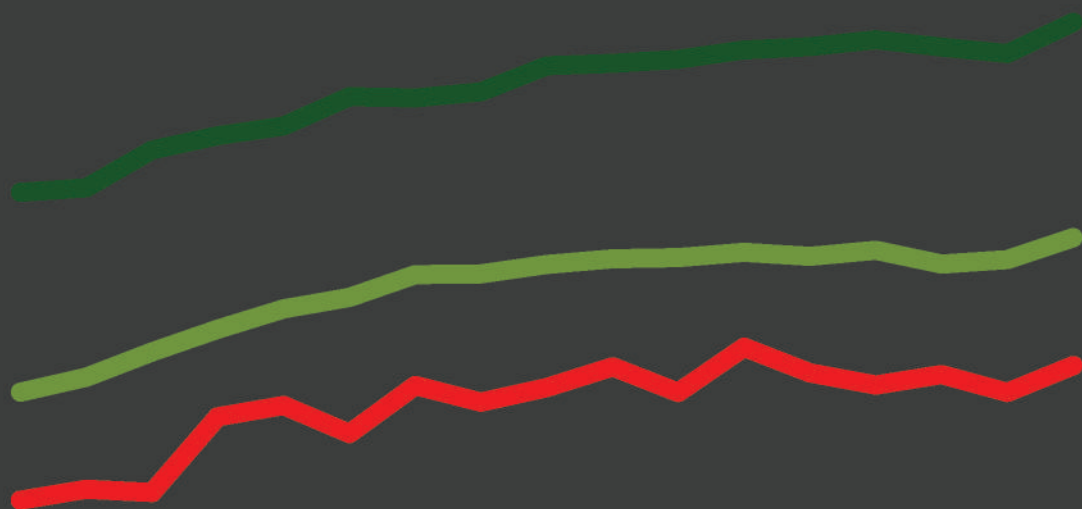


# Índice de desarrollo regional Uruguay

2006-2022

**IDERE-UY**  
**Informe 2024**



Adrián Rodríguez Miranda

Camilo Vial Cossani

Irene Centurión

Martín Pérez



# Índice de desarrollo regional Uruguay

2006-2022

**IDERE-UY**  
**Informe 2024**

**Adrián Rodríguez Miranda**

**Camilo Vial Cossani**

**Irene Centurión**

**Martín Pérez**



FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONÓMICAS  
Y DE ADMINISTRACIÓN



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

ÍNDICE DE DESARROLLO REGIONAL URUGUAY 2006-2022  
IDERE-UY INFORME 2024

© 2024, Adrián Rodríguez Miranda, Camilo Vial Cossani,  
Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración,  
Universidad de la República

Autores: Adrián Rodríguez Miranda, Camilo Vial Cossani, Irene Centurión y Martín Pérez  
Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración,  
Universidad de la República

Cómo citar: Rodríguez Miranda, A.; Vial Cossani, C.; Centurión, I.; y Pérez, M. (2024). *Índice de desarrollo regional Uruguay 2006-2022. IDERE-UY. Informe 2024*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.

Esta publicación es resultado del proyecto n.º 166.598, financiado por el Fondo María Viñas de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (convocatoria 2021).

Producción editorial: Doble clic · Editoras  
[www.dobleclic.uy](http://www.dobleclic.uy)  
[doble.clic.editoras@gmail.com](mailto:doble.clic.editoras@gmail.com)

ISBN: 978-9915-689-04-3

Montevideo, julio de 2024

# Contenido

Presentación.....	9
I. Conceptualización del desarrollo territorial y del IDERE.....	11
II. Metodología .....	13
a. Consideraciones previas .....	13
b. La elaboración del IDERE Uruguay.....	14
c. Consideraciones finales.....	18
III. Resultados generales del IDERE Uruguay .....	23
a. Una previa: panorámica del desarrollo regional en Uruguay .....	23
b. El desarrollo regional en Uruguay: IDERE 2022 .....	26
c. La evolución histórica reciente del IDERE Uruguay: 2006-2022.....	29
d. Una mirada a la evolución del desarrollo por grandes regiones .....	36
IV. Resultados por dimensiones del IDERE Uruguay .....	39
a. Educación .....	39
b. Salud .....	45
c. Bienestar y cohesión .....	49
d. Actividad económica.....	54
e. Instituciones.....	59
V. Una aproximación a las dimensiones género, ambiente y seguridad: IDERE-A .....	67
a. Género .....	68
b. Seguridad .....	72
c. Ambiente .....	76
VI. Efectos de la pandemia de COVID-19 .....	83
VII. Desafíos y agenda para el desarrollo territorial en Uruguay .....	91
a. Principales conclusiones .....	91
b. Reflexiones para el desarrollo territorial en Uruguay.....	99
Bibliografía .....	107
Anexo A. IDERE, IDERE-A y dimensiones por departamento .....	115
Anexo B. Fuentes y datos .....	125

## Lista de figuras

Figura 1. Dimensiones y variables consideradas en el IDERE y el IDERE ampliado ....	16
Figura 2. Criterios de selección de variables .....	17
Figura 3. Mapa del desarrollo regional según valores del IDERE 2022 .....	27
Figura 4. Evolución del valor promedio, máximo y mínimo del IDERE para los 19 departamentos entre 2006 y 2022 .....	30
Figura 5. Coeficiente de variación en la evolución del IDERE 2006-2022.....	32
Figura 6. ¿Convergencia entre departamentos en el IDERE en el período 2006-2022? .....	33
Figura 7. Tasa de variación en el IDERE Uruguay por departamento entre 2006 y 2022 .....	34
Figura 8. Relación entre la posición relativa de los departamentos según los valores del IDERE en 2006 y 2022 .....	34
Figura 9. Región metropolitana y centro-sur, evolución IDERE entre 2006 y 2022 ...	36
Figura 10. Región este, evolución IDERE entre 2006 y 2022 .....	37
Figura 11. Región oeste y litoral norte, evolución IDERE entre 2006 y 2022 .....	37
Figura 12. Región noreste, evolución IDERE entre 2006 y 2022 .....	38
Figura 13. Mapa dimensión educación según valores del IDERE 2022.....	41
Figura 14. Evolución de la Udelar en el interior del país (2000-2019).....	44
Figura 15. Mapa dimensión salud según valores del IDERE 2022 .....	46
Figura 16. Mapa bienestar y cohesión según valores del IDERE 2022.....	52
Figura 17. Mapa actividad económica según valores del IDERE 2022 .....	57
Figura 18. Mapa instituciones según valores del IDERE 2022.....	63
Figura 19. Mapa género según valores del IDERE-A 2022.....	71
Figura 20. Mapa seguridad según valores del IDERE-A 2022.....	73
Figura 21. Mapa ambiente según valores del IDERE-A 2022 .....	77
Figura 22. Cobertura de bosque nativo en Uruguay (2021-2022) .....	78
Figura 23. Evolución del valor promedio para los 19 departamentos del IDERE-UY y sus dimensiones en 2017-2022 (2019 = 100).....	84
Figura 24. Evolución del IDERE 2010-2022 y proyecciones mediante estimación logarítmica para 2019-2022 con datos prepandemia, tomando 10 y 5 años.....	85
Figura 25. Evolución de las dimensiones educación, actividad económica e instituciones 2010-2022 y proyecciones mediante estimación logarítmica para 2019-2022 con datos prepandemia, tomando 10 y 5 años .....	86
Figura 26. Evolución de las dimensiones salud y bienestar y cohesión 2010-2022 y proyecciones mediante estimación logarítmica para 2019-2022 con datos prepandemia, tomando 10 y 5 años .....	88

## Lista de tablas

Tabla 1. Resultados del IDERE Uruguay global y por dimensión en 2022 y evolución 2006-2022 .....	28
Tabla 2. Evolución del IDERE Uruguay 2006-2022.....	31
Tabla 3. Orden relativo (ranking) según IDERE Uruguay en 2006 y 2022 .....	35
Tabla 4. Dimensión educación, año 2022 y evolución 2006-2022.....	40
Tabla 5. Dimensión salud, año 2022 y evolución 2006-2022 .....	47
Tabla 6. Dimensión bienestar y cohesión, año 2022 y evolución 2006-2022 .....	51
Tabla 7. Dimensión actividad económica, año 2022 y evolución 2006-2022.....	55
Tabla 8. Dimensión instituciones, año 2022 y evolución 2006-2022 .....	62
Tabla 9. Comparación entre resultados globales del IDERE y el IDERE-A para 2022 .....	68
Tabla 10. Dimensión género, año 2022 y evolución 2006-2022 .....	70
Tabla 11. Dimensión seguridad, año 2022 y evolución 2006-2022.....	74
Tabla 12. Dimensión ambiente, año 2022 y evolución 2006-2022.....	79





# Presentación

El índice de desarrollo regional (IDERE) para Uruguay es resultado de una acumulación de años de trabajo que tiene como antecedentes directos un índice calculado para Chile (Vial, 2016); la elaboración de un índice piloto para los departamentos de Uruguay y las regiones de Chile, publicado en 2018 (Rodríguez Miranda y Vial, 2018); y un estudio comparado para medir el desarrollo regional en varios países latinoamericanos, que siguió similar metodología (Rodríguez Miranda y Vial, 2021). Esta acumulación da lugar a la presente publicación, que se elaboró en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Fondo María Viñas de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).<sup>1</sup>

En el país hay antecedentes recientes de indicadores que aproximan dimensiones del desarrollo, respondiendo a diferentes lógicas de construcción desde el punto de vista conceptual y metodológico. Rodríguez Miranda (2006) proponía un indicador de desarrollo endógeno para la década de los noventa, mediante la aproximación de variables de capital social, productivas, educativas y de conectividad. Más recientemente, Rodríguez Miranda *et al.* (2017) calcularon un indicador de desarrollo económico territorial que tiene tres componentes: el producto interno bruto (PIB) per cápita, la cantidad de empresas por habitante y un indicador de cohesión territorial (ICT) (Rodríguez Miranda, 2011b), que resume variables socioeconómicas y educativas. Por otro lado, se puede mencionar el índice de competitividad departamental (Horta *et al.*, 2017), que considera varias dimensiones enfocadas desde la perspectiva de la competitividad (entre otras, gobierno departamental, empresas, perfil productivo, infraestructuras, variables socioeconómicas, recursos naturales y demografía). Un indicador similar a este es el indicador de competitividad regional (ICR) (Barrenechea y Troncoso, 2008). Finalmente, Aboal *et al.* (2018) presentan un indicador de desarrollo departamental que toma en cuenta diferentes dimensiones, como seguridad, infraestructuras, variables socioeconómicas, de salud, educativas y de mercado de trabajo.

La diferencia entre las distintas propuestas que se han elaborado de indicadores de desarrollo departamental radica en el enfoque conceptual que está detrás de cada estudio y en la metodología de construcción del índice

1 FMV-ANII, convocatoria 2021, proyecto n.º 166.598.

en cuestión, lo que determina cómo se tratan los datos, cómo se agrupan los indicadores y cómo se los interpreta. A pesar de las diferencias señaladas, es interesante la constatación de regularidades importantes. En concreto, los departamentos del sur, sobre todo los de la costa sur con eje en Montevideo, suelen situarse en las zonas altas de los *rankings*, mientras que los departamentos del norte y del noreste suelen ocupar los últimos lugares o, al menos, posiciones menos favorecidas. Este resultado justifica la necesidad de poner más atención a la dimensión territorial del desarrollo en Uruguay, cuestión que el IDERE Uruguay, elaborado por un equipo de la Universidad de la República (Udelar), se plantea analizar en forma sistemática, con una propuesta de medición y reconstrucción de la información de 2006 a 2022 (dada la disponibilidad de información al momento de cierre de los cálculos para esta publicación), con el compromiso de mantener una actualización periódica de aquí en más. Se invita a visitar el sitio web del IDERE Uruguay, donde se puede consultar la información y realizar diferentes análisis orientados a un público amplio, académico y no académico.<sup>2</sup>

El IDERE Uruguay tiene el propósito de posicionarse como una herramienta útil, construida a partir de datos de diferentes fuentes oficiales, que se puede —y se debe— contrastar y complementar con otros insumos para tener una concepción más integral de un fenómeno tan complejo, cambiante y polisémico como el desarrollo regional. Si bien no es posible reducir la complejidad del desarrollo a un número, el IDERE nos puede informar a escala departamental sobre las trayectorias históricas, las tendencias emergentes y los cambios de rumbos, así como dar señales de atención o alerta y ayudar a identificar desafíos y oportunidades, aspectos que se deberán confirmar —y situar en su justa medida— a partir de una contextualización con otra información disponible en los territorios en estudio. El aporte del IDERE radica en contribuir con un insumo robusto, desde la academia, a una discusión sobre el estado del desarrollo en los departamentos del país, con el objetivo de situar a la dimensión territorial del desarrollo en un lugar de relevancia en la agenda pública.

---

2 <https://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/IDERE/>

# I. Conceptualización del desarrollo territorial y del IDERE

Las teorías tradicionales del desarrollo se enfocaban en estudiar las interacciones y comparaciones entre países (So, 1991). Sin embargo, desde finales de la década de 1980, se comenzó a incorporar de forma importante la dimensión territorial en los estudios del desarrollo, sobre todo en Europa y Estados Unidos (Benko y Lipietz, 1994). La consideración del territorio como categoría relevante recuperó el papel clave de los factores extraeconómicos en los procesos de desarrollo económico, a través de una mirada contextualizada que pone de relieve los factores históricos, culturales e institucionales. Desde esta perspectiva, las teorías del desarrollo territorial endógeno lo presentan como un proceso orientado al cambio, que busca satisfacer las necesidades y demandas de una población local a través de la participación de la comunidad (Vázquez Barquero, 1988), lo que habilita a que cada territorio pueda transitar un sendero propio de desarrollo a construir.

En este documento se asume un enfoque del desarrollo territorial ligado al objetivo de la acción y la transformación social, basado en la construcción de capacidades para que los actores individuales y colectivos puedan organizarse e interactuar para llevar adelante estrategias cuya finalidad es mejorar la calidad de vida y el bienestar de la sociedad local (Albuquerque *et al.*, 2008; Costamagna y Larrea, 2017). En este sentido, el desarrollo territorial es un proceso que involucra transformaciones estructurales en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, pero orientado por la propia comunidad que habita un territorio específico, por lo que dichas transformaciones, sus características y grado, dependen de cada territorio, reconociendo la multiplicidad de modos de desarrollo (Magri *et al.*, 2015). Dentro de esta visión, el IDERE busca ser una herramienta para contribuir al necesario debate sobre el desarrollo territorial en Uruguay, sus posibilidades y las acciones y estrategias a desarrollar en clave participativa, público-privada y multinivel.

La noción de desarrollo territorial y su componente endógeno se vinculan a los activos intangibles de los territorio y a la capacidad de los actores locales para acordar, impulsar y sostener estrategias de desarrollo (Becattini, 2006; Albuquerque, 2015). Los territorios cuentan con diferentes acervos de recursos, tangibles (infraestructuras, recursos naturales y capital físico, entre otros) e intangibles (conocimiento, saber hacer local, redes y esquemas de gobernanza, cooperación, capital social, entre otros), en función de los cuales los

actores (públicos y privados) deben buscar, de acuerdo con sus capacidades, la mejor estrategia para realizar el potencial de desarrollo de cada territorio particular (Nijkamp, 2016; Camagni, 2009). A su vez, el contexto actual de la globalización y los nuevos retos para el desarrollo, incluyendo eventos como la reciente pandemia de COVID-19, exigen cada vez más que los territorios —además del lugar que debe ocupar la política pública— sean innovadores y creativos en sus respuestas y estrategias, por lo que resultan fundamentales las capacidades individuales y colectivas de los actores locales (Vázquez Barquero y Rodríguez Cohard, 2019).

En línea con lo planteado, como señala Rodríguez Miranda (2014), la importancia del carácter endógeno en el desarrollo territorial establece claramente un puente con el enfoque del desarrollo como capacidades, en el sentido de Amartya Sen (1985, 1999). El papel protagónico y fundamental de los actores sociales, económicos y políticos del territorio en la construcción y la gestión de una estrategia de desarrollo está supeditado a las capacidades de las personas y unidades productivas (en lo individual) y, sobre todo, a las capacidades de la sociedad y economía local (en lo colectivo) para generar iniciativas propias de cambio, gestionando de la mejor forma posible las dificultades y las oportunidades dadas por los factores exógenos (Rodríguez Miranda, 2014).

Desde un marco conceptual como el que se asume no se postula que es posible captar en medidas sintéticas, sujetas a limitada disponibilidad de información, la complejidad del proceso de desarrollo territorial. Así, el IDERE no viene cargado de tal pretensión. Por el contrario, intenta aportar información útil para disparar discusiones relevantes que lleven a movilizar los activos tangibles e intangibles del territorio y a construir proyectos locales de desarrollo que contribuyan también al desarrollo nacional. Para esto, el IDERE, como toda medida que aproxime capacidades o condiciones para el desarrollo, debe interpretarse en el contexto de otras informaciones, estudios y análisis que refieran a la especificidad de cada territorio. Su carácter multidimensional permite desagregar resultados en clave de diversas agendas para el desarrollo de los departamentos, agendas de transformación económica, social, educativa, sanitaria, institucional, de seguridad, ambiental y de género. Esto ayuda a visualizar al desarrollo como un proceso complejo, que requiere de acciones e interacciones en múltiples dimensiones. A partir de una base sólida —tanto como lo permite la información con la que se cuenta—, el IDERE pretende abrir estas discusiones y complejizar el debate para enriquecer las posibilidades de construcción de capacidades y visiones de desarrollo para el país y sus territorios.

## II. Metodología

### a. Consideraciones previas

Los aspectos metodológicos se derivan del marco conceptual antes planteado y se adopta una concepción de desarrollo estrechamente vinculada al enfoque de las capacidades humanas introducido por Sen (1985), privilegiando una perspectiva territorial. El desarrollo se entiende como la expansión de las capacidades humanas, que implica una ampliación de las oportunidades que tienen las personas para ejercer su libre elección con el fin de lograr sus objetivos en una variedad de áreas que consideran vitales para sus vidas (Sen, 1999). Para Sen, no es posible ofrecer una lista taxativa e inequívoca de las capacidades básicas, porque, si se pudiera confeccionar tal lista, esta debería ser realizada por cada comunidad (o, incluso, cada persona) de acuerdo con los fines que considere valiosos. Otros autores, como Nussbaum (2003), elaboran una propuesta de listado de capacidades básicas. Esto ha generado debate sobre la posibilidad de medir el desarrollo desde esta mirada. Sin embargo, el propio Sen (2020), en el *Informe sobre desarrollo humano 2020*, en un artículo titulado “El desarrollo humano y Mahbub ul Haq”, cuenta cómo Mahbub ul Haq lo convenció de la pertinencia de crear el índice de desarrollo humano (IDH), asumiendo que con esa medición no se iba a dar cuenta nunca de todos los aspectos que involucra la noción de desarrollo como libertad, pero que tenía mucho más que ofrecer sobre el desarrollo para las personas y los países que la única y hegemónica medición por medio del PIB. Con esa misma filosofía en este documento se pretende, a través del IDERE, aportar una excusa para abrir la caja de pandora del desarrollo y discutir sobre los múltiples aspectos que afectan las vidas de las personas en los territorios del país.

Un trabajo de referencia en la medición del desarrollo es el que realizan Stiglitz et al. (2009) a pedido de la comisión gubernamental francesa sobre la medición del desempeño económico y el progreso social (Commission sur la Mesure de la Performance Économique et du Progrès Social). A partir de este trabajo se propone medir nueve áreas clave de desarrollo: condiciones materiales, salud, educación, actividades personales (incluido el trabajo), participación política y gobernabilidad, relaciones sociales, entorno, seguridad (tanto física como económica) y medidas subjetivas de calidad de vida.

También se destaca la iniciativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre el *better life index* (índice de mejor vida), lanzado en 2011, que agrupa indicadores, por un lado, en dimensiones asociadas al bienestar actual de las sociedades de los países analizados (midiendo valores promedio y también medidas de desigualdad) y, por otro lado, en dimensiones que refieren a recursos que contribuyen al bienestar futuro (OCDE, 2020). Para medir el bienestar actual, las dimensiones son: ingreso y riqueza, trabajo y empleo de calidad, vivienda, salud, conocimiento y habilidades, calidad ambiental, bienestar subjetivo, seguridad, balance entre vida y trabajo, relaciones sociales y compromiso cívico. Los cuatro recursos para asegurar el futuro son: capital humano, capital natural, capital social y capital económico.

Otra iniciativa internacional es el índice de progreso social, impulsado desde 2014 por Social Progress Imperative, que agrupa indicadores en tres grandes áreas: necesidades básicas humanas (agua y saneamiento, vivienda y servicios básicos, seguridad personal y nutrición y cuidados médicos básicos), fundamentos del bienestar (acceso al conocimiento básico, acceso a las tecnologías de la información y comunicación [TIC], salud y calidad ambiental) y oportunidad (derechos personales, libertad personal y de elección, inclusión, acceso a educación superior).

Para el caso de América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015, 2017) calcula un indicador de desarrollo regional para ocho países (México, Chile, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia), considerando diez variables para conformar un índice sintético: porcentaje de población rural, tasa de ocupación, PIB, tasa de analfabetismo, población con educación superior, tasa de mortalidad infantil, esperanza de vida, tasa de homicidios, viviendas sin agua interior y hogares con computador.

Finalmente, Rodríguez Miranda y Vial (2021) proponen una versión del IDERE para América Latina, que sirve de inspiración para la presente propuesta del IDERE Uruguay.

## **b. La elaboración del IDERE Uruguay**

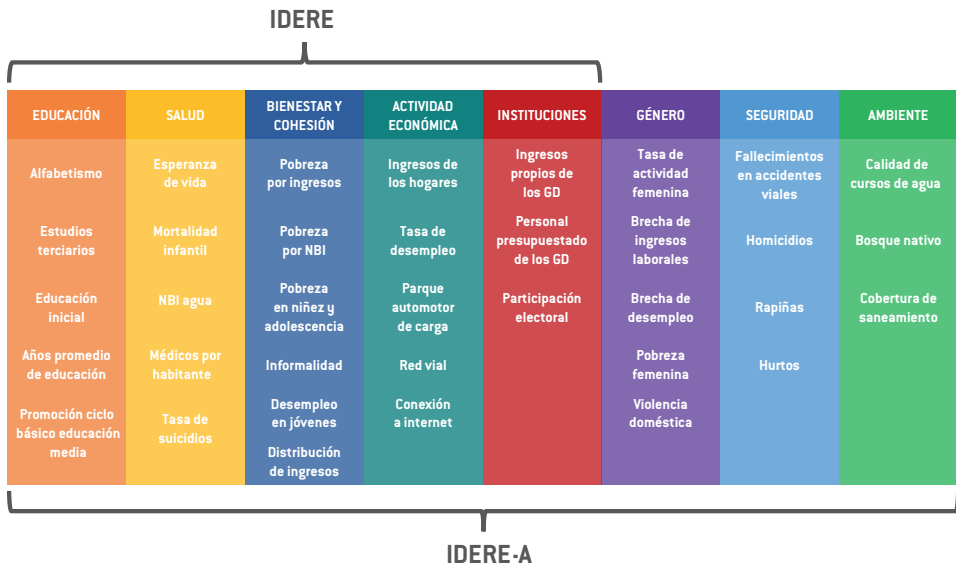
### **Las dimensiones del desarrollo regional**

Las decisiones tomadas para la elaboración del IDERE Uruguay se basaron en investigaciones previas de Rodríguez Miranda y Vial (2018, 2021) y Vial (2016), que identifican dimensiones relevantes para el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana. En dichas investigaciones se realizó una revisión de la literatura especializada y se llevaron adelante procesos de consulta a expertos de Latinoamérica. En Vial (2016) se consultó, en 2015 y en dos etapas, a 62 expertos en desarrollo regional de Chile. En Rodríguez Miranda y Vial (2018) se realizó, en 2017, un taller de expertos en Uruguay, con el apoyo

del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial del Espacio Interdisciplinario de la Udelar, para el cual fueron convocados 15 especialistas en temas de desarrollo territorial. En este taller se trabajó en dos grupos con dinámicas para determinar las dimensiones prioritarias a incluir en un índice de desarrollo regional. Los resultados se discutieron en plenario y, luego de una semana, se les enviaron los resultados a los participantes y se les dio la oportunidad de modificar su opinión en forma individual, a la luz de la experiencia y los resultados del taller. A su vez, también durante 2017, se realizó una encuesta digital, con el apoyo de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo (RIED), donde participaron 210 expertos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y otros países América Latina. Estas dos actividades fueron el insumo para determinar las dimensiones del IDERE piloto construido para Uruguay y Chile (Rodríguez Miranda y Vial, 2018). Finalmente, se convocó a un equipo de investigación para evaluar, durante 2018 y 2019, todo el proceso llevado adelante hasta ese momento y definir las dimensiones a utilizar en una versión del IDERE a escala latinoamericana. Un equipo técnico de investigadores, provenientes de la Universidad Autónoma de Chile, la Universidad de República (Uruguay), la Universidad Nacional Tecnológica-Facultad Buenos Aires (Argentina), la Universidad de Guadalajara (México), la Fundación Getúlio Vargas (Brasil), la Universidad de los Andes (Colombia), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo (El Salvador) y el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (Paraguay), determinó en sucesivas instancias de talleres internos las dimensiones finales del IDERE LATAM (Rodríguez Miranda y Vial, 2021).

A partir de todo este proceso, desarrollado entre 2015 y 2019, es posible reconocer cinco dimensiones con amplio consenso entre las diferentes instancias de consulta a expertos y en las propuestas y antecedentes revisados sobre medición del desarrollo. Estas dimensiones son: educación, salud, economía, bienestar y cohesión e instituciones. En un segundo escalón, representando una agenda emergente en la valoración del desarrollo y las políticas públicas, aparecen tres dimensiones adicionales: ambiente, seguridad y género. Adicionalmente, las cinco primeras dimensiones mencionadas son aquellas en las que los gobiernos departamentales han construido más agenda y tienen mayor incidencia con sus políticas y acciones. De esta forma, el IDERE Uruguay queda compuesto por las dimensiones educación, salud, bienestar y cohesión, economía e instituciones y, por otro lado, se calcula un índice ampliado, el IDERE-A, que considera a las ocho dimensiones (incorporando a las otras tres). Todas las dimensiones en todos los casos ponderan de manera uniforme entre sí. La figura 1 muestra las dimensiones y las variables que componen el IDERE y el IDERE-A para Uruguay.

**Figura 1. Dimensiones y variables consideradas en el IDERE y el IDERE ampliado**



Fuente: Elaboración propia.

## Las cinco dimensiones del IDERE

- **Educación:** Se concibe como la capacidad de los habitantes de una región para acceder a una educación de calidad, que promueva el conocimiento y la cultura y amplíe el rango de oportunidades para la vida adulta.
- **Salud:** Se entiende como la capacidad de la población de disfrutar de una vida duradera y saludable, tanto desde el punto de vista físico como mental.
- **Bienestar y cohesión:** Se concibe como una dimensión integral que abarca diversos indicadores de calidad de vida y equidad social.
- **Actividad económica:** Entendida como la posibilidad de los habitantes de una región para vivir en un entorno cuya economía sea sana y estable, que promueva oportunidades laborales y permita acceder a bienes y servicios que aseguren una calidad de vida apropiada.
- **Instituciones:** Entendida como la fortaleza institucional en el nivel subnacional para generar reglas de juego y contextos favorables para el desarrollo.



## Las tres dimensiones que amplían la mirada: IDERE-A

- **Género:** Se entiende como la capacidad de mujeres y hombres para experimentar de manera equitativa las diversas oportunidades sociales, económicas y culturales de su entorno.
- **Seguridad:** Entendida como la capacidad que tiene la población de un territorio para vivir en un entorno seguro y confiable, que permita el desarrollo de las actividades sociales, culturales y económicas.
- **Ambiente:** Entendido como la posibilidad que tienen los habitantes de una región para vivir en un contexto que permita satisfacer sus necesidades actuales, sin comprometer las de las futuras generaciones, en una relación armónica entre desarrollo y medioambiente.

## Selección de variables

La elección de las variables que componen cada dimensión se realizó a partir del análisis de la información disponible y de la reflexión conceptual y práctica sobre la pertinencia de cada una dentro del contexto del país y en el período analizado.

**Figura 2. Criterios de selección de variables**

<b>Pertinencia</b>	Los indicadores seleccionados deben ser coherentes, relevantes y pertinentes, relacionándose con las capacidades y oportunidades definidas para cada dimensión. Se entiende así que mientras más se cumpla con tales indicadores, mayores serán las posibilidades de acceder a dichas capacidades y oportunidades.
<b>Confiabilidad de la información</b>	Las fuentes de información deben ser confiables y no responder a intereses de ciertos grupos. En consecuencia, se tomó la decisión de utilizar sólo fuentes oficiales o producidas por organizaciones de reconocida trayectoria.
<b>Accesibilidad</b>	La información debe ser pública, de fácil acceso y expuesta de manera clara, a fin de evitar errores de interpretación.
<b>Oportunidad y periodicidad</b>	La información seleccionada debe, por una parte, reflejar una realidad reciente (o cercana al año de recolección de datos) y, por otra, tener una periodicidad anual, bienal o, como máximo, trienal.
<b>Disponibilidad</b>	La información debe estar disponible a nivel subnacional, o sea, por departamento.

<b>Reflejo de resultados</b>	La información reunida debe mostrar resultados concretos y observables.
<b>Datos objetivos</b>	Se opta por considerar datos objetivos, excluyendo variables relativas a percepción ciudadana.
<b>Coherencia estadística</b>	La información recolectada debe ser coherente: 1) a lo largo del tiempo, cuando se trata de una misma unidad de análisis, y 2) entre unidades de análisis en un mismo año. Es decir, los datos no deben expresar volatilidades excesivas o comportamientos anormales.

Fuente: Elaboración propia.

Un primer aspecto para señalar es que la disponibilidad de la información siempre constituye una limitación, debido a que las variables seleccionadas tienen que estar disponibles en todo el período y para todos los departamentos, así como asegurar continuidad hacia adelante en la periodicidad de su cálculo para la actualización futura del IDERE.

Partiendo de cerca de un centenar de variables, se llegó a una lista reducida de 57 variables, de las cuales se terminaron descartando 21 y quedaron finalmente 36 (24 variables integran las 5 dimensiones del IDERE y se suman 12 variables para conformar las 3 dimensiones adicionales que conforman el IDERE-A). Para la selección de las variables se siguieron las recomendaciones de la literatura sobre construcción de indicadores (OCDE, 2008; EUROSTAT, 2011; IMF, 2012). En la figura 2 se puede ver un resumen de los criterios utilizados.

## c. Consideraciones finales

En la dimensión educación se consideran variables que son frecuentemente utilizadas en las comparaciones internacionales. Estas son: alfabetismo, años promedio de educación formal de la población mayor de 24 años, porcentaje que alcanza estudios terciarios en la población mayor de 24 años y tasa de asistencia a educación preescolar entre 3 y 5 años. A esto se le agrega el porcentaje de promoción en el ciclo básico de educación media pública. Una crítica que en general aplica a los estudios que se basan en estas variables es que en su mayoría reflejan cobertura y acceso, pero no muestran aspectos de calidad de la educación.

En la dimensión salud, siguiendo la propuesta de Rodríguez Miranda y Vial (2018), además de considerar variables que refieren a las condiciones físicas de la salud, se incluyó la variable suicidios, como proxy de salud mental. Esto incorpora un problema presente en el país, que matiza la visión más positiva

que se puede tener al mirar la evolución de indicadores típicos para dar cuenta de la salud, que también se incluyen, como la mortalidad infantil o la esperanza de vida al nacer. Los otros dos indicadores que componen esta dimensión son la cantidad de médicos por habitante y el porcentaje de hogares con necesidad básica insatisfecha de acceso a agua potable.

En la dimensión bienestar y cohesión se considera la pobreza medida por ingresos (porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza), la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas (NBI) (porcentaje de población con al menos una NBI), la pobreza en la niñez y la adolescencia (porcentaje), la informalidad en el mercado de trabajo (porcentaje del total de ocupados), el desempleo en la población joven (cociente entre desempleo de la población de 14 a 29 años y el desempleo total) y la distribución del ingreso de los hogares (coeficiente de Gini).

En la dimensión actividad económica se considera el ingreso per cápita de los hogares (la relación entre el valor para el departamento y el promedio país), la tasa de desempleo, la participación del departamento en el parque automotor de carga profesional del país (porcentaje), el porcentaje de hogares con conexión a internet (banda ancha) y la extensión de la red vial (kilómetros por superficie).

En la dimensión instituciones se consideran tres variables. Por un lado, el porcentaje del presupuesto de los gobiernos departamentales que representan los ingresos propios (es decir, que no son transferencias del gobierno nacional) y el porcentaje del personal presupuestado de dichos gobiernos. Se asume que hay mayor fortaleza institucional en los gobiernos departamentales que cuentan con mayor autonomía financiera —lo que también implica capacidad de planificación, recaudación y gestión—, así como en los que cuentan con mayor porcentaje de personal de carrera y memoria institucional (versus la predominancia de contratos por el período administrativo de gobierno). Por otro lado, se considera la participación de la ciudadanía en las elecciones departamentales. Por falta de información, esta dimensión no incluye otros aspectos relacionados con la confianza, la cultura de la cooperación, la asociatividad o el capital social, por ejemplo.

En la dimensión género se considera la tasa de actividad femenina, la brecha en el ingreso laboral entre mujeres y hombres, la brecha de desempleo, el porcentaje de mujeres pobres por ingreso y las denuncias de violencia doméstica en relación con la población. Salvo este último indicador, los restantes se vinculan, de diferentes formas, con el mercado de trabajo y la esfera económica. No fue posible incluir otros aspectos, por lo que existe el sesgo señalado.

En la dimensión de seguridad se incluyen los delitos, como las rapiñas, hurtos y homicidios, en relación con la población, así como los fallecidos en accidentes viales, también en relación con los habitantes.

Por último, la dimensión ambiente se compone de tres indicadores: la calidad del agua medida en los cursos de agua superficiales (mediante

procesamiento de información de la Dirección Nacional de Medio Ambiente [DINAMA]), la proporción de superficie con bosque nativo sobre la superficie total departamental y la cobertura de saneamiento en la población. La aproximación a la dimensión ambiental es claramente parcial. Recoge al menos para el recurso agua la recomendación de Stiglitz *et al.* (2009), que plantean que los aspectos ambientales merecen un monitoreo basado en indicadores físicos que muestren en forma clara la proximidad a niveles peligrosos de daño ambiental. Deja muchos aspectos sin medir por falta de información, por ausencia total o sin una disponibilidad adecuada para ser incorporada en el cálculo del IDERE-A. La cobertura de saneamiento es una variable que podría ubicarse también en la dimensión salud. No obstante, se incluye en la dimensión ambiental, considerando la contaminación que supone la falta de tratamiento de las aguas residuales. Por otro lado, muchas veces las dimensiones pueden solaparse, la nueva visión sobre la salud como la interrelación entre salud humana, animal y ambiental (potenciada por el evento de la pandemia de COVID-19) es un claro ejemplo de esto.

La información cargada para elaborar las variables y calcular las dimensiones y los valores finales del IDERE Uruguay y el IDERE-A se corresponde con la disponible en 2023, cuando se cerró la recopilación de datos.

## Método de normalización y ponderación de las variables

Todas las variables se estandarizan entre 0 y 1 mediante el método *min-max*, según la siguiente fórmula:

$$x'_{ij} = \frac{x_{ij} - \min(x)}{\max(x) - \min(x)}$$

Donde:

$x$  es una variable (por ejemplo, años promedio de educación de la población).

$x_{ij}$  es el valor de la variable  $x$  en el departamento  $i$  en el año  $j$ .

$\min(x)$  es el valor mínimo de la variable  $x$  en todo el período 2006-2022 para todos los departamentos.

$\max(x)$  es el valor máximo de la variable  $x$  en todo el período 2006-2022 para todos los departamentos.

$x'_{ij}$  es el valor estandarizado de la variable  $x_{ij}$  (varía entre 0 y 1).

$i = 1, \dots, 19$

$j = 2006, \dots, 2022$

También se considera la polaridad de las variables, de modo que todas se expresen de 0 a 1 en escala positiva. Por ejemplo, un indicador como la tasa de pobreza o la mortalidad infantil, a mayor valor incide negativamente sobre la dimensión respectiva (variables con polaridad negativa), mientras que

un indicador como el ingreso de las personas o los años promedio de educación, a mayor valor incrementa el valor de la dimensión (polaridad positiva). En suma, todas las variables se expresan entre 0 y 1, siendo 1 el mejor valor posible.

Los valores máximos y mínimos para considerar en cada variable fueron contruidos de acuerdo con los siguientes criterios, en orden de prioridad y en función de la disponibilidad de datos:

- Siguiendo estándares teóricos, técnicos o normativos. Por ejemplo, parámetros técnicos sobre la calidad de los cursos de agua o la definición normativa de fijar como máximo 100% de población alfabetizada.
- Estándares mundiales de mejor desempeño (en el período 2006-2022). Por ejemplo, para años promedio de educación formal en la población mayor de 24 años el máximo de referencia es Alemania, con 14 años.
- Valores observados (mínimos y máximos) de la propia muestra de datos del IDERE Uruguay, ajustando con -25% a los límites mínimos y aumentando en +25% a los máximos (con el objeto de evitar que las unidades estudiadas tomen los valores extremos de 0 y 1).

En el anexo A se puede ver el detalle de la descripción de las variables de cada dimensión, junto con las fuentes de información y los máximos y mínimos definidos para la normalización.

En cuanto a la ponderación del IDERE Uruguay y el IDERE-A, se considera, como se señaló antes, una ponderación uniforme para todas las variables para agregarse en dimensiones y, luego, nuevamente una ponderación uniforme de las dimensiones para agregarse en el índice sintético final. A su vez, se utiliza para promediar, en todos los casos, la media geométrica. Esto se fundamenta en que esta forma de calcular la media es menos sensible a casos extremos y diferencias en la distribución de las variables que se promedian. Conceptualmente, premia los desempeños más balanceados entre variables para conformar las dimensiones y entre dimensiones para conformar el IDERE. Es decir, se castigan los casos en los que se tienen muy buenos desempeños en una variable o dimensión, pero muy malos en otras, asumiendo que no hay sustituibilidad perfecta de componentes en términos de evaluar el desarrollo.

## Interpretación de los resultados del IDERE Uruguay

El IDERE Uruguay, como cualquier índice sintético, arroja resultados que se pueden expresar en un número por departamento, ordenable en el contexto del país en forma de *ranking*. Si bien esta forma de presentación es una herramienta comunicacional poderosa, que puede marcar agenda, promover el debate público y ser muy útil como información comparativa, se considera que es más adecuado leer los resultados del IDERE en categorías o rangos de

desarrollo. La herramienta se vuelve mucho más robusta en una comparación entre la pertenencia a categorías (del tipo alto, medio y bajo) que en las comparaciones de diferencias de decimales entre los valores absolutos del índice en un *ranking* de 19 departamentos. En este sentido, el IDERE de un departamento puede variar en 0,01 y eso afectar su posición en el *ranking*. Pero si se mira el nivel de desarrollo que ocupa en categorías, lo más probable es que siga reportando el mismo nivel de desarrollo relativo (alto, medio o bajo, por ejemplo).

Por ello, por más que se presenta el *ranking* y el detalle de los valores del índice por departamento, se sugiere prestar más atención a la propuesta de categorizar a los departamentos en cuatro niveles: alto, medio-alto, medio-bajo y bajo. Esta clasificación se realiza tomando en cuenta la distribución de la muestra de los 19 departamentos en cada año, considerando los cuartiles de la distribución.

Por lo tanto, el criterio de clasificación para los niveles de desarrollo pautados para el IDERE y sus dimensiones es el siguiente:

- Alto:  $\geq$  percentil 75%
- Medio-alto:  $\text{percentil } 75\% > x \geq \text{percentil } 50\%$  [mediana]
- Medio-bajo:  $\text{percentil } 50\%$  [mediana]  $> x \geq \text{percentil } 25\%$
- Bajo:  $\text{percentil } 25\% > x$

Una consideración final, que es válida para todos los capítulos, es que cuando se hace referencia al promedio de los 19 departamentos este valor no coincide con el valor para el total país, porque da cuenta de los desempeños individuales de los departamentos y refiere a su promedio, mientras que el total nacional sería equivalente a un promedio ponderado por la población (donde, por ejemplo, Montevideo tiene el mayor peso).

