10
2.3. El Sistema Estadístico Provincial (SEP) - Provincia de Buenos Aires	11
2.4 El Sistema Estadístico Local (SEL) - A nivel nacional y en la provincia de Buenos Aires	12
3. Unidad Estadística Local	15
3. 1. Marco normativo e institucional	15
3.2. Funciones de una Unidad Estadística Local (UEL)	17
3.2.1 Confiabilidad de los datos en el marco de las Unidades Estadísticas Locales	19
A. Independencia	19
B. Relevancia	19
C. Credibilidad	20
D. Políticas con respecto a los informantes	20
3.3. Capacidades Estadísticas Municipales	22
4. Los Registros Administrativos y su potencial como fuente de datos estadísticos a nivel local	25
4.1. ¿Qué son los Registros Administrativos?	25
5. Consideraciones finales	32
6. Bibliografía	34

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama N° 1. La estructura del sistema estadístico nacional.....	10
Diagrama N° 2. La estructura del sistema estadístico provincial - Provincia de Buenos Aires.....	12
Diagrama N° 3. La estructura del sistema estadístico local (SEL).....	13
Diagrama N° 4. Sistema Estadístico Local y Unidad Estadística Local en la estructura normativa argentina.....	14
Diagrama N° 5. Ejemplos de tipos de organismos creados para la generación de información estadística a nivel local.....	16
Diagrama N° 6. Desafíos que debe superar la UEL en su implementación.....	24
Diagrama N° 7. Características generales de los Registros Administrativos	28
Diagrama N° 8. Ventajas y desventajas de los registros administrativos para su uso estadístico..	29
Diagrama N° 9 Fases de la conversión de datos provenientes de registros administrativos en información estadística.....	30

Glosario

Estadísticas Oficiales. Hacen alusión a aquellas estadísticas que son elaboradas por organismos del Estado, siendo el Estado quien tiene la autoridad de reconocerlas como tal.

Sistema Estadístico Nacional (SEN). En Argentina, la producción estadística oficial se estructura bajo la Ley Nacional N° 17.622, que conforma el Sistema Estadístico Nacional (SEN). Este Sistema está integrado por el conjunto de servicios estadísticos que contribuyen a la producción de estadísticas en todo el país. El organismo rector del SEN es el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Servicios Estadísticos (SE). Se definen como unidades funcionales (direcciones, departamentos, secciones, divisiones, oficinas, coordinaciones, áreas, equipos, gerencias, observatorios, centros, etc.) que tienen a su cargo la responsabilidad directa de recopilar, interpretar datos, elaborar y/o divulgar estadísticas oficiales correspondientes a sus ámbitos regionales/sectoriales de incumbencia.

Sistema Estadístico Provincial (SEP). Es coordinado por cada uno de los organismos o direcciones provinciales de estadística (DPE) existentes en cada jurisdicción y cuya organicidad puede variar. Cada provincia tiene una legislación propia que define el diseño de su sistema estadístico, la cual le brinda la legitimidad jurídica necesaria para las operaciones estadísticas oficiales en su ámbito.

Sistema Estadístico Local (SEL). Se refiere al término dado a la política y al conjunto de acciones constituidas formalmente y llevadas adelante por la gestión local para la producción de información estadística oficial, que deben estar alineadas con los sistemas estadísticos nacional y provincial.

Unidad Estadística Local (UEL). Se refiere a la forma organizativa dada por el municipio para diseñar, planificar y dar operatividad a las políticas estadísticas y acciones en ese marco definidas. Cada municipio puede definir una forma de organización y de dependencia en el organigrama que sea acorde con la legislación de su territorio.

Secreto estadístico. Todos los datos suministrados a los integrantes del Sistema Estadístico Provincial en el marco del cumplimiento de sus funciones, son estrictamente secretos y su divulgación se hará respondiendo exclusivamente al objetivo de brindar información estadística, asegurando la no identificación directa o indirecta de los informantes. Los datos deben ser suministrados y publicados, exclusivamente en compilaciones de conjunto, de modo que no pueda ser violado el secreto comercial ni patrimonial, ni individualizarse las personas o entidades a quienes se refieren.

Producto estadístico. Producto elaborado por una unidad administrativa en cuyo contenido predomina información estadística que se produce o se integra del análisis de uno o más universos de estudio y que es publicado en un documento impreso o en medios digitales.

Registro Administrativo. Un registro administrativo es el espacio físico o virtual donde se deja constancia de un hecho con el fin de que terceras personas y/o las autoridades competentes estén informadas al respecto.

Usuario final. Es quien recibe finalmente el producto estadístico. Se trata de quien consume la información estadística contenida en la publicación final sobre el fenómeno de estudio basado en el Registro Administrativo. En algunos casos podrá tratarse de un usuario de la misma institución responsable del Registro Administrativo, y en otros casos podrán ser usuarios externos a ésta.

Usuario primario. En algunos casos puede tratarse del estadístico que trabaja en la Oficina Nacional de Estadística o Departamento de Estadística de la institución responsable del Registro Administrativo, cuyo objetivo es producir, dar mantenimiento o actualizar el registro para preparar su explotación con fines estadísticos.

Observatorios. Dispositivos adecuados para generar indicadores locales que articulen información sociodemográfica y en algunos casos estrategias de participación social. Al ser un organismo aparte de otras áreas de gestión son de utilidad para producir información de un tema específico al que se quiera dar énfasis.

Oficinas Municipales de Estadística (OME). Instituciones creadas en el marco de una municipalidad para desarrollar acciones estadísticas en ese nivel de manera más eficiente. Son una política pública estratégica con resultados a corto y largo plazo. Se definen como un área transversal de la administración local y cada una de las áreas le proveerá información coordinada por un/a referente de la Oficina para producir registros estadísticos e indicadores locales.

Áreas de estadística. Existe también la posibilidad de incorporar funciones de una oficina municipal de estadística a alguna área ya existente sin crear una nueva institucionalidad. En muchos casos las mismas se encuentran insertas dentro de la Secretaría de Hacienda, Planificación, Modernización o Gobierno/Jefatura de Gabinete.

Capacidad Estatal. Puede ser entendida como la capacidad de una gestión o gobierno de implementar las acciones y objetivos a los cuales se propone, como la posibilidad de asignar presupuesto, articular áreas y recursos humanos y financieras, entre otros.

Capacidad Estadística. Se define como la existencia de una estructura o sistema permanente que disponga de los recursos necesarios para generar de manera sostenida datos estadísticos relevantes y de calidad, y para difundirlos adecuada y oportunamente.

Acrónimos

CEA Conferencia Estadística de las Américas

CEPAL Comisión Económica para América Latina y El Caribe

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)

DPE Dirección Provincial de Estadística

ECOSOC Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

HECRA Herramienta para la Evaluación de la Calidad de los Registros Administrativos

INDEC Instituto Nacional de Estadística

INEGI Instituto Nacional de Geografía y Estadística (México)

INEI Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (Perú)

OCDE Organización para la cooperación y el desarrollo

OME Observatorio Municipal de Estadística

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RA Registros Administrativos

SE Servicios Estadísticos

SEL Sistema Estadístico Local

SEN Sistema Estadístico Nacional

SEP Sistema Estadístico Provincial

UEL Unidad Estadística Local

Presentación

La importancia de la información estadística en la toma de decisiones dentro de la gestión pública es un punto de acuerdo en todos los niveles jurisdiccionales. Sin embargo, sigue siendo necesario trabajar para que la producción estadística sea incorporada de forma consistente en la agenda política.

El periodo de la pandemia originada por el COVID-19 ha subrayado la necesidad de contar con información precisa para orientar de manera ágil las acciones del Estado, permitiendo así la contención de las consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas.

A nivel municipal, el panorama no es diferente. La disponibilidad de información estadística destinada a la gestión local es esencial para identificar las principales problemáticas, realizar diagnósticos, respaldar el diseño de políticas que utilicen los recursos públicos para objetivos prioritarios y evaluar los resultados de las acciones propuestas.

No obstante, se observa una carencia de información a nivel municipal que posibilite obtener con precisión y de manera oportuna los principales indicadores con ese nivel de desagregación.

Este escenario surge como resultado de un problema complejo con diversas facetas. Entre ellas, se destaca la falta de alineación de la estructura de producción del sistema estadístico a nivel nacional y provincial con los requisitos específicos de los municipios. Además, se evidencia la urgencia de fortalecer las capacidades locales para generar información estadística de manera autónoma, para poder integrarse efectivamente dentro del sistema estadístico a nivel local.

