Observatorio
TERRITORIO URUGUAY
Dirección de Descentralización
e Inversión Pública

Índice de priorización socio-territorial

Reporte Nº 4

Octubre, 2016

Programa Uruguay Integra
Dirección de Descentralización e Inversión Pública
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Créditos

Elaboración y redacción:

Patricia Catz

Colaboración:

Valentina Cancela y Ariel Nion

Dirección de Descentralización e Inversión Pública - OPP

Torre Ejecutiva / Sur / Liniers 1324, 7mo Piso

Montevideo, Uruguay Teléfono: (+598-2) 150, int. 8700

Correo electrónico: otu@opp.gub.uy

Sitio web: www.otu.opp.gub.uy

Resumen

Existe una diversidad de estudios que dan cuenta de las desigualdades socioeconómicas entre departamentos, sin embargo, no sería correcto considerarlos un todo homogéneo. Se vuelve relevante conocer la diversidad de situaciones que presenta el territorio uruguayo en una escala menor que la departamental.

Con esta finalidad, se elabora un Índice de Priorización Socio-Territorial que ayudará a clasificar los territorios y conocerlos con mayor profundidad. El Índice es un indicador sintético que mide las diferencias en la dimensión socio-territorial del país utilizando como unidades de análisis las secciones censales.

El Índice pretende ser una herramienta para priorizar acciones y decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los territorios. ¿Cuáles son los territorios más rezagados en el país? ¿Cuáles son los territorios que requieren una atención especial?

Índice

Resumen ... 3

Introducción ... 6

Reseña teórica ... 7

Antecedentes de índices subdepartamentales en Uruguay ... 9

Metodología ... 10

Análisis de resultados ... 12

Aspectos sobre la interpretación de los resultados ... 12

Resultados del Índice a nivel de secciones censales ... 13

Comparación del Índice de Priorización Socio-Territorial 1996 y 2011 ... 23

Heterogeneidad interna de los departamentos ... 24

Municipios ... 25

Reflexiones finales ... 29

Bibliografía ... 31

Anexo I ... 33

Índice de gráficos, mapas, tablas y diagramas

Gráfico 1. Porcentaje de superficie por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011 ... 15

Gráfico 2. Porcentaje de zonas rurales y urbanas por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011 ... 16

Gráfico 3. Porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas en cada dimensión por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011 ... 18

Gráfico 4. Porcentaje de población de 25 años y más según máximo nivel educativo alcanzado por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011 18

Gráfico 5. Tasa de analfabetismo (población de 15 años y más) por sexo y cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011 ... 19

Gráfico 6. Tasas neta de asistencia a Primaria y Secundaria por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011 ... 20

Gráfico 7. Tasa de actividad, empleo y desempleo por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011 ... 20

Gráfico 8. Porcentaje de población municipalizada por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011 ... 21

Gráfico 9. Porcentaje de población según lugar de nacimiento por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011 ... 22

Gráfico 10. Porcentaje de hogares con computadoras y conexión a internet por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011 ... 22

Mapa 1. Índice de Priorización Socio-Territorial (secciones censales) ... 14

Mapa 2. Indicadores re-escalados que componen el índice (secciones censales) ... 14

Mapa 3. Capitales departamentales en el Índice de Priorización Socio-Territorial (secciones censales). 2011. ..... **16**
Mapa 4. Índice de Priorización Socio-Territorial comparado 1996/2011 (secciones censales) **23**
Mapa 5. Diferencias entre valores máximos y mínimos del Índice de Priorización Socio-Territorial al interior de los departamentos. 1996 y 2011. ..... **25**
Mapa 6. Índice de Priorización Socio-Territorial (nivel municipal)..... **26**
Mapa 7. Indicadores re-escalados que componen el índice (nivel municipal)..... **26**

Tabla 1. Dimensiones, indicadores y definiciones consideradas en el Índice..... **11**
Tabla 2. Cantidad de personas y hogares por cuartiles. Secciones censales, 2011..... **15**
Tabla 3. Municipios con menor valor del Índice de Priorización Socio-Territorial (1er. cuartil). 2011..... **27**
Tabla 4. Cantidad de personas y hogares por cuartiles. Nivel municipal, 2011 27
Tabla 5. Secciones censales con menor valor del Índice de Priorización Socio-Territorial (1er. cuartil). 2011..... **33**

Diagrama 1. Proceso metodológico para la construcción del Índice. **12**
Diagrama 2. Orientación del Índice de Priorización Socio-Territorial..... **13**

Introducción

Desde los primeros años de la década del '80, el espacio y el territorio se han ido convirtiendo en elementos estratégicos para garantizar adecuados niveles de desarrollo y calidad de vida de la población. La actualidad supone un nuevo escenario en la consideración del territorio como un sistema complejo. Nuevos retos territoriales acompañan una visión de la planificación territorial más vinculada a sus funciones de desarrollo y coordinación (gobernanza) que a la simple y necesaria ordenación de los usos del suelo y la prevención o mitigación de impactos (Farinós, Romero y Salom, 2010). "La existencia de disparidades económicas territoriales, es decir, diferencias permanentes en los niveles y ritmos de desarrollo y crecimiento económico de las unidades subnacionales, se asume como una legítima preocupación científica y política, en tanto que se considera una prolongación de la preocupación fundamental por la igualdad y la libertad de los individuos" (CEPAL, 2009b, p.21).

El objetivo del documento es presentar la metodología y resultados de una medida resumen que dé cuenta de la situación socioeconómica y demográfica de la población en unidades territoriales más pequeñas que los departamentos. Se vuelve imprescindible hacer un "zoom" en el territorio para comprender sus dinámicas de desarrollo y delinear intervenciones eficaces.

El Índice que se presenta se elaboró por el equipo del Programa Uruguay Integra ante la necesidad de priorizar algunas de sus intervenciones territoriales. Esta necesidad fue el resultado de un proceso de discusión del equipo sobre enfoques de diseño de políticas territoriales focalizadas, de análisis de experiencias anteriores del Programa Uruguay Integra y de intercambios en el marco de la definición de los criterios de distribución del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal. Concretamente el Índice está siendo utilizado como insumo para la definición de las microrregiones del componente de Equidad Territorial del Programa y para la priorización de Municipios en las convocatorias concursables de + Local.

Contar con información territorial de rigurosidad para marcar la dirección de las decisiones y los posteriores procedimientos de evaluación, podrá mejorar la calidad de la planificación y los resultados de las intervenciones. Poder acceder a indicadores a diferentes escalas territoriales que sean comparables entre sí permitirá una mejor comprensión del territorio.

El presente documento no se detendrá en profundizar sobre el significado de los conceptos de "Desarrollo Territorial" o "Cohesión Territorial" ya que existe vasta literatura al respecto, sino de exponer un instrumento específico para el abordaje subdepartamental. Este Índice se centra en la dimensión social del desarrollo, bajo la consideración que la misma es clave para potenciar el desarrollo productivo y crecimiento económico.

El reporte se ordena de la siguiente forma. En primer lugar, se presentan algunas líneas conceptuales que justifican la utilización de este tipo de herramientas, a continuación, se

desarrolla la metodología y se presentan los principales resultados del Índice a nivel de las secciones censales, luego se presenta un análisis comparativo del Índice 1996/2011. El siguiente apartado analiza la heterogeneidad al interior de los departamentos y presenta los datos del Índice a nivel municipal. En último lugar, se esbozan algunas reflexiones a partir de la aplicación del instrumento.

Reseña teórica

La desigualdad constituye uno de los principales desafíos del desarrollo a nivel mundial, dentro de sus diversas manifestaciones, la "desigualdad territorial" cobra una creciente relevancia como tema de investigación y de políticas públicas, especialmente ante crecientes disparidades subnacionales relacionadas a la globalización y la integración comercial global (Modrego y Cazzuffi, 2015).

El territorio marca desigualdades de largo plazo en el bienestar de las personas. El territorio de nacimiento en tanto circunstancia predeterminada, afectará no sólo las variables de resultados económicos como los ingresos, sino también las oportunidades de la población en el desarrollo de su vida política y social (Modrego y Cazzuffi, 2015).

"La desigualdad territorial ha demostrado ser muy difícil de superar porque contiene la semilla de su propia reproducción: las oportunidades de educación y de empleo, así como el acceso a servicios básicos no son distribuidas equitativamente en el territorio" (CEPAL, 2015, p.7).

En el contexto latinoamericano, las desigualdades territoriales han adquirido históricamente dos representaciones. Por un lado, una fuerte concentración geográfica de la población y de la actividad económica. Hay países que concentran en su área metropolitana principal altos porcentajes de PIB, iguales o superiores al 50% y reúnen más del 40% de la población del país. También están los casos que presentan menores grados relativos de concentración pero que de igual manera son significativamente elevados para parámetros internacionales (CEPAL, 2015).

La segunda representación refiere a las grandes brechas relativas en las condiciones de vida de la población entre territorios. Datos provenientes de la ronda de censos 2010 dejan constancia que algunos países de la región han logrado reducir desigualdades, sin embargo, los datos muestran evidencia de la persistencia de brechas en materia de desarrollo entre territorios al interior de los países en las dimensiones de educación, salud, viviendas, disponibilidad de computadora o acceso a internet. Las desigualdades se agudizan cuando se afina el análisis en escalas menores, por ejemplo, a nivel municipal (CEPAL, 2015).

En este sentido, existe una fuerte heterogeneidad en las entidades territoriales subnacionales que se manifiesta en diversas situaciones socioeconómicas en las que se encuentra la

población. "[...] para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios. De ahí la importancia de políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial" (CEPAL, 2010, p.131).

Un término que se suma a esta cuestión es la "multi-escalaridad" de los procesos de desarrollo territorial. Este fenómeno refiere al hecho de que en cualquier dinámica territorial subnacional se interrelacionan procesos que emergen a distintas escalas geográficas: globales, nacionales, regionales y locales (Riffo, 2013, tomado de Swyngedow, 1997 y Brenner, 2004).

En el caso de Uruguay, la estimación del Producto Interno Bruto Regional posiciona a Montevideo con la mitad de la participación en el total país, más precisamente con 50,3%[1], la población capitalina representa el 40%[2] de la población nacional. El país no cuenta con un territorio homogéneo en términos de desarrollo social, económico y productivo. Existen disparidades estructurales que marcan un rezago relativo de la región norte y noreste, seguida de la región central; las zonas del sur y litoral oeste del país se encuentran en una situación relativa más favorable (PNUD, 2014).