## III. Resultados generales del IDERE Uruguay

### a. Una previa: panorámica del desarrollo regional en Uruguay

La República Oriental del Uruguay se encuentra en América del Sur entre dos gigantes, limita al noreste con Brasil (estado de Rio Grande do Sul) y al oeste y suroeste con Argentina (a través del río Uruguay y el Río de la Plata). Cuenta con una amplia costa al sur sobre el Río de la Plata y el océano Atlántico. El país se encuentra dividido políticamente en 19 departamentos y 125 municipios (de los cuales 13 comenzaron su primera gestión en el período 2020-2025). Mientras la división en departamentos abarca todo el territorio nacional y tiene una larga historia, la creación del tercer nivel de gobierno data de 2009, con la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (Ley 18.567 y su actualización, Ley 19.272).

La municipalización de Uruguay es incompleta, dicho generosamente, ya que no alcanza a todo el territorio nacional. Solo 3 de los 19 departamentos se encuentran completamente municipalizados (Canelones, Maldonado y Montevideo), por lo que el territorio con municipios apenas supera un 30% de la superficie del país, con una alta concentración en la franja sur, el litoral y en algunas zonas en el noreste del país (Chasqueti *et al.*, 2018). Por lo tanto, para enfocarnos en la posibilidad de generar políticas locales de desarrollo y articular acciones con la política nacional, el departamento es, sin duda, la unidad político-administrativa más relevante, dada esta situación de escasa cobertura de la municipalización, la falta de autonomía real del municipio (de competencias y de recursos) y, en general, su debilidad, dentro de un proceso que muestra como principal activo (y nada menor) la elección del concejo y el alcalde por sufragio universal.

Según el censo del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 2011, la población del país era de algo menos de 3.300.000 habitantes, mientras que el censo de 2023 registró aproximadamente 3.450.000 habitantes, lo que indica una tasa de crecimiento intercensal de apenas un 1%. Esta población sitúa a Uruguay como una economía pequeña por tamaño de mercado en la región y en el concierto internacional. No obstante, el país tiene una superficie de algo más de 176.000 kilómetros cuadrados, un tamaño mediano en el contexto de

otras regiones del mundo, que parece pequeño en el Cono Sur por la comparación con sus vecinos de dimensión continental. En efecto, en superficie, Uruguay es casi un tercio de Francia, algo más de un tercio de España, cerca del 60% del territorio de Italia, casi dos veces el tamaño de Portugal, algo más de cuatro veces el tamaño de Dinamarca y Holanda y cerca de seis veces el tamaño de Bélgica. Por lo tanto, en términos de superficie no es poco el desafío de llevar el Estado y las políticas públicas a todo el territorio y ofrecer posibilidades de desarrollo a todos los habitantes. Este desafío se ve complejizado por la baja densidad poblacional, que hace más caro llevar los servicios y las políticas a los territorios más alejados y menos poblados, así como también genera mayores dificultades para construir mercados y oportunidades de empleo y desarrollo en esas regiones. A su vez, la baja densidad correlaciona con una alta concentración, ya que cerca de un 40% de la población vive en el departamento de Montevideo y dicho porcentaje se aproxima al 60% si se incluyen los departamentos de Canelones y San José.

No es por casualidad que la política de cohesión social y territorial de la Unión Europea establece como unos de sus principios básicos para la cohesión, por un lado, compensar las diferencias en materia de densidad y, por otro, conectar territorios para superar las distancias (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008), para lo cual cuenta con instrumentos potentes orientados a la integración de los mercados y a mejorar el nivel de vida de las regiones rezagadas. En su *Libro verde sobre la cohesión territorial*, la Unión Europea propone transformar la diversidad en un punto fuerte (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008). Este objetivo podría tener validez también para Uruguay, al reconocer la diversidad de su territorio y los múltiples modos de desarrollo posibles fuera de Montevideo y su área metropolitana, al tiempo de reconocer también la especificidad, la heterogeneidad y la complejidad que tiene la capital y su zona de influencia (Rodríguez Miranda, 2014). Esto permitiría separar la noción de economía pequeña de la errada visión de país pequeño y homogéneo, que equivoca las estrategias y limita las posibilidades de desarrollo posibles para una economía pequeña.

Por otro lado, Uruguay pertenece al grupo de países con IDH clasificado como “muy alto”, con un valor de 0,830 en 2022. A su vez, el IDH muestra una evolución histórica muy favorable desde que se calcula (en 1990 su valor era 0,702, que se corresponde ya con un desarrollo humano “alto”, pasando a la categoría de “muy alto” desde 2013, con 0,802).<sup>3</sup> A su vez, según la clasificación del Banco Mundial (BM) Uruguay es un país de ingresos altos, con un PIB per cápita en dólares corrientes de 20.795 (en 2022).<sup>4</sup> De acuerdo con la CEPAL, en el contexto de América Latina Uruguay tiene el segundo valor de la esperanza de vida (78 años en 2022), después de Chile y Puerto Rico, y

3 Información disponible en <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/URY> (consultado el 26/03/2024).

4 Información disponible en <https://datos.bancomundial.org/> (consultado el 26/03/2024).



la distribución más equitativa del ingreso en el continente (con un coeficiente de Gini de 0,341).<sup>5</sup> Por lo tanto, para un país con este desempeño general en la comparación internacional, la meta de una mayor equidad territorial a través del desarrollo del potencial de cada territorio y región debería ser un reto plausible y necesario de asumir, no sólo para promover un desarrollo más armonioso, sino también para aumentar el potencial de desarrollo en el marco de un proyecto nacional.

En efecto, el escaso protagonismo que en general ha tenido la dimensión territorial en las miradas e interpretaciones sobre el desarrollo económico y social del país esconde una realidad que se refleja claramente en hechos estilizados que caracterizan diferentes dinámicas espaciales en las trayectorias de desarrollo en el país (Rodríguez Miranda *et al.*, 2017; Horta *et al.*, 2017; Aboal *et al.*, 2018). En una mirada histórica, además del gran polo de desarrollo que siempre ha sido Montevideo, a finales del siglo XIX y principios del XX el norte y el litoral norte del país tenían una importancia relativa considerable (Martínez-Galarraga *et al.*, 2020). No obstante, durante el siglo XX se fue generando la conformación de una “L” del desarrollo, desde Salto y Paysandú, en el litoral norte fronterizo con Argentina (a través del río Uruguay), hasta Colonia, en el litoral oeste (frente a Buenos Aires, con el Río de la Plata como límite), pasando por Montevideo, en el sur, y llegando hasta Maldonado, en el este (Rodríguez Miranda, 2006; Martínez-Galarraga *et al.*, 2020). Por el contrario, las regiones noreste y centro no han logrado tan buenos desempeños, manteniendo una condición de rezago relativo durante el siglo XX y lo que va del siglo XXI (Martínez-Galarraga *et al.*, 2020). A su vez, como lo muestran Rodríguez Miranda y Menéndez (2020), la mencionada “L” del desarrollo se desdibuja en el siglo XXI y da lugar a una “L” corta, que conforma una región de mayor desarrollo desde el suroeste o bajo litoral (dejando fuera a Salto y, según lo que se mida, a Paysandú) hasta el sur y sureste (hasta Maldonado). Todo esto en el marco de un país que ha fortalecido su tradición centralista, donde la capital y los departamentos que participan del área metropolitana (Montevideo, Canelones y San José) albergan aproximadamente el 63% del PIB (Centurión, 2016). Estas dinámicas territoriales dispares también se relacionan con diferentes especializaciones productivas sectoriales, cuestión que también ha sido analizada (Rodríguez Miranda *et al.*, 2017).

Los resultados del IDERE Uruguay que se presentan a continuación confirman los hallazgos previos y presentan información actualizada para analizar la situación actual y las posibilidades de cambio o persistencia en los procesos históricos, económicos y sociales que van dando forma al desarrollo en los territorios, lo que, en definitiva, termina dando forma al desarrollo en la dimensión país. Con este aporte, y su actualización periódica de aquí en más,

5 Información disponible en <https://statistics.cepal.org/> (consultado el 27/03/2024).

se propone contribuir a situar el tema en la agenda de los actores académicos, sociales, económicos y políticos del Uruguay.

## b. El desarrollo regional en Uruguay: IDERE 2022

La figura 3 muestra el mapa de Uruguay con los departamentos clasificados en niveles de desarrollo alto, medio-alto, medio-bajo y bajo, de acuerdo con la distribución de los valores del IDERE. Entonces, se consideran de desarrollo alto los departamentos cuyo valor de IDERE se encuentra por encima del 75% de los valores para los 19 departamentos del país, de desarrollo medio-alto los departamentos que se sitúan entre el percentil 75% y la mediana (50%), de desarrollo medio-bajo los que se sitúan por debajo de la mediana (50%) y hasta el percentil 25% y, finalmente, de desarrollo bajo los que se encuentran por debajo del valor del percentil 25%.

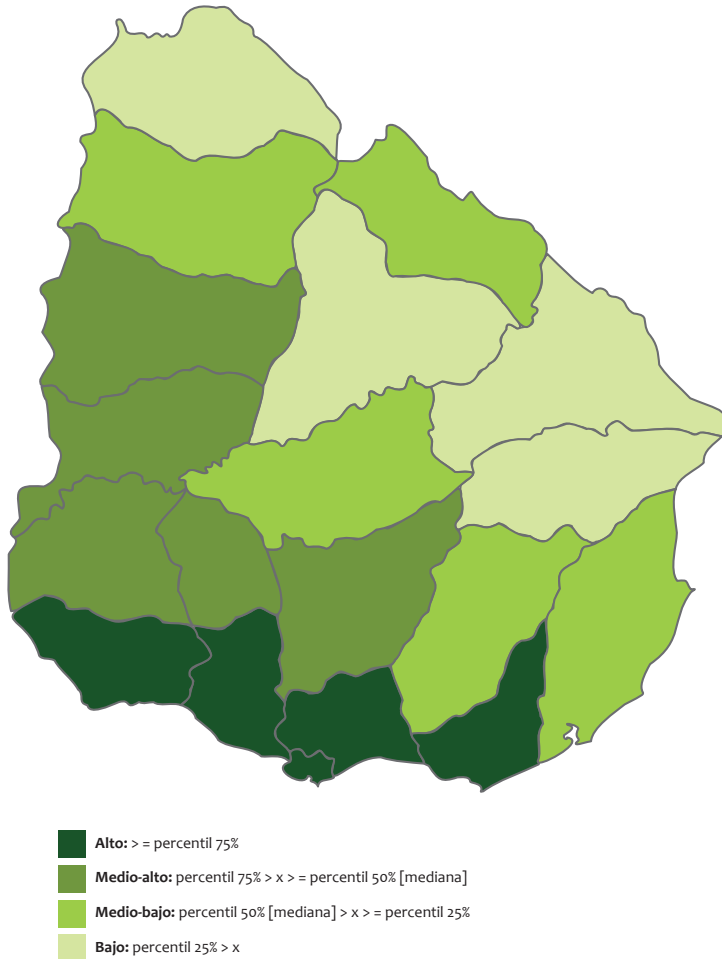
En 2022 el mapa muestra la “L” corta que se mencionaba en el apartado anterior. La tabla 1 muestra los valores del IDERE para cada departamento. Montevideo es el líder del *ranking*, con un valor de 0,74, seguido por Canelones, con 0,63. Junto con estos departamentos, Colonia (0,59), Maldonado (0,59) y San José (0,56) conforman el grupo de desarrollo relativo alto. Por otra parte, en el grupo de desarrollo relativo medio-alto, con valores entre 0,50 y 0,55, se encuentran Florida, Paysandú, Soriano, Río Negro y Flores. Con un desarrollo medio-bajo se ubican Rocha, Rivera, Durazno, Lavalleja y Salto, con valores entre 0,45 y 0,48. Por último, los departamentos de Tacuarembó, Cerro Largo, Artigas y Treinta y Tres presentan un desarrollo relativo bajo, con valores entre 0,37 y 0,43.

Antes de continuar con el análisis, es de interés recordar que el concepto de desarrollo siempre es relativo, aunque para simplificar la lectura no se hace referencia a esto en forma permanente. Por ejemplo, cuando se dice que en 2022 determinados departamentos presentan un desarrollo bajo, esto no es una evaluación en términos absolutos ni refleja que dichos departamentos no hayan mejorado respecto a sí mismos al comparar con años pasados, sino que pone en evidencia que en términos relativos al contexto uruguayo (el resto de los departamentos) presentan un desempeño inferior.

La columna que muestra el porcentaje de variación del IDERE entre 2006 y 2022 sirve para reafirmar el concepto de que la observación de un nivel relativo bajo o medio-bajo de desarrollo en el contexto país para un año dado no significa que dicho departamento no haya mejorado en términos absolutos respecto a sí mismo. En efecto, en promedio, el IDERE 2022 es mayor que el que corresponde a 2006 para todos los departamentos. El promedio de las variaciones por departamento en el período refleja un valor de 52% entre 2006 y 2022. De hecho, los cuatro departamentos que ocupan los últimos lugares en el *ranking* 2022, a pesar de ello, muestran evoluciones positivas respecto a

2006. Treinta y Tres, Artigas y Cerro Largo mejoran por encima del promedio, con un crecimiento del 65% en el valor del IDERE respecto a 2006. Tacuarembó mejora 54%, situándose próximo al desempeño promedio.

**Figura 3. Mapa del desarrollo regional según valores del IDERE 2022**



Nota: Esta es una representación gráfica aproximada, la superficie y los límites no deben considerarse como oficiales. Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los desempeños por dimensiones, a partir de la tabla 1 es interesante hacer notar algunas conclusiones generales. El IDERE Uruguay para 2022 muestra una distancia del doble entre el valor máximo (Montevideo) y el mínimo (Treinta y Tres). La dimensión que marca las mayores diferencias entre departamentos —es decir, la que presenta el mayor desvío estándar— es la dimensión actividad económica, seguida de la dimensión instituciones.

En la dimensión actividad económica la ratio entre el valor mínimo y el máximo es 5,1 veces y en la dimensión instituciones es de 2,4 veces. En cambio, la dimensión salud muestra un desvío estándar similar al que registra el IDERE, mostrando una distancia entre el máximo valor y el mínimo de 1,8 (en el IDERE es 2). Por otra parte, en las dimensiones educación y, sobre todo, bienestar y cohesión, la dispersión entre departamentos es menor (menor desvío estándar) que para el IDERE. La ratio entre el máximo valor y el mínimo es de 1,6 en educación y de 1,3 en bienestar y cohesión.

**Tabla 1. Resultados del IDERE Uruguay global y por dimensión en 2022 y evolución 2006-2022**

Departamento	Educación	Salud	Bienestar y cohesión	Economía	Instituciones	IDERE 2022	Ranking 2022	IDERE 2006	Var. (%) 2006-2022
Montevideo	0,78	0,83	0,67	0,77	0,68	0,74	1	0,56	33,1
Canelones	0,66	0,61	0,68	0,64	0,57	0,63	2	0,42	51,2
Colonia	0,64	0,52	0,75	0,64	0,46	0,59	3	0,43	37,0
Maldonado	0,61	0,60	0,69	0,42	0,68	0,59	4	0,44	34,2
San José	0,53	0,47	0,71	0,60	0,52	0,56	5	0,35	59,6
Florida	0,53	0,62	0,72	0,47	0,47	0,55	6	0,37	50,4
Paysandú	0,63	0,61	0,64	0,33	0,49	0,53	7	0,35	48,6
Soriano	0,60	0,51	0,61	0,44	0,48	0,52	8	0,38	39,7
Río Negro	0,64	0,51	0,73	0,38	0,41	0,52	9	0,34	51,7
Flores	0,58	0,53	0,70	0,53	0,29	0,50	10	0,38	33,6
Rocha	0,56	0,50	0,63	0,29	0,52	0,48	11	0,28	72,0
Rivera	0,58	0,53	0,62	0,32	0,38	0,47	12	0,26	80,1
Durazno	0,50	0,46	0,69	0,34	0,38	0,46	13	0,30	53,3
Lavalleja	0,52	0,52	0,65	0,26	0,40	0,45	14	0,32	39,7
Salto	0,66	0,57	0,61	0,18	0,43	0,45	15	0,31	46,4
Tacuarembó	0,49	0,52	0,63	0,27	0,33	0,43	16	0,28	54,5
Cerro Largo	0,56	0,47	0,59	0,29	0,31	0,42	17	0,26	65,3
Artigas	0,50	0,50	0,65	0,20	0,30	0,39	18	0,24	65,2
Treinta y Tres	0,55	0,46	0,60	0,15	0,31	0,37	19	0,22	65,4
Promedio	0,59	0,54	0,66	0,40	0,44	0,51		0,34	51,6
Desvío estándar	0,07	0,09	0,05	0,17	0,12	0,09		0,08	13,7

Nota: Departamentos ordenados por ranking IDERE 2022; en la lectura por columna el color verde indica los valores mayores a la media. Fuente: Elaboración propia.

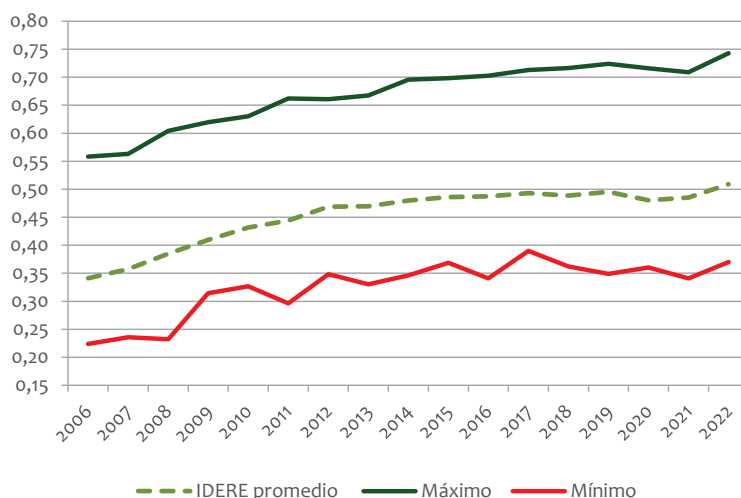
En línea con lo anterior, la dimensión que muestra un valor promedio más alto para el conjunto de los departamentos es bienestar y cohesión, seguida de educación y salud, con valores por encima del promedio general del IDERE. En cambio, las dimensiones economía e instituciones muestran valores promedio por debajo del valor promedio para el IDERE.

En función de estos primeros hallazgos, se puede decir que, por un lado, uno de los mayores desafíos para la cohesión territorial se encuentra en la dimensión actividad económica, asociado a las diferencias de competitividad territorial y posibilidades de desarrollo económico en los departamentos del país. Por otro lado, otro gran desafío se encuentra en los aspectos institucionales. Por la composición de esta dimensión, como se analizará más adelante, esto se vincula en buena parte con el diseño institucional que rige la descentralización del país (sobre todo en la relación entre el segundo nivel de gobierno y el gobierno nacional). Las diferencias en la dimensión institucional ocurren por dos vías. Una se vincula a las asimetrías en las capacidades de recaudación propia de los departamentos y la mayor dependencia presupuestal del componente de transferencias del gobierno nacional para llevar adelante la agenda departamental. Otra refiere a una menor participación de la población de algunos departamentos en las elecciones. Por otro lado, las menores diferencias en las dimensiones bienestar y cohesión social, educación y salud podrían reflejar la presencia de un Estado de bienestar consolidado en el país, que funciona a nivel central y articula en el territorio con los gobiernos departamentales. Esto podría compensar las diferencias reflejadas en las otras dos dimensiones, en términos de capacidades de las economías departamentales para generar valor y empleo, así como las diferencias de capacidades institucionales locales. No obstante, las diferencias entre departamentos en bienestar y cohesión, salud y educación, si bien son menores, tampoco dejan de ser importantes. Por lo tanto, surge una agenda amplia y compleja para trabajar en una convergencia territorial que pueda impulsar también una mejora general del valor promedio del IDERE para los 19 departamentos, es decir, una mejora del país como un todo.

### **c. La evolución histórica reciente del IDERE Uruguay: 2006-2022**

La figura 4 y la tabla 2 muestran una historia de mejoras absolutas en el IDERE en los 17 años analizados, reflejada en un valor promedio del IDERE que pasa de 0,34 a 0,51 entre 2006 y 2022. Esto significa que, punta a punta, el promedio departamental del IDERE mejora un 49%, lo que llevado a una tasa promedio anual de variación (con estimación logarítmica) supone un crecimiento anual de 2,1%.

**Figura 4. Evolución del valor promedio, máximo y mínimo del IDERE para los 19 departamentos entre 2006 y 2022**



Fuente: Elaboración propia.

La tabla 2 muestra el detalle de la evolución del IDERE Uruguay de 2006 a 2022. A pesar de la mejora absoluta que se verifica para todos los departamentos, ese proceso no se acompaña de cambios relativos significativos. En efecto, durante todo el período la distancia entre el valor máximo del IDERE y el promedio se mantiene en el entorno de una vez y media (entre 1,4 y 1,6). En cuanto a la distancia entre el máximo valor y el mínimo registrados para el IDERE, luego de una caída de 2,5 a 2 entre 2006 y 2009, se mantiene hasta 2022 en una ratio en el entorno del doble (2).

La figura 5 aporta más evidencia sobre lo anterior, mostrando la evolución del coeficiente de variación (CV), que se calcula como el desvío estándar (DE) sobre la media, que muestra a mayor valor mayor desigualdad entre departamentos.

Hay una situación entre 2006 y 2012, coincidiendo con el período de mayor crecimiento del promedio del IDERE, en la que se reduce la desigualdad entre departamentos, y otra entre 2012 y 2022, donde dicho proceso se estanca. El resultado final para todo el período parece marcar que, a pesar de un escenario de mejora generalizada, no termina predominando una tendencia a la convergencia entre los departamentos sostenida en el período. Si se observa el coeficiente de variación ponderado por población, CV(P), los resultados son menos positivos aún en términos de convergencia.

**Tabla 2. Evolución del IDERE Uruguay 2006-2022**

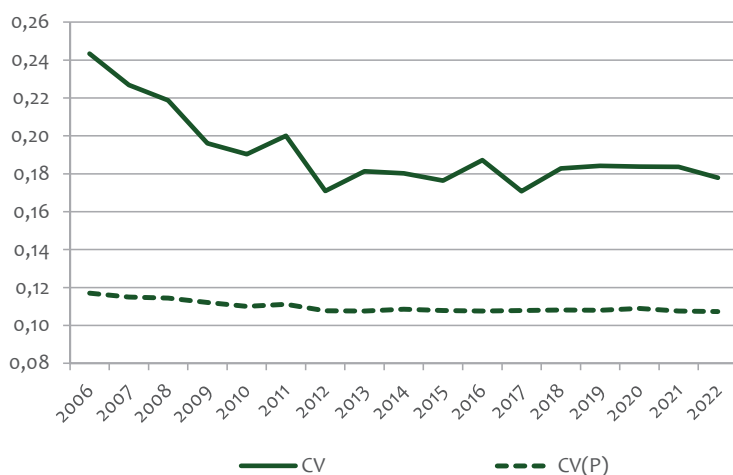
Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. 2006-2022	Var. anual (est. log.)
Montevideo	0,56	0,56	0,60	0,62	0,63	0,66	0,66	0,67	0,70	0,70	0,70	0,71	0,72	0,72	0,72	0,71	0,74	33%	1,6%
Canelones	0,42	0,42	0,47	0,49	0,51	0,52	0,57	0,59	0,60	0,61	0,61	0,62	0,62	0,62	0,60	0,61	0,63	51%	2,5%
Colonia	0,43	0,45	0,47	0,51	0,55	0,57	0,58	0,61	0,60	0,59	0,60	0,58	0,58	0,58	0,56	0,56	0,59	37%	1,6%
Maldonado	0,44	0,44	0,46	0,51	0,54	0,53	0,54	0,56	0,55	0,57	0,58	0,57	0,57	0,60	0,58	0,58	0,59	34%	1,7%
San José	0,35	0,40	0,42	0,44	0,48	0,51	0,50	0,50	0,51	0,53	0,53	0,53	0,55	0,53	0,51	0,54	0,56	60%	2,2%
Florida	0,37	0,39	0,41	0,43	0,45	0,47	0,52	0,50	0,53	0,54	0,55	0,54	0,54	0,55	0,51	0,54	0,55	50%	2,3%
Paysandú	0,35	0,37	0,38	0,42	0,44	0,47	0,48	0,47	0,50	0,50	0,50	0,51	0,50	0,51	0,49	0,49	0,53	49%	2,1%
Soriano	0,38	0,39	0,42	0,42	0,45	0,47	0,48	0,50	0,49	0,50	0,52	0,51	0,50	0,51	0,50	0,49	0,52	40%	1,8%
Río Negro	0,34	0,36	0,39	0,40	0,41	0,43	0,46	0,43	0,45	0,46	0,48	0,46	0,45	0,49	0,47	0,51	0,52	52%	2,1%
Flores	0,38	0,40	0,42	0,44	0,45	0,46	0,47	0,47	0,48	0,48	0,45	0,48	0,45	0,50	0,47	0,47	0,50	34%	1,2%
Rocha	0,28	0,33	0,37	0,35	0,42	0,41	0,44	0,43	0,44	0,43	0,45	0,45	0,46	0,49	0,46	0,45	0,48	72%	2,6%
Rivera	0,26	0,27	0,29	0,35	0,40	0,39	0,43	0,42	0,43	0,44	0,43	0,45	0,43	0,43	0,43	0,43	0,47	80%	3,0%
Durazno	0,30	0,31	0,33	0,36	0,36	0,39	0,42	0,41	0,41	0,41	0,42	0,43	0,43	0,41	0,42	0,45	0,46	53%	2,3%
Lavalleja	0,32	0,33	0,37	0,37	0,38	0,40	0,42	0,45	0,45	0,45	0,43	0,45	0,46	0,46	0,45	0,44	0,45	40%	2,0%
Salto	0,31	0,33	0,35	0,37	0,36	0,39	0,40	0,40	0,41	0,44	0,46	0,44	0,44	0,44	0,41	0,43	0,45	46%	2,0%
Tacuarembó	0,28	0,31	0,33	0,35	0,37	0,38	0,42	0,40	0,42	0,42	0,43	0,42	0,42	0,42	0,37	0,39	0,43	55%	1,9%
Cerro Largo	0,26	0,25	0,31	0,32	0,33	0,32	0,37	0,41	0,39	0,40	0,38	0,41	0,40	0,42	0,41	0,41	0,42	65%	3,0%
Artigas	0,24	0,25	0,29	0,32	0,33	0,36	0,39	0,39	0,40	0,40	0,39	0,41	0,39	0,40	0,39	0,39	0,39	65%	2,7%
Treinta y Tres	0,22	0,24	0,23	0,31	0,34	0,30	0,35	0,33	0,35	0,37	0,34	0,39	0,36	0,35	0,36	0,34	0,37	65%	2,7%
Promedio	0,34	0,36	0,38	0,41	0,43	0,44	0,47	0,47	0,48	0,49	0,49	0,49	0,49	0,50	0,48	0,49	0,51	49%	2,1%
Máx./Prom.	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5		
Máx./Mín.	2,5	2,4	2,6	2,0	1,9	2,2	1,9	2,0	2,0	1,9	2,1	1,8	2,0	2,1	2,0	2,1	2,0		

Nota: Var. 2006-2022 = variación punta a punta. Var. anual = variación promedio anual mediante estimación logarítmica. Departamentos ordenados según mayor valor del IDERE en 2022; por columna el color verde indica un valor mayor al promedio. Fuente: Elaboración propia.

Con el coeficiente de variación sin ponderar por población (CV), se observa entre 2006 y 2012 una reducción de 30% (a menor valor del CV menor desigualdad entre departamentos). Sin embargo, entre 2012 y 2022 ese proceso no sólo se frena, sino que el CV (sin ponderar por población) aumenta un 4%. Por otra parte, el coeficiente de variación ponderado por población, CV(P),

permite tomar en cuenta que no es lo mismo que converja hacia el promedio un departamento de poca población que un departamento muy poblado. Se puede notar que el CV(P) muestra valores más bajos que el CV sin ponderar, dado que los departamentos más poblados, destacándose Montevideo y los de influencia metropolitana, son también los que muestran mejores desempeños relativos en general. De acuerdo con el CV(P), entre 2006 y 2012 la caída en la desigualdad es mucho menor que con el CV, ya que el CV(P) cae solo un 8%. A su vez, de 2012 a 2022 el CV(P) se mantiene más bien constante (cayendo solo algo menos de 0,4%). Por lo tanto, sin ponderar por población, en todo el período la caída del coeficiente de variación punta a punta es de 27% y ponderando por población, de 8,3%. Pero esa caída refleja, en realidad, un proceso de convergencia que se da básicamente entre 2006 y 2012.

**Figura 5. Coeficiente de variación en la evolución del IDERE 2006-2022**



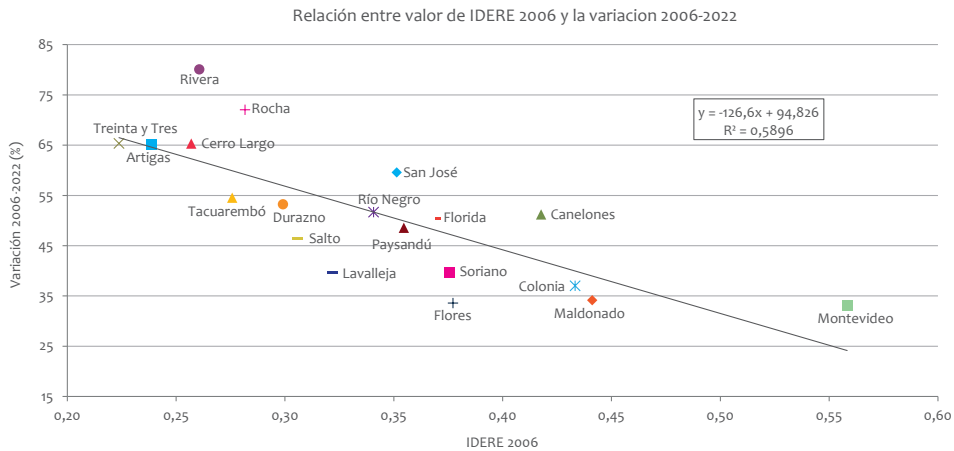
Nota: CV es el coeficiente de variación; CV(P) es el CV ponderado por población. Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que la consideración del CV sin ponderar por población es particularmente de utilidad si se considera la focalización de los problemas de rezago relativo en desarrollo en determinadas regiones del país, como los departamentos del noreste, que no son los más poblados y presentan retos territoriales importantes. Sin embargo, aún con la medida del CV sin ponderar por población, desde 2012 la desigualdad no baja e incluso sube. Estos resultados tienen su reflejo en que las diferencias relativas entre departamentos, en general, se han mantenido, lo que está en línea con el argumento de la existencia de fuertes factores estructurales que marcan el desarrollo regional del país y constituyen trayectorias históricas difíciles de torcer (Martínez-Galarraga *et al.*, 2020).



La figura 6 ofrece otra forma de analizar la existencia o no de evidencia de convergencia, que consiste en ver si los departamentos que en 2006 presentaban menores valores del IDERE son los que más crecen entre 2006 y 2022. Muestra una correlación negativa entre el valor del IDERE departamental en 2006 y la tasa de variación 2006-2022. Es decir, los departamentos con más bajo IDERE en 2006 son los que más mejoran en el período. Este es, por ejemplo, el caso de Treinta y Tres, que en 2006 se ubicaba en el lugar 19 y muestra el tercer mayor incremento del IDERE en todo el período (65,4%). El departamento que más mejora es Rivera (80,1%), que estaba en el lugar 16 en 2006, seguido de Rocha (72%), que estaba en el lugar 14. En el extremo opuesto está Montevideo, que ocupaba el primer lugar en el ranking en 2006 y es el departamento que menos mejora en el período (33,1%). Estimando una regresión lineal simple para explicar la correlación negativa entre la posición del departamento según el IDERE 2006 y la tasa de variación del IDERE 2006-2022, se obtiene un  $R^2$  de 59%. El  $R^2$  es una medida que indica en una relación entre dos variables cuánta variabilidad de una de las variables es explicada por su relación con la otra variable. En este caso, existe una correlación negativa entre el IDERE en 2006 y la variación 2006-2022, y dicha relación explica una porción relevante (59%) de la variación de estas variables.

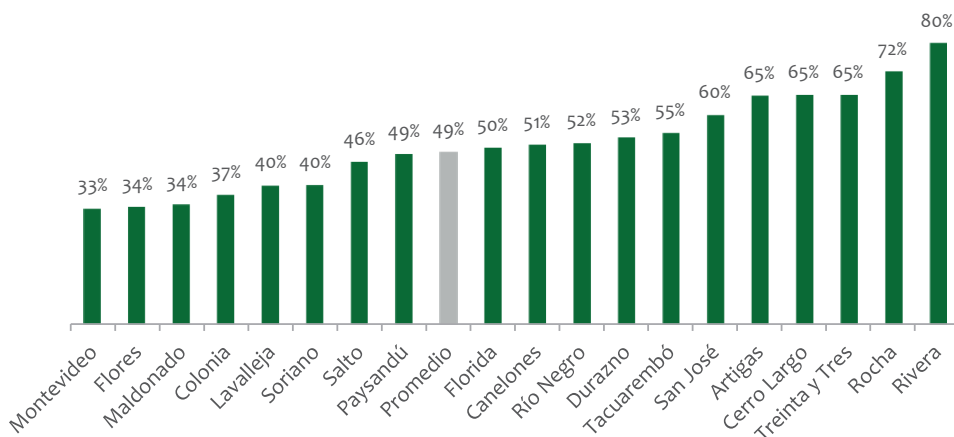
**Figura 6. ¿Convergencia entre departamentos en el IDERE en el período 2006-2022?**



Fuente: Elaboración propia.

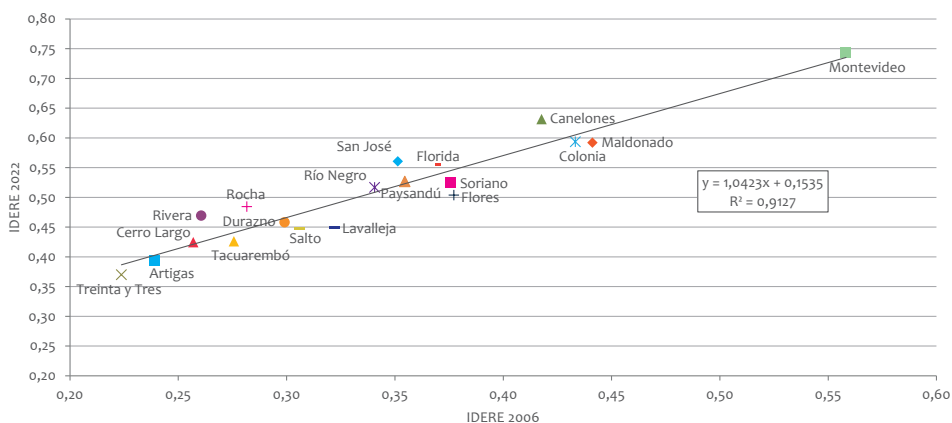
Reforzando el hallazgo anterior, la figura 7 muestra un ordenamiento de los departamentos en función de la tasa de variación del IDERE entre 2006 y 2022, lo que permite ver claramente que los departamentos que más mejoran son los que partieron de posiciones más rezagadas en el ranking del IDERE en 2006 (ver tabla 3).

**Figura 7. Tasa de variación en el IDERE Uruguay por departamento entre 2006 y 2022**



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 8. Relación entre la posición relativa de los departamentos según los valores del IDERE en 2006 y 2022**



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, la figura 8 muestra que hay una muy fuerte correlación positiva entre el valor del IDERE en 2022 y el valor que registraba en 2006, en este caso con un  $R^2$  de 91%. Esto significa que la posición relativa al final del período de un departamento (en 2022) está muy estrechamente vinculada con su posición al inicio (en 2006). En efecto, como se señaló antes, Treinta y Tres es de los departamentos que más crecen en el valor del IDERE en el período 2006 a 2022, pero esto no se materializa en un cambio de posición relativa (sigue en el lugar 19 en 2022). Al respecto, hay que señalar el efecto estadístico de que una

mayor tasa aplicada sobre una base significativamente menor puede tener menor impacto que una menor tasa aplicada sobre una base mayor. Por esto mismo es que la convergencia exige que los rezagados crezcan de manera extraordinaria por encima del promedio durante mucho tiempo. Esta inercia, conceptualmente, se interpreta también como el resultado de la importancia de la acumulación de capacidades para el desarrollo en los territorios.

En resumen, seis departamentos mantienen idéntica posición en el ranking del IDERE en 2006 y 2022. Cuatro departamentos cambian solo en un lugar su posición relativa y dos departamentos cambian dos lugares. Los departamentos que muestran mayores cambios en su posición en el ranking son Lavalleja y Salto, que caen tres lugares, y, sobre todo, Flores, que cae cinco posiciones, y Rivera y San José, que suben cuatro lugares (ver tabla 3).

**Tabla 3. Orden relativo (ranking) según IDERE Uruguay en 2006 y 2022**

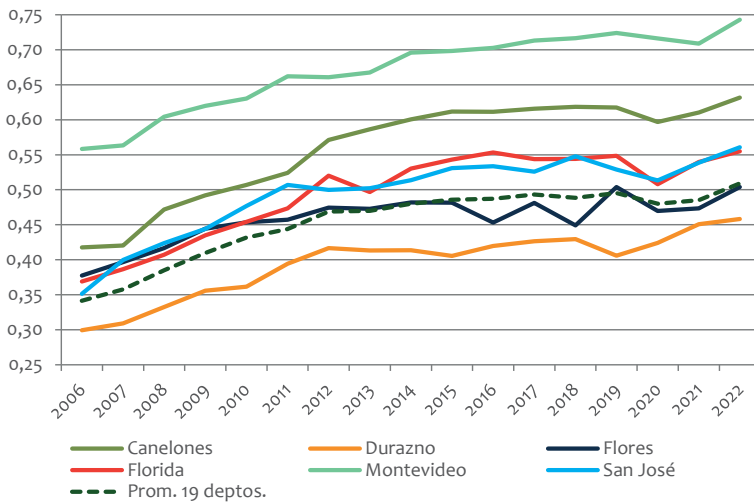
Departamento	Ranking 2022	Ranking 2006	IDERE 2022	IDERE 2006	Var. (%) 2006-2022
Montevideo	1	1	0,743	0,558	33,1
Canelones	2	4	0,632	0,418	51,2
Colonia	3	3	0,594	0,433	37,0
Maldonado	4	2	0,592	0,441	34,2
San José	5	9	0,561	0,351	59,6
Florida	6	7	0,555	0,369	50,4
Paysandú	7	8	0,527	0,355	48,6
Soriano	8	6	0,525	0,376	39,7
Río Negro	9	10	0,517	0,341	51,7
Flores	10	5	0,504	0,377	33,6
Rocha	11	14	0,485	0,282	72,0
Rivera	12	16	0,469	0,261	80,1
Durazno	13	13	0,458	0,299	53,3
Lavalleja	14	11	0,450	0,322	39,7
Salto	15	12	0,448	0,306	46,4
Tacuarembó	16	15	0,426	0,276	54,5
Cerro Largo	17	17	0,425	0,257	65,3
Artigas	18	18	0,395	0,239	65,2
Treinta y Tres	19	19	0,370	0,224	65,4

Fuente: Elaboración propia.

## d. Una mirada a la evolución del desarrollo por grandes regiones

La figura 9 muestra que los departamentos metropolitanos —Montevideo, Canelones y San José— se mantienen en todo el período con una evolución por encima de la media. En cuanto a los departamentos del centro-sur, durante todo el período Durazno muestra una evolución por debajo de la media, mientras que Flores oscila en torno a ella. En el caso de Florida, el valor del IDERE evoluciona por encima de la media y se asimila a los niveles de San José.

**Figura 9. Región metropolitana y centro-sur, evolución IDERE entre 2006 y 2022**



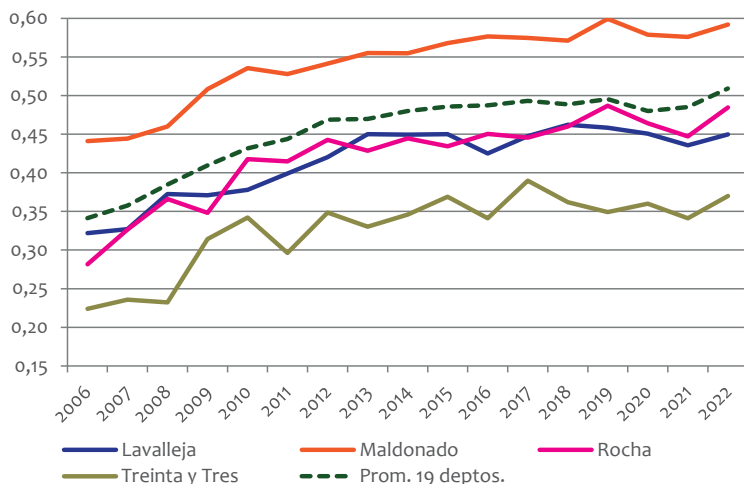
Fuente: Elaboración propia.