Por consiguiente, la Dirección Provincial de Estadística (DPE), dependiente del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, entre las distintas estrategias de trabajo que lleva adelante, avanza en acciones que tienen el objetivo de fomentar la producción de información en los municipios bonaerenses, por medio del fortalecimiento de su capacidad estadística. Esto se da en el marco de sus competencias atribuidas por el art 6º de la Ley provincial de Estadística (ley 14.998/2018) y en su decreto reglamentario (art 11º del Decreto 713/22).

Con ese objetivo, el presente documento fue elaborado a partir de la sistematización del proyecto "Fortalecimiento de la capacidad estadística a nivel municipal", implementado por la DPE. La versión piloto del proyecto fue realizada durante el año 2023 y tuvo como objetivo fortalecer las capacidades de los municipios para el diseño e implementación de una política local de producción de información, principalmente orientadas al aprovechamiento de los registros administrativos como principal fuente estadística.

A partir de los aprendizajes obtenidos se desarrollaron materiales conceptuales y herramientas prácticas destinadas a los municipios para que puedan estructurar y/o fortalecer unidades estadísticas. De esa manera se espera contribuir con el Sistema Estadístico Local (SEL) y permitir la generación de información útil, oportuna, comparable y metodológicamente robusta para la toma de decisiones locales. En ese marco, la DPE presenta este documento para, por un lado, brindar conocimientos básicos y líneas de acción que permitan unificar criterios y metodologías para la implementación de Unidades Estadísticas a nivel local, y, por otro, promover la utilización de los registros administrativos para su explotación estadística.

Los primeros dos capítulos se dedican a describir la estructura del marco institucional y normativo de las estadísticas en Argentina, bajo el contexto de la provincia de Buenos Aires. Se presenta también una conceptualización del SEL, sus principios orientadores y algunas de las cuestiones derivadas del contexto normativo actual.

En el tercer y último capítulo se trabaja la dimensión institucional y operativa presentando la idea de Unidad Estadística Municipal como dispositivo local, considerando las diferentes alternativas que pueden tener los municipios a la hora de implementar su propia política estadística.

El contenido propuesto debe ser tomado como un marco general que permita observar distintas variables que indican en mayor o menor medida el avance en la generación de información estadística municipal. El objetivo central es, comprendiendo la especificidad de cada municipio, indicar posibles caminos y estrategias de fortalecimiento de cada gobierno local para poder iniciar, avanzar o profundizar su trabajo de producción de información estadística.

1. Producción de información estadística municipal: ¿Para qué y por qué estructurar una Unidad Estadística Local (UEL)?

Los municipios bonaerenses utilizan en mayor o menor medida información para la gestión cotidiana. Algunas veces esa información tiene origen en los registros administrativos, documentos y sistemas de los programas que implementan como, por ejemplo, en un listado de beneficiarios y de insumos entregados, un registro de reclamos de vecinos y vecinas, o sistemas de administración financiera.

En otros casos utilizan información publicada en informes, investigaciones, censos o encuestas oriundos de organismos estadísticos de otras jurisdicciones, instituciones públicas, privadas o universidades.

Sin embargo, a pesar de algunas experiencias y avances en determinados municipios, la realidad demuestra que hay un largo camino a recorrer para que la información disponible resulte realmente adecuada para que la gestión local pueda tomar una decisión basada en evidencia.

En grandes líneas se identifica que las estadísticas nacionales no siempre ofrecen información de forma accesible, oportuna y con nivel de desagregación geográfica adecuada para que los municipios la puedan utilizar. Como ejemplo se pueden mencionar los censos nacionales económicos o de población, los cuales, si bien publican información sumamente valiosa, se realizan cada diez años, y esa temporalidad no permite el seguimiento de algunos aspectos importantes para la gestión cotidiana. Otro ejemplo es la EPH (Encuesta Permanente de Hogares), la cual, si bien produce información útil, se encuentra publicada a nivel de grandes aglomerados urbanos sin posibilidad de desagregarse a nivel municipal para su respectivo análisis.

Para que esto se transforme en realidad, es de extrema relevancia **abordar la producción y el acceso a información como una política pública y buscar estructurar el Sistema Estadístico Local (SEL) en cada municipio, de forma coordinada e integrada con el Sistema Estadístico Provincial (SEP) y el Sistema Estadístico Nacional (SEN)**. En ese sentido, la creación de un dispositivo municipal que centralice ese trabajo es fundamental, **por lo cual se incentiva a la creación de lo que se denomina una Unidad Estadística Local (UEL)**, considerando siempre las necesidades y especificidades de cada municipio.

Para abordar el concepto y lo que se sugiere en términos de funcionamiento de una UEL a seguir, se presentan las definiciones más importantes:

Sistema Estadístico Local (SEL) se refiere al término dado a la política y al conjunto de acciones constituidas formalmente y llevadas adelante por la gestión local para la producción de información estadística oficial, que deben estar alineadas con los sistemas estadísticos nacional y provincial.

Se define como Unidad Estadística Local (UEL) a la forma organizativa dada por el municipio para diseñar, planificar y dar operatividad a las políticas estadísticas y acciones en ese marco definidas. Cada municipio puede definir una forma de organización y de dependencia en el organigrama que sea acorde con la legislación de su territorio.

A lo largo y ancho del territorio bonaerense, se evidencian situaciones sumamente diversas y heterogéneas. Por ende, las definiciones proporcionadas en esta guía no buscan ser rígidas, sino más bien representan el fruto de un esfuerzo colectivo. Además, estas definiciones son orgánicas y flexibles, con la intención de servir como base para conceptualizar los procesos en los ámbitos locales. Asimismo, se pretende que cada jurisdicción pueda reflexionar, organizarse, estructurarse y apropiarse de esta guía para fortalecer las estadísticas locales.

La creación de una UEL y el desarrollo del SEL implican un cambio de paradigma sobre la manera en la que se viene trabajando en todos los niveles jurisdiccionales. Contemplar el municipio como uno de los destinatarios de la información exige cambios profundos en las políticas y prácticas en los organismos netamente estadísticos, en los ministerios y en todas las instancias en las que se produzca y publique información. Implica también que los municipios incorporen políticas de producción y publicación de información estadística y el diálogo con otros niveles jurisdiccionales que acompañen al fortalecimiento de sus capacidades estadísticas. Para eso, los capítulos siguientes se dedican a presentar el contexto en el cual el SEL está inserto, sus elementos conceptuales y prácticos necesarios para planificar su implementación.

2. Estadísticas en la Argentina: Marco institucional y normativo

Al implementar el Sistema Estadístico Local (SEL) y planificar una Unidad Estadística Local (UEL) es fundamental tener claro el marco normativo e institucional que regula las estadísticas públicas relacionadas. Es esencial comprender qué es un sistema estadístico, cómo está estructurado en Argentina, quiénes lo dirigen y cuáles son sus competencias y funciones.

2.1. El Sistema Estadístico Nacional (SEN)

En Argentina, la producción estadística oficial se estructura bajo la Ley Nacional N° 17.622, que conforma el Sistema Estadístico Nacional (SEN). Este Sistema está integrado por el conjunto de servicios estadísticos que contribuyen a la producción de estadísticas en todo el país¹.

El organismo rector del SEN es el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y entre sus principales responsabilidades figura la implementación de la política estadística, que contempla: estructurar y conducir el SEN, diseñar metodologías, organizar y dirigir los operativos estadísticos nacionales y elaborar indicadores básicos e información social, económica y geográfica.

En el entramado federal del SEN, están los Servicios Estadísticos (SE) que se definen como unidades funcionales (direcciones, departamentos, secciones, divisiones, oficinas, coordinaciones, áreas, equipos, gerencias, observatorios, centros, etc.) que tienen a su cargo la responsabilidad directa de recopilar, interpretar datos, elaborar y/o divulgar estadísticas oficiales correspondientes a sus ámbitos regionales/sectoriales de incumbencia.

Las estadísticas oficiales hacen alusión a aquellas estadísticas que son elaboradas por organismos del Estado; siendo el Estado quien tiene la autoridad de reconocerlas como tal. Por consiguiente, las estadísticas oficiales buscan proporcionar al gobierno y a la comunidad en general, datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental del país; lo cual posibilita el uso de información ya sea para generar políticas públicas como para el ejercicio del derecho a la información por parte de los ciudadanos.

¹ Ley N° 17.622 de 1968 y reglamentado por los Decretos N° 3110/70 y 1831/93 y la disposición INDEC N° 176/99.

2.2 Integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN)

La ley que da creación al SEN detalla en su artículo 4to la existencia de organismos centrales, que se corresponden con los servicios estadísticos del Estado Nacional y los organismos periféricos, que son aquellos servicios estadísticos de jurisdicción provincial o municipal. En el gráfico de abajo se visualiza el esquema a nivel nacional:

DIAGRAMA 1

La estructura del sistema estadístico nacional



Fuente: Ministerio de Economía, Subsecretaría de Coordinación Económica y Estadística. Dirección Provincial de Estadística.