Existe una amplia cantidad de documentos que describen y comparan la situación social, política, económica y demográfica de los departamentos del Uruguay. Sin embargo, considerar a la unidad departamental como un todo homogéneo no sería del todo correcto, ya que en su interior predomina una diversidad de escenarios. "Diversos trabajos previos (particularmente en Pellegrino et al., 1995 y Calvo y Giraldez, 2000) han puesto de manifiesto que la presentación de la información por departamentos oculta, bajo la forma de promedios, fuertes desigualdades que se vuelven visibles al utilizar desagregaciones geográficas menores, como las secciones censales y los barrios" (Calvo, 2013, p.32).

En la medida que las fuentes de información estadística lo permitan, es importante investigar sobre estas disparidades internas. Esto posibilitará planificar acciones particulares y focalizadas que contribuyan con la reducción de las brechas en áreas territoriales específicas.

[1] Producto Interno Bruto Regional 2008-2011 Principales resultados (OPP en base a BCU, INE y otros)

[2] Datos extraídos del Observatorio Territorio Uruguay.

Antecedentes de índices subdepartamentales en Uruguay

Existen algunos antecedentes recientes sobre la medición de índices a nivel subdepartamental, el Índice de Cohesión Territorial (2010) construido por Adrián Rodríguez en el marco de la primera fase del Programa Uruguay Integra (OPP)[3] es uno de los ejemplos. Este Índice fue construido utilizando la fusión de 3 años de la Encuesta Continua de Hogares[4]. El objetivo del mismo es determinar en forma simple un diagnóstico en términos del grado de cohesión social y económica que tiene un territorio respecto al valor promedio a nivel nacional.

Por otro lado, el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) y CPA-FERRERE realizaron una consultoría contratada por el Programa Uruguay Integra que tuvo como producto la elaboración de informes departamentales con estimaciones de indicadores a nivel de pequeñas áreas al interior de los departamentos. Los informes contienen 47 indicadores sobre demografía, mercado de trabajo, educación, salud, seguridad y protección social, ingresos y bienestar material y vivienda. La fuente de información es la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE)[5].

Otro antecedente lo constituye la serie de estudios "Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en el Uruguay". En sus diferentes fascículos se elaboran mapas sobre las brechas existentes a nivel de secciones censales en base a los microdatos del Censo de Población 2011 del INE. Estos Atlas recorren las temáticas de Necesidades Básicas Insatisfechas, las características demográficas, educativas, el acceso a recursos de la población afrodescendiente, las desigualdades a nivel de género, entre otras temáticas.

Por otro lado, existe un conjunto de librillos departamentales elaborados por INE, UNFPA y MIDES que presentan una serie de indicadores censales sobre las características demográficas, educativas, de actividad laboral, de discapacidad autodeclarada, de características de las viviendas y hogares (con énfasis en las Necesidades Básicas) a diferentes niveles de desagregación territorial: secciones censales, localidades y áreas gestionadas por municipios6.

A su vez, se han realizado diversos estudios sobre las características de los territorios que componen la capital departamental y su área metropolitana. Estos estudios mantienen relación con la disponibilidad de información estadística que posibilita aperturas al interior de

[3] Disponible en: http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Diagn%C3%B3stico%20de%20Cohesi%C3%B3n%20Territorial%20para%20Uruguay.pdf

[4] Esta puntualización no es menor, obedece a que el tamaño y el diseño de la muestra no permiten realizar análisis anuales a escala subdepartamental.

[5] Se utilizan las proyecciones de población del INE como información auxiliar para la calibración de los ponderadores de la ECH.

[6] Disponible en: http://www.unfpa.org.uy/publicaciones/index.php?StartPos=10

Montevideo, como es el caso de la Encuesta Continua de Hogares u otros estudios ad hoc realizados.

Metodología

El Índice que se construye se sustenta en dos ideas, por un lado, conocer las condiciones socioeconómicas de la población y por otro, la identificación de los territorios que se encuentran en una situación relativa más comprometida en términos de su desarrollo que permitan el diseño diferencial de políticas. Partiendo de estos conceptos teóricos, se procede a la operacionalización empírica. Esto significa identificar las dimensiones temáticas que reflejen lo que el Índice de Priorización Socio-Territorial pretende medir. Fueron identificadas dos dimensiones de relevancia: socioeconómica y demográfica-territorial. Posteriormente, para seleccionar las variables más adecuadas en cada dimensión se indagó sobre las fuentes de información disponibles. Tratándose de un índice subdepartamental (la unidad de análisis utilizada serán las secciones censales), la fuente de datos que cuenta con la representatividad territorial buscada es el Censo de Población, Hogares y Viviendas 2011 del Instituto Nacional de Estadística.

De acuerdo a los manuales sobre construcción de indicadores, un indicador debe ser de fácil comprensión e interpretación y ser comparable en el tiempo y espacio. Existen unos criterios generales para la selección de indicadores, que tienen en cuenta las características de los datos que se van a utilizar como soporte, su relación con el problema de análisis y la utilidad para el usuario. Estos son: pertinencia, funcionalidad, disponibilidad, confiabilidad y utilidad. Los indicadores deben responder las siguientes preguntas: ¿El indicador expresa qué se quiere medir de forma clara y precisa?, ¿Es monitoreable?, ¿La información del indicador está disponible?, ¿De dónde provienen los datos? ¿El indicador es relevante con lo que se quiere medir?

Tomando en cuenta este conjunto de criterios y analizando la información que se encuentra disponible en la fuente de datos seleccionada, se consideran 3 indicadores relevantes para el objetivo de medición.

Estos indicadores son empleados habitualmente para caracterizar las condiciones sociales en los territorios: las carencias críticas de la población en la caracterización de la pobreza medida a través de las Necesidades Básicas Insatisfechas, el nivel educativo alcanzado por la población y la distribución poblacional en los territorios.

Tabla 1. Dimensiones, indicadores y definiciones consideradas en el Índice

Dimensión	Indicador	Definición
Socioeconómica	Proporción de población residente en hogares particulares con tres o más NBI	Las necesidades básicas consideradas son seis: vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort y educación. Se construye un indicador resumen tomando en cuenta la cantidad de necesidades básicas insatisfechas de un hogar. La variable se define como el porcentaje de población que tiene 3 o más NBI, excluidas las personas no relevadas, las que viven en viviendas colectivas y las que se amparan bajo el secreto estadístico.
	Cantidad de años promedio de estudio de la población de entre 25 y 65 años de edad	La variable se define como la cantidad de años promedio de educación de la población entre 25 y 65 años de edad. Se excluyen a las personas no relevadas, que viven en viviendas colectivas y las que se amparan en el secreto estadístico.
Demográfica-territorial	Densidad de población	Se define como el cociente entre la cantidad de población y la superficie del territorio expresada en kilómetros cuadrados. Es decir, la cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado. La orientación de la variable implica que a menor densidad, mayor dispersión geográfica de la población, por tanto mayores dificultades en el acceso a bienes y servicios.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son: "El método directo más conocido y utilizado en América Latina introducido por la CEPAL a comienzos de los años ochenta para aprovechar la información de los censos, demográficos y de vivienda, en la caracterización de la pobreza. Bajo este método, se elige una serie de indicadores censales que permiten constatar si los hogares satisfacen o no algunas de sus necesidades principales" (Feres y Mancero, 2001, p.65).

En el caso del nivel educativo, la evidencia científica ratifica el protagonismo de la educación en el desarrollo de la sociedad. "Una sociedad con más altos niveles de educación tiene una mejor base para la incorporación oportuna del progreso técnico, la innovación y los aumentos en materia de competitividad y productividad. También la política se beneficia de una población con mayor base educativa, pues la sociedad del conocimiento y la vida democrática requieren de una participación política más amplia sobre la base de una ciudadanía informada, con capacidad crítica y cultura cívica" (CEPAL, 2010, p.223).

En relación a la densidad poblacional, estudios confirman que la distancia y la dispersión de los habitantes pueden ser obstáculos insalvables para atraer factores de producción y alentar la acumulación de capacidades (CEPAL, 2005).

Luego de seleccionar los indicadores, se procede a re-escalar los mismos tomando el máximo y mínimo de cada indicador, para expresarlos en la misma unidad de medida y así poder

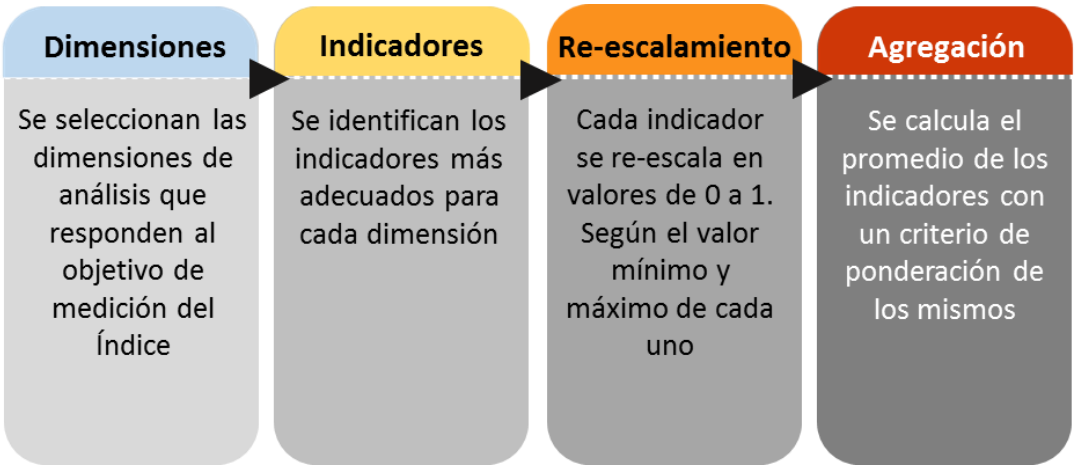
combinarlos en un único índice[7]. El valor de cada indicador luego de re-escalado toma valores entre 0 y 1. Valores cercanos al uno indican mejor posición y valores cercanos a cero, peor posición[8].

Para agregar o combinar los distintos indicadores en uno solo, se realiza el promedio ponderado de los indicadores re-escalados.

La ponderación de los indicadores utilizada es: educación 43%, pobreza 43% y densidad poblacional 14%[9].

El siguiente diagrama representa el proceso metodológico atravesado.

Diagrama 1. Proceso metodológico para la construcción del Índice.



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP

Análisis de resultados

Aspectos sobre la interpretación de los resultados

El siguiente diagrama describe la orientación del Índice, valores más cercanos a 0 representan una situación de mayor priorización socio-territorial y valores próximos a 1, de menor priorización.