En la región este del país hay una importante diferencia entre Maldonado y el resto. Maldonado lidera claramente en términos de desempeño, con valores bastante por encima del promedio para el conjunto de los departamentos del país (ver figura 10), mientras que Rocha y Lavalleja muestran un desempeño algo por debajo del promedio y Treinta y Tres una evolución bastante por debajo de la media general durante todo el período.

En la región oeste y litoral con Argentina (ver figura 11), destaca Colonia, que muestra un desempeño muy por encima de la media general para los 19 departamentos. No obstante ese desempeño relativo muy bueno, Colonia muestra un máximo valor en el período en 2013, para luego presentar una tendencia decreciente, que repunta en 2022 pero no alcanza aún el valor de 2013. Por otra parte, Soriano y Paysandú oscilan en valores algo por encima del promedio. Río Negro comienza el período evolucionando en el promedio general,

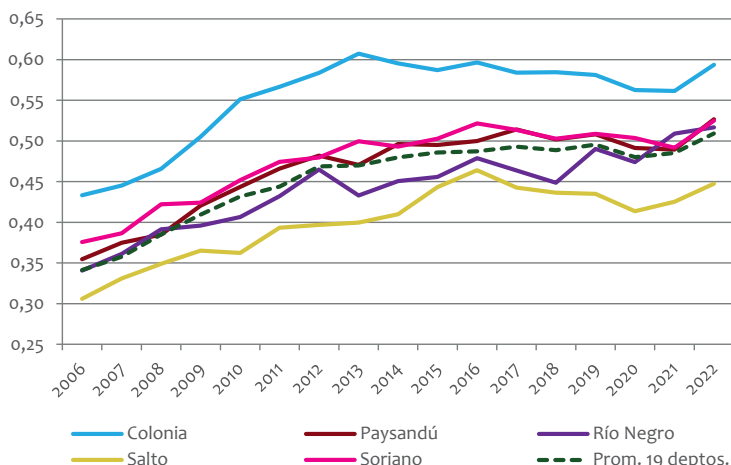
cae y se mantiene algo por debajo del promedio entre 2009 y 2018, pero a partir de allí converge hacia el promedio y lo supera sobre el final del período, cuando se sitúa próximo a Paysandú y Soriano. El caso de Salto es particular dentro de la región, ya que evoluciona durante todo el período por debajo de la media general de los 19 departamentos.

**Figura 10. Región este, evolución IDERE entre 2006 y 2022**



Fuente: Elaboración propia.

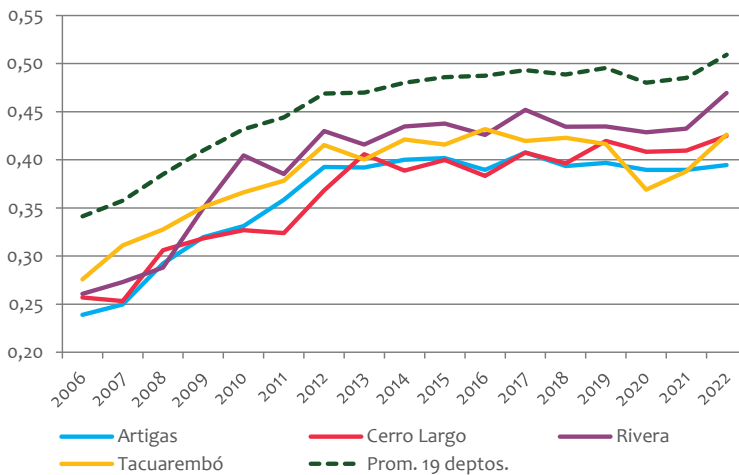
**Figura 11. Región oeste y litoral norte, evolución IDERE entre 2006 y 2022**



Fuente: Elaboración propia.

La figura 12 muestra para la región noreste que todos los departamentos evolucionan en el período por debajo de la media general de los 19 departamentos del país. Artigas, Cerro Largo y Rivera comienzan el período mostrando el mayor rezago respecto al promedio. Desde 2009 hasta 2018, Rivera se posiciona junto con Tacuarembó por encima de los otros dos departamentos. Luego, Rivera termina el período liderando, acercándose al promedio de los 19 departamentos, mientras que Tacuarembó y Cerro Largo quedan en un segundo escalón, más lejos del promedio. Tacuarembó muestra un valor máximo en 2016, el que no logra alcanzar en 2022, a pesar del repunte que muestra desde 2021. Finalmente, Artigas cierra el período en la cola de la región, con un valor que no supera el máximo que alcanzara en el año 2017.

**Figura 12. Región noreste, evolución IDERE entre 2006 y 2022**



Fuente: Elaboración propia.

La mirada por grandes regiones muestra que los líderes en la evolución del IDERE se encuentran, por un lado, en la región metropolitana, donde, además de Montevideo, hay un muy buen desempeño de Canelones y, en menor medida, de San José y Florida. Por otro lado, destacan Maldonado, en el este, y Colonia, en el oeste, liderando en el contexto nacional y con posiciones relativas muy altas respecto a sus vecinos. En el bajo litoral y centro del país la evolución del IDERE muestra una oscilación en torno al promedio general. En cambio, en el resto del país los desempeños relativos van de medios a bajos. En el noreste, a pesar de mejoras absolutas en varios casos, en términos relativos, los desempeños se mantienen bastante por debajo del promedio general.

## IV. Resultados por dimensiones del IDERE Uruguay

### a. Educación

La tabla 4 muestra un valor promedio de la dimensión de 0,59 en 2022, que casi duplica el valor para 2006 (0,31). En efecto, en el período 2006-2022 en promedio los departamentos mejoraron punta a punta 94%, con una tasa de crecimiento promedio por año de 3% (con estimación logarítmica). A su vez, mirando las variables que componen la dimensión educación y el promedio para los 19 departamentos, destaca el valor de las variables alfabetismo, asistencia a educación inicial y promoción en ciclo básico de educación media pública, ya que en todos estos casos el valor promedio es superior al valor promedio de la dimensión. En cambio, por debajo del promedio de la dimensión se sitúan las variables de estudios terciarios y años promedio de educación formal en la población. En particular, es bajo el valor para la variable que refleja el acceso a estudios terciarios, al tiempo que es la variable que tiene el mayor desvío estándar, es decir, que muestra una situación más heterogénea entre departamentos.

Los departamentos que lideran el *ranking* por el valor de la dimensión educación en 2022 son Montevideo (bastante despegado del resto), seguido por Canelones, Salto, Río Negro y Colonia. Hasta aquí tenemos a los departamentos que en 2022 se clasifican como de desempeño relativo alto (ver figura 13). Los departamentos que muestran un desempeño relativo más bajo son Lavalleja, Durazno, Artigas y Tacuarembó. Estos departamentos, a pesar de registrar mejoras significativas en términos absolutos (superan en 2022 el valor de 2006 entre 1,7 a 1,9 veces), muestran una posición relativa de rezago en la comparación entre departamentos.

Como aspectos a señalar, se puede mencionar que Montevideo, que lidera el *ranking*, muestra, sin embargo, el peor desempeño relativo en promoción en ciclo básico en la educación media pública. Por el contrario, Colonia, Artigas y Río Negro son los que presentan el mejor desempeño en promoción de ciclo básico en media pública. Por otra parte, Montevideo, Salto y Canelones lideran en el desempeño en acceso a educación terciaria. A su vez, Montevideo, Canelones y Maldonado muestran los mejores desempeños en la variable años promedio de educación formal en la población. En educación inicial los mejores desempeños son para Río Negro, Soriano y Paysandú.

**Tabla 4. Dimensión educación, año 2022 y evolución 2006-2022**

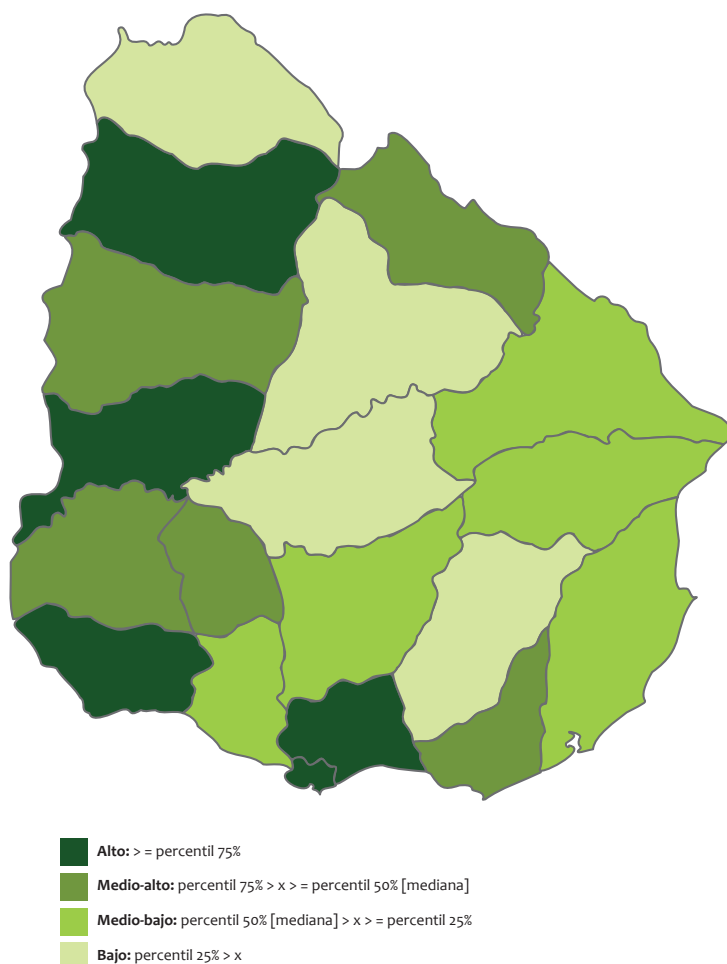
Departamento	Alfabetismo	Estudios terciarios	Educación inicial	Años promedio de educación	Promoción ciclo básico	Educación	Ranking IDERE 2022	Var. 2006-2022	Var. anual (est. log.)	Ranking var. 2006-2022	Ranking var. anual
Montevideo	0,97	0,76	0,90	0,68	0,65	0,78	1	84%	3,2%	12	7
Canelones	0,94	0,40	0,83	0,51	0,80	0,66	2	118%	4,1%	3	2
Salto	0,92	0,46	0,94	0,42	0,74	0,66	3	96%	3,0%	7	12
Río Negro	0,93	0,32	1,00	0,44	0,84	0,64	4	107%	3,3%	4	3
Colonia	0,97	0,30	0,93	0,46	0,89	0,64	5	86%	2,7%	10	14
Paysandú	0,95	0,33	0,95	0,46	0,75	0,63	6	86%	3,1%	11	10
Maldonado	0,97	0,28	0,78	0,51	0,80	0,61	7	68%	3,0%	18	11
Soriano	0,88	0,27	1,00	0,39	0,83	0,60	8	94%	2,4%	8	17
Flores	0,90	0,26	0,82	0,41	0,82	0,58	9	64%	2,4%	19	18
Rivera	0,87	0,30	0,85	0,39	0,75	0,58	10	121%	3,3%	2	5
Rocha	0,94	0,23	0,91	0,38	0,75	0,56	11	105%	3,3%	5	4
Cerro Largo	0,91	0,26	0,79	0,36	0,82	0,56	12	97%	3,2%	6	8
Treinta y Tres	0,90	0,19	0,87	0,45	0,74	0,55	13	79%	2,5%	14	16
San José	0,92	0,19	0,92	0,36	0,74	0,53	14	185%	4,7%	1	1
Florida	0,92	0,17	0,89	0,38	0,82	0,53	15	72%	2,6%	17	15
Lavalleja	0,88	0,21	0,73	0,41	0,69	0,52	16	79%	2,8%	13	13
Durazno	0,92	0,16	0,82	0,36	0,71	0,50	17	79%	3,1%	15	9
Artigas	0,85	0,19	0,65	0,34	0,85	0,50	18	92%	3,2%	9	6
Tacuarembó	0,85	0,18	0,72	0,34	0,77	0,49	19	72%	1,8%	16	19
Promedio	0,91	0,29	0,86	0,42	0,78	0,59		94%	3,0%		
Desvía estándar	0,04	0,14	0,09	0,08	0,06	0,07		27%	0,6%		

Nota: Departamentos ordenados por ranking en la dimensión en 2022; en la lectura por columna el color verde indica un valor superior al promedio. Fuente: Elaboración propia.

Otro aspecto de interés es identificar cuáles departamentos han experimentado en el período las mejoras más importantes en términos absolutos en la dimensión educación. Los que se ubican en los primeros cinco lugares con mejor desempeño son San José, Rivera, Canelones, Río Negro y Rocha, ya sea mirando el ranking por la tasa de variación punta a punta del período o la estimación logarítmica de crecimiento promedio anual (como lo muestra la tabla 5, cambia el orden, pero son los mismos cinco departamentos que ocupan los primeros lugares).



**Figura 13. Mapa dimensión educación según valores del IDERE 2022**



Nota: Esta es una representación gráfica aproximada, la superficie y los límites no deben considerarse como oficiales. Fuente: Elaboración propia.

Cabe apuntar que, mirando la tabla 4, se observa cómo el valor promedio que resume la dimensión educación puede ubicar a dos departamentos en una situación similar y, sin embargo, esto puede esconder diferencias importantes al desagregar el análisis por las variables que componen la dimensión. Realizar este análisis ofrece un panorama más completo sobre las fortalezas y debilidades que hay en cada territorio. Sin embargo, profundizar en tal análisis por departamento requiere de otro trabajo, que incorpore información adicional y complementaria. En este sentido, el análisis general que se presenta para cada dimensión ofrece un marco adecuado para orientar estudios más específicos

(e identificar preguntas a responder) para explicar los casos particulares de cada departamento.

Analizando las variables (sin estandarizar) que componen la dimensión educación, hay una relativa homogeneidad y buenos resultados en la tasa de alfabetización, que en promedio para los 19 departamentos se sitúa algo por encima del 98%. En el caso de la asistencia a educación inicial se aprecia que en 2022 supera en todos los casos el 80%, con un promedio de 92%. En esta variable hay un efecto muy grande de la pandemia de COVID-19, ya que, de un valor promedio para los 19 departamentos de 87,5% en 2019, cayó a 66% y 63% en 2020 y 2021, recuperando y superando en 2022 los valores de 2019. Debido a la obligatoriedad de la asistencia en el nivel inicial y la extensión de la política de cuidados del plan Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF) en todo el país, esta variable no discrimina tanto entre departamentos, aunque entre los extremos hay diferencias, ya que en 2022 Río Negro muestra una asistencia cercana al 100% y Artigas una asistencia del 81%.

En la promoción de ciclo básico de educación media pública en 2022, el mejor desempeño lo tiene Colonia, con un 94%, y el peor registro lo tiene Lavalleja, con 84%, mientras que el promedio de los 19 departamentos es de casi 87%. En cuanto a los años promedio de educación formal, como se señaló antes, destaca Montevideo, que presenta 11,1 años, mientras que Canelones y Maldonado, que lo siguen, registran 9,7 y 9,6 años, respectivamente. En este aspecto queda mucho para avanzar en relación con los mejores estándares internacionales. Hay una mejora desde 2006, ya que en promedio los departamentos pasan de 6,5 años a 8,9 en 2022. Sin embargo, parece ser necesario, de aquí en más, un mayor impulso en el marco de los actuales desafíos de la economía del conocimiento.

Finalmente, el indicador de acceso a la educación terciaria muestra desempeños muy diferenciados por departamento. Como se señaló, otra vez destaca Montevideo, que presenta un 39% de las personas mayores de 24 años que acceden a educación terciaria en 2022 (la completan o no). Montevideo era también el líder en 2006, pero con un 21%. En promedio para los 19 departamentos, en 2022, el valor registrado es 17,6%, mientras que en 2006 era 9,5%. Actualmente, después de Montevideo, siguen Salto con cerca de 26% y Canelones con cerca de 23%; luego, Paysandú, Río Negro, Rivera, Colonia y Maldonado presentan valores de entre 17 y 20%.

Si bien históricamente la oferta de educación terciaria ha estado centralizada en Montevideo, el período de análisis de este trabajo es uno de grandes transformaciones en este sentido. Por un lado, destaca el importante proceso de descentralización que la Udelar comenzó a impulsar desde mediados de la primera década del siglo XXI<sup>6</sup> y que, sobre todo a partir de 2010, comenzó a cristalizar en nuevas carreras de grado en sedes del interior del país, con los

6 Con el Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República, en 2006, y la creación, en 2007, de la Comisión Coordinadora del Interior (Carreño, 2015).

llamados planes regionales de educación terciaria y la radicación de polos de investigación con investigadores de tiempo completo (Carreño, 2015; Ríos *et al.*, 2017). Por otro lado, en diciembre de 2012 la Ley 19.043 creó la segunda universidad pública del país, la Universidad Tecnológica (UTEC), con el cometido de desarrollar en el interior oferta universitaria de perfil tecnológico.<sup>7</sup> Desde entonces la UTEC ha desarrollado tres Institutos Tecnológicos Regionales (ITR) con los que cubre casi todo el país, con sedes centrales en Río Negro (región suroeste), Rivera (región norte) y Durazno (centro-sur), y subsedes en diferentes ciudades y localidades de esas regiones del interior. Este desarrollo de la UTEC se ha planificado de forma complementaria con las capacidades existentes, focalizado su desarrollo en aquellos lugares donde la presencia de la Udelar era menor. Adicionalmente, las universidades privadas también han comenzado a ampliar su oferta en el interior del país y aquí se destacan los casos de los departamentos de Maldonado<sup>8</sup> y Salto.

A su vez, se ha dado un fuerte proceso de introducción de la modalidad virtual, híbrida y semipresencial en la enseñanza terciaria, acelerado después de transitar por la pandemia de COVID-19. Esto amplía el radio de llegada de la formación, ya que las sedes regionales de la Udelar y la UTEC desarrollan estas modalidades, alcanzando a estudiantes en pueblos y localidades más remotas, no tan cercanas a las capitales departamentales, donde se radican las sedes. Incluso también estas nuevas modalidades permiten que los estudiantes accedan a formación que hay en otros departamentos diferentes del que residen, sin tener que trasladarse.

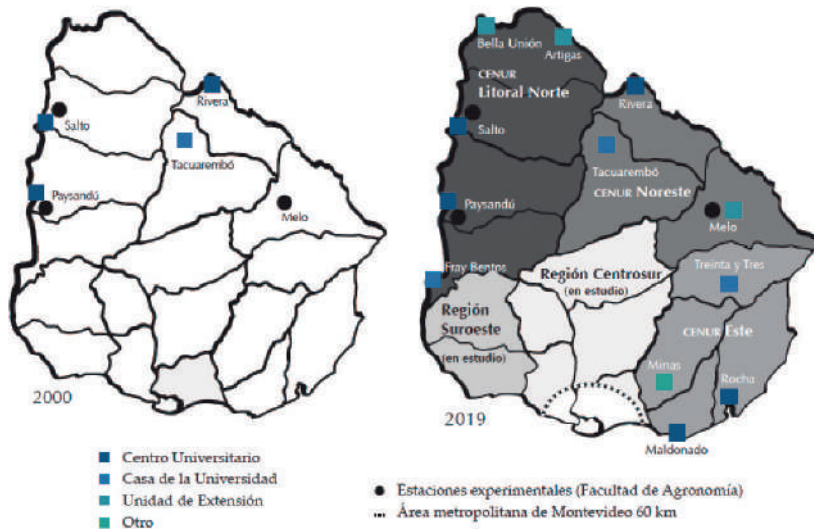
Poniendo foco en la Udelar, se puede analizar la información de los censos de estudiantes de 2000 y 2012 y la información de la rendición de cuentas de 2022 (Udelar, 2023). Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2023), la Udelar representa un 87% de la matrícula universitaria del país. En 1999 había algo más de 66.000 estudiantes, en 2007 había casi 82.000 estudiantes y en 2012 ya se superaban los 110.000, pero en los últimos 10 años se ha acelerado el proceso y hay un importante salto, superando los 152.000 en 2022 y con una previsión de llegar a los 160.000 en 2024 (Udelar, 2023). Este gran crecimiento de la Udelar tiene una expresión territorial muy importante. Mientras para los años 2000 el ingreso anual de estudiantes en centros localizados en el interior era inferior a 600 y concentrado en el litoral norte (sobre todo en Salto), para 2022 el ingreso anual supera los 4.600 (con un pico de 5.482 en 2021) y se desconcentra, sumando a las regiones este y noreste.

7 Información disponible en <https://utec.edu.uy/es/>

8 En el caso de Maldonado existe una iniciativa de clúster llamada “Punta del Este: ciudad universitaria”, con universidades privadas y públicas, que ya cuenta con más de 8.000 alumnos (información disponible en <http://puntadelesteciudaduniversitaria.com.uy/>, consultado el 20/03/2024).

La figura 14 ilustra el proceso que viene impulsando la Udelar, como forma de evidenciar que es tal vez una de las revoluciones más importantes en términos de ampliar las posibilidades de desarrollo del interior del país. A su vez, como se ha señalado, esto se complementa por la presencia de la UTEC (como oferta totalmente nueva), que agrega en el interior una matrícula que ya supera los 20.000 alumnos (MEC, 2023).

**Figura 14. Evolución de la Udelar en el interior del país (2000-2019)**



Fuente: Universidad de la República (2020, p. 11).

Más allá de la dimensión territorial, seguir mejorando en la educación surge como uno de los mayores desafíos a nivel país. Si bien en una comparación latinoamericana el indicador de promedio de años de educación en la población ubica relativamente bien a Uruguay, sin embargo, si se mira a nivel internacional se puede ver que aún se sitúa en posiciones rezagadas (Bogliaccini, 2018). Relacionado con lo anterior, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) (2019, 2023) señala que, aun cuando el país ha registrado importantes avances en la última década, todavía tiene registros preocupantes en cuanto a la culminación de la educación media. En 2018 el 51% de la población de 23 años había abandonado el sistema educativo sin finalizar la educación obligatoria (INEEd, 2019). Hay mejoras en los últimos años, por ejemplo, el país ha mejorado la tasa de egreso oportuno (a los 19 años de edad), llegando en 2022 a casi un 44%, mientras que en el egreso entre los 21 y 23 años Uruguay pasó de crecer a un ritmo de 2,5% por año a 6% anual entre 2019 y 2022 (INEEd, 2023). A pesar de algunas mejoras, el propio INEEd señala que persisten fuertes inequidades respecto a quiénes son los que logran culminar la educación obligatoria.

Un sesgo refiere a la caracterización socioeconómica de los hogares, ya que entre los jóvenes de 21 y 23 años, mientras en los hogares del quintil más alto egresa el 82%, en el quintil más bajo solo egresa un 22%. Otro sesgo importante refiere justamente a la desigualdad regional, ya que en Montevideo el porcentaje de egreso es algo mayor que 58% mientras que para el total del resto de los departamentos baja a 45%.

En suma, la dimensión educación muestra indicadores como matriculación en edad inicial y alfabetismo donde los departamentos de Uruguay están muy bien en general, pero también otros, como los años promedio de educación y el porcentaje de personas con formación terciaria, que desnudan importantes diferencias territoriales, así como problemas de deserción de la educación media que también marca diferencias entre departamentos. Adicionalmente, en estas últimas variables, Uruguay como país tiene un desafío muy grande, ya que aun los departamentos bien situados reflejan una situación nacional de rezago en una comparación internacional con sociedades y economías de los países desarrollados. Esta situación refuerza la necesidad de continuar la estrategia de descentralización universitaria y la creación de polos de conocimiento en el interior, así como de abordar los desafíos de la educación media (como bajar la deserción) en todo el país.

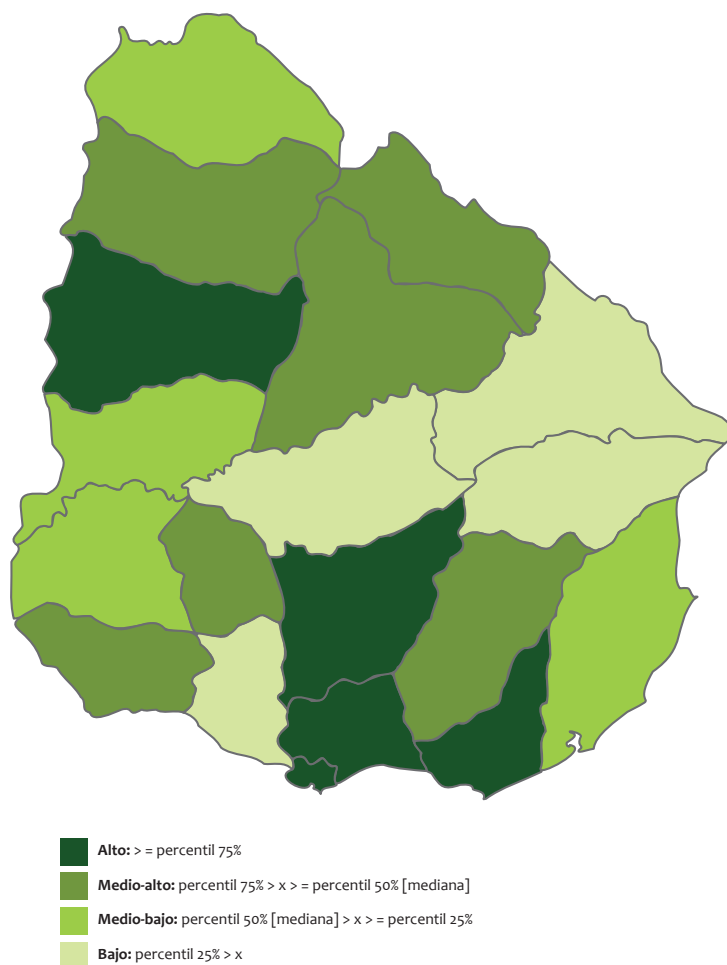
## b. Salud

La tabla 5 muestra un valor promedio de la dimensión de 0,54 en 2022, lo que representa en promedio una mejora de 35% respecto al valor para 2006 (menor que para la dimensión educación, que casi duplicaba el valor en el período). Para el período 2006-2022, se registra un promedio de la tasa de crecimiento anual en la dimensión (con estimación logarítmica) de 1,8% por año. Para el año 2022, en promedio para los 19 departamentos, el valor de las variables de NBI en agua, mortalidad infantil y esperanza de vida son las que muestran un desempeño bastante superior al valor promedio de la dimensión. En cambio, la variable suicidios se sitúa muy cerca del promedio de la dimensión y la variable de médicos por habitante claramente por debajo. Si se observa el desvío estándar, la variable de médicos por habitante es la que, por lejos, muestra una mayor desigualdad entre departamentos, mientras que la variable esperanza de vida es la que menos diferencia entre departamentos.

De acuerdo con la tabla 5, el departamento que lidera el *ranking* en 2022 es Montevideo, con un desempeño muy despegado del resto (hay una clara brecha entre Montevideo y el resto de los departamentos). El líder es seguido por un grupo de departamentos clasificados como de desempeño alto, que son Florida, Canelones, Paysandú y Maldonado (figura 15). Los departamentos que muestran un desempeño relativo bajo son San José, Cerro Largo, Treinta y Tres y Durazno. En Durazno y San José la mejora en el período está por debajo

del promedio general, mientras que Treinta y Tres y Cerro Largo, por el contrario, muestran tasas de mejora entre las más altas en el período (76% y 69%, respectivamente). Si se observa la tabla 5, los departamentos que han experimentado las mejoras absolutas más importantes en el período 2006-2022 son Treinta y Tres, Rivera, Cerro Largo y Artigas. De estos departamentos, destaca Rivera, que pasa de ocupar la posición 16 en 2006 al séptimo lugar en 2022. Los otros tres departamentos, a pesar de la mejora absoluta entre 2006 y 2022, mantienen valores por debajo del promedio general en 2022, ocupando la zona baja del ranking.

**Figura 15. Mapa dimensión salud según valores del IDERE 2022**



Nota: Esta es una representación gráfica aproximada, la superficie y los límites no deben considerarse como oficiales. Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 5. Dimensión salud, año 2022 y evolución 2006-2022**

Departamento	Mortalidad infantil	Suicidios	Esperanza de vida	NBI agua	Médicos	Salud	Ranking IDERE 2022	Var. 2006-2022	Var. anual (est. log.)	Ranking var. 2006-2022	Ranking var. anual
Montevideo	0,85	0,71	0,68	0,99	1,00	0,83	1	12%	0,8%	18	17
Florida	0,87	0,68	0,71	0,99	0,23	0,62	2	51%	2,1%	5	5
Canelones	0,86	0,67	0,67	0,94	0,23	0,61	3	27%	1,9%	9	7
Paysandú	0,93	0,63	0,68	0,94	0,22	0,61	4	34%	1,6%	8	10
Maldonado	0,91	0,49	0,68	0,98	0,27	0,60	5	17%	1,3%	16	14
Salto	0,78	0,57	0,64	0,92	0,23	0,57	6	23%	1,8%	11	8
Rivera	0,66	0,66	0,64	0,98	0,15	0,53	7	75%	3,5%	2	3
Flores	1,00	0,51	0,70	1,00	0,12	0,53	8	21%	0,8%	13	18
Colonia	0,62	0,49	0,70	0,95	0,20	0,52	9	16%	1,2%	17	15
Lavalleja	0,90	0,42	0,67	0,87	0,18	0,52	10	20%	1,5%	15	13
Tacuarembó	0,84	0,60	0,63	1,00	0,11	0,52	11	45%	2,2%	6	4
Río Negro	0,91	0,56	0,67	0,97	0,11	0,51	12	35%	1,7%	7	9
Soriano	0,80	0,46	0,67	0,98	0,15	0,51	13	11%	1,2%	19	16
Rocha	0,70	0,52	0,61	0,97	0,15	0,50	14	21%	0,5%	14	19
Artigas	0,93	0,58	0,66	0,89	0,10	0,50	15	67%	3,6%	4	1
San José	0,77	0,58	0,63	0,87	0,09	0,47	16	26%	1,6%	10	11
Cerro Largo	0,83	0,51	0,62	0,73	0,12	0,47	17	69%	3,5%	3	2
Treinta y Tres	0,81	0,39	0,63	1,00	0,10	0,46	18	76%	1,9%	1	6
Durazno	0,77	0,48	0,67	0,99	0,08	0,46	19	21%	1,6%	12	12
Promedio	0,83	0,55	0,66	0,95	0,20	0,54		35%	1,8%		
Desvío estándar	0,10	0,09	0,03	0,07	0,20	0,09		22%	0,9%		

Nota: Departamentos ordenados por ranking en la dimensión en 2022; en la lectura por columna el color verde indica un valor superior al promedio. Fuente: Elaboración propia.

Analizando las variables que componen la dimensión salud, hay en promedio una importante mejora entre 2006 y 2022 en los desempeños en NBI agua, esperanza de vida y mortalidad infantil, mientras que el desempeño en la cantidad de médicos por habitante mejora poco y en los suicidios la situación empeora. En cuanto a los hogares con necesidad básica insatisfecha en el abastecimiento de agua potable, se pasa de un porcentaje promedio de 11,8% en 2006 a una significativa reducción en promedio, bajando a 1,4% en 2022. Dentro de este panorama positivo, Cerro Largo (6,1% de hogares con NBI en agua potable), Lavalleja y San José (ambos con 3%) son los departamentos

que muestran los peores desempeños en 2022. En cuanto a la esperanza de vida, en promedio se pasa de un valor de 76 años en 2006 a uno de casi 78 años en 2022. En mortalidad infantil se pasa de un promedio para los 19 departamentos en 2006 de cerca de 12 muertes cada 1000 nacidos vivos a una tasa de 6,4 en 2022. No obstante, Colonia, Rivera y Rocha muestran tasas mayores a 10 por 1000 para 2022.

Los resultados positivos, en general, en cuanto a mortalidad infantil y esperanza de vida, pueden verse como una muestra indirecta de una buena cobertura del sistema de salud. Con la creación en 2007 del Sistema Nacional Integrado de Salud, se amplió el derecho de cobertura, logrando prácticamente la universalidad. Esto ha permitido también cobertura efectiva, y no sólo un derecho, en el contexto de una adecuada red territorial nacional de hospitales y centros de salud públicos y privados, junto con una estructura de población altamente urbana en un territorio sin accidentes geográficos de importancia. Sin embargo, cobertura no es lo mismo que calidad y adecuado acceso. Una muestra de ello es la gran desigualdad territorial que pone en evidencia la variable médicos por habitante. En efecto, si excluimos a Montevideo, el promedio para los 18 departamentos del interior era de 2 médicos cada 1000 habitantes en 2006 y pasa a ser al final del período de sólo 2,4. Montevideo, en cambio, en el mismo período, pasa de 7,5 a 9 médicos cada 1000 habitantes. Por lo tanto, en esta variable, el desbalance entre Montevideo y el resto de los departamentos es ahora mayor que en 2006.

Por último, la variable referida a los suicidios muestra una situación compleja, con un empeoramiento promedio para los departamentos del país respecto a 2006. El país en su conjunto muestra desde 2006 tasas elevadas, con el penoso registro de tener la mayor tasa de suicidios en América Latina (en 2019 Uruguay mostraba una tasa de 18,8 cada 100.000 habitantes, mientras el promedio de América Latina era de 6<sup>9</sup>). Para 2022 el promedio general de los 19 departamentos se sitúa en casi 28 suicidios cada 100.000 habitantes,<sup>10</sup> cuando en 2006 este valor era de 19. En 2022 los departamentos con peor desempeño (debajo del promedio) son Treinta y Tres (37,6 cada 100.000 habitantes), Lavalleja (36), Soriano (33,5), Durazno (32,2), Colonia (31,8), Maldonado (31,5), Flores (30,2), Cerro Largo (30,1) y Rocha (29,6). Hay que señalar que este problema se viene manifestando desde la década del ochenta y con una tendencia creciente que persiste (Hein y González, 2017; Monza y Cracco, 2023). Al momento de editar este documento surgió desde el Ministerio de Salud Pública (MSP) el dato preliminar (no definitivo) de suicidios a nivel nacional para 2023,

9 Datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), disponibles en <https://paho.org/data/index.php/es/> (consultado el 08/04/2024).

10 Interesa recordar que cuando se habla del promedio de los 19 departamentos la referencia no es al valor para el total país, sino al promedio de los valores individuales para cada departamento. El valor para el total país en 2022 es de 23,2 cada 100.000 habitantes.



que registra una baja respecto a 2022.<sup>11</sup> Según el MSP, la tasa de suicidio cae de 23,2 suicidios cada 100.000 habitantes en 2022 a 21,1 en 2023. Los departamentos con las tasas más altas son Rocha (37,6), Lavalleja (36) y Paysandú (35,7). Esto no está incorporado en el IDERE, porque la medición abarca hasta el año 2022. De confirmarse esto (ya que los datos son preliminares), se trata de una buena noticia, aunque, de todas formas, sitúa el valor por encima de 20, condición que el país registra desde 2018. Se ha empezado a tomar conciencia de la necesidad de actuar sobre este tema y considerar, en las posibles acciones, el abordaje territorial dentro de una perspectiva integral (MSP, 2021, 2023). En el mismo sentido, el estudio de Monza y Cracco (2023) recomienda fortalecer las estructuras departamentales del MSP, así como trabajar la problemática de forma integral en su carácter local, territorial y comunitario.

### c. Bienestar y cohesión

En lo que respecta a la dimensión bienestar y cohesión, como lo reconoce el Banco Mundial (2020), Uruguay se ha destacado en América Latina por sus políticas sociales progresistas y sus bajos niveles de desigualdad. En efecto, el mismo documento basa esta afirmación en que el país cuenta con la clase media más numerosa en proporción a su población (más del 60%), una caída de la pobreza (medida por ingresos) que pasa de 30% en 2007 a menos de 8% en 2018, así como una reducción en el índice Gini, que cayó de 0,45 en 2006 a 0,38 en 2018. En un país con tradición histórica de un Estado de bienestar, estos resultados fueron posibles gracias a un período de crecimiento económico sostenido desde la recuperación de la crisis económica y financiera de 2002, junto con el aumento del gasto social y la implementación de importantes políticas redistributivas. Sin embargo, como también señala el Banco Mundial (2020), aún quedaban, antes de la pandemia de COVID-19, desafíos importantes por superar. En particular, se mencionaba la necesidad de actuar en grupos excluidos y poblaciones vulnerables,<sup>12</sup> poniendo, además, un foco en la dimensión territorial (regiones rezagadas).

Sin embargo, a partir de 2020, después del efecto de la pandemia por COVID-19, el panorama se ha complicado más, no sólo para Uruguay sino para el mundo. Así lo marca el último Informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2024), que señala que a nivel global el IDH (en promedio para el mundo) ha evolucionado en estos últimos años por debajo de la tendencia esperada en 2019, luego de registrar entre 2019 y 2020 la primera caída desde que se calcula el índice (1990).

11 Información disponible en <https://gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/noticias/quiebre-tendencia-datos-preliminares-sobre-suicidio-2023> (consultado el 13/04/2024).

12 En particular, se menciona a los afrodescendientes, las personas con discapacidad, los hogares con jefatura femenina y las personas que se identifican como LGBTI+.

Por otro lado, el 51% de los países menos adelantados (que no pertenecen a la OCDE) no han recuperado aún los niveles de IDH previos a la pandemia.

En el capítulo correspondiente se analiza, con el IDERE Uruguay, los efectos observados de la pandemia sobre dicho índice, pero en este apartado conviene mencionar los últimos datos divulgados por el INE para 2023 sobre pobreza y distribución del ingreso. Estos reflejan desempeños para el país inferiores a los de 2019, lo que, por lo menos, señala un estancamiento en el bienestar (hay que advertir que los movimientos están dentro del margen de error, según el INE, por lo que no se puede afirmar un peor desempeño hasta tener datos anuales para 2024 que puedan confirmar una tendencia, pero sí es claro, al menos, un estancamiento).

En una mirada de largo plazo, en 2006 la pobreza (medida por ingresos) era casi de un 33% para el total país. Desde ese valor, muy alto, consecuencia de la profunda crisis de 2002, se produjo una reducción muy significativa, llegando en 2019 a un valor de 8,8% para el total país. Sin embargo, con la pandemia de COVID-19, en 2020 el valor para el total país trepó a 11,6%, en 2021 bajó a 10,6% y en 2022 a 9,9%, pero subió a 10,1% en 2023. En suma, no se ha recuperado el valor previo a la pandemia (2019).

Como una forma de complejizar aún más el tema, recientemente CERES (2020) comparó estimaciones de pobreza multidimensional con la medición de la línea de pobreza que estima el INE. El estudio concluye que si, además del criterio de ingresos de los hogares, se consideran las carencias socioeconómicas, en 2019 la pobreza total del país no resultaría en menos de un 9%, sino que se habría acercado a un 15%. En particular, según este método propuesto por CERES, por ejemplo, la pobreza en 2019 habría sido de 18,6% para Montevideo y de 20,6% para el noreste del país.

Mirando otra variable muy importante en esta dimensión, como el coeficiente de Gini, sucede algo similar que con la pobreza medida por ingresos. Por un lado, la mejora en una mirada de largo plazo es muy importante, pasando de un valor para el total país de 0,455 en 2006 a un valor de 0,383 en 2019 (a menor valor, mejor distribución del ingreso). Esa importante caída de la desigualdad de ingresos se frena con la pandemia. En 2020 el valor del Gini subió a 0,387, en 2021 era 0,386, en 2022 pasó a 0,389 y en 2023 subió a 0,394. Por lo tanto, después de la pandemia parece revertirse la tendencia a la caída de la desigualdad, con cuatro años con valores que reflejan una desigualdad mayor que la registrada en 2019.

El contexto nacional descrito permite situar el nuevo desafío que enfrenta el país después de la pandemia en la dimensión bienestar y cohesión, antes de pasar a la tabla 6 con el análisis por departamentos con base en la información del IDERE. En efecto, en esta dimensión, la pandemia parece haber afectado más que en otras el desempeño de los departamentos y la tendencia, en general positiva, que se observaba desde 2006. De todas formas, la dimensión bienestar y cohesión, en promedio para los 19 departamentos en 2022, es la

que tiene el mayor valor de las cinco dimensiones del IDERE y la que presenta menores diferencias entre departamentos (como mostraba la tabla 1). Por lo tanto, es una dimensión que claramente constituye una fortaleza para el desarrollo territorial en el país, que no hay que descuidar.

