

INFORMACION TERRITORIAL EN LOS MUNICIPIOS. COORDINACION EN EL REGISTRO DE DATOS

Gladys Molina, Ana Sedevich

INCIHUSA (CONICET), Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza

Recibido: 24-02-2009; Aceptado: 12-10-2009

La información es materia de comunicación social y es materia prima de la investigación científica. En ambos casos es el sustento para tomar decisiones, diagnosticar problemas y adelantarse a los hechos, pero su valor es diferente en cada caso. En la investigación científica depende de las diferentes propuestas filosóficas, su función se hace explícita en el marco teórico que encuadrará la investigación. En cambio, cuando se emplea para evaluar la calidad de una gestión, el valor depende de su comparación con otra información que indica si las decisiones se adecuan a las necesidades reales. En el ámbito municipal, se asocia con los intereses específicos de cada agente. Los resultados de la investigación en algunos municipios de Mendoza, muestran la incidencia de las estructuras administrativas y el sistema de registros de información territorial. La misma, generalmente responde a un modelo de municipio burocrático estructurado en áreas muy independientes, resultando demasiada complejidad para coordinar eficientemente la información generada en el mismo municipio.

Palabras clave: ámbito municipal - estructura administrativa – información territorial

Information is a matter of social communication and means the raw material for scientific research. In both cases it constitutes the basis for decision making, diagnosing problems and foreseeing events; yet its value is different in each case. In scientific research it depends on philosophical proposals, its function becomes explicit within the theoretical frame sustaining the research. When information is used in order to evaluate the quality of steps to take, instead, its value depends on the comparison with other types of information showing that decisions are according to real needs. In the area of town districts, information is associated with the specific interests of each agent. The results of research in some towns in Mendoza show the incidence of administrative structures and the registration system of territorial information. It generally responds to a model of town bureaucratic organization which is structured in very independent areas, resulting in excessive complexity to efficiently coordinate the information generated in the town hall system itself.

Key words: town hall context – administration structure – territorial information

1. El valor de la información territorial

A partir de la revolución tecnológica, el éxito en el orden social y económico parece estar asociado con la habilidad en el “uso de la información”. Sin embargo, por la cantidad de información disponible se impone adoptar criterios para simplificar su complejidad, normalizar su heterogeneidad y sobre todo orientarla hacia el logro de objetivos específicos.

Se pueden diferenciar dos funciones de la información: como materia prima de la investigación científica y como materia de comunicación social. (Abril, 1997: 15).

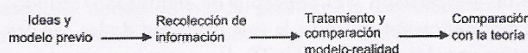
1.1 Como materia prima de la investigación científica

En el contexto de una investigación, hay una serie de actividades para recolectar información –observación, muestreo, encuesta, mediciones - y una serie de consideraciones sobre la correspondencia entre la información y el fenómeno que se estudia - dato, variable, indicador -.

En un plano más abstracto, el valor de la información en la investigación científica depende de las diferentes propuestas filosóficas. A los fines de estas reflexiones, se puede tener en cuenta la adscripción de la Geografía a diferentes versiones de la ciencia. A cada una le corresponde un esquema metodológico diferente.

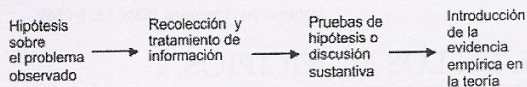
Versión naturalista	Versión comprensivista	Versión materialista
Geografía Decimonónica Geografía Analítica	Geografía Clásica (Geografía del Paisaje Cultural) Geografía Humanística	Geografía Crítica o Radical
Esquemas apriori/ deductivo e hipotético – deductivo	Esquema inductivo/deductivo	Esquema anárquico o compatible con la dialéctica
POSTURAS REALISTAS		
Esquemas combinados		

En el esquema apriori/ deductivo, se parte de ideas abstractas que se pueden expresar como modelo objeto o como modelo teoría. En un segundo momento, entran en juego la información y los procedimientos para su manejo, los cuales estarán pautados por una exigencia de precisión y adecuación a los principios del modelo. Aquí, el valor de la información está dado por una comparación entre el modelo y la realidad surgida de los datos.

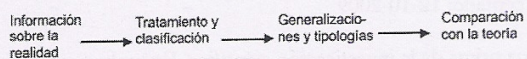


En el esquema hipotético/deductivo, el punto de partida se expresa como relaciones hipotéticas que constituyen el núcleo de la investigación. En el segundo momento se introduce la informa-

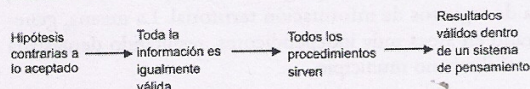
ción, pero ésta será jerarquizada según la hipótesis. Después de los procedimientos estadísticos, es necesaria la traducción del resultado estadístico al planteo temático inicial, para completar el ciclo deductivo.