Existen diferentes maneras de ordenar y/o clasificar los datos del Índice para realizar ejercicios de análisis de la información, en este sentido, se ha optado por clasificarlos en "cuartiles". Esto significa que se ordena al conjunto de datos de forma creciente (total de secciones censales) y

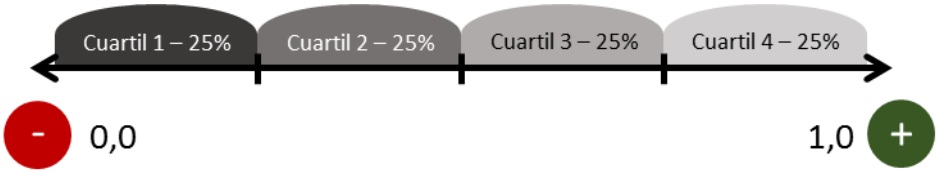
[7] El procedimiento para cada indicador consiste en restar para cada valor del indicador, el valor máximo del indicador y dividir dicho valor entre el rango representado por la resta entre el máximo y el valor mínimo del indicador.

[8] En los casos en los cuales a mayor valor del indicador peor situación se encuentra éste (tal es el caso de NBI) se procedió a invertir los valores para el cálculo de la variable normalizada.

[9] Esta ponderación sigue los lineamientos definidos y acordados por el Congreso de Intendentes y el Gobierno Nacional a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para la distribución del FIGM cuyo objetivo es compensar o reducir inequidades a nivel municipal. Por más información: http://www.opp.gub.uy/hacemos/descentralizacion-snip/fondo-de-gestion-municipal

se divide en 4 grupos según los valores que asumen en el Índice, cada grupo tiene la misma cantidad de secciones y por ende pesan un 25% en el total. El cuartil 1 es el primer 25% de las secciones censales con valores más próximos a 0. A medida que avanzan los cuartiles, se van aproximando a valores más elevados y por ende, de mejores condiciones socio-territoriales.

Diagrama 2. Orientación del Índice de Priorización Socio-Territorial



Resultados del Índice a nivel de secciones censales

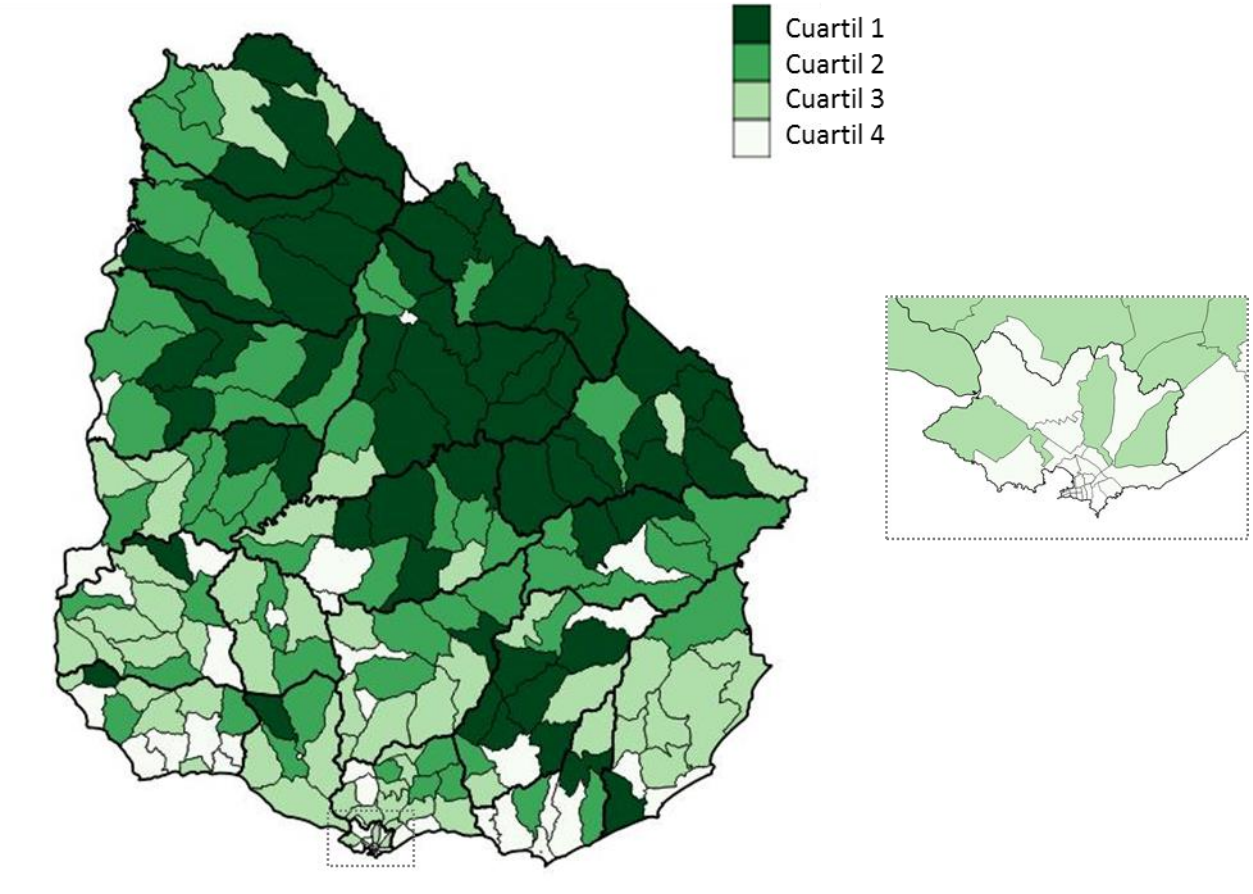
Según los microdatos del Censo 2011 del INE, el territorio nacional se divide en 230 secciones censales10. El Índice construido varía entre 0,016 y 0,973. El mínimo se alcanza en la sección 04 de Cerro Largo, mientras que el máximo valor del Índice está representado en la sección 18 de Montevideo.

Como se muestra en el mapa 1, las zonas marcadas con color más oscuro son las de menor valor del Índice y por tanto las que se encuentran en peor situación relativa según la clasificación por cuartiles. Cabe recordar que se podrían tomar otros límites para la definición de los intervalos.

Si se analizan las regiones que comprenden el cuartil 1, se puede observar que más allá de los departamentos del noreste del país, existen otras "microrregiones" en el país con un bajo valor en el Índice. Hacia el este, aparecen seis zonas en Lavalleja (sec. 3, 4, 5, 6, 7 y 9), en Florida (sec. 6), en Maldonado (sec.9) y en Rocha (sec.7). Hacia el oeste, se observan algunas zonas de San José (sec. 4), Colonia (sec. 9), Río Negro (sec. 9 y 10) y Soriano (sec. 10).

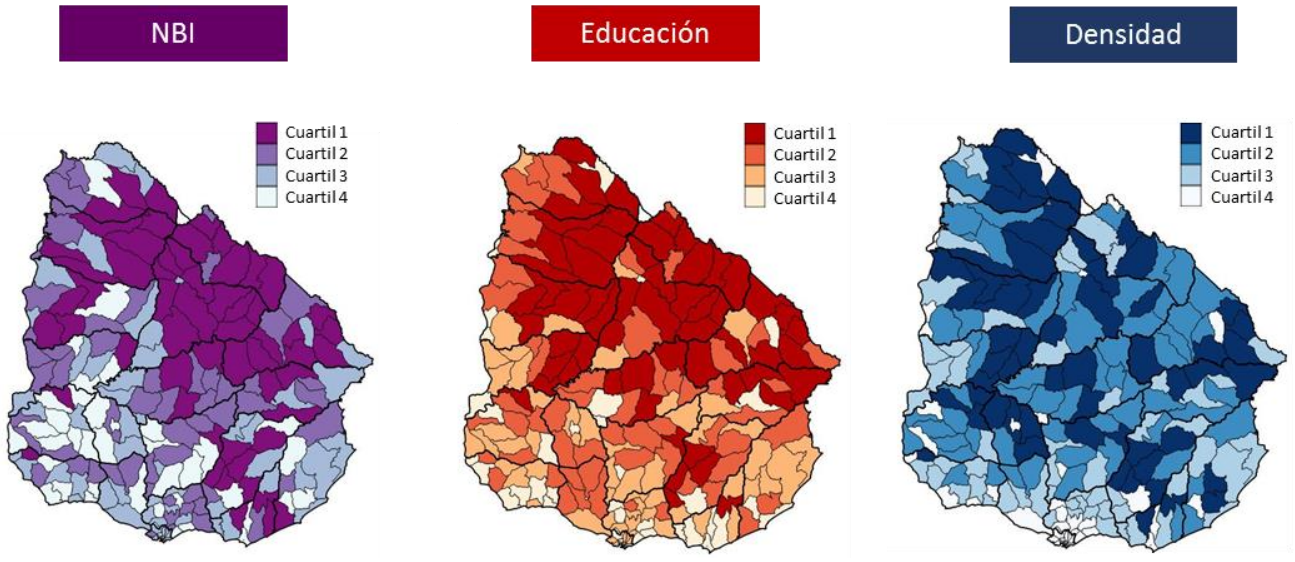
[10] La sección censal es una unidad geoestadística de relevamiento definida por el Instituto Nacional de Estadística (INE). "Cada Departamento se divide en Secciones Censales, porciones importantes de territorio que pueden incluir áreas amanzanadas y no amanzanadas. Sus límites corresponden a los de las Secciones Judiciales vigentes en el Censo del año 1963; al haberse registrado cambios en los límites de las Secciones Judiciales la coincidencia actual entre ambas divisiones es parcial". http://www.ine.gub.uy/documents/10181/18006/definiciones+para+web.pdf/896410b7-f7c2-40f0-b5c3-4d7b7326f51c

Mapa 1. Índice de Priorización Socio-Territorial (secciones censales)



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP

Mapa 2. Indicadores re-escalados que componen el índice (secciones censales)



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP

La población que habita en las secciones censales que están dentro del primer cuartil del Índice son 94.302 personas, se trata del 2,9% de la población que reside en 30.370 hogares particulares (Tabla 2). Esta población es la que se encuentra en una situación de mayor desventaja relativa y se concentra, como se puede observar en el mapa anteriormente expuesto en el noreste del país.

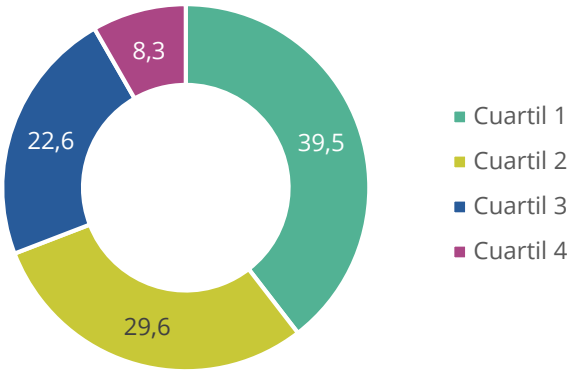
Tabla 2. Cantidad de personas y hogares por cuartiles. Secciones censales, 2011

	Cuartil 1	Cuartil 2	Cuartil 3	Cuartil 4	Total
Personas	94.302	188.743	894.035	2.108.797	3.285.877
Hogares	30.370	62.450	293.070	747.366	1.133.256

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 2011 (INE)

A pesar de que el cuartil 1 representa menos del 3% de la población, si se lo analiza en términos de la superficie, estamos hablando del 40% del territorio nacional. Junto con el segundo cuartil, ocupan casi el 70% de la geografía del país.