**Tabla 6. Dimensión bienestar y cohesión, año 2022 y evolución 2006-2022**

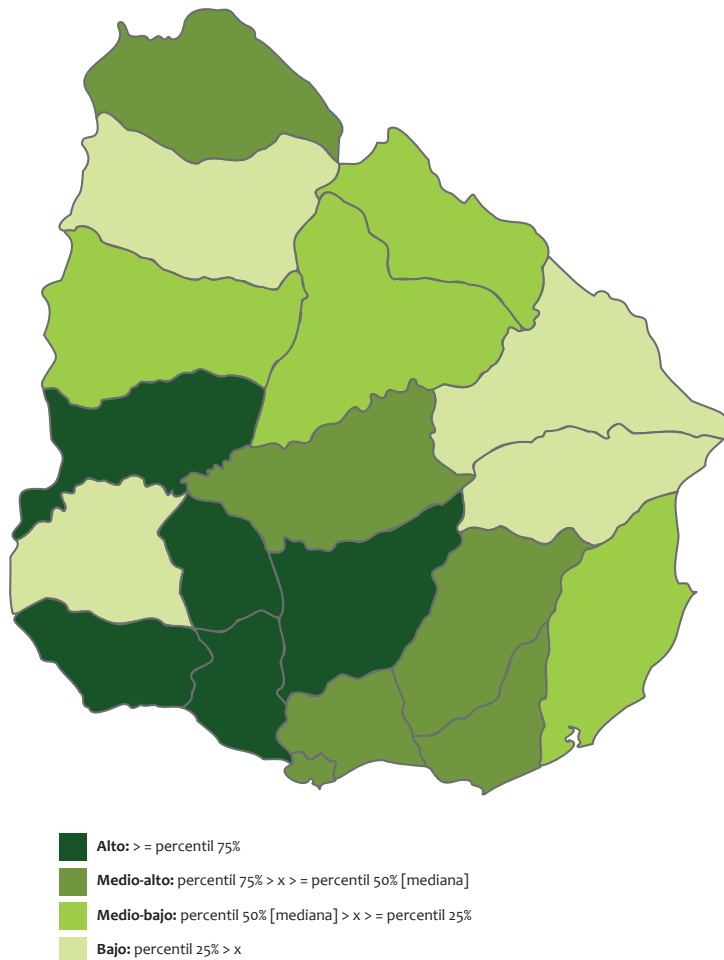
Departamento	Pobreza ingresos	Informalidad	Desempleo juvenil	Gini ingresos	Pobreza niñez y adolescencia	NBI	Bienestar y cohesión	Ranking IDERE 2022	Var. 2006-2022	Var. anual (est. log.)	Ranking var. 2006-2022	Ranking var. anual
Colonia	0,93	0,65	0,54	0,71	0,86	0,86	0,75	1	38%	2,2%	18	17
Río Negro	0,88	0,64	0,58	0,67	0,82	0,84	0,73	2	59%	2,6%	10	11
Florida	0,91	0,49	0,53	0,78	0,87	0,90	0,72	3	44%	2,3%	16	15
San José	0,98	0,64	0,44	0,71	0,84	0,75	0,71	4	52%	2,5%	12	13
Flores	1,00	0,60	0,26	0,83	0,87	0,99	0,70	5	43%	1,9%	17	18
Durazno	0,93	0,49	0,50	0,71	0,79	0,86	0,69	6	85%	3,5%	6	6
Maldonado	0,89	0,54	0,54	0,53	0,91	0,89	0,69	7	24%	1,5%	19	19
Canelones	0,90	0,69	0,49	0,47	0,84	0,82	0,68	8	45%	2,5%	15	14
Montevideo	0,79	0,79	0,55	0,44	0,70	0,86	0,67	9	52%	2,7%	11	10
Lavalleja	0,86	0,62	0,52	0,57	0,73	0,67	0,65	10	45%	2,3%	14	16
Artigas	0,80	0,39	0,72	0,74	0,70	0,63	0,65	11	165%	5,9%	1	1
Paysandú	0,84	0,58	0,51	0,58	0,66	0,73	0,64	12	60%	2,7%	8	8
Tacuarembó	0,87	0,59	0,33	0,71	0,70	0,74	0,63	13	96%	3,9%	5	4
Rocha	0,81	0,54	0,37	0,64	0,82	0,71	0,63	14	60%	2,5%	9	12
Rivera	0,73	0,35	0,68	0,55	0,68	0,84	0,62	15	121%	4,7%	2	2
Soriano	0,87	0,45	0,47	0,51	0,77	0,75	0,61	16	51%	2,7%	13	9
Salto	0,83	0,46	0,74	0,40	0,72	0,60	0,61	17	100%	3,6%	3	5
Treinta y Tres	0,80	0,56	0,43	0,53	0,71	0,62	0,60	18	70%	3,1%	7	7
Cerro Largo	0,66	0,42	0,71	0,53	0,67	0,58	0,59	19	96%	4,2%	4	3
Promedio	0,86	0,55	0,52	0,61	0,77	0,77	0,66		69%	3,0%		
Desvío estándar	0,08	0,11	0,13	0,12	0,08	0,12	0,05		34%	1,1%		

Nota: Departamentos ordenados por ranking en la dimensión en 2022; en la lectura por columna el color verde indica un valor superior al promedio. Fuente: Elaboración propia.

La tabla 6 muestra un valor promedio de la dimensión de 0,66 en 2022, lo que representa respecto a 2006 una mejora promedio por departamento de 69% y una tasa promedio por departamento de crecimiento anual de 3%. Para el año 2022, en promedio, el valor de las variables de pobreza medida por

ingresos, medida por NBI y en niñez y adolescencia son las que muestran un desempeño superior al valor promedio de la dimensión. En cambio, las variables de desempleo juvenil, informalidad en el trabajo y distribución del ingreso son las que muestran valores por debajo del promedio de la dimensión.

**Figura 16. Mapa bienestar y cohesión según valores del IDERE 2022**



Nota: Esta es una representación gráfica aproximada, la superficie y los límites no deben considerarse como oficiales. Fuente: Elaboración propia.

Los departamentos que lideran el *ranking* en la dimensión en 2022 con un valor relativo alto son Colonia, Río Negro, Florida, San José y Flores (figura 16). Luego sigue un grupo de departamentos clasificados como de desarrollo medio-alto en la dimensión, que son Durazno, Maldonado, Canelones, Montevideo, Lavalleja y Artigas. Con un desarrollo medio-bajo se ubican

Paysandú, Tacuarembó, Rocha y Rivera. Los departamentos que muestran un desempeño relativo más bajo son Soriano, Salto, Treinta y Tres y Cerro Largo. En los casos de Cerro Largo y Salto, a pesar de la posición relativa desfavorable, se observa que duplican (en valor absoluto) el valor que mostraban en 2006. En cambio, Soriano muestra una evolución por debajo del promedio de los 19 departamentos entre 2006 y 2022, y Treinta y Tres apenas por encima del promedio.

De acuerdo con la tabla 6, los cinco departamentos que más aumentan en términos absolutos el valor de la dimensión entre 2006 y 2022 son Artigas (165%), Rivera (121%), Salto (100%), Cerro Largo (96%) y Tacuarembó (96%). Como se indicó, en el caso de Salto y Cerro Largo estas mejoras absolutas no revierten un posicionamiento relativo desfavorable. En cambio, en los casos de Artigas, Rivera y Tacuarembó estas mejoras absolutas implican también cambios relativos importantes (figura 16), ya que en 2006 clasificaban como departamentos de desarrollo bajo en la dimensión y en 2022 muestran un desarrollo relativo medio-alto (Artigas) y medio-bajo (Rivera y Tacuarembó).

Antes de pasar a analizar las variables que componen la dimensión, vale señalar la importancia de complementar esta información con datos a nivel subdepartamental, ya que la unidad departamento encierra situaciones muy diferentes entre sí que se hacen invisibles frente a los promedios departamentales (Rodríguez Miranda, 2014). Esto es muy evidente en los casos de Montevideo y Canelones, que son territorios complejos que suelen mostrar en su interior los mejores y los peores desempeños del país en cuanto a indicadores de vulnerabilidad socioeconómica (Rodríguez Miranda, 2011b, 2014). Por ejemplo, con la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE de 2019 (antes de la pandemia), en Montevideo, mientras los municipios B y C mostraban tasas de pobreza de entre 3% y 5%, los municipios F, D y A reportaban tasas de entre 21% y 23%. Por lo tanto, si bien el IDERE es un abordaje a escala departamental, conviene apuntar en la agenda la necesidad de avanzar complementariamente hacia mediciones a escala subdepartamental.

Al analizar las variables de la dimensión, en 2006 el promedio de la tasa de pobreza de los departamentos era cercana a 34%, mientras que en 2022 ese promedio cae a 8,8% (para el total país, como se señaló, es 9,9%). Los departamentos que en 2022 tienen las tasas de pobreza superiores a 10% son Cerro Largo (19%), Rivera (15%), Montevideo (13%), Artigas (12%), Treinta y Tres (11%), Rocha (11%) y Salto (10%). Por otro lado, los mejores desempeños corresponden a Flores y San José (menos de 2%), seguidos de Durazno y Colonia (entre 4% y 5%). En cuanto a la informalidad, el promedio de los departamentos se situaba cerca de 40% en 2006 y bajó en el período hasta llegar a un promedio de algo menos de 29% en 2022 (el total país es de 22,3%). No obstante, ese promedio esconde diferencias, por ejemplo, entre Rivera, Artigas y Cerro Largo, que muestran valores de informalidad en el entorno de 40%, y entre departamentos como Montevideo, Canelones y Colonia, con tasas de entre 15% y 23%.

También hay mejoras en promedio entre 2006 y 2022 para las variables de pobreza por NBI, pobreza en niñez y adolescencia y en la distribución del ingreso. Recordando nuevamente que el valor promedio de los departamentos no es el valor total nacional, en 2006 la pobreza por NBI mostraba un promedio de 37% y bajó a 14% en 2022. Por su parte, la pobreza en niñez y adolescencia pasó en el período de un valor promedio de los 19 departamentos en torno al 50% a algo más de 19% sobre el final. Por su parte, el coeficiente de Gini bajó (reduciendo la desigualdad de ingresos) de un valor promedio de los departamentos en 2006 de 0,411 a 0,348 en 2022. Sin embargo, hay una variable que no mejora en la mirada de largo plazo, de 2006 a 2022. Se trata de la variable referida al desempleo juvenil, que mide la tasa de desempleo en los jóvenes sobre la tasa general. Dicho cociente mostraba que, en promedio para los 19 departamentos, en 2006 el desempleo en los jóvenes era el doble que el desempleo general, mientras que en 2022 ese guarismo se sitúa en casi dos veces y media.

El análisis por departamento permite, además de los promedios generales, identificar retos específicos en determinadas regiones. Ya se señalaron los departamentos más comprometidos en cuanto a la pobreza medida por ingresos y la informalidad. En cuanto a la distribución del ingreso, los tres departamentos con peor distribución son Salto (coeficiente de Gini de 0,411), seguido de Montevideo (0,399) y Canelones (0,392). Respecto al desempleo juvenil, su valor se sitúa cerca del triple de la tasa general para los departamentos de Flores, Tacuarembó y Rocha. En cuanto a la pobreza por NBI, los departamentos con mayor pobreza son Cerro Largo, Salto, Treinta y Tres y Artigas, con valores entre 22% y 24%. Finalmente, una variable preocupante es la incidencia de la pobreza en la niñez y la adolescencia, que muestra varios departamentos con valores por encima de 20%. Los departamentos más comprometidos en este aspecto son Paysandú, Cerro Largo y Rivera (entre 26% y 27%). Al respecto, al momento de escribir este capítulo el INE divulgó datos a nivel nacional que indican que la pobreza en la niñez y la adolescencia en 2023 se situó en 20,1% para los menores de 6 años y 18,3% para las edades de 6 a 12 años.<sup>13</sup>

## d. Actividad económica

En la dimensión económica, la tabla 7 muestra que lideran en 2022 los departamentos de Montevideo (con amplia diferencia sobre el resto), Canelones, Colonia, San José y, un poco más lejos, Flores. Estos departamentos se clasifican, tal como se aprecia en la figura 17, como de desarrollo económico alto en el contexto de los 19 departamentos. Les sigue un grupo de departamentos

13 Información disponible en <https://ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/HTML/ECH/Pobreza/2023/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20m%C3%A9todo%20del%20ingreso%20anual%202023.html> (consultado el 12/04/2024).

de desarrollo económico relativo medio-alto, que son Florida, Soriano, Maldonado, Río Negro y Durazno. Con un desempeño medio-bajo se encuentran Paysandú, Rivera, Rocha y Cerro Largo. Por último, Tacuarembó, Lavalleja, Artigas, Salto y Treinta y Tres presentan un desarrollo económico relativo bajo.

**Tabla 7. Dimensión actividad económica, año 2022 y evolución 2006-2022**

Departamento	Internet	Brecha ingresos hogares	Desempleo	Transporte carga	Red vial	Actividad económica	Ranking IDERE 2022	Var. 2006-2022	Var. anual (est. log.)	Ranking var. 2006-2022	Ranking var. anual
Montevideo	0,87	0,77	0,68	0,69	0,85	0,77	1	37%	1,4%	18	17
Canelones	0,75	0,47	0,53	0,69	0,85	0,64	2	96%	3,4%	11	11
Colonia	0,80	0,39	0,78	0,62	0,70	0,64	3	70%	2,4%	15	15
San José	0,89	0,33	0,94	0,43	0,67	0,60	4	147%	3,8%	3	8
Flores	0,88	0,33	0,88	0,44	0,36	0,53	5	101%	3,5%	10	10
Florida	0,87	0,26	0,81	0,20	0,61	0,47	6	104%	4,7%	9	1
Soriano	0,71	0,37	0,51	0,31	0,41	0,44	7	93%	3,0%	12	13
Maldonado	0,67	0,32	0,87	0,13	0,53	0,42	8	36%	1,1%	19	19
Río Negro	0,70	0,25	0,43	0,27	0,36	0,38	9	105%	4,0%	8	6
Durazno	0,94	0,24	0,90	0,10	0,21	0,34	10	162%	4,5%	1	4
Paysandú	0,70	0,28	0,56	0,34	0,11	0,33	11	77%	2,7%	14	14
Rivera	0,65	0,16	0,67	0,16	0,28	0,32	12	122%	4,1%	6	5
Rocha	0,65	0,27	0,53	0,04	0,55	0,29	13	150%	3,9%	2	7
Cerro Largo	0,56	0,16	0,92	0,14	0,18	0,29	14	135%	4,5%	5	3
Tacuarembó	0,45	0,16	0,84	0,14	0,17	0,27	15	113%	3,1%	7	12
Lavalleja	0,74	0,26	0,54	0,13	0,09	0,26	16	84%	3,7%	13	9
Artigas	0,58	0,09	0,70	0,06	0,14	0,20	17	137%	4,7%	4	2
Salto	0,66	0,34	0,34	0,08	0,03	0,18	18	47%	1,1%	17	18
Treinta y Tres	0,73	0,20	0,64	0,01	0,08	0,15	19	65%	2,1%	16	16
Promedio	0,73	0,30	0,69	0,26	0,38	0,40		99%	3,2%		
Desvío estándar	0,13	0,15	0,18	0,22	0,27	0,17		38%	1,2%		

Nota: Departamentos ordenados por ranking en la dimensión en 2022; en la lectura por columna el color verde indica un valor superior al promedio. Fuente: Elaboración propia.

Montevideo es históricamente el centro económico del país, por lo que su claro liderazgo es un resultado esperado, que se refleja en una distancia considerable respecto a su seguidor inmediato, Canelones. En el caso de Canelones, su condición de departamento limítrofe de Montevideo, formando parte del

área metropolitana de la capital del país y concentrando aproximadamente un 15% de la población nacional, es un factor muy relevante para explicar su importancia económica. Como resultado de esa ubicación geográfica metropolitana se generan estrechos vínculos laborales y productivos con Montevideo. Es el departamento con mayor desarrollo industrial de base no agraria luego de Montevideo, con presencia de industrias como la farmacéutica y el plástico, al tiempo que también se localizan en él industrias alimenticias y frigoríficas de las más importantes en el país (Rodríguez Miranda *et al.*, 2017). La condición metropolitana permite también un alto desarrollo del sector de la logística, así como de diferentes servicios productivos y destinados a la población. En su costa este cuenta con localidades de desarrollo turístico que son muy importantes para el mercado interno. A su vez, tiene una zona interior y rural de importante producción agrícola, granjera y de viñedos y bodegas, que constituyen participaciones en estos rubros a nivel nacional que superan el 50% (Rodríguez Miranda *et al.*, 2017). En suma, se trata de la segunda economía departamental por tamaño y es uno de los territorios más diversos y complejos del país.

Por otra parte, Colonia y San José son departamentos que cuentan con mayor población y densidad que la media de departamentos del país, y constituyen, según Rodríguez Miranda *et al.* (2017), economías de las más complejas en el contexto nacional (luego de Montevideo y Canelones). Esto se debe a la presencia de una importante actividad industrial de base no agraria, junto con actividad primaria y agroindustrias de peso nacional, además de un apreciable desarrollo del sector servicios, en el caso de Colonia con un sector turístico muy relevante.

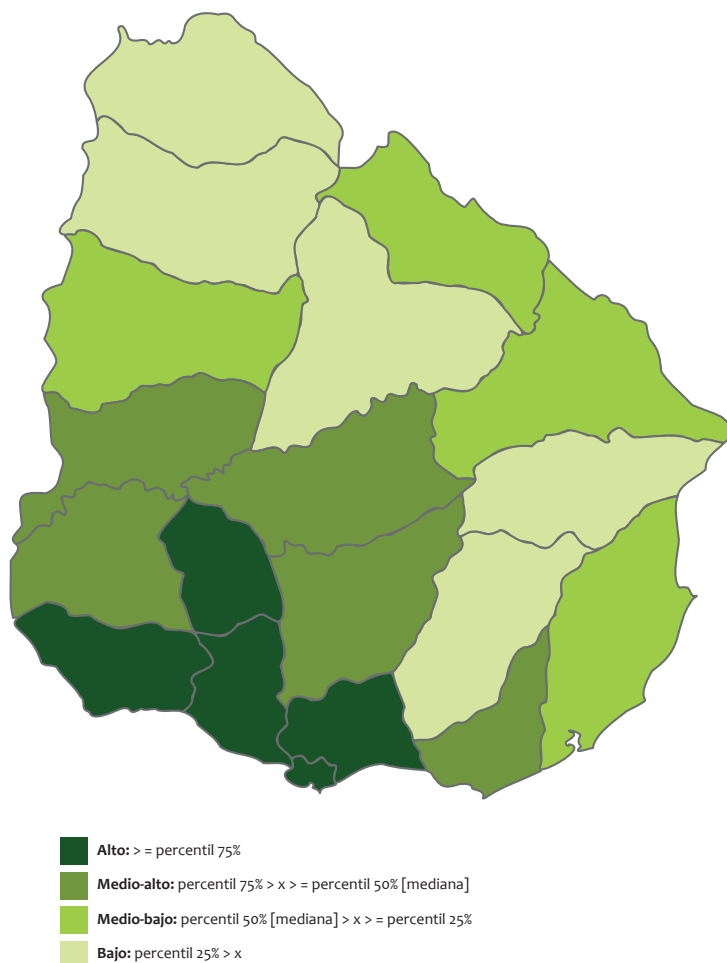
Los departamentos de Flores, Florida, Soriano y Durazno se corresponden con economías de base primaria y menor densidad de población, pero cuentan con cadenas productivas agroindustriales potentes y bien articuladas territorialmente. En particular, desde el *boom* agrícola exportador de principios de los años 2000 y la consolidación en el litoral del puerto de Nueva Palmira, en Colonia, como principal puerto granelero del país, los departamentos vinculados a dicho centro económico han desarrollado importantes economías de producción agrícola y de servicios orientados a estas producciones (Rodríguez Miranda *et al.*, 2017). En el caso de Durazno, se vienen registrando en los últimos años inversiones importantes, como en la industria frigorífica, entre otras, y, más recientemente, la tercera planta de industria de celulosa del país. Esto último puede suponer un importante impulso a la actividad económica de la región centro, sumado al desarrollo del ferrocarril central entre Montevideo y Durazno, efectos que se empezarán a materializarán en los próximos años.

Por su parte, Maldonado es actualmente de las economías departamentales de mayor tamaño en el país, pero no siempre fue así. De hecho, Maldonado realizó un *catch up* durante el siglo XX, pasando de los últimos lugares a posicionarse como la tercera economía en tamaño total de su PIB, luego de



Montevideo y Canelones (Martínez-Galarraga *et al.*, 2020). A su vez, el conglomerado urbano de las ciudades de Maldonado (capital del departamento), Punta del Este (balneario de prestigio internacional) y San Carlos (centro regional de servicios productivos) se ha configurado en las últimas décadas como uno de los de mayor crecimiento y con proyección de consolidarse como nueva área metropolitana, mostrando una dinámica propia e independiente del gran centro urbano del país que es Montevideo (Martínez *et al.*, 2016; Martínez y Altmann, 2016).

**Figura 17. Mapa actividad económica según valores del IDERE 2022**



Nota: Esta es una representación gráfica aproximada, la superficie y los límites no deben considerarse como oficiales. Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Río Negro, históricamente se ha caracterizado por contar con tierras fértiles y actividad primaria importante, junto con la capacidad para atraer grandes inversiones industriales, lo que desde siempre lo ha posicionado entre los departamentos de mayor PIB per cápita en el país (Martínez-Galarraga *et al.*, 2020). En épocas anteriores esas inversiones estuvieron vinculadas a la industria frigorífica y hoy en día a la producción de pasta de celulosa. La construcción de la primera planta de celulosa del país a finales de la primera década del siglo XXI generó un fuerte incremento del PIB con un efecto positivo en el desarrollo económico del departamento. Esto se suma al desarrollo de la cadena sojera y agrícola de exportación, que tiene un polo de servicios y logística muy importante en la localidad de Young.

Entre los departamentos de desarrollo medio-bajo se encuentra Paysandú, que, además de por la importancia de su sector primario, se había destacado a mediados del siglo XX por el surgimiento de un polo industrial muy potente en torno a productos textiles de lana y cuero, productos alimenticios y cerveza. Sin embargo, este polo entró en crisis y hacia finales del siglo XX se terminó de desmembrar, por lo que el departamento pasó de posiciones de liderazgo en el contexto nacional a un lugar intermedio en términos de desarrollo económico, configurando una trayectoria descendente en las últimas décadas (Martínez-Galarraga *et al.*, 2020; Goinheix y Rodríguez Miranda, 2022). El caso de Lavalleja, clasificado como de desarrollo bajo, es similar al de Paysandú, en tanto es una economía departamental bastante diversificada en el contexto nacional, con presencia industrial y actividad turística, además de producción primaria y agroindustrial. Sin embargo, al igual que Paysandú, Lavalleja muestran una tendencia de caída de la actividad industrial, que antes había significado un diferencial de este territorio en su desarrollo histórico (Rodríguez Miranda y Menéndez, 2020).

Los departamentos de Cerro Largo y Rocha, de desarrollo medio-bajo, son de base claramente primaria y agroindustrial, y se destaca la actividad de turismo de sol y playa, muy estacional, en Rocha. Recientemente, ha comenzado a desarrollarse la industria de aserrado en Cerro Largo, con una importante inversión en marcha.

Por otro lado, Tacuarembó y Rivera son departamentos históricamente de economías de base primaria, junto con un importante desarrollo del comercio en Rivera —por la condición transfronteriza de su capital, una ciudad de orden importante en el sistema urbano nacional—. Sin embargo, desde mediados de los 2000 empezaron a desarrollar la cadena de madera de aserrado con un gran impacto territorial en términos productivos y de servicios vinculados, a lo que se suma el desarrollo que en general han tenido los servicios al agro en el país (Rodríguez Miranda *et al.*, 2017; Goinheix y Rodríguez Miranda, 2022).

Los casos de Artigas, Salto y Treinta y Tres coinciden con un perfil de economía de base agraria y falta de inversiones importantes en actividades productivas en las últimas décadas. Salto mostraba, en los años ochenta del siglo

XX, una posición mucho más favorable y una economía con mayor peso en el contexto nacional, pero comenzó a perder peso a finales del siglo XX y en el siglo XXI, con una tendencia descendente de su PIB per cápita (Rodríguez Miranda y Menéndez, 2020). En Salto destaca la actividad turística termal, en Artigas el turismo de carnaval y en Treinta y Tres el de festividades, pero son actividades muy sazonales, importantes para el medio local, pero que por sí solas no parecen cambiar la realidad económica de estos departamentos.

En una mirada general a la dimensión económica, vale recordar que es la dimensión que muestra un promedio general más bajo para los 19 departamentos (0,40, comparado con el 0,51 del valor global del IDERE Uruguay). A su vez, es la dimensión que muestra una mayor dispersión de valores entre territorios (recordar tabla 1), o sea, es la que mayores brechas genera entre departamentos.

Las variables de la dimensión que muestran valores promedio más bajos son las relacionadas con el ingreso de los hogares y el parque vehicular de transporte de carga. La extensión de la red vial tiene un valor promedio cercano al promedio global para la dimensión, mientras que las variables de acceso a internet y desempleo muestran desempeños promedio de los departamentos superiores al de la dimensión.

En ingresos de los hogares, el departamento que lidera es, por lejos, Montevideo, seguido de Canelones y, más atrás, por Colonia. También tienen ingresos de los hogares importantes en términos de la media nacional los departamentos de Soriano, Salto, Flores, San José y Maldonado. En participación del parque vehicular de transporte de carga, lideran Canelones, Montevideo y Colonia, seguidos de Flores y San José y, algo más lejos, por Paysandú, Soriano y Río Negro. En desempleo, los que están mejor ubicados en 2022 son San José, Cerro Largo, Durazno, Flores y Maldonado. Por su parte, la variable extensión de la red vial, además de ser un factor estructural de poco cambio en el período, privilegia claramente a los departamentos del sur, sureste y suroeste del país. Tienen valores por encima del promedio en la variable extensión de la red vial los departamentos de Montevideo, Canelones, Colonia, San José, Florida, Rocha, Maldonado y Soriano. En cuanto a la cobertura de internet de banda ancha, los departamentos que se sitúan por encima del desempeño promedio son Durazno, San José, Flores, Montevideo, Florida, Colonia, Canelones, Lavalleja y Treinta y Tres.

## e. Instituciones

En primer lugar, hay que señalar que los resultados de la dimensión instituciones deben interpretarse dentro de un contexto nacional marcado por una larga tradición centralista, que proviene de la propia edificación temprana del Estado de bienestar en la primera mitad del siglo XX (Arocena y

Marsiglia, 2017). Partiendo de esa matriz centralista, la Constitución de 1996 supuso grandes avances en la descentralización, ya que otorgó rango constitucional al Congreso de Intendentes, donde están representados los jefes de gobierno de los departamentos, además de crear la Comisión Sectorial de Descentralización, presidida por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República y con participación igualitaria del Congreso de Intendentes y de representantes de ministerios nacionales. Esta comisión es la encargada de implementar la descentralización en el país. A su vez, se habilitó la creación de municipios, que recién se crearon por ley en 2010 y aún están en proceso de consolidación.

Si bien la Constitución de 1996 habilita la creación de impuestos departamentales, esto no ha sucedido y la mayor parte del diseño y la recaudación de impuestos se realiza a nivel nacional (sobre todo los más importantes, como el impuesto a la renta de las personas y las empresas o el impuesto al valor agregado). Las fuentes de financiamiento autónomo más importantes que tienen los gobiernos departamentales son, fundamentalmente, la contribución inmobiliaria urbana, suburbana y rural y la patente de rodados, a las que se suman diferentes tasas y tributos que representan montos marginales. En este sentido, Goinheix y Freigedo (2019) analizan la autonomía local para el caso uruguayo y encuentran que la autonomía fiscal presenta niveles medio-altos, debido a que, aunque los gobiernos departamentales no fijan tributos, el sistema de transferencias es en general incondicionado y, en promedio, buena parte de los recursos financieros son de recaudación propia. Sin embargo, como se verá, ese promedio es engañoso, ya que hay departamentos en los que el 90% de sus ingresos son recursos propios y otros en los que este valor es de apenas poco más de 40%. Los mismos autores señalan que la autonomía funcional se encuentra restringida al mantenimiento del equipamiento urbano y los servicios en las ciudades, la caminería rural, el transporte y la planificación y ordenamiento territorial, mientras que servicios de gran importancia, como la salud, la seguridad y la educación, entre otros, son provistos por el gobierno central, con un rol subsidiario de los gobiernos departamentales. Sin embargo, desde finales del siglo XX los gobiernos departamentales vienen asumiendo roles cada vez más relevantes, en coordinación con el gobierno nacional y, en algunos casos, con políticas y acciones propias, involucrándose en aspectos que tienen que ver con el desarrollo social, el empleo, el desarrollo productivo, los microcréditos, el medioambiente, las mipymes, apoyo con infraestructuras para la instalación de servicios educativos e incluso apoyo en salud para la atención primaria (Rodríguez Miranda, 2014). Estos nuevos roles que los gobiernos departamentales vienen asumiendo en clave de agentes de desarrollo en los territorios dan fundamento a repensar el reparto de recursos y la descentralización en el país, así como la necesidad de fortalecer las estructuras subnacionales de gobierno, aspectos que se retoman al final de este apartado.

La tabla 8 muestra cómo se ordenan los departamentos en el contexto nacional para la dimensión instituciones. Hay que precisar que no se pudo incorporar en el momento de estimar el IDERE la información actualizada a 2022 del porcentaje de personal de los gobiernos departamentales que está presupuestado (el último dato es de 2019). Sí se cuenta con la información actualizada a 2022 del porcentaje de recursos propios sobre el presupuesto total de los gobiernos departamentales. La otra variable que integra la dimensión refiere a la participación electoral, que, para cada año, recoge los resultados de la última elección realizada.

Se puede observar que en 2022 los departamentos con mejor desempeño en la dimensión son Maldonado y Montevideo (0,68), seguidos de Canelones (0,57), San José y Rocha (ambos con 0,52). Estos departamentos conforman el grupo de desarrollo relativo alto en la dimensión institucional (ver figura 18). En efecto, estos departamentos muestran un alto peso de los ingresos propios (origen departamental) en el total de los ingresos (que considera los ingresos propios más los de origen nacional) y un alto porcentaje de personal presupuestado sobre su plantilla total en relación con el promedio. Sin embargo, en la participación electoral, en general, tienen un desempeño próximo al promedio y en el caso de Montevideo y Canelones por debajo de aquel.

Los departamentos con mayor participación de la ciudadanía en las elecciones departamentales son Cerro Largo, Florida, Durazno, Flores y San José, con valores entre 89% y 90%. En el otro extremo, Rivera, con algo menos de 85%, y Montevideo, con 84%, son los que registran participaciones más bajas.

En cuanto a la importancia de los recursos propios en los ingresos totales, el departamento que lidera es Montevideo, con un 91%, seguido de Maldonado, con 84%, y Canelones, con 77%, y luego por Colonia (69%), Rocha (63%) y San José (61%). En el otro extremo, los departamentos de Lavalleja, Rivera, Artigas, Cerro Largo y Treinta y Tres presentan guarismos de entre 40% y 49%. Esto marca una clara diferencia entre departamentos en términos de autonomía efectiva respecto al gobierno nacional para hacer frente a sus presupuestos. Hay departamentos que para solventar sus presupuestos dependen entre 50% y 60% de los fondos que reciben desde el gobierno nacional (que son mayormente las transferencias establecidas por el artículo 214 de la Constitución y los recursos del Fondo de Desarrollo del Interior establecido por el artículo 298). En cambio, en otros departamentos, esa dependencia representa solamente entre 9% y 25% de los ingresos.

El porcentaje de participación de los recursos propios en los ingresos totales de los gobiernos subnacionales es una medida usada en la literatura para dar cuenta del grado de descentralización en un país. Como ya fue señalado, Uruguay es un Estado centralizado, sin embargo, aún dentro de ese esquema general, lo que este análisis muestra es que algunos gobiernos departamentales tienen una mayor capacidad de generar ingresos propios, lo que tiene un correlato en mayores capacidades de planificación y recaudación, así como

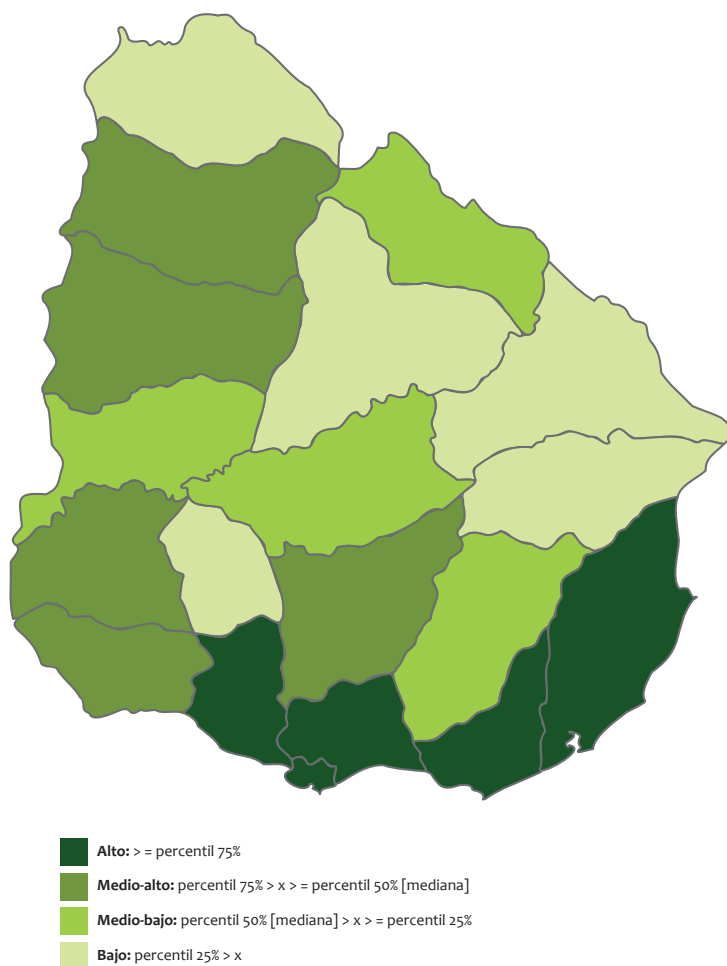
para generar iniciativas de políticas locales. Por supuesto, ese desempeño presupuestal no sólo se relaciona con la capacidad de gestión, sino que también está muy correlacionado con el tamaño de las economías departamentales y, por ende, con la disponibilidad en algunos departamentos de mayores fuentes de ingresos potenciales y mayores bases imponibles (como se explicó, las principales fuentes de ingresos de los departamentos son la contribución inmobiliaria urbana, suburbana y rural, junto con la patente de rodados).

**Tabla 8. Dimensión instituciones, año 2022 y evolución 2006-2022**

Departamento	Ingresos propios GD	Participación en elecciones	Personal presupuesto GD	Instituciones	Ranking IDERE 2022	Var. 2006-2022	Var. anual (est. log.)	Ranking var. 2006-2022	Ranking var. anual
Maldonado	0,78	0,59	0,69	0,68	1	32%	1,8%	3	3
Montevideo	0,88	0,46	0,76	0,68	2	-2%	0,1%	8	7
Canelones	0,68	0,51	0,53	0,57	3	1%	0,5%	6	5
San José	0,46	0,62	0,48	0,52	4	-23%	-1,7%	17	17
Rocha	0,49	0,58	0,48	0,52	5	53%	2,6%	1	2
Paysandú	0,41	0,57	0,51	0,49	6	3%	0,3%	4	6
Soriano	0,43	0,56	0,45	0,48	7	-15%	-0,4%	13	12
Florida	0,39	0,64	0,40	0,47	8	1%	0,0%	5	8
Colonia	0,57	0,57	0,30	0,46	9	-4%	-0,7%	9	13
Salto	0,35	0,61	0,38	0,43	10	-5%	0,7%	10	4
Río Negro	0,32	0,54	0,39	0,41	11	-12%	-0,8%	12	14
Lavalleja	0,28	0,60	0,37	0,40	12	-8%	-0,3%	11	9
Durazno	0,35	0,63	0,25	0,38	13	-19%	-1,3%	15	15
Rivera	0,28	0,47	0,41	0,38	14	0%	-0,3%	7	10
Tacuarembó	0,34	0,60	0,17	0,33	15	-16%	-1,5%	14	16
Cerro Largo	0,17	0,65	0,26	0,31	16	-20%	-0,4%	16	11
Treinta y Tres	0,17	0,61	0,28	0,31	17	39%	3,8%	2	1
Artigas	0,22	0,53	0,24	0,30	18	-39%	-3,4%	19	19
Flores	0,38	0,62	0,10	0,29	19	-25%	-2,4%	18	18
Promedio	0,42	0,58	0,39	0,44		-3%	-0,2%		
Desvío estándar	0,19	0,05	0,16	0,12		23%	1,7%		

Nota: Departamentos ordenados por ranking en la dimensión en 2022; en la lectura por columna el color verde indica un valor superior al promedio. Fuente: Elaboración propia.

**Figura 18. Mapa instituciones según valores del IDERE 2022**



Nota: Esta es una representación gráfica aproximada, la superficie y los límites no deben considerarse como oficiales. Fuente: Elaboración propia.

En lo que refiere al porcentaje de personal presupuestado en la plantilla de la intendencia (con datos actualizados a 2019), también lidera Montevideo, con un 77%, seguido (también en este caso) por Maldonado, con 70%, y Canelones, con 55%. Les siguen Paysandú, con 54%, San José, con 51%, y Rocha, con 50%. Esto contrasta con la situación general del resto de los gobiernos departamentales, sobre todo de algunos que presentan porcentajes muy bajos de personal presupuestado. Los departamentos de Colonia, Treinta y Tres, Cerro Largo, Durazno, Artigas, Tacuarembó y Flores tienen sólo entre 15% y 33% del personal presupuestado.

Un aspecto a destacar en esta dimensión, que la diferencia de las otras del IDERE, es que, salvo Rocha, Treinta y Tres y Maldonado, que mejoran en la dimensión entre 2006 y 2020, y Paysandú, Canelones, Florida y Rivera, que mantienen similares niveles durante el período, el resto de los departamentos empeora. En promedio, la desmejora punta a punta es de una caída leve, de 3% (o una caída anual de 0,2%). Por lo tanto, se puede decir que, más allá de los cambios relativos, a diferencia del resto de las dimensiones del IDERE hasta ahora analizadas, no hay mejoras absolutas en esta dimensión para el promedio de los departamentos.

A la luz de los resultados obtenidos para la dimensión institucional del IDERE, se proponen algunas reflexiones, en el contexto del proceso de descentralización del país y de un necesario debate sobre el rol de los gobiernos departamentales en el desarrollo territorial. La visión tradicional de las intendencias, antes de la reforma constitucional de 1996 y de la municipalización que comenzó en 2010, refería a gobiernos locales que respondían a las funciones clásicas del llamado “ABC”, es decir, alumbrado, barrido y calles. Sin embargo, los cambios ocurridos en las últimas décadas, del marco normativo y también de las prácticas y áreas de intervención de los gobiernos departamentales, llevan a la necesidad de discutir sobre cuál debe ser el rol de las intendencias. Cabe preguntarse si es viable mantener una visión de las intendencias como “grandes municipios” o si deberían posicionarse como gobiernos intermedios que promuevan, en articulación con la política nacional, el desarrollo en sus territorios. Poniendo tensión sobre este debate están los municipios, que desde 2010 son un nuevo actor presente que, a su vez, reclama mayor claridad en sus competencias y recursos, junto con una autonomía mayor a la actual, ya que básicamente los municipios dependen de las intendencias, tanto en la personería jurídica como en los recursos, humanos y financieros.

Si los gobiernos departamentales asumen el desafío de transformarse en promotores del desarrollo territorial, esto fundamentaría una revisión de sus competencias y recursos (siempre, claro, dentro de un contexto de Estado unitario y ajustado a la realidad uruguaya). Al respecto, Muínelo-Gallo y Rodríguez Miranda (2014) muestran como hay una correlación importante entre los departamentos que tienen mayor autonomía fiscal efectiva (mayor capacidad de recaudación e importancia de los recursos propios) y los niveles de desarrollo económico departamental. Sin embargo, en el mismo trabajo se advierte que una profundización de la descentralización con mayores autonomías fiscales sin mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos departamentales sería contraproducente y generaría mayores inequidades territoriales. Por su parte, Viñales (2020) plantea la necesidad de mejorar los sistemas de catastro y su actualización periódica y, en general, simplificar el sistema tributario en cada departamento y mejorar la gestión de las administraciones tributarias subnacionales. A su vez, se identifica la posibilidad de que el país transite hacia modificaciones tributarias denominadas microrreformas



verdes, que son una oportunidad para generar nuevas bases gravables departamentales o compartidas con el nivel nacional. Entre los aspectos alcanzados por estos nuevos tributos verdes podrían estar la generación y la gestión de residuos, la contaminación del agua y del aire, así como diferentes externalidades negativas que son provocadas en el ambiente y la comunidad por parte de actividades productivas. Otro aspecto interesante señalado por Viñales (2020) es la posibilidad de que los gobiernos departamentales capten aportes derivados por retorno que obtienen los privados por la valorización del suelo como consecuencia de los planes de ordenamiento territorial y los cambios en los usos del suelo (retorno por mayor valor inmobiliario). Todo esto marca un campo amplio de posibilidades a discutir y explorar.