En este sentido, es objetivo del INDEC “estructurar, mediante la articulación y coordinación de los servicios estadísticos nacionales, provinciales y municipales, el Sistema Estadístico Nacional, y ponerlo en funcionamiento de acuerdo con el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva”², respondiendo al carácter federal de la República Argentina.

² Artículo 3, inciso b). Ley 17.622

Las provincias, al conservar la competencia política en relación con las estadísticas, mantienen bajo su órbita a los organismos estadísticos con su normativa provincial correspondiente.

A nivel nacional se estableció un sistema de codificación para identificar cada gobierno local del país³, lo que permite diferenciarlos sin importar la categoría de municipios utilizada por cada provincia. En ese sentido, el código de gobierno local está compuesto por seis dígitos: los dos primeros corresponden a la provincia y los cuatro siguientes al gobierno local. Esto facilita la desagregación de datos nacionales y provinciales de manera homogénea.

2.3. El Sistema Estadístico Provincial (SEP) - Provincia de Buenos Aires

El Sistema Estadístico Provincial (SEP) es coordinado por cada uno de los organismos o direcciones provinciales de estadística (DPE) existentes en cada jurisdicción y cuya organicidad puede variar. Cada provincia tiene una legislación propia que define el diseño de su sistema estadístico, la cual le brinda la legitimidad jurídica necesaria para las operaciones estadísticas oficiales en su ámbito. De forma general, la legislación provincial establece a las estadísticas oficiales como un bien público y lleva a nivel práctico los principios internacionales a los cuales adhiere la Argentina, otorgándole al organismo la autoridad de aplicación y reglamentación de normas estadísticas, confiriéndole en algunos casos autoridad sobre otros organismos.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el surgimiento de la DPE se dio en el año 1821 mediante la creación del Registro Estadístico, cuyo principal objetivo era desarrollar la primera cartografía de la Provincia. Sin embargo, el sistema estadístico data del año 1888, con la creación de la Dirección General de Estadística de la Provincia, la cual era la encargada de publicar las estadísticas provinciales, y establecía la obligación por parte de los ciudadanos de responder las encuestas producidas por dicha Dirección General. Posteriormente, diferentes leyes y organismos fueron marcando avances y retrocesos en la reglamentación del trabajo estadístico.

En el año 2018, con la promulgación de la Ley Provincial N° 14.998 se propuso a las estadísticas como un bien público, lo que fundamentó su provisión y regulación por parte del Estado. En primer lugar, y con el fin de uniformar la normativa y procedimientos aplicables en todo el territorio provincial, se contempló la estructura del Sistema Estadístico Provincial (SEP), cuyo organismo central y autoridad de aplicación sería la Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires, dependiente del Ministerio de Economía. De esta forma, el SEP se integra por todo órgano o entidad

³ Código numérico de seis posiciones para gobiernos locales de la República Argentina (Anexo I de la Resolución 89/2019) Resolución 89/2019 del (RESOL-2019-89-APN-INDEC#MHA)

pública que lleve adelante la recopilación de datos e información estadística dentro del territorio de la Provincia, los cuales tendrán autonomía operativa. En el año de 2022 se avanzó en la reglamentación de la Ley N° 14.998, con la publicación del Decreto N° 713/22.

DIAGRAMA 2

La estructura del sistema estadístico provincial - Provincia de Buenos Aires



Fuente: Ministerio de Economía. Subsecretaría de Coordinación Económica y Estadística. Dirección Provincial de Estadística.

2.4 El Sistema Estadístico Local (SEL) - A nivel nacional y en la provincia de Buenos Aires

La Ley Nacional N° 17.622, que crea el SEN, establece que los sistemas estadísticos de los gobiernos municipales pertenecen al conjunto de organismos periféricos, tal como sucede con los sistemas provinciales.

Sin embargo, no hay en Argentina una definición legal del SEL, como sí existen definiciones legales del SEN y SEP, ni tampoco existe una normativa de cómo los municipios deben trabajar con la información estadística.

El artículo 3° (inciso d) de la Ley Provincial de Estadística bonaerense explicita que "los servicios estadísticos de los gobiernos municipales que lleven adelante recopilación de información estadística" son parte del SEP. Y, en ese sentido, se comprende que está bajo su competencia trabajar junto a los municipios para fomentar la creación de una política local de producción de información estadística.

Igualmente, se puede entender al SEL como la política local y el conjunto de acciones constituidas formalmente y llevadas adelante por la gestión local para la producción de información estadística oficial. Las acciones del SEL deben estar alineadas con las acciones del SEP y del SEN, y de igual forma poder inspirarse en su estructura y funcionamiento, realizando adaptaciones a su competencia, necesidades y recursos.

En ese sentido, todas las áreas municipales que produzcan información deberían ser consideradas partes del SEL, más allá que se defina un área que centralice, integre y articule la política estadística, que en esta Guía se denomina de forma genérica Unidad Estadística Local. Sería, por lo tanto, una estructura espejo del SEN y SEP que tienen a su vez el INDEC y la DPE como organismos rectores de la política estadística de su nivel jurisdiccional correspondiente.

En ese marco, el cuadro de abajo ilustra la relación de los tres niveles de los sistemas estadísticos existentes en la Argentina.

DIAGRAMA 3

La estructura del sistema estadístico local (SEL)

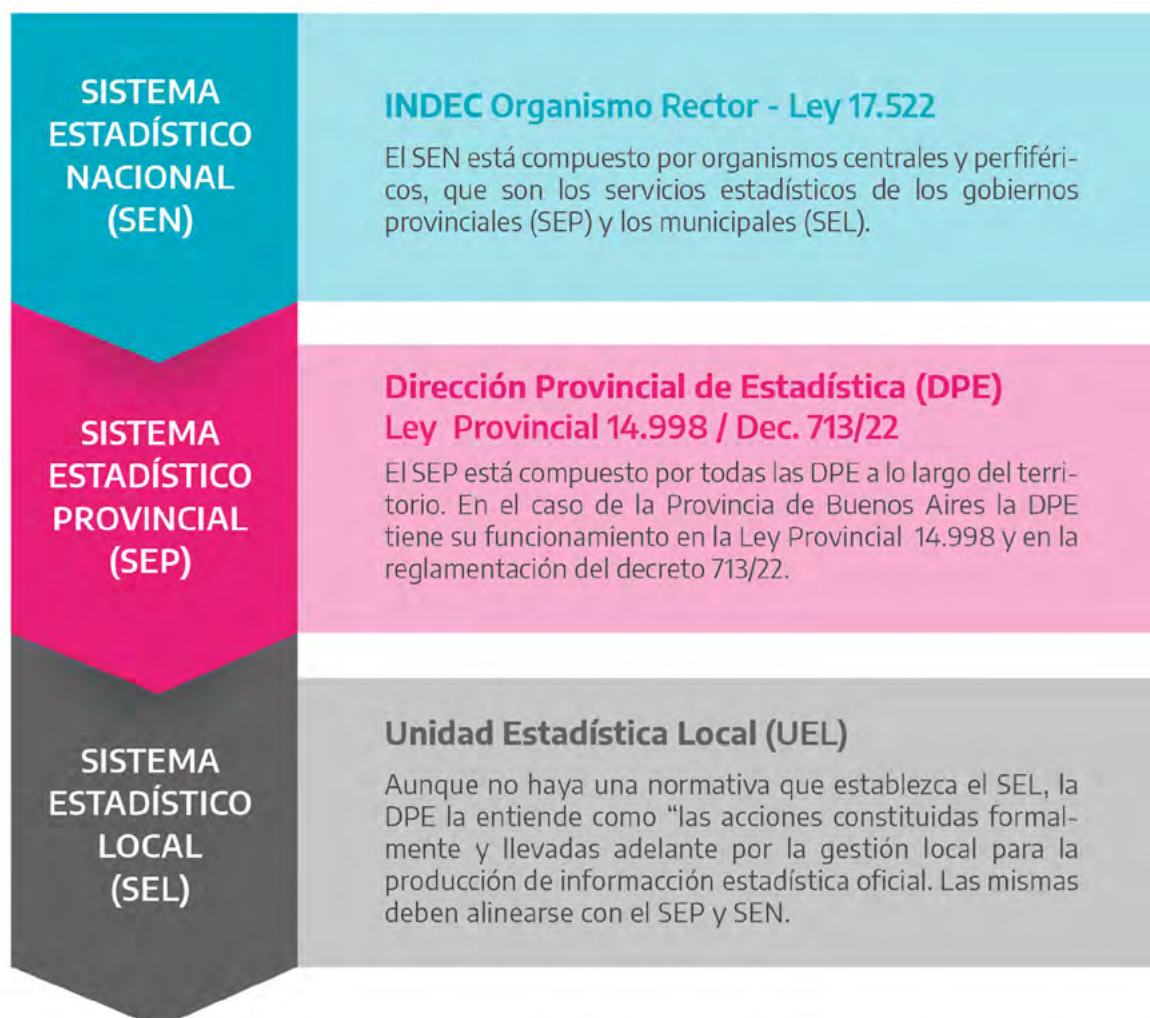


Fuente: Ministerio de Economía. Subsecretaría de Coordinación Económica y Estadística. Dirección Provincial de Estadística.