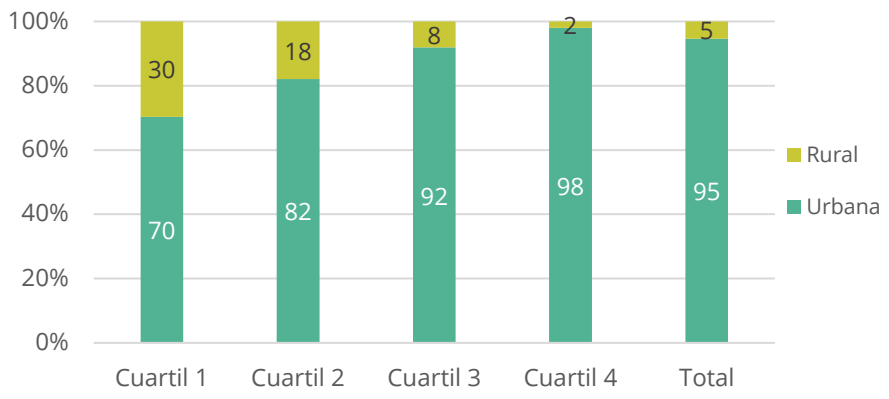
Gráfico 1. Porcentaje de superficie por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 2011 (INE)

Al analizar el porcentaje de zonas rurales y urbanas por cuartiles, se observa que en el primer cuartil hay un predominio de las zonas rurales (30%) en relación a los demás conjuntos de secciones censales. Cabe señalar que el Índice fue construido con el indicador "densidad poblacional", por tal motivo, las estructuras de los cuartiles se ven incididas por esta variable. En el segundo cuartil, un 18% de la población habita en zonas rurales. Los siguientes dos cuartiles muestran una estructura más similar al promedio país.

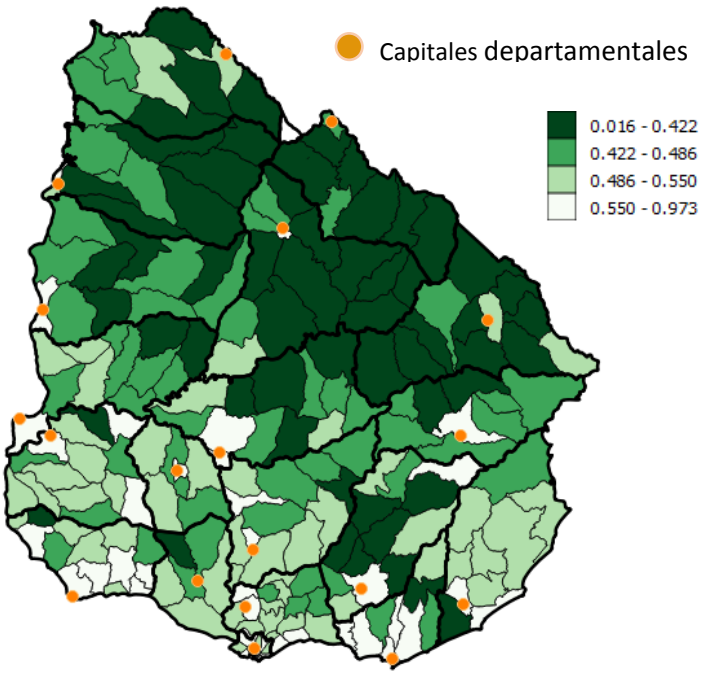
Gráfico 2. Porcentaje de zonas rurales y urbanas por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 2011 (INE)

Si uno detiene la atención en la ubicación de las capitales departamentales en el mapa, en general las ciudades de mayor tamaño poblacional, se encuentran ubicadas en los cuartiles 3 y 4. Michel Porter, citado por CEPAL (2005) sostiene que en los países en desarrollo, gran parte de las actividades económicas suelen concentrarse alrededor de la capital porque en general las demás regiones carecen de infraestructura, instituciones y proveedores. Existe una correlación entre el tamaño de las ciudades y las empresas así como un tejido más diversificado en las cercanías de las grandes urbes.

Mapa 3. Capitales departamentales en el Índice de Priorización Socio-Territorial (secciones censales). 2011.



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 1996 y 2011 (INE)

La pobreza en su enfoque multidimensional es medida a través del indicador de "Proporción de población residente en hogares particulares con tres o más NBI", el siguiente gráfico presenta el porcentaje de personas con NBI en cada dimensión por los cuartiles del Índice. De esta manera, se podrá comprender con mayor detalle cuáles son las necesidades que predominan en cada uno de los cuartiles.

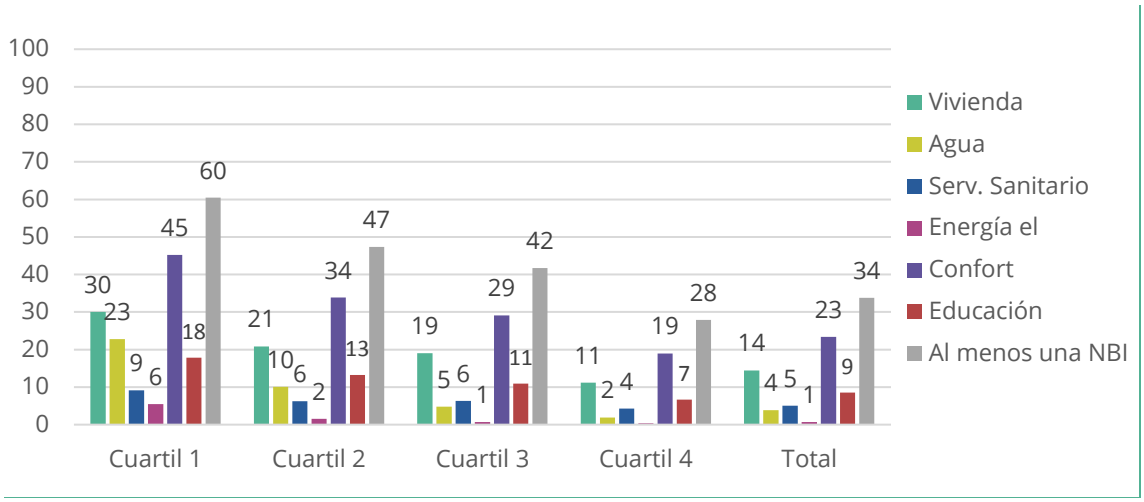
El 45% de las personas que residen en los hogares del primer cuartil carecen de "elementos de confort"[11], estos elementos tienen que ver con la falta de medios de calefacción para el hogar, para refrigerar los alimentos o para disponer de agua caliente en el baño. En segundo lugar, el 30% de las personas tiene carencias en la vivienda[12], ya sea de infraestructura (materialidad de techos, paredes y pisos), en el espacio disponible para cada miembro del hogar (hacinamiento) o en la existencia de un espacio adecuado para cocinar. El 23% de la población del primer cuartil tiene una necesidad básica insatisfecha en el abastecimiento de agua potable (ya sea porque ésta no llega por cañería dentro de la vivienda o si, en caso de que lo haga, el origen no es por red general ni pozo surgente protegido). En síntesis, el 60% de la población (56.581 personas) que habita en las secciones censales del primer cuartil tiene alguna necesidad básica insatisfecha.

En el caso del segundo cuartil, los porcentajes comienzan a bajar, el 47% de la población (89.856) de este conjunto de secciones censales tiene al menos una NBI, un valor nada despreciable ya que representa casi la mitad de los habitantes de esos territorios. La carencia en elementos de confort vuelve a posicionarse como la NBI de mayor incidencia (34%), seguida de la dimensión vivienda (21%) y luego en educación (13%). En el tercer cuartil, los porcentajes continúan bajando, el 42% de la población tiene al menos una NBI. Elementos de confort, vivienda y educación son las dimensiones que se destacan tanto en este cuartil como en el de mejor situación relativa: cuartil 4.

[11] Un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha en el acceso a artefactos básicos de confort si no cuenta con: a) ninguna fuente de energía para calefaccionar ambientes o, b) refrigerador o freezer o, c) calefón, termofón, caldereta, o calentador instantáneo de agua. (Calvo, 2013)

[12] Un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha en vivienda si presenta una carencia crítica en al menos uno de los siguientes indicadores: a) carencias críticas en los materiales de la vivienda (techo, paredes y pisos) o, b) carencias críticas en el espacio relativo disponible para cada miembro del hogar dentro de la vivienda o, c) otra carencia crítica asociada al espacio disponible para cocinar, así como a la calidad de ese espacio (que la cocina cuente con pileta y canilla). (Calvo, 2013)

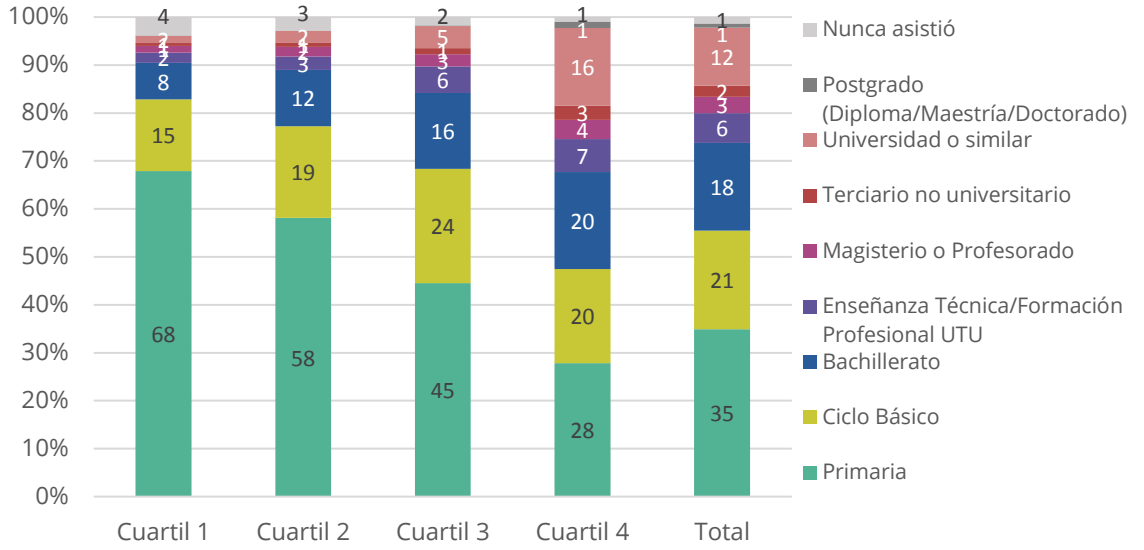
Gráfico 3. Porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas en cada dimensión por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 2011 (INE)

A continuación se muestra la distribución del máximo nivel educativo alcanzado por la población de 25 y más años. Se puede observar cómo la mayoría de la población que integra el primer cuartil ha alcanzado nivel primario (68%) y el siguiente 15% ha realizado estudios en ciclo básico. El porcentaje de primaria comienza a disminuir significativamente a medida que avanzan los cuartiles tal como se visualiza en el gráfico. El cuartil 4 presenta los datos más altos de población con nivel terciario universitario (16%), los demás cuartiles no superan el 5%.