En el esquema inductivo/deductivo, se parte de datos singulares, cuyo análisis y clasificación lleva a describir, establecer conjuntos y generalizaciones. Aquí la información es un insumo clave en el proceso inductivo y constituye el inicio del proceso de investigación.



En el esquema anárquico, el orden que se establece entre teoría, información y resultados es totalmente libre. Como se acepta un pluralismo metodológico, toda información es válida y no se siguen reglas estrictas para su tratamiento.



En síntesis, el uso de la información para transmitir resultados obtenidos en una investigación, tiene un valor diferente según la visión teórica que se tiene del fenómeno a estudiar.

1.2 Como materia de comunicación social

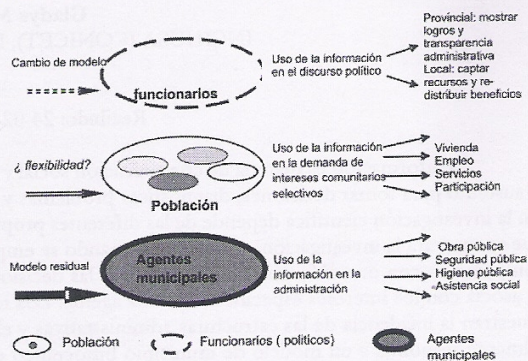
La información se puede presentar como dato singular, como noticia, como discurso; puede estar expresada en diferentes lenguajes —gráfico, numérico, verbal, con imágenes, con sonidos pero bajo la forma de mensaje.

La teoría de la información es una teoría particular dentro de un campo científico más general, la cibernética. El modelo “emisor, mensaje, receptor”, se interesa por el funcionamiento de las señales mediante las cuales se ha codificado el mensaje.

Según Abril la comunicación no consiste sólo en “transmitir información” sino que los sujetos involucrados —tanto emisor como receptor hacen intervenir otros códigos y reglas no explícitas, sacadas de la experiencia socio comunicativa. Es decir que, por su función social, el valor de la información transmitida en el mensaje está relativizado por el contexto social donde se mueven los sujetos involucrados. El mismo autor señala que entre la concepción cuantitativo-estadística de la teoría de la información y la concepción cualitativo-semiótica de las modernas teorías de la comunicación social hay un abismo teórico. No se puede ignorar la importancia del concepto estadístico formal de la información en la conformación del mundo contemporáneo. Ha permitido la digitalización de cifras, letras, sonidos e imágenes, con el diseño de máquinas capaces de transmitir a distancia esos signos, modificando el sistema productivo y hasta las relaciones sociales. Por todo eso, es muy necesaria la diferenciación entre un concepto estadístico-probabilístico de información y el concepto de significado/sentido, que por definición escapa a la calculabilidad de las señales informacionales. (Abril, 1997: 27). En consecuencia, el manejo de la información territorial en los municipios deberá encuadrarse en los contextos de innovación institucional y tecnológica.

2. Municipios innovadores y recursos para la gestión territorial

Tal como se viene planteando el tema, un municipio innovador es un organismo capaz de responder a las exigencias diarias con rapidez y eficiencia, a partir del conocimiento de todo lo que ocurre en su territorio. Tal condición sólo es posible con un organigrama flexible y un manual de funciones orientados no sólo al cobro de tasas sino también al monitoreo y planificación territorial.



Los municipios generan datos muy actualizados (día a día) en materia de estadísticas sociales, vivienda, obras, ambiente, pero esos datos y registros son empleados para diferentes fines. Para el político deben reflejar su obra de gobierno ante la autoridad superior y ante la población que gobierna. Este doble juego lo lleva a elegir casi siempre, las respuestas y los datos que mejor convenga para cada caso.

Las organizaciones de la comunidad interactúan con el municipio canalizando las demandas y generando una presión sobre el poder político. Para estos grupos, la información tiene un valor estratégico porque representa la posibilidad de fundamentar las solicitudes. Realizan un esfuerzo para elaborar información con la esperanza de darle respaldo empírico a sus demandas, pero siempre los problemas están focalizados.

En cambio, para los agentes municipales la información es la base concreta que fundamenta los informes, que da respuestas a la comunidad y que debería justificar la planificación de prioridades.