En síntesis, tenemos la siguiente estructura estadística, en la cual están integrados los tres niveles jurisdiccionales.

DIAGRAMA 4

Sistema Estadístico Local y Unidad Estadística Local en la estructura normativa argentina.



Fuente: Ministerio de Economía. Subsecretaría de Coordinación Económica y Estadística. Dirección Provincial de Estadística.

3. Unidad Estadística Local

Retomando lo expuesto anteriormente, la Unidad Estadística Local (UEL) representa la estructura organizativa establecida por el municipio para concebir, planificar y poner en práctica las políticas estadísticas. Entre sus funciones destacadas se encuentra la labor de asegurar que la información producida goce **de credibilidad y otorgue legitimidad para la toma de decisiones a nivel local**.

En otras palabras, la UEL se compromete a garantizar que la producción de información cumpla con el nivel de rigor metodológico previsto por el SEN y SEP. Por este motivo, se recurre a la información estadística, que sigue un procedimiento determinado para generar la confiabilidad, el orden y la comparabilidad deseados. De esta manera, los datos pueden utilizarse para: describir la realidad, realizar estimaciones o anticipar comportamientos futuros basados en análisis estadísticos multivariados para poder realizar inferencias y predicciones.

La UEL, siendo considerada una política pública municipal, está constituida por un marco normativo y un marco institucional.

El aspecto normativo es el que permite el andamiaje legal para que la política pública gane sostenibilidad en el tiempo, con la posibilidad que se convierta en una política de Estado con mayor estabilidad y poder a nivel local. También es la que permite asignar presupuesto a la administración pública, crear programas, contratar personal y dar la entidad y formalidad necesaria para demás actos administrativos.

A su vez, es en el **marco institucional** donde se verá reflejada la organización que el municipio pueda generar para implementar la política pública y establecer procesos de planificación, implementación y mecanismos de coordinación con las demás áreas y actores externos. A partir de ese diseño se definirán todos los aspectos metodológicos directamente relacionados con las estadísticas.

3.1. Marco normativo e institucional

Si bien existe un fuerte consenso en el ámbito de las estadísticas públicas sobre las buenas prácticas estadísticas hablando en términos de hábitos y costumbres de los organismos oficiales, **se sugiere la creación de un marco normativo municipal, en el cual se formalice la creación de la unidad estadística**.

Es decir, más allá de que estas prácticas existan de hecho, **es importante** - considerando el contexto de los municipios de la provincia de Buenos Aires - **la publicación de una ordenanza** comunicada por el Honorable Consejo Deliberante o por un acto administrativo del Poder Ejecutivo Local como un Decreto o Resolución.

El objetivo es que se **señale de la manera más detallada y clara posible cuál es el alcance y los objetivos de la unidad estadística que se pretende implementar**. Por

ejemplo, podrían estar definidas las funciones de: analizar, evaluar, y distribuir, recopilar, desglosar y compilar, toda la información estadística del distrito, cuál es la misión, valores, metodología, obligaciones, facultades, etc.

De esa forma, el marco normativo permitiría ordenar la unidad en el territorio, determinar sus funciones, priorizar su rol central, definir las obligaciones y tareas para que la misma pueda garantizar su funcionamiento a lo largo del tiempo.

Como se ha señalado previamente en la presente guía, no existe una normativa a nivel nacional que defina la lógica de implementación y competencias del sistema estadístico local, por lo cual cada jurisdicción es autónoma para delimitar estas tareas en una normativa.

En cuanto al marco institucional, **se recomienda la creación de algún tipo de organismo local - en este documento lo denominamos de forma genérica Unidad Estadística Local (UEL) - que se dedique a los aspectos políticos de articulación y coordinación con otras áreas y actores, así como a las acciones de recolección, procesamiento, registro o producción de datos y que tenga la capacidad de crear indicadores y ofrecer soporte a otras áreas.**

DIAGRAMA 5

Ejemplos de tipos organismos creados para la generación de información estadística a nivel local.

EJEMPLOS DE ORGANISMOS MUNICIPALES DE PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN	CARACTERÍSTICAS	ASPECTOS A TENER EN CUENTA
OBSERVATORIOS	Los observatorios son organismos independientes que se centran en la gestión de información sobre temas específicos.	El desafío de un organismo con esa naturaleza es una visión más integral de la información que es producida en todas las demás áreas municipales y que tenga autoridad y prerrogativas para solicitar información de otras dependencias y coordinar un proceso transversal.
OFICINA MUNICIPAL DE ESTADÍSTICA (OME)	Oficinas Municipales de Estadística es la forma en la que algunos municipios llaman a una institución creada para desarrollar de forma centralizada las acciones estadísticas en ese nivel. Independientemente de cómo se denomina en cada caso, lo central es la idea de crear una política pública estratégica. La definen como un área transversal de la administración local y cada una de las áreas le proveerá información coordinada por un/a referente de ese organismo, para producir registros estadísticos e indicadores locales.	El desafío de organismos como la OME es tener las capacidades técnicas y políticas para convocar a las demás áreas para integrar su plan de trabajo.
ÁREA DE ESTADÍSTICA	Existe también la posibilidad de incorporar funciones de una OME a algún área ya existente, sin crear nueva institucionalidad. En muchos casos están insertas en Secretarías de Hacienda, de Planificación, modernización o Gobierno/Jefatura de Gabinete.	El desafío en estos casos radica en designar un área que tenga una visión integral de la información generada en las demás áreas municipales, y que cuente con la autoridad y prerrogativas necesarias para solicitar información de otras dependencias y coordinar un proceso transversal.

En la práctica de los municipios bonaerenses se encuentran distintas formas de dar institucionalidad a la producción de información, siendo las más comunes los Observatorios, las Oficinas Municipales de Estadística y en muchos casos áreas municipales que se dedican con exclusividad o con gran énfasis a esas funciones, sin una organicidad específica.

Independientemente de la estructura institucional que el municipio elija, **la existencia de una institucionalidad resulta de fundamental importancia a la hora de garantizar información estadística local de calidad** para que pueda ser aprovechada en la toma de decisiones y en la aplicación de políticas públicas, independientemente de los cambios políticos en la gestión de gobierno.

3.2. Funciones de una Unidad Estadística Local (UEL)

Formas de organizaciones existentes que realizan trabajo de Unidades Estadísticas: **Los organismos estadísticos existen para proporcionar al público, al gobierno y a la comunidad en general, información correspondiente a las esferas económica, demográfica, social, cultural y ambiental.**

Dicha información proviene de los ciudadanos, las empresas y otros informantes cuando colaboran para la respuesta de un censo, encuestas, o de aquella información proveniente de registros administrativos como por ejemplo la que se produce al llenar formularios solicitados por oficinas estatales. La calidad de la información, por lo tanto, depende de que todos esos actores colaboren en la provisión de datos apropiados y confiables a los organismos de estadística.