Gráfico 4. Porcentaje de población de 25 años y más según máximo nivel educativo alcanzado por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011

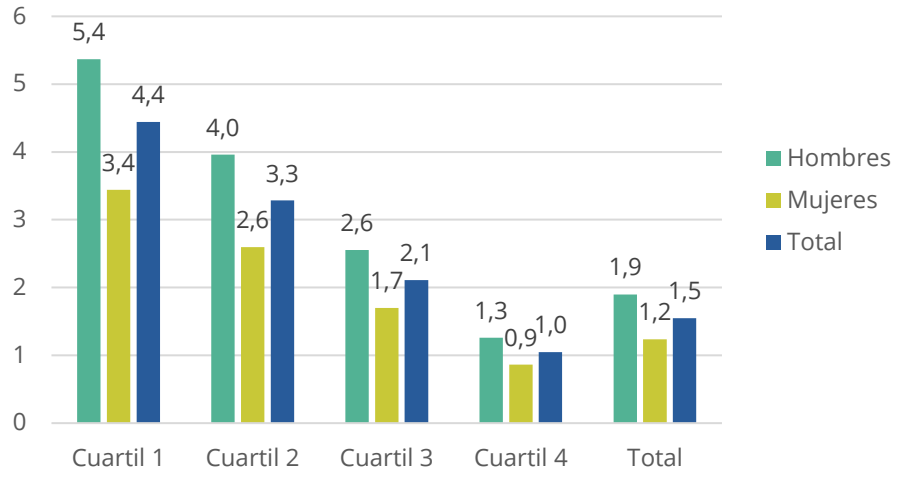


Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 2011 (INE)

A nivel de la tasa de analfabetismo, las diferencias por cuartiles se hacen presentes. El cuartil 1 tiene más de 5 de cada 100 varones que no saben leer ni escribir. Esta relación disminuye en el caso de las mujeres. A medida que avanzan los cuartiles, los porcentajes de analfabetismo disminuyen, alcanzando el 1% de la población en el cuartil 4.

Según estudios, las personas analfabetas tienen mayores dificultades para insertarse socialmente a nivel personal (problemas de inclusión social, trabajo precario, altas morbilidades, entre otros), a nivel de su grupo familiar (salud, higiene, nutrición, reproducción de esta condición a sus hijos, etc.) y a nivel de la sociedad (pérdidas de productividad, altos costos para el sistema de salud).

Gráfico 5. Tasa de analfabetismo (población de 15 años y más) por sexo y cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 2011 (INE)

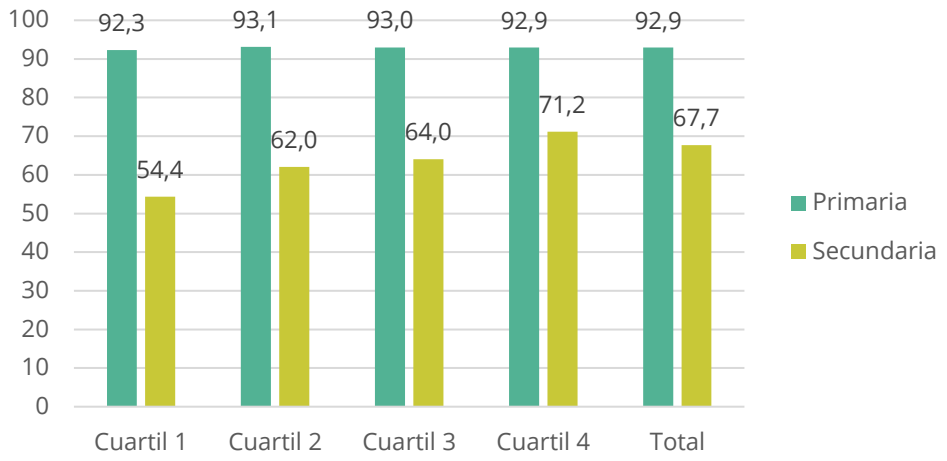
Si se examina la tasa neta de asistencia a educación primaria (población de 6 a 11 años) se observa que el nivel de acceso no muestra variaciones significativas entre cuartiles, esto se explica por la universalización de la enseñanza primaria en nuestro país.

El caso de secundaria es diferente. En el cuartil 1, un poco más de la mitad de la población que tiene la edad teórica para asistir a secundaria efectivamente se encuentra asistiendo. Este porcentaje va creciendo a medida que aumentan los cuartiles. La enseñanza media en Uruguay se encuentra en una situación crítica y constituye uno de los principales desafíos actuales que el país debe afrontar. Menos de la mitad de los jóvenes de 18 y más años finalizaron el nivel secundario según datos de la ENAJ[13] de 2013. "Desde hace décadas Uruguay viene registrando resultados que lo posicionan desfavorablemente en la región y de mantenerse sin variaciones,

[13] Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) es una iniciativa impulsada por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

cuestionan la viabilidad del modelo de desarrollo que el país pretende implementar" (Filardo, Mancebo, 2013, p.9).

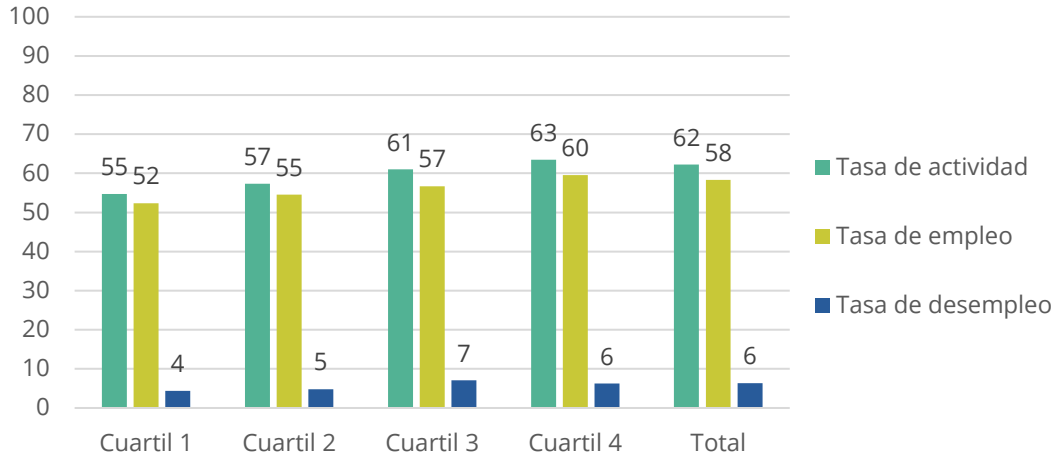
Gráfico 6. Tasas neta de asistencia a Primaria y Secundaria por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 2011 (INE)

Los indicadores de mercado laboral muestran que el primer cuartil se encuentra en una posición de desventaja en relación a los demás cuartiles y al promedio nacional en las tasas de actividad y empleo. En el caso del desempleo, la población del primer cuartil es quien presenta los niveles más bajos. A medida que aumentan los cuartiles, las tasas de actividad, empleo y desempleo crecen, en el caso de los dos primeros indicadores es un factor positivo, no así en el caso del desempleo.

Gráfico 7. Tasa de actividad, empleo y desempleo por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011

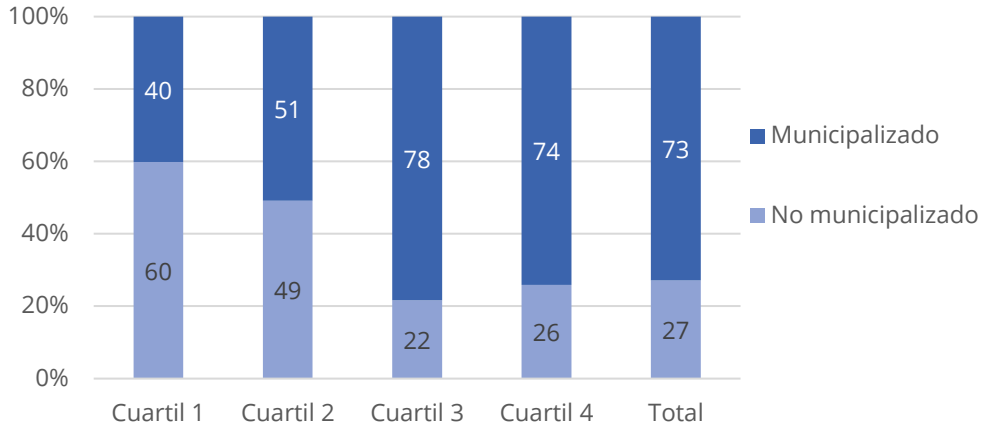


Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 2011 (INE)

En términos de la población municipalizada, el análisis por cuartiles muestra que el cuartil 1 es el que cuenta con menor proporción de personas que viven en una zona municipalizada (4 de

cada 10 personas del primer cuartil están municipalizados). Estos valores cambian sustancialmente entre cuartiles: el segundo cuartil tiene a la mitad de su población municipalizada, el cuartil 3 cerca del 80% y el cuartil 4 es el más cercano al promedio nacional. Cabe señalar que el 73% de la población municipalizada en el total país se explica por la completa municipalización que tienen los departamentos de Montevideo, Canelones y Maldonado que representan el 61% de la población.