A su vez, Castro *et al.* (2016) muestran que el importante aumento que se registró en las últimas décadas en las transferencias de recursos desde el gobierno nacional a los departamentos, sobre todo desde 2005 en adelante, no fue efectivo para lograr convergencia entre los departamentos con mayor y menor desarrollo económico relativo. Por su parte, Muínelo-Gallo *et al.* (2019) concluyen que el sistema actual de transferencias tiene disparidades fiscales horizontales importantes debido a que hay grandes diferencias en los niveles de ingresos, transferencias y gastos entre los gobiernos departamentales. Estos autores proponen un modelo de transferencias equalizadoras y, en general, que la discusión sobre el sistema de financiación de los gobiernos departamentales se base en criterios técnicos y no esté tan sujeta a la negociación política entre los gobiernos departamentales y el gobierno central. Los porcentajes en que se reparten las transferencias del gobierno nacional a los departamentos (artículo 214 de la Constitución), si bien tienen una base original en criterios de superficie, población e inversa del PIB regional, terminaron por definirse con un componente importante de negociación que fue el que moldeó el resultado final. Estos porcentajes son los mismos desde el quinquenio 2005-2010 y permanecen incambiados hasta el momento actual.

En similar sentido al planteado líneas atrás, según expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Martínez Vázquez *et al.*, 2020), sería deseable una reforma integral del sistema de transferencias que simplifique cada instrumento en función de objetivos claros. Esto implica separar en las transferencias no condicionadas (las del artículo 214) entre fondos que tengan el objetivo de devolución (para que los gobiernos departamentales puedan cumplir con la provisión de bienes y servicios a sus poblaciones) y fondos que tengan como objetivo la redistribución. Dentro de la misma idea, recomiendan que el Fondo de Desarrollo del Interior se defina claramente como transferencia condicionada de capital y se considere crear un instrumento nuevo para fines de convergencia regional.

Cabe señalar que, como forma de atender la reducción de asimetrías, se creó recientemente un Fondo de Asimetrías, por medio de la Ley 19.924 de 2020, que se reglamentó en 2022 (Decreto 413/022). Este fondo responde al

reclamo de los departamentos más rezagados en términos de desarrollo relativo, que no vean reflejados criterios de compensación de asimetrías en las transferencias del artículo 214. De ese fondo, algo más del 52% se dirige a cuatro departamentos —Cerro Largo, Treinta y Tres, Rivera y Artigas— y algo más de un 23% se reparte entre Salto, Lavalleja y Tacuarembó. Siete departamentos reciben entre 2% y 5%, al tiempo que hay otros cinco departamentos que no reciben fondos. Sin embargo, el fondo se compone de una partida anual de solamente 250 millones de pesos. En 2022, según datos de la OPP,<sup>14</sup> el total de los importes transferidos desde el gobierno central a los gobiernos departamentales (establecidos por las distintas normativas) asciende a unos 24.717 millones de pesos, por lo que el Fondo de Asimetrías es sólo un 1%. Se trata, por ende, de un instrumento que da una señal, pero no es significativo para realmente compensar asimetrías.

En suma, las debilidades que muestran los departamentos en la dimensión institucional no son sólo resultado de las distintas circunstancias territoriales y las diferencias de capacidades entre los gobiernos departamentales, sino que, en buena medida, reflejan el esquema actual de descentralización del país. Uruguay, más que un proceso de descentralización efectiva, ha transitado desde un alto centralismo a un esquema con grados más o menos altos de desconcentración según temas y sectores. En suma, se ha producido, sobre todo desde 2005, una mayor presencia del Estado nacional en el territorio o, utilizando las categorías que plantea Gallicchio (2013), un proceso de territorialización de políticas más que de generación de políticas territoriales.

---

14 Información disponible en <https://otu.opp.gub.uy/finanzas/transferencias> (consultada el 19/04/2024).

## V. Una aproximación a las dimensiones género, ambiente y seguridad: IDERE-A

En este capítulo se busca ampliar la mirada, incorporando tres dimensiones adicionales: género, seguridad y ambiente. Se trata de dimensiones que se relacionan con agendas más recientes y menos consolidadas como espacios de política pública en el plano subnacional, sobre las cuales hay también menos generación y sistematización de información y menos consenso sobre cuáles son los mejores indicadores para representarlas. Por lo tanto, aquí se comparte una primera aproximación a la incorporación de estas dimensiones en el análisis, a través del IDERE-A (IDERE ampliado). En tal sentido, este trabajo asume el riesgo que implica que la aproximación conceptual a estos temas se inscribe en debates en marcha y con diferentes perspectivas en construcción, así como el hecho de que la información disponible es escasa (y muy escasa en algún caso), por lo que el desafío es mayor que la tarea, ya de por sí muy exigente, de aproximar las cinco dimensiones del IDERE Uruguay. No obstante, se considera fundamental abordar estos temas y, aunque sea en forma parcial, dar cuenta de ellos, dejando una primera medición que pueda, por lo menos, poner a estas dimensiones en diálogo sustantivo con la agenda de desarrollo subnacional.

La tabla 9 muestra la comparación entre el IDERE Uruguay y la versión ampliada, el IDERE-A, que considera, además de las cinco dimensiones del IDERE, las otras tres ya mencionadas: género, seguridad y ambiente. Lo primero a señalar es que no se observan grandes cambios entre el IDERE y el IDERE-A en los primeros cuatro departamentos del *ranking*. Maldonado pasa del cuarto al primer lugar y Montevideo del primer lugar al segundo. Colonia se mantiene en el mismo tercer lugar, mientras que Canelones pasa del segundo lugar al cuarto. Entre los lugares quinto y noveno se mantienen los mismos departamentos, subiendo o bajando algún lugar. Otro tanto sucede entre el lugar 10 y el 17, donde se posicionan los mismos departamentos, pero también con cambios en el orden. Los departamentos que más cambian son Salto, que sube del lugar 15 al 10, y Rocha, que cae del lugar 11 al 15. En la parte baja del *ranking*, Artigas y Treinta y Tres se mantienen en los lugares 18 y 19.

En general, el *ranking* por el IDERE-A correlaciona bastante con el que resulta por el IDERE. Sin embargo, la utilidad de incorporar el IDERE-A radica en la complementación del análisis para cada departamento, en general, y en su desempeño particular en las tres dimensiones nuevas. A pesar de las

dificultades para la medición y la necesidad de mejorar la construcción de estas dimensiones, visibilizar los resultados que se obtienen con estas aproximaciones permite contribuir al proceso de redefinición de los problemas del desarrollo, dando lugar a la discusión sobre las agendas correspondientes y cómo afectan al desarrollo global de los territorios.

**Tabla 9. Comparación entre resultados globales del IDERE y el IDERE-A para 2022**

Departamento	IDERE	Ranking IDERE	IDERE-A	Ranking IDERE-A
Montevideo	0,743	1	0,613	2
Canelones	0,632	2	0,563	4
Colonia	0,594	3	0,592	3
Maldonado	0,592	4	0,648	1
San José	0,561	5	0,553	7
Florida	0,555	6	0,559	5
Paysandú	0,527	7	0,547	9
Soriano	0,525	8	0,548	8
Río Negro	0,517	9	0,557	6
Flores	0,504	10	0,490	12
Rocha	0,485	11	0,486	15
Rivera	0,469	12	0,494	11
Durazno	0,458	13	0,480	16
Lavalleja	0,450	14	0,478	17
Salto	0,448	15	0,511	10
Tacuarembó	0,426	16	0,489	13
Cerro Largo	0,425	17	0,488	14
Artigas	0,395	18	0,463	18
Treinta y Tres	0,370	19	0,452	19

Departamentos ordenados por ranking IDERE. Fuente: Elaboración propia.

## a. Género

Las desigualdades de género son la expresión de fenómenos sociales y culturales injustos que impiden a las mujeres tener igualdad de oportunidades con respecto a los hombres, poniendo en riesgo su capacidad para ejercer sus derechos. Como señala el Banco Mundial (2020), Uruguay tiene un sólido e histórico marco legal que protege los derechos de las mujeres, además de contar con hitos históricos para América Latina, como haber sido el primer país en

otorgar el voto a la mujer (en 1917) o haber contado con uno de los primeros movimientos feministas (el Consejo Nacional de Mujeres del Uruguay, fundado en 1916 por la intelectual Paulina Luisi). Sin embargo, la situación actual del país muestra algunos resultados que no se condicen con ese marco legal avanzado ni con una trayectoria histórica tan destacable. Por ejemplo, la participación de las mujeres en la política es de las más bajas del continente. En la última elección nacional que recoge el IDERE-A (2019), para el Parlamento nacional sólo fueron electas ocho senadoras (27% del total) y 19 diputadas (18%). Según el Banco Mundial (2020), también la pobreza afecta en forma diferencial a las mujeres, ya que los hogares con jefatura femenina tienen dos veces más probabilidad de ser pobres. A su vez, la violencia contra las mujeres es otro problema importante en Uruguay. De acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe de la CEPAL,<sup>15</sup> Uruguay es en 2022 el cuarto país en América Latina con mayor tasa de femicidios (1,6 cada 100.000 mujeres), superado solo por Honduras y República Dominicana, y muestra similar valor al que registra El Salvador. Otro ámbito característico de exclusión de las mujeres es el mercado de trabajo, en el que claramente hay dinámicas territoriales diferenciales, aspectos sobre los que se vuelve más adelante.

En la tabla 10 y la figura 19, se observa que los departamentos que mejor se posicionan en esta dimensión, con un desarrollo relativo alto, son Maldonado, Montevideo, Canelones, Colonia, Treinta y Tres y Flores. Por el contrario, Tacuarembó, Cerro Largo, Lavalleja y Paysandú son los departamentos que muestran un desarrollo relativo bajo en el contexto país.

En la tabla 10 se observan los resultados generales de la dimensión género y de cada una de las variables que la componen. Allí se visualiza que la tasa de actividad femenina, las denuncias por violencia doméstica y la brecha salarial entre mujeres y hombres son las variables que muestran un valor promedio menor para los 19 departamentos. Además, la tasa de actividad femenina y la brecha salarial son las que muestran el mayor desvío estándar, es decir, son las que generan más diferencias entre departamentos. En efecto, se observa una gran dispersión en la tasa de actividad femenina: en promedio los departamentos tienen un valor de casi 52%, pero el rango va desde valores de 61% para Maldonado y 57% para Montevideo y Flores a tasas mucho más bajas, de entre 46% y 47% para Tacuarembó y Cerro Largo. En cuanto a la brecha salarial, el promedio entre departamentos muestra que las mujeres ganan el 56% de lo que ganan los hombres, pero dicho guarismo sube a valores de entre 66% y 64% para Treinta y Tres, Maldonado y Montevideo, y baja a valores de entre 47% y 49% para Artigas y Lavalleja.

---

15 Información disponible en <https://oig.cepal.org/es> (consultado el 15/04/2024).

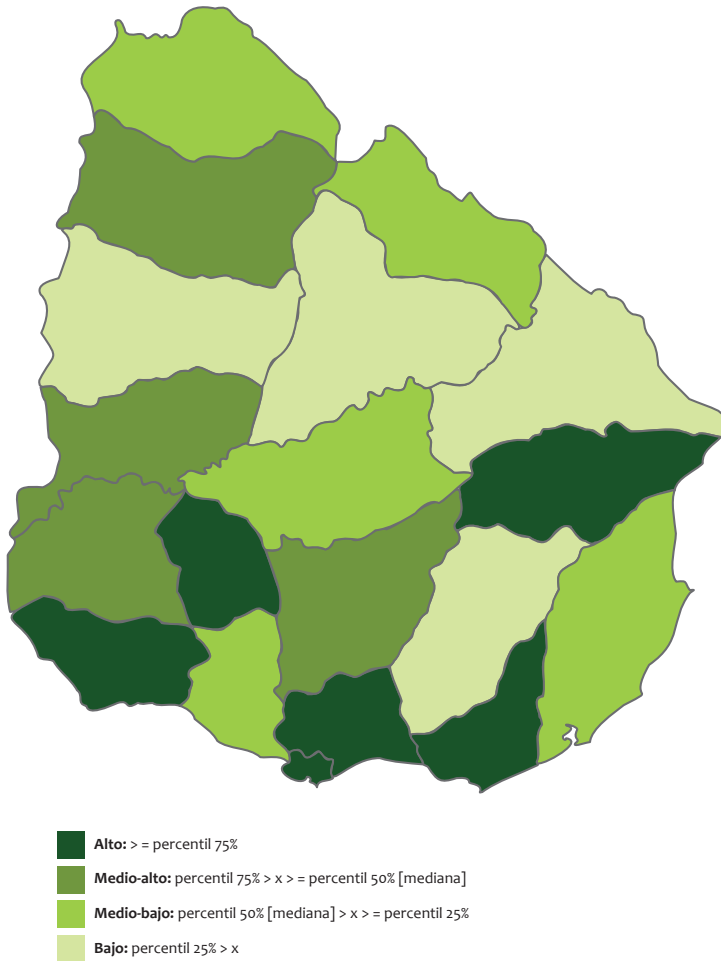
**Tabla 10. Dimensión género, año 2022 y evolución 2006-2022**

Departamento	Violencia doméstica	Brecha salarial	Tasa de actividad femenina	Brecha de desempleo	Pobreza en mujeres	Género	Ranking IDERE 2022	Var. 2006-2022	Var. anual (est. log.)	Ranking var. 2006-2022	Ranking var. anual
Maldonado	0,52	0,75	0,73	0,85	0,91	0,74	1	23%	0,8%	16	16
Montevideo	0,62	0,76	0,63	0,92	0,79	0,74	2	20%	0,9%	17	15
Canelones	0,64	0,64	0,60	0,82	0,91	0,71	3	35%	1,8%	11	7
Colonia	0,59	0,64	0,49	0,83	0,90	0,67	4	26%	1,7%	15	8
Treinta y Tres	0,50	0,80	0,39	0,96	0,80	0,65	5	42%	1,5%	4	11
Flores	0,42	0,56	0,63	0,80	1,00	0,65	6	40%	2,1%	7	6
Río Negro	0,50	0,63	0,51	0,72	0,93	0,64	7	43%	2,5%	3	4
Salto	0,44	0,63	0,56	0,85	0,77	0,63	8	47%	2,3%	2	5
Soriano	0,48	0,53	0,56	0,78	0,90	0,63	9	41%	2,8%	5	2
Florida	0,61	0,59	0,37	0,68	0,91	0,61	10	33%	3,0%	12	1
San José	0,48	0,56	0,41	0,77	0,91	0,60	11	37%	0,6%	10	17
Durazno	0,46	0,54	0,39	0,90	0,88	0,60	12	29%	1,5%	14	10
Artigas	0,55	0,41	0,45	0,77	0,84	0,58	13	40%	2,5%	6	3
Rivera	0,50	0,57	0,42	0,84	0,65	0,58	14	56%	1,6%	1	9
Rocha	0,38	0,62	0,43	0,72	0,82	0,57	15	33%	1,1%	13	14
Tacuarembó	0,48	0,56	0,34	0,68	0,82	0,55	16	40%	1,5%	8	12
Cerro Largo	0,59	0,54	0,33	0,73	0,67	0,55	17	38%	1,4%	9	13
Lavalleja	0,31	0,45	0,41	0,83	0,91	0,54	18	6%	0,5%	18	18
Paysandú	0,33	0,50	0,40	0,90	0,73	0,53	19	5%	0,2%	19	19
Promedio	0,49	0,59	0,48	0,81	0,84	0,62		33%	1,6%		
Desvío estándar	0,09	0,10	0,11	0,08	0,09	0,06		13%	0,8%		

Nota: Departamentos ordenados por ranking en la dimensión en 2022; en la lectura por columna el color verde indica un valor superior al promedio. Fuente: Elaboración propia.

La pobreza en las mujeres muestra también diferencias territoriales importantes. Mientras que en Rivera es de casi 21%, en Cerro Largo próxima a 20% y en Paysandú a 16%, en el otro extremo, Río Negro muestra una tasa de apenas algo más de 5% y Flores de menos de 2%. En cuanto a la brecha de desempleo, Treinta y Tres, Montevideo y Durazno son los departamentos con mejor desempeño, mostrando una ratio en el entorno de 1 (entre 0,9 y 1,1), es decir, sin diferencias grandes en el desempleo de mujeres y de hombres. Sin embargo, en Florida, Tacuarembó, Rocha, Río Negro y Cerro Largo, la tasa de desempleo en las mujeres duplica a la de los hombres (con valores entre 1,9 y 2,1).

**Figura 19. Mapa género según valores del IDERE-A 2022**



Nota: Esta es una representación gráfica aproximada, la superficie y los límites no deben considerarse como oficiales. Fuente: Elaboración propia.

Por último, la variable que no refiere al mercado de trabajo, las denuncias por violencia doméstica, muestra la mejor situación (suponiendo que no hay sesgos significativos hacia no denunciar según departamentos) para Canelones, Montevideo y Florida, que registran entre 900 y 1000 denuncias cada 100.000 habitantes. En cambio, Lavalleja, Paysandú y Rocha son los departamentos con más denuncias por habitante en 2022 (en ese orden), registrando entre 1500 y 1700 cada 100.000 habitantes.

Estos resultados abren una agenda de trabajo interesante para analizar con perspectiva territorial las brechas de género. En Uruguay hay estudios que señalan que las bajas tasas de actividad femenina pueden relacionarse con la

inserción de las mujeres en sectores de baja productividad y la persistencia de brechas salariales altas, que mantienen segmentado y segregado el mercado laboral (a pesar de la creciente calificación de las mujeres). Lo anterior se relaciona con la existencia de ramas productivas “feminizadas” (como la enseñanza, la salud, los servicios de cuidados, entre otras) que pueden estar correlacionados con menores salarios percibidos (MIDES, 2017, 2018). De todas formas, además de la segregación de las mujeres por ocupaciones y sectores con bajas remuneraciones, otros estudios muestran que una parte sustancial de la brecha es atribuible al sexo de las personas (Espino, 2013; Espino *et al.*, 2014).

A pesar de todos estos desafíos y problemas señalados, Uruguay ha intentado en los últimos años promover la equidad de género a través de distintas políticas. En este sentido, entre otras acciones, se implementó la cuota de género en el Parlamento (aunque debido a una interpretación de mínima de la ley que la regula no se lograron los resultados esperados); se extendió el derecho a la licencia por paternidad, de modo de generar equidad en las tareas de cuidados; se extendió el Plan CAIF, que ofrece cuidado, alimentación y educación para niños de 0 a 3 años, con prioridad para las familias en condición de pobreza o vulnerabilidad (fundamental para permitir a la inserción laboral de las madres); y se creó en 2015 el Sistema Nacional de Cuidados,<sup>16</sup> que beneficia en buena medida la inserción laboral de las mujeres, en general responsables de las tareas de cuidados no remuneradas. A su vez, en varios gobiernos departamentales han empezado a surgir unidades especializadas en género o políticas y acciones dirigidas específicamente a la temática. Por supuesto, queda mucho por hacer en lo que es sólo un camino iniciado.

En particular, para mejorar la aproximación a la dimensión de género del IDERE-A, es tema de agenda poder dar cuenta de indicadores adicionales sobre otros aspectos no vinculados al mercado de trabajo, así como lidiar con la dificultad de obtener información desagregada territorialmente y de producción periódica. En todo caso, con esta primera aproximación parcial se logra dar cuenta de la importancia de avanzar desde la perspectiva territorial en el análisis de las desigualdades de género y su relación con el desarrollo de los departamentos.

## b. Seguridad

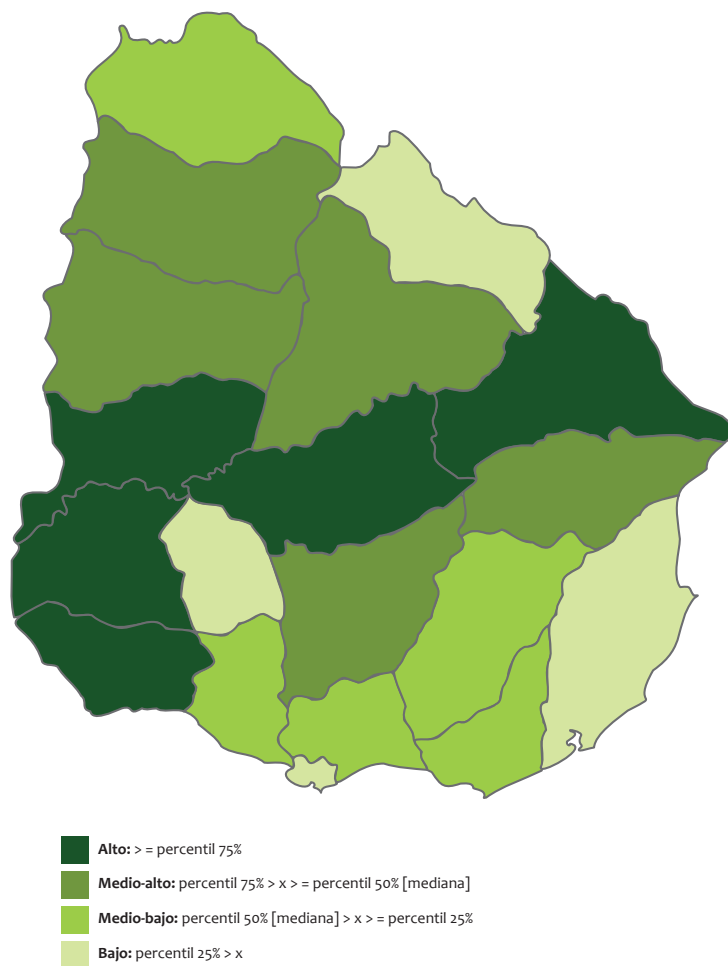
De acuerdo con la figura 20, que clasifica para 2022 a los departamentos de acuerdo con el desarrollo relativo en la dimensión seguridad, Río Negro, Soriano, Cerro Largo, Durazno y Colonia son los que muestran un desarrollo

16 Información disponible en <https://gub.uy/sistema-cuidados/> (consultado el 01/04/2024).



relativo alto. En el otro extremo, con un desarrollo relativo bajo, se encuentran Montevideo, Rivera, Rocha y Flores.

**Figura 20. Mapa seguridad según valores del IDERE-A 2022**



Nota: Esta es una representación gráfica aproximada, la superficie y los límites no deben considerarse como oficiales. Fuente: Elaboración propia.

En la dimensión seguridad, aunque Uruguay y sus departamentos mantienen un buen posicionamiento en la comparación con el resto de América Latina (Rodríguez Miranda y Vial, 2021), esto no evita que la sociedad uruguaya perciba los niveles de violencia e inseguridad como un problema relevante, con un deterioro en las últimas décadas respecto a los valores absolutos anteriores para el país. De hecho, esta dimensión se comporta diferente a la mayoría (con excepción de la dimensión instituciones, antes analizada), ya que

muestra, para el promedio de los departamentos, una evolución decreciente entre 2006 y 2022.

**Tabla 11. Dimensión seguridad, año 2022 y evolución 2006-2022**

Departamento	Homicidios	Fallecidos en accidentes viales	Rapiñas	Hurtos	Seguridad	Ranking IDERE 2022	Var. 2006-2022	Var. anual (est. log.)	Ranking var. 2006-2022	Ranking var. anual
Río Negro	1,00	0,87	0,99	0,80	0,91	1	8,5%	0,5%	2	1
Soriano	0,87	0,86	0,96	0,72	0,85	2	6,8%	0,5%	3	2
Cerro Largo	0,76	0,73	0,99	0,88	0,83	3	-3,9%	-0,2%	5	6
Durazno	0,73	0,90	0,98	0,73	0,83	4	-8,5%	-1,0%	11	13
Colonia	0,88	0,72	0,97	0,76	0,83	5	-4,5%	-0,2%	7	7
Salto	0,65	0,89	0,95	0,74	0,80	6	-11,6%	-1,1%	13	15
Tacuarembó	0,77	0,62	0,98	0,78	0,78	7	-4,9%	-0,1%	8	5
Florida	0,69	0,66	0,99	0,80	0,78	8	-11,0%	-0,4%	12	9
Treinta y Tres	0,79	0,58	0,97	0,79	0,77	9	-12,0%	-0,8%	15	11
Paysandú	0,82	0,78	0,95	0,55	0,76	10	-4,4%	-0,5%	6	10
San José	0,60	0,81	0,84	0,71	0,74	11	-5,9%	-0,9%	10	12
Artigas	0,42	0,86	0,97	0,74	0,72	12	-11,8%	-1,3%	14	16
Maldonado	0,68	0,78	0,92	0,52	0,71	13	12,7%	-1,1%	1	14
Lavalleja	0,46	0,68	0,98	0,80	0,70	14	-5,5%	0,0%	9	4
Canelones	0,52	0,80	0,79	0,72	0,70	15	-3,4%	-0,3%	4	8
Flores	0,60	0,22	0,98	0,76	0,56	16	-18,8%	0,1%	16	3
Rocha	0,43	0,64	0,93	0,35	0,55	17	-26,4%	-2,4%	17	18
Rivera	0,13	0,84	0,93	0,81	0,54	18	-34,6%	-1,8%	18	17
Montevideo	0,17	0,93	0,32	0,48	0,40	19	-39,6%	-3,9%	19	19
Promedio	0,63	0,75	0,92	0,71	0,72		-9,4%	-0,8%		
Desvío estándar	0,23	0,16	0,15	0,13	0,13		13,3%	1,1%		

Nota: Departamentos ordenados por ranking en la dimensión en 2022; en la lectura por columna el color verde indica un valor superior al promedio. Fuente: Elaboración propia.

La tabla 11 muestra que, punta a punta, en promedio para los 19 departamentos la dimensión desmejora en un 9%. Los únicos departamentos que muestran una mejora en el período, entre 13% y 7% medido de punta a punta, son Maldonado, Río Negro y Soriano. Los departamentos que más desmejoran son, en primer lugar, Montevideo (cae un 40%, lo que hace que en el IDERE-A, que considera seguridad, pierda el primer lugar del ranking general

con respecto al IDERE Uruguay), seguido de Rivera (cae 35%), Rocha (cae 26%) y Flores (cae 19%). Esta evolución desfavorable ya tiene una larga data, si bien se agrava en las últimas décadas. Estudios anteriores ya mostraban que entre 1990 y 2010 los delitos contra las personas habían aumentado un 150% y los delitos en general casi un 100% (Aboal *et al.*, 2013).

Esta dimensión y sus variables tienen un desvío estándar alto en comparación con las otras, lo que significa que es una dimensión cuyos valores tienen una gran dispersión y muestran desempeños complicados que se concentran en algunos departamentos. Esto es particularmente claro en Montevideo, departamento para el cual la dimensión tiene un resultado totalmente opuesto a las otras. Mientras Montevideo lidera en casi todas las otras dimensiones, y en varias es el mejor departamento, en la dimensión seguridad es el último de la fila, con un valor de 0,40, muy lejos del mejor departamento, que es Río Negro, con 0,91 (ver tabla 11).

Un caso particularmente preocupante es el de los homicidios. Para el total país, en 2006 se registraba una tasa de 6 homicidios cada 100.000 habitantes, mientras que en 2022 dicha tasa empeora y se sitúa en 10,4 cada 100.000. A partir de datos del Ministerio del Interior,<sup>17</sup> se observa que en 2019 la tasa de homicidios para el país era de 11,2, con la pandemia por COVID-19 cayó a 9,7 en 2020 y a 8,6 en 2021, pero en 2022 volvió a subir, a 10,8, y bajó levemente en 2023, a 10,7. Si bien en 2023 se logró un desempeño mejor que en 2019 (prepandemia), Uruguay sigue sin bajar del 10 por 100.000, valor que la Organización Mundial de la Salud considera como umbral para configurar, si se supera, una epidemia de asesinatos. Los mismos datos del Ministerio del Interior muestran que la expresión territorial de estos problemas es muy relevante. En un extremo, Montevideo presenta 15,4 homicidios cada 100.000 habitantes y Rivera tiene casi el mismo guarismo (15,1), mientras en el otro extremo, Río Negro, Colonia y Soriano registran menos de 2,5 homicidios cada 100.000 habitantes.

En lo que refiere a hurtos, los departamentos que en 2022 están más comprometidos (ver tabla 11) son Rocha, Montevideo, Maldonado y Paysandú. En rapiñas el más comprometido es Montevideo (con gran diferencia), seguido de Canelones y San José. En homicidios, los peores desempeños los muestran Montevideo, Rivera, Artigas, Treinta y Tres, Rocha y Lavalleja (todos superando los 10 homicidios por 100 mil habitantes).

Por otro lado, la variable que no se relaciona con delitos, que es fallecidos en accidentes viales, muestra el peor desempeño relativo en 2022 en Flores (con gran diferencia), seguido de Treinta y Tres, Tacuarembó, Rocha, Florida y Lavalleja. Es singular que Montevideo, que tiene el peor desempeño en conjunto en la dimensión, en la variable fallecidos en accidentes de tránsito es el que muestra el mejor desempeño. El caso de Flores en 2022 también es

17 Información disponible en <https://gub.uy/ministerio-interior/sites/ministerio-interior/files/documentos/publicaciones/Homicidios%202023.pdf> (consultado el 15/04/2024).

particular, ya que respecto a 2021 duplica el número de fallecidos en accidentes de tránsito, lo que hace que, dada su base de población relativamente pequeña, el valor cada 100.000 se dispare.<sup>18</sup>

Los problemas de seguridad pueden referir a situaciones complejas, vinculadas a causas últimas, como los procesos de fragmentación social y delincuencia organizada, que pueden tener mayor incidencia en ciertos territorios, como la frontera y el área metropolitana. El problema del narcotráfico y su expresión microterritorial, junto con las desigualdades territoriales de larga data, podría requerir políticas que no sólo se enfoquen en reprimir, sino también en actuar sobre las causas de los delitos (el Ministerio del Interior recientemente planteó en este sentido un “enfoque dual”). Respecto a Montevideo, como señalan Iturralde y Altmann (2018), aún en años en los que se redujeron la pobreza y la desigualdad monetaria, la brecha sociocultural se ha visto ampliada, reflejándose en grandes diferencias entre los barrios periféricos y los barrios costeros de Montevideo. En suma, podría ser de utilidad una mirada integral del problema de la seguridad en el marco del resto de las dimensiones del desarrollo que plantea el IDERE.

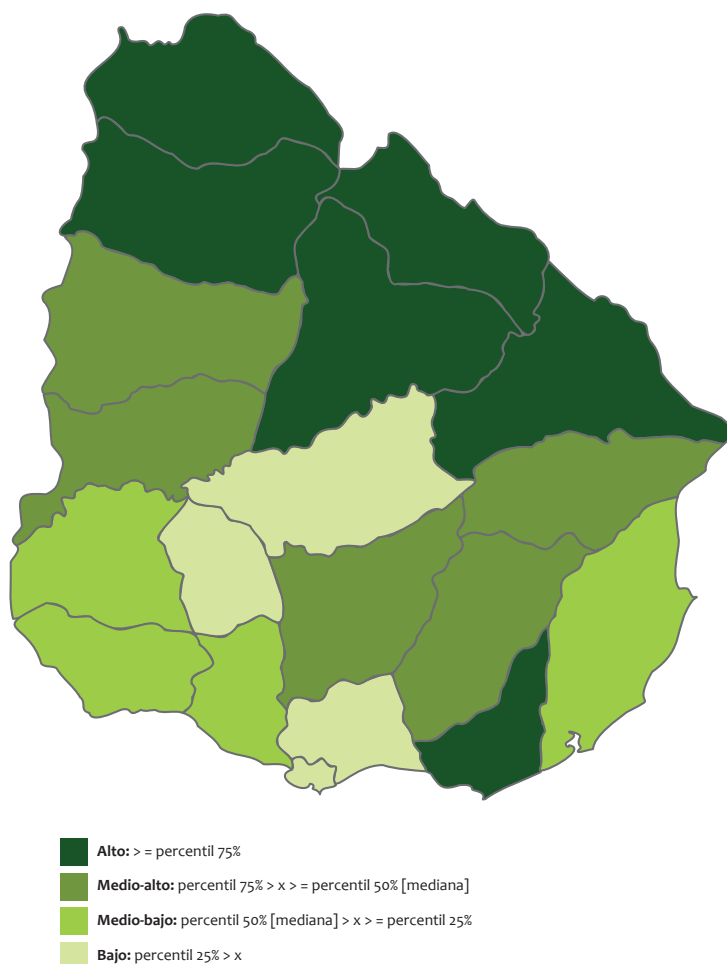
## c. Ambiente

En la figura 21 se observa que la dimensión ambiente pinta un mapa del país que parece el opuesto al que surge de la dimensión económica. En efecto, los departamentos del noreste y el litoral norte del país, que eran los que mostraban más rezago en la dimensión económica, son los que muestran valores de desarrollo alto y medio-alto en la dimensión ambiente. Por el contrario, los departamentos del sur del país, con excepción de Maldonado (que muestra un muy buen desempeño), son los que muestran los peores desempeños relativos en términos ambientales, cuando eran los que lideraban el *ranking* por actividad económica. Este resultado pone en evidencia las tensiones entre economía y ambiente para lograr una fórmula de desarrollo sostenible.

De todas formas, estos resultados deben ser relativizados, dado que la dimensión ambiente incorpora las variables que estaban disponibles o podían construirse en el momento de calcular el índice, pero sin duda deja afuera muchos aspectos relevantes. La restricción para complementar la dimensión ambiente con más información, como se señaló en el capítulo metodológico, reside en que esta debe ser comparable entre departamentos y de actualización periódica, y no resultar de estudios puntuales. Por lo tanto, una agenda prioritaria es la generación de más y mejor información sobre el ambiente a nivel territorial, con posibilidad de ser incorporada en índices como el IDERE-A.

<sup>18</sup> Si Flores hubiera mantenido la misma cantidad de casos de fallecidos en 2022 que en 2021, en vez de duplicar ese número, mostraría en 2022 un valor similar al de Florida.

**Figura 21. Mapa ambiente según valores del IDERE-A 2022**



Nota: Esta es una representación gráfica aproximada, la superficie y los límites no deben considerarse como oficiales. Fuente: Elaboración propia.

La dimensión ambiental del IDERE se compone de tres variables. Por un lado, el porcentaje de bosque nativo en la superficie total del departamento. Por otra parte, la calidad del agua medida en los cursos de agua. Finalmente, la cobertura de saneamiento en los hogares del departamento.

En lo que refiere al bosque nativo, como muestra la tabla 12, los departamentos que lideran con mayor presencia de bosque nativo son Maldonado, Lavalleja, Tacuarembó, Rivera y Treinta y Tres (esto se puede observar también en el mapa de la figura 22). Los que cierran el ranking son Canelones, Florida, Durazno, Montevideo y Flores.

**Figura 22. Cobertura de bosque nativo en Uruguay (2021-2022)**



Fuente: MGAP (2022).

La variable calidad del agua se elabora a partir de tres indicadores construidos con información disponible en línea y actualizada en la web de DINAMA. Estos indicadores refieren a tres variables: 1) la concentración de clorofila-a en agua superficial; 2) concentración de coliformes termotolerantes (fecales) y 3) oxígeno disuelto en agua. Para cada una de estas variables se realiza una estandarización entre 0 y 1, con la metodología utilizada en el IDERE de *min-max*, donde, en este caso, los mínimos y máximos que se determinan refieren a parámetros técnicos de estudios científicos y recogidos en la normativa vigente (es decir, que determinan la calidad aceptable del agua o los límites inaceptables de contaminación).<sup>19</sup> Una vez estandarizadas las variables, se obtienen tres indicadores, con valores entre 0 y 1, los que se ponderan de manera uniforme para constituir un único indicador proxy de la calidad del agua, también con valor entre 0 y 1, siendo el 1 el mejor valor teórico posible.

La variable de calidad del agua muestra para 2022 que los departamentos con mejor desempeño relativo son Artigas, Maldonado, Treinta y Tres, Cerro Largo, Salto y Rocha. Los departamentos que muestran un menor desempeño relativo son Durazno, Montevideo, Soriano y Lavalleja. Es importante tener en cuenta que esta variable es bastante sensible a episodios que se puedan producir y afectar a determinados cursos de agua en un año, en cualquiera de los factores que se miden (clorofila-a, coliformes fecales u oxígeno disuelto). Por lo tanto, de un año a otro puede haber cambios importantes en el ordenamiento de los departamentos.

<sup>19</sup> Para identificar esos criterios se revisaron los siguientes documentos: Arocena (2016), Decreto 253/79, GESTA-Agua (2014), MVOTMA-DINAMA-MTA (2017), MVOTMA (2019, 2020), OCDE (1982) y CARU (2019).

**Tabla 12. Dimensión ambiente, año 2022 y evolución 2006-2022**

Departamento	Bosque nativo	Calidad de cursos de agua	Saneamiento	Ambiente	Ranking IDERE 2022	Var. 2006-2022	Var. anual (est. log.)	Ranking var. 2006-2022	Ranking var. anual
Maldonado	0,86	0,79	0,78	0,81	1	51,6%	3,1%	3	3
Tacuarembó	0,40	0,68	0,58	0,54	2	11,7%	0,8%	12	13
Artigas	0,28	0,84	0,64	0,53	3	47,9%	2,8%	4	5
Salto	0,22	0,76	0,80	0,51	4	9,7%	0,6%	13	14
Cerro Largo	0,27	0,78	0,61	0,50	5	20,7%	1,6%	10	10
Treinta y Tres	0,31	0,78	0,52	0,50	6	12,8%	1,2%	11	12
Rivera	0,36	0,68	0,52	0,50	7	30,1%	1,8%	8	7
Paysandú	0,29	0,53	0,73	0,48	8	-0,4%	0,4%	15	16
Río Negro	0,27	0,67	0,44	0,43	9	-6,2%	-0,2%	18	19
Lavalleja	0,42	0,37	0,39	0,39	10	-3,3%	0,3%	16	17
Florida	0,12	0,65	0,75	0,39	11	30,6%	1,8%	7	8
Soriano	0,22	0,48	0,51	0,38	12	3,1%	1,6%	14	11
Rocha	0,23	0,75	0,31	0,38	13	43,2%	2,4%	5	6
Colonia	0,25	0,66	0,30	0,36	14	37,1%	3,1%	6	4
San José	0,22	0,73	0,29	0,36	15	57,8%	4,5%	2	2
Montevideo	0,06	0,50	0,84	0,30	16	-7,2%	0,1%	19	18
Flores	0,04	0,67	0,81	0,28	17	24,8%	1,6%	9	9
Durazno	0,07	0,50	0,63	0,28	18	-3,6%	0,6%	17	15
Canelones	0,15	0,52	0,11	0,20	19	102,1%	5,6%	1	1
Promedio	0,27	0,65	0,55	0,43		24,3%	1,8%		
Desvío estándar	0,18	0,13	0,21	0,13		28,0%	1,5%		

Nota: Departamentos ordenados por ranking en la dimensión en 2022; en la lectura por columna el color verde indica un valor superior al promedio. Fuente: Elaboración propia.

Por último, se considera la cobertura de saneamiento en los departamentos (porcentaje de hogares). Según esta variable, los departamentos que lideran el ranking son Montevideo, Flores, Salto, Maldonado, Florida y Paysandú, que presentan coberturas de entre 76% y 86%. En cambio, los departamentos con peor desempeño relativo son Canelones, San José, Colonia y Rocha, que muestran coberturas menores a 40%.

Como se señalaba al principio del apartado, muchos otros aspectos no se reflejan en la dimensión. Algunos, como la contaminación del aire, no pueden ser incorporados por la falta de información para la comparación

departamental (son muy pocos los puntos del país donde se mide la calidad del aire). Otros aspectos, como los vinculados a la gestión de residuos y el reciclaje, tienen la dificultad de la falta de datos comparables entre departamentos (si bien hay algunos departamentos que cuentan con muy buena información).

Respecto a las áreas protegidas, hay que destacar que su evolución muestra avances importantes desde la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en el año 2008, que, entre otros cometidos, se plantea la preservación de la flora y la fauna en los diferentes ecosistemas que hacen al territorio nacional. En concordancia con ello, la formalización de este sistema implicó un conjunto de leyes y decretos orientados a la preservación de distintos ecosistemas que albergan a diferentes especies autóctonas del país. Hay departamentos que se destacan por haber generado áreas protegidas incorporadas al SNAP, como Canelones, Maldonado y Rocha. Sin embargo, no se incluyó este aspecto en la dimensión ambiental del IDERE-A debido a que se considera que no se cuenta con indicadores comparables entre departamentos y que cumplan las condiciones requeridas para reflejar la gestión —y los resultados— de un área protegida, más allá de estar amparados en la normativa, frente a otros territorios que no están integrados en el SNAP pero pueden tener un manejo igual o más adecuado. Por otro lado, la posibilidad de incorporación de áreas protegidas se correlaciona mucho con las características geográficas de los territorios, por lo que es más favorable a unos que a otros. Por lo tanto, queda en agenda definir cómo incorporar de forma adecuada este aspecto a la dimensión.