De esa forma se pueden destacar las siguientes funciones de una UEL en un municipio:

- **Asegurar el acceso** a información, creando mecanismos, herramientas y cronogramas de publicación;
- **Producir y brindar información** utilizando distintas fuentes, como registros administrativos en base a datos municipales, o por la realización de encuestas sectoriales y censos, según necesidades específicas. Dicho trabajo implica recopilar, integrar, armonizar y procesar datos de distintas fuentes provenientes de áreas, logrando indicadores más complejos;
- **Garantizar la confiabilidad** de la información publicada;
- **Articular con organismos estadísticos** provinciales y nacionales, así como cualquier otro organismo público o privado que produzca información para acceder a datos desagregados a nivel municipal y participar de operativos estadísticos de forma conjunta;
- **Coordinar con demás áreas municipales** para solicitar información necesaria para la producción de información local;

Para ello es necesario que la administración pública del gobierno local reconozca que:

- a)** Es poseedora de un gran caudal de datos, que provienen de sus propios registros administrativos y que son de utilidad para la gestión, la toma de decisiones, y el diseño de políticas públicas, entre otros;
 - b)** Los organismos nacionales y provinciales tienen información de utilidad para el municipio y que es necesario crear espacios de articulación política y técnica para poder acceder y utilizarlos a nivel local;
 - c)** Requiere de personal capacitado para su explotación estadística. Esto resulta de significativo valor y alienta a llevar a la práctica la creación, organización, consolidación y funcionamiento de una unidad de estadística;
 - d)** Requiere un fuerte trabajo de articulación entre las distintas áreas para integrar las acciones que se realizan en cada una y, en la misma medida, la información que se genera en cada acción de la gestión;
 - e)** Amerita la utilización de sistemas informáticos e implementación de estrategias de digitalización de información en las instancias que todavía se utilizan registros en papel.
- Dentro de las posibles estrategias de producción de información que la Unidad de Estadística Local (UEL) podría adoptar, se sugiere otorgar prioridad al enfoque centrado en los registros administrativos. A largo plazo, el desafío fundamental de esta iniciativa consiste en establecer un sistema integral de registros. En otras palabras, se busca lograr la integración de una considerable cantidad de datos, junto con sus respectivas bases, que se registran en el marco de la gestión, ya sea a través de planillas o sistemas específicos. Este enfoque implica superar la noción de "compartimento estanco" que caracteriza a menudo a cada sector de la administración pública local, donde los distintos sectores desconocen qué registros llevan las otras áreas. La meta es generar información estratégica al consolidar y sintetizar estos datos dispersos, mejorando así la eficacia y la cohesión del sistema.

Para la construcción de un conjunto coordinado e integrado de datos, la unidad estadística deberá involucrarse y conocer los distintos sistemas administrativos, con el fin de identificar aquellos datos que puedan ser relevantes para la generación, por ejemplo, de estadísticas del mercado laboral, caracterizaciones sociodemográficas, gestión interna, entre otros.

La UEL debe producir información estadística de calidad, con estándares y metodologías precisas, para que pueda ser utilizada como insumo a la hora de tomar decisiones de políticas públicas basadas en datos. No tienen el rol de auditar y controlar a las áreas administrativas. La labor de la unidad de estadística se encuentra amparada por el Secreto Estadístico, de acuerdo a la Ley de Estadística, tanto nacional como provincial.

3.2.1 Confiabilidad de los datos en el marco de las Unidades Estadísticas Locales

Para que la comunidad en general confíe en las estadísticas oficiales, **la UEL debe contar con un conjunto de valores y principios fundamentales que sean respetados**. Entre ellos están la **independencia, la pertinencia y la credibilidad**, así como el **respeto a los derechos de los informantes**. Estos principios han sido sistematizados y son conocidos como “principios fundamentales de las estadísticas oficiales”⁴. De forma sintética pueden ser definidos como:

A. INDEPENDENCIA

Para tener credibilidad y desempeñar su función de brindar un flujo de información útil y de calidad al público, es preciso que las UEL tengan una posición de independencia. Sin la credibilidad los usuarios perderán la confianza en la exactitud y la objetividad de la información que brinda la unidad estadística y quienes le proporcionan los datos estarán menos dispuestos a cooperar con él. Se recomienda buscar estrategias que indiquen la transparencia en los procesos de recopilación, análisis e información de datos que producen.

A continuación, se enumeran algunas características relacionadas con la independencia:

- Autoridad para adoptar decisiones de tipo profesional con respecto al ámbito de aplicación, el contenido y/o la frecuencia de los datos recopilados, analizados y/o publicados;
- Autoridad del referente central de estadística municipal y de los funcionarios especializados para hablar sobre las estadísticas elaboradas por la unidad estadística municipal ante los funcionarios del municipio y los organismos públicos;
- Diferenciación clara entre la publicación de información estadística y la interpretación de dicha información por parte de los funcionarios superiores del gobierno;
- A medida que el nivel de trabajo avance en la UEL, la creación de calendarios pre-determinados para la publicación de informes de indicadores económicos o de otro tipo a fin. Eso tiende a evitar dar la impresión de una manipulación en las fechas de publicación con fines políticos.

B. RELEVANCIA

La UEL debe tratar de mejorar permanentemente sus sistemas de datos para proporcionar información exacta, oportuna y relevante en relación con las necesidades cambiantes de las políticas públicas. Sin embargo, puede surgir el inconveniente de

⁴ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, suplemento N° 9 (E/1994/29), cap. V. Para más información véase el apéndice II o consúltese el sitio web.

que las necesidades en materia de políticas pueden modificarse a mayor velocidad de lo que puede adaptarse un sistema de estadística. Por eso, es fundamental que pueda establecer sus prioridades y ordenar su planificación en ese sentido y, a la vez, intentar mantener un grado de flexibilidad para poder atender a temas emergentes que ganen relevancia (necesidades urgentes de gestión) versus las tareas estadísticas constantes relacionadas con una planificación a lo largo del tiempo.

C. CREDIBILIDAD

La UEL debe esforzarse en fortalecer su credibilidad, y de que exista una extremada susceptibilidad ante cualquier ataque a su credibilidad, o la posibilidad de que el público pierda la fe en la confiabilidad de su producción.

Deben ser rigurosas con respecto a las normas que deben satisfacer la obtención de datos, los métodos de procesamiento y la derivación de los resultados.

D. POLÍTICAS CON RESPECTO A LOS INFORMANTES

La confidencialidad de la información individual es, probablemente, la mayor preocupación de los informantes. La UEL que aún no logre persuadir a los informantes de que la información que aportan es totalmente confidencial no puede confiar en la calidad de los datos que recopila.

La potestad que confiere la legislación a los organismos de estadística para recabar información no es de mayor utilidad a menos que todos los sectores de la sociedad estén dispuestos a cooperar. Es fundamental para obtener mayores tasas de respuesta, trabajar fuertemente en la sensibilización a la población trabajando en la comunicación para convencer a los encuestados de que la información que proporcionan es valiosa, que el tiempo que han dedicado a brindar esa información es reconocido y valorado y sobre todo mencionar la Ley Nacional N° 17.622 y sus derivadas que garantizan el secreto estadístico. Para que una UEL pueda llevar adelante una política de producción estadística hay una serie de retos que deben superar y enfrentar a la hora de implementar su trabajo en territorio.

SECRETO ESTADÍSTICO

Entre los principios incorporados en la normativa nacional y provincial está el Secreto Estadístico. En cualquier instancia, incluso en las unidades de estadísticas municipales, la producción estadística debe respetar ese principio clave. El concepto Secreto Estadístico, expresado en la Ley N° 17622, está íntimamente ligado al Sistema Estadístico Nacional y sus integrantes, los Servicios Estadísticos, y establece las siguientes obligaciones:

- Los datos recabados por los integrantes del SEN deben ser utilizados únicamente con la finalidad de elaborar estadísticas.
- Los integrantes del SEN están obligados a asegurar que las declaraciones individuales sean tratadas con estricta reserva.
- La información elaborada debe presentarse de modo tal que se preserve el secreto del dato individual originalmente provisto y especialmente el de la identidad del informante (sean individuos o empresas).

Su importancia radica en que el Secreto Estadístico es la base de la confianza que debe existir entre los demandantes de datos y sus informantes⁵.

A su vez la provincia de Buenos Aires establece el secreto estadístico en el marco del SEP mediante la LEY N° 14.988 que establece en el artículo 16:

SECRETO ESTADÍSTICO. Todos los datos suministrados a los integrantes del Sistema Estadístico Provincial en el marco del cumplimiento de sus funciones, son estrictamente secretos y su divulgación se hará respondiendo exclusivamente al objetivo de brindar información estadística, asegurando la no identificación directa o indirecta de los informantes. Los datos deben ser suministrados y publicados, exclusivamente en compilaciones de conjunto, de modo que no pueda ser violado el secreto comercial ni patrimonial, ni individualizarse a las personas o entidades a quienes se refieren.

⁵ Para profundizar en el tema, se sugiere la lectura de la publicación del INDEC Políticas de difusión estadística Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), XII. Anexos, A. Secreto estadístico. Primera edición. Octubre de 2018: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/politica_difusion_indec.pdf

3.3. Capacidades Estadísticas Municipales

Existe un concepto bastante útil cuando se aborda la implementación de políticas públicas, que nos da herramientas para pensar sobre las prácticas, aptitudes y habilidades que deben tener los agentes y organizaciones. El concepto que las engloba es el de las **capacidades estatales**. A grandes rasgos **pueden ser entendidas como la capacidad de una gestión o de un gobierno de implementar las acciones y objetivos que se propone, y que puede ser observada como la posibilidad de asignar presupuesto, articular áreas, recursos humanos y financieros, entre otros.**

Al tratarse específicamente sobre políticas en el marco del SEL, **el concepto de capacidad estatal dialoga con el de capacidad estadística**. Esto es porque los sistemas estadísticos pueden proporcionar información necesaria para basar la formulación de políticas públicas en evidencia y, por lo tanto, utilizar mejor los recursos públicos y el logro de los fines que le han sido asignados. A la vez, es necesario un despliegue de aptitudes en el marco de la gestión, exigiendo diferentes aspectos de la capacidad estatal para implementar una política estadística.