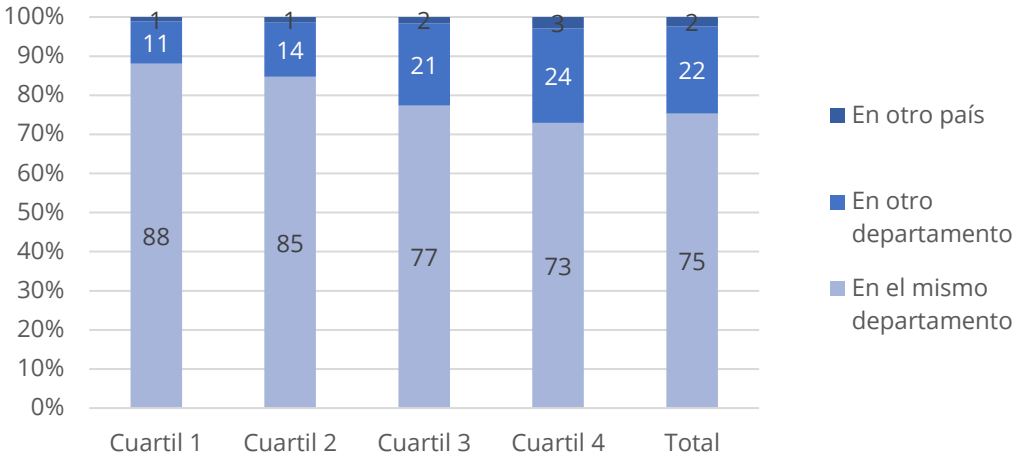
Gráfico 8. Porcentaje de población municipalizada por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 2011 (INE)

Con el objetivo de conocer si la población que actualmente reside en secciones censales de los diferentes cuartiles siempre ha residido en el mismo departamento o se ha trasladado, se puede observar que el cuartil 1 corresponde con la población que ha cambiado en menor proporción de departamento. A medida que mejoran las condiciones socio-territoriales de la población la movilidad entre departamentos aumenta. Los cuartiles 3 y 4 se asemejan más al promedio nacional. Esto significa que los territorios donde su población se encuentra en una mejor situación, son territorios que han logrado captar más población de otros departamentos en términos porcentuales.

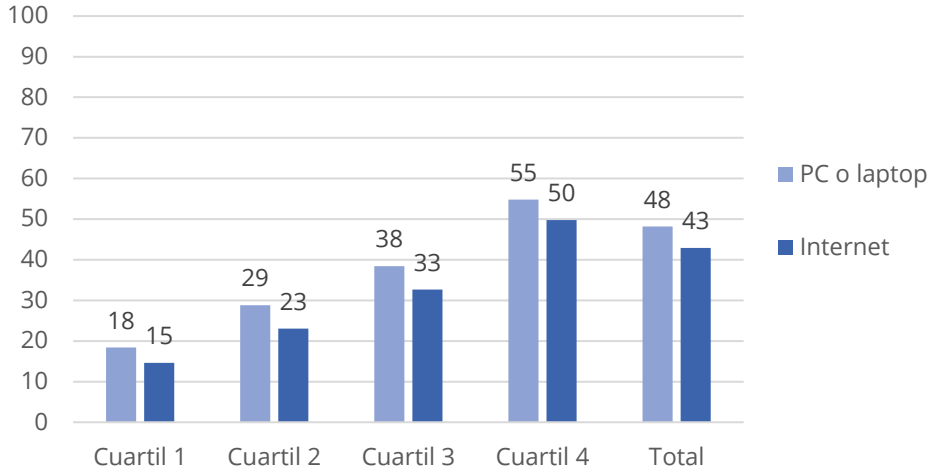
Gráfico 9. Porcentaje de población según lugar de nacimiento por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 2011 (INE)

En la dimensión tecnológica, la diferencia entre cuartiles también se hace visible. Se pueden apreciar los bajos niveles de acceso de los hogares del primer cuartil a computadoras y conexión a internet (18% y 15% respectivamente). A medida que crecen los cuartiles, los porcentajes aumentan tal como indica el siguiente gráfico.

Gráfico 10. Porcentaje de hogares con computadoras y conexión a internet por cuartiles del Índice de Priorización Socio-Territorial. Secciones censales, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 2011 (INE)

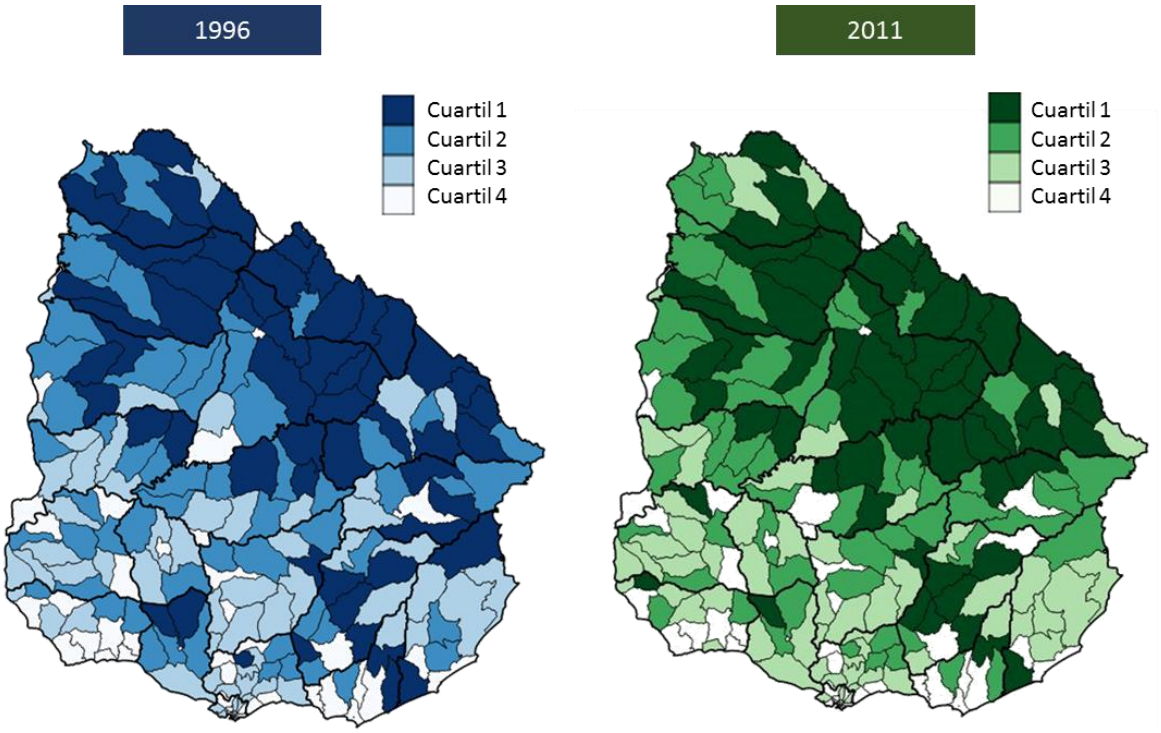
Comparación del Índice de Priorización Socio-Territorial 1996 y 2011

La base de datos del Censo poblacional de 1996 cuenta con las variables para el cálculo del Índice de Priorización Socio-Territorial. Sin embargo, existen diferencias metodológicas en la forma que fueron relevadas las Necesidades Básicas Insatisfechas en estos dos años censales[14], las modificaciones tienen que ver con: cantidad de dimensiones, variables incluidas y definición de los umbrales para identificar una situación crítica[15].

Más allá de estas diferencias, el Índice de Priorización fue construido con las mismas variables, cada una con su correspondiente base de datos.

A continuación se pueden ver los mapas. Para la comparación se calculan los cuartiles para cada año tomando en cuenta los valores que alcanzan las secciones en el Índice de cada año censal.

Mapa 4. Índice de Priorización Socio-Territorial comparado 1996/2011 (secciones censales)



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 1996 y 2011 (INE)

[14] Por más información: Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay a partir de los Censos 2011. Juan José Calvo y Paula Carrasco. Documento disponible: http://www.ccee.edu.uy/jacad/2013/file/ECONOMIA/Ponencia_NBI_Calvo_Carrasco.pdf

[15] "Las dimensiones, indicadores y umbrales considerados se han ido modificando a lo largo de los años. Una de las causas fundamentales tiene que ver con el carácter histórico de lo que es considerado una necesidad básica insatisfecha. Así, dimensiones que no eran identificadas como tales en determinado momento histórico pueden pasar a serlo posteriormente. Por otro lado, considerando que una dimensión y sus indicadores asociados mantengan su vigencia, los umbrales que determinan lo que es una situación de carencia crítica pueden ir modificándose". (Calvo, Carrasco, 2013, p.7).

Como se puede observar, las zonas oscuras que representan las secciones censales que se encuentran en el cuartil 1 son en su gran mayoría las mismas en 1996 y en 2011. Esto nos lleva a interpretar que en estos 15 años, la posición relativa en el Índice de la mayoría de las secciones censales no ha mostrado variaciones. Los territorios que se encuentran al noreste del país continúan siendo aquellos que interpelan en mayor medida a las políticas públicas y donde deberán focalizarse estrategias con mayor impacto.

Heterogeneidad interna de los departamentos

Con el objetivo de indagar sobre las brechas existentes al interior de los departamentos se realiza un ejercicio con el Índice previamente presentado. Se toman los valores máximos y mínimos que adquieren las secciones censales en cada uno de los departamentos y se calcula la diferencia entre estos dos valores. El análisis permite observar las distancias entre los valores del Índice al interior de los departamentos, siempre utilizando la sección censal como unidad.

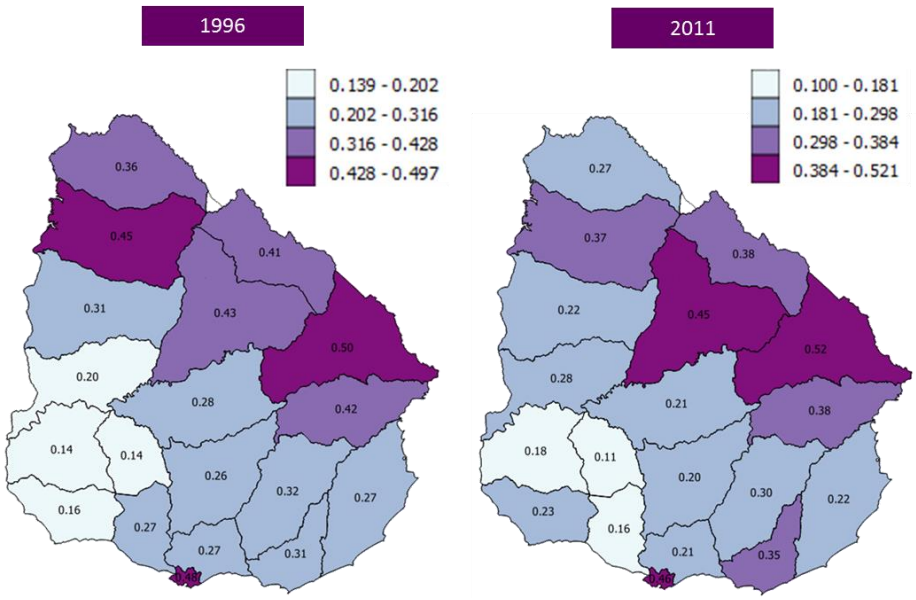
En el año 1996, el departamento de Cerro Largo (0,50), seguido por Montevideo (0,48) y en tercer lugar Salto (0,45) son los que presentan mayor distancia en los valores máximos y mínimos del Índice de sus secciones. En contraposición, Soriano y Flores, ambos con la misma diferencia (0,14), son los departamentos que presentan una brecha menor, sus valores máximos no superan el 0,56 en el Índice, lo que significa que su población se encuentra en condiciones socioeconómicas y demográficas similares, pero no necesariamente en una "buena" situación.