Otro asunto relevante en lo ambiental es lo que refiere a la matriz energética. El país ha establecido desde 2008 una política paulatina de transformación hacia una matriz basada en recursos renovables, con un horizonte a 2030. Esta estrategia se sustenta en un acuerdo realizado en 2010 en el marco de una comisión interpartidaria con la clara intención de diseñar una política de Estado. Entre los objetivos estaba también lograr independencia energética en el marco de la integración regional y hacerlo mediante políticas económica y ambientalmente sustentables, lo que suponía metas importantes de aumento de las fuentes renovables de energía (Stuhldreher y Morales Olmos, 2017; Olivet, 2014). La meta para 2015 era que las fuentes autóctonas renovables alcanzaran un 50% de la matriz energética y que la participación de las energías renovables no tradicionales llegara a un 25% de la generación eléctrica total. Para esto se implementaron políticas de incentivos a las inversiones y la producción de energía renovable no convencional (la hidráulica es tradicional en Uruguay) con precios de compra asegurados por la empresa pública de energía (UTE) y con garantía de compra de toda la energía generada, lo que otorgó seguridad a los inversores y, fundamentalmente, a los financiadores (Stuhldreher y Morales Olmos, 2017; OPP, 2019a). La meta del 50% ha sido ampliamente superada. En 2022, las energías renovables representaron el 56%



de la matriz energética total y entre las renovables 84% son no tradicionales (Uruguay XXI, 2023).

Por lo tanto, la participación en la economía verde y la transformación energética de los departamentos es otro tema de agenda para incluir en el análisis territorial, pero no sólo desde el punto de vista de la generación de energía, sino también buscando la forma de identificar transformaciones locales en clave de sostenibilidad. Como productor de energía verde un territorio puede producir en forma de enclave, e incluso con impacto local no necesariamente positivo, y volcar su producción a una red de distribución nacional que puede descarbonizar la economía nacional (o incluso exportar al resto del mundo), pero tener poco que ver con el consumo que se realiza en las actividades productivas principales de ese territorio. En suma, sería necesario innovar sobre cómo medir los avances en la economía circular y verde a nivel territorial, de forma que sea posible incorporar esa información en índices como el IDERE-A.



## VI. Efectos de la pandemia de COVID-19

Los objetivos de esta publicación apuntan a caracterizar y medir el desarrollo territorial en Uruguay con una mirada de mediano y largo plazo en el período 2006-2022. No obstante, de 2019 a 2020-2021 ocurrió un fenómeno global que no se puede ignorar: la pandemia de COVID-19. Este capítulo busca mostrar la evidencia que surge del cálculo del IDERE, con datos que llegan hasta el año 2022 (en algún caso hasta 2021). Cuando se pueda actualizar el IDERE a los años 2023 y 2024, se podrá confirmar tendencias y tener una mejor evaluación. Aquí se trata de dar cuenta de forma breve de los efectos de la pandemia en las dimensiones medidas por el IDERE Uruguay, para abrir interrogantes que puedan generar futuros estudios más específicos y completos.

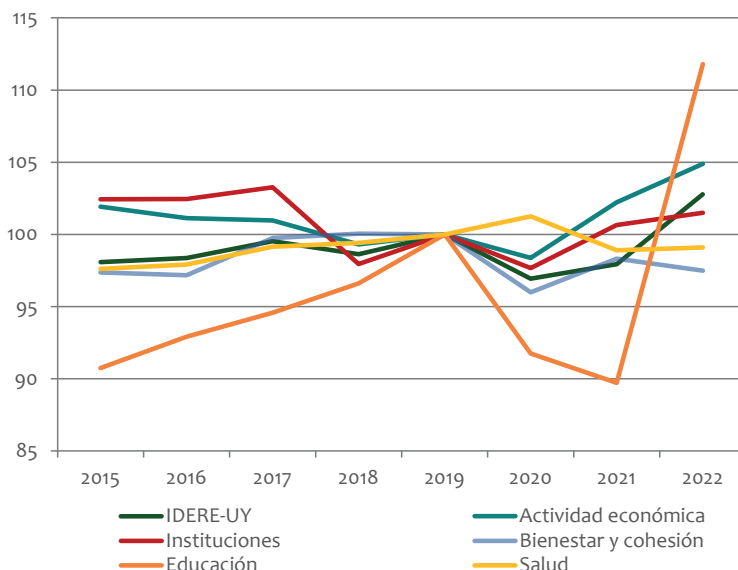
En primer lugar, la figura 23 muestra la evolución del IDERE Uruguay y sus cinco dimensiones de 2015 a 2022, mostrando un índice que vale 100 para el año 2019.

Tomando el valor promedio para los 19 departamentos, el IDERE desde 2006 a 2017 siempre crece de un año al otro (en promedio un 3,4% por año), hasta que cae de 2017 a 2018 levemente (menos de 1%). Luego, de 2018 a 2019, se recupera de esa leve caída y supera el valor de 2017. En este contexto es que llega la pandemia de COVID-19, momento en el que se observa una caída, entre 2019 y 2020, de un 3,1%, que comienza a repuntar en 2021, sin alcanzar aún el nivel de 2019. Finalmente, en 2022 el IDERE se recupera, superando el valor de 2019. Sin embargo, lo que ocurre con el promedio no es exactamente igual por dimensión.

La dimensión educación es la que más cae entre 2019 y 2021: lo hace un 8,3% en 2020 y vuelve a caer en 2021 (2,2%). Sin embargo, rebota fuertemente en 2022 y termina superando por casi 12% el valor de 2019. Por lo tanto, luego de esa caída de 2020 y 2021, se retoma una tendencia fuertemente creciente que venía desde antes de 2019 (ver figura 23).

Como muestra la figura 23, la dimensión económica registraba antes de la pandemia una tendencia decreciente desde 2015 (de 2006 a 2014 la tendencia había sido creciente), tendencia que se logró frenar entre 2018 y 2019 (con un leve crecimiento, menor a 1%). Partiendo de este contexto, entre 2019 y 2020 la dimensión actividad económica cae 1,6%, pero ya en 2021 crece 3,9% y en 2022, 2,6%. Por lo tanto, ya desde 2021 la dimensión actividad económica alcanza y supera el valor que tenía en 2019 (en 2022 es 5% superior al valor de 2019).

**Figura 23. Evolución del valor promedio para los 19 departamentos del IDERE-UY y sus dimensiones en 2017-2022 (2019 = 100)**



Fuente: Elaboración propia.

La dimensión instituciones antes de 2019 mostraba una tendencia oscilante y con cierta tendencia decreciente desde 2017. Entre 2019 y 2020 la dimensión cae 2,3%, pero a partir de 2021 recupera el nivel previo a 2019 (queda 1,5% por encima del valor de 2019).

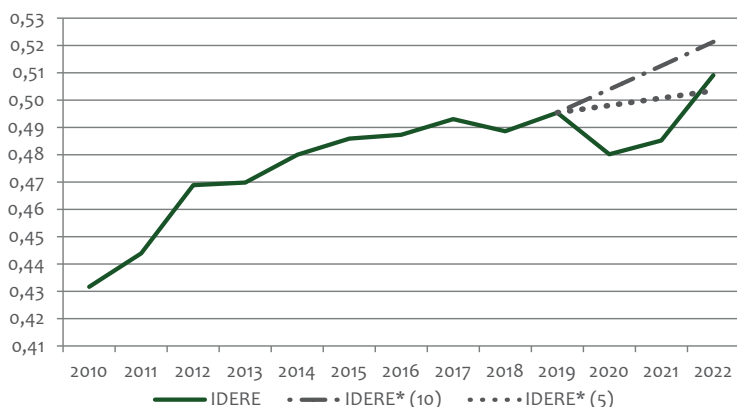
Finalmente, es interesante marcar dos dimensiones que a 2022 no recuperan sus valores de 2019: salud y bienestar y cohesión. La dimensión salud venía desde antes de 2019 con una tendencia levemente al aumento, la que mantiene incluso entre 2019 y 2020, donde no cae, sino que crece 1,2%. Luego, cae en 2021 (un 2,3%) y casi no crece en 2022, quedando en un valor muy levemente inferior (casi igual) al que presentaba en 2019 (representando 99% del valor registrado en 2019).

En cuanto a la dimensión bienestar y cohesión social, antes de la pandemia, luego de una tendencia creciente, a partir de 2017 y hasta 2019 tiende a estancarse. Entre 2019 a 2020 cae 4%, para luego recuperarse un poco en 2021 (creciendo 2,4%) y volver a caer levemente en 2022 (menos de 1%). Esta evolución indica que en 2022 la dimensión se sitúa por debajo del desempeño promedio registrado en 2019, alcanzando un 97,5% de dicho valor.

La figura 24 muestra un ejercicio ficticio sobre qué hubiera pasado si no hubiera existido la pandemia y los valores de 2020, 2021 y 2022 fueran proyecciones construidas a partir de los datos pasados del IDERE, tomando en un caso la información de cinco años hacia atrás (2014-2019) y, alternativamente,

de diez años hacia atrás (2009-2019). Este es un ejercicio que no prueba nada, sólo aporta más información para el análisis, sobre todo porque no es posible comparar lo que sí pasó con lo que no pasó. Pero si se permite el juego de trazar las tendencias, la figura 24 muestra que, con una proyección basada en la tendencia histórica de diez años, el IDERE hubiera mostrado un valor de 0,52 en 2022, levemente superior al 0,51 que efectivamente registró para dicho año (siempre tomando el promedio de los 19 departamentos). En cambio, si se utiliza la información de los últimos cinco años anteriores a 2019, la proyección cambia, ya que el IDERE se hubiera ubicado en 0,50, levemente por debajo del valor que efectivamente registró. Considerar menos años incorpora más fuertemente la tendencia que ya venía desde 2017, que mostraba un estancamiento del IDERE, por lo que eso se refleja en la proyección a 2022. En definitiva, se puede decir que el IDERE recupera en 2022 la caída que sufre entre 2019 y 2021, luego del shock negativo por la pandemia.

**Figura 24. Evolución del IDERE 2010-2022 y proyecciones mediante estimación logarítmica para 2019-2022 con datos prepandemia, tomando 10 y 5 años**



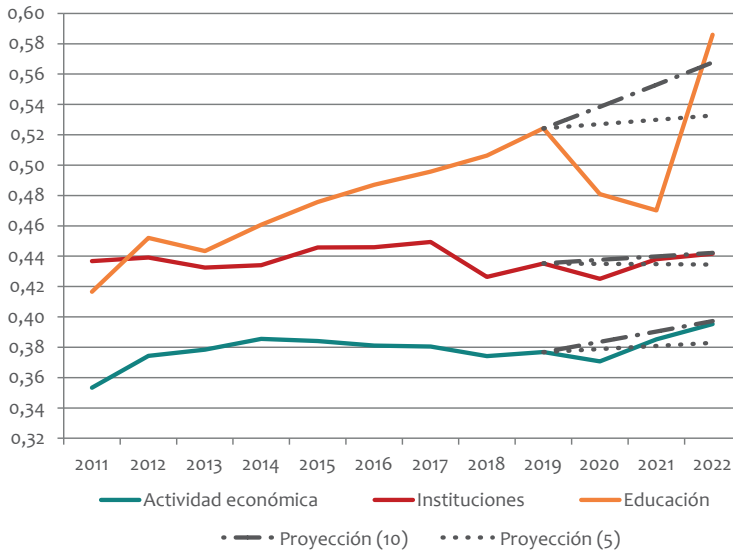
Fuente: Elaboración propia.

Para tener una idea de cuánto significa la caída del IDERE de 2019 a 2020, en un índice que se mueve poco (y que, en períodos favorables, aumenta poco año a año), veamos cuánto varía el IDERE de 2006 a 2019 y cuánto representa de esa trayectoria la caída en 2020. Entre 2006 y 2019 el IDERE (siempre hablando del promedio para los 19 departamentos) sube de 0,341 a 0,495, es decir, en 17 años aumenta un total de 0,154. Por lo tanto, la caída de 2019 a 2020 (0,015 como diferencia entre 0,495 y 0,480) significa una pérdida de un 10% del progreso realizado en los anteriores 17 años. La buena noticia es que esa pérdida se recupera en 2022, pero para el promedio del IDERE, ya que, como se señaló antes, por dimensiones hay importantes matices.

Las figuras 25 y 26 muestran el mismo ejercicio de proyección de los valores previos a 2019 para cada dimensión, suponiendo que no hubiera existido la pandemia de COVID-19 y que la proyección de los datos pasados podría haber sido la tendencia prevaleciente en dicho caso.

La figura 25 presenta las dimensiones que igualan e incluso superan el valor de las proyecciones (sin pandemia) para 2022. Se observa que las dimensiones actividad económica e instituciones muestran un desempeño que en 2022 se alinea con las proyecciones con información previa a 2019, por lo que luego del *shock* de la pandemia se retoma la tendencia previa. En el caso de la dimensión educación, esta recuperación es aún más fuerte y los valores efectivamente obtenidos en 2022 superan a los que son proyectados con información previa a 2019.

**Figura 25. Evolución de las dimensiones educación, actividad económica e instituciones 2010-2022 y proyecciones mediante estimación logarítmica para 2019-2022 con datos prepandemia, tomando 10 y 5 años**



Fuente: Elaboración propia.

Si se observa el comportamiento por variable en la dimensión educación (siempre tomando el promedio de los 19 departamentos), la mayor parte de la caída entre 2019 y 2021, así como la posterior recuperación, es explicada por la variable asistencia a educación inicial. Esta variable se desploma por la pandemia luego de 2019, pero rebota fuertemente en 2022, superando el valor de 2019. La variable alfabetismo, de carácter muy estructural, se mantiene más o menos constante. La variable de promoción del ciclo básico de educación media pública aumenta entre 2019 y 2020, cae levemente en 2021 y vuelve a subir

en 2022, terminando en un valor superior a 2019. Por otra parte, las variables años promedio de educación en la población y porcentaje de la población que accede a educación terciaria evolucionan positivamente entre 2019 y 2022. Esto último es un tema a estudiar, pero la implementación de las modalidades virtuales y mixtas en la educación primaria, media y terciaria, que abrió las puertas a la inclusión de más personas al sistema, puede ser parte de la explicación de dicha evolución. En esta posible explicación habría que considerar la construcción de capacidades previas en el país en términos de acceso a internet, Ceibal, la introducción de las plataformas virtuales en las universidades y la fuerte inversión que estas realizaron para afrontar el *shock* de la pandemia. En definitiva, se termina en 2022 con un valor promedio de la dimensión educación de 0,59, frente al valor de 0,52 en 2019.

En cuanto a la dimensión instituciones, su trayectoria se ve afectada entre 2021 y 2022 por la variable referida al peso de los ingresos propios de las intendencias en el total de sus ingresos. Esta variable, si bien muestra una caída en 2020, se recupera en 2021 y 2022, y supera el valor inicial de 2019. Por otro lado, la variable personal presupuestado de los gobiernos departamentales no varía porque el último dato disponible es para 2019. La variable participación electoral muestra una caída en las elecciones de 2020 y permanece en ese nivel, dado que no se registraron más elecciones. En suma, la dimensión instituciones parte en 2019 de un valor de 0,435 y sube a 0,442 en 2022.

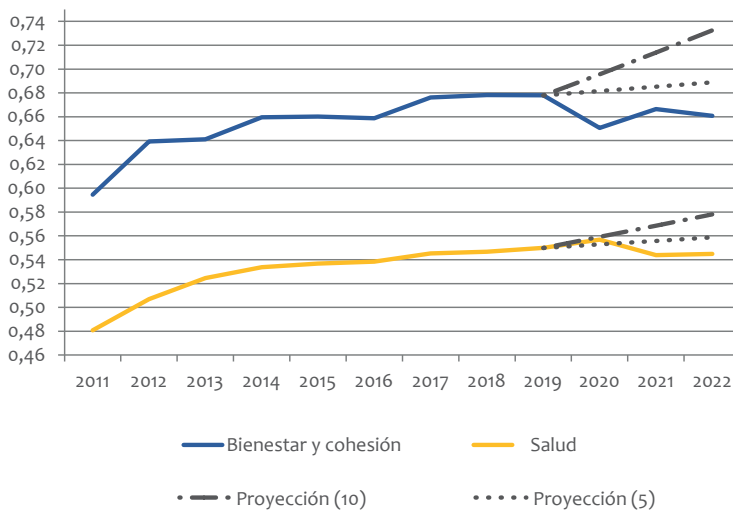
Considerando los valores promedio para los 19 departamentos, en la dimensión actividad económica, las variables que más explican la menor caída y la mayor recuperación pospandemia son el desempleo y el acceso a internet. En la primera variable, de 2019 a 2020 hay una caída importante del indicador, de 0,61 a 0,50 (debido al aumento del desempleo), pero en 2021 se recupera, sin llegar aún al valor de 2019, pero superándolo ya para 2022, cuando alcanza un valor de 0,69 (es decir, en promedio, los departamentos presentan menor desempleo en 2022 que el que se registraba en 2019). Por su parte, el acceso a internet nunca cae, crece entre 2019 y 2022, pasando de 0,50 a 0,72. La red vial no tiene mayores efectos, porque es un factor muy estructural que no se vio afectado por el *shock* del COVID-19, y tampoco hay efecto de la distribución del parque vehicular de carga entre departamentos para el promedio general (sí hay cambios entre departamentos, pero no para el promedio total, por cómo se construye la variable). Por su parte, la variable que da cuenta de la brecha de ingresos de los hogares entre departamentos es la única que desmejora levemente (cae de 2019 a 2022, de 0,32 a 0,30).

El mejor desempeño de la dimensión actividad económica puede relacionarse con la estrategia uruguaya frente a la pandemia de no aplicar el encierro obligatorio, así como la llegada tardía de los contagios masivos al país (en la comparación regional e internacional). También ayudaron las medidas de seguro de desempleo parcial y otros apoyos que se implementaron para las empresas (por más que fueron escasos para algunos rubros, como el turismo,

dada la afectación que sufrieron). Por otra parte, también contribuyó el empleo generado en la construcción de grandes inversiones en marcha, como las relacionadas con la pastera de UPM y el Ferrocarril Central. A su vez, el empleo en el sector agrario exportador, por sus condiciones (espacios abiertos), no se vio tan afectado, al tiempo que la alta penetración de internet y el acceso a las TIC permitió que Uruguay estuviera mejor posicionado que otros países de América Latina para ajustarse a la “nueva normalidad” de la época (como el teletrabajo). Otro factor que, sin duda, fue un importante estabilizador en ese momento de crisis fue el empleo público. Estos son sólo algunos elementos, sobre los que se deberá profundizar.

Por otra parte, la figura 26 muestra las dos dimensiones que ya se señaló que no muestran en 2022 la recuperación de los valores de 2019: salud y bienestar y cohesión.

**Figura 26. Evolución de las dimensiones salud y bienestar y cohesión 2010-2022 y proyecciones mediante estimación logarítmica para 2019-2022 con datos prepandemia, tomando 10 y 5 años**



Fuente: Elaboración propia.

La dimensión salud pasa de un valor promedio para los 19 departamentos de 2019 a 2022 de 0,55 a uno menor, de 0,54. Dentro de la dimensión, la variable que no muestra en 2022 la recuperación del valor de 2019 es la referida a suicidios. Las variables suicidios y mortalidad infantil tienen la particularidad de que no desmejoran entre 2019 y 2020 (e incluso registran mejoras), pero luego sí desmejoran, en 2021 (o sea que aumentan, en promedio, las tasas de mortalidad y de suicidios). Sin embargo, mientras que el indicador de mortalidad infantil se recupera y termina en 2022 con un desempeño algo mejor que



el de 2019 (o sea que hay menos mortalidad infantil en 2022 que en 2019), en cambio, en la variable de suicidios no se recupera el valor inicial de 2019 (es decir, es mayor la tasa promedio de suicidios en 2022). Las variables referidas a médicos por habitante y esperanza de vida no afectan la evolución (ya que por disponibilidad de información repiten datos de 2019) y el porcentaje de NBI en agua potable mantiene una tendencia de mejora en todo el período.

En cuanto a la dimensión bienestar y cohesión, parte de un valor promedio para los 19 departamentos de 0,68 en 2019, cae en la pandemia (hasta 0,65) y se recupera hasta alcanzar un valor de 0,66 en 2022, por lo que no alcanza el nivel de 2019. Esta situación contrasta con el resultado de la dimensión económica.

Las variables que contribuyen a un mejor desempeño de la dimensión bienestar y cohesión, y que recuperan y superan el valor registrado en 2019, son las referidas a la informalidad y la pobreza medida por NBI. En estos casos, dichas variables terminan con mejoras en 2022 respecto a 2019. En cambio, en las otras variables, el año 2022 muestra desempeños levemente inferiores respecto a 2019. Se trata de las variables referidas a pobreza medida por ingresos y pobreza en niñez y adolescencia, así como el coeficiente de Gini y la brecha de desempleo en los jóvenes respecto a la tasa general de desempleo. La dimensión bienestar y cohesión, como se había señalado, ya mostraba desde 2017 una tendencia de estancamiento, por lo que el *shock* de la pandemia parece reforzar algunas debilidades y potenciar otras, lo que marca un desafío muy importante en términos del balance multidimensional del desarrollo territorial para los próximos años.



## VII. Desafíos y agenda para el desarrollo territorial en Uruguay

A modo de conclusiones e implicaciones de política, se ordena este capítulo en dos bloques. El primero refiere a un resumen muy breve de las principales conclusiones que es posible extraer a la luz de los resultados del IDERE en cada dimensión. El segundo corresponde a algunas reflexiones más generales que surgen de la globalidad del análisis realizado en este documento, con la intención de generar agenda de debate, investigación y acción para el desarrollo territorial en Uruguay.

### a. Principales conclusiones

#### IDERE Uruguay

El IDERE Uruguay cuenta para el período 2006-2022 una historia de progreso en el desarrollo departamental. Esto se refleja en un valor promedio del IDERE (promedio para los 19 departamentos) que pasa de 0,34 a 0,51 entre 2006 y 2022, lo que significa que, punta a punta, el IDERE mejora un 49%. Llevado a una tasa promedio anual de variación (con estimación logarítmica) esto supone un crecimiento anual de 2,1%. Sin embargo, estas mejoras absolutas no alteran sustantivamente el orden relativo entre departamentos.

En efecto, las alteraciones del orden relativo existen, pero no son de una magnitud importante, que cambie la interpretación histórica de las dinámicas territoriales del desarrollo en el país. En general, el ordenamiento relativo por desarrollo de los departamentos se mantiene bastante rígido (salvo casos puntuales) durante el período analizado, de 17 años. Esto ocurre aun cuando se muestra que, a grandes rasgos, los departamentos cuyo IDERE más crece en el período son los que estaban más rezagados en 2006. La conclusión es sencilla, no alcanza con ese crecimiento. La convergencia exige un desempeño mucho mejor (mucho más superior a la media que el efectivamente registrado) de los departamentos rezagados para converger con los que históricamente muestran un mayor desarrollo.

En definitiva, el resultado de 2022 muestra en el mapa de Uruguay (figura 3) la famosa “L” del desarrollo (Rodríguez Miranda, 2006; Martínez-Galarraga *et al.*, 2020), que tiene su base en el sur del país (en el eje

Colonia-Montevideo-Canelones-Maldonado), se engrosa con Flores y Florida, para extenderse por el litoral oeste y norte hasta Paysandú (sin incluir a Salto). Sin sorpresas, Montevideo es el líder del *ranking* del IDERE 2022, con un valor de 0,74, seguido por Canelones, con 0,63. Estos dos departamentos, junto con Colonia, Maldonado y San José, son los que presentan un desarrollo relativo alto en el contexto nacional. Luego siguen, con un desarrollo medio-alto, Florida, Paysandú, Soriano, Río Negro y Flores, con valores entre 0,50 y 0,55. Con un desarrollo medio-bajo se sitúan Rocha, Rivera, Durazno, Lavalleja y Salto, con valores entre 0,45 y 0,48. Por último, los departamentos de Tacuarembó, Cerro Largo, Artigas y Treinta y Tres presentan un desarrollo relativo bajo, con valores entre 0,37 y 0,43.

Por lo tanto, los departamentos con mayor desarrollo relativo se encuentran, por un lado, en la región metropolitana, donde, además de Montevideo, hay un muy buen desempeño de Canelones y, en menor medida, de San José, Florida y Flores. Por otro lado, destacan Maldonado y Colonia, liderando en el contexto nacional, como cabeceras de desarrollo en las regiones este y oeste del país, respectivamente. En el bajo litoral y centro del país la evolución del IDERE muestra una oscilación en torno al promedio general. En el noreste, a pesar de mejoras absolutas, en términos relativos los desempeños se mantienen bastante por debajo del promedio para el país.

## Educación

Los departamentos que lideran el *ranking* por el valor de la dimensión educación en 2022 son Montevideo, Canelones, Salto, Río Negro, Colonia, Paysandú, Maldonado, Soriano, Flores y Rivera. Los departamentos que muestran un desempeño relativo bajo son Lavalleja, Durazno, Artigas y Tacuarembó. Estos departamentos, a pesar de registrar mejoras significativas en términos absolutos, mantienen una posición relativa de rezago en la comparación entre departamentos.

Los departamentos que más mejoran en el período son San José, Rivera, Canelones, Río Negro y Rocha, ya sea mirando el *ranking* por la tasa de variación punta a punta del período o por la estimación logarítmica de crecimiento promedio anual (cambia el orden, pero son los mismos cinco departamentos los que ocupan los primeros lugares). Este desempeño implica también un salto significativo en el *ranking*. En 2006 San José estaba en el último lugar (19) y pasa en 2022 al lugar 14, Rivera pasa del lugar 17 al 10, Canelones pasa del lugar 11 al 2, Río Negro del lugar 8 al 4 y Rocha del 16 al 11 en 2022.

La dimensión educación muestra indicadores como matriculación en educación inicial y alfabetismo en los que los departamentos de Uruguay están muy bien en general y no mantienen grandes diferencias entre sí. Sin embargo, otras variables, como los años promedio de educación, el porcentaje de

personas con formación terciaria y la promoción en la educación media, desnudan importantes diferencias territoriales.

## Salud

Montevideo lidera el *ranking* en la dimensión salud en 2022, con un desempeño muy despegado del resto, lo que marca la mayor brecha entre Montevideo y el resto de los departamentos que registran las dimensiones del IDERE (el valor de Montevideo es un 34% superior al valor del segundo departamento del *ranking*). Además de Montevideo, lideran en esta dimensión en 2022 Florida, Canelones, Paysandú, Maldonado, Salto, Rivera, Flores, Colonia, Lavalleja y Tacuarembó.

La rigidez del ordenamiento relativo en esta dimensión se puede ejemplificar con el caso de Treinta y Tres, que es el departamento que más crece entre 2006 y 2022 (lo hace un 76%) y, sin embargo, pasa del último lugar en 2006 al penúltimo en 2022.

Los resultados positivos, en general, en cuanto a mortalidad infantil y esperanza de vida pueden verse como una muestra indirecta de un buen acceso al sistema de salud. Sin embargo, la variable médicos por habitante muestra una señal de que el país no está exento de desigualdades territoriales importantes. En efecto, si se excluye a Montevideo, el promedio para los 18 departamentos del interior en 2006 era de 2 médicos cada 100.000 habitantes, valor que pasa a ser tan solo de 2,4 en 2022. Montevideo, en cambio, pasa entre 2006 y 2022 de 7,5 a 9 médicos cada 100.000 habitantes. Por lo tanto, en esta variable, el desbalance entre el departamento de la capital del país y el resto es mayor en 2022 que en 2006.

Por último, la variable relativa a los suicidios muestra una situación muy compleja, con un empeoramiento promedio para los departamentos del país respecto a 2006. Para 2022 el promedio general de los 19 departamentos se sitúa en casi 28 suicidios cada 100.000 habitantes,<sup>20</sup> cuando en 2006 este valor era de 19 cada 100.000. Este es un tema preocupante a nivel nacional, que podría justificar un abordaje desde una perspectiva integral para fortalecer las estructuras departamentales y la participación de los diferentes actores del ámbito local y comunitario.

## Bienestar y cohesión

Los departamentos que lideran el *ranking* en esta dimensión en 2022 son Colonia, Río Negro, Florida, San José y Flores, que muestran un desarrollo

20 Es importante recordar que cuando se habla del promedio de los 19 departamentos la referencia no es al valor para el total país, sino al promedio de los valores individuales para cada departamento. El valor para el total país en 2022 es de 23,2 cada 100.000 habitantes.

relativo alto. Les siguen, con un desarrollo relativo medio-alto, Durazno, Maldonado, Canelones, Montevideo, Lavalleja y Artigas. Los departamentos que muestran un desempeño relativo bajo son Soriano, Salto, Treinta y Tres y Cerro Largo. Sin embargo, como se plantea en otras dimensiones, esto no significa que no hayan mejorado en el período. De hecho, Salto y Cerro Largo duplican sus valores absolutos entre 2006 y 2022, pero esto no permite que dejen la parte baja del *ranking* entre departamentos. El caso de Treinta y Tres y Soriano es diferente, ya que estos departamentos crecen apenas en el promedio de los 19 departamentos o por debajo, por lo que no es esperable que converjan (de hecho pierden posiciones en el *ranking*). Por el contrario, dos casos de convergencia son Artigas y Rivera (crecen 165% y 121% entre 2006 y 2022, respectivamente), que pasan de un desarrollo relativo bajo en 2006 a un desarrollo relativo medio-alto y medio-bajo, respectivamente.

Más allá de los casos señalados, en esta dimensión parecería que hay condiciones estructurales de diferencias territoriales que expresan inercias grandes, que requieren de políticas y acciones específicas de magnitud orientadas a la cohesión territorial.

Respecto a la pobreza, los departamentos que en 2022 tienen las tasas de pobreza superiores a 10% son Cerro Largo (19,5%), Rivera (15,9%), Montevideo (12,8%), Treinta y Tres (12%), Artigas (11,7%), Rocha (11,4%) y Salto (10,3%). Los mejores desempeños, por debajo de 5%, corresponden a Durazno (4,8%), Colonia (4,5%), San José (1,8%) y Flores (1,1%). La informalidad en promedio de los departamentos se situaba cerca de un 39% en 2006 y baja a un promedio de casi 29% en 2022. Ese promedio esconde diferencias grandes, por ejemplo, entre Rivera, Artigas, Cerro Largo, Soriano y Salto, que muestran valores de entre 34% y 41% de informalidad, y departamentos como Montevideo, Colonia y Canelones, con tasas de entre 15% y 23%.

En cuanto a la distribución de los ingresos, los tres departamentos con peor distribución son Salto (coeficiente de Gini de 0,411), Montevideo (0,399), Canelones (0,392) y Soriano (0,377). Respecto al desempleo juvenil, la tasa está en el entorno del triple de la tasa general en Flores, Tacuarembó y Rocha. En cuanto a la pobreza por NBI, los departamentos con mayor pobreza son Cerro Largo, Salto, Treinta y Tres, Artigas y Lavalleja, con valores entre 24% y 20%. Finalmente, los departamentos más comprometidos en cuanto a la incidencia de la pobreza en niñez y adolescencia, con tasas por encima de 20%, son Paysandú, Cerro Largo, Rivera, Montevideo, Tacuarembó, Artigas, Treinta y Tres y Salto.

Por último, es importante llamar la atención sobre los efectos de la pandemia en esta dimensión, dado que en 2022 no se recupera el valor promedio de 2019 para los departamentos (en una dimensión que ya desde 2017 mostraba una situación de estancamiento). La dimensión económica, por el contrario, muestra en 2022 una recuperación y una tendencia creciente respecto a 2019. Por lo tanto, es de interés analizar la situación para verificar si en los años que

siguen se confirma o no un desacople entre la dimensión económica y la de bienestar y cohesión social. Es un debate siempre presente si primero se debe crecer económicamente o mejorar el bienestar, pero, como ya lo planteaba Sen (1988), también es posible pensar un desarrollo que no plantee esa relación como una contraposición sino como un vínculo sinérgico y armonioso. En tal caso, conviene cuidar el balance entre dimensiones del desarrollo, por una cuestión normativa, pero también en términos de cuidar los canales de comunicación y sinergia entre ellas.

## Actividad económica

En la dimensión económica lideran en 2022 Montevideo, Canelones, Colonia, San José y Flores, que muestran un desarrollo económico alto en el contexto de los 19 departamentos. Les siguen, con un desarrollo medio-alto, Florida, Soriano, Maldonado, Río Negro y Durazno. Por otra parte, Tacuarembó, Lavalleja, Artigas, Salto y Treinta y Tres presentan un desarrollo relativo bajo.

Estos resultados no marcan demasiada novedad con lo que se conoce a partir de estudios anteriores. Montevideo es el centro económico del país y le siguen los departamentos más diversificados y con desarrollo de actividades más complejas (ya sea en la industria o en los servicios, incluidos los servicios al agro). Las transformaciones económicas del siglo XXI, con el protagonismo del puerto de Nueva Palmira, el desarrollo de nuevas cadenas productivas —como la celulósica y la sojera—, la intensificación de cadenas tradicionales —como la ganadera—, así como el desarrollo de los servicios de logística y productivos para el agro, han contribuido a una localización de la actividad económica y a la generación de mayor valor en el suroeste, centro-sur y bajo litoral del país. A su vez, las actividades más complejas, vinculadas a las TIC, los servicios globales, la logística y las industrias de base no agraria, han prosperado en los departamentos metropolitanos. Una excepción que ha desconcentrado un poco la actividad económica hacia el noreste del país es la cadena de aserrado mecánico de madera, con especial influencia en Rivera y Tacuarembó. Sin embargo, en general, la lógica territorial de la actividad económica parece haberse concentrado en los últimos años en el suroeste del país (con alguna participación del centro, además de Maldonado en el este). Esto confirma la tendencia histórica de rezago económico del noreste, al tiempo que desdibuja un poco la mencionada “L” del desarrollo, ya que se corre hacia Río Negro la frontera del desarrollo económico medio-alto (dejando al litoral norte en situación de desarrollo medio-bajo a bajo), al tiempo que también se ensancha hacia el centro del país (Florida, Durazno y Flores).

Por otra parte, la dimensión económica se presenta como la más desigualadora entre departamentos. Esto se observa en que es la que presenta un promedio general de los departamentos más bajo y el más alto desvío

estándar, mostrando la mayor dispersión de valores. Se trata de un aspecto importante para considerar desde un enfoque de desarrollo económico territorial. Es necesario no asumir una visión de juego de suma cero (donde lo que gana uno necesariamente lo tiene que perder otro), ya que desde esa visión sólo es posible un desarrollo desequilibrado y concentrado, que reforzaría las actuales periferias económicas del país. Esto no significa que no sea necesario seguir potenciando a los territorios que han sido ganadores, para que puedan seguir desarrollando sus capacidades y generando cada vez más valor e innovación (para contribuir al desarrollo nacional, en un contexto internacional desafiante). Se trata de no considerar que ese es el mismo camino para los departamentos económicamente rezagados y, en cambio, buscar modos propios de desarrollo que atiendan las diferentes capacidades de los territorios (y las oportunidades relacionadas). Como señalan Camagni (2009) y Nijkamp (2016), cada territorio tiene un conjunto de activos (o capitales) territoriales (capital humano, actores y organización local, saber-hacer, vocación e historia productiva, recursos naturales, ideas, cultura e identidad local, entre otros activos tangibles e intangibles) que es posible articular en el marco de una estrategia inteligente que busque para cada territorio un sendero de acumulación que pueda ser un tránsito hacia el desarrollo económico y territorial. Esta propuesta, en el marco conceptual del desarrollo territorial, refiere a un proceso orientado, con necesario apoyo nacional e indispensable protagonismo local, con mucho esfuerzo, sin atajos ni soluciones mágicas.

## Instituciones

Esta dimensión, como se explica en el documento, debe interpretarse dentro de un contexto nacional marcado por una larga tradición centralista. Los departamentos que muestran mayor desarrollo en ella son Maldonado, Montevideo y Canelones. A su vez, presentan un desarrollo relativo bajo Tacuarembó, Cerro Largo, Treinta y Tres, Artigas y Flores.

En promedio, los departamentos muestran debilidades en la dimensión y una evolución descendente en el período. Esto no es un reflejo sólo de las diferentes circunstancias territoriales y entre los gobiernos locales, sino que en buena medida son resultado del esquema actual de descentralización del país, que mantiene un alto centralismo con grados de desconcentración (mayor presencia del Estado nacional en el territorio) más o menos altos según temas y sectores. En breve, el análisis de esta dimensión lleva a la pregunta acerca de si los gobiernos departamentales van a ser (o no, que puede ser una alternativa válida) gobiernos intermedios que promuevan el desarrollo territorial y generen sus propias políticas y acciones, en coordinación con los recursos y políticas del gobierno nacional. La alternativa es mantener un foco en las competencias más tradicionales, ligadas al “ABC” (alumbrado, barrido y calle).



Una postura favorable a mantener una visión de los gobiernos departamentales como grandes municipios no sería tan exigente respecto a los resultados de esta dimensión. No obstante, dicha postura requiere una discusión y revisión sobre cuál es, entonces, el rol de los relativamente nuevos municipios, revisando la actual superposición de competencias en el marco de la casi nula autonomía municipal. Si se acuerda con que los gobiernos departamentales deben asumir un rol de gobiernos intermedios con ciertas responsabilidades en las dimensiones del IDERE —según el caso, compartida o en coordinación con el gobierno nacional, o en forma subsidiaria pero relevante—, entonces esta dimensión institucional y sus resultados se vuelven más importantes.

Departamentos que, como sucede en algunos casos, dependen casi 60% de los recursos del gobierno nacional para afrontar sus presupuestos y con menos de 40% de su plantilla presupuestada —por lo que no pueden consolidar funcionarios de carrera ni generar una mínima memoria institucional—, seguramente tendrán difícil la tarea de ser gobiernos intermedios —entre el nivel nacional y el municipal—, con un rol importante de coordinación y de acción para temas de desarrollo en el territorio.

## EL IDERE-A

Este índice es el IDERE ampliado para incluir, con igual peso que las demás, las dimensiones género, seguridad y ambiente. Con este cambio de cinco a ocho dimensiones, si bien se observa una correlación importante entre los *ranking* por el IDERE y el IDERE-A, también se observan cambios. Al incorporar estas nuevas miradas, los cuatro primeros departamentos se mantienen, pero cambian de orden. Montevideo deja de liderar y pasa del primer lugar al segundo, mientras que el primer lugar pasa a ser ocupado por Maldonado, que antes era el cuarto departamento. Canelones pasa del segundo al cuarto lugar y Colonia se sitúa en el mismo lugar, tercero. Del lugar 5 al 9 y del lugar 10 al 17 se ubican los mismos departamentos, pero en diferente orden. En ambos índices, IDERE e IDERE-A, los departamentos que cierran el *ranking* son Artigas y Treinta y Tres. Los departamentos que más cambian al comparar el IDERE con el IDERE-A son Salto, que sube del lugar 15 al 10, y Rocha, que cae del 11 al 15.

En el análisis por dimensiones, en género se destacan las grandes diferencias en la tasa de actividad femenina y la brecha salarial entre mujeres y hombres, que son las variables que tienen un mayor desvío estándar en la distribución por departamentos. Por otra parte, la pobreza en las mujeres muestra también diferencias territoriales importantes, con departamentos que registran tasas muy altas en el noreste y litoral norte del país (entre 14% y 21%). También la brecha de desempleo muestra diferencias territoriales importantes, con departamentos donde la relación no muestra brecha y otros en los que el desempleo en las mujeres duplica al que registran los hombres. Del

mismo modo, las denuncias de violencia doméstica marcan diferencias importantes entre departamentos (el departamento con más denuncias casi duplica el valor del departamento con menos denuncias). El *ranking* global de la dimensión en 2022 muestra que los departamentos que mejor se posicionan son Maldonado, Montevideo, Canelones, Colonia, Treinta y Tres y Flores, mientras que los que presentan un desarrollo bajo en la dimensión son Tacuarembó, Cerro Largo, Lavalleja y Paysandú.

En la dimensión seguridad destaca que, punta a punta, en promedio para los 19 departamentos la dimensión desmejora en 10% entre 2006 y 2022. Los únicos departamentos que muestran una leve mejora en el período, medida punta a punta, son Maldonado, Río Negro y Soriano. Los departamentos que más desmejoran (más que el promedio) son, en primer lugar, Montevideo y Rivera, en segundo lugar, Rocha y Flores, seguidos de Treinta y Tres, Artigas, Salto y Florida.

Dentro de un panorama que en general no es muy bueno, hay especificidades territoriales marcadas, por ejemplo, la alta tasa de hurtos en Rocha o el preocupante registro de homicidios por habitantes en Montevideo y Rivera (que supera los 15 cada 100.000). A su vez, la variable que refiere a fallecidos en accidentes de tránsito cada 100.000 habitantes marca en 2022 un mal registro para Flores (ya que duplica los eventos, en un departamento con baja población). En esta variable destaca el muy buen desempeño de Montevideo, que no compensa su mal desempeño en lo que hace a delitos y homicidios.