Con lo cual, reflexionar sobre las capacidades estadísticas permite pensar en las mejores estrategias y recursos necesarios para implementar un SEL y la UEL.

A nivel internacional hay diferentes formas de definir **lo que se denomina capacidades estadísticas**⁶, aunque mayormente se refieren a la característica de los sistemas estadísticos nacionales. Una de ellas define a la capacidad estadística como: *"la existencia de una estructura o sistema permanente que disponga de los recursos necesarios para generar de manera sostenida datos estadísticos relevantes y de calidad, y para difundirlos adecuada y oportunamente"* (Beccaria, 2017).

Por otro lado, existe otra definición más exhaustiva y señala que la capacidad estadística abarca diferentes aspectos, y sus elementos básicos son los siguientes:

- "(i) que la oficina estadística cuente con suficientes recursos presupuestarios, humanos y tecnológicos para su trabajo; y*
- (ii) que el marco institucional del sector proteja la independencia técnica y favorezca la coordinación de las distintas entidades productoras de estadística oficial"* (Alessandro, 2017).

La capacidad estadística de una UEL contempla, entonces diferentes componentes:

⁶ Con el objetivo de profundizar sobre los conceptos de capacidad estadística, sugerimos la lectura de, Taylor, M (2016) y Beccaria, L (2017) y Alessandro, M. (2017), indicados en la bibliografía,

Si se piensa en el contexto específico de los municipios bonaerenses y en el trabajo de la UEL en la estructuración del SEL, se podría definir la capacidad estadística municipal, como la capacidad de articular los recursos necesarios para garantizar la producción de información estadística local relevante y de calidad de manera sostenida, así como, acceder a información desagregada referente a su propio territorio, y su publicación de forma adecuada y oportuna⁷.

La capacidad estadística de una UEL contempla, entonces, diferentes componentes:

1) Legal-institucional - marco legal en el cual se encuadran las políticas, el conjunto de competencias de los organismos que componen el sistema estadístico y los actores involucrados.

2) Diseño organizacional - prácticas institucionales y el accionar cotidiano para el acceso y producción de información.

3) Liderazgo - se refiere a la capacidad de identificar las demandas y necesidades de la población y, en consecuencia, transformarlas en una planificación. Eso permitirá observar la necesidad del uso de la información para la toma de decisión y las acciones requeridas para que se logre la producción y el acceso de información en el nivel local.

4) Capital de articulación - permite reconocer las habilidades de conexión que facilitarían la observación de las relaciones necesarias para que un municipio acceda a información producida por otro organismo.

5) Estructuras y procesos de coordinación - contempla los mecanismos y la capacidad de coordinación entre distintas unidades internas de un ente estatal, fundamental para que la producción municipal de información se dé de forma integrada y que se pueda articular con otras jurisdicciones de forma ordenada.

6) Personal - contempla el perfil de las personas y equipos, técnicos y políticos, que componen los organismos, sus aptitudes y habilidades. Es decir, sepan utilizar las herramientas relacionadas a producción de datos y también tengan habilidades de coordinación y articulación institucional.

7) Medios financieros - posibilidad de plasmar la planificación en términos presupuestarios para que se pueda concretar la estructura necesaria.

8) Sistemas de información y gestión e innovación tecnológica - apunta a la posibilidad de utilizar las tecnologías de la información, la existencia de una definición de política y la incorporación de sistemas de información y la obtención de los recursos necesarios para ese fin.

⁷ Concepto adoptado por la Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires, con base a las definiciones provistas por el marco conceptual: CEPAL, DANE, INDEC, INEI, OCDE y PNUD.

Para tratar de pensar en el armado de la UEL, por lo tanto, hay que tener en cuenta un conjunto de retos que pueden ser sintetizados en 4:

DIAGRAMA 6

Desafíos que debe superar la UEL en su implementación



Fuente: Ministerio de Economía - Subsecretaría de Coordinación Económica - Dirección Provincial de Estadística

Los primeros dos desafíos presentados en el diagrama N° 6 abordan lo que ya hemos discutido: las dimensiones institucional y normativa. Esto se debe a que considera el entorno jurídico e institucional de la Unidad Estadística Local (UEL) y le brinda la oportunidad de establecer la articulación con otros actores, poniendo en práctica las competencias definidas en las normativas locales.

La articulación cobra especial relevancia, siendo uno de los componentes más valiosos de la capacidad estadística, y debe ocupar un lugar destacado en las agendas y acciones de la UEL.

El tercer desafío, indicado en el punto 3, contempla cuestiones más prácticas y concretas que deberán estar, como la tecnología y conocimiento para utilizar herramientas necesarias para el trabajo con datos. Finalmente, pero no menos importante, está el desafío 4, el más específico para las políticas de producción de información estadística.

4. Los Registros Administrativos y su potencial como fuente de datos estadísticos a nivel local.

Como hemos visto hasta ahora, la producción estadística local implica una serie de definiciones del punto de vista institucional. A medida que se reflexiona más específicamente sobre la implementación de la UEL y su trabajo cotidiano surgen las definiciones sobre las estrategias metodológicas a implementar. En ese marco están las distintas fuentes estadísticas a utilizar, entre las cuales se recomienda que los municipios concentren sus esfuerzos produciendo información basadas en registros administrativos.

Para eso, este apartado estará dedicado a transmitir la importancia, tratar sobre la metodología y el desarrollo conceptual de los registros administrativos como elemento fundamental en la elaboración de estadísticas. Además, se busca fomentar una reflexión detallada sobre los posibles usos de estos registros.

4.1. ¿Qué son los Registros Administrativos?

Dentro del marco de la generación de estadísticas básicas, los registros administrativos (RA) se erigen como una de las principales fuentes de información. Sin embargo, según la evidencia y las experiencias recopiladas, su empleo como insumo para la elaboración y producción de estadísticas es actualmente limitado. La explotación de los RA emerge como una herramienta clave para la producción de estadísticas en todos los niveles de gestión y se considera fundamental en el territorio municipal. Estos registros pueden ser complementados con el resto del sistema de información de diversas unidades geográficas, incluyendo otros operativos estadísticos.

Es importante señalar que en la literatura especializada no existe una definición universal sobre lo que constituye un registro administrativo. A pesar de esta falta de consenso, resulta crucial analizar algunas de las definiciones encontradas:

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), **un registro administrativo se podría definir como** *"...todo registro resultante de necesidades fiscales, tributarias u otras, creado con la finalidad de viabilizar la administración de los programas de gobierno, o para fiscalizar el cumplimiento de obligaciones legales de la sociedad. Para su utilización con fines estadísticos es preciso evaluar su base conceptual y metodológica, clasificaciones, cobertura alcanzada, variables investigadas, calidad de las respuestas, procesamiento de los datos y frecuencia de disponibilidad de ellos..."*. (CEPAL, 2003).

Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) de Perú, define a los RA como *"registros de diferente naturaleza (...) que utilizan las instituciones para compilar, organizar y disponer datos administrativos (datos que resumen las acciones individuales que se llevan a cabo en forma rutinaria en una organización) (...), muchos de ellos relacionados con la oferta de un servicio público, otros que identifican a usuarios de servicios del estado, y algunos que se derivan de las actividades realizadas con empresas e instituciones nacionales e internacionales, que no necesariamente coinciden con los fines estadísticos, por lo que requieren un tratamiento especial para su utilización". (INEI/Perú, 2004)*

A partir de lo mencionado anteriormente, se deduce que **el RA no se considera una fuente de origen estadístico en sí mismo, ya que su finalidad es de índole administrativa y su propósito principal es facilitar un control normativo**. Es decir, **el RA registra eventos o actos individuales relacionados con una persona u objeto y que tienen un impacto directo sobre ellos**.

Por ejemplo, en una transacción de compra-venta se emite una factura como parte de un proceso normativo con fines fiscales, al solicitar empleo se completa una planilla para evaluar el perfil del solicitante, al infringir una norma de tránsito se emite una boleta de citación o una multa que debe ser abonada, entre otros ejemplos. En resumen, ninguno de estos eventos se considera intrínsecamente estadístico, pero se convierten en fuentes de información estadística después de ser procesados mediante procedimientos adecuados.