En el año 2011, se mantiene el departamento de Cerro Largo con la mayor brecha en los valores del Índice (0,52). Le sigue Montevideo con 0,46 y con un valor casi idéntico Tacuarembó (0,45). En los casos de los departamentos con menores brechas, en primer lugar se encuentra Flores (0,11), en segundo lugar San José (0,16) y luego Soriano con 0,18.

La magnitud de la brecha no refleja una peor o mejor situación per se, pueden existir casos con brechas menores en torno a bajos valores del Índice. Es decir, departamentos poco "desiguales" entre sus secciones por encontrarse todas en una situación similarmente desventajosa.

A continuación, se presenta un mapa con las brechas internas en el índice de Priorización Socio-Territorial para cada uno de los departamentos en 1996 y 2011.

Mapa 5. Diferencias entre valores máximos y mínimos del Índice de Priorización Socio-Territorial al interior de los departamentos. 1996 y 2011.



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 1996 y 2011 (INE)

Municipios

El Índice de Priorización Socio-Territorial puede ser aplicado a otras escalas en la medida que se disponga de la información necesaria para su composición. En esta línea, se ha hecho el ejercicio de aplicarlo a nivel municipal, considerando que no todo el territorio nacional se encuentra municipalizado[16].

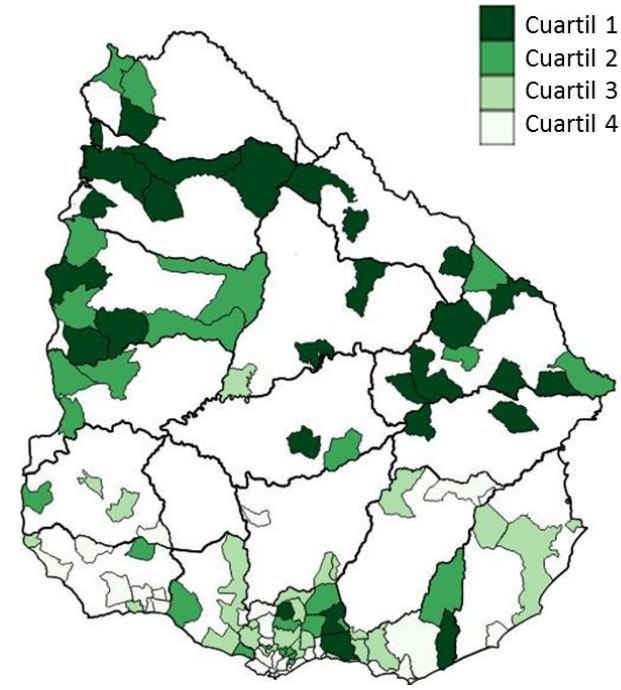
Para analizar la escala municipal se utilizan los mismos indicadores y la misma fuente de datos utilizada para el Índice de Priorización Socio-Territorial a nivel de secciones censales. Se toma como variable de corte los Municipios creados en el año 2010 y 2015, que son 112 en total. Los límites geográficos definidos para los Municipios son de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Uruguay (DINOT)[17].

[16] Según datos del OTU, el 31% del territorio nacional en términos de superficie se encuentra municipalizado.

[17] Para efectuar el cálculo del índice en la escala Municipal, se procedió a aproximar las zonas censales (unidad geoestadística más pequeña) del Censo 2011 a los límites municipales. De esta manera, se pudo incorporar la variable "municipios" en la base de datos censal.

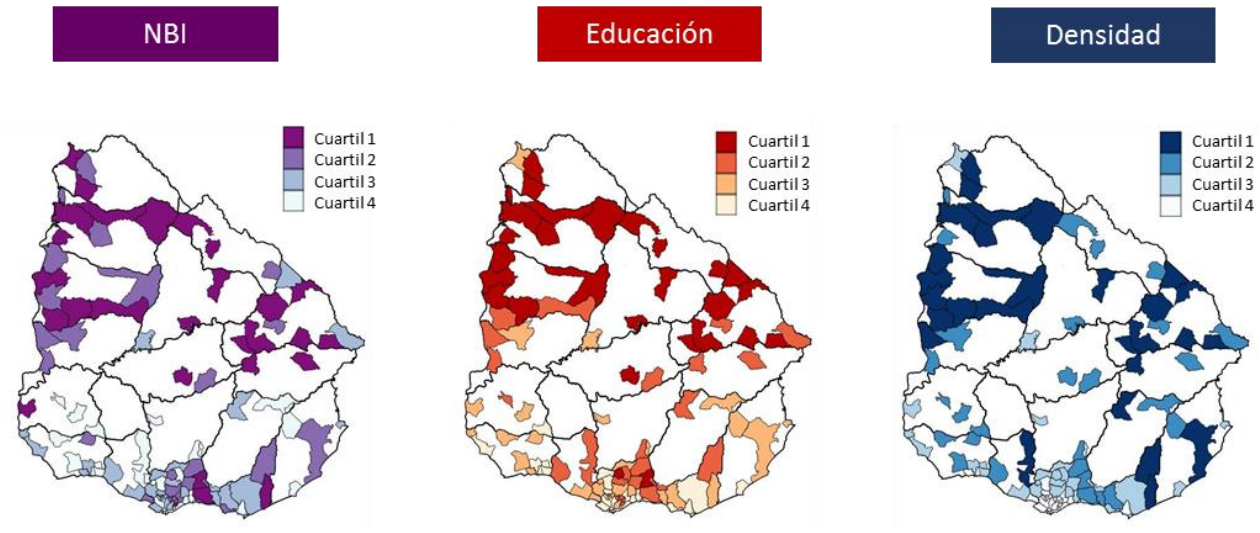
En el siguiente mapa se presenta el resultado del Índice para cada municipio coloreado en función de los rangos definidos a partir de sus cuartiles. El Índice varía entre 0,024 y 1,0, allí se aprecia que los municipios que están en mayor desventaja relativa se ubican en Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Treinta y Tres y Durazno. En el sur, también se destacan tres Municipios de Canelones y uno en Maldonado.

Mapa 6. Índice de Priorización Socio-Territorial (nivel municipal)



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP

Mapa 7. Indicadores re-escalados que componen el índice (nivel municipal)



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP

La tabla que se muestra a continuación permite visualizar en detalle el valor del Índice alcanzado por cada municipio ubicado en el primer cuartil así como la población que comprende.

Tabla 3. Municipios con menor valor del Índice de Priorización Socio-Territorial (1er. cuartil). 2011

Posición	Departamento	Municipio	Índice	Población
1	Cerro Largo	Arbolito	0,0242550	263
2	Salto	Mataojo	0,1145845	1.028
3	Salto	Colonia Lavalleja	0,1376975	2.478
4	Salto	San Antonio Salto	0,1916878	3.865
5	Cerro Largo	Ramón Trigo	0,2171494	368
6	Cerro Largo	Plácido Rosas	0,2299454	602
7	Rivera	Tranqueras	0,2785761	8.190
8	Cerro Largo	Isidoro Noblía	0,2797692	2.808
9	Cerro Largo	Arévalo	0,2826751	572
10	Paysandú	Piedras Coloradas	0,2888912	1.956
11	Tacuarembó	Ansina	0,3090487	3.289
12	Cerro Largo	Tupambaé	0,3111791	1.339
13	Canelones	Migues	0,3340608	3.802
14	Artigas	Baltasar Brum	0,3363102	2.608
15	Salto	Villa Constitución	0,3509786	3.896
16	Canelones	Soca	0,3575745	3.959
17	Paysandú	Quebracho	0,3585359	3.671
18	Salto	Valentín	0,3591467	1.203
19	Rivera	Minas de Corrales	0,3628642	3.985
20	Durazno	Villa del Carmen	0,3683620	2.891
21	Treinta y Tres	Santa Clara de Olimar	0,3690495	2.485
22	Maldonado	Garzón	0,3733019	1.020
23	Paysandú	Porvenir	0,3793186	4.178
24	Rivera	Vichadero	0,3835489	4.048
25	Salto	Belén	0,3884796	2.269
26	Canelones	San Antonio	0,3892468	3.283
27	Tacuarembó	San Gregorio de Polanco	0,3910857	3.722
28	Treinta y Tres	Vergara	0,3937681	4.064

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 2011 (INE)

Los municipios que están dentro del primer cuartil del Índice municipal tienen 77.842 habitantes (2,4% de la población total), que residen en 25.973 hogares particulares (Tabla 5).

Tabla 4. Cantidad de personas y hogares por cuartiles. Nivel municipal, 2011

	Cuartil 1	Cuartil 2	Cuartil 3	Cuartil 4	Total [18]
Personas	77.842	277.087	447.183	1.593.694	3.285.877
Hogares	25.973	90.501	143.208	573.220	1.133.256

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 2011 (INE)

[18] Refiere al total nacional, incluye las zonas no municipalizadas del país.

Si se analiza con mayor profundidad las características de la población que reside en los diferentes cuartiles, se observa que el primer cuartil está conformado por un 19% de población rural (siendo el cuartil con el porcentaje más alto).

Para comprender con mayor detalle cuáles son las dimensiones de las Necesidades Básicas Insatisfechas de los municipios por cuartiles, se observa que casi la mitad de la población que habita en los hogares municipalizados pertenecientes al primer cuartil del Índice tiene al menos una NBI insatisfecha. El 34% de las personas habita en hogares con carencias en "elementos de confort", estos elementos están vinculados a la ausencia de medios de calefacción, para refrigerar alimentos o para disponer de agua caliente en el baño, la segunda necesidad que predomina es la de "vivienda decorosa", esta dimensión abarca la materialidad de la vivienda, las características del espacio habitable (hacinamiento) y la existencia de un espacio disponible para cocinar. La tercera necesidad en orden de presencia es la vinculada a las condiciones de abastecimiento de agua potable, esta dimensión integra factores vinculados al origen del agua así como a la forma en que llega a la vivienda. El segundo cuartil tiene una estructura similar de las NBI no tan acentuado como el primero. Sin embargo, la situación de estas 277.087 personas es preocupante ya que el 46% presenta al menos una NBI. La situación en el tercer cuartil tiende a mejorar en términos porcentuales y más aún en el cuarto cuartil. De todas maneras, este indicador deja al descubierto que el cuartil 4, tiene un cuarto de su población con alguna necesidad básica insatisfecha.