Para evaluar la calidad de una gestión, el verdadero valor de la información es su comparación con otra información, para confrontar las decisiones tomadas con las necesidades reales. Por ejemplo, construir “una sola vivienda en un baldío céntrico” es mejor que construir “un barrio entero en un área destinada a parque industrial”. Comparar un dato puntual “hoy” con los anteriores, permite un monitoreo del tema, por ejemplo: “la construcción de vivienda se viene incrementando año a año”, “el ritmo de pavimentación de calles se está estancando”. Todo depende del contexto en el que se tomen las decisiones.

2.1 La gestión municipal y su complejidad

Las organizaciones municipales gobiernan una porción de territorio delimitada por una ley. Para lo cual se crean estructuras administrativas, que son cada vez más complejas a medida que crece la población. Esta cuestión se suele reflejar en una organización de tipo piramidal, con áreas específicas, y dentro sectores y direcciones. Las de nivel superior reciben las inquietudes de la población y los

niveles inferiores –departamentos, divisiones, secciones y oficinas– son responsables de ejecutar las acciones.

La conformación del organigrama por agregados de oficinas con cada gestión ha llevado a situaciones complejas donde su superponen funciones, se omiten otras y peor, casi siempre trabajan independientemente.

Para aportar soluciones hay que enmarcar el problema. La teoría de la complejidad considera las organizaciones como sistemas vivos, donde las relaciones o comunicaciones son mucho más importantes que los procesos y las estructuras. Esto es compatible con la naturaleza de la emergencia, la innovación, el aprendizaje y la adaptación. Con el transcurso del tiempo la complejidad va en aumento, por lo cual se proponen acciones que puedan avanzar de dos maneras: reduciendo o absorbiendo la complejidad. Se trata de considerar que los municipios son sistemas, hay que identificar redes y desgranar la inmensa variedad de interacciones. En concordancia con lo expresado, una organización municipal es un sistema compuesto por partes –áreas con temáticas específicas–, pero el problema es la determinación de los límites de estas áreas dada la ambigüedad y superposición de funciones.

Reducir la complejidad implicaría disminuir la cantidad de áreas pero no la cantidad de información que las conecte. Esto sería posible si existiera una información base común para todas las áreas, lo cual agilizaría el movimiento o circuito de expedientes.

El absorber la complejidad implica identificar las redes y aceptar la inmensa variedad de interacciones. Por ejemplo, no se puede evitar que los requerimientos de la población se incrementen en cantidad y variedad, por lo cual se requiere controlar el sistema para dar la respuesta correcta. El Municipio es un sistema complejo y necesita optimizar las interrelaciones y jerarquías en las redes.

2.2. Datos territoriales e información cartográfica

La población le demanda al municipio una serie de cuestiones en forma directa, tanto referidas al territorio como a la población misma. Pero además existen otras tareas derivadas del control de actividades y de la misma administración.

<p>servicios de recolección de residuos, limpieza de calles, banquetas y acequias, iluminación, mantenimiento de calzadas, problemas de contaminación, construcción de salones para organizaciones intermedias, instalación de servicios (redes de agua y cloacas), plantación de forestales, obras de infraestructuras, control de las actividades (comercios, industrias, etc.)</p>	<p>atención de la salud en los centros asistenciales, apoyo educativo en los centros educativos, ayuda a familias carentes, atención a personas desocupadas, construcción de viviendas para distintos planes, creación de centros deportivos que contenga a niños, jóvenes y ancianos, mantención de una biblioteca pública, control de la librería sanitaria para la población que atiende comercios, preparación de programas de salud, de empleo, deportivos, etc.</p>
---	---

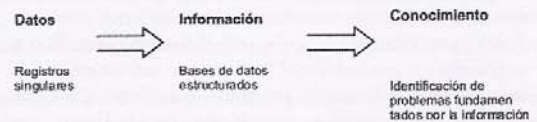
Por eso las tareas municipales se dividen en áreas. En muchos casos, los agentes municipales no tienen bien claro el objetivo de su propia oficina ni tampoco la manera de hacerlo mejor para dar respuesta a la comunidad. Por ejemplo en Godoy Cruz, un mismo espacio es solicitado por dos organizaciones intermedias y es adjudicado a las dos, la apertura de una calle es solicitada por un grupo de vecinos y el cierre de la misma calle es solicitada por otro grupo de vecinos y a ambos se les contesta afirmativamente con distintos argumentos también en dos actuaciones distintas.