Por último, la dimensión ambiente pinta un mapa del país que parece el opuesto al que surge de la dimensión económica. En efecto, los departamentos del noreste y litoral norte del país, que son los que muestran más rezago en la dimensión económica, son los que presentan valores de desarrollo alto y medio-alto en la dimensión ambiente. Por el contrario, los departamentos del sur del país, con excepción de Maldonado (que muestra un muy buen desempeño), son los que muestran los peores desempeños relativos en términos ambientales, cuando son los que lideran el *ranking* por actividad económica. Como se explica en el documento, la dimensión ambiente incluye variables que refieren a la presencia de bosque nativo, calidad del agua y cobertura de saneamiento. Son temas de agenda para incorporar a la medición y, por ende, a la discusión, la gestión de residuos, la gestión de áreas protegidas y la relación entre el territorio, la economía verde y la transformación energética.

## **b. Reflexiones para el desarrollo territorial en Uruguay**

### **Tan ilustrados como valientes: mejorar la educación media con atención a la estrategia territorial y profundizar la descentralización universitaria**

La casi universalidad de la alfabetización y una población que completa la educación primaria y parte de la media, aspectos que en el siglo XX podían ser una fortaleza, en el marco de los desafíos del siglo XXI ya no son suficientes. Eso es así en particular para competir a escala mundial agregando a la producción primaria y agroindustrial otras actividades basadas en el conocimiento, como las TIC, el *software* y la biotecnología. Para transformar esta realidad hay que considerar la dimensión territorial de forma privilegiada, desarrollando estrategias educativas adecuadas a las diferentes realidades regionales, con foco en la formación en habilidades y capacidades vinculadas al entorno y sus necesidades. Esto debería ir acompañado de la aplicación transversal, intensiva y pedagógica de las TIC, para lo que se cuenta con una gran fortaleza de partida, por la existencia de, por ejemplo, Ceibal y los aprendizajes a partir de las ofertas desarrolladas e implementadas por la UTEC y la Udelar en sus sedes regionales.

Relacionado con lo anterior, como señala el INEEd (2019, 2023), aun cuando el país ha registrado importantes avances en la última década, todavía tiene registros preocupantes en cuanto a la culminación de la educación media. Urge lograr consensos y capacidad de gestión para que la reforma educativa permita transformar la educación media y vincularla con una preparación adecuada para la continuación hacia la formación terciaria o la inserción profesional en actividades generadoras de valor y que promuevan el desarrollo de los territorios. Una estrategia con énfasis en la dimensión territorial es necesaria. Por más que se ha avanzado en ese diseño, quedan muchos desafíos para sortear, lo que deberá hacerse de forma innovadora y con consensos que permitan una mirada estratégica que se sostenga a largo plazo.

Por otro lado, es necesario sostener y profundizar la descentralización universitaria, liderada por la Udelar y la UTEC (además de las iniciativas privadas). Esto significa apoyar una de las transformaciones estructurales que, sin dudas, tendrán mayor impacto en términos de desarrollo en los territorios del país. Los efectos de estas inversiones de largo plazo que construyen capacidades endógenas han quedado de manifiesto en la respuesta que Uruguay pudo dar a la pandemia de COVID-19. Fiel reflejo de esto es el rol que cumplieron los laboratorios de la Udelar en Salto y Tacuarembó, gracias a las capacidades instaladas que se construyeron previamente (con grandes inversiones en capital humano e infraestructuras) y las alianzas fundamentales realizadas con el

sector público (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, MSP, intendencias) y el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA).

## **Las políticas nacionales son muy importantes, pero se aprovechan si se construyen capacidades en los territorios**

Como señala la literatura sobre desarrollo económico local (Vázquez Barquero, 2005; Camagni, 2009; Nijkamp, 2016), cada territorio debe desarrollar una estrategia propia y adecuada para sus circunstancias, que considere las capacidades actuales, la trayectoria y las potencialidades sobre las cuales construir nuevas capacidades. Esto tiene dos implicaciones muy importantes para la política de desarrollo económico (desde esta perspectiva).

La primera es que las políticas nacionales de desarrollo no deben aplicar en sus instrumentos y programas la receta de “un mismo talle ajusta para todos”, es decir, lo mismo para cada uno de los 19 departamentos. Por el contrario, se debe innovar mediante estrategias y programas que consideren las capacidades y condiciones de cada territorio. Esto no es incompatible con mantener lineamientos generales y objetivos macro, sectoriales o nacionales. Al contrario, la mejor política de desarrollo económico territorial es claramente multinivel, donde se articula una estrategia nacional de desarrollo con las diferentes escalas territoriales (Rodríguez Miranda, 2014; Magri y Rodríguez Miranda, 2017).

La segunda implicación refiere a que las estrategias de desarrollo para el territorio se deben construir y llevar adelante con y desde el territorio, es decir, con participación activa y capacidad de decisión de los actores locales. Esto incluye a los gobiernos departamentales y las organizaciones representativas de la sociedad civil, en clave de alianzas estratégicas territoriales y multinivel (también con el gobierno nacional). En esta línea parece ir la política de los Centros Pymes actualmente desarrollada por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) (que tiene como antecedentes a los Centros de Competitividad Empresarial creados en 2019, en una muestra de cambio y continuidad de una administración de gobierno a otra). Estos centros tienen una lógica de cooperación multinivel nacional-departamental y un esquema de gobernanza con cooperación público-privada, buscando promover servicios y estrategias de desarrollo económico ajustados a la realidad, las capacidades y la demanda del territorio. En la actualidad, la cobertura de los centros alcanza a todos los departamentos del interior,<sup>21</sup> conformando una red territorial con gran potencial para desarrollar en clave de lo que aquí se propone.

En suma, se hace necesario, para promover el desarrollo territorial en el marco de una apuesta al desarrollo nacional, avanzar en esquemas de políticas

21 Información disponible en <https://ande.org.uy/centros-pymes.html> (consultado el 16/04/2024).

de desarrollo económico que tengan un grado efectivo de descentralización (poder de decisión local), pero que, a la vez, aseguren coherencia y coordinación desde el plano nacional. Esto se debe implementar apoyando la construcción de capacidades locales, las que, a su vez, deben ser el sostén de mediano y largo plazo de las políticas de desarrollo.

## **No dejar a nadie atrás: continuar avanzando hacia un desarrollo inclusivo y sostenible**

El IDERE Uruguay confirma para los territorios uruguayos la existencia de una matriz de protección social en Uruguay que favorece la articulación de numerosas instituciones públicas y de la sociedad civil, con resultados muy buenos en términos de inclusión y reducción de vulnerabilidades. No obstante, después de varios años de políticas y programas, luego de la crisis económica y social de 2002 y a poco de haber atravesado la crisis global de la pandemia de COVID-19, es necesario ser capaces de capitalizar toda la experiencia acumulada. El período 2006-2022, como muestra el IDERE, es un período de progreso, en general, para los diferentes departamentos. Sin embargo, también se identifican desafíos y asuntos pendientes. El desafío es no dejar a nadie atrás, como establece la consigna del PNUD.

En particular, hay algunas cuestiones que merecen atención. Entre las que surgen con más claridad se encuentran la pobreza en la niñez y la adolescencia, el desempleo juvenil, la informalidad, las infraestructuras y la conectividad de los territorios, las brechas de género en el mercado laboral, la deserción en la educación media, la formación terciaria de la población, la dotación territorial de médicos y la calidad asistencial, la salud mental, la seguridad, la violencia doméstica y contra las mujeres, el fortalecimiento de la descentralización y las capacidades de los gobiernos locales. Trabajar en estos aspectos, que muestran las mayores disparidades entre departamentos, ayudará, sin duda, a mejorar también los resultados nacionales respecto a la pobreza, el desempleo, el potencial económico, el capital humano y las capacidades para crear e innovar, la distribución del ingreso y la cohesión necesaria para sustentar, en la diversidad de opiniones, un proyecto colectivo de país viable y en democracia. Las señales de desmejora que se observan en algunas variables de la dimensión bienestar y cohesión social del IDERE o sobre la salud mental, debido al efecto de la pandemia, deben ser un llamado de atención para reforzar el compromiso con un desarrollo inclusivo. ¿Cómo avanzar? Luego de las mejoras que se han registrado en los 17 años que van de 2006 a 2022, hay que afinar la puntería y la integralidad de las acciones. Para esto el abordaje territorial es necesario y la coordinación multinivel, ineludible.

Finalmente, es preciso avanzar en la capacidad de medir los aspectos relevantes para la dimensión ambiental. En el IDERE se incorporaron algunas

primeras variables, con el objetivo de marcar la agenda (por aquello de que lo que no se mide no existe). Pero es necesario medir mejor e incorporar efectivamente en el análisis y la acción la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Desde el punto de vista territorial, en las dimensiones del IDERE, esto puede traer tensiones con los aspectos económicos, pero también puede generar grandes oportunidades para potenciar la propia dimensión económica y el resto de las dimensiones. Los retos de la transición digital y verde que enfrenta la economía (a escala global) requieren de una mirada potente desde la dimensión ambiental, pero en diálogo con la mirada desde el desarrollo socialmente inclusivo y el componente institucional. Cabe señalar que en 2020 se creó en Uruguay el Ministerio de Ambiente, que antes estaba dentro de la cartera referida a vivienda y ordenamiento territorial. Esto empieza, más allá del discurso favorable que en general prima sobre el ambiente, a jerarquizar el tema en la agenda de gobierno. Esa mirada que empieza a ganar más espacio en el plano nacional es de esperar que articule con los espacios territoriales, con los actores locales y los gobiernos departamentales.

## **Ser o no ser, esa es la cuestión: ¿gobiernos departamentales como grandes municipios o como agentes promotores del desarrollo en sus territorios?**

Avanzar en una visión de desarrollo territorial implica dotar a los gobiernos departamentales de mayores recursos y fortalecer sus capacidades de diseño, planificación, implementación y gestión de programas e instrumentos de promoción del desarrollo. Pero esto supone también que los gobiernos departamentales, como muchos vienen asumiendo, se autoperciban como gobiernos intermedios entre lo nacional y lo municipal, con un rol fundamental en el desarrollo, es decir, en la contribución a las diferentes dimensiones que mide el IDERE Uruguay. A su vez, si los gobiernos departamentales quieren adquirir un rol de agentes promotores del desarrollo local, deben asumir la necesidad de invertir en sus propias capacidades (humanas, técnicas, políticas, de gestión, de intermediación y de facilitación de acuerdos y alianzas territoriales). Esto debería ser apoyado y acompañado desde el gobierno nacional.

En particular, es necesario mejorar las capacidades locales para generar, analizar y utilizar información territorial. Para esto sería inteligente coordinar con iniciativas del INE a nivel nacional para mejorar las estadísticas locales (por ejemplo, explotando los registros administrativos, una línea que desde el INE se señala como necesaria). A su vez, estas acciones podrían enmarcarse dentro de las políticas ya desplegadas en el territorio, como, por ejemplo, los Centros Pyme de la ANDE. Otra posibilidad es apuntalar y fortalecer las relaciones con las universidades con sedes regionales (UTECH, Udelar y privadas). Dar señales e incentivos fuertes desde el nivel nacional sobre la necesidad del

fortalecimiento de las capacidades locales debería ser parte también de la revisión general e integral de las políticas para promover la cohesión territorial.

Todo esto se plantea en el contexto de un país unitario, pero que no por eso tiene que seguir siendo tan sumamente centralizado. Esto no es sencillo, ya que replantear estas cuestiones implica también revisar de manera integral el esquema de descentralización del país. Dentro de esa revisión está la discusión necesaria sobre cómo dotar de mayores recursos, capacidades y competencias a los municipios para que, como los gobiernos de proximidad que son, puedan atender de forma más autónoma y eficiente las necesidades y los servicios ciudadanos vinculados al funcionamiento de los centros urbanos y las zonas rurales del país.

En definitiva, avanzar en la descentralización para el desarrollo supondría que los gobiernos departamentales se transformaran en agentes impulsores de procesos de escala departamental y regional, acompañando con políticas propias las acciones del gobierno nacional para promover el desarrollo económico, social y ambiental de los territorios. No obstante, lo anterior es válido con dos advertencias. La primera es que no conduce a buen puerto descentralizar sin mejorar al mismo tiempo las capacidades de gestión, técnicas e institucionales de los gobiernos departamentales. La segunda refiere a que la descentralización no debe ir en desmedro de una política nacional de desarrollo que, por el contrario, debe ser fuerte y capaz de implementar acciones potentes y efectivas para asegurar el desarrollo equilibrado del país.

## **Todos para uno y uno para todos: solidaridad territorial para el desarrollo nacional**

Para avanzar en la promoción del desarrollo territorial fortaleciendo las capacidades locales es necesario, en forma complementaria y sinérgica, disponer de políticas nacionales que contribuyan a reducir las asimetrías entre departamentos y territorios. A continuación, se plantean algunos elementos que deberían discutirse al respecto:

- *Desarrollar instrumentos para la cohesión departamental (reducción de asimetrías).* El actual Fondo de Asimetrías no es suficiente. Sin embargo, avanzar en un instrumento potente para la reducción de asimetrías necesita de dos discusiones previas. Primero, hay que acordar una visión sobre la importancia de la solidaridad territorial, no sólo del punto de vista ético, sino también como forma de contribuir a un desarrollo más inclusivo y sostenible del país. En esta discusión, el nivel nacional tiene un rol fundamental, ya que es quien debe procurar un desarrollo equilibrado territorialmente (o no tan desequilibrado). Segundo, al mismo tiempo que se discute sobre instrumentos realmente potentes para la reducción de asimetrías territoriales, también hay que revisar

integralmente el sistema de transferencias. El objetivo de compensación de asimetrías no puede descuidar el necesario balance entre los fondos que requiere cada gobierno departamental (más allá de su nivel relativo de desarrollo) y el potencial de recaudación y generación propia de ingresos, para asegurar que pueda atender adecuadamente las necesidades de provisión de bienes y servicios públicos de su población. Al respecto hay muchos estudios técnicos muy completos, algunos que se han citado en este trabajo, por lo que diagnósticos y propuestas no faltan.

- *Promover la escala interdepartamental para la planificación y la implementación de grandes proyectos de desarrollo.* En Uruguay no existen elementos normativos con incentivos para pensar en forma regional más allá de los límites departamentales. No obstante, la planificación del gobierno nacional tiende a ser, por lo general, de carácter regional. Por ejemplo, las grandes obras de infraestructura —sean de energía, conectividad, logística, riego o ambientales— requieren a menudo una escala mayor a la departamental para lograr viabilidad y eficiencia. Por otra parte, las cadenas productivas y los procesos económicos no se manejan de acuerdo a los límites departamentales, por lo que el abordaje departamental para aprovechar el potencial de estas actividades es también limitado. Como se sugiere en Rodríguez Miranda (2014), podría ser interesante diseñar un instrumento que permita acceder a fondos especiales para proyectos de carácter regional que involucren a más de un departamento, de forma integrada y sinérgica, no como mera suma de proyectos departamentales. Esto podría romper con la falta de cooperación y planificación interdepartamental de acciones potentes para el desarrollo territorial.
- *Abordar con un enfoque territorial el problema de la segregación residencial y la exclusión social en el ámbito urbano.* Como señaló recientemente el BM (Ianchovichina, 2024), este problema debe ser jerarquizado en la política de desarrollo de los países de América Latina, con un abordaje territorial e integral. En este sentido, es necesario diseñar instrumentos de apoyo a los gobiernos departamentales para evitar la consolidación de ciudades duales y la fragmentación socioterritorial en los departamentos con mayor crecimiento y complejidad urbana (por ejemplo, Montevideo, Canelones y Maldonado). Los departamentos que presentan estos problemas son, además, de los que mejor se sitúan en el ordenamiento general por desarrollo relativo según el IDERE, por lo que también ese problema es la contracara del subdesarrollo en los departamentos periféricos y la incapacidad de las economías más dinámicas de absorber contingentes de migración que terminan siendo excluidos. Por otra parte, también hay departamentos que muestran un desempeño por debajo del promedio general del IDERE pero tienen ciudades grandes y complejas que también requieren de atención en estas problemáticas, como, por ejemplo, las capitales de Salto y Rivera.



- *Políticas e instrumentos que promuevan y potencien los espacios de desarrollo rural-urbano en el interior del país.* En la mayor parte del interior del país las economías locales no se pueden entender ni intervenir desde visiones que refieran a lo urbano o lo rural como categorías dicotómicas. Salvo pocas ciudades de cierto tamaño, en el interior predominan los espacios de articulación rural-urbana, muy vinculados a las cadenas agroexportadoras y a otras de carácter más local (Rodríguez Miranda, 2011a; Rodríguez Miranda, 2019). Por lo tanto, es importante disponer de instrumentos y programas que puedan promover el desarrollo de subsistemas de pequeñas localidades, vinculados a ciudades intermedias en el sistema urbano nacional, con la finalidad proporcionar soporte a las actividades agrarias y agroindustriales, así como una adecuada provisión de servicios a las poblaciones locales. Este abordaje necesariamente debería ser también regional e interdepartamental, en tanto las relaciones económicas y sociales entre las propias localidades y entre estas y los entornos rurales tampoco se circunscriben a los límites departamentales. Una mirada regional supradepartamental sería útil para articular esfuerzos de forma eficiente y aprovechar al máximo las posibilidades de sinergias territoriales.
- *Políticas e instrumentos para el desarrollo de las regiones de frontera y promoción de la cooperación transfronteriza.* Si bien han existido abordajes parciales y medidas compensatorias, como la eliminación de impuestos al combustible en la faja fronteriza, es necesario asumir un abordaje más integral y acorde con la especificidad del problema. Al inicio de la administración del gobierno nacional que asumió en 2020, se había anunciado un plan nacional de frontera, pero no prosperó. Es necesario generar un programa nacional que pueda abordar las diferentes realidades fronterizas del país, para trabajar en coordinación entre el nivel nacional y el nivel departamental y buscar soluciones a medida en cada caso. Se trata de encontrar cómo potenciar la diversidad y la especificidad de la frontera como activo para el desarrollo en vez de concebirla como obstáculo. A su vez, la promoción de la cooperación transfronteriza debería ser un objetivo prioritario, sobre todo en fronteras de paz como las que tiene Uruguay con sus vecinos. Esto debería ser apoyado desde el gobierno nacional, tomando como referencia las experiencias que ya hay en el ámbito local transfronterizo, para potenciarlas. Por otra parte, se deberían buscar oportunidades de cooperación internacional para apalancar iniciativas transfronterizas que pueden oficiar de laboratorio interesante en un mundo convulsionado y necesitado de experiencias de paz, integración y desarrollo.



## Bibliografía

- Aboal, D.; Campanella, J. y Lanzilotta, B. (2013). *Los costos del crimen en Uruguay*. Montevideo: CINVE-BID.
- Aboal, D.; Lanzilotta, B.; Pereyra, M. y Queraltó, P. (2018). *Desarrollo económico regional y clubes de convergencia en Uruguay*. Montevideo: CINVE.
- Albuquerque, F. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. En Costamagna, P. y Pérez Rozzi, S. *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL*. Buenos Aires: FOMIN, BID, ConectaDEL.
- Albuquerque, F.; Ferraro, C. y Costamagna, P. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Arocena, R. (2016). *Principios y métodos de limnología: ejemplos de Uruguay*. Montevideo: DIRAC, Facultad de Ciencias, Udelar.
- Arocena, J. y Marsiglia, J. (2017). *La escena territorial del desarrollo*. Montevideo: Penguin Random House.
- Banco Mundial (BM) (2020). *Inclusión social en Uruguay*. Washington, DC: BM.
- Becattini, G. (2006). Vicisitudes y potencialidades de un concepto: El distrito industrial. *Economía Industrial*, 359: 21-27.
- Benko, G. y Lipietz, A. (eds.) (1994). *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia: Institución Alfonso el Magnánimo.
- Barrenechea, P. y Troncoso, C. (2008). *El índice de competitividad regional. ¿Qué cambios tuvo la competitividad por departamentos en una década?* Montevideo: Programa de Desarrollo Local ART Uruguay-PNUD.
- Bogliaccini, J. A. (2018). *La educación en Uruguay mirada desde los objetivos de desarrollo sustentable*. Montevideo: INEED y Unicef.
- Camagni, R. (2009). Territorial capital and regional development. En Capello, R. y Nijkamp, P. (eds.). *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 118-132.
- Carreño, G. (ed.) (2015). *Logros de la UdelaR en el interior del país (2005-2015)*. Montevideo: Comisión Coordinadora del Interior, Udelar.

- Castro, P.; Muinelo-Gallo, L. y Rodríguez Miranda, A. (2016). Intergovernmental transfers and regional income inequalities: an empirical analysis of Uruguay. *Hacienda Pública Española*, 4(219): 7-32.
- Centurión, I. (2016). *Desigualdad territorial y concentración en Uruguay*. Montevideo: OTU.
- CERES (2020). La delgada línea de la pobreza. *CERES Analiza*, 10 de diciembre. <https://ceres-uy.org/wp-content/uploads/2020/11/Ceres-Analiza-2.pdf>
- Chasquetti, D.; Freigedo, M. y González, J. (2018). *Propuesta de municipalización total y alternativas para la creación de municipios*. Montevideo: OPP.
- Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) (2019). *Digesto sobre el uso y aprovechamiento del río Uruguay*. Aprobado por Resolución CARU n.º 28/19, 5 de diciembre.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2008). *Libro verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017: Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Bilbao; Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad.
- Espino, A. (2013). Brechas salariales en Uruguay: género, segregación y desajustes por calificación. *Revista Problemas del Desarrollo*, 174(44): 89-117.
- Espino, A.; Salvador, S. y Azar, P. (2014). *Desigualdades persistentes: mercado de trabajo, calificación y género*. Montevideo: PNUD.
- EUROSTAT (2011). European Statistics Code of Practice. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5921861/KS-32-11-955-EN.PDF/5fa1ebc6-90bb-43fa-888f-ddeo32471e15>
- Galicchio, E. (2013). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 1: 11-23. <https://doi.org/10.17141/eutopia.1.2010.933>
- GESTA-Agua (2014). *Propuesta de modificación del Decreto 253/79. Normas reglamentarias para prevenir la contaminación ambiental mediante el control de las aguas*. Documento interno. Montevideo: DINAMA, MVOTMA.
- Goinheix, S. y Freigedo, M. (2019). Análisis del nivel de autonomía de los gobiernos departamentales en Uruguay. En Cardarello, A. y Ferla, P.

- Descentralización en Uruguay: Propuestas para avanzar en la agenda.* Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer Oficina Uruguay, pp. 13-31.
- Goinheix, S. y Rodríguez Miranda, A. (2022). La dimensión regional del desarrollo económico del Uruguay: una aproximación con estimaciones del VAB departamental 1981-2008. *Revista Uruguaya de Historia Económica*, 22(XXII): 49-70.
- Hein, P. y González, V. (2017). El suicidio en Uruguay. En Larrobla, C.; Hein, P.; Novoa, G.; Canetti, A.; Heuguerot, C.; González, V. Torterolo, M. J. y Rodríguez, L. (comps.). *70 años de suicidio en Uruguay: 7 disciplinas, 7 entrevistas, 7 encuentros.* Montevideo: CSIC, Udelar, pp. 169-194.
- Horta, R.; Camacho, M. y Silveira, L. (2017). *Indicadores de competitividad departamental en Uruguay.* Montevideo: Pharos, Academia Nacional de Economía y Universidad Católica del Uruguay.
- Ianchovichina, E. (2024). *La evolución geográfica de la productividad y el empleo: Ideas para lograr un crecimiento inclusivo a través de una perspectiva territorial en América Latina y el Caribe.* Washington, DC: BM.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) (2023). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2021-2022. Tomo 1.* Montevideo: INEEEd. <https://ineed.edu.uy/images/ieeuy/2021-2022/Informe-estado-educacion-Uruguay-2021-2022-Tomo1.pdf>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) (2019). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018.* Montevideo: INEEEd.
- International Monetary Fund (IMF) (2012). Data Quality Assessment Framework (DQAF) for National Accounts Statistics. [https://dsbb.imf.org/content/pdfs/dqrs\\_nag.pdf](https://dsbb.imf.org/content/pdfs/dqrs_nag.pdf)
- Iturralde, A. y Altmann, L. (2018). *Fractura social y nueva pobreza urbana en Montevideo (2007-2016). Informe.* Montevideo: Centro de Estudios para el Desarrollo. <http://ced.uy/wp-content/uploads/2018/11/Informe-CED-Fragmentacion-Social-en-Montevideo-2018.pdf>
- Magri, A.; Abraham, M. y Ogues, L. (eds.) (2015). *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión.* Montevideo: Espacio Interdisciplinario, Udelar.
- Magri, A. y Rodríguez Miranda, A. (2017). La fábula de los tres hermanos y el desarrollo territorial en su complejidad multinivel. Consideraciones sobre el caso uruguayo en el contexto latinoamericano. *Cuadernos del CLAEH*, 36(105): 77-106.
- Martínez, E.; Delgado, M. y Altmann, L. (2016). *Sistema urbano nacional: una caracterización con base en la movilidad de pasajeros.* Montevideo: MVOTMA.

- Martínez, E. y Altmann, L. (2016). *Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en el Uruguay (1908-2011)*. Montevideo: CSIC, Udelar.
- Martínez-Galarraga, J.; Rodríguez Miranda, A. y Willebald, H. (2020). Patterns of regional income distribution in Uruguay (1872-2012): a story of agglomeration, natural resources and public policies. En Badia-Miró, M.; Tirado-Fabregat, D. y Willebald, H. (eds.). *Time and space: Latin American Regional Development in Historical Perspective*. Londres: Palgrave MacMillan, pp. 271-307.
- Martínez Vázquez, J.; Radics, A. y Viscarra, H. (2020). *Diagnóstico y propuestas para la modernización del sistema de transferencias en Uruguay*. Montevideo: OPP.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2018). *Reporte Uruguay 2018*. Montevideo: MIDES-OPP.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2017). *Estadísticas de género 2017*. Montevideo: Inmujeres, MIDES.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2023). *Anuario estadístico 2021*. Montevideo: MEC. <https://gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos/anuario-estadistico-educacion-2021>
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) (2022). *Cartografía Forestal Nacional de Bosque Nativo*. Montevideo: MGAP. <https://gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/politicas-y-gestion/cartografia-bosque-nativo>
- Ministerio de Salud Pública (MSP) (2023). *Suicidio en adolescentes en Uruguay: un análisis desde el sistema de salud*. Montevideo: MSP-BID.
- Ministerio de Salud Pública (MSP) (2021). *Estrategia Nacional de Prevención del Suicidio 2021-2025*. Montevideo: Comisión Nacional Honoraria de Prevención del Suicidio, MSP, MI, MEC y MIDES.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2020). *Informe. Evolución de la calidad de agua en la cuenca del río Santa Lucía. 5 años de información (2015-2019)*. Montevideo: MVOTMA.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2019). *Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible*. Montevideo: MVOTMA-Sistema Nacional Ambiental.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dirección Nacional de Medio Ambiente, Mesa Técnica del Agua (MVOTMA-DINAMA-MTA) (2017). *Informe de asesoría a la Mesa Técnica del Agua. Documento técnico n.º 1. Establecimiento de niveles guía de indicadores de estado trófico en cuerpos de agua superficiales*. Montevideo: MVOTMA-DINAMA-MTA.

- Monza, A. y Cracco, C. (2023). *Suicidio en Uruguay. Revisión de políticas públicas e iniciativas para su prevención*. Montevideo: OPS/OMS-Coordinadora de Psicólogos del Uruguay.
- Muinelo-Gallo, L. y Rodríguez Miranda, A. (2014). Descentralización fiscal, calidad de gestión de gobierno y disparidades regionales en Uruguay. *Estudios de Economía*, 41(2): 219-250.
- Muinelo-Gallo, L.; Urraburu Bordon, J. y Castro Scavone, P. (2019). Disparidades fiscales regionales en el Uruguay: el rol de un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales equalizadoras. *Revista CEPAL*, 129. <https://hdl.handle.net/11362/45013>
- Nijkamp, P. (2016). The “resourceful region”. A new conceptualization of regional development strategies. *Journal of Regional Research*, 36: 191-214.
- Nussbaum, M. (2003). Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, 9(2-3): 33-39.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2019a). *Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050. Volumen X. Presente y futuro de las energías renovables en Uruguay*. Montevideo: OPP.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2019b). *Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050*. Montevideo: OPP.
- Olivet, B. (2014). *Informe medioambiente y energía en Uruguay: Aspectos de la temática energética desde una perspectiva ambiental*. Montevideo: MVOTMA-MIEM-AECID. [https://miem.gub.uy/sites/default/files/informe\\_medio\\_ambiente\\_energia.pdf](https://miem.gub.uy/sites/default/files/informe_medio_ambiente_energia.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020). *How's life? 2020: Measuring well-being*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2008). *Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide*. París: OCDE-JRC-European Commission.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1982). *Eutrophisation des eaux. Méthodes de surveillance, d'évaluation et de lutte*. París: OCDE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2024). *Informe Desarrollo Humano 2023-2024*. Nueva York: PNUD.
- Ríos, V.; Montano, M. y Martínez, C. (2017). Procesos de descentralización universitaria en Uruguay: Pensando la arquitectura institucional de la Udelar en el litoral norte y el este. *Cuadernos del CLAEH*, 36(105): 165-185.
- Rodríguez Miranda, A. (2019). Dinámicas productivas regionales y sistema urbano nacional. En Martínez, E.; Delgado, M. y Pedrosa, R. (comps.) *Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador*. Montevideo: FADU-Udelar-MVOTMA, pp. 144-161.

- Rodríguez Miranda, A. (2014). *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. Montevideo: PNUD.
- Rodríguez Miranda, A. (2011a). Desarrollo territorial rural y articulación rural-urbana en Uruguay. En Gutiérrez, L. y Limas, M. *Nuevos enfoques del desarrollo. Una mirada desde las regiones*. Ciudad Juárez: RIED-Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, pp. 285-327.
- Rodríguez Miranda, A. (2011b). *Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay*. Montevideo: Programa Uruguay Integra, OPP.
- Rodríguez Miranda, A. (2006). *Desarrollo económico territorial endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo*. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar.
- Rodríguez Miranda, A.; Galaso, P.; Goinheix, S. y Martínez, C. (2017). *Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar.
- Rodríguez Miranda, A. y Menéndez, M. (2020). *Desigualdades regionales, crecimiento económico y cambio estructural en Uruguay: 1983-2007*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar.
- Rodríguez Miranda, A. y Vial, C. (eds.) (2021). *Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Autónoma de Chile. <https://doi.org/10.32457/UA.84>
- Rodríguez Miranda, A. y Vial, C. (eds.) (2018). *Índice de desarrollo regional Chile-Uruguay. Una propuesta para medir el desarrollo regional en América Latina*. Montevideo: IECON-FCEA-Udelar, ICHM, Universidad Autónoma de Chile.
- Sen, A. (2020). El desarrollo humano y Mahbub ul Haq. En PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 2020*. Nueva York: PNUD, pp. xiii-xiv. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2020spin-formesobredesarrollohumano2020.pdf>
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Planeta.
- Sen A. (1998). Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. En Emmerij, L. y Núñez del Arco, J. (comps.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington, DC: BID, pp. 589-610.
- Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities*. Ámsterdam: Elsevier.
- So, A. Y. (1991). *Social change and development: modernization, dependency, and world-system theories*. Newbury Park: SAGE.
- Stiglitz, J.; Sen, A. y Fitoussi, J. (2009). *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. París: CMEPSP.

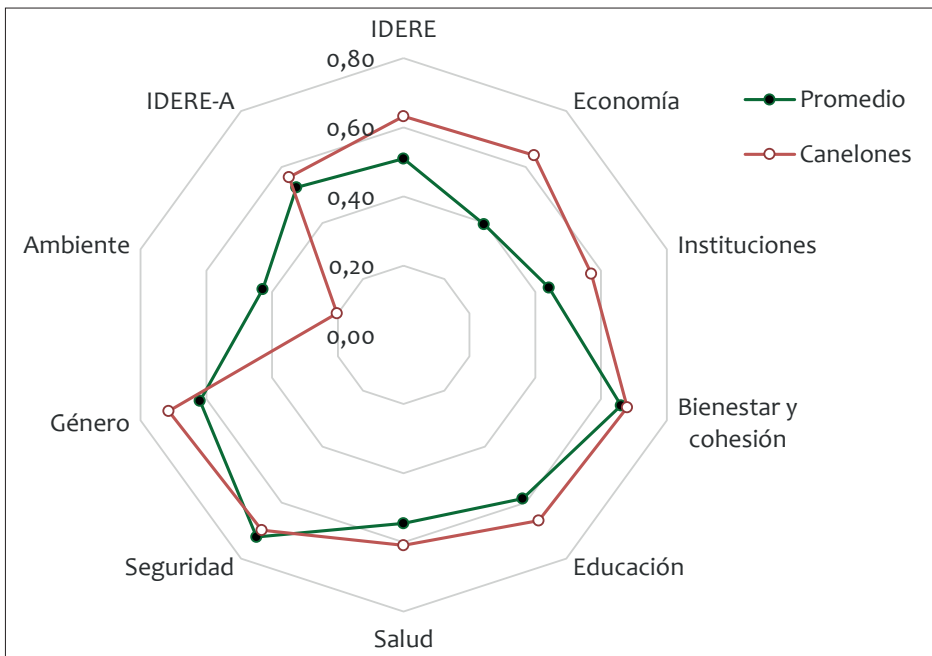
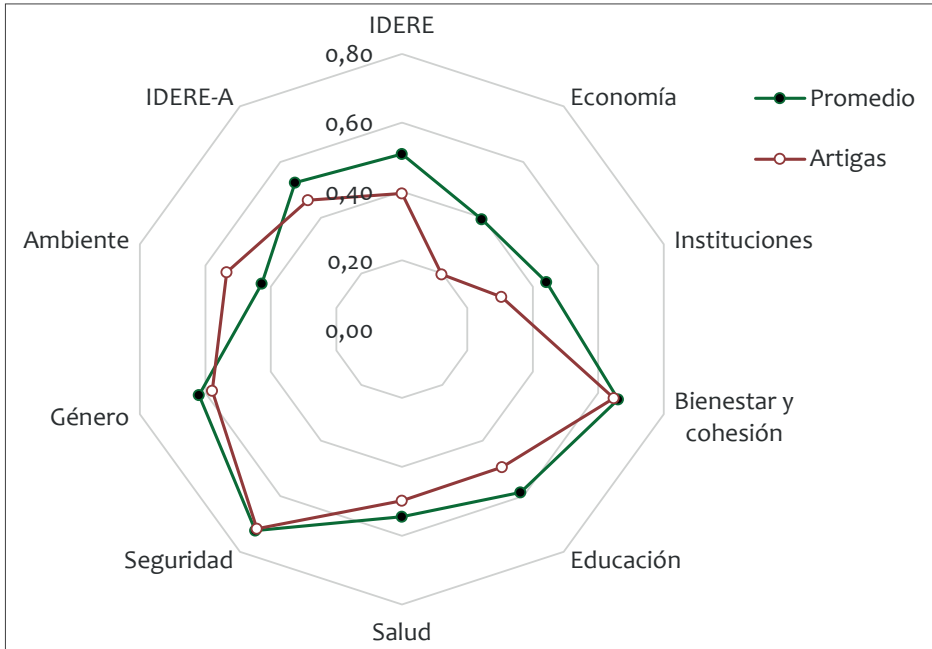


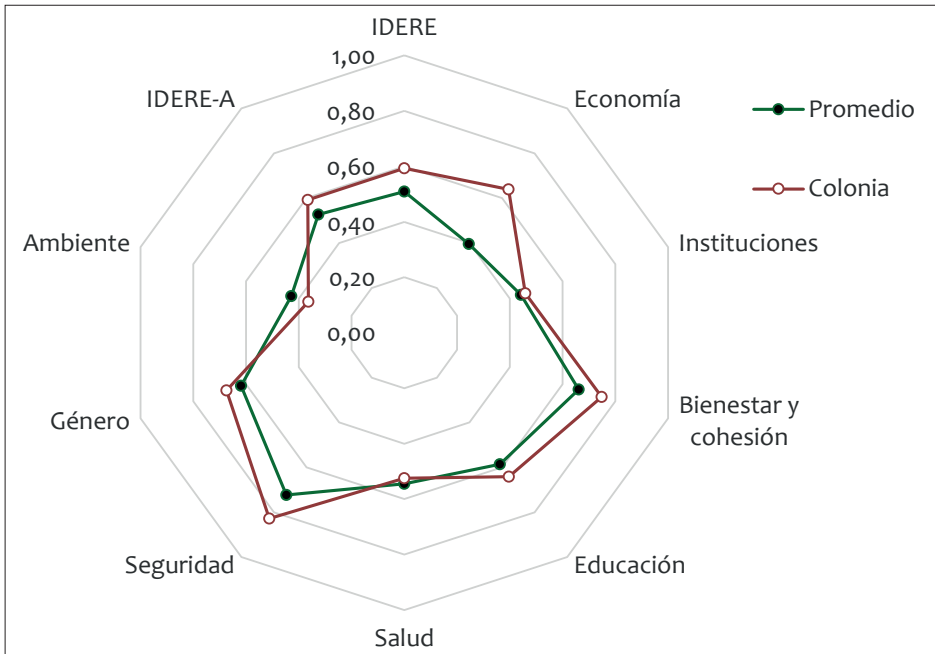
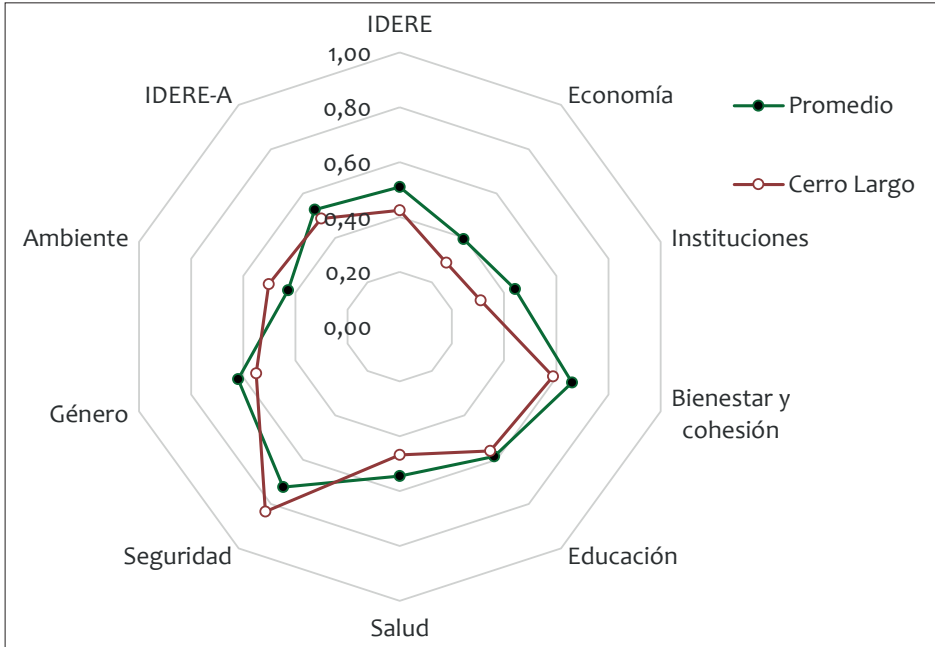
- Stuhldreher, A. y Morales Olmos, V. (2017). Energías renovables y desarrollo territorial sustentable: el caso de la región noreste del Uruguay. *Cuadernos del CLAEH*, 36(105): 141-163.
- Universidad de la República (Udelar) (2023). *Rendición de cuentas 2022*. Aprobada por el Consejo Directivo Central en sesión extraordinaria el 28 de abril. Montevideo: CDC, Udelar.
- Universidad de la República (Udelar) (2020). *Propuesta al país 2020-2024. Plan estratégico de desarrollo de la Universidad de la República*. Montevideo: Udelar. <https://udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/48/2020/09/resumen-ejecutivo-v4.pdf>
- Uruguay, Poder Ejecutivo (2023). Decreto 413/022. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 10 de enero. <https://impo.com.uy/bases/decretos-originales/413-2022>
- Uruguay, Poder Ejecutivo (1979). Decreto 253/79. Aprobación de normativa para prevenir la contaminación ambiental, a través del control de las aguas. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 31 de mayo. <https://impo.com.uy/bases/decretos/253-1979>
- Uruguay, Poder Legislativo (2020). Ley 19.924. Presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones. Ejercicio 2020-2024. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 30 de diciembre. <https://impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020>
- Uruguay, Poder Legislativo (2014). Ley 19.272. Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 19 de octubre. <https://impo.com.uy/bases/leyes/18567-2009>
- Uruguay, Poder Legislativo (2013). Ley 19.043. Ley de Creación de la Universidad Tecnológica (UTEC). *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 8 de enero. <https://impo.com.uy/bases/leyes/19043-2012>
- Uruguay, Poder Legislativo (2009). Ley 18.567. Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 25 de septiembre. <https://impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014>
- Uruguay XXI (2023). *Energías renovables en Uruguay*. Montevideo: Uruguay XXI. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/energias-renovables/>
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Madrid: Antoni Bosch.
- Vázquez Barquero, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. y Rodríguez-Cohard, J. C. (2019). Local development in a global world: Challenges and opportunities. *Regional Science Policy & Practice*, 11: 885-897.
- Veiga, D. (2015). *Desigualdades sociales y territoriales en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

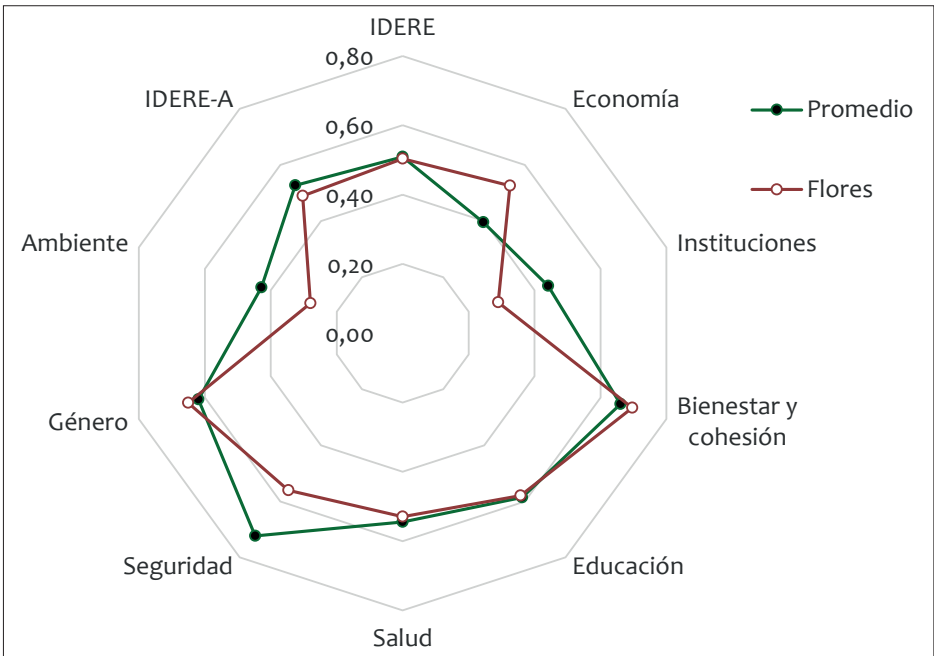
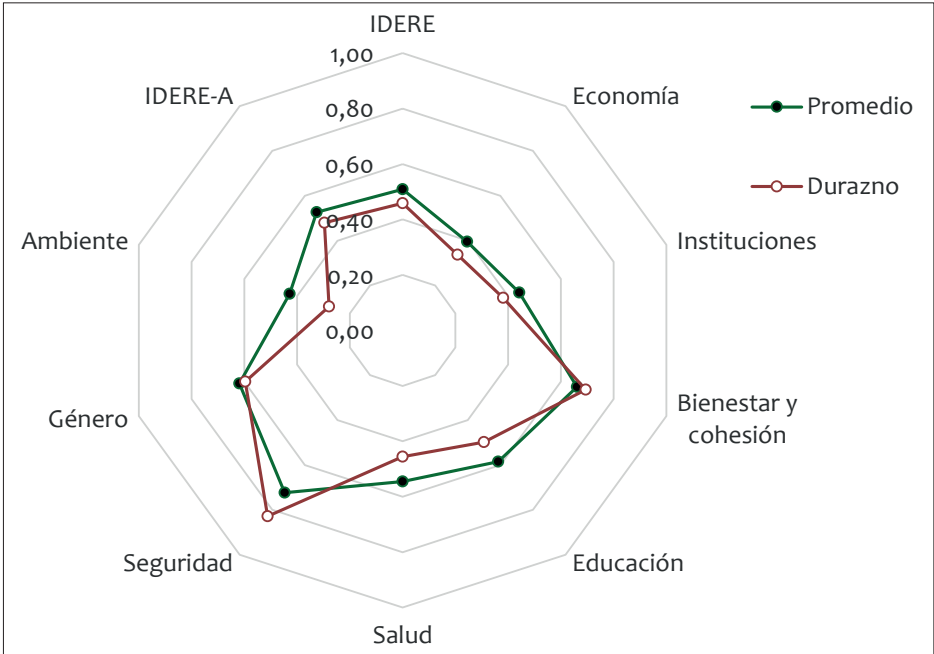
Vial Cossani, C. (2016). Índice de desarrollo regional - *IDERE 2016*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.