En la dimensión educativa, el indicador de máximo nivel educativo alcanzado por la población de 25 años y más, muestra significativas diferencias en los cuartiles. Dos tercios de la población del primer cuartil alcanzan nivel primario y un 16% más ciclo básico. Los porcentajes de nivel primario van disminuyendo a medida que avanzan los cuartiles del Índice. Sólo en el cuartil 4, la población universitaria alcanza casi al 20% de la población, en los demás cuartiles no supera el 5%.

En relación a la situación del mercado laboral, según los datos del Censo 2011, el primer cuartil es el que presenta las tasas más bajas de actividad y empleo, no así el desempleo, que se mantiene debajo del promedio nacional. Los cuartiles dos y tres presentan valores casi idénticos en los tres indicadores y levemente más desfavorables que el promedio país, la población que habita los municipios del cuarto cuartil presenta los niveles más altos de actividad y empleo y una tasa de desempleo igual a la media nacional.

Reflexiones finales

El presente reporte tuvo por finalidad presentar la aplicación de un instrumento específico que permita conocer las diferencias socio-territoriales en una escala territorial más pequeña que la departamental.

Una de las dificultades que presentan los estudios territoriales es la disponibilidad de información a nivel de las diferentes escalas geográficas sobre las que se quiere investigar. Buena parte de la información relevante para evaluar el desarrollo territorial no está disponible a nivel local o municipal, lo cual limita el análisis. Este escenario deja al descubierto al menos dos líneas de trabajo: por un lado, el campo fértil de investigación en unidades territoriales más pequeñas que los departamentos y por otro, el trabajo (inter)institucional para la generación de información estadística a estos niveles. Avanzar en la elaboración de tipologías de territorios y de medidas agregadas (índices) aportará un mayor conocimiento del territorio y podrá orientar los planes y acciones focalizadas que se implementen.

El Índice presentado en el reporte agrupa los datos en intervalos calculados a partir de los cuartiles, de todas maneras, la forma de clasificar los datos podría ser otra.

La aplicación del Índice de Priorización Socio-Territorial del año 2011 permite observar:

- Los territorios ubicados en el primer cuartil se ubican en mayor parte en el noreste de Uruguay. La población que integra el primer cuartil no supera el 3% del total de los habitantes del país, sin embargo, estos territorios ocupan casi el 40% de la geografía nacional.

- Quienes residen en las capitales departamentales se encuentran en una mejor situación relativa. De forma complementaria y como diversos estudios de corte departamental o regional han concluido, la población que reside en los departamentos cercanos a la costa del Río de la Plata o al Océano Atlántico viven en mejores condiciones relativas que el resto de la población nacional.

- El primer cuartil del Índice a nivel de secciones censales se caracteriza por tener casi un tercio de población habitando en zonas rurales. En relación a las dimensiones de NBI que caracterizan este primer cuartil, se destacan las necesidades en elementos de confort (alcanzando casi a la mitad de la población del cuartil), seguidas por las condiciones de la vivienda y en tercer lugar el servicio de abastecimiento de agua potable. Por otro lado, casi 7 de cada 10 personas que habita en secciones censales del primer cuartil alcanzaron Primaria como máximo nivel educativo. A su vez, este conjunto de secciones presenta las tasas de actividad y empleo más bajas del país.

Un dato interesante del cuartil 1 es el bajo porcentaje de población municipalizada en términos relativos, éste representa el 40%, siendo 73% para la población de todo el país. Esto significa que en el proceso de municipalización quedan todavía grandes desafíos en materia de equidad territorial.

- En la comparación del Índice entre 1996 y 2011, los resultados no muestran cambios significativos en esos 15 años en la localización de las zonas más comprometidas del país. Esto no significa que los territorios no hayan mejorado los valores de los indicadores que componen el Índice, acompañando la tendencia de crecimiento en ese período, sino que mantienen su posición relativa. En lo que respecta al Índice, las zonas priorizadas del país continúan siendo las mismas y esto demanda acciones específicas que puedan revertir esta situación estructural.

- Si se pone el foco en las heterogeneidades al interior de los departamentos, se puede visualizar que los valores del Índice alcanzan mayores brechas (considerando los máximos y mínimos del Índice por secciones censales) en los departamentos de Cerro Largo, Montevideo y Tacuarembó; las menores diferencias se encuentran en los casos de Flores, San José y Soriano según datos de 2011. Los resultados muestran leves diferencias con los datos de 1996.

Bibliografía

Calvo, Juan José. (Coord.) (2013) Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. Disponible en: http://www.ine.gub.uy/atlas-sociodemografico

CEPAL. (2012) Población, territorio y desarrollo sostenible. Disponible en: http://www.cepal.org/celade/publicaciones/xml/2/46802/cep-sintesis_web.pdf

CEPAL. (2010) La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf

CEPAL. (2009a) Colección Documentos de proyectos Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto. Disponible en: www.oei.es/historico/pdf2/impacto_social_economico_analfabetismo.pdf

CEPAL. (2009b) Economía y territorio en América Latina y el Caribe Desigualdades y políticas. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2539/S0800411_es.pdf?sequence=1

CEPAL. (2015) Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39223

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (DANE) (2009). Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores. Estrategia para el Fortalecimiento Estadístico Territorial. Colombia. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Guia_construccion_interpretacion_indicadores.pdf

Farinós, Joaquín; Romero, Juan y Salom, Julia. (eds.) (2010) Cohesión e inteligencia territorial: Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones. Unviversitat de València.

Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. (2001). CEPAL. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4784/S0102117_es.pdf?sequence=1

Filardo, V. y Mancebo, Ma. E. (2013) Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos. CSIC y Facultad de Ciencias Sociales. Disponible en: http://www.ineed.edu.uy/sites/default/files/filardo_mancebo_2013_universalizar%20la%20educaci%C3%B3n%20media%20en%20uruguay.pdf

Modrego, Felix y Cazzuffi, Chiara. (2015) Desigualdad y crecimiento económico: contribuciones desde el desarrollo territorial. Rimisp. Disponible en: http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1434663450155CCazzuffi2015_04_24_Desigualdadycrecimiento_vfinal_editado.pdf

Moreno, Martín J. y Ferrazzi, Soledad. (2009). Las desigualdades socio-territoriales de la Provincia del Chaco: una primera proximación cuantitativa. X Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, San Fernando del Valle de Catamarca. Disponible en: http://www.aacademica.org/000-058/88.pdf

OPP en base a BCU, INE y otros. (2016) Producto Interno Bruto Regional 2008-2011 Principales resultados. Disponible en: http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Principales%20resultados%20PIBR%202008%202011_0.pdf

PNUD. (2014) El futuro en foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay. Disponible en: http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/undp-uy-cuaderno-dh-03.pdf

Rodríguez, A. (2011) Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay. Montevideo: Programa Uruguay Integra, OPP. Disponible en: http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Diagn%C3%B3stico%20de%20Cohesi%C3%B3n%20Territorial%20para%20Uruguay.pdf

Vilo, Mariana Elena. (2012) Nuevas funciones a escala local: asociación de municipios y desarrollo local. Universidad Nacional del Comahue, Facultad de Humanidades, Departamento de Geografía. Neuquén. Disponible en: http://igeopat.org/parrafosgeograficos/images/RevistasPG/2012_V11_2/18-4.pdf

Vincent, P. y Nion, A. (2014) Estado de la Cohesión Territorial en el Uruguay. Uruguay Integra – OPP en Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Indicadores%20Cohesi%C3%B3n_Programa%20Uruguay%20Integra.pdf

Anexo I

Tabla 5. Secciones censales con menor valor del Índice de Priorización Socio-Territorial (1er. cuartil). 2011

Posición	Departamento	Sección	Índice	Población
1	Cerro Largo	04	0,016388252	260
2	Cerro Largo	12	0,028113694	536
3	Tacuarembó	08	0,114909958	754
4	Tacuarembó	03	0,12171451	1588
5	Tacuarembó	04	0,165969127	594
6	Treinta y Tres	04	0,174350262	270
7	Tacuarembó	05	0,191492553	816
8	Rivera	06	0,242406621	1922
9	Cerro Largo	10	0,246608012	438
10	Maldonado	09	0,249711034	199
11	Salto	06	0,258632293	901
12	Artigas	03	0,262115673	341
13	Rivera	04	0,264528559	599
14	Lavalleja	05	0,271655128	454
15	Lavalleja	06	0,275043267	287
16	Rivera	02	0,281212476	1008
17	Artigas	06	0,292407466	1610
18	Cerro Largo	02	0,292857146	834
19	Salto	07	0,298347642	2478
20	Tacuarembó	13	0,2998144	1027
21	Rivera	07	0,300132154	1261
22	Río Negro	10	0,300782506	210
23	Lavalleja	07	0,318590979	446
24	Treinta y Tres	05	0,332399941	429
25	Cerro Largo	09	0,332789569	943
26	Paysandú	10	0,343655485	1137
27	Durazno	07	0,349230452	1941
28	Tacuarembó	02	0,352932576	2683
29	Tacuarembó	12	0,356895899	2300
30	Salto	10	0,357334277	657
31	Paysandú	09	0,359405556	465
32	Salto	09	0,368028474	402
33	Cerro Largo	07	0,368940942	1262
34	Rivera	03	0,371927344	8507
35	Artigas	02	0,372364057	215
36	Tacuarembó	07	0,373705157	3589
37	Florida	06	0,374505216	227
38	Colonia	09	0,376055905	169
39	Rocha	07	0,37846784	862
40	Durazno	10	0,379951106	1087
41	Paysandú	03	0,38211424	1900
42	Salto	05	0,383850136	779
43	Durazno	05	0,384227138	1067
44	Salto	03	0,385841782	22519
45	Rivera	08	0,387927972	5036
46	Río Negro	09	0,39305466	740
47	Cerro Largo	08	0,394625751	1384
48	Soriano	10	0,396970761	696
49	Paysandú	07	0,397599788	154
50	Lavalleja	03	0,403269788	312
51	Lavalleja	09	0,404145911	1131
52	Cerro Largo	11	0,407197038	1624
53	Artigas	04	0,407993412	612
54	Cerro Largo	05	0,41202356	4514
55	Tacuarembó	09	0,412212578	4651
56	Lavalleja	04	0,41302746	539
57	Durazno	03	0,415793264	163
58	San José	04	0,421454846	773

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, en base a Censo 2011 (INE)