A continuación, el concepto de registro administrativo definido por la Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires:

Un Registro Administrativo (RA) es un espacio físico o virtual en donde se deja constancia de un hecho con el fin de que terceras personas y/o las autoridades competentes estén informadas al respecto. (DPE, 2024)

En base a las experiencias internacionales recopiladas, se da cuenta de los **requerimientos que deben cumplir los procesos de diseño, recolección, producción y difusión de los RA** (DANE, 2010). Éstos deben responder a criterios de calidad estadística, como lo son:

Credibilidad: Se basa en la confianza que tienen los usuarios sobre el proceso estadístico del registro administrativo. Evalúa los «estándares estadísticos apropiados», es decir, políticas y prácticas objetivas para el diseño, recolección, almacenamiento, procesamiento y difusión de datos estadísticos. (INE, 2007).

Oportunidad, temporalidad y accesibilidad: Es el período en el que la información es de valor y se puede actuar o tomar decisiones acordes con ella. Estrechamente relacionada a la oportunidad está la puntualidad, que implica la existencia de una agenda de publicación y refleja el grado de cumplimiento de ella. (OCDE, 2003). Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la información estadística puede considerarse de calidad en la medida en que se encuentre disponible en el momento en que aún es relevante para el seguimiento y evaluación, y/o la toma de decisiones respecto al fenómeno que estudia o que es objeto de medición.

Accesibilidad: Evalúa la rapidez de localización y el acceso dentro de la organización. La accesibilidad incluye la conveniencia de la manera en que los datos están disponibles, los medios de divulgación, la disponibilidad de metodologías, metadatos, datos y servicios de apoyo al usuario. (OCDE, 2003).

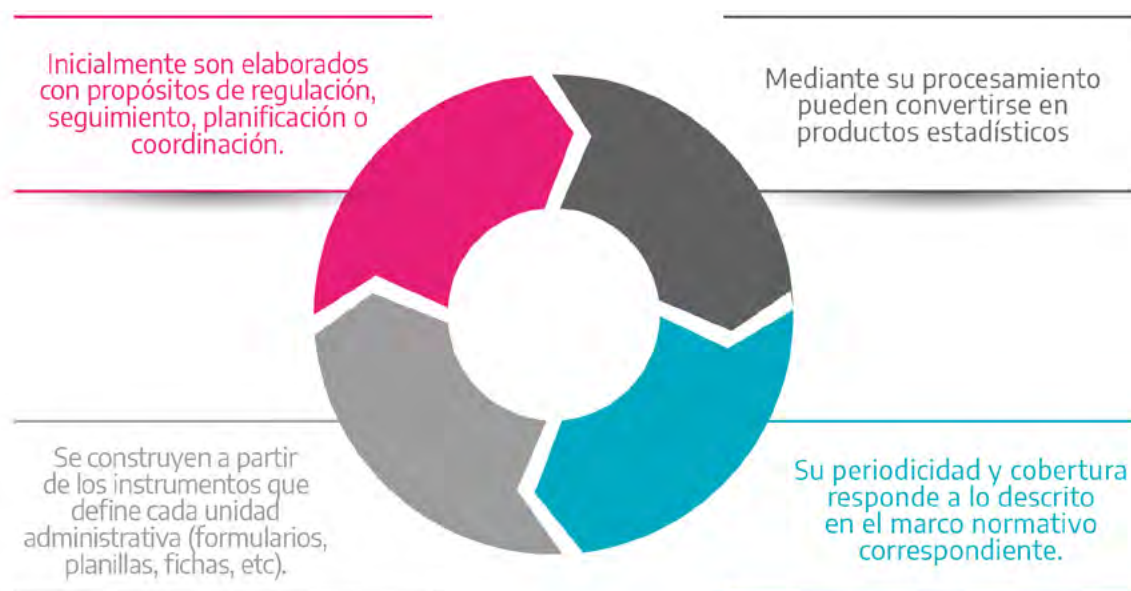
Es necesario tener en cuenta que la forma en que se presentan los datos a los usuarios sea en forma clara y comprensible, lo que implica estrategias de difusión adecuadas e imparciales y si el usuario tiene acceso a metadatos actualizados, sin ningún tipo de restricción. Además, es necesario contar con sistemas de apoyo a los usuarios que utilizan los datos.

En términos de la CEPAL, este criterio contempla las «condiciones físicas en que los usuarios pueden obtener los datos: dónde y cómo pedirlos, tiempo de entrega, política clara de precios, formatos de disponibilidad, otros» (CEPAL, 2003).

Pertinencia o relevancia: Es una medida cualitativa del valor aportado por la información. El valor está directamente relacionado con el grado de utilidad para satisfacer el propósito por el cual la información fue buscada o solicitada. Depende de la cobertura de los tópicos requeridos y del apropiado uso de conceptos. La medición de la relevancia de un producto estadístico requiere de la identificación de su grupo de usuarios y sus necesidades (OCDE, 2003: 4). Los datos producidos por los RA tienen múltiples usos y usuarios que pueden cambiar con el tiempo.

DIAGRAMA 7

Características generales de los Registros Administrativos



Fuente: Ministerio de Economía. Subsecretaría de Coordinación Económica y Estadística. Dirección Provincial de Estadística.

Asimismo, cada uno de los múltiples RA, poseen características propias respecto de la forma en que se fueron sistematizando y registrando. En efecto, para su aprovechamiento como fuente secundaria para la producción de estadísticas metodológicamente elaboradas, resulta posible identificar diferentes aspectos respecto de la utilidad y los requerimientos que posean cada uno.

Entre los principales elementos respecto de la utilidad de los mismos, se puede destacar que:

1. son una fuente de información importante y disponible;
2. pueden utilizarse como indicadores de evolución (aunque con ciertas limitaciones que se profundizan posteriormente en este documento) y, a la vez, como insumos para la elaboración de estadísticas;
3. la obtención de dicha información posee bajo y/o nulo costo una vez establecida la metodología de trabajo;
4. por lo general cuentan con una alta cobertura y la información suministrada permite generar distintas desagregaciones como, por ejemplo, según niveles institucionales (provincial, departamental y/o municipal) y tipos de variables (sexo, edad, etc).

De manera complementaria, los requerimientos claves que se deberían contemplar para su utilización consisten en el análisis de las limitaciones de dicha fuente, ya que no cuentan con una metodología estadística que sistematice y recopile la información. **Tanto para su utilización como insumo y/o para la elaboración de indicadores estadísticos se requiere, por lo general, un proceso de conversión que transforme las unidades administrativas en unidades estadísticas y, a la vez, en dicho proceso, se requiere diseñar y desarrollar una metodología con la secuencia lógica de diferentes pasos estadísticos.**

En el Diagrama 8 que se presenta a continuación, se puede dar cuenta de las ventajas y las desventajas del uso estadístico de registros administrativos.

DIAGRAMA 8

Ventajas y desventajas de los registros administrativos para su uso estadístico

UTILIDAD	REQUERIMIENTOS
. Fuente de información . Pueden utilizarse como indicadores . Obtención de datos a bajo costo . Reducción de carga y sistematización . En general cuentan con alta cobertura. . Permiten desagregar: - Niveles Institucionales (Provincial, Dptos., Municipios, etc.) - Variables (Origen, Edad, Sexo, etc.)	. No cuentan con metodología estadística de sistematización y recopilación de los datos. . Necesidad de realizar un proceso de conversión de las unidades administrativas (RA) a unidades estadísticas (ET). . Diseñar una estrategia metodológica de estadística (Secuencia de pasos) para elaborar Estadísticas de Turismo.

Fuente: Elaboración propia en base a esquema planteado por CEA-CEPAL, Estudios estadísticos y prospectivos números 21/2003

El análisis de los datos derivados de los RA estará influido por la manera en que estas cuestiones son abordadas y resueltas tanto por la institución que genera los datos como por el organismo que los emplea con fines estadísticos. Es fundamental considerar ciertas precauciones al utilizar los datos, incluyendo la forma en que se extrapolan, los ponderadores utilizados, etc., con el objetivo de asegurar que las cifras obtenidas de las fuentes secundarias sean lo más representativas posible de la realidad que se intenta captar.

Para que un RA sea utilizado en un análisis estadístico, se deben considerar al menos los siguientes criterios: la base metodológica, la clasificación que posee el registro, la cobertura geográfica, la calidad de la registración de los datos, la temporalidad y oportunidad, y los medios para acceder a la información (INEGI, 2006).

Como se ha mencionado previamente, el desarrollo de una metodología válida y clara es esencial para la correcta utilización de los RA en la elaboración de estadísticas. Por lo tanto, se reconoce la importancia de crear un marco técnico que facilite su aplicación.

El diagrama N°9 presenta una posible secuencia lógica de estas fases con el desarrollo conceptual y operativo específico en cada una de ellas:

DIAGRAMA 9

Fases de la conversión de datos provenientes de registros administrativos en información estadística



Fuente: Ministerio de Economía. Subsecretaría de Coordinación Económica y Estadística. Dirección Provincial de Estadística.