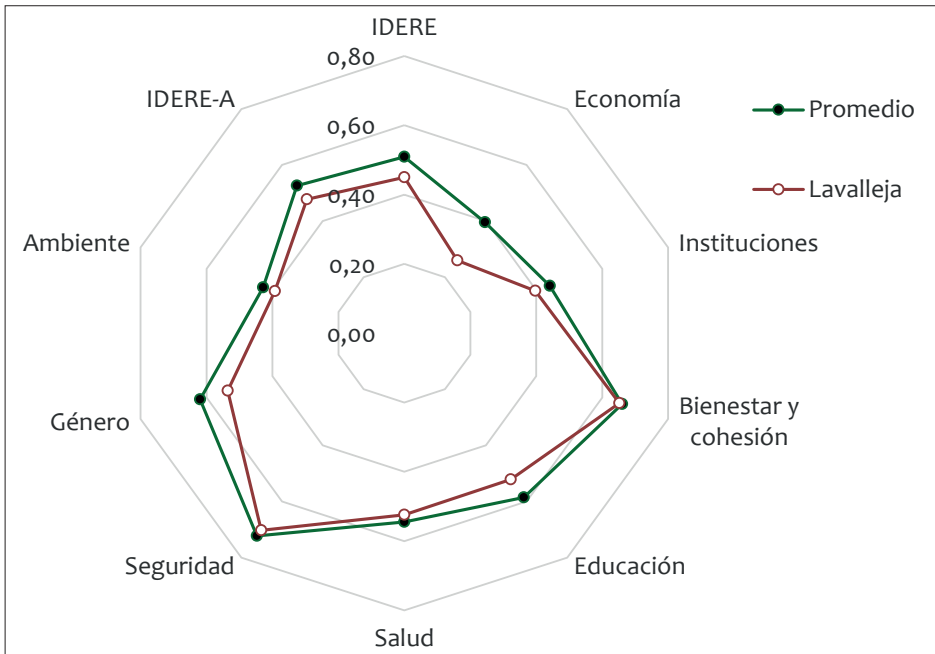
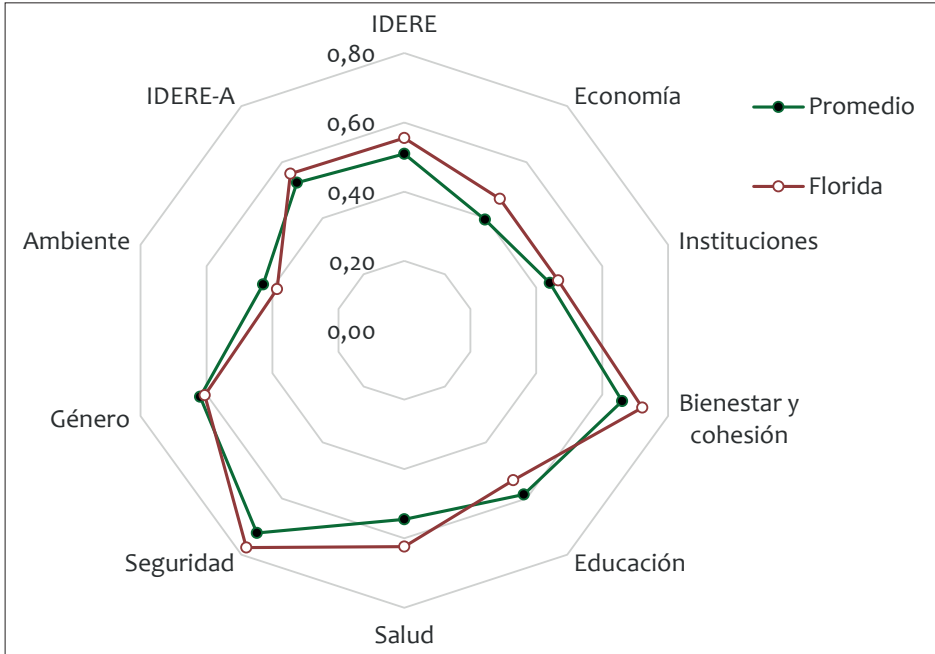
Viñales, G. (2020). *Transferencias intergubernamentales en Uruguay*. Montevideo: OPP.

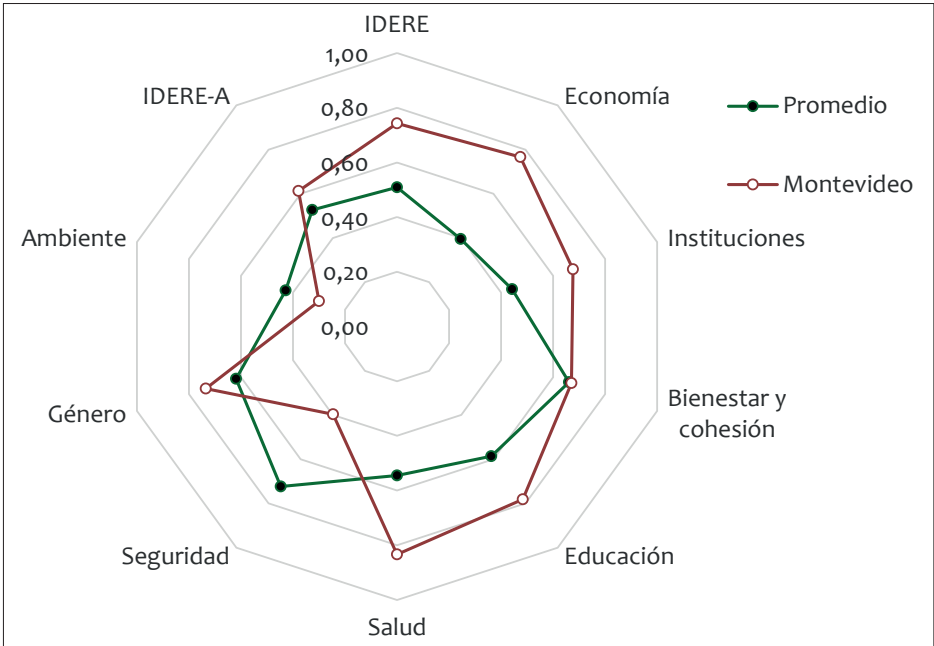
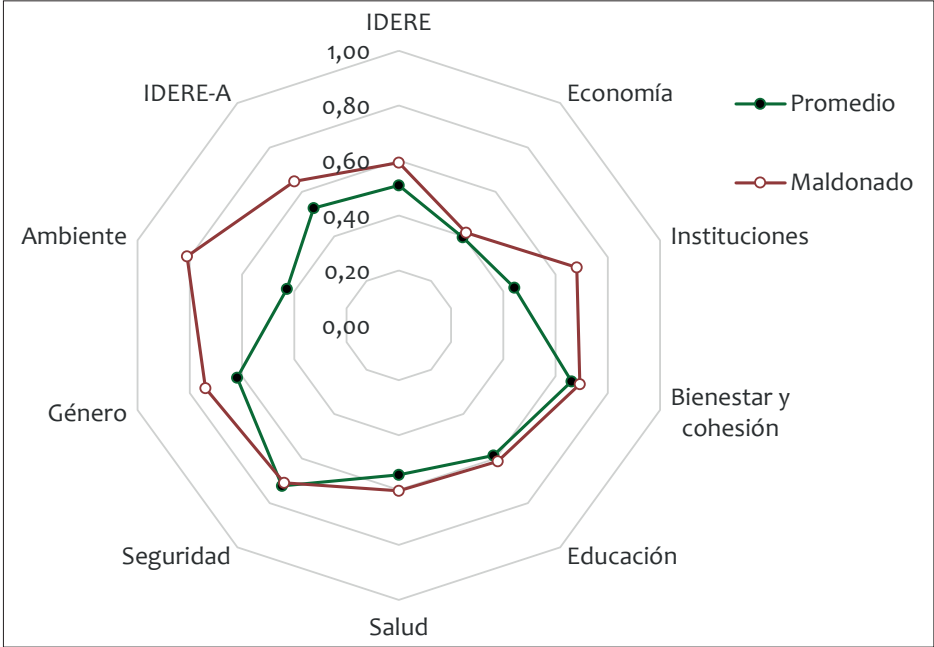
# Anexo A. IDERE, IDERE-A y dimensiones por departamento

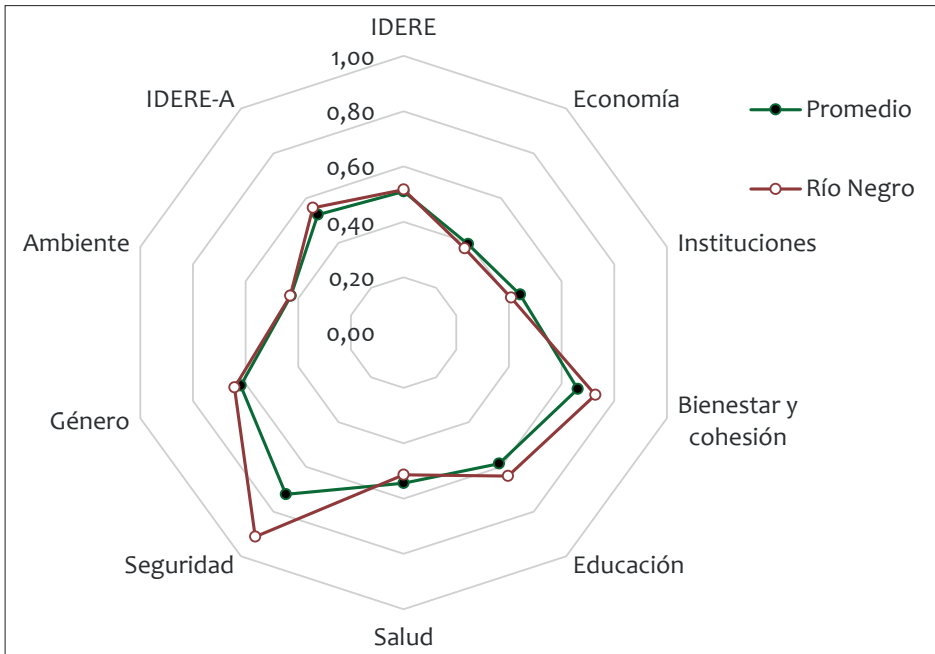
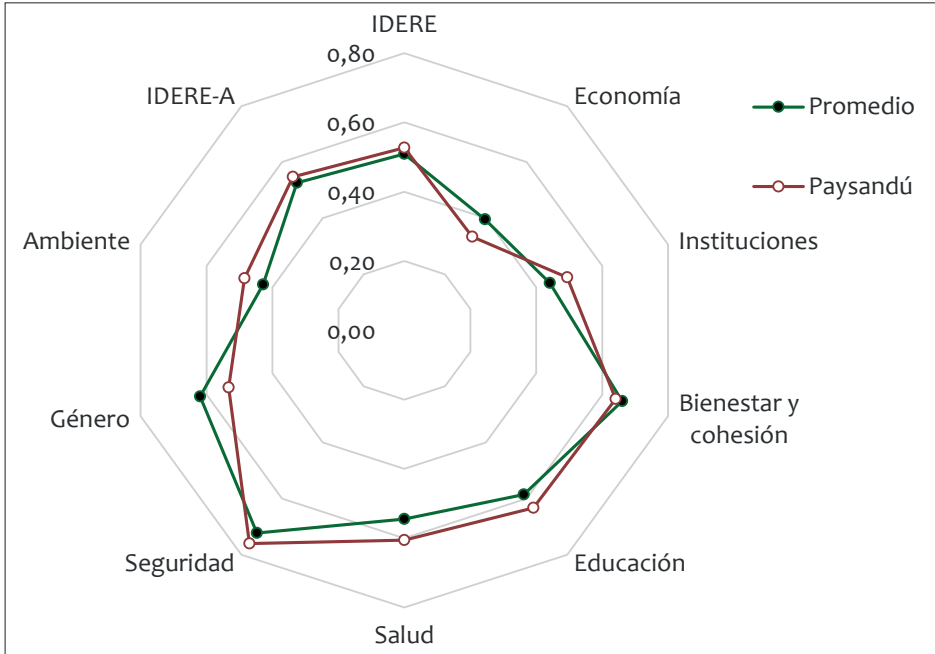




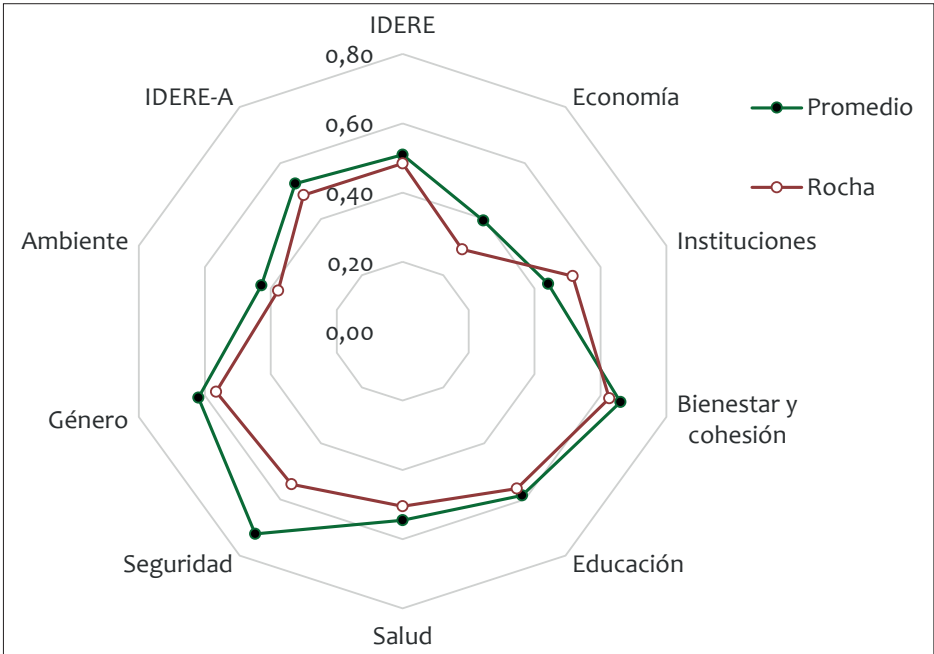
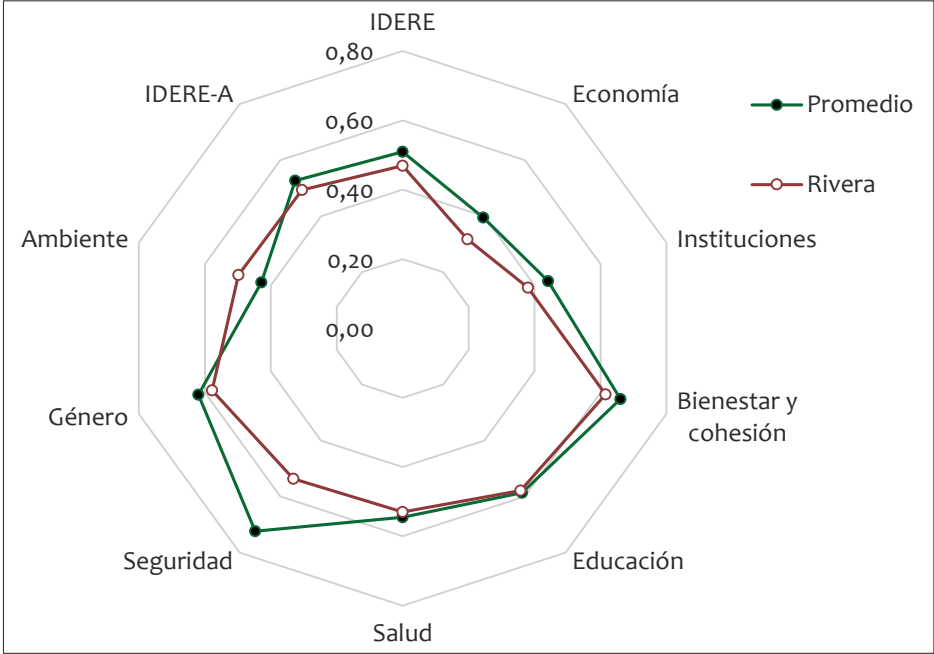


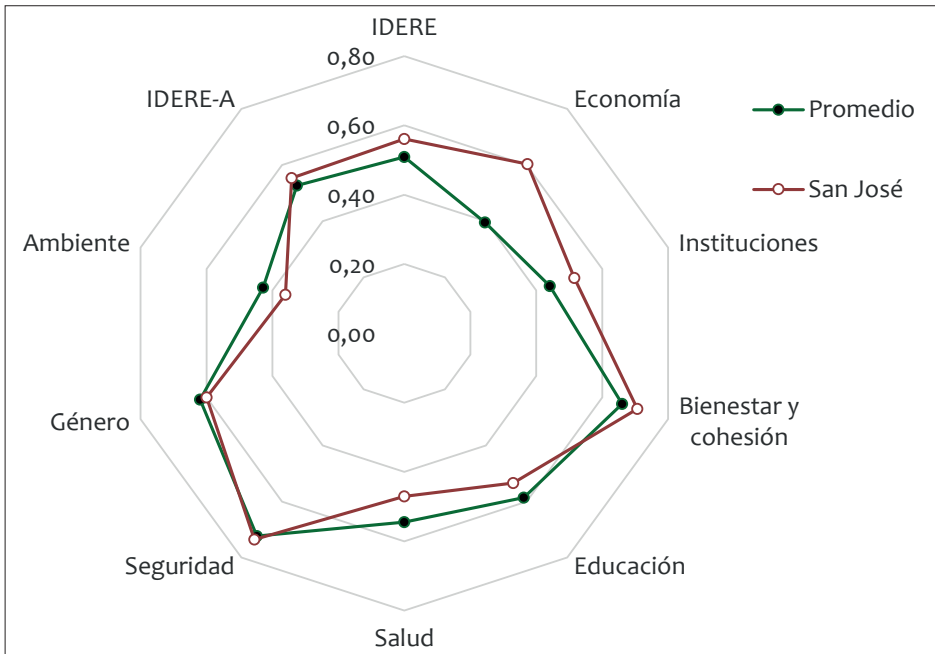
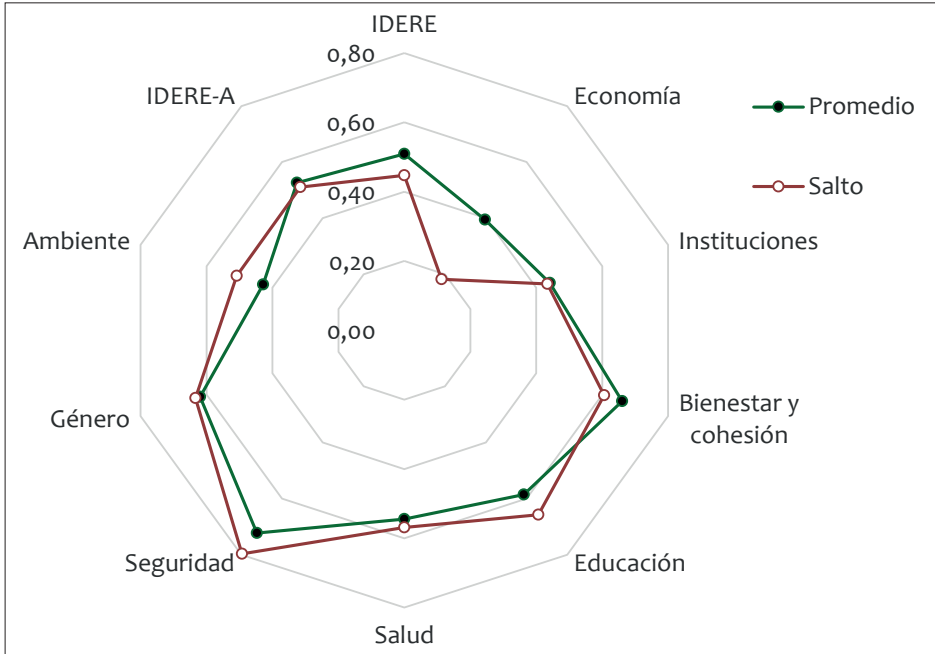


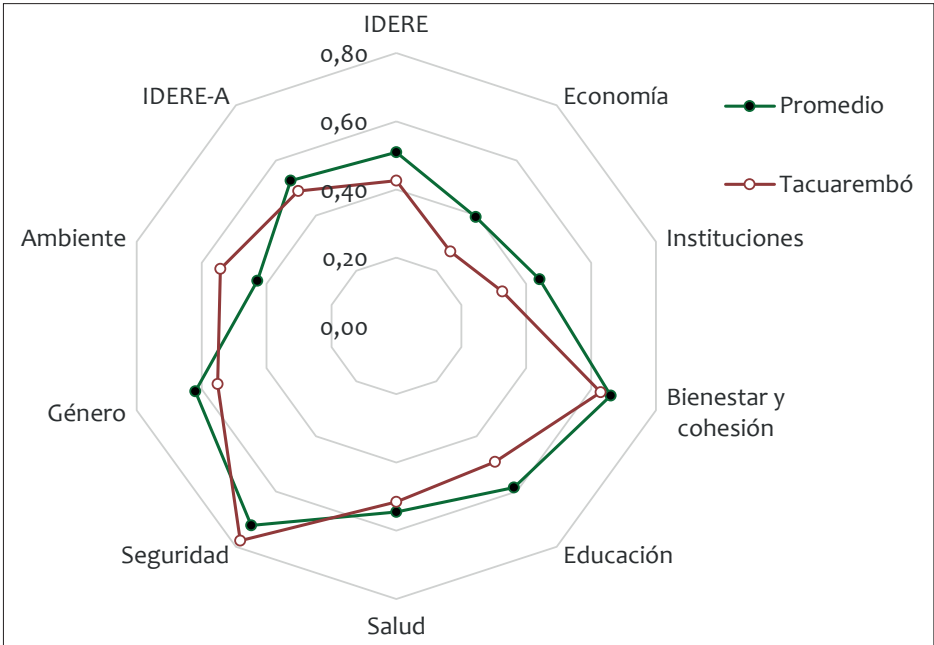
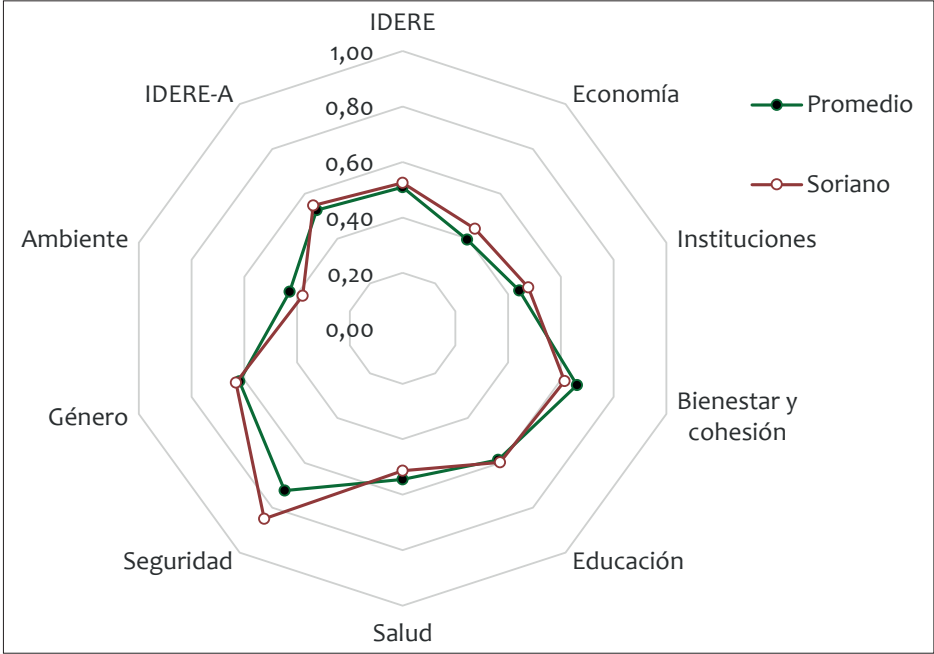


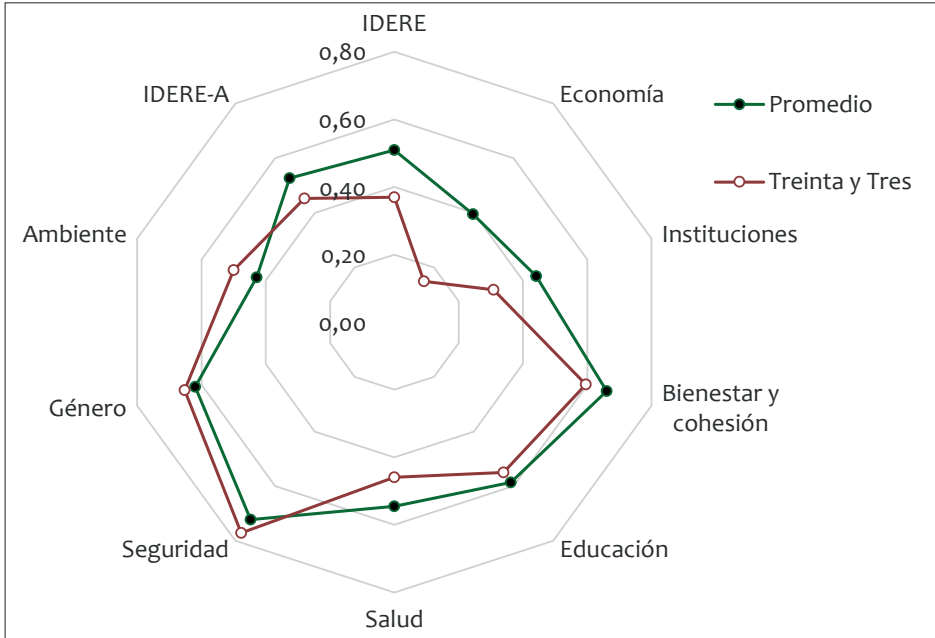












## Anexo B. Fuentes y datos

Dimensión	Peor desempeño	Mejor desempeño	Variable	Descripción	Fuente
Educación	Muestra	100%	Alfabetismo	Tasa de alfabetismo	Observatorio Territorio Uruguay (OTU-OPP), 2011-2019. Estimación propia con base en datos del INE para 2006-2010 y 2020-2022.
Educación	Muestra	50%	Estudios terciarios	Población entre 25 y 65 años que accede a estudios terciarios (%)	OTU-OPP, 2011-2019. Estimación propia con base en ECH (INE) para 2006-2010 y 2020-2022. Tacuarembó imputa dato 2021 en 2022.
Educación	Muestra	100%	Educación inicial	Tasa neta de asistencia de 3 a 5 años en educación inicial	OTU-OPP, 2011-2019. Elaboración propia con base en ECH (INE). Proyecciones población del INE y datos del MEC 2006-2010 y 2020-2022.
Educación	Muestra	14 (Alemania, 2019)	Años de educación promedio	Promedio de años de educación de la población de 25 años y más	OTU-OPP, 2008-2019 y 2021. Estimación propia con base en ECH (INE) para 2006-2007. El dato 2020 se imputa por el promedio de 2019 y 2021. El 2022 imputa el dato de 2021.
Educación	Muestra	Muestra	Promoción EM-CB	Porcentaje de promoción en ciclo básico de educación media pública	Observatorio de la educación de ANEP.
Salud	Muestra	1 (Mónaco, 2019)	Mortalidad infantil	Tasa de mortalidad infantil (cada 1000 nacidos vivos)	MSP, estadísticas vitales.
Salud	Muestra	0,4 (Antigua y Barbuda, 2019)	Suicidios	Tasa de suicidios (cada 100.000 habitantes)	MSP, estadísticas vitales, causas de mortalidad.
Salud	Muestra	85,08 (Hong Kong, 2019)	Esperanza de vida	Esperanza de vida al nacer según departamento	Observatorio MIDES, 2006-2019. Se imputa dato de 2019 para 2020-2022.
Salud	Muestra	Muestra	NBI agua	Porcentaje de hogares con NBI en agua potable	Observatorio MIDES, 2006-2019 y 2021. El 2020 se imputa como promedio de 2019 y 2021. Se imputa dato 2021 en 2022.
Salud	Muestra	8,4 médicos por 1000 hab. (Cuba, 2019)	Médicos	Médicos residentes en el departamento cada 1000 habitantes	OTU-OPP, con datos de CJPPU y proyecciones de población del INE, 2006-2019. Se imputa dato de 2019 para 2020-2022.

Dimensión	Peor desempeño	Mejor desempeño	Variable	Descripción	Fuente
Bienestar y cohesión	Muestra	Muestra	Pobreza	Personas en hogares en situación de pobreza (%)	OTU-OPP, 2006-2019. Estimación propia con base en ECH (INE) para 2021 y 2022.
Bienestar y cohesión	Muestra	1,7 (Suiza, 2019; OIT)	Informalidad	Informalidad en los ocupados (%)	OTU-OPP, 2006-2021. Imputa dato de 2021 en 2022.
Bienestar y cohesión	Muestra	Muestra	Desempleo jóvenes	Cociente entre tasa de desempleo de jóvenes (14-29 años) y tasa general	OTU-OPP, 2006-2021. Imputa dato de 2021 en 2022.
Bienestar y cohesión	Muestra	0,232 (Rep. Eslovaca, 2019)	Gini	Coefficiente de Gini (ingresos de los hogares)	OTU-OPP, 2006-2020. Estimación propia con base en ECH (INE) para 2021 y 2022.
Bienestar y cohesión	Muestra	Muestra	Pobreza en niñez y adolescencia	Incidencia de la pobreza en niños, niñas y adolescentes (%)	Comité de los Derechos del Niño con base en ECH (INE), 2006-2020. Imputa dato 2020 para 2021 y 2022.
Bienestar y cohesión	Muestra	Muestra	NBI	Porcentaje de personas pobres por tener al menos una NBI en vivienda decorosa, agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort, educación	Observatorio MIDES con base en ECH (INE), 2006-2019 y 2021. El 2020 es promedio de 2019 y 2021. El 2022 imputa el dato 2021.
Actividad económica	Muestra	Muestra	Acceso a internet	Hogares con conexión a internet (%)	OTU-OPP, 2006 a 2019. Estimación propia para 2021 y 2022 con base en ECH (INE). Imputaciones: dato de 2020 imputa el promedio de 2019 y 2021; Tacuarembó imputa dato 2019 para 2020-2022; Maldonado y Cerro Largo imputan dato 2021 para 2022.
Actividad económica	Muestra	Muestra	Ingresos de los hogares (en proporción del promedio país)	Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del departamento y el valor para el país	OTU-OPP, 2006-2019. Estimación propia con base en ECH (INE) para 2020-2022.
Actividad económica	Muestra	Muestra	Tasa de desempleo	Tasa de desempleo	OTU-OPP, 2006-2021. Anuario Estadístico 2023 del INE para dato de 2022.
Actividad económica	Muestra	Muestra	Parque automotor de carga	Participación departamental en parque automotor de carga (profesional) en el total país (en %)	Observatorio Transporte y Logística del MTOP (actualización al 13/11/2023).

Dimensión	Peor desempeño	Mejor desempeño	Variable	Descripción	Fuente
Actividad económica	Muestra	Muestra	Red vial	Extensión de la red vial (km de red por km <sup>2</sup> ) del departamento en relación con el valor para el país	Observatorio Transporte y Logística del MTOP, 2006-2019 (consultado en 2019). Se imputa dato 2019 en 2020-2022.
Instituciones	Muestra	Muestra	Ingresos propios de los gobiernos departamentales	Ingresos propios de los gobiernos departamentales en el total de sus ingresos (%)	Observatorio Territorio Uruguay (OTU-OPP) en base a rendiciones de cuentas de los GD.
Instituciones	Muestra	100%	Participación electoral	Porcentaje de participación en elecciones departamentales (votos emitidos sobre votos válidos)	Corte Electoral, 2005, 2010, 2015 y 2020. Entre los años se interpola para tener un dato anual. Para 2021 y 2022 se imputa el dato 2020.
Instituciones	Muestra	Muestra	Porcentaje de personal presupuestado	Porcentaje de personal presupuestado en el total de funcionarios de los gobiernos departamentales	División Gestión de Personal de ONSC. Registro Nacional de Funcionarios Públicos, 2006-2019. Se imputa el dato 2019 en 2020-2022.
Género	Muestra	Muestra	Violencia doméstica	Denuncias policiales por violencia doméstica cada 100.000 habitantes	Datos de 2006-2010: Informe del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública y la Red Uruguaya contra la violencia doméstica y sexual, 2012. Datos 2013-2022: Observatorio de Criminalidad del Ministerio del Interior. Años 2012 y 2013: extrapolación (estimación propia, con proyecciones de población del INE).
Género	Muestra	Muestra	Brecha salarial mujer/varón	Ingreso salarial promedio de las mujeres en relación con el valor para los hombres	Estimación propia con base en ECH (INE).
Género	Muestra	Muestra	TA femenina	TA femenina	OTU-OPP, 2006-2021. Anuario Estadístico 2023 de INE para dato 2022.
Género	Muestra	Muestra	Brecha TD mujer/varón	Relación entre desempleo en mujeres respecto a hombres	OTU-OPP.
Género	Muestra	Muestra	Pobreza en las mujeres	Porcentaje de mujeres en situación de pobreza	OTU-OPP, 2006-2021. El 2022 imputa el valor 2021.
Seguridad	Muestra	Muestra	Homicidios	Homicidios (sin establecimientos carcelarios) por 100.000 habitantes	OTU-OPP, 2017-2022. Anuarios del Ministerio del Interior, 2006-2016.

Dimensión	Peor desempeño	Mejor desempeño	Variable	Descripción	Fuente
Seguridad	Muestra	Muestra	Accidentes viales	Fallecidos en accidentes viales cada 100.000 habitantes	Observatorio de Siniestralidad Vial del MTOP.
Seguridad	Muestra	Muestra	Rapiñas	Denuncias por rapiñas cada 100.000 habitantes	OTU-OPP, 2017-2022. Anuarios del Ministerio del Interior, 2006-2016.
Seguridad	Muestra	Muestra	Hurtos	Denuncias por hurto cada 100.000 habitantes	OTU-OPP, 2017-2022. Anuarios del Ministerio del Interior, 2006-2016.
Ambiente	Muestra	Muestra	Bosque nativo	Hectáreas de bosque nativo en % de la superficie del departamento.	OTU-OPP. Cartografía y anuarios del MGAP.
Ambiente	Criterios técnicos / normativos	Criterios técnicos / normativos	Calidad del agua	Indicador que considera: 1) concentración de Clorofila a en agua superficial; 2) presencia de coliformes termotolerantes (fecales); 3) oxígeno disuelto en agua	Elaborado con base en información en línea de la DINAMA, 2006-2022. ( <a href="https://ambiente.gub.uy/iSIA_OAN/">https://ambiente.gub.uy/iSIA_OAN/</a> )
Ambiente	Muestra	Muestra	Saneamiento	Cobertura de saneamiento (porcentaje de hogares con conexión)	ECH (INE), procesamiento propio.



El índice de desarrollo regional (IDERE) para Uruguay es resultado de una acumulación de años de trabajo que tiene como antecedentes directos un índice calculado para Chile, un índice piloto para los departamentos de Uruguay y las regiones de Chile, y un estudio comparado para medir el desarrollo regional en varios países latinoamericanos, que siguió similar metodología. El IDERE se plantea analizar en forma sistemática la dimensión territorial del desarrollo en Uruguay, con una propuesta de medición y reconstrucción de la información de 2006 a 2022 y con el compromiso de mantener una actualización periódica.

El IDERE Uruguay tiene el propósito de posicionarse como una herramienta útil, construida a partir de datos de diferentes fuentes oficiales, que se puede contrastar y complementar con otros insumos para tener una concepción más integral de un fenómeno tan complejo, cambiante y polisémico como el desarrollo regional. Si bien no es posible reducir la complejidad del desarrollo a un número, el IDERE nos puede informar a escala departamental sobre las trayectorias históricas, las tendencias emergentes y los cambios de rumbos, así como dar señales de atención o alerta y ayudar a identificar desafíos y oportunidades.

El aporte del IDERE radica en contribuir con un insumo robusto, desde la academia, a una discusión sobre el estado del desarrollo en los departamentos del país, con el objetivo de situar a la dimensión territorial del desarrollo en un lugar de relevancia en la agenda pública.