Esta situación casi caótica en el interior de la institución se refleja en hechos como accidentes viales o desastres naturales que podrían evitarse solamente con un buen

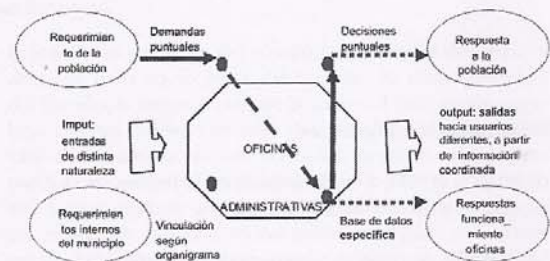
mantenimiento de calzadas o con obras de infraestructura estratégicamente ubicadas. Hay una imperiosa necesidad de mejorar el funcionamiento municipal con una estructura administrativa que permita agilizar y asegurar la correspondencia entre lo administrativo y lo territorial. Esto implica innovaciones, no tanto en inversión tecnológica como en las rutinas de trabajo.

Los organismos municipales se han limitado siempre al control de la pieza administrativa y para esto han elaborado normativa para los registros con el fin de cuidar el documento público, pero nunca se ha reconocido la importancia que tienen los datos que contiene la actuación administrativa.

Los datos, palabras, números o signos, remiten a algo que está potencialmente a nuestro alcance, pero que ha de ser organizado selectivamente (ABRIL, 1997: 31). En cambio, la información es el resultado de modelar, organizar, convertir, etc. los datos, de manera tal que incremente el nivel de conocimiento del recipiente o usuario. Producir información es transformar datos con un propósito determinado (LATTES, 2003). El procesamiento de la información genera conocimiento (ABRIL, 1997: 31).



La figura muestra cómo sería el flujo de información en una oficina municipal, considerada como sistema. ¿Cómo dar respuesta rápida y confiable? Mediante sistematización en la registración de datos, elaboración de bases de datos y confección de cartografía. ¿Cómo sistematizar la registración de datos? A través de la capacitación de los agentes municipales en el cargado de datos en modelos de planillas que contengan campos comunes factibles de relacionarse con la cartografía lineal puntual o areal, de acuerdo con las necesidades.



¿Qué información debe elaborarse? Se pueden identificar tres tipos de información que debe elaborarse:

–Para el monitoreo de las acciones en el territorio: limpieza, recolección de residuos, obras de infraestructura, tendido de redes de servicios, etc.

–Para conocimiento de los agentes municipales entre las distintas dependencias, para coordinar consultas y asegurar que el circuito de los expedientes sea más rápido.

–Para conocimiento de la población que vive el espacio, donde se pueda mostrar las características más relevantes del departamento en las temáticas territoriales, ambientales, sociales, económicas, etc.

¿Dónde y qué debe difundirse?

Para que una planificación pueda plasmarse en el territorio es necesario el consenso con la población que

vive ese espacio. Pero esta población para que opine y tome decisión compartida con los dirigentes municipales, debe conocer las características del territorio. Respecto a la difusión interna es necesaria la transferencia de información conforme a las necesidades de cada área.

3. Conclusión

También se ha señalado que la comunidad necesita fundamentar sus requerimientos con todos los recursos a su alcance. Sin embargo, cuando el conocimiento sobre su propio territorio es parcializado, las posibilidades de generar verdaderos proyectos de desarrollo, están supeditadas a mayores niveles de organización, alianzas o mecanismos de presión sobre la autoridad. De otra parte, en los cuadros intermedios de la administración pública, las innovaciones suelen manejarse con actitudes propias del modelo de municipio residual, donde la información es retaceada o reservada por su valor estratégico.

Pero considerando que las políticas de descentralización están conduciendo hacia un modelo de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial de tipo participativo, existe una oportunidad para promocionar los intereses comunitarios acentuando las relaciones entre los sectores institucionales de gobierno, del sector científico y la población en general. Aquí es donde la información adquiere poder, en el sentido positivo. En efecto, para que ese modelo participativo se cumpla plenamente, los agentes involucrados - vecinales, individuales, empresariales - además de ser un dato más que se atribuye al territorio, deben ser integrados como actores. Es decir, que las comunidades interesadas intervienen y opinan en los proyectos que se ejecutan -construcción de vivienda por ejemplo.

Referencias bibliográficas

ABRIL, G. (1997), *Teoría General de la Información. Datos, relatos y ritos*. Madrid, Cátedra.

BATTRAM, A. (1998), *Navegar por la complejidad. Guía básica sobre la teoría de la complejidad en la empresa y la gestión*. Barcelona, Granica.

CRAVACUORE, D., ILARI, S. y VILLAR, A. (2004), *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

LATTES, A. (2003), "Información y comunicación para el desarrollo local". *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, Año 19, n° 5, pp.71-86.

MOLINA DE BUONO, G. y FURLANI DE CIVIT, M. (2005), *Teoría, método, práctica. Proceso metodológico para la toma de decisiones en un territorio local*. Mendoza, Zeta Editores.