En la **fase I** es fundamental definir la población objetivo con total claridad y establecer el objetivo general del estudio propuesto. Esto será crucial para orientar adecuadamente los pasos siguientes en la correcta explotación del Registro Administrativo (RA).

En la **fase II** se plantea que la definición de la población objetivo debe considerar los siguientes elementos:

- 1) Unidad Administrativa: compuesta por los elementos registrados en cada RA.
- 2) Alcance: se refiere a la ubicación espacial y geográfica del estudio (provincial, departamental y/o municipal).
- 3) Tiempo: define el intervalo de tiempo en el que se llevará a cabo la investigación (mensual, semanal, quincenal, etc.).
- 4) Marco Muestral: cada RA podría utilizarse para diseñar un marco muestral para una posterior expansión en caso de realización de alguna encuesta.

En tercer lugar, en la **fase III** se deberá elaborar un diagnóstico sobre el tipo de datos e información que suministra y almacena cada uno de los múltiples RA, así como sus características principales.

La **fase IV** consiste en la implementación del proceso de conversión, mediante el cual se explotará la información de los registros para la producción de estadísticas, y se llevarán a cabo las tareas de consistencia y validación de las estadísticas elaboradas.

Por último, la **fase V** resulta crucial ya que implica, por un lado, la formalización del procedimiento realizado, detallando las diferentes etapas y los cálculos exactos, y, por otro lado, la socialización y discusión de las estadísticas elaboradas.

En conclusión, **no solo es importante la selección del RA a utilizar para el análisis estadístico, sino que también deben considerarse las diferentes etapas previamente planteadas para obtener información estadística robusta y precisa.**

Consideraciones Finales

El objetivo de este documento ha sido ofrecer un marco conceptual y práctico para la creación y fortalecimiento de Unidades Estadísticas Locales (UEL) en los municipios de la provincia de Buenos Aires. A través de este trabajo, se busca consolidar el Sistema Estadístico Local (SEL) y alinear sus acciones con los sistemas provinciales y nacionales, promoviendo el uso de los Registros Administrativos (RA) como fuente principal para la generación de información estadística relevante para la toma de decisiones a nivel local.

En el desarrollo del documento se abordaron varios aspectos clave. En primer lugar se presentó el marco normativo e institucional que sustenta el funcionamiento de las UEL, explicando sus competencias, responsabilidades y el papel fundamental que juegan en la gestión de información local. Luego se detallaron las principales herramientas estadísticas y metodológicas disponibles para la recolección y procesamiento de datos a nivel municipal, con especial énfasis en la necesidad de alineación con los sistemas estadísticos provinciales y nacionales.

Asimismo, se dedicó un apartado a profundizar en el uso de los Registros Administrativos como fuente de datos estadísticos. Se exploraron sus ventajas, desventajas y las fases necesarias para convertir estos registros en información útil y confiable, subrayando la importancia de contar con datos actualizados y desagregados para una mejor toma de decisiones a nivel local.

En cuanto a las competencias de la Dirección Provincial de Estadística (DPE), se destaca su papel de coordinador y de asesoría técnica. La DPE no solo facilita el acceso a información provincial desagregada, sino que también apoya a los municipios en la implementación de sus UEL. A través de capacitaciones y el acompañamiento continuo, la DPE busca fortalecer las capacidades locales para que los municipios puedan generar y utilizar información estadística confiable y relevante.

Por su parte, los municipios deben asumir un rol activo en la producción de estadísticas locales. Esto implica no solo la creación de UEL, sino también el desarrollo de capacidades técnicas y organizativas para garantizar que los datos recolectados sean precisos, rigurosos, útiles y comparables. La articulación entre las distintas áreas municipales resulta clave para lograr una producción de información integrada y alineada

con las necesidades locales, sobre todo la que surge a partir de la explotación de los registros administrativos municipales con fines estadísticos.

Finalmente, la información estadística juega un rol crucial en la toma de decisiones en la gestión pública. A medida que los municipios acceden a datos de mayor calidad y relevancia, pueden diseñar políticas públicas más eficaces y transparentes, optimizando la asignación de recursos y mejorando la calidad de vida de la población. La consolidación de las UEL y el fortalecimiento del SEL son pasos fundamentales hacia una gestión pública más eficiente y basada en evidencia.

Bibliografía

- Alessandro, M. (2017). La economía política de la capacidad estadística: Una aproximación práctica. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/la-economia-politica-de-la-capacidad-estadistica-una-aproximacion-practica>
- Beccaria, L. (2017). Capacidad estadística: Una propuesta para su medición. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Capacidad-estad%C3%ADstica-Una-propuesta-para-su-medici%C3%B3n.pdf>
- Beltranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debates. Revista Estado y Políticas Públicas N° 4.
- Bernazza, C., & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte. Revista Estado y Políticas Públicas (3), 107-130.
- Brizuela, R. (2018). Del dato administrativo de firmas al dato estadístico: desafíos a vencer en América Latina. Banco de Desarrollo de América Latina. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1342>
- Codas, R. (2022). Producción y acceso a información para la gestión de políticas públicas locales en la Argentina (2016-2019) [Tesis]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/21361>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2018). Registros Administrativos: situación actual y desafíos. Taller regional sobre desagregación de estadísticas sociales mediante metodologías de estimación en áreas pequeñas. Disponible en: <https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/registros-administrativos-situacion-actual-desafios-cepal-claudiomoris.pdf>
- Consejo Económico y Social [ECOSOC] (1994), suplemento N° 9 (E/1994/29), cap. V. Disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/doc94/s1994.htm>
- Departamento Nacional de Estadística [DANE] (2010). Metodología para el fortalecimiento de registros administrativos. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/dnss/docsaf/Methodology%20for%20the%20strengthening%20of%20records.pdf>

- Echegoyen, G. (2003). Registros administrativos, calidad de los datos y credibilidad pública: representación y debate de los temas sustantivos de la segunda reunión de la Conferencia Estadística de las Américas para la CEPAL. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/518041?ln=es>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2004). Plan Estadístico Nacional 2004. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2153581/Plan%20Estad%C3%ADstico%20Nacional%202004.pdf.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC] (2018). Políticas de difusión estadística Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), XII. Anexos, A. Secreto estadístico. Primera edición. Octubre de 2018: Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/politica_difusion_indec.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC] (2016). Adaptación del Taller Inicial. Sistema de Información Estadística Local - Sistema Estadístico Local (SEL).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2010). Norma técnica para la generación de estadística Básica. Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica [SNIEG]. Disponible en: <https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/tecnica/Norma%20T%C3%A9cnica%20para%20la%20Generaci%C3%B3n%20de%20Estad%C3%ADstica%20B%C3%A1sica.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile [INE] (2007). Dimensiones de La Calidad según OCDE y Eurostat. Serie Estudios, N° 4. Santiago de Chile, Chile. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/read/14249772/dimensiones-de-la-calidad-segun-oecd-y-eurostat-instituto->
- Ley nacional N° 17.622. Reglamentado por los decretos 3110/70 y 1831/93 y la disposición INDEC N° 176/99. 25 de Enero de 1968. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/24962/texact.htm>
- Ley provincial N° 14.998. Reglamentado por los decretos Decreto 109/2021 y 713/2022. 09 de enero de 2018. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2018/14998/2457>
- National Research Council (2001). Principles and Practices for a Federal Statistical Agency, Second Edition. Committee on National Statistics. Margaret E. Martin, Miron L. Straf, and Constance F. Citro, Editors. Commission on Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: National Academy Press. Disponible en: <https://doi.org/10.17226/10057>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2003) Quality Framework and Guideline for OECD Statistical Activities. Francia.
- Pol, A. (2010). La información territorial como insumo estratégico para el diseño de políticas para el desarrollo humano a escala local. Un análisis crítico. (Vols. pp. 143-160). Territorios 23.
- Sistema de Información y Estadística Local [SIEL] . (2007). Cultura Estadística y Gestión Local (Serie 1 ed.). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INDEC.
- Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica [SNIEG] (2018). Implementación de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/transparencia/contenidos/doc/c_mejora.pdf
- Taylor, M.(2016). La economía política de la capacidad estadística. Una aproximación teórica. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/la-economia-politica-de-la-capacidad-estadistica-una-aproximacion-teorica>

Lugar de Edición: La Plata, provincia de Buenos Aires.

Entidad Editora: Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires

Correo Postal: Calle 7 N°684. La Plata.

Buenos Aires, Argentina

DIRECCIÓN PROVINCIAL
DE ESTADÍSTICA

MINISTERIO DE
ECONOMÍA



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES